

Глава VIII

**ПРАКТИЧЕСКИ ИЗМЕРЕНИЯ НА КОРУПЦИЯТА В
РАЗВИТИЕТО НА СТОПАНСТВОТО НА БЪЛГАРИЯ
ПРЕЗ ПЕРИОДА 1990-1998**

*Красен Станчев, Любомир Владимиров, Лъчезар Богданов,
Светлана Александрова, Георги Стоев*

1. Методологически увод

Ако, както е направено по-горе, предприемачеството се определя като дейност по насочването и управлението на ресурси с цел постигане на определен резултат и/или (най-често) печалба, то основният проблем на предприемачеството е изборът на начина и степента на свобода при управлението на въпросните ресурси.

Общите условия на избора се определят от началната институционална точка на развитието - разпадането на централното планиране и основаната на него държава. Пречките пред възникващия частен сектор, съотношението на държава и предприемачество определят насоките на тяхното взаимодействие. Тогава, когато говорим за практическите измерения на корупцията с стопанството, са необходими известни методологически бележки, които да обяснят по какъв начин се разпознават явленията.

Основен елемент тук са разходите по сделки и осъществяване на договори. Частните предприемачи, в рамките на писани и неписаните правила на свободата на избора, се стремят да намалят тези разходи (и съответно увеличат печалбата си). Представителите на държавата, действайки в същата среда от правила, също се стремят максимизират своята полезност. За разлика от предприемачите, представителите на държавата са организации с нестопанска цел, които се финансират поне частично чрез разпределение на събрани от други средства (най-често данъци) или дарения.

От икономическо гледище, на полюса на представителите на държавата (“бюрото”, “бюрата”, според възприетата теория) стои предлагането на стоки или услуги, които при нормални счетоводни стандарти и отчетност се отразяват като дял на общите разходи на правителството, правителствените услуги и заплатите на администрацията и в държавните предприятия в брутния национален продукт. На страната на предприемачеството стои желанието за предлагане на същите или други стоки и услуги с цел не участие в преразпределението, а в непосредствения дял на тези стоки и услуги на пазара. За анализът на корупцията е от принципно значение вярата, че на пазара и купувачът и продавачът дават по-малко отколкото получават. Затова обикновено се смята, че непазарните механизми на предлагане на стоки и услуги увеличават разходите по свързаните с това предлагане сделки.

Пропуските в правилата, били те писани или неписани, или тяхната обща нелегитимност, т.е. липсата на вяра, че не са най-добрите и са подходящи, или неприложимостта на писаните правила насочват тези стремежи на предприемачите и представителите на държавата в една или друга насока.

Обществената ситуация на промяна, на преминаване от една система правила към друга или просто нестабилното стопанско положение (например инфлация) се характеризира с тъкмо такава дезориентираност на действието на стремежите за печалба и повишаване на полезността. На полюса на представителите на държавата ние получаваме превръщане на общественото положение (бюрата) в рента или скрити данъци. На полюса на предприемачите ние получаваме

сенчеста стопанска дейност - това е сферата на възможната стопанска свобода, избрана поради високите разходи за навлизане във формалността или действие на дневна светлина. Като нарицателно корупцията обхваща и едната, и другата страна в тези отношения.

В по-тесен смисъл, употребяван напоследък от Световната банка, тя е “злоупотреба с обществено служебно положение с цел лично облагодетелстване” и се явява на страната на служителя и “неговото” бюро. Като стопански феномен корупцията е разяждане на отношенията, правилата и ефективността (производството на дадено количество стоки или услуги за единица капитал или време). На равнището на единичния акт или поредица действия рентата (цената) за преминаване през бюрото може да има положителен или отрицателен смисъл, т.е. сделката, в която бюрото е посредник става или не става. Както обаче бе споменато по-горе, качеството на средата за поредица или множество актове се влошава, поради блокирания механизъм на търсене и прилагане на най-изгодните условия и най-низките разходи. Натрупаният ефект нетните инвестиции, спира растежа и намалява благосъстоянието.

Икономическото описание на тези феномени е по принцип трудно. Поради характера си феномен, възникващ в контекста на взаимодействието между стремежа към рента и стремежа към печалба, корупцията не е самостоятелна променлива. Тя е симптом на други проблеми. В ситуацията преход като тази в България практическите измерения изглеждат почти неопишуеми в тяхната пълнота. Не на последно място това се дължи на лошата статистика на доходите и на частния сектор, както и на слабостите във функционирането на институциите, осигуряващи изпълнението на законите и договорите (например съдилищата и пр.).

За да хвърлим някаква светлина върху причините и текущите измерения на този феномен, по-долу ние описваме с наличната към днешния ден степен на конкретност:

- измеренията на стопанската свобода в България за последните 5 години, за които предполагаме, че оказват влияние върху избора на стратегии на поведение и на администрацията, и на бизнеса;
- феноменологията на разрешаващата държава;
- реакцията на частния сектор, онагледена с процеса на неговата капитализация;
- и бюрократичния фактор в приватизацията и “управлението на държавния интерес в държавните предприятия”.

2. Свобода на избора на стопанско поведение

Факторите, които намаляват свободата на избора, могат да се смятат за фактори, насочващи поведението на представителите на държавата (бюрата) към корупция, а на предприемачите - към неформалност, към опериране в сенчестата икономика. По-долу следва описание на тези фактори за България, придружени от кратко описание на ролята им като предпоставки за корупция.

2.1. (Не)стабилност на икономиката и валутата

2.1.1. Инфлацията като фактор

Инфлацията е един от основните стимули за избор на про-корупционно поведение. И на страната на предприемачите, и на страна на администрацията. Предприемачите се състезават с обезценяването (увеличаването на предлагането) на парите и се опитват да заобиколят или съкратят процедурите за достъп до услуги, представяни от държавата. Фиксираните доходи на държавните служители, обикновено изоставящи от ръста инфлацията ги карат да създават допълнителни (формални или неформални) пречки пред достъпа до тези услуги.

Паричното предлагане, монопол на правителството и централната банка, осъществяван без ясни институционални ограничения в периода 1989 -1997 г., е основен на трансфери на спестявания в българската икономика по пътя на т.нар. инфлационен данък. Средногодишния темп на нарастване на паричното предлагане минус потенциалния реален ръст на БВП за последните пет години е 133.08 % (номинално парично предлагане) и -11,9% (реално парично предлагане). Стандартното отклонение на годишния темп на инфлация за последните пет години е 73,5% на месечна база. Дисперсията на месечна база е 351,3%, а на годишна база - 444,9%.

Годишна инфлация за последните няколко години:

Година	%
1992	80
1993	64
1994	122
1995	33
1996	311
1997	405
до септември 1998 г.	1

2.1.2. Импликациите

Тези стойности довежда до добре известните ефекти за неплащане на данъци в условията на висока инфлация и подмяна на валутата в навечерието на хиперинфлационни периоди. Отделни сегменти на пазара, а в периода лятото на 1996 - зимата на 1997 преобладаващото количество сделки бяха деноминирани или действително осъществявани в небългарска валута. Левът губеше функциите си на пари, т.е. преставаше да бъде средство за размяна, мяра на стойността и средство за натрупване. За да “възстановят” тези функции централната банка и правителството въвеждат допълнителни ограничения на разплащания и възстановяване на гаранции по влоговете при блокиране на системата на разплащания и фалит на банки. И досега пазарът на недвижимост и наемите са счетоводна единица щатски долар, а този на автомобили и части за тях определя цените в германски марки.

