

Рецензия от доц. д-р Даниел Михайлов Смилов на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“, Професионално направление: 3.3. Политически науки

„Политическата корупция при обществените поръчки в България като инструмент за завладяване на държавата (2009-2022)“ с автор Марио Донеv Русинов

Докторантът Марио Донеv Русинов е представил дисертационен труд и публикации, както и справки, че е покривал всички законови изисквания за присъждането на научната степен „доктор“ по политически науки: представени са нужните публикации, както и други сведения за академичната дейност на докторанта. Тази рецензия се фокусира най-вече върху съдържателната страна на дисертацията му. Дисертационният труд съдържа 187 страници и включва увод, четири глави, заключение, използвана литература (обхващаща 141 академични и 33 онлайн източника, от които 130 на английски език и 47 на български език) и приложения.

Още в самото начало трябва да се каже, че работата е впечатляваща и е със съществен приносен характер за българската политическа наука. Темата на дисертацията е от обществена и научна значимост. Обект на изследването е политическата корупция в сферата на обществените поръчки в България, разглеждана като инструмент на завладяване на държавата. Предмет на изследването е корупционният риск и политическият фаворитизъм в обществените поръчки в България за периода 2009-2022 г. Проблемът с корупцията е основен обществен проблем в България през последните десетилетия. Изследването на Русинов е особено важно, защото то прави обективен и систематичен научен анализ на огромната част от държавните поръчки в България през разглеждания период. Единицата за анализ е

възложителят на обществени поръчки, докато индикаторите за корупционен риск се прилагат на ниво договор, като включват брой оферти, концентрация при изпълнителите и други релевантни индикатори за корупционен риск. По този начин се обхваща огромна по обем информация, която е проучена и систематизирана с най-съвременни технологии (Big data, AI, web-crawling...) и прецизни статистически методи. Картината, която се получава е сложна и многопластова, но за разлика от много други изследвания тя не измерва възприятия на корупцията, а реалности.

Авторът подхожда критично към индексите на корупционни рискове в обществените поръчки. Той добре познава и използва съществуващите индекси и на тяхна основа разработва собствен, който е композитен индекс от много елементи. Макар и по-прецизен, този индекс има своите слабости, защото информацията която дава е може би прекалено нюансирана. Но така или иначе интелектуалното упражнение на Русинов е полезно, защото от него той извлича важни изводи свързани с основната хипотеза на дисертацията.

А тя е, че корупционните практики при обществените поръчки в България не се обуславят от обективни структурни фактори, а се възпроизвеждат системно при смяната на политическите мандати като продукт на стратегия за поддържане и пренареждане на елитите.

Тази хипотеза, която е доказана в дисертационния труд, всъщност показва, че корупцията в България не е толкова инцидентна и гължаща се на определени административни или законодателни слабости, а по-скоро системна и структурна, водеща до завладяване на държавата.

За изготвяне на количествените анализи авторът използва и обработва няколко различни изследователски инструмента - употреба на индикатори за корупционен риск, изследване на политически фаворитизъм чрез проследяване на паричните потоци (follow-the-money approach), индекси за сравнение на множества (Jaccard, Szymkiewicz-Simpson и индекс за дела на нови изпълнители спрямо предходен

период) и мрежови подход. За тестване на част от помощните хипотези са използвани логистична регресия и клъстерен анализ.

От теоретична гледна точка в дисертацията се ползва не толкова станалото класическо разбиране за завладяна гържава на Кауфман и Хелман (в което завладяването се свежда единствено до промяна в политическите регулации с цел осигуряване на пазарно предимство), а се разглежда като комплексен процес за изграждане и поддържане на политическа машина, която да гарантира спечелване на избори и устойчивост на статуквото (Chirkin and Vidojević, 2021). Също така докторантът използва и концепцията на доц. Стойчо Стойчев за завладяване на гържавата от конкурентни мрежи: концепция, която е добре илюстрирана от мрежовия анализ, предложен в изследването.

