

### 3.1. Държавно регулиране на икономиката и антикорупционни стратегии

*Петкан Илиев*

#### План

1. Държавно регулиране на икономиката и корупционна среда
2. Корупция и антикорупция в данъчната сфера
3. Лицензионни, разрешителни и ограничителни режими
4. Обществени поръчки и корупционни практики

Правителствата на индустриално развитите държави ежегодно изземват под формата на данъци почти половината от БВП на съответната страна, като същевременно разходват доста по-големи суми за изпълнение на своите функции, от тези които те получават от събраните данъци и такси. Делът на държавните разходи от БВП в страните с развита пазарна икономика е 25,9%, а средно за света – 36,9 на сто. За държавите от Централна и Източна Европа /бившите социалистически страни/ този дял е средно 54,1 на сто. След началото на демократичните промени в България делът на държавните разходи в БВП от 42,95% през 1991 г. се увеличава на 48,34% през 1993 г. и постепенно намалява до 32% през 1998 г., за да достигне отново 42,4% през 1999 г. и да се задържи на нива над 40% през последните 3 години. По Закона за държавния бюджет разходите на държавата за 2002 г. представляват 41.3% от прогнозния брутен вътрешен продукт (БВП), което е намаление с 0.7% в сравнение с 2001 г. В същото време към първото полугодие на 2002 г. правителственото потребление на стоки и услуги остава на нивото от 2001 г. - 9.8% от БВП или 1.4 млрд. лв.<sup>1</sup> **Необходими са по-решителни действия за намаляване на общата тежест на държавата в икономиката** в посока под 35% разходи от БВП, за да се намали цялостният корупционен потенциал в стопанската сфера. В този смисъл заложените 38.6% консолидирани държавни разходи за 2003 г. са стъпка в правилната посока. Това показва, че от гледна точка на световната практика вече сме около средното за света равнище. Държавните органи играят значителна роля в икономическия живот, въздействайки върху функционирането на икономиката. Но това, от друга страна, създава жизнената среда за разгръщане на корупционни практики.

Европейските страни и САЩ са придобили значителен опит във въвеждането на механизми за предотвратяване на конфликти на лични и групови интереси, предотвратяване на преплитането на служебни и лични интереси, за гарантиране прозрачност на доходите, за надзор над установените правила и пр. В законодателствата на държавите от ЕС са предвидени норми за професионална етика.

Съществено място в борбата против корупцията заемат правната и административната система /Вж. Раздел 2/ в България, които биха довели до по-голяма прозрачност в работата на администрацията и биха свили корупционните практики до едно приемливо за обществото равнище.

<sup>1</sup> По данни на НСИ. Следва да отбележим, че тези данни са почти два пъти по-малки от представяните на МВФ, защото не включват преките правителствени субсидии към населението.

## 1. Държавно регулиране на икономиката и корупционна среда

- **С какво се занимават държавните структури?**

На първо място, *държавните органи на властта определят правната рамка, при която функционира съответното стопанство*. Регулиращата рамка обхваща както регионалните /местните/ правила, ограничаващи използването на поземлената собственост и дислокацията на предприятията, така и правилата за безопасност и охрана на труда, строителните норми, стигайки до крайната регулация, каквато е пълната забрана на някои видове дейности – търговията с наркотици и пр.

На второ място, *държавните структури купуват и произвеждат различни стоки и услуги*. Някои от тях, като отбраната, образованието, строителството и поддържането на транспортната инфраструктура и пр., осигуряват дейността на фирмите и домакинствата. Голяма част от тях се предоставят на техните ползватели безплатно, други са платени.

На трето място, *държавните органи за управление осъществяват т.нар. трансферни плащания*. Трансферните плащания (transfer payment/transfer income) представляват направените плащания или полученият доход, които не са свързани с плащането на определени стоки и услуги и като такива не се отчитат при измерването на БВП. Примери за такива плащания са пенсиите, помощите за безработица, социалните помощи и пр.

На четвърто място, *правителствата заплащат придобиваните от тях стоки и услуги и извършват необходимите трансфери основно за сметка на данъчните постъпления*. Потребността от държавната институция в обществото и конкретизирането на нейните функции в условията на пазарната икономика е породила необходимостта от данъчно облагане на стопанските субекти – фирми и домакинства.

На пето място, *с помощта на разходите, които правят, и данъците, които събират, правителствата играят водеща роля в разпределението и преразпределението на ресурсите в икономиката*. Във връзка с отговорите на основните въпроси в икономиката правителството участва в избора на това, *какво* да се произвежда – от разходите за отбрана и образование до подкрепата на науката и културата; то въздейства върху това, *как* да се произвежда – посредством регулативната политика и правната система; правителството оказва влияние и върху това, *за кого* да се произвежда – чрез данъците и трансферните плащания то изземва доход от едни свои граждани и прехвърля доход върху други.

Освен това пряко въздействие, правителствата оказват и косвено влияние върху разпределението на ресурсите чрез данъците и субсидиите. Този механизъм на косвено въздействие се трансферира посредством цените и равнищата на производство на отделните пазари. Така например, когато правителството обложи с акциз виното, то като цяло намалява обема на неговото производство, а когато въведе субсидия за производството на пшеница – увеличава размера на нейното производство.

В основата на регулативната функция на държавата стоят следните няколко определителя:

- 1/ законите върху, които се базира регулативната намеса на държавата;
- 2/ държавните органи, контролиращи спазването на тези закони;
- 3/ контролиращите институции на държавните органи.

Регулативната функция на държавата обаче дава възможност за получаването на

доходи и богатство от определени групи в обществото, които са свързани с администрирането на икономиката и обществения живот. Един от начините за ограничаване влиянието на политиците и бюрократите е създаването на прозрачни законови правила за воденето на стопанството.

*Теоретиците от т. нар. “Школа за позитивно управление” обясняват успехите на малките европейски нации с факта, че в тези държави на 1 000 жители се падат повече чиновници в държавната администрация, отколкото в другите страни, вкл. и в индустриално развитите държави. Така например в Канада на един чиновник се падат 79 неадминистратори, в САЩ – един на 95, в Русия – един на близо 400 души. България обаче е изключение от тази теория, защото, ако приемем за достоверен броя на чиновниците ни, който според някои източници е около 100 000, то трябва да сме най-проспериращата държава, тъй като на 1 бюрократ се падат 80 души.*

• **Държавно регулиране и източници на корупция**

Регулативната намеса на държавата създава естествена среда за корупционни практики. Там, където степента на държавното вмешателство е значително и държавната администрация има широки правомощия за прилагане на правителствените разпоредби, частниците обикновено “разрешават” своите проблеми, плащайки подкупи. Идентифицирането на подобни, индуцирани от държавната политика, източници на корупция е полезно при поставянето им под контрол.

**Принципи на борбата с корупцията в стопанската сфера**

**Управление на обществения сектор:**

- Адекватно платена публична администрация, базирана на качеството на услугите
- Управление на бюджетните разходи (трежъри<sup>2</sup>, обществени поръчки, одит)
- Данъци и мита
- Осигуряване на обществени услуги (здравеопазване, образование, енергетика)
- Децентрализация с повишаване на отговорността

**Конкурентен частен сектор:**

- Реформа на икономическата политика
- Реструктуриране на монополите
- Опростяване на правилата за влизане и излизане от пазара
- Прозрачност в корпоративното управление
- Бизнес асоциации

*Източник:* “Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate”, The World Bank, Washington D.C., 2000, p.xxii

<sup>2</sup> Съкровище, хазна – централният икономически и финансов департамент в правителството на страната, наричан така главно в САЩ и Великобритания; отговаря на Министерството на финансите в останалите страни. Съкровището отговаря за цялостната икономическа и финансова политика на правителството, като се занимава основно с управлението на вътрешното търсене, платежния баланс, монетарната политика, данъчното облагане, обществените разходи, бюджета, приходите и емитирането на държавни ценни книжа.

