

Предпоставки и фактори за корупцията в публичната администрация на Република България

Автор: Нешо Малчев.

Резюме: Настоящият доклад представя корупцията като глобална заплаха, която се проявява както по отношение на икономическото развитие на отделните страни и за международните им връзки, така и по отношение на световната икономика и политика като цяло. Различните форми на злоупотреба с власт за лично или групово облагодетелстване в ущърб или за сметка на обществения интерес придобиват особено голяма актуалност в страните в преход, които са изправени пред необходимостта едновременно да изграждат новите демократични институции и да създават нужните предпоставки за развитието на пазарни стопански отношения.

Ключови думи: конфликт на интереси, корупция, корупционно поведение

JEL: M42

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В началото на 90-те години на 20 век в страните от бившия социалистически блок се извършиха редица политически промени, продиктувани от естествения исторически ход на развитието на тези държави. Промяната на политическия режим обективно се съпътстваше и от трансформация на икономиката и на националните стопанства, с което се постави началото на прехода от централно-управлявано планово стопанство към икономика, изградена на пазарни основи и подчинена на пазарни принципи. Тъй като промените в реалната икономика като правило изискват продължителен период от време, в съчетание с липсата на конкретен политически опит, свеж капитал, подготвени управленчески кадри, натрупани огромни външни дългове и бюджетните дефицити породиха огромни проблеми пред страните от Централна и Източна Европа, които не подминаха и България.

В обществения живот на България в годините на прехода, включително до присъединяването на страната ни към Европейския съюз, корупцията е сред основните проблеми на българското общество. Палиативните политически и икономически реформи в България създадоха сериозен институционално-правен дефицит, който намери израз в значително нарастване на корупционния потенциал в обществото.

С началото на политическата стабилизация и ускоряването на икономическите реформи се интензифицира и мащабното преразпределяне на национално богатство. Корупционните практики се превърнаха в ключов механизъм, както за получаване на конкурентни предимства в този процес, така и за натрупване на капитали и трансфер на ресурси от държавния/публичния сектор към частния. Изразителите на множество организирани престъпни интереси заеха силни позиции в икономическия и политическия живот на страната, стремейки се да ги запазят и разширят чрез използване на корупционни практики на всички равнища в държавата.

Разпространението на корупцията, трайно дестабилизира институциите и деформира политическия процес. Съществуването на корупционни проблеми в страната доведе до проактивна антикорупционна политика и силна международна загриженост за ограничаване на корупцията като основно изискване за приобщаването на България към НАТО и Европейския съюз. В този контекст редица международни институции насърчиха и оказаха политическа и практическа подкрепа на антикорупционните реформи.

Ако корупцията е натрапчиво явление, вкоренено в администрациите на много държави, то в страните в преходен период се явява отличителна отрицателна характеристика на социалния, икономическия и политическия живот.

Конфликтът на интереси е проява на типично корупционно поведение, при което е налице противоречие между личния интерес и служебните задължения на държавния служител, което може да се отрази при вземането на конкретни решения. Във всички случаи, когато става въпрос за злоупотреба със служебното положение в личен интерес, се накърнява авторитета на държавната администрация и у гражданите се създава впечатление за корумпираност и липса на прозрачност в действията на държавните служители. Ниският жизнен стандарт на висококвалифицираните специалисти и тромавият наказателен процес са част от основните предпоставки за разрастването на корупцията в държавния апарат и в органите за местно самоуправление. Целта на настоящата разработка е да изясни проблемите, свързани с конфликтът на интереси като предпоставка за корупция в публичната администрация и борбата с това негативно явление.

1.1. ПРЕДПОСТАВКИ И ФАКТОРИ ЗА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ И КОРУПЦИЯ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Конфликтът на интереси представлява хипотеза, в която личният интерес на служител, назначен в държавния сектор, и задълженията, произхождащи от длъжността му, са в противоречие или могат да се окажат в противоречие. Личните интереси на служителя включват всякакво облагодетелстване за него или семейството му, близки роднини, приятели или хора от фирми или организации, с които е работил или е имал политически връзки. Интересът включва също и всяка тежест, било то финансова или облигационна, свързана с него или семейството му.

