

Г. БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА В СТОПАНСКАТА СФЕРА

Намесата на държавата в икономиката поражда множество точки на конфликт между частния и обществения интерес, които при липсата на институционален и административен капацитет и традиции създават благоприятна среда за корупция. В това отношение рисковите сфери в България са: участието на държавата като собственик и регулатор в икономиката, фискалната политика, обществените поръчки, митниците, приватизацията и следприватизационният контрол и черната икономика. Въвеждането на адекватно и прозрачно управление в обществения сектор и осигуряването на свободна конкуренция в частния сектор са основните предпоставки за ефективно противодействие на корупцията в стопанската сфера.

Корупцията в преходния период в България

Отсъствието на правила, съчетано с монопол на държавата върху икономическите ресурси и забавянето на процесите на реструктуриране и приватизация, създадоха предпоставки за възникване и развитие на корупция. Липсата на политическа воля, визия и знание за провеждане на реформите в икономиката на България в началото и средата на 90-те години удължи институционалния вакуум и доведе до два големи цикъла на „източване“ на държавни ресурси и концентрацията им в частни ръце. Първият беше свързан с декапитализация и нерегламентирана приватизация на държавни предприятия чрез схеми „частни фирми на входа и изхода“.

Вторият се състоеше в създаване на финансови институции (предимно банки) и раздаване на „несъбираеми“ кредити на свързани лица. Нерегламентираната концентрация на икономическа мощ създаде благоприятна среда за развитие на нерегистрирани икономически дейности, пране на пари и корупция. Възникна силен частен интерес за запазване на придобитото икономическо положение, който се изрази в опити за присвояване на държавни функции чрез политическа корупция.

Г.1. Държавна намеса в икономиката и корупция

Либерализацията на икономическата политика и въздържането на правителството от пряка намеса в стопанските отношения чрез субсидии и администриране на предприятия и цени подобрява конкурентната среда и ограничава възможностите за административен натиск и корупция. В условията на слаб административен и институционален капацитет за стриктно прилагане на съществуващите икономически правила в България, въвеждането на допълнителни условия за намеса на държавата в икономиката водят до повишаване на стимулите за злоупотреби.

През 2002 г. имаше **спорни и непрозрачни инициативи на правителството** за намеса в икономиката, които намаляват прозрачността на бизнессредата и повишават стимулите за корупция:

- Налагането на защитни мита върху вноса;
- Въвеждането на субсидии за производителите и износителите на зърно;
- Закупуването на фалиралата варненска корабостроителница от държавното предприятие Параходство „Български морски флот“.

Подобни мерки облагодетелстват конкретни икономически субекти, създават прецедент и благоприятна среда за натиск върху правителството в бъдеще. В такива случаи е необходимо по-добро прилагане на съществуващите правила, а не въвеждането на нови.

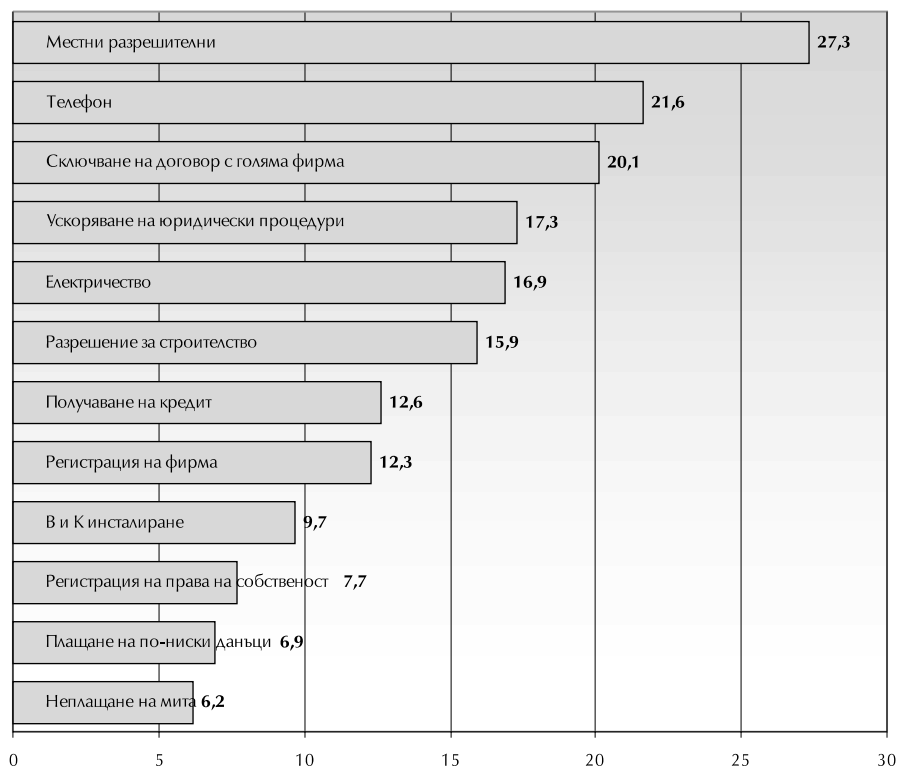
Основно средство за пряка намеса на правителството в икономиката е предоставянето на държавни помощи. Когато това става при липса на ясни правила и критерии и слаб административен капацитет, вероятността за частен натиск и нерегламентирано разпределяне на помощи нарастват значително. След дълго отлагане през 2002 г. бе приет *Закон за държавните помощи* (ЗДП) (ДВ бр. 28/2002), който урежда условията и реда за наблюдение и контрол на държавните помощи, както и за оценка на тяхната съвместимост с принципите на свободната конкуренция. **Разпоредбите на ЗДП и въведеният публичен регистър за държавните помощи са предпоставки за подобряване на прозрачността и възможностите за контрол над действията на правителството в тази област.** Все още липсва достатъчно практика за оценка на прилагането на закона. Комисията за защита на конкуренцията (КЗК), която е органът, упълномощен да преценява законосъобразността на държавните помощи, засега изпълнява по-скоро регистрационни и аналитични, отколкото контролни функции по отношение на предоставените субсидии. За да се постигне максимално ефективно прилагане на разпоредбите на ЗДП, е необходимо значително да бъде подобрен административният капацитет на КЗК. **Трябва да бъдат предприети и мерки за предотвратяване на корупционен натиск по прилагането на закона върху Комисията за защита на конкуренцията.** В това отношение следва да се прецизират глобите за административни нарушения в ЗДП и да се премахне възможността за преценка по усмотрение на КЗК за освобождаване от задължения по закона на групи субекти. Помощите за държавните монополи не намаляват през 2002 г. въпреки поетия от правителството ангажимент в тази посока. Макар общият размер на държавните помощи като дял от БВП в България да е съизмерим с този в страните членки на ЕС, значително по-слабият административен и икономически капацитет на страната предполага по-голям негативен ефект от тяхното прилагане за икономиката. Например създаването на нова държавна авиокомпания с обществени средства крие опасност от необосновано нарастване на държавните помощи в този сектор в бъдеще, увеличава прякото участие на правителството в икономиката на страната и поражда съмнения за обслужване на частни интереси.

Подпомагането на земеделските производители се очертава като едно от главните направления на пряка държавна намеса в икономиката, което не попада под контрола на *Закона за държавните*

помощи. То следва да бъде внимателно следено и ограничавано поради значителните обществени подозрения за злоупотреби и корупция в миналото. Измененията и допълненията в *Закона за подпомагане на земеделските производители* (ЗПЗП) (ДВ. бр. 96/2002 г.), приети от парламента през 2002 г., не могат да бъдат оценени еднозначно по отношение намаляване на корупционния потенциал в тази сфера. От една страна, по-ясното определяне на целите и отговорностите на фонд „Земеделие“, съгласно изискванията на програма САПАРД намаляват възможностите за корупция. От друга - увеличаването на средствата на разположение на фонда от 0,15% на 0,5% и предоставянето на преференции за регистрирани производители при липса на съответстващо подобрене в административния капацитет за управление действат в обратна посока. За да се намали корупционният потенциал при подпомагането на земеделието, е необходимо:

- Да бъде определен **горен праг** на бюджетните средства, които могат да бъдат предоставяни за управление на фонд „Земеделие“;
- Годишният доклад за състоянието и развитието на земеделието да бъде публично достъпен за обсъждане от всички заинтересовани страни преди внасянето му в Народното събрание;
- Значително да бъде подобрен административният капацитет за вътрешен финансов контрол във фонд „Земеделие“ и Министерството на земеделието и горите.