Потенциалните източници на корупция, свързани с държавната намеса в икономиката, могат да се търсят в следните няколко посоки:

**1. Търговските ограничения** са основен източник, формиращ предпоставки за корупционни практики. С други думи, защитата на местната индустрия от международната конкуренция генерира облаги, за които местните предприемачи са готови да “платят” под формата на подкупи. Така например българското правителство въведе защитно мито от 40 на сто за внос на амониєви торове, като мярката ще важи половин година и влезе в сила от 1 юли 2002 г. “Кремиковци” лобира за 30% защитни мита срещу дъмпинговия внос на стоманени изделия. Вероятният ефект от въвеждането на защитните мита за зеленчуци през 2002 г. например е повишаване на цената за потребителите, увеличаване на стимулите за незаконен внос и корупция, вероятни ответни мерки от съседни страни и допълнителен натиск от различни производители за “защита”. Този извод се потвърждава от заявените искания за въвеждане на мита от производителите на стомана, торове, обувки, капачки, някои агростоки и др. В същото време Република Македония вече обяви намеренията си да въведе ответни на българските мита мерки.

***Някои защитни мита, въведени през 2002 г.***

1. Защитни мита за местни производители на зеленчуци /домати, лук, шалот, краставици, корнишони, бяло главесто и червено главесто зеле, сладки пиперки и др.
2. Защитни мита за производители на изкуствени торове
3. Защитно мито за производители на кроненкоркови капачки

*Източник: Вестник “Капитал”, 18-24 януари 2003 г., с.11.*

**2. Държавните субсидии** също са съществен източник на корупция. Обяснявайки корупцията като функция от индустриалната политика, експерти показват, че субсидиите за преработвателната промишленост /измерени като дял от БВП/ са свързани с индикаторите за корупция.<sup>3</sup> У нас корелационната картина не е по-различна особено що се касае до “субсидираното” селско стопанство. В рамките на пазарната философия субсидиите би трябвало да бележат тенденция на понижение. Но, анализирайки “лошите” примери на БДЖ /запазващо се държавно субсидиране през последните години на ниво 0,8% от БВП/ и енергийния сектор /субсидирани цени на електроенергия и централно отопление за домакински нужди/, средата за корупционни практики остава непокътната. Тези примери могат да бъдат и продължени. Идеята например бюджетната субсидия за селското стопанство от 0,15% от БВП сега да се увеличи на 0,5 на сто, а от 2004 г. бюджетните пари за отрасъла да бъдат фиксирани на 0,5%, така че в навечерието на приемането ни в ЕС хазната да отдели за земеделието над 600 млн. лева, може само да бъде още един “лош” пример за субсидирана икономика.

<sup>3</sup> Вж. *Икономическата цена на корупцията, Център за икономическо развитие/Коалиция 2000, С., 1999 г., с. 11.*

**Някои субсидии, въведени през 2002 г.**

1. Субсидия от 100 млн. лв. за развитие на алтернативно земеделие в Родопите
2. Субсидии към държавни предприятия /увеличаване на капитала на “Балканкар холдинг” и на Насърчителна банка с вноско от правителството съответно от 4,2 млн. лв. и 9,9 млн. лв.

Източник: Вестник “Капитал”, 18-24 януари 2003 г., с.11.

**3. Контролът върху цените** е също потенциален източник на облаги и следователно стимулира определен тип корупционно поведение. Например предприемачите биха желали да подкупят държавни чиновници, които да поддържат цените на стоките за междинно потребление под пазарните и да фиксират по-високи изкупни цени от страна на правителството.

Спорен елемент от икономическата политика на правителството през 2002 г. беше създаването на фонд “Зърно” и въвеждането на **субсидии за производителите на зърно**, като отговор на засилен социален натиск. Подобни инициативи за извънредно изразходване на бюджетни средства създават изключително благоприятна среда за корупция, нарушават функционирането на пазара и не решават съществуващите проблеми. Допълнително те засилват обществените очаквания за получаване на извънредни помощи чрез масиран социален натиск. Фонд “Зърно” не постигна задачата си да стабилизира пазара, като заявените от производителите за изкупуване количества не достигнаха предвидените 200 000 т. от Министерство на земеделието и горите (МЗГ). В същото време фондът изкупи зърното само на регистрираните производители, които получават държавни субсидии по линията на фонд “Земеделие”, и им помогна да реализират рано през годината безрискова печалба за сметка на данъкоплатците. В пресата бяха цитирани и случаи на опити за продажба на нискокачествено зърно на обявената фиксирана цена, което подсилва опасенията за вероятна корупция и опити за “присвояване” на държавата. Добрата идея на МЗГ да използва за закупуване на зърното регионалните стокови борси беше обезсмислена до голяма степен от въвеждането на квоти за отделните области, което елиминира конкуренцията между производителите за предлагане на по-качествено зърно.

**Някои примери за контрол върху цените през 2002 г.**

1. Решение за изкупуване на 200 000 т. зърно по фиксирана цена от 160 лв. за тон
2. Правителствено определяни цени за електро-, топлоенергия, телефонни и пощенски услуги и пр.

Източник: Вестник “Капитал”, 18-24 януари 2003 г., с.11.

**4. Ниските заплати в сферата на държавната администрация**, съотнесени към заплатите в частния сектор, също са потенциален източник за корупция.

Това, което теорията и практиката доказват, обаче е, че вярата в честността на чиновника никъде не е абсолютна. Фигурата на предприемчивия бюрократ, който

превръща своята длъжност в подобие на търговско предприятие, присъства в историята практически от момента на възникването на държавата, т.е. проблемът с корупцията не е разрешен в нито една държава по света, но държавата е тази, която стеснява или разширява възможностите за извличане на лични материални и нематериални изгоди, оптимизирайки своите регулативни функции.

Единственото изключение е Сингапур, където почти 100% от запитаните, работещи в държавните учреждения, вярват, че техният началник никога не е вършил действия, с които се облагодетелства поради своя държавен пост. Вероятно причината за това се крие във факта, че сингапурският бюрократ е най-високозаплатеният държавен служител в света. Премиерът на този град-държава заработва почти 1 млн. долара годишно. Сингапурските министри получават 3 пъти по-малко от премиера, но и те са по-високо платени дори от американския президент. Освен това в Сингапур се прилага изключително строго наказателно правораздаване.

**5. Наличието на държавни или частни монополни структури** в икономиката също изкривява действието на пазарните сили и съсредоточава значителни ресурси в малък кръг стопански субекти, което е силна предпоставка за възникване на корупция. Концентрацията на икономическа мощ води до корупция в две направления. От една страна, контролът върху ограничен ресурс позволява на държавната или частната администрация да търси подкупи за достъп до него. От друга, монополните печалби могат да бъдат използвани за “присвояване” на държавата и запазване на съществуващото статукво. Изследванията на “Витоша рисърч” сред малки и средни предприятия показват, че по отношение на корупционния натиск от страна на монополиста няма съществена разлика между държавния и частния сектор. Ето защо приватизацията на държавните монополи не е решение в този случай, без адекватна либерализация и силен регулативен надзор.

## **2. Корупция и антикорупция в данъчната сфера**

### **• Фискална политика и корупция**

Всеки ден правителствата взимат решения, които оказват влияние върху живота на цялото население. Икономическите решения засягат политиката относно доходите, данъчните ставки, размера и структурата на публичните разходи, както и правилата за водене на бизнеса.

Един от косвените индикатори за наличието на корупционни практики в стопанството е свързан със засиления фискализъм на държавата през последните няколко години. Преходът към пазарно стопанство обективно наложи свиване на публичния сектор в Република България. Концентрация на над 40% от БВП през каналите на бюджета е характерна за държавите със засилени социални функции. За страните в преход обаче това означава концентрация на икономическа мощ в ръцете на администрацията.

Очевидно българската държава трябва да ограничи своите фискални функции, което е част от процеса на пазарни реформи в страната. В този смисъл намаляването на данъчната тежест е само едно от условията за привеждане на административната машина в съответствие с изискванията на модерното пазарно стопанство. Засега политици и

експерти все още не са дали задоволителен отговор на въпроса: *каква данъчна система искаме да имаме и как тя може да бъде изградена?* Проекциите са доста общи, “мъгляви” и непоследователни, преследващи предимно политически, а не икономически цели. Така че, зад тази обща картина са налице немалко различия в прилагането на данъчните закони, което пък поражда “данъчно бягство” от страна на определени групи данъкоплатци, вкл. и чрез механизмите на корупцията.