Конфликтът на интереси може да бъде разглеждан в два аспекта. От една страна, конфликтите на интереси са ситуации, които предпоставят реални

корупционни проблеми. Тогава, когато има тясно обвързване между служебната сфера на действие на държавния служител и неговата лична сфера на действие, е напълно възможно да се мисли за ситуация, при която държавният служител ще взема решенията, които са по-изгодни за него лично, а не както се предполага, че би трябвало да бъде - за обществото като цяло.

Проблемът на общественото възприятие е вторият аспект на значението на конфликта на интереси. Тогава, когато гражданите вярват, че администрацията е корумпирана, те действат в съответствие с това си убеждение. На практика става безпредметен спорът дали има корупция или не дотолкова, доколкото всеки се съобразява с предполагаемата, възприеманата висока корупция в администрацията. Проблемът конфликт на интереси има различни измерения: от една страна това са хипотезите на злоупотреба със служебно положение за извличане на неправомерна изгода - често, това е назначение за близък на служителя или член на неговото семейство, от друга страна това може да е недължима привилегия за колеги или приятели на служителя. .

В случай че възникне, такъв конфликт намалява доверието на обществото в съответното звено на публичната администрация, дори когато служителят е взел правилно решение. Наред с това конфликтът на интереси се възприема като една от формите на корупция на ниско ниво, с която гражданите, в качеството им на потребители на административни услуги, се сблъскват ежедневно при контактите си със служителите в публичната администрация. Поради това в определянето на статуса на държавните служители следва да се добавят разпоредби, определящи границите на допустимото поведение. Поради факта, че единствено служителят знае дали се намира или не в такова положение, той следва да носи лична отговорност за известяване за потенциален конфликт на интереси, за вземане на мерки за избягването му и за информиране на ръководителя си веднага щом узнае за конфликта. Отговорността при конфликт на интереси може да бъде различна в зависимост от тежестта на нарушението, което е извършено. Тя може да е както дисциплинарна или административна при по-леките случаи, така и наказателна при по-тежките. Възможно е решение, при което да се носи гражданска отговорност за нанесените вреди на държавата и след напускане на длъжност.

В българското законодателство конфликтът на интереси е понятие, което легално е дефинирано в Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Други закони, в които има отделни текстове, свързани с конфликти на интереси у нас, са Наказателният кодекс, Наказателно-процесуалният кодекс, Законът за МВР, Законът за мерките срещу изпирането на пари, Законът за митниците, Законът за държавния служител.

В теоретичните постановки преди влизането на закона в сила конфликтът на интереси представлява ситуация, в която служител (длъжностно лице) има частен (личен) интерес, който е такъв, че оказва влияние или изглежда, че оказва влияние на безпристрастното и обективно изпълнение на неговите служебни задължения. Частният интерес на служителя включва всякакво предимство за него или неговото семейство, близки роднини, лица или организации, с които той има или е имал

бизнес или политически отношения. Това включва също и всякаква финансова или гражданска отговорност към тях.

Интересите и нематериалните ценности пораждаат стремежа към натрупване на лични облаги. Личната облага, която е движена от интереси понякога включва материални придобивки като например - получаване на пари, скъпи подаръци, повишаване на длъжности в служба и т.н. Лична облага движена от ценности, би могла да се базира на принципни ценности, като например – национализъм, защита на околната среда и др. И в двата случая ако е получена незаслужена облага, придобита чрез нарушаване на установени правила и норми, е налице корупция.

Незаслужената лична облага, която някой получава в следствие на нарушаване на установени норми може да приеме различни форми. Облагдетелстван от корупцията може да бъде човек, ангажиран в корупционна схема или неговото семейство, неговите приятели, или група с която човекът непрекъснато се идентифицира, като например - политическа партия, етническа или религиозна група..