ГРАФИКА 20. ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА МАЛКИТЕ И СРЕДНИ ПРЕДПРИЯТИЯ, НАПРАВИЛИ НЕРЕГЛАМЕНТИРАНИ ПЛАЩАНИЯ ЗА ПОЛУЧАВАНЕ НА УСЛУГИ (%)



Източник: Витоша Рисърч, Интегра, Корупцията в малкия и среден бизнес, юни 2002 г.

Наличието на държавни и/или частни монополни структури в икономиката изкривява действието на пазарните сили и съсредоточава значителни ресурси в малък кръг стопански субекти, което е силна предпоставка за възникване на корупция. Изследванията сред малки и средни предприятия показват, че **корупционният натиск от страна на компаниите със значителна пазарна мощ в държавния и частния сектор в България остава висок през 2002 г. Процесът на либерализация на държавните монополи не отбелязва реален напредък, което запазва възможностите за корупция в отношенията с техните клиенти.** Компаниите правят най-

много нерегламентирани плащания при прокарването на телефон и електричество. В тази насока е необходимо успоредно с постепената либерализация значително подобряване на прилагането на процедурите по вътрешен контрол и свързаните с тях санкции.

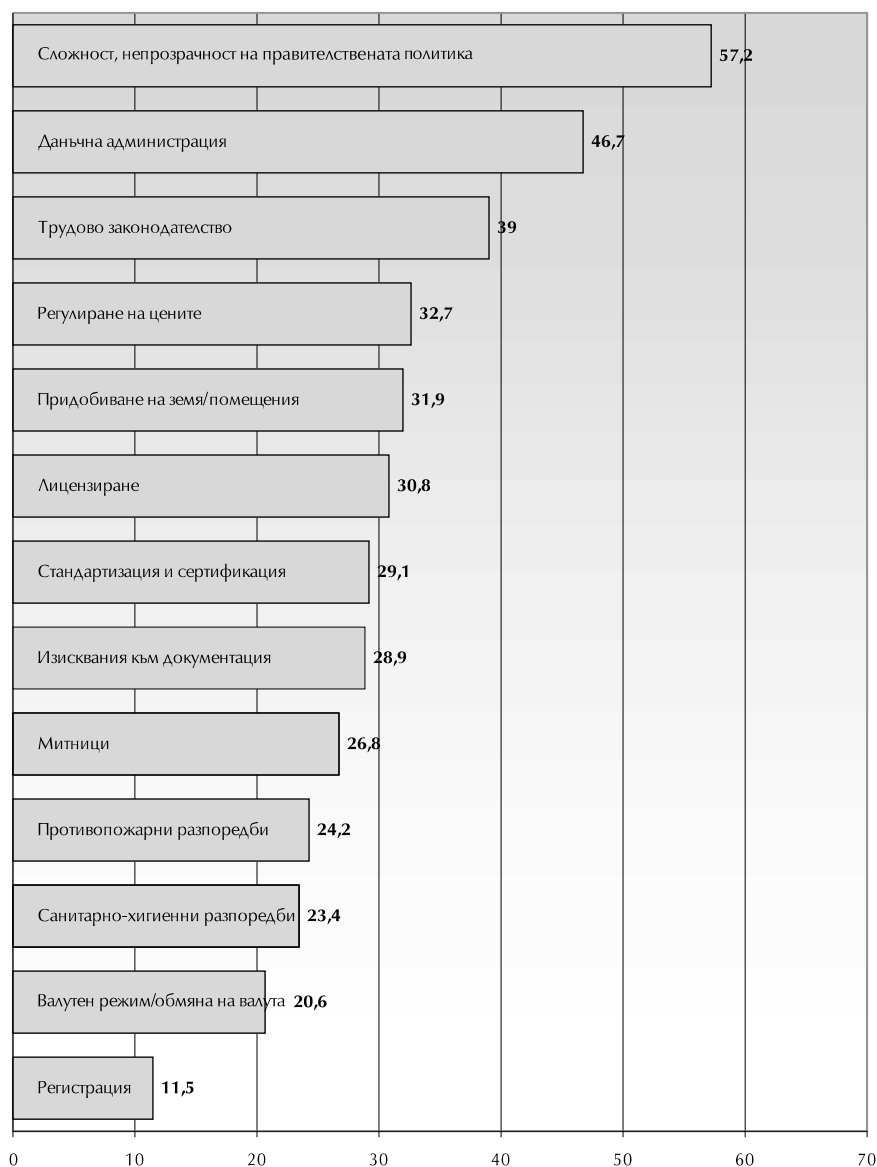
Липсата на административен капацитет и опит по прилагането на антимонополното законодателство в България, както и незначителните финансови и материални санкции за неговото нарушаване не позволяват ефективна защита от концентрация на икономическа мощ. През 2002 г. беше инициирано значително увеличение на правомощията на Комисията за защита на конкуренцията. Основните промени с антикорупционна насоченост, които се предвиждат в *Проекта за Закон за защита на конкуренцията*, приет от Министерски съвет в края на ноември 2002 г., са:

• засилване на правомощията на КЗК да възпрепятства прекомерната хоризонтална и вертикална концентрация в икономиката;

• по-строг контрол върху дейността на КЗК от страна на парламента.

Ограничаването на свободната стопанска инициатива чрез държавна регулативна намеса създава властови ресурс в администрацията и е един от основните източници на корупция. Като цяло политиката на държавата по отношение регулирането на бизнеса остава без ясни очертания и правила. **Регулативната намеса на държавата в стопанската сфера е значителна и остава един от основните източници на корупция.** През май 2002 г. Министерският съвет взе решение за облекчаване на 120 и отменяне на 74 от съществуващите 360 регулативни режима. До края на 2002 г.

ГРАФИКА 21. ПРОБЛЕМИ, ПОРОДЕНИ ОТ НОРМАТИВНАТА РЕГУЛАЦИЯ (% ОТ ФИРМИТЕ, ЗА КОИТО ПРОБЛЕМИТЕ СА „СЕРИОЗНИ“ ИЛИ „ИЗКЛЮЧИТЕЛНО СЕРИОЗНИ“)



Източник: „Self-Assessment of Administrative Barriers to Investment: Results of the Administrative and Regulatory Cost Survey“ FIAS, November 2002

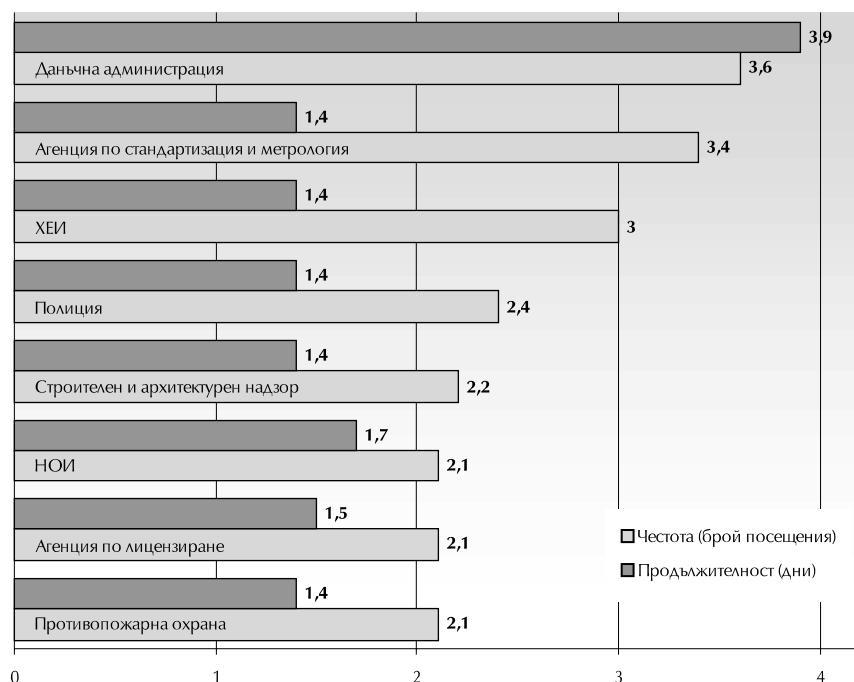
няма информация да е постигнато реално изпълнение на това правителствено решение. Същевременно бяха въведени допълнителни лицензионни и разрешителни режими. Наличието и броят на регулативните режими са само малка част от проблема с корупцията в тази сфера. Основен мотив на бизнеса да предлага подкупи е **бюрократичният начин на прилагане на режимите** и множеството и чести лични контакти между администратора и регулирания. В тази насока през 2002 г. не бе постигнат значителен напредък, въпреки че работата по подобряване на административното обслужване и подготовката за въвеждане на услуги на едно гише продължава. Присъединяването на България към Европейския съюз предполага значително увеличение на регулативните режими, което изисква ясна национална политика по отношение на регулирането на бизнеса и адекватен административен капацитет за бързото и прозрачното им прилагане. В противен случай корупцията в тази сфера ще се запази и дори ще нарасне.