В периода до юли 1997 и септември 1998 (когато България се присъединява към чл. 18 от Устава на МВФ) тези сделки са едновременно незаконни и масово извършвани. При блокиране на разплащателната система, сделките се извършват в наличност и - както ще видим по-долу, специални изследвания показват широко разпространение на тези плащания, включително за услуги, оказвани от бюрата на държавата.

В периода 1991-1997 г. валутният курс беше плаващ, с намеси на Централната банка. Българските граждани имаха правото да откриват сметки в чуждестранна валута в местни банки. За този период националната валута беше конвертируема по смисъла на чл. 14 от Устава на МВФ. Съществува забрана български граждани да откриват сметки извън страната. БНБ и МФ контролират капиталовите трансфери и издават разрешения за кредити от чуждестранни банки, както и за износ на капитал. Има ограничения и за износ на валута от физическо лице без разрешение на БНБ - 1000 щатски долара. Предполагаема форма на заплащане на услуги от държавната администрация е посредничеството при пътувания в чужбина или откриването на сметки там.

Стабилността, създадена от валутния борд, даде възможност през 1998г. страната да подпише и чл. 8 от Устава на МВФ за конвертируемост и на капиталовата сметка. Ограниченията за трансфер на капитали ще отпаднат до края на 1998 г.

2.2. Пазарът и държавната намеса

2.2.1. Анализ на някои основни показатели

Общите разходи на правителство за потребление (като % от общото потребление) са както следва:

Година	1993	1994	1995	1996	1997
%	11.31	9.77	8.91	6.83	7.29

Държавни предприятия и инвестиции като дял от Брутната добавена стойност (БДС)

Принос на държавните предприятия в БДС

Година	1993	1994	1995	1996	1997	1998-юни
%	75.0	58.4	51.7	48.1	41.2	38.0

Дял на инвестициите на частните предприятия в общите инвестиции

Година	1993	1994	1995	1996	1997
%	22.76	39.04	44.45	38.53	44.40

В общи линии през 1996 и 1997 инвестициите в частния сектор са по-ниски от съответния му дял в брутния вътрешен продукт и дела в БДС. Тези факти могат да бъдат симптоми на опериране “на сянка” или за насочване на средства за крайно потребление. Но по-същественото е, че инвестициите на правителството в държавните предприятия (разликата до 100% в последната таблица) не съответства на дела на тези предприятия в БДС. Би следвало да се предполага, че има скрити, квази-фискални трансфери. И че съответно се създават стимули за тяхното избягване чрез неплащане на данъци, дезинвестиции и декапитализиране на държавните предприятия.

Контролът върху цените, договори и печалбите през разглеждания период не просто нарушава степента на свобода на бизнеса да определя самостоятелно цени на стоки и услуги. Както е обяснено по-горе, при теоретичното разглеждане на корупцията, те действат като фактор, който кара предприемачите и търговците да търсят начини да избягнат този контрол.

Понастоящем са определени минимални цени за горивата, отоплението, електричеството, обществения и железопътния транспорт. През 1998 г. около 15,8% от стоките в потребителската кошница имат контролирани цени. Най-вероятно цените на горивата и комуналните услуги ще бъдат либерализирани до края на 1998г. За предишните години данните са както следва:

1991	14%;
1992	13.4%;
1993	16.5%;

1994	18.9%;
1995	49%;
1996	52.4 %.

Въпреки това ценовата политика остава неясна: ПМС 269 от юли 1997 г. за регулиране на цените (и печалбите и общо взето договорите) на основни потребителски стоки все още е в сила. То изисква при всички сделки с такива стоки да се определя т.нар. крайната цена (т.е. цената на дребно за “крайния” потребител). Делът на тези стоки е 2,78% от БВП, което означава, че за този обем предприемачите ще търсят начини за преодоляване на контрола.

Основният механизъм за пряка държавна намеса в икономиката е упражняването на “държавните права на собственост”, но те са разгледани в отделен раздел по-долу.

2.2.2. Правна система и права на собственост

Макар общите правни основания на корупцията да са описани по-горе, а по-долу специално да се занимаваме с приватизацията, с риск да се повторим и в двата аспекта тук е необходимо да се спрем накратко на общата конституционна защита на правата на собственост.

Според чл. 17 от Конституцията на РБ правото на частна собственост е неотменяемо, а експроприацията е забранена. Използването на частна собственост за обществени цели без подходяща компенсация е забранено. От гледна точка на политически действия, риск от конфискация не съществува. За периода 1995 -1996 г. Конституционният съд отмени 35 акта на доминирания тогава от социалисти парламент, които засягат правата на частна собственост (най-вече, върху земята).

След 1992 г. 87% от национализираната градска собственост беше реституирана, и около 30% от земеделската земя. Горите бяха реституирани в началото на 1998 г., без засега да са издадени надлежните нотариални актове. Пазар на земя функционира от 1998 г., но все още е недоразвит заради малкото раздадени нотариални актове. Пазарът на недвижими имоти е донякъде ограничаван от данъците по прехвърляне (2.5% местен данък и 1% съдебна такса). Данъкът за прехвърляне на автомобили е 4%. Без да има специални изследвания, впечатлението е, чие данъците за прехвърляне се възприемат като основание за заявяване на по-ниска цена при прехвърлянето. Обявените занижени цени в нотариалните актове водят до занижена степен на ползване на недвижимите имоти и част движимите като обезпечение по кредит.

Освен това чл. 18 от Конституцията на Република България дава монополни права на държавата върху природните ресурси, крайбрежната ивица и континенталния шелф, горите, природните и историческите резервати, радиочестотите и геостационарната орбита, пътищата, железопътните линии, пощите и комуникациите, атомната енергия, военната индустрия и т.н., общо 21 области. В тях не са споменати обаче такива елементи на инфраструктурата като газо- и петролопроводите, както и водопроводите. Разбира се, тези права трябва да се упражняват “в интерес на гражданите и обществото”. Според чл. 19 на КРБ икономиката функционира на “основата на свободната икономическа инициатива”, “инвестициите и икономическата активност” на местни и чуждестранни лица са “защитени със закон”. Според чл. 21 обаче, обработваемата земя заслужава “специална защита от обществото и държавата”, и задължава собствениците да я обработват. Чл. 22 забранява на чужденци да придобиват земя. Изобщо тази част на конституцията съдържа двусмислени изрази, и предполага противоречива интерпретация. Тази противоречива интерпретация е в основата на доминирането на разрешителните и лицензионните режими за навлизането в различни сектори на пазара и предизвикват стремеж към заобикаляне на въпросните регламенти по пътя на частни сделки с държавни служители в името на съкращаването на процедурите.

