

# ***АДМИНИСТРАТИВНИ ПРЕЧКИ ПРЕД БИЗНЕСА***

Редактори:

Асенка Йонкова  
Йорданка Ганчева  
Красен Станчев

Автори:

Глава 1 ***Пречки пред навлизане в бизнеса и системни източници на корупция в местната администрация***

Георги Стоев (ИПИ)  
Йорданка Ганчева (ИПИ)  
Красен Станчев (ИПИ)  
Павлина Петрова (ИПИ)  
Теодора Григорова (ИПИ)

Глава 2 ***Правната и законодателна реформа в България и отражението им върху растежа на частния сектор***

Асенка Йонкова (ИПИ)  
Александър Кашъмов (ПДИ)  
Борислав Георгиев (ИПИ)  
Георги Стоев (ИПИ)  
Диана Копева (ИПИ)  
Зора Благоева (ИПИ)  
Красен Станчев (ИПИ)  
Павлина Петрова (ИПИ)  
Петя Мандова (ИПИ)  
Светлана Александрова (ИПИ)  
Светлана Янакиева (ИПИ)  
Цвета Димитрова (ИПИ)

Глава 3 ***Състояние на публичните регистри***

Дочо Михайлов (А.С.А.)  
Александър Кашъмов (ПДИ)  
Гергана Жулева (ПДИ)  
Константин Паликарски - юрист  
Лидия Целова - адвокат  
Михаил Милчев - юрист  
Фани Давидова (ПДИ)

София 2000

Отпечатването на публикацията се финансира от холандската програма *MATRA KAP*.

Изследванията са спонсорирани както следва:

Глава 1: *Пречки пред навлизане в бизнеса и системни източници на корупция в местната администрация* - Local Government and Public Service Reform Initiative на Open Society Institute – Budapest.

Глава 2: *Правната и законодателна реформа в България и отражението им върху растежа на частния сектор* - Американската агенция за международно развитие (USAID)

Глава 3: *Състояние на публичните регистри* - Фондация Отворено общество – София/COLPI

© Авторските права върху публикацията са собственост на Института за пазарна икономика и Програма достъп до информация

Издател:

Институт за пазарна икономика  
бул. "Патриарх Евтимий" 32, 1000 София  
тел./факс: (359-2) 987 41 35, 980 24 72, 980 58 28, 981 29 75  
ел. поща: [ime@omega.bg](mailto:ime@omega.bg)  
страница в Интернет: [www.ime-bg.org](http://www.ime-bg.org)

## Въведение

Книгата, която в момента държите в ръце, съдържа три доклада, представени на конференцията *“Административни пречки пред бизнеса”*, проведена на 28.07.2000 година в град София и организирана от *Института за пазарна икономика* с финансовата подкрепа на холандската програма *МАТРА КАР*.

Първият доклад, озаглавен *“Пречки пред навлизане в бизнеса и системни източници на корупция в местната администрация”*, представя резултатите от изследване на Института за пазарна икономика, проведено през периода 1 март - 30 юни 2000 година, в рамките на проект: *“Местни пречки пред навлизане в бизнеса: търговия и услуги”*, финансиран от *Local Government and Public Service Reform Initiative* на *Open Society Institute* – Будапеща.

Изследването има за цел да разпознае и опише подробно пречките пред навлизане в бизнеса, породени от работата с местната публична администрация, както и да бъдат предложени мерки за тяхното редуциране и премахване.

Един от основните изводи на изследването е, че лицензионните, разрешителните и регистрационните процедури, администрирани на местно ниво, представляват системен източник на корупция в местната власт. Те са сериозна пречка пред развитието на легалния бизнес и създават условия за нелоялна конкуренция и развитие на т.нар. *“сенчеста икономика”*.

Направените принципни препоръки и предложените практически решения имат за цел да бъде намален разхода на време от страна на предприемачите за работа с местната администрация и да бъде въведена прозрачност в отношенията им с държавните институции, без значителни разходи на средства.

Вторият доклад – *“Състояние на публичните регистри”* – представя резултатите от социологическо проучване, проведено от Програма достъп до информация съвместно с Агенцията за социално икономически анализи А.С.А.. Проучването е извършено в рамките на проекта на Програма достъп до информация: *“Къде и как да упражняваме правото си на информация”*, финансиран от фондация *“Отворено общество”* – София/COLPI.

Изследването е проведено в периода ноември – декември 1999 година и има за цел да очертае състоянието на публичните регистри в България от гледна точка на самите институции и на гражданите, търсещи информация от регистрите.

Третият доклад – *“Правна и законодателна реформа - Въздействие върху растежа на частния сектор”* – представя резултатите от изследване на Института за пазарна икономика, спонсорирано от Американската агенция за международно развитие.

Този доклад е първият опит за цялостен преглед на правната и законодателна реформа в страната от гледна точка на влиянието ѝ върху развитието на частния сектор за определен период от време (1997 г. – 1998 г.).