Регулиране и корупция в строителството

Проблемът за режимите засяга всички области на стопанска дейност, но е видимо най-значим в сектора строителство. 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 средното време, 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. Същевременно определеният от *Закона за устройство на територията* срок е 1 месец. Това принуждава инвеститорите да търсят нерегламентирани средства за опростяване на процедурите и съкращаване на времетраенето им.

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. Същевременно определеният от *Закона за устройство на територията* срок е 1 месец. Това принуждава инвеститорите да търсят нерегламентирани средства за опростяване на процедурите и съкращаване на времетраенето им.

ГРАФИКА 22. ЧЕСТОТА И ПРОДЪЖИТЕЛНОСТ НА ИНСПЕКЦИИТЕ В БЪЛГАРИЯ



Източник: „Self-Assessment of Administrative Barriers to Investment: Results of the Administrative and Regulatory Cost Survey“ FIAS, November 2002

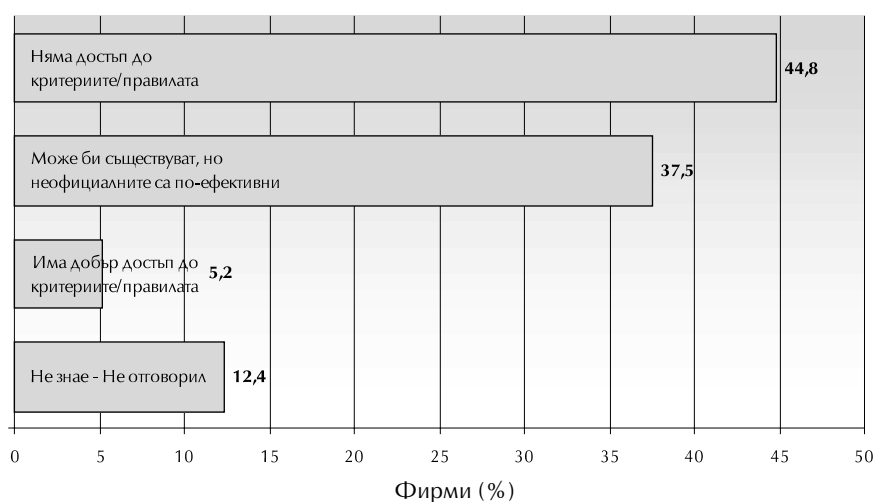
Г.2. Отношенията бизнес-държава. Корпоративно управление и корупция

Липсата на добре развито корпоративно управление и легитимни механизми за достъп на конкуриращи се икономически интереси до процеса на формиране на националната икономическа политика водят до повишаване на корупционния натиск от страна на бизнеса.

Бизнесът в България, особено малките и средните предприятия, е слабо информиран за намеренията на правителството и за правилата на прилагане на различните разпоредби и инициативи. В информационната политика на различните министерства и агенции липсват системност, последователност и координация. *Регистърът на административните структури и на актовете на изпълнителната власт* беше допълнен и през тази година, но все още не задоволява информационното търсене на бизнеса. Липсата на достъпна информация за намеренията и инициативите на правителството в стопанската сфера води до **информационна асиметрия между администрацията и бизнеса. По този начин се създава монопол на администрацията върху информационните ресурси, който е силна предпоставка за корупция.**

Работата по подобряване на корпоративното управление има силен антикорупционен ефект, защото **ограничава търсенето** в корупционните отношения. Осигурява се прозрачност и отговорност във фирменото и мениджърското поведение, своевременно се отстраняват конфликтите на интереси, гарантира се адекватна защита на миноритарните акционери, създават се условия за отговорно управление на остатъчните държавни дялове в приватизираните предприятия и за спазване на професионални и етични правила за недопускане на корупция.

ГРАФИКА 23. ОЦЕНКА НА УСЛОВИЯТА ЗА ДОСТЪП НА БИЗНЕСА ДО ПРАВИЛАТА И КРИТЕРИИТЕ В АДМИНИСТРАТИВНИТЕ ПРОЦЕДУРИ (%)



Източник: Витоша Рисърч, Интегра, Корупцията в малкия и среден бизнес, юни 2002 г.

Основен принос за постигането на **напредък в развитието на корпоративното управление в България** през 2002 г. имат приетите *Изменения и допълнения в Закона за публично предлагане на ценни книжа* (ЗППЦК). Те внасят значителни подобрения в следните групи отношения, които дълги години са източник на корупция: увеличаване на капитала на публичните дружества, защита на инвеститорите, механизъм на търговите предложения и разкриване на информация. Допълнително бяха усъвършенствани статутът, функциите и правомощията на Държавната комисия за ценни книжа (ДКЦК).

Реалното антикорупционно въздействие на тези промени в практиката все още не може да бъде оценено. Няма индикации за това дали благоприятстващите промени ще бъдат приети и прилагани от компаниите, дали ДКЦК или бизнесасоциациите ще успеят да прило-

жат на практика ефективни саморегулации с антикорупционен ефект. Все още кодексите за добро корпоративно управление са само пожелание или в най-добрия случай - изключение. Обсъжданите промени в *Търговския закон* в частта за несъстоятелността и за въвеждане на нова глава за корпоративното управление са правилна, макар и закъсняла стъпка в изпълнение на ангажиментите на правителството по изпълнение на *Националната стратегия за противодействие на корупцията*.

Промените в ЗППЦК, въвеждащи задължително свободно прехвърляеми и търгуеми права за участие в увеличението на капитала, ще преустановят случаите на увеличение на капитала в ущърб на миноритарните акционери. Макар въздействието на тези промени все още да не може да бъде преценено в пълнота, следва да се отбележи, че **през 2002 г. няма злоупотреби, свързани с режима за увеличаване на капитала.**

Защитата на миноритарните акционери и интересите на инвеститорите беше осигурена с още един инструмент чрез подобрена през тази година нормативна уредба - **усъвършенстване на разпоредбите за търговите предложения, отписването на публичните дружества** и ограничаване на възможностите за неправомерно разпореждане с активите (източване) на публичните дружества и увеличаване на контрола от страна на общото събрание.

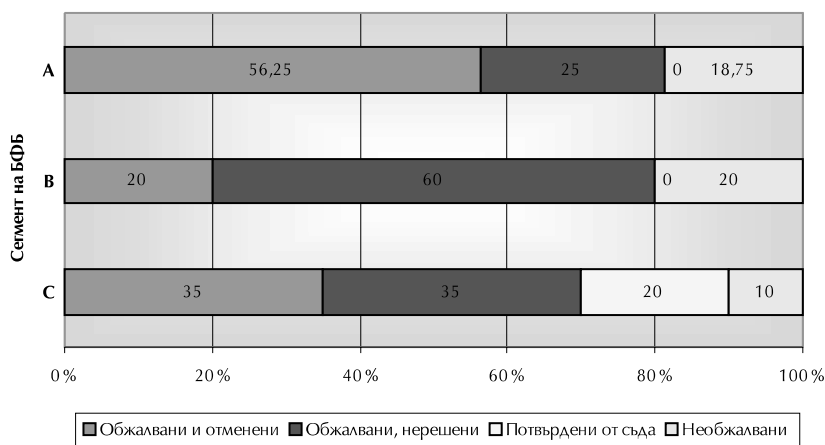
Пряко отношение към подобряване на корпоративното управление и оттам към ограничаване на корупционните практики има въведената за пръв път в нашето законодателство норма **за задължителна квота от една трета независими членове на бордовете на директорите или на надзорните съвети**, които да гарантират интересите на миноритарните акционери. Въвежда се и **регламентация на конфликта на интереси**, който заедно с разкриването на вътрешна информация са значителни потенциални източници на корупция.