2.2.3. Пречки пред международен размяна (данъци върху външнотърговска дейност)

Данъчни приходи като дял от вноса плюс износа

Година	1993	1994	1995	1996	1997
%	3.88	3.27	2.9	2.18	2.17

Данъчни приходи като дял от вноса

Година	1993	1994	1995	1996	1997
%	6.92	6.39	5.64	4.27	4.36

След 1991 г. митническата тарифа се променяше няколко пъти (1991,1992, 1993, 1997) и тя е принципно съобразена с изискванията на Хармонизираната митническа тарифа. Средното мито е 11,4% през 1991 г., 15,4% през 1992 г., 17,5% през 1993, 17,2 през 1995 г. Според последната митническа тарифа от 1997 г. средното мито по първа колона е 17,8% и 16,2% по втора колона. За селскостопански стоки то е 21,23%, за промишлени - 9,29%. Дисперсията на митата е 176,9, а стандартното отклонение - 13.3

Средните мита са по-високи от тези в другите източноевропейски страни. Нивото на протекция не е спаднало от 1993 г. Митата варират от 0 до 110%, като най-голяма дисперсия има при потребителските стоки. Силно протекционистичните мита имат силен ефект върху относителните цени, като водят до неефективно разпределение на ресурсите. Това не повишава конкурентността на българската икономика, което от своя страна предизвиква нови искания за защита. Митническият режим освен това е силно усложнен - сезонни и смесени мита, квоти, специални мита, лицензи за износ и т.н.

Всичко това е основание на се търсят начини търговците да намаляват митата или да ги отбягват изобщо. На страната на държавата се появява стремеж за създаване на процедурни пречки по пресичането на границите. Едно изследване на Института за пазарна икономика и Американския университет в България през есента на 1996 показва, че българските процедури по пресичане на границите са най-усложнени, а българските митнически власти - според оценката на превозвачите - са най-корумпираните на Балканите. След това изследването не е повтаряно и днес трудно да се каже какво е състоянието на митническите власти. Спорадични наблюдения показват, че процедурата по пресичане на границите не се е опростила, а прегледа на разпоредбите на министерството на финансите показва, че няма опростяване и на митническите процедури.

3. Разрешаващата държава: феноменология и роли; корупция, свързана с данъците

3.1. Роли и явления

3.1.1. Четирите фактора

На феноменологично равнище, корупцията в държавната администрация, както и нейната устойчивост могат да се обяснят с комбинираното действие на четири основни персонажа - "бедният чиновник", "разрешаващата държава", "напористият предприемач" и "безнаказаността".

В зората на прехода към пазарна икономика държавните органи на практика се оказват не в състояние да осъществяват контрол над зараждащия се тогава малък бизнес.

За проходящите предприемачи не важаха санитарните, противопожарните и пр. норми. Данъчен контрол не се осъществява, данъчната администрация не е още изградена.

Постепенно правителствата започнаха да се стремят да поставят предприемачеството под контрола на държавните институции. Според наблюдението на Ивайло Христов, правен експерт към законодателното събрание, в страната в момента действат към 170 закона, които налагат разрешителен, пегистрационен или лицензионен режим за осъществяване на някаква дейност. Доколкото самите норми и стандарти не се променят така бързо както въвеждането на разрешения, държавните органи започват да изискват от предприемачите да изпълняват нормите, съществували в плановата икономика за държаните предприятия. Към тези стари стандарти се добавят новите.

Под “напористия предприемач” следва да се разбира, от една страна, желанието на дребните предприемачи да развият своя бизнес без оглед на съществуващите нормативни ограничения и без значение дали те наистина не са разумни, и от друга страна тяхното нежелание за инвестиции в активи, необходими за отговаряне на държавните стандарти, но неносещи пряк доход. Ясен пример в това отношение е всеобщия стремеж за заобикаляне на изискванията на ХЕИ, ДВСК, ППО, Строителен надзор и др. Когато не произтичат от общата неприязън към предприемача, от лъхщото от регламентите подозрение, че той ще подпали съседа, отрови клиента или ще го натика грозно помещение, изискванията на тези институции в по-голямата си част са разумни и необходими, но свързани с инвестиции и разходи, които не носят пряк доход на предприемача. Желаете да развие своя бизнес той е изправен най-общо пред два варианта - да изпълни изискванията, но да направи значителни разходи или да не ги изпълни изобщо или частично, на да си осигури необходимия сертификат като подкупи държавните служители. В този момент предприемача просто оценява кой от двата варианта ще бъде по евтин (всъщност в повечето случаи предприемачите не калкулират възможните рискове).

Изборът на предприемача обаче не е свободен - държавния служител трябва да се съгласи да приеме подкупа, а често и да определи неговия размер. Тук се намесва факторът “бедният чиновник”. Логично е, че не може да се очаква от здравомислещ човек, особено ако той е професионалист в своята област да изпълнява задълженията си при наличието на следните фактори:

- ниско заплащане, което не позволява покриването и на най - елементарни домакински разходи като храна, осветление, отопление;
- никаква перспектива за чувствително подобряване на заплащането в обозримо бъдеще, без значение смяната на правителства, напредване в кариерата и др.;
- унизителни условия за работа и липса на материална база;
- унизително отношение на обществото.

Държавният служител е изправен пред избора или да приеме изброените условия или да приема подкупи, които му осигуряват значително по - добър жизнен стандарт, чувство за значимост и добро положение в обществото (остава въпросът що за ценности има това общество). Трябва да се отбележи и наличието на фактора “автокорупция”. Когато значителна част от хората в институцията са корумпирани, те се стремят да привлекат останалите и новодошлите в “бизнеса”, защото това в голяма степен гарантира тяхната безопасност. При тази ситуация изборът е предрешен. За да има обаче изобщо избор, държавния служител трябва да има властта да осигури на предприемача услугата “издаден сертификат”, т.е. да има властта да разрешава. В това се състои и основния фактор за корупцията - “разрешаващата държава”.

Естествено и необходимо е държавните органи да имат изисквания и правила за различни стопански дейности, като тези изисквания трябва да осигуряват безопасност (на труда, на околните, екологична, пожарна и др.) и ред, така че бизнеса да се развива без да нанася неразумно големи разходи. Както вече стана дума, когато разходите се смятат за неразумно големи, предприемачът избира свободата да ги намали и сведе до минимум, или изобщо да не ги направи. За да осигурят спазването на тези изисквания, представителите на държавата се стремят упражняват предварителен, текущ и последващ контрол над предприемачите.

В началото на прехода приоритет имаха текущия и последващия контрол (“масирани проверки на търговските обекти”). В следствие се отдава голямо значение на предварителния контрол. Оттук на практика се получава нарастването на режимите на сертифициране на всички стопански дейности (ХЕИ, ППО и др.) и лицензиране на някои дейности. Институциите, които сертифицират и лицензират имат своите ясни и писани правила и изисквания и на пръв поглед в тези ограничения няма нищо лошо, даже напротив - те предпазват обществото от нежелани явления и ефекти. Проблемът обаче се състои в това, че в институциите работят хора, които са овластени да решат дали предприемача Х може или не може да осъществява планираната от него дейност. Т.е. властта на държавните бюра произтича от правото им на преценка и решение относно това дали изискванията са спазени. Очевидно е, че тези хора предпочитат тази работа да се извършва от държавата и само от нея, защото няма делегиране на функциите на недържавни органи.