Дисертацията започва с изключително добра теоретична част, в която се прави сериозен и критичен обзор на теоретичните подходи към корупцията и нейното концептуализиране в съвременната политическа наука. Авторът демонстрира в тази глава много задълбочено познание на литературата. Като цяло, това важи за изследването му във всички негови части: използвана е огромно количество най-съвременна литература без това да води до отклонение от поставените в дисертацията ясни и конкретни задачи.

Първа глава предлага систематичен обзор не само на водещите дефиниции за корупция, но и на съвременните изследвания в тясната област на обществените поръчки. Също така има и кратък, полезен обзор на правната рамка в България, която дефинира от нормативна гледна точка въпросите. На базата на този обзор на дефиниции и научни методи, авторът заявява, че неговото изследване попада в третата вълна изследвания на обществените поръчки, а именно тази, при която се използват Big data методи (първите две са съответно изследване на възприятия и на капацитет на администрацията да предотвратява корупционни практики). Изследването използва машинна обработка и анализира огромна по обем информация,

събрана от наличните бази данни за обществени поръчки в България. От тази гледна точка още веднъж трябва да се подчертае, че изводите са с много висока степен на валидност и те наистина засягат реалностите, а не просто възприятия на хора или административен капацитет.

Във втората глава започва емпиричното изследване на тази огромна по обем информация. Тук авторът оценява съществуващите индекси за корупционен риск и отчленява водещи обективни индикатори за него (червени знамена за риск). Тези индикатори са адаптирани за България и включват: брой участници, време на търговете, време на оферирание и редица други (описани в Таблица 3). На базата на тези червени знамена се изработва оценка за риска.

След това са тествани всички потенциални обективни фактори, които могат да влияят на риска, извлечени от данните и от литературата: (1) размер на поръчката, (2) географски район на изпълнение, (3) сектор и (4) обект на обществената поръчка. Където е приложимо, са изчислени корелационни връзки чрез коефициентите на Pearson и Spearman.

Основният извод, който авторът прави, е че този тип индикатори не влияят особено на риска, за разлика от политическия процес и смяната на правителства. В този смисъл има основание да се говори за системен политически аспект на корупцията в България и на завладяване на държавата от политико-икономическа мрежа.

Анализът на Русинов показва, че политическата принадлежност на възложителя влияе не толкова върху общото ниво на риск, колкото върху неговия тип. Големите партии по-често са свързани с нискорискови процедури, но със структурно концентрирани пазари, докато малките политически участници са по-изложени на високорискови процедурно-базирани модели на обществени поръчки.

Смяната на политическата власт е основен обективен индикатор, който разкрива:

„че най-значимата промяна в динамиката на избора на изпълнители се наблюдава при прехода от кабинета на „Борисов 1“ към кабинета „Орешарски“, със $KS = 0,35$, както по отношения на финансов дял (0,35), така и по промяна в брой договори (0,41). Последвалите смени - от кабинетите на Борисов II / III и Борисов III към кабинета на Кирил Петков - също показват умерени разлики ($KS \approx 0,15-0,30$). Заклучва се, че най-значителната промяна в динамиката на изпълнителите е настъпила по време на кабинета на Пламен Орешарски. Наблюдават се по-малки, но все пак значими корекции около политическите преходи от 2015 г. и 2021 г.

...

След 2015 г. се отчита постоянно намаляващ дял делът на новите дружества намалява. Тази тенденция съвпада с политическите мандати в местната власт, които претърпяват рязко пренареждане с идването на политическа партия ГЕРБ, след което политическата конфигурация на местно ниво остава значително по-устойчива спрямо централната власт. Това потвърждава наблюденията на Broms, Dahlström и Fazekas (2019), според които, доминацията на една партия в местната политика води до неконкурентни резултати при процедурите за възлагане на обществени поръчки.“

