

3. ЗАВЛАДЯВАНЕ НА ДЪРЖАВАТА

Широкоразпространената административна корупция свидетелства не само за нарушения от страна на служителите в публичния сектор в техните контакти с бизнеса и гражданите. Ситуацията се усложнява и от високите нива на политическа корупция, т.е. разпространеността на корупционни сделки, в които участват представители на ръководството на публични институции и политици на изборни длъжности. В типичния случай корупционните сделки на различни нива на публичните институции са свързани. През последното десетилетие се засили вниманието към типа корупционни сделки, който обикновено се обозначава като „завладяване на държавата“. Това се отнася до поведението на влиятелните (като правило в бизнес средите) актьори, които са в състояние да си извоюват преференциално третиране чрез сложни корупционни сделки и други нарушения на закона. Те постигат подобен статут чрез влиянието си върху държавната политика, която обслужва техните частни, а не общите (публичните) интереси.

В сферата на бизнеса това означава извоюване на монополни позиции на отделни фирми в рамките на специфични пазари. Същите фирми обикновено получават привилегирован достъп до публични ресурси чрез спечелване на обществени поръчки. Завладяването на държавата може също да бъде използвано от сенчести бизнес структури за защита на техните операции в скритата и дори в „черната“ икономика.

Завладяването на държавата представлява сложна форма на корупция, която се проявява по два основни начина:

- Завладяване на обществени институции от частни интереси, т.е. случаите, когато едри бизнес интереси използват различни форми на корупция, за да си гарантират монополна или привилегирована позиция в определени сектори;
- Завладяване на публични институции (тяхното приватизиране), т.е. случаите, когато публичните институции се използват за събиране на „рента“ от своите служители и/или техните началници по върховете на управленската йерархия.

Тези две форми на завладяване на държавата са свързани помежду си, тъй като административната корупция, наред с политическата корупция, са сред основните използвани инструменти.

Приватизация на публичните институции

Основните показатели за фактичката **приватизация на публичните институции от техните служители** в България позволяват идентифицирането на тази форма на корупция и оценката на нейната опасност.

Корупцията в България е широко разпространена, придобила е **системен характер** и функционира като **допълнителен данък** за достъп до публични услуги¹⁶. Той се възприема като нещо обичайно както от гражданите, така и от държавните служители. Ендемичният характер на корупционните сделки достигна такова ниво, че правителството не е в състояние да контролира ефективно своята администрация, а вместо това прокарва политики, които водят до намаляване служебната натовареност, увеличаване на заплатите, намаляване на отчетността, прозрачността и отговорността на служителите. Опитите за реформиране на администрацията срещат отпор от онези, които твърдят, че публичните институции са затрупани с работа при твърде ниско заплащане на служителите в тях¹⁷.

Радикалните реформи в администрацията са блокирани, а когато се направят стъпки в тази насока, те обикновено се свеждат до намаляване броя на незаетите длъжности. Липсата на нужния капацитет или воля за реформи имат редица измерения:

Противодействие на отчетността и прозрачността. Най-често опитите за по-голяма прозрачност и отговорност на администрацията се блокират. Много често различните административни служби блокират достъпа до информация за собствените си дейности, като по този начин крият преднамерените нарушения на закона, некомпетентните действия на служителите или други считани за недопустими от обществеността действия на публичните институции¹⁸. Затова първата стъпка за преодоляване на създалото се положение е да се разреши достъпа на обществеността до електронните публични регистри, включително и до редовно обновяваните регистри и до разширеното търсене на данни в тях.

Ограничаване на отговорността. Администрацията на практика е неуязвима за действията си, като щетите и преразходите се поемат от данкоплатците. Това се отнася както за изпълнителната власт¹⁹,

¹⁶ Това е заключение, съдържащо се в предишни Доклади за оценка на корупцията (например в: Антикорупционни политики срещу завладяването на държавата. София: Център за изследване на демокрацията, 2014).

¹⁷ Голям брой служители на Министерството на вътрешните работи блокираха ключови кръстопътища в София като част от протестите в защита на социалните си права. Подобни дейности са забранени за служители на това министерство, така че участниците в тези протести би следвало да бъдат разследвани. Досега, според наличната информация, подобни действия не са били предприети.