- **Управление на публичните разходи**

Едно от условията да се свие корупционната среда е да се подобри процесът на управление на публичните разходи. Отделът “Бюджет и държавно съкровище” в Министерството на финансите е модернизирал функциите си, организационно се е реструктурирал и е въведена информационна система за финансово управление. Същевременно структурата на разпоредителите с бюджетни средства е рационализирана и броят им е намален. В началото на 2002 г. правителството въведе някои промени в бюджетната процедура, насочени предимно към подобряване разпределението на бюджетните средства между отделните сектори, чието прилагане започна с изготвянето на бюджет 2003.

Въпреки значимия напредък /установен е ефективен контрол върху паричните потоци и е постигнат стриктен контрол върху съвкупния обем на публичните разходи/, необходимо е реформите да продължат при дейностите по:

1. планирането на бюджета;
2. изпълнението на бюджета, счетоводната отчетност и одита;
3. финансовото управление на местно равнище.

*Всичко това означава, че трябва да се премине към цялостен процес на бюджетниране в средносрочен план с по-добра стратегическа наличност. Освен това системата на последващ контрол все още е слаба и обратната информация от гражданското общество за качеството на услугите и целесъобразността на приоритетите на практика не съществува. Същевременно вътрешният финансов контрол, който е ключово изискване за членство в ЕС, трябва да стане действащ при всички първостепенни разпоредители с бюджетни средства.*

- **Данъчна и социално-осигурителна тежест**

Преходът към пазарно стопанство поставя нововъзникващия бизнес и правителството в уникална ситуация, при която правителствената икономическа политика трябва да излезе извън рамките на ортодоксалните канони на поддържане на финансова стабилизация и дисциплиниране на икономическите субекти.

Приходите, необходими на държавата за осъществяване на нейните функции, се формират основно от източници, определени и регламентирани в данъчните закони. Данъчната среда у нас се формира от основните шест данъчни закони, като към тях се прибавят *Кодекс за задължително обществено осигуряване /КЗОО/ и Закон за здравно осигуряване /ЗЗО/*, защото паричните потоци, формиращи се от тях, се плащат от данъкоплатеца /макар и за други нужди/, а ако има недостиг, нуждите се покриват от ресурсите, формирани от прилагането на данъчните закони. С въвеждането на годишното

изравняване на дохода по клаузите на КЗОО и ЗЗО двата закона по същество се превърнаха в данъчни.

На практика не величината на данъчната ставка по определен данъчен закон е определяща за паричния поток, а събираемостта. Тя като основен критерий характеризира дейността на администрацията. Събираемостта по своята същност влиза в две основни противоречия при реализацията си: от една страна, това е нарастването на обхвата на обслужените данъчно задължени лица, а от друга – желанието на администрацията с по-малко усилия да изпълни поставената задача по приходите.

Анализът показва, че структурата на данъчните приходи в България се изменя в съответствие с водещите тенденции в страните с развито пазарно стопанство. Зад тази обща картина обаче са налице немалко различия в прилагането на всеки данък: непълнотите в данъчните закони са твърде много, което поражда *данъчно бягство* от страна на определени групи данъкоплатци; липсва яснота за реалното разпределение на данъчното бреме в обществото; богатствата все още са обхванати недостатъчно от системата на данъчното облагане; събираемостта на данъците е относително ниска, а това налага поддържането на по-високи данъчни ставки; данъчният контрол и данъчното производство не са достатъчно ефективни и т.н. **Очевидно в следващите етапи на данъчната реформа са необходими конкретни стъпки за разширяване на данъчната база, намаляване на данъчните ставки, осигуряване на хоризонтална и вертикална справедливост на данъчното облагане, целево ограничаване на данъчните преференции, т.е. – да бъдат насочени към съживяване на инвестиционната активност, засилване на данъчния контрол, хармонизиране на данъчния режим с този на страните от Европейския съюз (ЕС).**

Намаляването на данъците през 2003 г. няма да предизвика сериозен фискален ефект. Анализите показват, че, ако се осъществи средно намаление на данъчната тежест от 1-1,5%, през следващата година на светло ще излязат максимум 1-2% от сивия сектор, т.е. между 50 и 100 млн. лева. Дори и шоковият спад на данъчната тежест с 15-20% ще легализира едва 5-6% от сенчестия бизнес. Ефектът от подобна мярка за развиваща се икономика в преход като нашата ще се почувства реално след 2 до 5 години. Това означава, че намалението на данъчните ставки няма да окаже нужния антикорупционен ефект върху българското стопанство.

**Характеристики на отделните закони в сила от 01.01.2002 г., които създават среда за корупционни практики:**

**1. Закон за корпоративното подоходно облагане /ЗКПО/.** Основният недостатък е, че законът не отчита формирането на паричните потоци в реално време, като същевременно се създават допълнителни трудности при администрирането на закона на ниво данъкоплатец. В закона са записани различни преференции и отежняващи клаузи, което създава възможност на администрацията да прилага избирателен подход при прилагането на отделните клаузи, които не винаги отговарят на буквата и философията на закона.

**2. Закон за облагане доходите на физическите лица /ЗОДФЛ/.** Това е един смесен закон, чрез който се регулират паричните потоци, формирани при физическите лица, които се идентифицират с ЕГН, и физическите лица с корпоративна идентификация – БУЛСТАТ. Тази двойственост създава дисхармония в практическото прилагане както от



страна на данъчните субекти, така и от страна на администрацията. И тук различните преференции и отежняващи клаузи затрудняват администрирането му и създават възможности за тълкувателно прилагане на определени норми, което е присъща среда за корупционни практики.

**3. Закон за данък върху добавената стойност /ЗДДС/.** Това е най-съвременният по замисъл и структуриране данъчен закон. Главният недостатък е, че един типично косвен данък се администрира с методи и средства за пряк данък. От подобна техника на администриране печелят само администраторите, а губят както самите администрирани, така и бюджетът като цяло. Друг основен недостатък е възможността за намеса от страна на представители на администрацията при проверка на достоверността на предоставената счетоводна информация. Тази възможност превръща текстовете от закона в “относително приложими”. Прави впечатление, че самата администрация пречи и бойкотира събирането и обработването на информационните потоци на едно централизирано място, защото се засягат нейните индивидуални интереси.

Всички фирми, които са регистрирани по ЗДДС от 1 юли 2002 г., трябваше да открият задължително т.нар. “ДДС-сметка”. Целта с нейното въвеждане е да се прекрати източването на налога от хазната, тъй като според Главна данъчна дирекция само през последните 2 години фирми-фантоми са източили 900 млн. лв. ДДС.

**4. Закон за местните данъци и такси /ЗМДТ/.** Основен недостатък на закона е, от една страна, липсата на адекватни критерии за оценка при формирането на паричните потоци от данъчно задължените лица, а от друга – несъпоставимостта между отделните програмни продукти, обслужващи администрацията, които не могат да влязат в диалог един с друг /МВР, данъчна администрация, местни управления/. Това създава определени възможности за злоупотреба с административна власт.

**5. Закон за акцизите.** Новите промени в закона увеличиха данъчната тежест, но в желанието да се увеличат приходите бяха нарушени традиционни за България подходи и решения в тази област, което естествено рефлектира върху реализирането на корупционни практики особено що се касае до вноса на акцизни стоки.

**6. Данъчно-процесуален кодекс /ДПК/.** Не може да не се отбележат промените в Закона, предлагащи намаляване на корупционните прояви:

**Новата редакция на чл. 12, ал. 2 и новите текстове на ал. 3, 4 и 5 визират следните пет хипотези, при които се допуска разкриване на сведения, съставляващи служебна тайна:**

- по писмено искане на друг данъчен орган във връзка с осъществяване на правомощията му по кодекса;
- по инициатива на данъчен орган, когато това е предвидено в закон;
- въз основа на писмено съгласие на данъчния субект;
- по решение на съда;
- постановено мотивирано определение от окръжен съд.