Тъй като промените в политическата Власт са основен индикатор, Влияещ гоказуемо на оценката за (вуга) корупционен риск, в трета глава авторът се насочва към мрежови анализ на фирми и компании, които са печелели обществени поръчки, за да се демонстрират евентуални политико-икономически сраствания, завладяващи гържавата. Тук Русинов прилага комбинация от статистически количествени методи и качествен анализ на казуси и дълбочинни интервюта. Количественият анализ откроява наличието на малък брой „супер възли“ с много силна централност. Тази асиметрия показва, че върховете по този показател (топ 1%) са особено рискови по отношение на структуроопределящото си влияние. Това са 267 дружества, за които в последствие агрегираната сума, получена от обществени поръчки е значителна. Резултатът е забележителен: концентрацията на дружества, които

получават огромната част от поръчките позволява тези гружества да бъдат изучени и с качествени методи. От тази гледна точка съчетанието на количествени и качествени методи в тази част от дисертацията е особено плодотворно.

Заклученията, до които Русинов достига, потвърждават познатата в нашата литература теза на доц. Стойчо Стойчев за конкурентно мрежово завладяване на държавата (competitive network state capture), разработена от Стойчев (2017). Анализирани са конкурентни мрежи за влияние, “които взаимно се ограничават и в различни етапи имат различна относителна тежест” (Ibid, стр. 265). Завладяването е разгледано като паралелен процес, в който участват, както корпоративни играчи, така и политически партии, трансформирани в машини за печелене на избори Pavlović (2023). Според Русинов, мрежите съдържат:

1. Корпоративни участници и икономически агенти, търсещи преференциално третиране, регулаторна закрила и ограничаване на пазарната им конкуренция, чието участие в завладяването на държавата се мотивира от стремеж за извличане на рента, благоприятна регулаторна среда и икономическа експанзия. В замяна те преразпределят част от печалбата си под формата на подкупи и комисионни и/или чрез мобилизиране на служителите си за електорална подкрепа под формата на корпоративен вот. 2. Властови брокери, дефинирани като влиятелни фигури на местно ниво, които търгуват своя електорален потенциал с различни политически партии. Те осигуряват мобилизация на електорална подкрепа, а в замяна получават закрила от съдебно преследване и/или неправомерен достъп до публични ресурси. 3. Политически партии и елити, които използват контрола върху държавните институции (съдебен, регулаторен захват и други) за преразпределение на публични ресурси.

В качествената част на изследването са проучени шест казуса, подбрани въз основа на следните критерии: обществен интерес към темата, концентрация на

ресурси и/или размер на предполагаемо източени средства, наличие на достоверна информация за предполагаема корупция, злоупотреби, покровителство или клиентелистки практики и капацитет на всеки случай да илюстрира отделен механизъм за завладяване на държавата или извличане на ресурси.

Предложената теоретична рамка и динамика съответства на модела на Хенри Хейл за патронална политика, при който властта се упражнява от „три широки групи от колективни участници: местни политически машини, мощни политизирани корпоративни конгломерати и различни клонове на държавната власт.“ (Hale, 2015: стр. 10).

Общото заключение, до което Русинов достига е, „че наблюдаваната комбинация от ниска конкуренция, висок корупционен риск и признаци на политически фаворитизъм в България се дължи на слабата институционализация на партийната система, високата електорална волатилност, липсата на устойчиви местни партийни структури и временният характер на елитите“.

Авторът извлича и политически импликации от резултатите: „интегриране на данните за обществените поръчки в стандартизирана оценка на корупционния риск, с което да се позволи *ex ante*, а не *ex post* институционални действия; създаване на аналитични звена в Агенцията за обществени поръчки и в Агенцията за държавна финансова инспекция, която да адресира ниските нива на конкуренция и високия корупционен риск; идентифицирана е необходимост от целенасочена работа за подобряване на капацитета на прокурорите за разследване на престъпления, свързани с обществени поръчки; оценка на въздействието на административните санкции, предвидени в Закона за обществените поръчки.“ Това са полезни изводи, които обуславят и практическата значимост на изследването.