¹⁸ Така например, БНБ предостави публичен достъп до информацията за заплатите на висшето ръководство на тази институция в изпълнение на съдебно решение по този повод.

¹⁹ Възстановяването на незаконно изразходваните фондове в рамките на оперативните програми на ЕС на централно и местно равнище винаги е за сметка на държавния бюджет без да се санкционират съответните служители, отговорни за въпросните преразходи.

така и за съдебната система²⁰. Честа практика е случаите на публично оповестени системни нарушения на правилата, като например тези с продаването от производителите на електричество от възобновяеми източници на енергия, произведена през нощните часове, с което си осигуряват по-високи цени, да остават без последствия.

Толеране на злоупотреби с власт. Администрацията в повечето случаи проявява толерантност спрямо нарушенията на правилата от страна на висши служители или изпълнителски кадри. В това отношение злоупотребата с дискреционна власт (независимо дали е преднамерена или следствие на некомпетентност) винаги остава скрита и несанкционирана. Когато се разкрият съответни нарушения, в повечето случаи отговорните за това служители не получават наказания²¹. Така например, когато Инспекторатът на Министерството на вътрешните работи (Дирекция „Вътрешна сигурност“) констатира, че на практика всичките служители в „Пътна полиция“ са замесени в корупция, това не доведе до тяхното уволняване или до налагане на други санкции. Поради неспособността на Министерството на вътрешните работи да се справи с корупционните практики в „Пътна полиция“, неговото ръководство реши да забрани на служителите в нея да спират за проверка шофьорите на МПС. В друг случай цяла смяна на Свиленградската митница – 33 души – бяха задържани, като от тях бяха иззети около 100 000 лева дневна „заработка“. Мнозина от тях са били уличавани в корупция и в миналото, но са били възстановени на постовете си, поради „липса на доказателства“.

Ниските заплати като невалиден аргумент. В редица публични изявления ръководителите на държавни институции твърдят, че техните служители имат ниски заплати и следователно „твърде строгото взиране в техните допълнителни приходи“ е социално неприемливо. Най-често понятието „ниско заплащане“ не се основава на сравнение с размера на възнагражденията на служителите в други институции в страната, а с тези в по-развитите страни – членки на ЕС.

Провалът на наблюдението на имуществото. Провеждането на една от най-важните антикорупционни мерки – декларирането на приходите и личното имущество – на практика бе провалено, тъй като досега няма нито един случай на наказание за нарушаване на това задължително изискване. Обикновено декларациите за имуществено състояние се подават в срок, но поради липсата на достатъчни институционални ресурси и управленска воля, на практика те не се проверяват за несъответствия, а случаите на нарушения не са разследвани. Много са случаите на държавни служители, за които е публично известно, че живеят охолно и чиито доходи не са проверявани от контролните и правоприлагащите органи. Неотдавнашният случай с многомилionните инвестиции от депутат, който официално

²⁰ Изплащането на щети по осъдителни решения срещу България се поема във всички случаи от държавния бюджет (данъкоплатците), като не се отразява на бюджета на съдебната власт.

²¹ Мониторинг на антикорупцията в Европа: Оценка на антикорупционните политики и измерване на корупцията. София: Център за изследване на демокрацията, 2015.

декларира скромни доходи и имущество, не доведе до съответна реакция от компетентните власти.

Държавни служители в ролята на „членове“ на организирани престъпни групи. В някои публични институции служители се държат като членове на организирана престъпна група, чиято цел е събиране на корупционна „рента“. Такъв е примерът с арестуваните след дълъг период на видеонаблюдение членове на група служители в изпълнителната агенция „Автомобилна администрация“. Подобна бе ситуацията, възникнала в Държавната агенция за метрологичен и технически надзор, където бе установено, че 600 бензиностанции са били извадени нарочно от списъка на Агенцията и така са били изключени от контрола, осъществяван с нейното техническо оборудване. Тези корупционни практики са тясно свързани с широкомащабната намеса от страна на политици на изборни длъжности в работата на държавните структури. Веднага след идването си на власт, например, всяко поредно правителство започва дейността си със „завладяване“ ключови контролни и правоприлагащи институции, чрез назначаване на политически лоялни дейци на ръководни длъжности. Особено важно се счита завладяването на Министерството на вътрешните работи – както на централно, така и на регионално ниво, Агенцията „Митници“ и други подобни институции. Показателно е, че често политическите дебати са изпъстрени с обвинения, че дадена партия „завзема държавните институции“, за да „консумира власт“. Обстоятелството, че тези обвинения се считат за клишета, показва, че различните форми на политическата корупция, патронаж и завладяване на държавата са се превърнали в нормални практики на политическата класа.