Друг положителен елемент на новия закон е появата на една нова

институция, чието функциониране има сходно действие с независимите директори - това е директорът за връзки с инвеститорите. С промените в ЗППЦК се създават условия корпоративните бордове да действат в интерес на дружеството, а не в собствен или в интерес на един, най-често - мажоритарния собственик.

През 2002 г. бяха въведени няколко норми, **подобряващи прозрачността** на публичните дружества чрез увеличаване на честотата на финансовите отчети и намаляване на сроковете за предоставяне на

ГРАФИКА 24. РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА НАКАЗАТЕЛНИТЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ЗА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯ ПО РАЗКРИВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ПО СТАТУС (%)



Източник: ОИСР, Втора кръгла маса по корпоративно управление в страните от югоизточна Европа.

ad-hoc информация, въвеждане на изискване за представяне на отчетите по международните счетоводни стандарти в ДКЦК. Критично значение за антикорупционния ефект на тези промени ще има подобряването на приложимостта на регулациите от страна на ДКЦК.

Показателно е, че за 2001 година **85,7 % от нарушенията на регулациите за разкриване на информацията** в раздел А на БФБ - София са **останали несанкционирани**. Почти всички наложени мерки и в трите раздела - А, В, С, се обжалват в съда при средна продължителност за **един случай над две години**, като до ефективно санкциониране и плащане на глоба се стига в **20 - 30% от случаите**.

Г.3. Управление на публичните разходи, данъчна политика, сива икономика и корупция

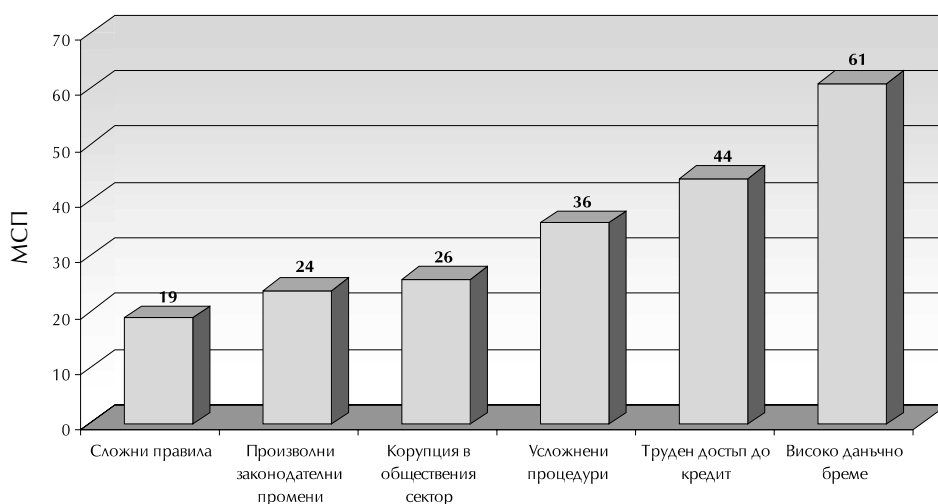
Акумулирането и разходването на публични средства чрез бюджета при липса на прозрачност води до изкривяване на нормалното функциониране на пазарите, поява на сива икономика и корупция. Влиянието на тези ефекти в България се усилва поради липсата на адекватен административен капацитет за изпълнение и контрол на държавните приходи и разходи. Основните сфери на корупционен натиск в страната в това отношение са: прилагането на данъчно-осигурителните и митническите закони, възлагането на обществени поръчки, преразпределянето на централизирани финансови средства към общините и здравеопазването.

Г.3.1. Данъчна и социално-осигурителна тежест и сива икономика

В условията на непрозрачна и неефективна администрация високата данъчно-осигурителна тежест поражда появата на голям сив сектор и свързана с него корупция в икономиката. През 2002 г. данъчно-осигурителната тежест в България отбелязва минимален спад, но остава сравнително висока за страна в преход.

Няма съществена промяна в дела на сивата икономика в страната, който според различни източници е между 25 и 40% от БВП. Нерегистрираните обороти на фирмите продължават да формират основната маса на подкупите. За да бъдат намалени делът на сивата икономика и свързаната с нея корупция, **е необходимо успоредно намаляване на данъчно-осигурителната тежест и подобряване на отчетността на компаниите.**

ГРАФИКА 25. ОСНОВНИ ПРЕЧКИ ПРЕД РАЗВИТИЕТО НА МАЛКИТЕ И СРЕДНИ ПРЕДПРИЯТИЯ* (%)



Източник: Витоша Рисърч, Интегра, Корупцията в малкия и среден бизнес, юни 2002 г.

(*) Бележка: Сборът от процентите надхвърля 100, защото респондентите са давали повече от един отговор.

Корупционният натиск в данъчната сфера остава висок. Основните причини за това са:

- честите промени в данъчното законодателство, които не позволяват на данъчните субекти и администрацията да се подготвят;
- възможностите администрацията да прилага данъчните закони по усмотрение и избирателно;
- непрекъснатите и продължителни инспекции, които позволяват дълъг личен контакт с данъчните служители и отнемат значителни ресурси на фирмите;
- ниската алтернативна цена и за двете страни на избягването на данъчни плащания чрез корупционни практики;
- липсата на адекватна лична защита на данъчните органи;
- недостатъчен капацитет в данъчната администрация за адекватно прилагане на съществуващата нормативна рамка.

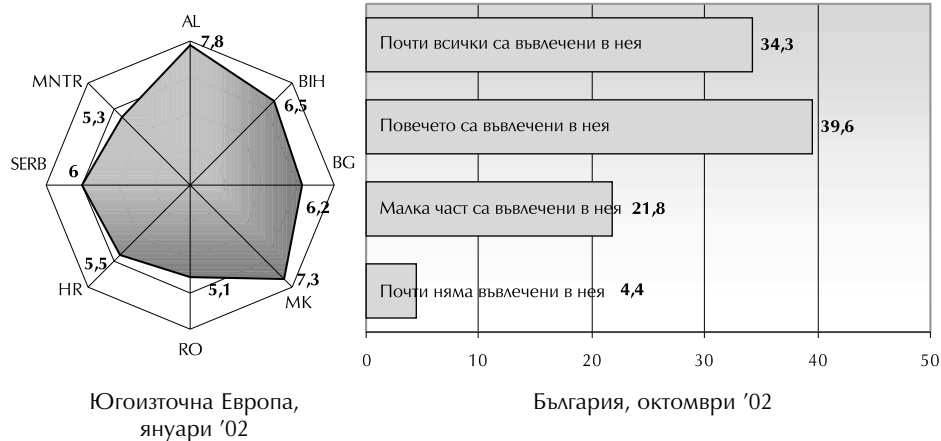
Предложените от правителството промени в данъчното законодателство със *Закона за държавния бюджет за 2003 г.* продължават набе- лязаната стратегия за **намаляване на преките за сметка на косвени- те данъци**. Сами по себе си подобни мерки **не премахват корупци- онния натиск, а само прехвърлят неговото влияние вътре в данъч- ната администрация**. Необходими са и повече усилия за подобря- ване на администрирането на отделните данъци. Промените в данъч- ните закони бяха гласувани в последния възможен момент, което поз- волява прокарване на преференциални клаузи в законодателството и повишава несигурността за бизнеса. Данъчната философия на прави- телството изглежда се променя към позволяване на повече данъчни стимули, което може да доведе до увеличаване на злоупотребите, при липса на адекватно подобрение в капацитета на данъчната администрация.