*Видно е от разпоредбите, че законодателят е възприел подхода на изчерпателно изброяване на субектите и случаите, при които може да се разкриват сведения, съставляващи служебна тайна.*

Намален е обсегът на субектите, които имат право да получават и ползват информацията на данъчната администрация, което е и предпоставка за намаляване на риска от неправомерно ползуване на личната информация на субектите.

Отменените /през 2002 г./ процесуални текстове на алинеи 11, 13 и 14 на чл. 109 ограничават възможностите на данъчния орган за субективна оценка на данъчното предимство при възстановяването на ДДС. Съкращаването на срока на данъчната ревизия от шест на три месеца също оказва по-добра възможност за намаляване на риска от безкрайни ревизии и пазарлъци.

В същото време редица недостатъци на ДПК създават приятелска среда за определени типове корупционно поведение. Като по-висша форма на законови текстове от материалните данъчни закони, ДПК дава възможност за тълкувателни решения чрез препращащите текстове, дефинирани в закона. Вместо конкретно и ясно да се посочат правата и задълженията както на отделния данъкоплатец, така и на всеки администратор в зависимост от длъжността му /и на администрацията като цяло/ в закона се делегират неограничени правомощия за вземане на решения от проверяващите.

7. *Кодекс за задължително обществено осигуряване /КЗОО/ и Закон за здравно осигуряване /ЗЗО/.* Появата на КЗОО през 2000 г. разтовари бюджета от преразпределителни функции при формирането и изплащането на пенсиите. В същото време високата осигурителна тежест изтласка от легалния трудов пазар една значителна група данъкоплатци. Именно поради това от следващата година бяха направени промени в Кодекса за социално осигуряване, като за 47 отрасли и подотрасъла и 9 групи професии се въвеждат минимални месечни осигурителни доходи, под които работодателите няма да могат да правят осигурителните вноски на своите работници. Очакваният ефект от тази мярка в комбинация със задължителната регистрация на трудовите договори е за 400 млн. лв. повече в бюджета на НОИ през следващите 2 години. Освен това отпадането на възможността непълн ден работа да се счита за цял ден стаж за пенсия ще извади на светло 430 000 души, сочат разчетите на социалното министерство.

Здравното осигуряване /6% здравна вноска/ формира един от трите парични потока в системата на здравеопазването. Освен него плащаме за болниците с внесените в хазната данъци. Третият паричен поток е свързан с т.нар. нерегламентирани плащания, които според експертни оценки възлизат на 600 млн. лева. От тази гледна точка е необходима радикална промяна на модела за управление и финансиране на болниците, защото сега разликата до реалната цена на медицинската услуга косвено се доплаща от пациента – с купуване на храна, консумативи или плащане в брой и на ръка.

В крайна сметка изработването на национални стандарти за приходите ще реши на практика структурните неуредици в управлението на данъчната администрация. Наличието на различни видове шапки над регионалните дирекции на данъчната администрация не само размива отговорностите на равнище ревизор-данъкоплатец, създавайки хранителна среда за корупцията, но и ангажира огромни ресурси от специалисти в придвижването на преписките.

- **Регулативни и организационни мерки с антикорупционна насоченост в българската данъчна администрация**

Българската данъчна администрация е изградена на функционален принцип. Тя е второстепенен разпоредител на бюджета.

Администрацията по своите функции е уникална за страната и се грижи за част от приходната страна на Републиканския бюджет. В нея работят около 9000 човека.

**Предложенията в програмата за изпълнение на Националната стратегия за**

**противодействие на корупцията включват и частта “Българска данъчна администрация”. Тези мерки се базират на дългогодишния опит и анализи, направени от администрацията.**

За да се намалят проявите на корупционен натиск от външната среда /клиентите/ върху данъчната администрация и възможностите за такива прояви, се **предвиждат следните мерки:**

- поддържане климат в администрацията за еднакво прилагане на данъчното законодателство /процедури за работа по функции/;
- политика на прозрачност за действията по ревизионния процес /без да се влиза в разрез със Закона по отношение на служебната тайна/;
- издаване брошури на организацията, свързани с по-важните задължения на данъчните субекти;
- изготвени са процедури по прилагането на данъчното законодателство;
- изградена е приемна за данъчните субекти;
- обявени са телефони за контакти;
- създадена е методология за еднакво прилагане на данъчното законодателство;
- осъществява се чрез отделите “Инспекторат” превантивен и последващ контрол на всички системи в организацията;
- разследват се и се анализират всички случаи, където има и най-малко съмнение за корупционни прояви;
- издава се Бюлетин за наложените административни наказания на служителите /защо са наказани и как/;
- създадена е работна група за разработване на “визия, мисия и стратегически цели” на организацията;
- в ход е обучението по създаването на Етичен кодекс;
- оказва се методологическа помощ на Централната експертна работна група за изграждане на Национална агенция по приходите;
- подписани са споразумения за съвместна дейност с Бюрото за финансови измами, АДВФК, органите на МВР.

**Мерки в краткосрочен план:**

- Изработване и приемане на стандарти за етично поведение на служителите от българската данъчна администрация /Етичен кодекс/.
- Създаване на само един отдел “Инспекторат” към Главна данъчна дирекция и обединяването му с отдел Вътрешна сигурност.
- Модернизиране на системата за допълнително стимулиране, оценка на изпълнението, заплащането, обучението, квалификацията и растежа в кариерата на данъчните служители.
- Преглед на възможностите за опростяване на процедурите, свързани с данъчното производство, и въвеждане на критерии за прозрачност в действията на данъчните органи. Регламентиране на правила за алтернативен текущ контрол върху действията на данъчните органи още в хода на производството.
- Въвеждане на регистър с регламентиран достъп до информация за имуществото на данъчните служители.
- Разработване на система от структурни и регулярни мерки за оценка на риска и

внедряване на най-добрите практики за свеждане до минимум възможностите за корупционни прояви в бъдещата Национална агенция по приходите.

Реалните стъпки към свиване на корупционната среда в средносрочен план бяха свързани, на първо място, с приемането на закона за създаването на Национална агенция по приходите, която ще започне да действа от 2004 г. Целта на новото ведомство е да се намалят административните разходи по събирането на данъци, да се увеличи тяхната събираемост и да се премахне размитата отговорност, водеща до корупция при приходонабирането. Това ще трябва да доведе в бъдеще и до намаляване на данъчно-осигурителната тежест. Освен това данъчната администрация стартира програма “Данъчен комар” в началото на месец ноември 2002 г., при което ще се прави пълен списък на имоти, чиято данъчна оценка е над 50 000 долара, и на автомобили за над 40 000 долара. След тази първа стъпка ще се сравнява стойността на имотите и автомобилите с доходите на собственика им през последните 5 години. Ако доходите не съответстват на стойността на имуществото и собственикът не може да докаже техния произход, тогава ще се налага допълнителен налог.

Основният извод обаче е, че финансово-контролната система ще продължи да бъде слаба и неефективна, докато тези мерки не бъдат приети и започне тяхното изпълнение. Планирането на бюджетни средства няма да се обвързва вече пряко с резултатите и ефективността от тяхното използване. Факт е обаче, че степента на събираемост на приходите продължава да бъде ниска.

Ще продължи преразпределението на обществения продукт чрез силна данъчно-осигурителна преса върху стопанската дейност. Целта е да се създадат големи финансови потоци, които да бъдат под контрола на институциите. Обещаната данъчна революция няма да се състои в известна степен и заради съпротивата на външни за страната фактори, напр. МВФ. Рязко бяха увеличени всички имуществени данъци. Голямо увеличение отбелязаха акцизите на най-важните потребителски стоки. Бе въведен ДДС върху лекарствата и туристическите услуги, предлагани зад граница. Увеличени бяха и патентните данъци и т.н. Управлението години наред публично се отказва от въвеждането на семейното подоходно облагане.