Русинов предлага и някои нестандартни мерки като възможни решения на проблемите в областта на обществените поръчки: административна и

наказателна амнистия за изпълнители, които са участвали в корупционни практики, но желаят да предоставят сведения за продължаващи и системни корупционни механизми в сектора.

В обобщение, може да се каже, че очертаните от дисертанта приноси са Верни: „1. осъществено мащабно емпирично изследване на обществените поръчки в България за периода 2009-20226 г., което разкрива устойчиви зависимости между политическите цикли и избора на дружества изпълнители на обществени поръчки, свидетелстващи за наличие на политически фаворитизъм в разпределението на обществени поръчки. Разработени и развити са изследователски инструменти и индикатори за оценка на корупционния риск в обществените поръчки, включително система от „червени флагове“ и индекси за динамиката на дружествата изпълнители, базирани на събрани и унифицирани данни, които са отворени за целите на бъдещи емпирични изследвания. 3. Разширена е съществуващата теоретична рамка за конкурентно мрежово завладяване чрез анализ на взаимодействието между корпоративни актьори, политически партии и местни властови брокери. 4. Формулирани са конкретни препоръки за политики за противодействие на корупцията в областта на обществените поръчки, основани на резултатите от изследването.“

Като всяко научно изследване и дисертацията на Русинов има своите ограничения и дори някои слабости. Но впечатление прави, че те са като цяло незначителни и може би не си струва да се споменават. Работата е много компетентно написана и показва високо познаване на state-of-the-art научна литература и методология. Изследователските въпроси са ясно формулирани и емпиричната им проверка е убедителна. Все пак дисертацията повдига някои неразрешени въпроси, основният от които е за състезателното завладяване на държавата от алтернативни мрежи. Особено в периода след 2021 г. политическото състезание у нас доведе до много честни промени в управлението и би било добре да се види, какъв е ефектът от това върху корупционния риск и мрежите. Жалко е всъщност, че изследването свършва точно 2022 г. и е невъзможно да бъде отчетен точно този ефект. В тази

Връзка трябва да се изследва и времевия компонент: не само смяната на една мрежа с друга, а и времето в която една мрежа стои на власт вероятно е сериозен фактор за корупционния риск и неговия вид. Русинов засяга този проблем на ниво местна власт, като твърди, че доминацията на една партия в нея води до висок корупционен риск.

В този смисъл „конкурентното“ завладяване на държавата не трябва да се мисли като някаква една ли не ефективна конкуренция между алтернативни мрежи, които честно и справедливо се редуват във властта. Този конкурентен „пазар“ на влияние изглежда е винаги изкривен в една или друга посока: ако не е така, участниците в него няма да имат стимул да се отклоняват от правилата и да поемат рискове, ако резултатът за тях не би бил привилегирован. Затова трябва да се обясни по-детайлно и дълбоко възможно ли е изобщо властта често да се сменя, а нещата да си остават същите (просто да се сменя една мрежа с друга). Подобен модел страда логически както с оглед на потенциална липса на рационална мотивация от участниците, така и с оглед на емпирично потвърждение за по-дълъг период от време. И наистина, периодът 2009-2022 година е период на доминация на една политическа партия (и нейни сателити) в България: в този смисъл горепосочената проблематика не може да бъде адекватно тествана в него.

Въпреки тази критика, дисертацията на Русинов е впечатляваща и той отговаря на другите изисквания на закона за присъждане на степенята „доктор“. Нещо повече, Марио Русинов вече се налага като обещаващ млад изследовател, който участва в престижни научни форуми: например, общите конференции на ECPR, където той е член на групата по изучаване на корупцията.

На базата на изложените аргументи, подкрепям напълно присъждането на научната и образователна степен „доктор“ в направление политически науки на Марио Русинов и му пожелавам успех в научната кариера. Препоръчвам силно дисертацията му за публикация.