Трябва да се отбележат някои специфични черти на тези изисквания и стандарти. Те са създадени от хора, които имат повърхностна представа за същината на реалната стопанска дейност, като едновременно с това не са заинтересувани от практическата им приложимост. Поради това правилата са прекалено много, прекалено сложни, понякога граничещи с глупостта и се намират в безкраен брой нормативни актове. Значителна част от тях са твърде остарели и поради това неизпълними. Административните правила не са съобразени и с икономическите условия в страната. За да бъдат спазени, са необходими значителни разходи, чиито размер в някои дейности е равен общата сума на всички останали разходи и инвестиции. При положение, че разполагаемия капитал за стартиране на бизнес по правило е крайно недостатъчен.

3.1.2. Ефектът върху дребния бизнес

След като предприемачът е решил да отвори конкретен бизнес, той ще го направи без оглед на това дали покрива стандартите или не, като рано или късно ще си осигури документ, удостоверяващ, че всъщност отговаря на стандартите. Изходът от ситуацията е правилата да се ограничат и опростят до такава степен, че да бъдат реално изпълними.

Стартирането на малък бизнес е свързано с получаването на сертификати от множество (най-малко три) държавни институции, всяка от които има собствени изисквания и процедури, като поне една от тях изисква предварителното одобрение на останалите. Процедурата във всяка от институциите (в чисто административно отношение) е изключително тромава и бавна, но за сметка на това за стартирането и са необходими множество документи, с които да се удостовери съответствието на фактическото положение с многобройните изисквания. Осигуряването на тези документи само по себе си често изисква професионална помощ, свързано е със значителни разходи и загуба на време. След стартирането на процедурата, на предприемача не му остава нищо друго освен да чака чиновниците да свършат възложената им от закона работа и да трупа разходи и пропуснати ползи от неработещия си бизнес. Това е моментът на сблъсъка на предприемача с

феномена “разрешаващата държава” — след като институцията е обработила документите, пред него застава държавен служител, който казва “НЕ МОЖЕ”.

Причината за този отговор може да бъде както основателна, така и представляваща свободна интерпретация на нормативните актове от страна на съответния инспектор или “вътрешно изискване” на съответната институция (респективно нейния районен клон), за което са осведомени само работещите в нея. Важното е, че тя съществува, а съответния инспектор трудно може да бъде заобиколен, дори когато отказът му е неоснователен. Ако отказът бъде оспорен пред висшестоящ орган и разрешението бъде получено, съответния инспектор, предвид факта, че обекта е в неговия район, ще стане постоянно “на пост” пред него и някой ден ще намери някакво нарушение, което да му позволи да затвори бизнеса. Това е моментът, в който държавната институция престава да съществува като такава, а се заменя с “разрешаващия инспектор”. За разлика от институцията, която изисква спазването на определени правила, “разрешаващия инспектор” може да бъде “мотивиран” да приеме, че правилата са спазени и да издаде необходимия сертификат, като твърде често служителите сами подсказват или направо казват какъв е начина (т.е. с колко) да бъдат “мотивирани”. Дори и при значителен стремеж към законност у предприемача (въпреки разходите свързани с това), когато стопанския обект отговаря на всички възможни изисквания, практически е невъзможно да се получи разрешение най—малко три институции за по—малко от два месеца, при положение, че поне две от тях изискват инспекция на място, т.е. стопанския обект (фабрика или ресторант) трябва да бъде завършен при стартирането на процедурата.

Дребния предприемач по правило е с ограничен капиталов ресурс, респективно трудно понася фиксирания разходи, свързани с престоя, а едновременно с това не желае да трупа пропуснати ползи. Това го кара да търси начини да ускори цялата процедура по легализирането, което става чрез намирането на близки и познати (обикновено в една или в две институции) и чрез директно предлагане на подкуп на “разрешаващия инспектор”.

Трябва да се отбележи, че водещ мотив при даването на подкупи от страна на предприемачите е пестенето на време. Обективно погледнато, служителите в институциите физически не са в състояние да обработят в реално време цялата документация, постъпваща при тях. Административните изисквания към стопанската дейност са толкова много, че всеки дребен предприемач “обсажда” съответната институция за всеки павилион, който реши да отвори. А хората, стоящи вътре в институцията са твърде малко, твърде зле оборудвани и твърде слабо мотивирани, за да могат да се справят с такъв обем работа. Т.е. законите на страната възлагат на институциите огромно количество задължения, без да осигуряват необходимия ресурс за изпълнението им. От друга страна, увеличаването на работните места и бюджетите на институциите до размер, позволяващ им да изпълняват задълженията си в реално време е неразумно, тъй като не е ефективно да се ангажира толкова голям ресурс в дейност, от която няма добавена стойност, а също така контрола би станал твърде скъп. Всичко това води до мудна и тромаво действаща административна система, която предприемачите се стремят да ускорят.

Куриозното в случая е, че тъй като всички предприемачи предлагат подкуп или намират познати или и двете заедно, никой от тях не може да получи “закупената” от него привилегия, тъй като пропускателната способност на административната система не го позволява. Ефектът от всичко това е, че значителна част от предприемачите оперират немалко време нелегално или полулегално, при това по независещи от тях причини. Предприемачите дават подкуп на държавните служители, за да ги стимулират да допуснат във вида, в който е замислена или за да ускорят лицензирането ѝ, а често и поради двете причини. Както бе описано по-горе, ускоряване на практика не се получава. Заобикалянето

на изискванията чрез корупция също е безсмислен разход. Повечето дребни предприемачи не калкулират в цената на подкупа фактора риск, а той съществува. Като изключим евентуалните последствия при злополуки и аварии, при разследването на които нередностите ще бъдат открити, най-значим е риска от смяна на подкупения районен инспектор — новоназначения обикновено открива нередностите и те или трябва да бъдат отстранени (тогава първия подкуп е безсмислен), или трябва да се даде втори подкуп.

Предприемачите са принудени да дават подкупи, тъй като в противен случай рискуват документите им да бъдат забравени в съответната институция за неопределено време. Те не могат да закупят услугата “привилегия”, но трябва да платят за да бъдат “обикновени”. По този начин корупцията в администрацията придобива характеристики на своеобразен данък, в основата на който стои административната власт на чиновниците, породена от нормативната уредба.

От казаното може да се установи, че самата политика на многоетапно и многократно сертифициране и лицензиране на стопанската дейност от страна на различните бюра, действащи въз основата на крайно усложнена, често остаряла и безсмислена нормативна уредба поражда корупция сред държавните служители и снижава ефективността на бизнеса, като едновременно с това поражда стопански отношения от ориенталски тип.