**Предпоставките за корупционни процеси в сферата на данъчната администрация са свързани със сблъсъка на интереси:**

***Външни за данъчната администрация:***

- Законодателство
- Натиск от бизнеса за неплащане на данъци
- Натиск от бизнеса за укриване на данъци
- Натиск от бизнеса за полузаконно намаляване на данъчните задължения

**Вътрешни за данъчната администрация:**

- Системата за обмен на информация между структурите в администрацията /насрещни проверки/, свързани с ревизиите по ЗДДС
- Подчинеността на отдел “Инспекторат” – Вътрешен контрол – /шест отдела в ГДД и пет в РДД/
- Липса на Етичен кодекс
- Цялостна система за обучение на служителите
- Модерна системата за материално стимулиране на служителите

- **Фискална децентрализация**

В България съществуват две институционални нива за осигуряване на публичните услуги: централизирано и децентрализирано. Те пораждаат определена система на разпределение и преразпределение на финансовите ресурси в публичния сектор. Ако измерим разпределението на функциите по предлагането на публичните блага и на свързаните с тях финансови ресурси чрез т.нар. коефициент на централизация, разкриващ пропорцията, в която ресурсите се поделят между централното правителство и местните административни единици /общините/, за България ще се окаже, че около 18% от консолидирания бюджет отива за местната власт.

Всеобщо е мнението, че дефицитът е перманентно бюджетно явление за общините. Изходният пункт обаче за дефиниране на финансовата самостоятелност на общините е разширяващият се обхват на публичните услуги, което се предопределя от двете групи отговорности:

- 1/ *делегирани от държавата услуги* – тук общините само администратират тези услуги /пр. образование, здравеопазване, социални услуги и пр./.. Около 70% от услугите, предлагани от общините, са делегирани от държавата;
- 2/ *специфичните /споделени/ местни услуги* – това са изцяло прехвърлени на общините отговорности и зависят от специфичните им интереси. На практика по отношение на тези услуги се наблюдава споделена безотговорност между централната и местната власт, създавайки приятелска среда за корупционните практики.

**В тази връзка се извеждат следните проблеми, генериращи условия за корупционните процеси при възлагане на поръчка от общините:**

Основен проблем за общините е бюджетният дефицит вследствие на непрецизно прогнозиране, несъобразено с пазарните механизми управление и граждански контрол на бюджета. Симулирането на прозрачност и избирателност в подаването на информация за икономическото състояние на общината задълбочава основния проблем.

Механизмите, които дават възможности за формиране на приходната част на общинските бюджети, извън републиканския бюджет, определят като основен подход ефективното менажиране на общинска собственост – провеждане на общински търгове за продажба на общински обекти, концесионни режими, стопанисване на имотите и други. Сделките на общината със собствеността ѝ, освен икономически, трябва да имат и социален ефект поради публичния ѝ характер. Намирането на баланс между

икономическия и социалния ефект е важен елемент на доброто управление на бюджета. Обикновено се търси само икономическият ефект, а в предизборни периоди се акцентира върху социалния. Липсата на прозрачност относно социалната политика на общината стимулира управление, което създава предпоставки за корупционни практики.

Проучванията и допитванията сред преки участници в процеса на управление на общинска собственост идентифицираха следните конкретни проблеми:

- Участие на силови групировки при провеждането на търговете.
- По нормативна база се изготвя “информационен меморандум”, който включва икономически и правен анализ на обектите, които подлежат на продажба. Цената на обекта не винаги е реалната, понякога поради необходимостта от отразяване на социалният ефект тя се занижава.
- Оценката на обектите се определя от юриста на общината, който не винаги се допитва до компетентни експерти.
- Нишите, които предопределят корупция, често се дължат на:
  - Непознаването на социалната политика на общината, даващо възможност само на служители от общината да разполагат с информация за приоритетните аспекти при определяне на социалния ефект. Служители на общината често влизат в пряк контакт с потенциалния купувач и, познавайки социалните приоритети на общината и нейните нужди, подпомагат купувача да стратегира офертата си спрямо тях / изнасяне на информация по продадени предишни обекти, където се вижда становището на общината – на какво се държи най-много при продажба на обектите.
  - Тайни наддавания – подмяна на комплектите документи. Пример: Тръжните документи предварително се предоставят на служителите от отдел общинска собственост дни преди търга, като това създава реални предпоставки за подмяна.
  - Лични мотиви на общинските служители за намаляване или увеличаване на цената.
  - Симулира се липса на интерес към общински обекти с цел ограничаване броя на заинтересованите клиенти.
  - Самоволно обявяване от страна на служители на общината за предстоящо намаляване на цената, с което се цели да се ограничи броя на кандидати за търга или самото му осуетяване.
  - В общини, където оценката на обектите често зависи само от няколко гласа на общински съветници, се прибегва до купуване на гласове.
  - Изваждане от актива на общинската фирма средства за намаляване на стойността на обекта или вкарване на активи за увеличението му. ОБС като едноличен собственик може да взема такива решения.

Процесът на децентрализация на фискалния живот в България се сблъсква с редица проблеми, които бъдещата икономическа политика ще трябва да преодолее:

- Не са ясни ориентирите за децентрализацията в средносрочен и дългосрочен план. Това е обяснимо защото досегашното териториално-административно деление се нуждае от корекции.
- Трябва да се преодолее т.нар. “фискална илюзия” в поведението на общинските

съвети и кметовете, т.е. разбирането, че може да се увеличи потреблението на местните публични блага чрез субсидиране от държавния бюджет.

- Трябва да се търсят по-активно други източници за финансиране на местните публични услуги, т.е. наложително е общините да се разделят със собственост и дейности, които са типични за частния бизнес. В противен случай нерегламентираните плащания, свързани с тях, ще продължават да бъдат съпътстващо явление.
- Единствената фискална свобода за общините все още си остава такса смет. Затова трябва да се работи в посока на промени в Конституцията и данъчното законодателство.

**В крайна сметка задължително условие за фискалната децентрализация е повишаването на ефективността на събирането и изразходването на бюджетните ресурси на общините. Проверките на Сметната палата разкриват големи отклонения и злоупотреби при използването на общинската собственост, като например отдаването под наем на изключително ниски цени, което косвено подсказва за наличието на елементи на корупция.**

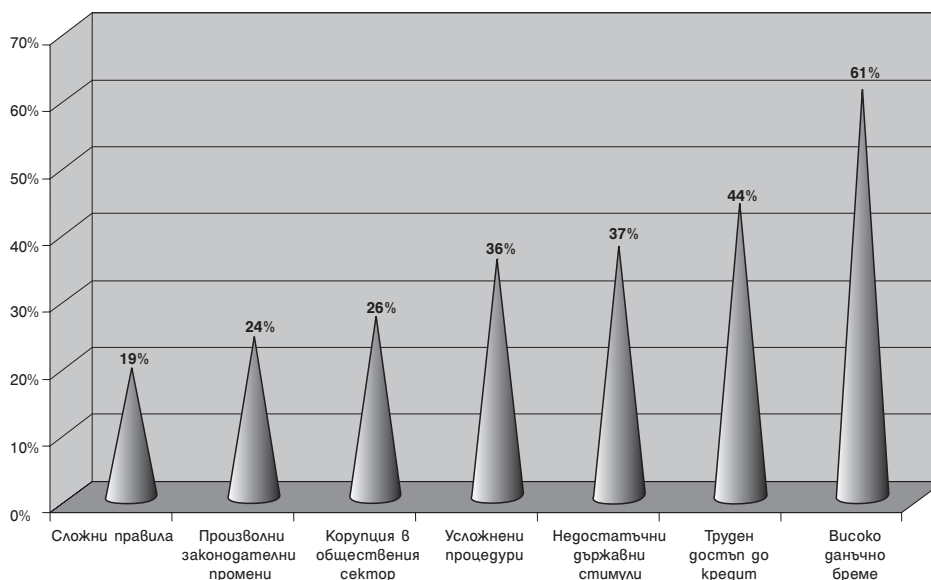
### 3. Лицензионни, разрешителни и ограничителни режими

Корупцията се подчинява на класическите пазарни принципи на търсенето и предлагането. Колкото по-голям икономически ресурс контролира държавата (администрацията) под формата на средства и регулации, толкова по-висок е стимулът за предлагане на корупция. Ограничаването на общия размер и подобряването на начина на използване на средствата, които са на разположение на правителството за разходване и преразпределение, както и дерегулацията (намаляване и опростяване на правилата за намеса в частните икономически отношения) и оттеглянето на държавата от пряко участие в икономиката, ограничават опасността от корупция. От друга страна, интересът и възможностите на бизнеса да търси “присвояване” на държавата се увеличават, колкото по-концентрирана и неконкурентна е икономическата среда в страната. В същата посока действа и липсата на добре развито корпоративно управление и легитимни механизми за достъп на конкуриращи се икономически интереси до процеса на формиране на националната икономическа политика.