Инициативата на Министерството на труда и социалната политика (МТСП) и Министерството на финансите (МФ) да повишат събира- емостта на социалните осигуровки чрез **въвеждане на минимални осигурителни прагове по браншове и професии крие реална опас- ност от преминаването на стопански организации в сивата иконо- мика и повишава възможностите за корупция** в администрацията, особено в краткосрочен план. Минималните осигурителни прагове влизат в сила от 2003 г., но ефектът от тяхното въвеждане ще може да бъде преценен реално през 2004 г. Трябва да се отбележи, че изкри- вяването на пазара от въвеждането на праговете беше сведено до минимум чрез прилагането на механизъм на пряко договаряне меж- ду синдикати и работодатели.

През 2002 г. правителството предприе мерки, които имат реален потенциал да намалят корупционния натиск в данъчно-осигурителна- та сфера в средносрочен план:

- представяне на детайлна данъчна политика до 2005 г.;
- приемане на *Закон за Националната агенция за приходите*, който предвижда тя бъде изградена институционно през 2004 г. и да за-

ГРАФИКА 26. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД ДАНЪЧНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ* (ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000, октомври 2002; SELDI, януари 2002

(*) Бележка: Максималната стойност на индекса е 10,0 и следва да се свързва с максимално равнище на коруптираност. Минималната стойност е 0,0 и означава липса на корупция.

Легенда: AL - Албания; BIH - Босна и Херцеговина; BG - България; MK - Македония; RO - Румъния; HR - Хърватия; SERB - Сърбия; MNTR - Черна гора.

почне да действа от началото на 2005 г.;

- провеждане на консултации по бъдещи промени в данъчното законодателство със заинтересовани страни;
- по-добро координиране на действията на Министерството на финансите и Министерството на вътрешните работи.

Същевременно Министерството на финансите обяви инициатива по проверка на съответствието между притежавано имущество и деклариран доход. Успешното провеждане на тази акция би демонстрирало политическа

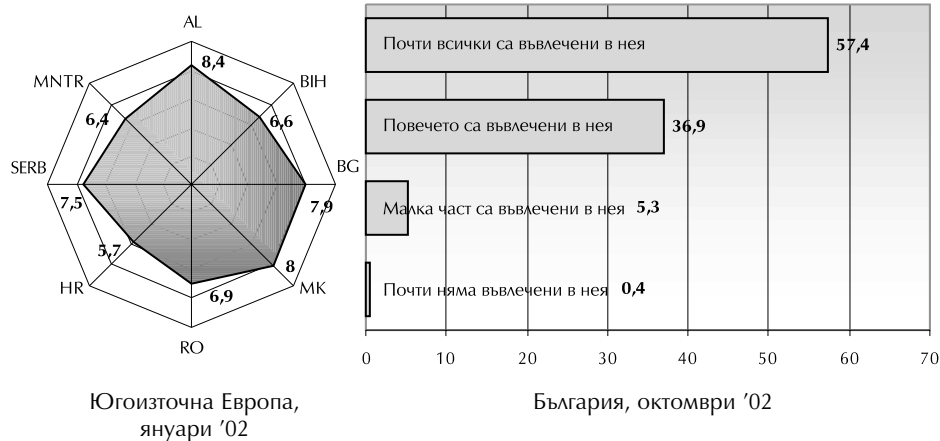
воля и административни възможности за справяне с укриването на данъци. По данни на Министерството на финансите годишно държавата губи от неплатени и укрити осигуровки и подоходен данък над 1,1 млрд. лв., а несъбираемите данъчни задължения на фирми към средата на 2002 г. са 928 млн. лв.

Г.3.2. Митници и корупция

В условията на засилваща се глобализация и непрекъснато нарастване на международната търговия през националните митници преминава значителен икономически ресурс, което създава огромен потенциал за злоупотреби и корупция. Митниците осигуряват и значителна част от постъпленията по основното приходно перо в бюджета - данък добавен стойност. От друга страна, избягването на митническите сборове и ДДС предоставя на фирмите значителни конкурентни предимства и стимулира предлагането на нерегламентирани плащания.

Въпреки предприетите от началото на годината реформи и през 2002 г. в обществото се запазва мнението, че корупцията е широко разпространена сред митническите служители. Към професията на митническите служители продължава да съществува изключително висок интерес сред кандидатите за работа, което може да бъде обяснено с очакванията за високи „нерегламентирани“ плащания. При проведените през 2002 г. конкурси за назначаване на нови митнически служители за едно място са кандидатствали 38 души, при средно за останалите професии отношение 1:25. Успоредно с това в редица изследвания през годината бизнесът определя нелоялната конкуренция, която в голямата си част е резултат от нелегален внос, като една

ГРАФИКА 27. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД МИТНИЧЕСКИТЕ СЛУЖИТЕЛИ (ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000, октомври 2002; SELDI, януари 2002

от най-големите пречки пред нормалното му функциониране.

През 2002 г. усилията на правителството за реформи и борба с корупцията в митниците бяха фокусирани основно в дейността на консултантската фирма „Краун Ейджънтс“. Все още е твърде рано да се даде цялостна оценка за ефективността на английската компания, но резултатите, постигнати до края на 2002 г., са сравнително скромни:

- голяма част от старите схеми и канали за „сив внос“ продължават да функционират.

Някои от тях се модифицират, адаптирайки се към промените в митническия контрол (например вносет на плодове и зеленчуци от Турция, Гърция и Македония, вносет на горива, „китайският внос“);

- увеличението на приходите спрямо предходната година не е изключение от тренда на непрекъснато нарастване на събираемостта в последните 4 години;
- скептицизъм предизвикват първите резултати от функциониране на мобилните групи за митнически контрол.

През 2002 г. следва да бъдат отбелязани и редица положителни обстоятелства, които пряко или косвено влияят за намаляване на корупцията в митниците:

- разкриваемостта на митническите измами беше подобрена с над 70 %;
- няма политическа протекция над контрабандни канали;
- беше затворена глава „Митнически съюз“, в преговорите с ЕС;
- беше приет Кодекс по етика за служителите в митническата администрация;
- създадени са предпоставки за повишаване на административния капацитет за вътрешен контрол в агенция „Митници“ чрез реализацията на няколко проекта с антикорупционна насоченост, финансирани от Световната банка и Европейския съюз;
- бяха подписани меморандуми за разбирателство и сътрудничество с Агенция „Държавен вътрешен финансов контрол“ и Минис-

терството на вътрешните работи.

С оглед ускоряването на реформите и увеличаване на комбинирания им позитивен ефект е необходимо да се приложат на практика и/или довършат редица мерки, част от които са заложени и в правителствената антикорупционна стратегия. Приоритетно би следвало да бъдат предприети следните стъпки:

- **Създаване на нови форми за взаимодействие между правоприлагащите органи по пресичане на контрабандата, трафика, незаконния внос и свързаната с тях корупция.** Въвеждане на съвременни оперативни модели на сътрудничество между митниците, от една страна, и МВР и Националната следствена служба, от друга, чрез които се избягват наследените бюрократични и неефективни механизми;
- Осигуряване обмен на информация между митниците и данъчните служби чрез **въвеждане на задължителни и постоянни механизми за съпоставяне на данни от митническите декларации с тези от данъчните документи и постъпленията на заплатените данъци;**
- **Довършване и пускане в експлоатация на Българската интегрирана митническа информационна система.** Създаване на система за обмяна на оперативна информация между българските гранични митнически пунктове и митническите бюра на съседни държави;
- Периодично публично отчитане на финансовите резултати на Агенция „Митници“.