Инструменти на завладяването на държавата

Подкупите и корупционната „рента“ в рамките на държавната администрация се трансформират в цялостна приватизация на управленската сфера на политическо равнище. С течение на годините всичките управленски нива в България **бяха завладявани от частни интереси**, което доведе до ниска ефективност, слаба ефикасност и намаляване размера на публичните ресурси на изпълнителната власт. Дейността на повечето правоприлагащи и контролни институции (Вж. Каре 1) е блокирана или затруднена от една страна от опитите за извоюване на нелегитимни привилегии, а от друга страна от частни интереси, които на практика контролират политиките на държавните институции. Сред най-важните ресурси и често използвани канали за подчиняване държавата на частни интереси са:

Прокарване на нови закони или на изменения и допълнения на съществуващи такива с оглед гарантиране на лични бизнес интереси, имунитет срещу разследване или за елиминиране на конкуренти (лобистко законодателство). Така например, регламентът, който предоставя по-добро третиране на производителите на електроенергия от възобновяеми източници, им позволява по-високи нива на печалба за прекалено дълъг период. Голяма част от тези енергийни мощности са построени с финансиране от ЕС, но законите не позволяват на правителството да ограничи субсидиите. Освен това, неотдавна

прието изменение на *Закона за обществените поръчки* позволяваше на правителството да закупува медийно време без провеждането на конкурси. Наскоро след приемането му се наложи текстът да бъде коригиран. Като правило, след като бъде „запушена“ някоя „дупка“ в законодателството, позволяваща да бъдат избегнати строго дефинираните процедури, веднага се създават други подобни възможности с аргумента, че множеството случаи на неуспешно завършени проекти се дължат на прекалено усложненото законодателство в сферата на обществените поръчки.

Политическата корупция се превърна в канал за въздействие върху законодателната и съдебната власт. Примери в това отношение са реакциите на институциите на банкрута на Корпоративната търговска банка, както и разходите, свързани с проекта за ядрена електроцентраля „Белене“. В началния стадий на разследването и на двата случая институциите направиха смели изявления, обещавайки, че отговорните за тези скандали ще бъдат разследвани и техните деяния – разкрити. Впоследствие обаче се оказа, че тези обещания са под въпрос не на последно място поради системни пропуски на следствието и продължителните разследвания, чието завършване постоянно се отлага.

Частен контрол върху правоприлагащите и контролните институции. Съществуват множество доказателства, че корумпирането на служители на регулаторните, правоприлагащите и контролните/надзорните институции е един от основните методи за блокирането на разследвания и противодействие на мерките, насочени срещу монополните позиции на някои фирми. Преследвайки собствените си цели, тези фактически монополи оказват негативно въздействие върху цените на стоките и водят до нарушаване на данъчното законодателство, митническите разпоредби и другите закони. Скорошен пример за подобна зависимост бе липсата на правителствена реакция на обвиненията за картелни договорки за цените на дребно на горивата. От друга страна, миналата година правителството постигна успех в събирането на ДДС и акцизни приходи от пазарни ниши, където в миналото това бе невъзможно: алкохол, цигари и горива. Въпреки това, независимо от разкритите масивни схеми за укриване на данъци и събраните в големите размери вземания (повече от минали години), имената на извършителите (за които се твърди, че нарушават закона от години) не бяха официално обявени. Конкретните приходи по сектори и институции също не бяха официално обявени.