Държавата се намесва в икономиката и чрез правилата за регулиране на бизнес отношенията, които създава. Свободата за започване, извършване и прекратяване на дадена икономическа дейност се определя от нормативната рамка, създадена от правителството, начина на нейното прилагане и честотата на променянето. За множество дейности правителството въвежда редица ограничения с цел запазване на други права на своите граждани – здраве, сигурност, околна среда, труд и др. Всяко ограничение на свободната стопанска инициатива може да създаде властови ресурс в администрацията и е потенциален източник на корупция. Дали и в каква степен ще се прояви тази корупция зависи от множество фактори. /Вж. Графика 3.1.18/

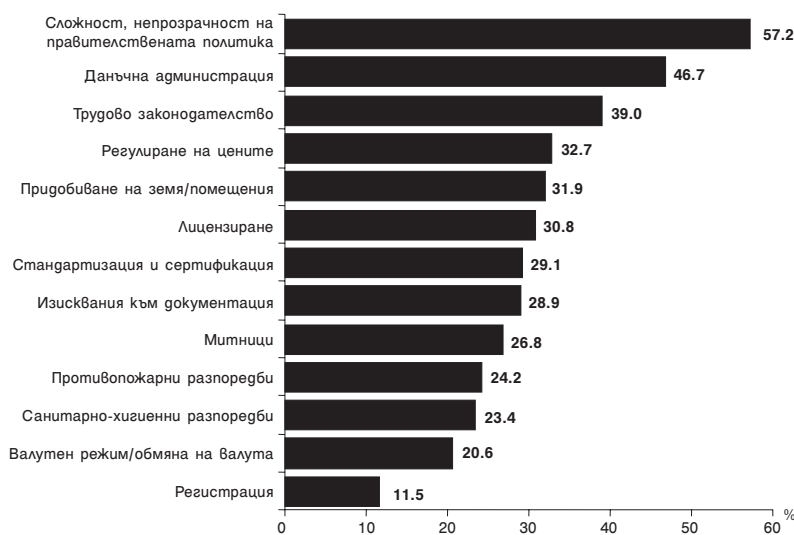
Намесата на държавата в стопанската сфера е един от основните източници на корупция, както показват множество бизнес изследвания и публикации в пресата. Философията на държавата по отношение на регулиране на бизнеса обаче си остава неясна през годините на прехода.

**ГРАФИКА 3.1.18. Трите най-големи пречки пред развитието на малките и средните предприятия.**



*Източник: Витоша рисърч, Корупцията сред малките и средните предприятия, юни 2002 г.*

**ГРАФИКА 3.1.19. Проблеми, породени от нормативната регулация (% от фирмите, определящи проблемите като “сериозни” или “изключително сериозни”)**



*Източник: “Self-Assessment of Administrative Barriers to Investment: Results of the Administrative and Regulatory Cost Survey”. Foreign Investment Advisory Service (FIAS), November 2002*



Според анализ на Агенцията за икономически анализи и прогнози /АИАП/ един от основните фактори, работещи против икономическия растеж, е наличието на сложна, несистематизирана и скъпа система на разрешителен и лицензионен режим. Според доклада на Агенцията неефективната и бавна /тромава/ държавна администрация, заедно с променящата се често законодателна база, спъва растежа в стопанските отрасли. Високите разходи за придобиване на лиценз и загубата на време по неговото придобиване оскъпяват бизнеса, ограничават броя на икономическите субекти и създават монополна сила, смятат експертите на Агенцията. Като примери могат да се посочат действията в строителството, телекомуникациите, градския транспорт, туризма, пенсионното и здравното осигуряване, дистрибуцията на газ и топлоенергия и т.н.

През последните години административната реформата вървеше в няколко насоки, но основната от тях засягаше поетапното премахване на административните пречки при лицензионния и разрешителния режими. Тези режими представляват сериозна бариера за навлизането на частните капитали в икономиката. Според изследване, направено от Института за пазарна икономика, изискванията за лицензиране създават разходи по установяването на бизнес в България /Вж. Табл. 3.1.13./.

**ТАБЛИЦА 3.1.13. Нововъведени лицензи и общ брой на лицензите**

Година	Нововъведени лицензи	Общ брой на лицензите
до 1989	2	2
1990	4	6
1991	3	9
1992	1	10
1993	5	15
1994	6	21
1995	21	42
1996	13	55
1997	10	65
1998	21	86
1999	20	106

*Източник: Вестник "Капитал", бр. 42, 1999 г.*

Ако се оставят настрана политическите мотиви, ефектът от премахването на голяма част от лицензионните режими ще бъде в две посоки. От една страна така, ще се намали част от бремето върху дребния бизнес, който винаги е най – силно засегнат от разрастването на бюрократичните и административни процедури. От друга страна, чиновниците от средно равнище в различните ведомства ще загубят един от инструментите си за корупция.

- През 2002 г. беше създадена и завърши работата си **Междуведомствена работна група** по оптимизиране на регулативните режими с цел подобряване на административната и нормативна среда за бизнеса. По нейно предложение Министерският съвет взе решение за облекчаване на 120 и отменяне на 74 режима. Беше извършена инвентаризация на съществуващите режими и ясно се видя, че редица от тях са необоснована намеса на държавата и ясна предпоставка за корупция.

Наличието и броят на регулаторните режими са само една част от проблема с корупцията в тази сфера. Основен мотив на бизнеса да предлага подкупи е бюрократичният начин на прилагане на режимите и множеството и чести лични контакти между администратора и регулирания бизнес.

Според инвеститорите проблемът за режимите засяга всички области на стопанска дейност, но е най-значим в сектора строителство. Причините за корупцията в инвестиционния процес трябва да се търсят в три направления:

- нормативна база;
- процедури;
- човешки фактор.

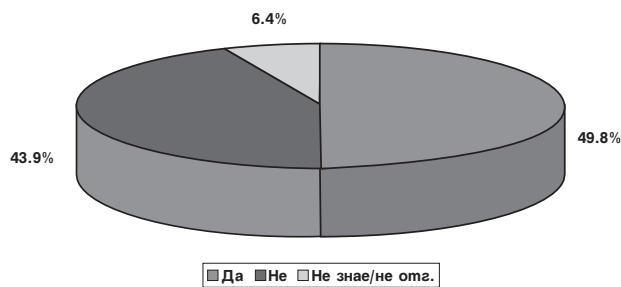
Анализът показва, че съществуващата нормативна база създава благоприятна среда за развитие на корупцията. Тя започва от издаването на визата за проектиране и продължава до изграждането на обекта и включването му в градската инфраструктура. Практиката показва, че средно времето, необходимо за съгласуване на инвестиционни проекти в държавните институции /ХЕИ, ППЗ, КАТ, РИОПС, ДНСК, САГ, Енергоснабдяване, ВиК, БТК и пр./, е 3 месеца. А за одобрение на проектите – 4,5 месеца. Определеният от Закона за устройство на територията /ЗУТ/ срок е 1 месец. Това принуждава инвеститора да търси свои пътища за опростяване на процедурите и съкращаване на времетраенето:

- Незаконно строителство с последващо узаконяване.
- Прилагане на “пликовата” система.
- “Попиване” на проектирането и административното уреждане на обектите от общинските специалисти чрез трети лица.