Г.3.3. Управление на публичните разходи и корупция

В условията на слаб административен капацитет и контрол на управлението на публичните разходи ограничаването на общия размер на ресурсите, които са на разположение на правителството, намалява потенциала за корупция. По *Закона за държавния бюджет* на Република България нелихвените разходи на държавата за 2002 г. представляват 38% от прогнозния брутен вътрешен продукт (БВП). Те бележат увеличение от 1% в сравнение с 2001 г. и остават високи за нивото на развитие на икономиката и държавната администрация. Заложените 36% за 2003 г. са стъпка в правилната посока, но вероятността реално направените разходи към края на годината да са по-големи е значителна. По данни на Националния статистически институт през 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. **Това равнище предполага ограничен потенциал за корупция и следва да не се надвишава в бъдеще, като се предприемат и по-решителни действия за намаляване на общата тежест на държавата под 30% нелихвени разходи от БВП.**

И през тази година в управлението на бюджетните средства бяха допуснати редица нередности които създават благоприятна среда за корупция:

- не се полагат усилия за събиране на вземания на бюджетни организации;
- правителството разпределя по целесъобразност значителни обществени средства, постъпили от преизпълнение на бюджета, без съответната санкция на парламента;
- бяха отпуснати допълнителни средства за различни организации, без това да е предвидено в техните бюджети.

В това отношение следва **значително да се засилят контролните правомощия на Сметната палата**, която за момента единствено констатира и описва съответните нарушения. Необходим е механизъм, по който Сметната палата да може бързо да потърси отговорност или да спре изпълнението на неправомерно използване на обществени средства. Агенция „Държавен вътрешен финансов контрол“, която има подобни правомощия, все още действа бавно и в много случаи открива нарушенията едва когато са изтекли давностните срокове за административна отговорност.

Прозрачността на бюджетната процедура за 2003 г. беше подобрена, което позволява по-строг контрол върху **разходването на публични средства**:

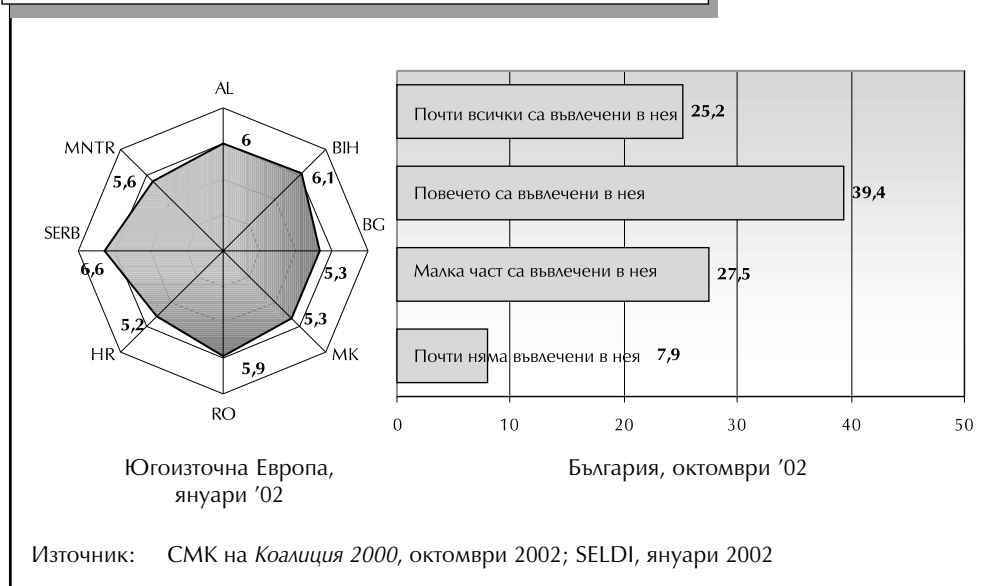
- изготвянето на бюджет 2003 започна още през февруари 2002 г.;
- всички първостепенни разпоредители с бюджетни средства изготвиха своя средносрочна бюджетна рамка за периода 2003 - 2005, подчинена на разходни тавани;
- докладът за бюджет 2003 е значително по-подробно разписан в сравнение с предишни години.

За да се **гарантира дългосрочното ограничаване на възможностите за корупция при разпределянето на обществени средства, е необходимо**:

- да бъде доизграден административният капацитет на МФ и първостепенните разпоредители на бюджетни средства за стратегическо програмиране на разходите;
- съществено да бъде подобрена счетоводната отчетност и засилена отговорността при разпределяне на средства, непредвидени в закона за бюджета;
- да бъде подобрен контролът на АДВФК и Сметната палата. Препоръките на Сметната палата да се изпълняват приоритетно от отговорните институции.
- да се подобри капацитетът за финансово управление на местно равнище (особено за по-малките общини).

През 2002 г., както и през минали години, **субсидирането на общините и здравеопазването** са основните сфери на разпределяне на значителни обществени средства, които общественото мнение свързва със злоупотреби и корупция.

ГРАФИКА 28. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД ЛЕКАРИТЕ (ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО) (%)



Изравнителните субсидии от централния бюджет за общините дълги години са източник за осъществяване на пряк политически контрол върху местното самоуправление и създават предпоставки за използване на обществени ресурси за партийни цели. Този механизъм продължи да действа и през 2002 г. Неговото корупционно влияние може да бъде ограничено значително, ако на общините се предостави собствен ресурс за развитие, а местните отговорности бъдат ясно

разграничени от тези на правителството. Приетата през 2002 г. *Стратегия за финансова децентрализация* полага основите в тази насока. Нейното практическо приложение беше отложено за 2004 г., което показва желание за запазване на контрола върху местната власт преди провеждането на местните избори през 2003 г.

По изчисления на Министерството на здравеопазването през 2002 г. **нерегламентираните плащания в здравеопазването възлизат на 200 - 260 млн. лв. (около 20% от парите, заделени от държавния бюджет).** В същото време според Националната здравно - осигурителна каса (НЗОК) между 10 и 20 млн. лв. (5-10% от общия бюджет) от плащанията за субсидирани лекарства са били неправомерно отклонени. Тези данни показват **огромния корупционен потенциал на здравната система в сегашното ѝ състояние. За неговото ограничаване са необходими концентрирани и последователни усилия в следните направления:**

- постепенно увеличаване на средствата, отделяни за здравеопазване, при спазване на строга бюджетна дисциплина;
- подобряване на заплащането на специализираните лекари;
- намаляване на броя на болниците и преминаване към финансиране само от един източник;
- въвеждане на по-ефективен контрол върху средствата за субсидираните лекарства, предвид многократното им увеличаване през тази и следващата година;
- създаване на по-широки възможности за предоставяне на частни здравни услуги, включително стимулиране на частното здравно осигуряване.

Г.3.4. Обществени поръчки и корупция

Обществените поръчки са основен канал за насочване на държавни средства и ресурси към частния сектор. Големият размер на прехвърляните средства и неадекватният административен контрол върху процесите са едни от основните потенциални източници на корупция, поради което те следва да бъдат изчерпателно нормативно уредени, а тяхното администриране да бъде максимално прозрачно и компетентно.

Всяка година под формата на обществени поръчки в България се разпределят над 1 млрд. лева от бюджета. Според допитвания до бизнеса процедурите по получаване на обществени поръчки са сред основните източници на корупция и генерират значителни нерегламентирани плащания към държавната администрация (по консервативни изчисления около 15 млн. лв. за 2002 г.). При това корупцията е системна - над половината от участниците в търгове фирми използват подкупи за получаването на всяка втора поръчка.

Особено сериозен е проблемът с нерегламентираното възлагане на обществени поръчки в българските общини. За неговото разрешаване е необходимо:

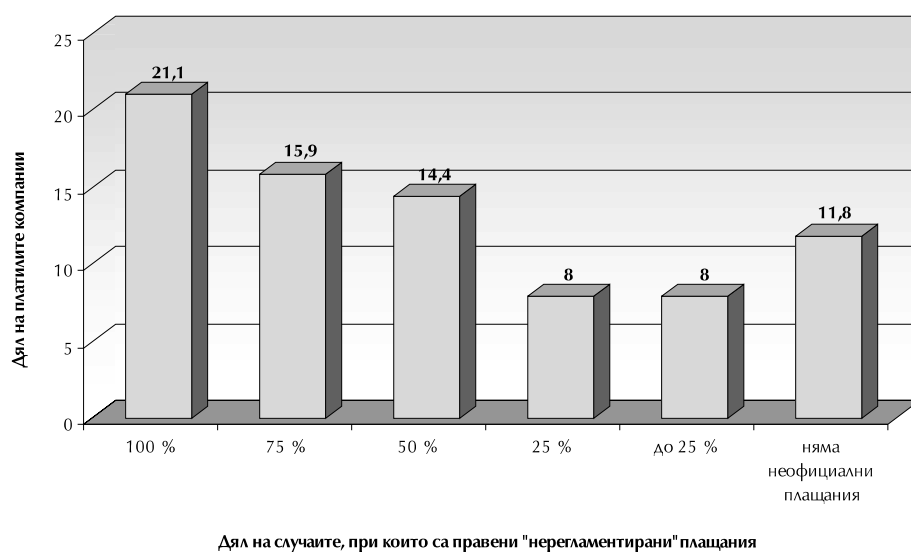
- подобряване на административния капацитет на общините за управление на обществени средства;
- засилване на контрола (предварителен и последващ) при процедурите по ЗОП.