Корупцията е обществено явление, познато на човечеството от хилядолетия. През последните години то е обект на интензивно обсъждане в публичното пространство, като се коментират многобройни случаи на корупционни действия в различни обществени сфери. За съжаление все още няма и изградено и наложено общоприето разбиране за това що е корупция - често тя се възприема като нещо, което се подразбира и няма нужда от специално уточняване. Проблемът се усложнява от отсъствието на категорична правна дефиниция на понятието корупция, въпреки че то се използва като официален и знаков термин. В него обаче се влага различно съдържание в различен институционален и правен контекст. Неяснотата се допълва от широката и не еднозначна употреба на понятието в областта на икономиката, политологията, етиката и особено в журналистическата практика. В тази ситуация е необходимо по-прецизно очертаване на възможните интерпретации (всекидневни, закони, международноправни, аналитични) и внасянето на единство в разбирането на термина корупция.

Най-широко разпространената дефиниция за явлението „корупция“ е, че това е злоупотреба с власт за лична или групова изгода. Корупцията не е синоним на подкупа. Тя е много по-широка по обхвата на против обществените и против оправните действия.

Съществуват различни интерпретации на термина „корупция“. Според някои от тях корупцията се идентифицира с термини като „развала“, „поквара“, „подкупничество“. Като юридически термин „корупцията“ означава антиобществено явление, характеризиращо се с морална поквара на личността или социалната група и с противозаконно използване на служебно или друго положение, чрез които се получава противозаконна облага. Най-ярката проява на корупцията е подкупът.

Етимологично понятието корупция е свързано с латинската дума *corruptio*, която буквално означава разваленост, изхабеност, лошо състояние или лъжливост, подкупност. Според Тълковния речник на българския език смисълът е подобен - поквареност на длъжностно лице, продажност. Това тълкуване е най-близко до

разбирането за корупция, като възприятие на понятието от масовото съзнание, но е твърде общо и не може да послужи нито за целите на научните изследвания, нито като правно определение.

Първата легална дефиниция на понятието „корупция“ е установена в Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа. Тя е ратифицирана през 1999 година и е част от вътрешното право на Република България. Според конвенцията, „корупцията“ е „искането, предлагането, даването или приемането (пряко или косвено) на подкуп или всяка друга неследваща се облага или обещаването на такава, което засяга надлежното изпълнение на някое задължение или поведението, което се изисква от приемащия подкупа, както и не полагаща се облага или обещаването на такава“.

Общоприетата дефиниция на понятието корупция е: „Злоупотреба с власт икономическа, политическа и административна, която води до лично или групово облагодетелстване за сметка на правата и законните интереси на личността, на конкретна общност или на цялото общество“.

Под корупция се разбира и поведението на лица, които не са държавни служители, но които корумпират държавните служители като им предлагат и дават подкуп.

В по-тясно юридически смисъл корупцията е вид конфликт на интереси, при който имаме доказано наличие на предлагане (даване и/или искане) приемане на дар или каквато и да е облага или услуга, които не му се следват (т.е. не са нормативно регламентирани) и при които длъжностното лице реализира промяна в действията си по служба. Това в Наказателния кодекс (чл. 301-307) се квалифицира под понятието „подкуп“ във всичките му форми, описани там и представлява най-тежката форма на конфликт на интереси.

Конфликтът на интереси е по-общото понятие от корупцията. В общия случай той не предполага автоматично извършване на престъпление или нарушение на закон. Но носи потенциал и вероятност за извършване на такава.

Друг вид конфликт на интереси, макар и по-лека форма от подкупа, но при който има наличие на престъпление (чл. 313 от НК) или нарушение на закон (Закона за държавния служител - ЗДС) е упражняването на дейност, несъвместима със служебното положение в държавната служба. Това е така, защото този тип конфликт на интереси за държавните служители с нормативно ограничен в - чл. 7, ал.2 от ЗДС, като при наличие на такава несъвместимост, и зависимост от случая, следва прилагане на чл.104, ал.1, т. 4 или чл. 107, т 4. във връзка с чл. 27 от ЗДС. А при невярно деклариране на обстоятелства при назначаването на държавен служител по чл. 7. ал. 2 се носи и наказателна отговорност по чл.313 от НК.