3.1.3. Някои емпирически свидетелства

Засега е известно едно изследване на посочените роли и явления, проведено от ИПИ през април-май 1996 г. То отразява състоянието на нещата към онзи момент. Тук представяме част от резултатите, за които предполагахме, че биха били подобни, ако изследването се проведе днес. Изследването демонстрира как неблагоприятната икономическа среда налага такива разходи за водене на бизнес, които рационално стимулират неформална икономическа активност и в каква степен е разпространено “корумпиращо” поведение от страна на частните предприемачи.

Определението на “дребен бизнес”, “среден” и “голям бизнес” бе получено по емпиричен път. Значимо за изследваната съвкупност то е: дребен - до 3 милиона (45,9% от интервюираните), голям - 3,4% от интервюираните. Средният остава в диапазона между тях. По същия начин са определени и критерии за “високи” и “ниски” разходи (както официални и подлежащи на отчитане, като такива за наеми, за заплати и пр., така и неофициални - “комисионни на ръка”, “намаляване на мита”, “плащания в брой” и т.н), т.е. стойностите високи-ниски са изведени по просто аритметично правило “над половината - под половината”. ИПИ реши да разпредели тези разходи по следните групи и ги представи като разходи “официални” и “неофициални”, “във време” и “в пари”.

Разходите за навлизане в бизнеса са следните. Частният бизнес или има преобладаваща правна форма на едноличен търговец, или е семеен бизнес. Дълготрайните активи на малките фирми от частния сектор са съставени главно от лични и семейни ресурси. Предприемачите стартират дейността си основно чрез лични спестявания, семейна собственост/наследство или помощ от познати/неформален кредит - 82,4 % от интервюираните. Много е интересна структурата на кредита. При осъществяване на бизнеса 62 % от собствениците на фирми не са използвали кредити или индиректно финансиране. От останалите 38 % само 17 % са взели кредити от частни банки. 41,5 % са били финансирани от познати. Вероятно в тази група попада и междуфирмения кредит.

Регистрирането на фирмата трае средно малко над три астрономически седмици, като за преобладаващата част от тях (50 на сто) времето е десет дни. Увеличението на сроковете идва когато предприятието изисква разрешение за определена дейност, времето

се удължава средно до над три и половина месеца, като половината от фирмите се справят за време, практически равно на това за регистрация. Интересно е, че когато за регистрация се ползват услугите на някакъв “фиксатор” (адвокат и пр.) на проблема, разходите се увеличават както в пари, така и във време.

Една пета от анкетираниите собственици на фирми доставят суровини и стоки от чужбина. От тях над 60% заявяват, че никога не им се е налагало да избягват митнически такси, останалите в различна степен са успявали да ги намалят. Близко 20% от тези, които доставят суровини и стоки от чужбина не се притесняват да заявят, че избягват или намаляват митническите такси чрез посредник или служител. При близо 43 % от фирмите между 70 и 100 % от разплащанията се извършват в брой.

Ето как е зададен въпроса и какви са отговорите на въпроса “Какъв процент от разплащанията на фирмата ви стават в наличност?”

до 10 %	18.1 %
до 20 %	6.7 %
до 30 %	7.6 %
до 40 %	8.6 %
до 50 %	12.4 %
до 60 %	3.8 %
до 70 %	3.8 %
до 80 %	4.8 %
до 90 %	9.5 %
до 100 %	24.8 %

Твърде парадоксален е фактът, че 20 % процента от запитаните са казали, че фирмите им нямат банкова сметка. Важно е да се напомни, че този отговор е даден преди най-радикалната обезценка на лева и преди поставянето на ПЧБ и Минералбанк под особен надзор, т.е. по време, за което може да се предполага или че не са съществували събития, доказващи недоверието в банките, и че безкасовите плащания са по-надежден начин на осъществяване на сделките, или че частният сектор рационално е предвидил тези събития и се е оказал подготвен за такава бизнессреда.

Буди размисъл отговорът на въпроса “Води ли Вашата фирма отделни счетоводства за пред държавните администрации и други за вътрешна употреба?” Оказва се, че 1/4 (24,5 на сто) от фирмите признават, че водят “скрито” счетоводство за пред държавната администрация и друго за вътрешна употреба. Воденето на отделно счетоводство за пред държавата е до голяма степен (поне за 60 на сто от онези, които за декларирали, че водят такава счетоводство) резултат от разплащанията в брой.

Срокът, който анкетираниите определят за оформяне на един договор е средно 14 дни. Когато интервюираните са помолени да градират разходите “за комисионни на ръка”, сравнение с разходите “по юридическо оформяне на договора”, разходи по консултации” и други 78,8 % от тях поставят на първо място “комисионните на ръка”. 65% от бизнесмените не са имали случай на некоректно изпълнение на договор. Неэффективната правна система на защита на бизнес отношенията в България е довела 10.6 % от запитаните до ползване “услугите” на фирми за защита в търсене на правата си. 65.7 % от интервюираните заявяват,

че застраховат фирменото имущество, а 34,9 правят допълнителни разходи за защита, освен застраховките. Както и в случая с достъпа до кредит, разходите за защита увеличават всички видове разходи за онези, които ги правят. Единственото обяснение на факта, че те се правят изобщо е заплахата за самото съществуване на бизнеса. Ако това е всекидневие за 35 на сто от частния бизнес в България, теглото на неговите разходи го прави неефективен: за фирмите, които прибегват до разходи за защита (освен застраховките) общите разходи в пари са “високи” в 73 на сто от случаите, а “неофициалните разходи” - в 83 на сто от случаите.

Високите неофициални (нерегистрирани) разходи изглеждат определящи за българските фирми. Високите неофициални разходи предполагат по-високи общи финансови разходи, по-високи разходи за посредници и не на последно място - повече време. Резултатите сочат, че непосилните финансови разходи в дейността на частния бизнес и ниската организираност на пазара (големи разходи във време и “скъпите” посредници) могат да обяснят отбягване на официална стопанска активност.

По-високите разходи за посредници разбираемо предполагат по-високи общо-финансови разходи. Ако разходите за посредници са ефективни за фирмите, би трябвало да наблюдаваме отрицателна връзка между тези разходи и разходите във време. Такава значима връзка не съществува. В този смисъл, "посредничеството" е по-скоро тежест във воденето на бизнеса, отколкото негов организиращ и рационализиращ елемент.

Подобна е логиката и на отрицателната връзка между разходите във време и разходите в пари: по-високите разходи в пари би трябвало да "пестят време". Това обаче не е статистически значимо за българските фирми - високите разходи в пари за българските частни фирми не винаги означават ниски разходи във време. Необходимостта от лиценз разбираемо повишава общите разходи в пари. Тези формалности са и фактор за по-високи неофициални разходи и тези за посредници, като голяма част от този бизнес се облага с акцизи и така завишава разходите.