На практика почти всяка разрешителна или одобрителна инстанция е потенциален източник на корупция. Колкото е по-голям броят на тези инстанции, толкова повече на брой са възможностите за корупционни практики. /Виж. Гр. 1. и Гр. 2./ При инвестиционния процес водеща роля имат общините. От тях зависи издаването на визи за проектиране, одобряването на проектите, издаването на строително разрешение, даването на строителна линия и пр. Общините издават 72 на сто от необходимите административни актове в инвестиционния процес. За отчитане на строителното изпълнение, водене на строителния надзор и съставяне на доклад за приемане на сградата са нужни 73 броя документи.

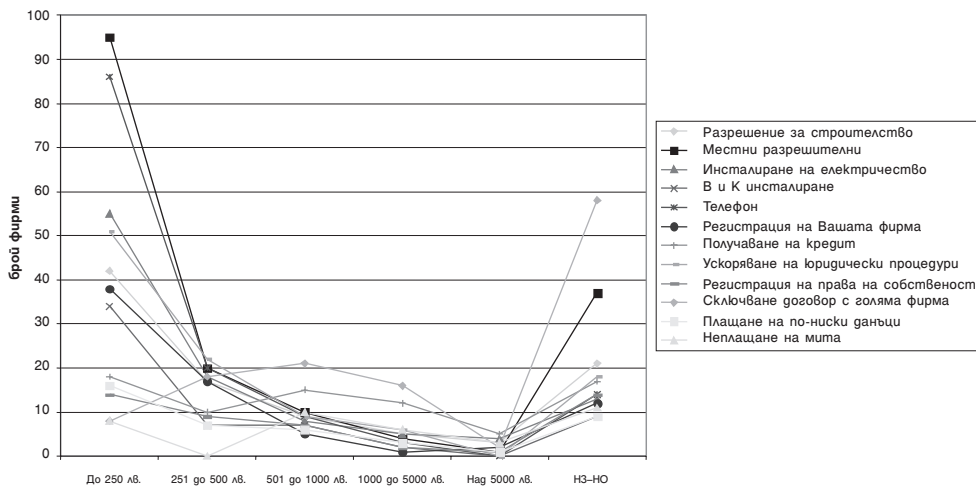
Липсата на свободно достъпна информация за намеренията и инициативите на правителството в стопанската сфера, както и за правилата и процедурите, по които те се осъществяват, води до асиметрия в полза на бюрократите за сметка на бизнеса, което е предпоставка за корупция. Ако в същото време липсват ясни формални правила за равнопоставен достъп и диалог с правителството, вероятността ограничени частни интереси да “завладяват” държавата се увеличава значително. Ако такива правила съществуват, те ще стимулират бизнеса да обедини усилията си в отраслови асоциации и да търси открит диалог с правителството, а не въздействие върху отделни негови представители за извличане на изгода за една или две отделни фирми.

**ГРАФИКА 3.1.20. Неофициални плащания за обществени услуги**



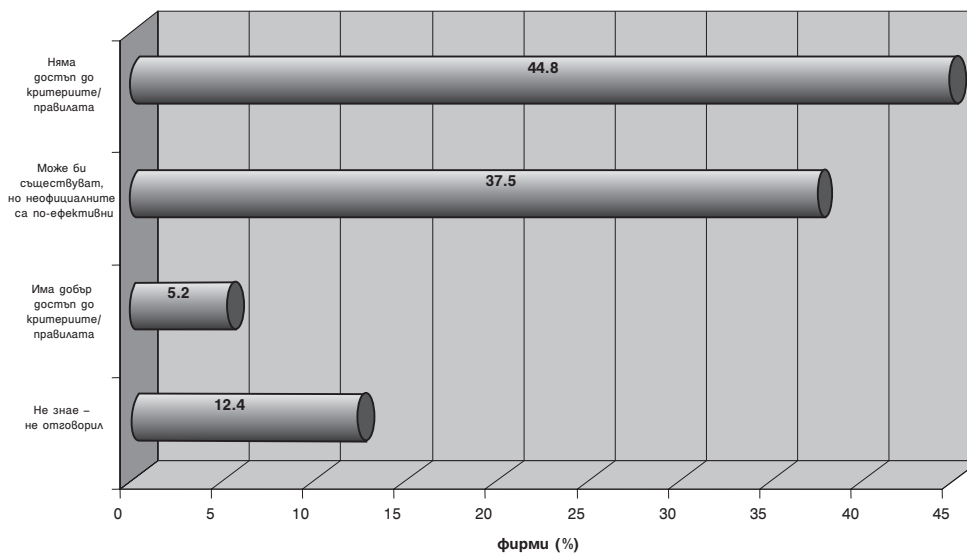
Източник: Витоша рисърч, Корупцията сред малките и средните предприятия, юни 2002 г.

**ГРАФИКА 3.1.21. Среден размер на нерегламентирани плащания**



Източник: Витоша рисърч, Корупцията сред малките и средните предприятия, юни 2002 г.

**ГРАФИКА 3.1.22. Достъп на бизнеса до правилата и критериите в административните процедури**



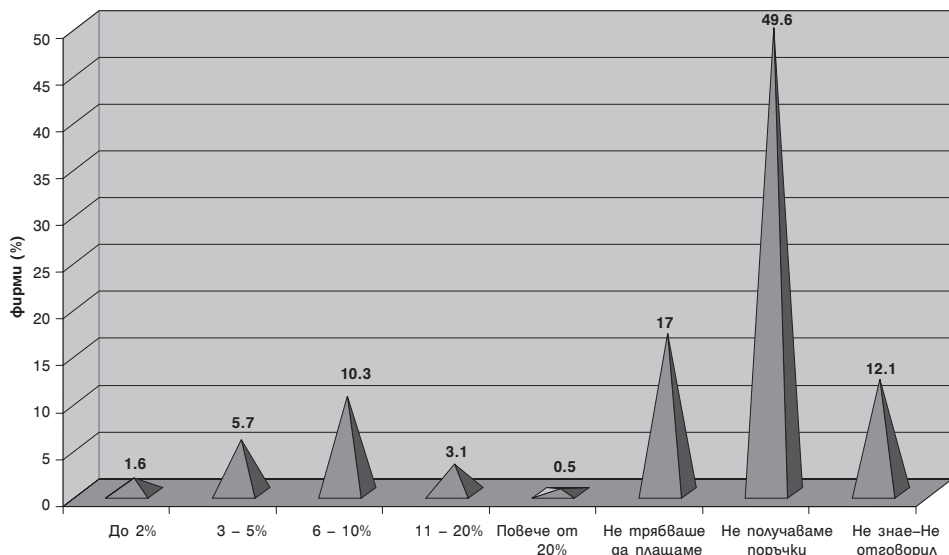
*Източник: Витоша рисърч, Корупцията сред малките и средните предприятия, юни 2002 г.*

#### 4. Обществени поръчки и корупционни практики

Обществените поръчки, големите инвестиционни проекти и концесиите са основни канали за насочване на държавни средства и ресурси към частния сектор. Поради големия размер на прехвърляните средства и административния контрол върху процесите последните се явяват едни от основните потенциални източници на корупция. Поради тази причина те следва да бъдат изчерпателно нормативно уредени, а тяхното администриране трябва да бъде максимално прозрачно и компетентно.

За първи път обществените поръчки са уредени у нас в Закона за държавните и обществените поръчки, публикуван в бр. 9/1997 г. на “Държавен вестник”. През 1999 г. този закон бе отменен и приет нов Закон за обществените поръчки /ЗОП/. Той бе основно променен чрез влезлия в сила от средата на април 2002 г. Закон за изменение и допълнение на ЗОП.