В българското законодателство няма правна дефиниция на понятието корупция. В изготвената от Съвета на Европа Гражданска конвенция на корупцията, открита за подписване през 1999 година, определението за него е следното: „Искането, предлагането, даването или приемането пряко или косвено на подкуп или каквато и да е друга неполагаща се облага или обещаването на такава, което засяга

надлежното изпълнение на някое задължение, или поведението, което се изисква от приемащия подкупа, неполагащата се облага или обещаването на такава”.

Корупцията намалява приходите в държавата и води до увеличаване на държавните разходи. Тя увеличава фискалния дефицит, което от своя страна затруднява финансовата политика. Корупцията има за резултат увеличаване на доходите, защото позволява на корумпираните лица от публичната администрация да се възползват от държавата по начин, недостъпен за останалите членове на обществото. Именно затова корупцията е заплахата за икономическата и финансова сигурност на всяка държава, намираща се в условия на преход.

Съществува сериозно основание да се счита, че резките промени в разпределението на доходите на гражданите от страните в преход до голяма степен се дължат на корупционни практики в публичната администрация. Ефектът на корупцията върху дейността на публичната администрация е, че изкривява публичните услуги.

В приетата от Съвета на Европа Наказателна конвенция за корупцията като субекти на потенциални корупционни действия са посочени няколко категории лица:

- * Държавни длъжностни лица и членове на държавни публични събрания;
- * Чужди длъжностни лица и членове на чужди публични събрания;
- * Служители на международни организации и членове на международни парламентарни събрания;
- * Съдии и служители на международни съдилища;
- * Лица, които са на ръководни длъжности в частни юридически фирми.

При провеждането на теоретични и емпирични изследвания корупцията се разглежда като сложно и многопластово социално, икономическо и политическо явление. Правните ѝ дефиниции обаче не са достатъчно конкретизирани и уточнени, поради което се предлагат по-широкообхватни социологически интерпретации. Според едно от възприетите определения понятието корупция означава злоупотреба с икономическа, политическа, административна и съдебна власт, която води до лично или групово облагодетелстване за сметка на правото и законните интереси на личността, на конкретна общност или на цялото общество. Този широк обхват на дефиницията се базира на тезата, че противодействието срещу корупцията не само в национален, но и в глобален мащаб изисква координирани усилия, които да ангажират както държавата, така и гражданите, без да се изключва нито един сектор на обществения живот.

В контекста на тази дефиниция реализирането на корупцията предполага наличието на четири необходими елемента:

- 1). служител (или група служители) в обществения сектор (в широкия смисъл на думата, като се включват и административни служители, политици, магистрати, заети в бюджетната сфера, в сферата на услугите и др.);
- 2). дискреционна власт (възможност за вземане на самостоятелни решения по усмотрение);

- 3). злоупотреба с публична власт от служителя;
- 4). извличане на лична или групова полза (финансова, материална, услуга) от служителя/служителите.

В зависимост от вариациите на тези елементи и формите, сферите, мащабите и механизмите на реализиране на корупцията са разнообразни

2. Причини за корупцията

Корупцията процъфтява, когато институциите са слаби, а действието на пазарните принципи в икономиката е ограничено. Тя се проявява там, където користният интерес намира благоприятни възможности и предпоставки за реализиране.

Мащабите на корупцията в дадена сфера са толкова по-големи, колкото по-големи са монополната власт (контролът върху определени ресурси) и възможността за вземане на решение по усмотрение от овластените лица и колкото по-ниска е степента на тяхната отговорност за взетите решения и за извършените действия.