Същевременно се наблюдават и други зависимости:

- подобно на получаването на кредит, директното финансиране увеличава общите разходи, но не снижава разходите във време и предполага разходи за посредник.
- присъщите разходи по кредитите увеличават високите парични разходи, но отново не снижават разходите във време. Механизмите за получаване на кредити са причина за високите разходи за посредник.
- използването на банкови разплащания разбираемо намалява разходите във време и неофициалните, но увеличава общите финансови разходи, кешовите разплащания са по-ефективни за фирмите, особено при текущото състояние на банковата система през 1996.
- фирми с по-високи кешови обороти имат по-ниски общи разходи.
- фирмите, плащащи по-големи данъци имат по-големи общи разходи, но са принудени да правят по-големи неофициални разходи, неефективни са данъчните ставки.
- промишлените предприемачи имат по-високи нива по всички видове разходи.
- разходите за посредници и общите неофициални разходи в производството са по-високи от тези при услугите и търговията. С увеличаване на броя на служителите се намаляват разходите във време и за посредник, но се увеличават тези в пари и неофициалните.

- собствениците, които сами управляват фирмите си предпочитат да правят по-високи разходи в пари за сметка на по-ниски разходи във време. Управителите очевидно нямат достатъчно финансова свобода и правят по-високи разходи във време. Управителите на чужди (в смисъл на собственост) фирми имат най-ниски общи разходи за време, срещу най-ниски общи разходи в пари и за посредници.
- вътрешнофирменото разделение на работата е слабо развито. Още по-забележително е, че в изследваната съвкупност няма ясно деление между “бизнес” и “семейство”.
- фирмите с млади ръководители правят сравнително по-високи общи разходи и значително повече неофициални.
- в София се правят по-ниски разходи във време и значително по-високи разходи за посредници и неофициални.

3.1.4. За данъците и корупцията

Логично е да се предположи, че предприемачите избират възможно най - евтиния подход за уреждане на данъчните си задължения. В цената на оценяваните варианти се калкулира (често само интуитивно) и риска от разкриване на значителни нарушения.

При съществуващите ставки на ДДС и подоходните данъци, твърде често се оценява като по - евтино допускането на нарушения, достатъчно големи, че да имат финансов ефект, но достатъчно малки проверяващите инспектори да могат да си затворят очите. Възприемания подход включва заплащане на 50 - 70% от реално дължимите данъци и подкупване на инспекторите при евентуална проверка, което предвид размера на възнагражденията им не би коствало повече от 10% от реално дължимите данъци. Това поведение на предприемачите е естествено и никой не бива да се учудва от него. Проблемът се състои в това, че всеки е сигурен, че при евентуално разкриване на нарушенията ще може да подкупи служителите, като при това размерът на подкупа ще бъде по - малък от спестените данъци. От своя страна данъчните инспектори, бидейки лошо заплатени, претоварени и работейки при лоши условия биват постоянно атакувани от примамливи предложения, които ще решат проблема за купуването на нови обувки на детето например. Особено важен момент е, че данъчните служители са едни от най - слабо платените в държавната администрация, а частта от фондът за целево подпомагане, отделена за лично стимулиране по традиция се разпределя само сред висшестоящия персонал.

Следва да се отбележи, че от влизането на новото данъчно законодателство в сила (1998г.) редовите служители са подложени на постоянен тормоз от страна на данъкоплатците по Закона за местните данъци и такси, засипани с въпроси по прилагането на Закона за облагане доходите на физическите лица и Закона за корпоративното подоходно облагане. Едновременно с това на унизително отношение от страна на Министерство на финансите, Главно управление на данъчната администрация (ГУДА) и съответните териториални - ТУДА. Така например ГУДА и Софийското УДА не отговарят по никакъв начин на въпроси от страна на данъчните служби по изясняването и прилагането на някои разпоредби от законите. Но данъчните служби не са овластени да ги тълкуват официално. В следствие на този феномен данъчните инспектори или началниците на служби самоволно тълкуват законите и не съществува единна практика не само в страната, но и в различните данъчни служби в един и същ град. Като пример може да се посочи абсолютната анархия, настъпила при отмяната от Конституционния съд през 1998 на членове от Закона за облагане доходите на физическите лица, отнасящи се до т.нар. патентен данък.

Вследствие на решението патентния данък за повечето дейности бе с неопределен размер, но срокът за плащането му оставаше валиден. В повечето данъчни служби възприеха

практиката да приемат някаква сума от данькоплатците, за да могат последните да изпълнят срока, като сумата най - често бе по избор, но не по - малко от 20 000лв. Естествено тази практика бе незаконна, тъй като по силата на Закона за събиране на държавните вземания последните са изискуеми, когато са определени по своя размер. По същото време същите служители бяха заплашвани със съкращения и принуждавани да работят извънредно поради неизпълними срокове по Закона за местните данъци и такси, определени от Министерство на финансите. Подобни случаи деморализират и дезорганизируют най-вече редовите инспектори, тъй като те са принудени да обясняват неразборията на данькоплатците. Поради това, както и посочените вече причини не може да се очаква лоялност от тяхна страна към държавата, особено когато тя не е подплатена финансово.

Подобни случаи обаче демонстрират и на данькоплатците, че хората от данъчната администрация са объркани. Материалната им база е очеводно лоша (20 кв.м. за 8 души и един компютър 286 без HDD), а за размерът на заплащането им знаят всички. Оттук не е труден изводът, че повечето служители биха приели подкуп, защото нямат усещането, че изпълняват важна роля в държавата, а че по погрешка и временно са попаднали на служба, която никой не иска да заема..

По принцип може да се счита, че много служители биха отказали подкуп, ако се опасяват от наказателна отговорност. По действащия Наказателен кодекс състава “подкуп” е трудно доказуем и за целта е необходимо подкупващия или подкупвания да съдействат на полицията. Подобна ситуация би възникнала, ако данъчния служител поиска подкуп, но предприемача сигнализира в полицията преди предаването му. Такива случаи има, но те най - често се дължат на прекалено високия размер на подкуп, който служителя е поискал. Практиката е служителите да не искат подкуп, а чрез използване на ключови изречения да подскажат на предприемача начина за разрешение на проблема му или просто да приемат даденото. В такъв случай възможност за разкриване няма. Последното се дължи на факта, че след данъчна проверка за определен период на определена фирма повторна, контролираща по отношение на инспекторите проверка никога не се прави.

Може да се предполага, че едно намаляване на данъчните ставки би намалило до известна степен корупцията, тъй като ще се промени баланса между цената на платените данъци и подкупването на служител, в комбинация с риска свързан с това. Това обаче по никакъв начин няма да намали значително тази порочна практика. Предприемачите ще продължават да не заплащат напълно дължимите данъци, а инспекторите ще продължават да бъдат корумпирани. Ситуацията няма да се промени ако не настъпи съществена промяна в един от двата основни фактора:

- заплащането на данъчните служители - би следвало фондът за стимулиране на данъчната администрация да се децентрализира на ниво данъчна служба и конкретните инспектори да бъдат пряко стимулирани да разкриват нарушения, при очаквано “престараване” на служителите при търсене на нарушения;
- наказуемостта - ГУДА следва избирателно да извършва повторни проверки на вече проверени фирми, за да се установи верността на изводите от предходната проверка.