Всяка година в България под формата на обществени поръчки се разпределят над 1 млрд. лева от бюджета. Според допитванията до бизнеса процедурите за обществени поръчки са сред основните източници на корупция и през 2002 г. Въпреки това приетите значителни изменения и допълнения в Закона за обществените поръчки през април 2002 г. (ДВ бр. 45/2002 г.) са със силна антикорупционна насоченост. Промените в ЗОП усъвършенстват режима на обществените поръчки, насърчават конкуренцията и ефективността при тяхното изпълнение. Те изпълняват в значителна степен препоръките от докладите на *Коалиция 2000* за въвеждане на по-голяма прозрачност и разширяване на

**Графика 3.1.23. Плащане за получаване на обществени поръчки (% от стойността на поръчката)**

*Източник: Витоша ризърч, Корупцията сред малките и средните предприятия, юни 2002 г.*

приложното поле на закона, както и тези на Европейската комисия в нейните редовни доклади. В същото време все още не може да се прецени достатъчно добре дали прилагането на изискванията на новия закон ще отговори на препоръките за подобряване на бързината и ефективността на процедурите по възлагане на обществени поръчки и завишен контрол по подготовката на тръжната документация. Регистърът за обществени поръчки продължава да функционира добре и внася допълнителна прозрачност в процеса.

Основните промени с антикорупционна насоченост в ЗОП през 2002 г. са:

- Доставка на стоки чрез стоките борси и тържищата.
- Съкращаване на сроковете за разглеждане на споровете и възможностите за отклонения от общия режим за възлагане на обществени поръчки.
- Прецизиране и оптимизиране на сроковете за обявяване на процедурите и за съставяне на актовете за установяване на нарушенията.
- Разширяване и прецизиране на правните обекти и субекти по ЗОП, както и на кръга от възможни участници в процедурите.
- Възможност всеки кандидат в откритата процедура да получи достъп до протокола на комисията.
- Въвеждането на изрична правна норма за определяне на цената на тръжната документация.
- Отделяне на гаранцията за участие от гаранцията за изпълнение.
- По-прозрачната процедура за уведомление на кандидатите за решенията на комисията.

- Отмяна на безсрочните договори.
- Промените в режима на процедурата за възлагане на обществени поръчки по договаряне. В процедурата по договаряне могат да участват и кандидати, до които не е била отправена изрична покана за участие.

Въпреки положителните промени в правната уредба на обществените поръчки, те продължават да са обект на засилен корупционен натиск. През 2002 г. след проверка на Сметната палата до прокуратурата са изпратени 2 акта за нарушения, а одитните доклади до министъра на финансите за установени нарушения на процедурите при възлагане на обществени поръчки са 29.

За да се повиши допълнително прозрачността на процеса и да се намалят условията за злоупотреби и корупция, е необходимо:

- Да се институционализира отговорността за цялостното провеждане и наблюдение върху обществените поръчки в отделна Агенция за обществени поръчки. Подобна промяна предвиждаха и предложените промени от правителството за 2002 г., но те отпаднаха след внасянето им в парламента и предизвикаха обществени съмнения, че дадени министри се опитват да задържат контрола над обществените поръчки.
- Да бъде прекратена практиката за чести промени в ЗОП. Най-вероятно през 2003 г. ще се наложи приемането на изцяло нов закон, който ще включва и създаването на Агенция за обществени поръчки. Отказът тя да бъде въведена още с миналите промени в закона създава административна несигурност в процеса и предпоставки за корупция.
- Сметната палата и Агенцията по вътрешен държавен финансов контрол да осъществяват не само последващ, но и предварителен контрол върху задаването на обществени поръчки. Необходимо е по-добро съгласуване на дейностите на двете институции.
- Да бъде променена неясната уредба в ЗОП при сложни договори с комплексен характер. В подобни случаи договорът има не конкретна дейност, която е визирана в приложното поле на закона за обществените поръчки, а съвкупност от дейности, една от които попада в обсега на закона, а други не. Пример в тази посока е договорът, сключен от министъра на финансите с английската фирма “Краун ейджънтс” през 2002 г. Той има за предмет митнически услуги, които не са визирани в нито една от разпоредбите на закона за обществените поръчки. От друга страна обаче, в предмета на договора са включени услуги като управление на митническата администрация и надзор върху нея, въвеждане на софтуер ТИМС, създаване на система за вътрешен одит, някои от които се намират под режима на ЗОП. В бъдеще ще има все повече договори с комплексен характер и затова е нужно точно регламентиране. Би следвало законът да се прилага за договори, в които дори само част от дейностите влизат в приложното му поле.
- Значително подобряване на квалификацията на комисиите по подготовка на обществени поръчки. Поне половината от членовете на комисията да бъдат добре запознати с конкретния предмет на поръчката.
- По-ясно определяне на административната и наказателна отговорност на членовете на комисиите.

- Приемане на вътрешен антикорупционен код на поведение за членовете на комисията.

## Литература

1. Доклад за оценка на корупцията 2002, *Коалиция 2000*, 2003, София
  2. Икономическата цена на корупцията, *Коалиция 2000* / Център за икономическо развитие, 1999, София
  3. “Икономика на публичния сектор” /адаптиран вариант/, гл. 3, 4, 5, 7, 8, 1998, София
  4. Ангарски, Красимир, “Публична финансова администрация”, *НБУ, Център за дистанционно обучение*, 1999, София
- Вж. «<http://www.anticorruption.bg>» – Българският антикорупционен портал

## Ключови термини

**Данъци** – фискални инструменти, които осигуряват приходите в държавния бюджет /респ. местните бюджети/ и се използват за осигуряване на въздействие върху съвкупното търсене и предлагане.

**Държавно регулиране** – политика на вмешателство на държавата в икономическия живот с цел да се подобри състоянието на икономиката чрез политико-икономически мерки, които да въздействат както върху структурата на пазара, така и върху поведението на фирмите. Регулативната политика на държавата се проявява най-вече в двете ѝ основни направления: фискалната /данъчно-бюджетната/ и монетарната /парично-кредитната/ политика.

**Лиценз** – 1/предоставяне на права за ползване на изобретения, рационализации, промишлени образци и модели, търговски марки и др.; 2/разрешение от страна на държавните органи за извършване на определена дейност, износ, внос, транзит и пр. на определени стоки и услуги.

**Обществена поръчка** – поръчки, които държавата, респ. правителството, възлага за изпълнение от страна на предприемачи, фирми, сдружения и др.

**Публични /бюджетни/ разходи** – осигуряват предлагането на публични блага за гражданите. Публичните разходи биват: 1/разходи за покупка на производствени фактори /текущи и капиталови разходи/; 2/трансферни бюджетни разходи, използвани за пенсии, стипендии, помощи за безработни и социално слаби граждани, както и за погасяване на главниците по дълга и лихвите по него.

**Субсидии** – правителствено бюджетно подпомагане на продукт или дейност: субсидии върху продуктите, субсидии за производство, за работна заплата или работна сила, за опазване на околната среда, за внос и износ.

**Фискална политика** – държавната икономическа политика, провеждана от правителството чрез разработването на държавния бюджет. В широкия смисъл на думата с термина “фискална политика” е прието да се нарича тази област от икономиката, която е непосредствено свързана с взаимодействието между държавните органи и всички останали субекти на стопанската дейност.

### Въпроси

1. Какво представлява вмешателството на държавата в условията на пазарното стопанство?
2. С какво се занимават държавните структури в смесената икономика?
3. Какви функции изпълнява държавата по отношение на икономическата дейност?
4. Кой според вас са по-важните тенденции в структурата на данъчните приходи при една бъдеща системна данъчна политика?
5. Кой са административните пречки при лицензионните и разрешителните режими като инструменти на корупционни практики?
6. Как Законът за обществените поръчки чрез различните регламентирани процедури ще ограничи проявите на корупция в централната и местна власт?

### Основни тези

1. Изключително голямата концентрация на финансови ресурси в бюджета в условията на преход създава предпоставки за концентрация на власт в ръцете на държавната администрация и създава хранителна среда за корупционни практики.
2. Разклонената система на разрешителни и лицензи, неефективният държавен апарат и често променящото се правно регулиране създават благоприятни условия за корупция.
3. Злоупотребата с предвидените в Закона за обществените поръчки процедури могат да стимулират корупционни практики.