Корупцията обикновено е свързана с такива сфери на дейност, в които държавата има монополни права или възможност да упражнява изключителни права или изключителни правомощия върху определени ресурси (поддържане на обществения ред, съдебна система, контрол върху естествени монополи, здравеопазване, образование и др.). Там, където има власт и възможност за свободно упражняване на произтичащите от нея влияние и правомощия, съществуват предпоставки за възникване на корупция. Корупционните практики процъфтяват в онези сфери на обществения живот, в които определен обществен ресурс се намира под контрола на един или няколко служители. В този контекст упражняващият власт е ценен в качеството си на фактор, който може да задоволи някакъв частен интерес или да осигури доход. Като обществено отношение корупцията се проявява под формата на нерегламентирана социална промяна. От икономическа гледна точка разпространяването ѝ се подчинява на класическите пазарни принципи. По-голямото търсене (изразено чрез броя на даващите подкуп и размера на предлаганите суми) и ограниченото предлагане (необходимост от оперативна самостоятелност на служители в обществения сектор за вземане на решения) индуцират по-голяма корупция. Корупционната цена (размерът на подкупите) естествено се намира в пряка връзка и със стойността на очакваната изгода. Механизмите на корупционно поведение са различни и в зависимост от служебния статус на овластените лица, който по право е тясно свързан с притежаваните от тях правомощия и власт. Те се подчиняват на принципа "колкото по-висок етаж от йерархията обитава един служител, толкова по-голям е мащабът на извършваната корупционна сделка". Еквивалентът за исканата услуга може да бъде пари, материални ценности, услуги с особена стойност и др. В този смисъл корупционните действия може да се разглеждат като специфични икономически взаимоотношения, от които в повечето случаи и двете страни имат интерес. Те са алтернативни на легалните пазарни механизми, ерозират нормалните икономически отношения и деформират критериите за ефективност на икономическите решения и действия.

Причина за корупцията са тези фактори, които създават явлението „корупция”. Корупцията възниква от несъответствието на публичната администрация спрямо основните елементи на държавното управление, от непригодността му да отговори на състоянието, изискванията и условията на тези елементи. Тя е резултат от несъответствието и неадекватността на публичната администрация спрямо следните феномени в държавно-управленската реалност: по- политическата власт, административната власт, нуждите на гражданите и човешките ресурси в публичната администрация.

Катализаторите са факторите, които усилват проявите на посочените несъответствия, правят ги по-трудни или по-лесно преодолими, по-силно или по-слабо изразени в системата на публичната администрация. Те определят интензитета на корупцията и до известна степен и на нейните форми. Двата главни катализатора на корупцията са: политическата и икономическата ситуация. Заобикалящата среда се състои от ценностните системи в обществото. Социалните системи от ценности е средата, в която се заражда и се развива корупцията.

Трите параметъра на корупцията са тясно свързани помежду си. Различната комбинация и съотношение между тях създава реална картина на корупцията в конкретната администрация или в отделното административно звено. Корупцията може да съществува във всяка административна система, защото не съществува „идеална” администрация, която да е в състояние изцяло да удовлетвори изискванията на гражданите. Това означава, че причини за възникване и развитие на корупция винаги съществуват.

Корупцията както вече беше посочено е явление, проявяващо се предимно в държавната администрация. Твърдението, че тя е институционен, а не индивидуален феномен, е в състояние да обясни значението на този проблем в държавната администрация. Ако корумпираната администрация означава, че е администрация, мотивирана да действа чрез стимули, различни от тези, които официално са установени за нейното функциониране, голяма част от нея може да бъде определена като корумпирана. В този случай държавният административен апарат, независимо от компетентността и специфичните задачи на всяко отделно негово звено, служи да създава и развива лични или групови ценности или цели за облагодетелстване на служителите от различните администрации.

В такива администрации политическите, институционните, длъжностните, личните и други придобивки или обещания за изгоди в перспективен план отстъпват място и се заменят с непосредствена лична или групова изгода. Такава корупция е цинична, неприкрита и с ясно изразена форма.

Различните видове корупция не са еднакво вредни. Корупция, която пренебрегва установени правила - например в правната система, правата за собственост и кредитните правила, опустошава икономическото и политическото развитие на страните в преход. От значение за тях е степента на корупция и отражението ѝ върху публичните им администрации. Повечето административни системи в тези страни могат да устоят на сравнително голяма доза корупция, но когато тя става норма, нейните последствия са парализиращи. Такава систематична корупция прави

невъзможно установяването и поддържането на международно приемливите правила и е една от основните причини в страните в преход да съществува корупция в значителен обем.