4. “Държавния интерес в държавните предприятия” и приватизацията

4.1. Ролята на административната уредба

Възлово значение за начина, по който се управлява държавната собственост, има административната уредба на държавата. Идеята за реформата на държавната администрация, която в различни разновидности витае от началото на прехода, се основава на френската традиция. Всички управленски структури се съставят от кабинета, няма ясни правила за назначаване и уволняване на държавните чиновници. По този начин правилата за съревнование

и при заемане на държавна длъжност, и при назначаване на управители на държавни предприятия не бяха ясно определени през целия период 1991-1998 г. Държавата отсъждаше кои монополи са “добри” и кои “лоши”, през 1998 запазването на монополно положение изглажда единствената възможност за продажба Нефтохим и за добра цена на БТК.

Кабинетът създава държавни агенции и комисии, които вече контролират всички промишлени и търговски сектори. Тази дейност досега не е повишила разходите на правителството; повечето от членовете на комисиите са от самата администрация и не получават съществено допълнително възнаграждение за работата си там. Но съществува опасността, че при натрупване на критична маса контролиращи тела членовете им започват да търсят възможности за максимизиране на ползите си, с което ще увеличат разходите на (или ще добавят неформално бреме върху) предприемачите. В същото време трябва да е ясно, че поради различни мотиви през различните години предприемачите са съгласни с тази роля на държавата или поне не оказват достатъчно силна съпротива срещу нея. Причините за това са поне три:

- липсата на доверие на предприемачите в собствените им сили и един на друг, за да могат да поемат функции по саморегулирането на пазара;
- убеждението на предприемачите, че “нашите ще ни уредят”;
- обща липса на политическо доверие във възможностите на предприемаческото съсловие, неговото разглеждане от политическият establishment като класа неправомерно забогатели, която подлежи на облагане с данъци.

Управлението на държавните предприятия се регламентира по ТЗ и със специален подзаконов режим, съдържащ се в Правилника за реда за упражняване правата на собственост на държавата в предприятията (правилника), приет с Постановление No. 7 на Министерския съвет от 25.01.1994г. (обн., ДВ, бр. 10 от 1994г.; изм. и доп., бр. 77 от 1994г., бр. 6, 31, 36 и 59 от 1995г., бр. 9, 77 и 88 от 1996, бр. 1, 10, 29, 33, 36, 50 и 119 от 1997г.). Постановление 7 замени старото Постановление 265 от януари 1992 г. Основната цел на този правилник е да уточни приложението на режима на управление по ТЗ към особеностите в управлението на едноличните търговски дружества с държавно участие.

Съгласно чл. 2 от правилника правото на собственост на държавата в едноличните дружества се упражнява от Министерския съвет, а според чл. 10, ал. 1 правителството делегира тези свои права на министър, председател на комитет или ръководител на ведомство, който ги осъществява съобразно отрасловата си компетентност. Следователно правомощията на общо събрание и при двата вида търговски дружества се упражняват от съответния отраслов министър, председател на комитет или ръководител на ведомство, който издава за целта заповеди, имащи правната природа на решенията на общото събрание. Останалите органи за управление са същите - управител (управители) за ЕООД и съвет на директорите при избрана едностепенна система или управителен и надзорен съвет при избрана двустепенна система за ЕАД. Управленската структура на едноличните търговски дружества с държавно участие принципно по нищо не се отличава от управленската структура на “обикновените” капиталови дружества, защото законовият режим е един и същ.

Когато този собственик е държавата, представлявана от съответния отраслов министър, председател на комитет или ръководител на ведомство, проблемът се поставя с още по-голяма острота. Затова целият дух на правилника е в насока на ограничаване правата на управителя при ЕООД, респективно на съветите при ЕАД за сметка на разширяване на компетенциите на общите събрания, които се осъществяват еднолично от съответния министър, председател на комитет или ръководител на ведомството.

Изместване на управленските правомощия в посока на общото събрание е особено видимо само при ЕАД.

Сърцевината на феномена е в придобиването на правата на държавна собственост. Правилата са определени от Член 10 и 11 от Постановление 7 определят, че за държавните предприятия правото на едноличен собственик принадлежи ресорните министерства или комитети (тези на индустрията, търговията, селското стопанство, енергетиката, пощите и далекосъобщенията и пр.), и Министерски съвет (в случая за военната промишленост). Всъщност, премиерът и неговият Министерски съвет (поради вече установената традиция партийния водач да става премиер) се утвърждават като единствени собственици от последна инстанция поради контролните си функции над ресорните министерства. Те от своя страна по свое усмотрение, назначават управителите и членовете на Управителните съвети на държавните предприятия.

Тези назначения имат двойствен ефект. От една страна, целят да се внесе ред в държавния сектор. От друга, правителството ги счита за привилегия и ги използва като награда за оказана политическа поддръжка. Всички подобни назначения на правителствата през последните седем години бяха в полза на съмишленици, с които те биваха "награждавани" за политически услуги и лоялност. Тъй като няма не съществуват осъвременени норми за финансиране на политическите кампании или лобиране, съблазънта те да се подпомагат с държавни ресурси (или чрез контрол над тези ресурси), ще съществува, докато не бъдат създадени съответните закони. Засега, намеренията на правителството да реши тези проблеми остават в сферата на добрите пожелания.

Членовете на централната администрация нямат право да участват в повече от два управителни съвета на предприятия, докато за депутатите в Народното Събрание такова ограничение няма. Няма изисквания за конкуренция, няма определена процедура, по която да се назначават управленски екипи или да се използват смесени капитали в инвестиционни начинания с участието на държавата. Подобни схеми не са забранени, но досега такава практика няма. Ресорните министри се страхуват да не бъдат обвинени, че не изпълняват задълженията си да защитават интересите на обществото в държавните предприятия.

Постановление 7 изисква също управителите и министрите да затварят предприятията, когато задълженията им надхвърлят 50% от активите. Това изискване никога не е било приложено от администрацията на социалистите. Според изследване върху процеса на вземане решения в държавните предприятия, проведено от Института за пазарна икономика през 1997 г., ефективни мерки за подобряване дейността на държавните предприятия чрез парично стимулиране на Управителите и/или членовете на Управителните съвети не са били вземани. За сега администрацията все още не е заявила намерение да отмени или да направи промени в Постановление 7 и да внесе елемент на рисков капитал в управлението на държавните предприятия.

4.2. Контрол над приватизацията като ресурс

По отношение на касовата приватизация "изборът на стратегически инвеститор" е все още изключително сложна процедура. Кабинетът лансира идеята да се ускори продажбата на "перлите в короната" на българската икономика: бяха поканени водещи инвестиционни банки и консултантски компании, за да подготвят продажбата на тези предприятия.

По схемата "публично предлагане" на мажоритарни пакети акции на големи държавни предприятия не съществуват значителни предпоставки за корупция - поне теоретически. Ако все пак разгледаме в детайли няколкото такива продажби, ще установим, че липса на корупция вероятно има само на теория. "Елкабел" и "Химмаш" бяха продадени на фондовата борса чрез публично предлагане. Първото предприятие се продаваше в продължение на месеци със

значителни колебания в цените, а второто бе раздържавено само за няколко борсови сесии. Причината не е толкова в различната капитализация, а в неяснотата и липсата на всякаква прозрачност по отношение на едно от предприятията - "Елкабел".