Наложително е тези мерки да бъдат предприети преди цялостната реализация на финансовата децентрализация.

През април 2002 г. Народното събрание прие *Закон за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки (ЗОП)* (ДВ бр. 45/2002 г.) Основните промени с анти - корупционна насоченост са:

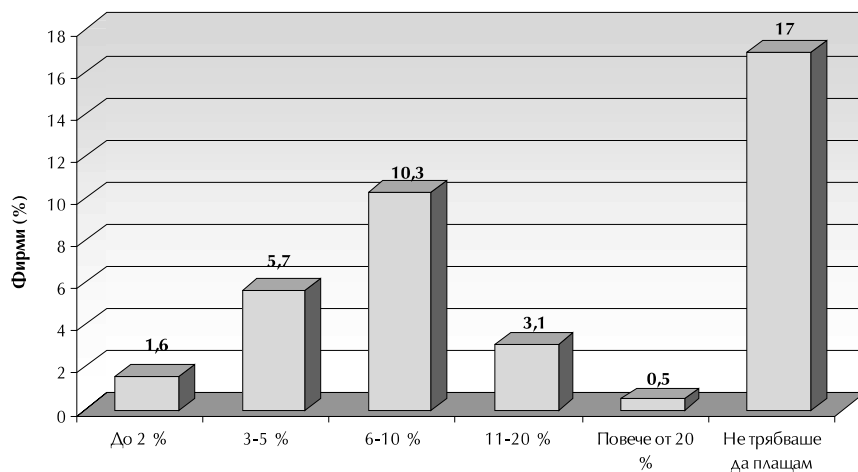
- **Подобрена прозрачност и контрол** чрез по-свободен достъп до протоколите на комисиите, прецизиране на процедурите по възлагане на обществени поръчки, подобрена процедура по уведомяване на кандидатите, предоставяне на възможност решенията на възложителя да се обжалват пред компетентния съд и използване на стоките борси и тържища;

ГРАФИКА 29. ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ ОТ СЛУЧАИТЕ НА КАНДИДАТСТВАНЕ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ, ПРИ КОИТО КОМПАНИИТЕ СА НАПРАВИЛИ „НЕРЕГЛАМЕНТИРАНИ“ ПЛАЩАНИЯ, ЗА ДА СПЕЧЕЛЯТ ПОРЪЧКАТА



Източник: Витоша Рисърч, Интегра, Корупцията в малкия и среден бизнес, юни 2002 г.

ГРАФИКА 30. СРЕДЕН РАЗМЕР НА КОРУПЦИОННИТЕ ПЛАЩАНИЯ КАТО ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ ОТ СУМАТА ПО ДОГОВОРА ПРИ ПОЛУЧАВАНЕ НА ПОРЪЧКИ ОТ ОБЩЕСТВЕНИЯ СЕКТОР



Източник: Витоша Рисърч, Интегра, Корупцията в малкия и среден бизнес, юни 2002 г.

- **Оптимизиране и съкращаване на сроковете** за обявяване на процедурите, съставяне на актовете за установяване на нарушенията и разглеждане на споровете;

- **Осигуряване на по-голяма конкуренция** чрез разширяване и прецизиране на правните обекти и субекти по ЗОП, определяне на цената на тръжната документация, отделяне на гаранцията за участие от гаранцията за изпълнение, отмяна на безсрочните договори.

Все още няма достатъчно данни, за да се оцени обективно дали новите изисквания на закона се прилагат ефективно на практика.

Въпреки постигнатия през 2002 г. напредък в нормативната уредба на обществените поръчки е необходимо допълнително:

- Да се институционализира отговорността за цялостното провеждане и наблюдение върху обществените поръчки в самостоятелна **Агенция за обществени поръчки**.
- **Сметната палата и Агенция „Държавен вътрешен финансов контрол“** да осъществяват не само последващ, но и **предварителен контрол** върху възлагането на обществени поръчки. Необходимо е по-добро съгласуване на дейностите на двете институции.
- Да бъде променена **неясната уредба в ЗОП на сложните договори с комплексен характер**. Би следвало законът да се прилага за договори, в които дори само част от визираните дейности влизат в приложното му поле.
- Подобряване на квалификацията на комисиите по подготовка на обществени поръчки, както и по-ясно определяне на административната и наказателната отговорност на техните членове.

Г.4. Управление на държавно имущество, приватизация и следприватизационен контрол

Управлението на държавно имущество, приватизацията и предоставянето на изключителна държавна собственост за стопанисване от частни лица чрез концесии остава най-натоварената с корупционни подозрения сфера в България през 2002 г.

В началото на 2002 г. беше приет *Закон за приватизация и следприватизационен контрол (ЗПСК)*, който отмени *Закона за преобразуване и приватизация на държавните и общинските предприятия*. ЗПСК цели прозрачна, бърза и икономически ефективна приватизация при рав-

нопоставеност на инвеститорите и съдържа редица антикорупционни елементи:

- премахва преференциите за определен тип купувачи;
- отменя плащанията с непарични средства с изключение на предприятията, включени в списък, приет от Министерския съвет;
- въвежда като единствени методи на продажба търг, конкурс и предлагане на дялове на фондовата борса;
- определя Агенцията за приватизация като единствен приватизиращ орган;
- регламентира създаването на публични регистри за приватизация и следприватизационен контрол.

Прилагането на ЗПСК несъмнено демонстрира по-добрата фискална ефективност на възприетия модел на приватизация - реалните парични постъпления от сключените 262 сделки са 207 млн. лв. Прозрачността и липсата на корупционни подозрения водят до добри бюджетни постъпления. Нагледен пример в това отношение е банковата приватизация. В отворена и конкурентна процедура Банковата консолидационна компания успя да привлече за купувач на „Биохим“ третата по големина банка в ЕС, като постигна цена от 82,5 млн. евро.

От друга страна, през 2002 г. беше реализирана малка част от антикорупционния потенциал на ЗПСК. На практика нито един подзаконов акт към ЗПСК не беше приет в предвидения двумесечен срок от влизане в сила на закона. **Отлагането във времето в прилагането на законовите разпоредби доведе до забавяне в процеса на приватизация и значително неизпълнение на приватизационната програма за 2002 г. Това увеличи възможностите на заинтересовани страни за „ориентиране“ в новата обстановка и непряко повиши потенциала за корупция.** Пример в това отношение е бавната и трудна реализация на двете най-големи приватизационни сделки - за Булгартабак и БТК. Спорната от икономическа гледна точка намеса на съдебната власт в приватизацията на двете дружества в ущърб на международно признати инвеститори поражда съмнения относно наличието на политическа зависимост и корупция в третата власт.

Същевременно Агенцията за приватизация не успя да демонстрира убедително липсата на конфликт на интереси и нередности при осъществяването на двете големи приватизационни сделки. Успоредно със забавяне на прилагането на ЗПСК бяха направени и редица промени в него, които създават

Таблица 8. Изпълнение на плана за приватизация на държавни предприятия от Агенцията за приватизация към 31.11.2002 г.

Показатели	План	Отчет	Изпълнение
Сключени сделки (брой)	349	71	20,3%
Миноритарни дялове/пакети	315	48	15,2%
Договорени плащания (хил. лв.)	748 493	316 558	42,3%
Разходи (хил. лв.)	25 277	5 612	22,2%

Източник: Агенция за приватизация

впечатление за опит за защита на конкретни частни интереси и са възможни източници на корупция. Особено тревожни в това отношение са прибавянето на „Международен панаир - Пловдив“ АД и предложението за прибавяне на Български морски флот и Българско речно плаване към списъка на дружествата, неподлежащи на приватизация.