Отражението на корупцията в публичната администрация е по отношение намаляване на публичните услуги, което рефлектира отрицателно, тъй като, от една страна, ги оскъпява, а от друга, прави тези услуги несигурни. Корупцията увеличава разходите за широко мащабни инвестиционни проекти в публичната администрация, които дават възможност на отделни държавни служители да получават подкупи в особено големи размери. Тя намалява средствата за поддръжка на инфраструктурата.

Корупцията намалява държавните разходи за образование и здравеопазване и оттам води до влошаване на тези услуги. Същият ефект корупцията има и в другите сфери за публични услуги -култура, сигурност, социално дело, земеделие, екология и др.

Според някои схващания корупцията представлява вид данък. Всяко увеличаване на степента на корупцията в публичната администрация е равносилно на увеличаване на данъците, плащани от граждани и фирми. Колкото по-трудно предвидими са разходите за корупция, толкова по-голям е отрицателният ефект на корупцията върху преките чужди инвестиции.

Корупцията намалява приходите на държавата най-вече поради ефекта, който тя има върху дейностите на митническата, данъчната и полицейската администрации. Това рефлектира върху разходната част на бюджета, лишавайки го от средства, необходими за осъществяването на важни социални функции.

Формите на проявление и тенденциите на корупция в публичната администрация могат да се открият най-вече и в приватизацията, чуждестранните инвестиции и финансите . При всеки от тях корупцията намалява способността на правителството да осъществява регулативен контрол при резки сътресения на пазара. Когато правителството не може да осъществява ефективен контрол върху дейността на банките, финансовите пазари, здравния, културния и образователен сектор и другите сектори, то губи част от смисъла на своето съществуване. Когато правителството се намесва на пазара, мотивирано от корупционни подбуди, създавайки монополи в полза на определени частни структури, тогава се увеличават проблемите на държавното управление. Така се поставя под съмнение изграждащата се пазарна икономика и самото демократично устройство на обществото.

3. Основни форми и сфери на разпространение на корупцията

В зависимост от характера на извлечаната полза се различават няколко форми на проявление на корупцията - подкуп, незаконно присвояване, измами и фалшификации, назначения на работа "с връзки", създаването на чадъри за защита на определени лица и групи, търговии на интереси от типа услуга за услуга и други подобни.

В зависимост от участващите лица и мащаби, корупцията се разграничава на политическа или чиновническа. В политическата корупция са въвлечени висши ръководители в администрацията, политици и бизнесмени, които имат отношение и вземат решение за разпределение на значителни финансови ресурси. Чиновническата корупция се осъществява от служители с по-нисък ранг, които упражняват своята власт в непосредствената връзка с граждани и представителите на бизнеса. Тя има масов и ежедневен характер и нейните мащаби са по-ограничени. Корупцията се третира като системна, когато се възпроизвежда непрекъснато с действията на служителите и на гражданите или бизнесмените. Тя е пряка, когато подкупът или друг вид облага се получава директно от чиновника. Корупцията обаче често има косвен характер, защото облагата се прехвърля върху трети, взаимосвързани с чиновниците лица. Близки, приятели, стратегически партньори.

Според изследователите на корупцията съществуват зависимости, които позволяват да се оцени нейния размер:

$$C = M + D - A - T, \text{ където :}$$

C - размер на корупцията;

M - монополна власт;

D - чиновническа дискреция /действия по усмотрение и преценка на служителя/;

A – отчетност;

T- прозрачност.

Очевидно, може да се очаква по-голяма корупция в случаите, когато властта е монополизирана, а чиновническите правомощия по-големи и предоставят повече свобода за действие по преценка. Ако обаче в обществото има повече прозрачност и отчетност в действията на отделните служители, ръководители и администрацията като цяло, корупцията като правило се проявява в по-ограничени размери. В този смисъл се говори за корупционни и антикорупционни фактори. Те се проявяват различно във всяка една администрация.