Сега действащата нормативна уредба на търговията с акции, и по-конкретно борсовата търговия, не дават почти никакво основание да говорим за прозрачен и свободно конкурентен пазар. Самият мащаб на пазара позволява търговията да бъде манипулирана от едно лице със скромни суми. Този начин на приватизация дава и предпоставки за корупция на друго ниво, която изглежда остава в периферията. Държавата избра за посредници в тези сделки брокери - частни инвестиционни посредници, който избор определено не бе на конкурентен принцип.

Продажбата на държавни компании на работническо-мениджърските дружества, създадени с единствената цел участие в съответния конкурс или търг, без съмнение има своите икономически предимства. За жалост обаче този начин на приватизация обикновено предполага предварително завършен цикъл от "сенчести" отношения и процеси. Причинете се съдържат от една страна в същността на конкурсния принцип като приватизационна схема и от друга - конкретните условия по работническо-мениджърското раздържавяване представляват благоприятна почва за развитие на корупция. Относително изгодните условия, предвидени по тези договори, често раждат по няколко кандидат купувача от работническо-мениджърски тип и тогава изборът на държавата изгубва и последни признаци на прозрачност.

5. Изводи и препоръки за прилагане на стопански регламенти и средства

5.1. Как да се мисли корупцията?

Съществува мнение, че корупцията в България се основава на традиционната духовна и ценностна система. Това разбиране е свързано с традиционно лошия облик на държавата в ценностната система на нацията. Исторически погледнато, държавата се е отнасяла враждебно към индивида. Преди 120 години от новосъздаващата се българска държавност се е очаквало да обедини и обогати нацията. Няколко последователни правителства опитаха най-доброто, на което бяха способни, но в общи линии не успяха да осъществят надеждите на изправящата се нация. През деветдесетте години на миналия век като главен "инструмент" за обогатяване на българите е бил припознат Законът за подкрепа на местната промишленост, съгласно който правителството е било задължено да дава предпочитание на местната промишленост и да използва квоти за нейното поощряване. Прилагането на този Закон има ограничен успех по отношение модернизиранието на икономиката. По-осезаемият, макар и все още непризнат, резултат е затвърденото очакване от страна на бизнеса в по-голямата си част да разчита на подкрепа от правителството, навика да лобира за преференции, поради което намирането на връзки става метод за достъп до средства. Икономическата история показва, че подобни нагласи са донесли икономически проблеми на страната още през двадесетте и тридесетте години.

Преразпределителската философия на държавниците може да се синтезира в едно изречение - "колкото повече контролираме, толкова повече ще има за разпределяне". Както годините на комунистическо управление, така и неефективността на социалистическото управление от последните няколко години показва, че държавата работи повече против, отколкото за интересите на индивида. В структурата на националните ценности, общественото благо винаги е било абстрактно и деперсонализирано. Тази абстрактност и деперсонализация в съчетание със забавянето на приватизацията, с историческите и културните корени, насърчава готовността на преобладаваща част от населението (над 80% според изследвания на общественото мнение, проведени през февруари 1998 г. от МВМД и Витоша Рисърч) да използват държавни постове за лични изгоди, или с други думи, готовността да бъдат част от корупцията като система.

5.2. Предварителни условия на успеха

Каквито и да са корените, феноменът корупция трябва да се разглежда рационално: системните източници на корупция в България и в другите страни са в упражняването на държавен контрол, а също така в практиките и процедурите на държавна намеса. Подобно тълкуване може да бъде както песимистично, така и оптимистично. Песимистично, защото корупцията вече е част от новоизграждащата се система на социални връзки. Оптимистично, защото проблемът може да се реши, ако бъдат премахнати причинителите.

В някакъв смисъл на хората не са подвластни исторически формиралите се условия на тяхната работа и възжеления. Но първата предпоставка за действие срещу корупцията е осъзнаването на тези условия и на обстоятелството, че спорът по техен повод има смисъл като основание за действие в бъдеще.

За действията в бъдеще следва да се има предвид, че в обсега на влияние на хората и създадените от тях институции е промяната на онова, което сами целерационално създават. Иначе казано, те рационално и публично, след 1990 - вледствие и с помощта на процесите на представителната демокрация. В този ред на мисли действието срещу корупция би имало успех като промяна на писаните регламенти, които я предизвикват. За неписаните - историческите нагласи и навици - следва да се има предвид, че те биха се променили с времето според съчетанието на житейски и знаниеви фактори, което не се поддава на контрол.

Като цяло корупцията в стопанското развитие на България в края на XX век е системен феномен. Той е следствие на няколко фактора и сам се е превърнал в институция, която определя по-нататъшните перспективи пред икономиката на страната. След факторите, които съдействаха за институирането на корупцията са:

- липсата на компетентна, привикнала да работи в пазарни условия и прозрачност администрация, употребата на популистки политически стратегии от политическото ръководство на страната и навици от времето на централното планиране;
- липсата на дневен ред и виждане за стопанското развитие и реформи в страна, липсата на съгласие в обществото и в политическото ръководство на страната по определен минимален набор ценности на всяка рационална стопанска политика;
- стопанската нестабилност и високата инфлация в продължение на седем години, съчетана с периоди на хиперинфлация, когато стимулите за злоупотреба със служебно положение и неспазването на писаните правила от страна на бизнеса е средство за оживяване;
- липса на добра финансова и общостопанска статистика и изследвания на неформалната икономика и корупцията.

Като цяло 1997 г. и 1998 доказаха, че режимът на фиксиран курс чрез валутен съвет помага за намаляване на дребната корупция, контрола над цените и търговията и т.н. Режимът на валутния съвет създаде както условия за прозрачност, така и условия за подготовката на програма, чиято основна цел е създаването на конкурентна пазарна икономика, водена от развитие на частния сектор. Тази програма е подписана от правителството и подкрепена със заеми от МВФ, Световната банка и групата на 24-те.

И в случая с прозрачността и в този със самата програма проблемът е, че засега няма достатъчно признаци, че те са се превърнали във вътрешна убеденост на правителството, в критерии за оценка на работата на администрацията и в политика, подкрепяна от предприемачите и обществото.

От значение е обстоятелството, че стопанската свобода е ограничавана от административни процедури в условия на политика на задържане на доходите в бюджетната сфера. Ригидната система на валутния съвет предполага освобождаване на всички останали области на стопанския живот освен разменния курс. Засега, ако се съди по приетите регламенти и отделни изказвания на министър председателя, правителството вярва, че ограничаването на стопанската свобода е условие на борбата с корупцията. В общи линии няма нито едно изследване на корупцията, което да потвърждава такава хипотеза.

Борбата с корупцията е свързана с ограничаването на свободата само в един аспект - институционалното осигуряване на изпълнението на договорите и защитата на частната собственост: придобиването на чужда собственост с насилие и власт, измама или кражба.

Ако цел на правителството е да се намали корупцията и увеличи ефективността на икономиката, то трябва рязко да ограничи административните регламенти и броя на институциите, които имат право и задължение да разрешават, лицензират и сертифицират. За тази цел правителството само трябва да реши каква държава и в какъв размер я иска, включително в смисъл на степен на намеса в икономиката.