ЗПСК регламентира създаването на **Агенцията за следприватизационен контрол (АСК) като специализиран орган на бюджетна издръжка за контрол върху изпълнението на задълженията на купувача, поети с приватизационен договор.** АСК започна работата си с 6 месеца закъснение и все още няма адекватно ресурсно осигуряване. **Съсредоточаването на значителни контролни правомощия в ръцете на АСК** и изричната забрана за предоговаряне на сключени приватизационни сделки **създават предпоставки за увеличен корупционен натиск върху новосъздадената институция.** За да бъде предотвратено реализирането му, е необходимо:

- осигуряване на максимална прозрачност и контрол в дейността на АСК;
- предоставяне на адекватна материално-техническа и ресурсна база на агенцията.

През 2002 г. Агенцията за следприватизационен контрол представи първия си доклад за спазването на приватизационните задължения за договорите, подписани в периода 1993 - 2001 г. Въпреки множеството констатирани нарушения вероятността държавата да възстанови съществена част от пропуснатите ползи, изчислени в доклада, е малка поради настъпилите значителни преобразувания в приватизираните предприятия. **Изнесената в доклада информация трябва да бъде използвана за проверка на неизправните купувачи от правоприлагащите органи, като се има предвид, че процесът на приватизация е един от основните канали за пране на пари.** До края на 2002 г. прокуратурата е проверила 210 приватизационни сделки и е завела дела за нарушения при 86 от тях. Все още няма конкретно съдебно решение по нито едно от тези дела.

Забавянето на процеса на приватизация води до запазване на участието на държавата в управлението на редица предприятия, което е източник на корупция в две направления - осигурява ресурс за „разплащане“ за получена подкрепа и създава силен вътрешен интерес за възможно най-дълго отлагане на приватизацията. **През 2002 г. проблемът с назна-**

ТАБЛИЦА 9. ПРОПУСНАТИ ПОЛЗИ ЗА ДЪРЖАВАТА ОТ НЕКОРЕКТНО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРИВАТИЗАЦИОННИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ ЗА ПЕРИОДА 1993 - 2001 Г.

Пропуснати ползи	Млн. лв.
Намаление на договорените цени с допълнителни споразумения	6.7
Намаление на инвестициите с допълнителни споразумения	280.8
Неизпълнение на инвестициите	480.0
Неизплатена част от цената на сделките	77.8
Лихви и неустойки по неизплатената част от цената	38.3
Неустойки за неизпълнение на трудовите ангажименти	103.0
Неустойки за неизпълнение на други задължения	60.0
Общо	1046.6

Източник: Агенция за следприватизационен контрол

ченията в надзорните и управителните органи на държавни дружества не беше разрешен. Той стои дори с по-голяма острота по отношение на големите общини в България. Наближаващите местни избори през есента на 2003 г. могат само да засилят неблагоприятните тенденции. Предлаганите от депутати изменения на условията за участие на висши държавни чиновници в управителните органи на предприятия, за намаляване на възнаграждението до две минимални работни заплати и ограничаване на броя участия, няма да разрешат проблема, а единствено ще променят формите на корупция.

Концесиите и реализирането на големите инфраструктурни проекти са сфери, които съдържат значителен потенциал за корупционни практики, защото нормативната им уредба е неясна и непълна. Необходима е повече прозрачност на процедурите по отдаване на концесии предвид предстоящото значително увеличение на броя и големината им в следващите години.

Липсата на ясни правила за отдаване на концесии и последващ контрол върху тяхното изпълнение по отношение на общинските ВиК дружества и на плажната ивица доведе до противоречия и разваляне на договори през 2002 г.

Предстоящата приватизация и отдаване на концесии в енергетиката вече пораждаат значителни противоречия и съмнения за корупция. През 2002 г. една от най-големите и уважавани германски компании RWE, открито заяви, че групи в Министерството на енергетиката защитават частни интереси, които са насочени против придобиването на концесия за експлоатация на мини „Марица-изток“ от нейното дъщерно дружество Рейнбраун. Въпреки уверенията на министерството, че по този начин се спазват разпоредбите на новия *Закон за концесиите*, явното несъответствие между заявените правителствени намерения за привличане на повече и по-качествени инвеститори в България и действията на администрацията и някои депутати е показателно за възможното наличие на корупция в тази сфера. Още повече че останалите кандидати, заявили интерес към концесията и мините „Марица-изток“, се свързват с немалко корупционни практики и скандали в миналото.

Подобни групови интереси доведоха до напрежение и съмнения за корупция при реализацията на проекта за строеж на нефтопровода „Бургас - Александрополис“. Явната защита на частни корпоративни интереси в проекта от представители на Министерството на регионалното развитие и благоустройство и публичното признание на подалия оставка министър за неспособността му да се справи с корупцията в министерството показват, че в тази област следва да се предприемат специални анти - корупционни мерки.

Г.5. Черна икономика и корупция

Най-силният източник на голяма (политическа) корупция несъмнено е организираната престъпност. Борбата с ограничаването на черната икономика трябва да се превърне в основен приоритет на правителството, ако то цели дългосрочно справяне с корупцията в страната.

От втората половина на 90-те години **организираната престъпност предприе следните стъпки към интегрирането си в българския бизнес и политика:**

- Позициониране чрез механизмите на приватизация, контрол върху вноса/износа, системен рекет, контрол върху редица стопански дейности и др. в най-доходоносните икономически сектори.
- Овластяване на системата на преразпределение на печалбата от стопанската дейност (внос и износ на суровини и стоки, изкупуване на селскостопанска и промишлена продукция, частни финансови институции, туристически услуги и др.).
- Траен контрол върху черната икономика (доходи от битова престъпност и преди всичко от кражба на коли, наркотрафик и разпространение на дрога, проституция, трафик на хора, фалшифициране на парични знаци и ценни книжа и др.).
- Навлизане на нетрадиционни форми на финансова престъпност (кибер - престъпления, използване на чужди кредитни карти и др.).
- Създаване на трайни корупционни мрежи чрез преразпределяне на „мръсни пари“ сред лобитата на организираната престъпност във властта и администрацията.

През 2002 г. бяха положени усилия за пресичане на някои от основните източници на средства за организираната престъпност в България основно чрез предприетата реформа в митниците и подобряване на дейността на специализираните органи на МВР. За да имат резултатите от тези усилия дългосрочен ефект към намаляване на размера на черната икономика и свързаната с нея корупция, е **необходимо значително подобряване на координацията на действията на различните държавни институции. Допълнително трябва да се засилят мерките срещу изпиране на мръсни пари и да се осигури тяхното ефективно прилагане.** Забавянето в приемането на *Закона за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари* създава възможности организираната престъпност да заличи важни следи от своята дейност.

Законодателната рамка за ограничаване на влиянието на организираната престъпност в страната не беше подобрена през 2002 г. В тази насока е необходимо да бъдат приети и/или ревизирани приоритетно следните закони:

- *Закон за финансиране на политическите партии* - да бъдат ясно дефинирани и публично известни всички източници на средства за партиите;
- *Закон за публичност и регистрация на лобистите и лобистката дейност* - трябва да гарантира пълна прозрачност на лобистките действия;

- Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност - трябва да осигури адекватен механизъм за отнемане на имущество, придобито по незаконен начин.

* * *

В отговор на нарасналите обществени очаквания през 2002 г. бяха инициирани **множество антикорупционни инициативи** в стопанската сфера. Сравнително малко от тях бяха реализирани на практика през годината. Общият ефект от тяхното прилагане може да се оцени като **умерено положителен**. За да бъде продължено успешното начало на реформите, е необходимо:

- Подобряване на административния капацитет по прилагане и контрол на държавната намеса в икономиката;
- Реформа на съдебната система в посока намаляване на вмешателството и по целесъобразност в икономиката;
- Приоритетно доизграждане на нормативната и институционална рамка за борба с организираната престъпност;
- Осигуряване на силна консенсусна политическа подкрепа за реформите, защото с подобряването на ефективността на борбата срещу корупцията може да се очаква засилването на ответните действия от засегнати интереси.