Директно следствие от горепосочената формула е следното съждение - колкото по-малко пазар, /т.е. колкото повече монопол, дискреция и регулация и по-малко прозрачност и отчетност, толкова повече корупция.

Подкупи се плащат с две основни цели: 1). Да се получат определени изгоди или 2). Да се избегнат определени разходи/санкции. В този контекст корупционният действия може да се разграничат в три основни категории:

* За осигуряване на достъп до ограничени ресурси и/или ползи (или за ограничаване на разходите за получаването им);

* За получаване на ползи /или за намаляване на разходите/, които не са ограничени, но достъпът до тях се контролира от лица, вземащи решения по лично усмотрение;

* За извършване на услуга, свързана с получаването на определена полза (или избягването на разходи) - например предоставяне на вътрешна информация или ускоряване на вземането на решение.

Корупцията може да бъде открита практически във всички сфери на обществения живот. Тя е количествен феномен, обусловен от спецификата на социокултурната история на дадено общество, политическото и икономическото му развитие, бюрократичните традиции и управленските практики.

Корупционното поведение има своя специфика в зависимост от конкретната област, в която се реализира. В този смисъл може да се разграничат няколко основни сфери на проявите му:

В държавната администрация, държавните институции и ведомства, медийните органи на властта и др.

В съдебната система и правоохранителните институции (съд, прокуратура, следствени служби, полиция)

* В обществените услуги (здравеопазване, образование, социално подпомагане и др.)

* В частния сектор /транснационални компании, местни бизнес организации, медии и др./

* В "третия сектор" /граждански сдружения, неправителствени организации и др./

Корупцията е характерна преди всичко за публичния сектор.

В най-голяма степен от корупция са засегнати институциите и структурите, чрез които се реализират основните функции на държавата. Главна предпоставка за това е преплитането на частния и публичния интерес на овластените служители. В границите на предоставената им власт и на възможностите да се разпореждат с нея те могат да задвижат механизми, водещи до незаконно консумиране на правомощия и влияния с цел лично или групово облагодетелстване.

Когато легалните механизми не действат ефективно в публичния сектор, корупцията се явява като предпочитана, а понякога и единствена алтернатива пред гражданите. Всеки успешен корупционен акт усилва и насърчава увереността, че това е "нормалният" начин за постигане на личните цели. В сферата на публичната администрация като най-заstraшените от корупция обикновено се посочват:

* Възлагането на държавни поръчки;

* Прилагането на разрешителни и лицензионни режими;

* Приватизацията;

* Събирането на данъци, мита и такси;

* Местната администрация;

* Назначаването на държавни служители и др.

* За предотвратяване ползването на дадени ресурси, или получаването на ползи от други заинтересувани страни /или налагането на допълнителни разходи спрямо тях/.

3.1. Форми на корупция в сферата на публичната администрация

Корупцията сред публичната администрация е свързана с използването от държавните служители на предоставените им от обществото властови ресурси за задоволяване на техни лични или групови интереси. Пребиваването в системата на

държавния апарат те схващат като възможност да се употреби потенциалът на съответната длъжност за задоволяване на лични, семейни, родови и други интереси. Правителствата продават и купуват стоки и услуги, разпределят субсидии, осъществяват приватизационни сделки, предоставят концесии и др. Държавните служители често имат монополен достъп до ценна информация, налагат санкции, осъществяват контролни функции. Всички тези дейности създават предпоставки за корупция.