Корупция при достъпа до публични ресурси. Тази корупция обхваща обществените поръчки и субсидии. Според независими мониторингови проучвания малка група привилегировани фирми продължава да получава големи части от въпросните ресурси, независимо от това коя партия е на власт. Скъпоструващи за бюджета и данъкоплатците са примерите с обществените поръчки за газопровода „Южен поток“ и строителството на магистрала „Хемус“ (договори на стойност над 2 млрд. лв.), макар тяхното изпълнение да е спряно в началото на 2016 г. от правителството, след изричното и доста спорно разпореждане на премиера.

Въздействие върху публичните политики. Това включва редица случаи на порочно въздействие върху правителствените политики в различни икономически сектори (например правителството в повечето случаи е уязвимо от натиск от транспортните компании), както и върху икономическите и социалните политики (понастоящем правителството обсъжда национализирането на частните пенсионни спестявания, поради лошото управление на частните пенсионни фондове), бюджетните разходи и външната политика.

Каре 4. „Лукойл“: ценообразуване в условията на монополен пазар и доминиращо положение в енергийния сектор

България е на 100 % зависима от вноса на суров петрол от Русия. Единствената компания, която внася петрол за преработка в България, е руската „Лукойл“, чрез рафинерията „Лукойл Нефтохим“ в Бургас. „Лукойл“ е най-голямата компания в България с приходи от 3,9 млрд. евро за 2013 г. Заедно с търговското си дружество за дистрибуция на горива „Лукойл България“, и другите прилежащи компании, „Лукойл“ е и най-големият данъкоплатец в страната като внася приблизително 1/4 от общите данъчни постъпления в националния бюджет. Рафинерията на компанията е най-голямото предприятие по преработвателни мощности за нефт на Балканския полуостров.

„Лукойл България“ на практика контролира търговията с горива на едро не и без негласната подкрепа от страна на антимонополната комисия и на няколко поредни правителства, които въведоха усложнени процедури, възпрепятстващи други вносители да бъдат конкурентоспособни на местния пазар на горива. През 2009 г. промяна в Закона за акцизите и данъчните складове постанови, че всички вносители на горива е необходимо да притежават или да наемат складове с инсталирани технически устройства за осъществяване на контрол върху движението и ползването на акцизните стоки. Вносителите трябва също така да поддържат запаси на гориво за 2 месеца съгласно европейските регулации. „Лукойл“ контролира голяма част от складовете за горива, а единственият конкурент „Нафтекс“ (другия голям собственик на складовете) отказва да обслужва конкурентни вносители. Вследствие на законодателната промяна, вносът на горива се превърна в много по-скъп бизнес и редица големи дистрибутори предпочетоха да възприемат метода на ценообразуване на „Лукойл“ и да запазят маржа си на печалба вместо да търсят алтернативни доставки.

След обвиненията в монополно ценообразуване и укриване на данъци през 2011 и 2012 г., Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) извърши подробен анализ на пазара на горива,

който установи липса на доказателства за картелно споразумение между „Лукойл“ и едрите дистрибутори. Според Комисията действително е налице висока концентрация на собствеността по отношение на горивните складове, но официална проверка на „Лукойл“ и „Нафтекс“ така и не бе разпоредена. Вместо това бе отправена препоръка към правителството да се търсят възможности за сътрудничество със съседни държави по отношение на съвместно ползване на складове. Четири години по-късно ситуацията остава непроменена.

Чрез възпрепятстване на алтернативни вносители и контрол върху търговията с горива на едро и дребно, руските петролни компании съумяха да предотвратят намесата на държавните институции и националните регулаторни органи, запазвайки по този начин доминираща позиция на местния пазар. В резултат на това България се характеризира с един от най-високите дялове на разходите за преработка и дистрибуция в ЕС в цената на горивата. Извън продължителната правна битка на Агенция „Митници“ с „Лукойл“, нито КЗК, нито НАП са предприемали някакви видими действия, с които да потвърдят или отхвърлят обвиненията срещу „Лукойл“ в общественото пространство относно избягването на ДДС, акцизи и данък печалба чрез непрозрачно трансферно ценообразуване.

Източник: Управление на енергийния сектор и енергийна (не)сигурност в България. София: Център за изследване на демокрацията, 2014 г.