Едни от най-често срещаните форми на административна корупция са когато:

* Правителството е купувач или ползвател на услуги. Чрез подкупване на държавни служители е възможно дадена фирма да бъде включена сред избраните доставчици; да се поставят такива условия, на които само определена фирма да отговаря; да се постигнат благоприятни условия за осъществяване на сделката и др;

* Правителството е продавач. Понякога то продава стоки или услуги на по-ниски от пазарните цени. Плащането на подкупи в този случай може да осигури достъп до такива изгодни сделки;

Държавни институции осъществяват приватизационни сделки. По принцип приватизацията е типична форма на сблъсък на публичен и личен интерес и представлява основен канал за генериране на корупция в страните, в които се извършва мащабно трансформиране на държавна и частна собственост;

* Правителството контролира финансово кредитни институции. Подкупът може да осигури получаването на кредит или привилегировани условия за неговото изплащане. В някои случаи е възможно срещу подкуп да се извършат и валутно-финансови операции - например чрез прилагане на изгоден валутен курс;

* Държавата разпределя ограничени субсидии или социални плащания. Подкупът може да осигури достъп до такива субсидии или помощи, когато служителят има възможност по свое усмотрение да вземе решение кой има право на тях, да определи приоритетни ползватели или да разреши достъпа до субсидиите или помощите, като преоцени изискванията към получателите (например социален работник, осъществяващ преценка за доходите и имущественото състояние на желаещ да получи социална помощ);

* Държавни служители разполагат с важна вътрешна информация. Частни лица и фирми могат да платят, за да получат подобна информация (условия за провеждане на търгове, актуално състояние на приватизиращи се предприятия, предстоящи ценови промени и др.) или да изпреварят своите конкуренти;

* Съществуват разрешителни и лицензионни режими за извършване на определена дейност. Практиката показва, че този вид режими генерират корупция в много голяма степен. Причините за това може да се открият както в неясната законова регламентация за получаването на разрешение или лиценз, - така и в недобросъвестността на служителите. Съществуването на разрешителни режими налага осъществяването на определен контрол и санкциониране на нарушителите, което също може да породи корупция;

* Държавни служители са овластени да санкционират нарушения или да упражняват контролни функции. Чрез подкупи може да бъдат избегнати, намалени, отложени или отменени разходи за изплащане на санкции, да бъдат наложени санкции на конкретни фирми, да бъдат предотвратявани внезапни проверки и др. Незаконният бизнес оказва най-силен корупционен натиск за извършване на корупционни действия от държавни служители, но и в най-голяма степен е подложен на изнудване, за да продължи да съществува;

* При събирането на данъци, мита и такси. Тези плащания винаги представляват допълнителен разход за фирмите и частните лица, който може да бъде избегнат или редуциран чрез плащане на подкупи. Митниците например се възприемат от общественото мнение в България като основно средище на корупция;

* Публичната администрация е бюрократизирана, мудна и неефективна. Фирмите и гражданите могат чрез подкупи да се опитат да ускорят действията на държавните служители (издаване на документи, извършване на плащания, осъществяване на административна услуга и др.);

* При назначаване на работа в публичната администрация. Самата позиция на държавен служител може да бъде важен ресурс, който да се придобие чрез корупционни действия особено когато дава възможност за генериране на допълнителни доходи под формата на подкупи, комисиони, хонорари за консултантски услуги и др. или под формата на подаръци и услуги.

References

1. Корупционни практики и превенция на корупцията. Учебно помагало. Център за изследване на демокрацията. София, 2004 г.
2. Влахов, Ив. Икономика и корупция. „Антикорупция“. С, 2000, с. 78-82.
3. Стойчев, Ст. Конституционно право. С, 2002, с. 425.
4. Стефанова, М. Местна власт и местно самоуправление. С, 2003,
5. Антикорупция. Учебно помагало. Коалиция 2000 и Център за изследване на демокрацията. София, 2003 г.
6. Корупция и антикорупция. Център за изследване на демокрацията. София, 2003г.
7. Интернет източници:
8. <http://www.anticorruption.bg>
9. <http://www.csd.bg/bg/c2000/>
10. http://www.bulgariagateway.org/bg/58/browser.php?cat_Jd=1 type=article
11. <http://www.vitosharesearch.com/publications.php?c=415&bc=67&start=5&max=5>
12. <http://www.csp-sofia.org/docs/publications.phtml>
13. <http://www.vitosharesearchxom/publications.php?c=415&bc=67&start=5&max>
14. <http://www.csp-sofia.org/docs/publications.phtml>