Докладите, представени в тази книга, съдържат факти, анализи, изводи и препоръки, които са основа както за размисъл, така и за последващи действия от страна на компетентните власти и институции. Представителните и съсловните организации на деловите среди, обаче, не са длъжни да чакат действията на администрацията. Те могат да започнат своята работа за премахване на административните пречки пред бизнеса, използвайки изводите и препоръките, развити в следващите страници.

## **Съдържание**

### **Въведение**

#### **Глава 1**

#### **Пречки пред навлизане в бизнеса и системни източници на корупция в местната администрация**

Институт за пазарна икономика

##### **I. Увод**

##### **II. Обществени нагласи и капитал**

##### **III. Макроикономическа реалност**

##### **IV. Нормативна процедура и практически проблеми при започване на малък бизнес в България - стъпка по стъпка**

1. Фирмена регистрация на търговеца;
2. Одобряване на проектите, получаване на разрешение за строеж или преустройство, извършване на строителни работи;
3. Получаване на разрешение за ползване на обекта;
4. Регистрация на търговски обект;
5. Получаване на допълнителни разрешения и лицензи в зависимост от вида на обекта:
  - 5.1. Лиценз за търговия с тютюневи изделия;
  - 5.2. Лиценз за търговия с вино, продукти от грозде и вино, спирт, дестилати и спиртни напитки;
  - 5.3. Категоризация на туристическите обекти.

##### **V. Изводи и препоръки**

1. Изводи;
2. Препоръки:
  - 2.1. Принципно предложения;
  - 2.2. Практически решения.

##### **VI. Извадки от мнения на предприемачи за проблемите свързани с навлизането и оперирането в бизнеса**

##### **VII. Приложения**

#### **Глава 2**

#### **Състояние на публичните регистри**

Програма достъп до информация,

А.С.А. Агенция за социално икономически анализи

##### **I. Увод**

##### **II. Търсене и предоставяне на справки**

- II.1. Справки от общински и данъчни служби
- II.2. Справки от съдилища

##### **III. Състояние на институциите**

- III.1. Автоматизация
- III.2. Известност на справките и необходимо време за тяхното придобиване
- III.3. Качество на обслужването
- III.4. Предложения на институциите
- III.5. Най-необходимото, което трябва да знаят гражданите според институциите
- III.6. Най-добри практики на институциите (цитати)

##### **IV. Обобщения**

## **Глава 3**

### **Правна и законодателна реформа**

#### **Въздействие върху растежа на частния сектор**

Институт за пазарна икономика

#### **I. Въведение**

#### **II. Източници и методология**

#### **III. Особенности на правните и законодателни реформи преди 1998 г.**

Банки и права на кредиторите: ключови институционални промени преди 1997 г.

Гарантиране на договорите

Развитие на частния сектор

Фискалната среда преди 1998

Държавните предприятия и администрацията

#### **IV. Анализ на правната и законодателна реформа през 1998-1999**

##### **Становища и казуси**

Първоначални обществени нагласи

Казуси за проверка: обществени поръчки, концесии, приватизация

##### **Финансова стабилност**

Валутен закон

Закон за гарантиране на влоговете в банките

Закон за деноминацията на лева

Закон за публично предлагане на ценни книжа

##### **Микросреда, в която работят фирмите**

###### **1. Обща микроикономическа среда**

Закон за мерките срещу изпирането на пари

Закон за митниците

Закон за данък върху добавената стойност

Закон за здравно осигуряване

Кодекс за задължително обществено осигуряване

Застъпничество и социална реформа

Закон за изменение и допълнение на Закона за облагане на доходите на физическите лица

Закон за изменение и допълнение на Закона за корпоративно подоходно облагане

Данъчен процесуален кодекс

Закон за изменение на Закона за акцизите

Закон за защита на потребителите и за правилата за търговия

Закон за защита на конкуренцията

Закон за чужденците в Република България

###### **2. Сектори**

Закон за туризма

Закон за автомобилните превози

Закон за изменение и допълнение на Закона за застраховането

Закон за хазарта

Закон за виното и спиртните напитки

Закон за ветеринарномедицинската дейност

##### **Упражняване на правата на частна собственост и правата на кредиторите**

Общи бележки

Закон за кооперациите

Закон за изменение и допълнение на Закона за арендата в земеделието

Законите за изменение и допълнение на Закона за обезщетяване на собственици на одържавени имоти

### **Държавно управление**

Закон за малките и средните предприятия

Закон за администрацията и Закон за държавния служител

Закон за регионалното развитие

Закон за обществените поръчки

Политическата класа и достъп до парламентарните дебати

### **Клаузи на международни споразумения**

### **Митнически тарифи и застъпничество**

### **V. Застъпничество от страна на частния сектор**

### **VI. Изводи**

### **VII. Методи за надзор и оценка**

Цели и намерения

Конкретни дейности

Съответствия на опита и нуждите на развитието

## **ГЛАВА 1**

### **ПРЕЧКИ ПРЕД НАВЛИЗАНЕ В БИЗНЕСА И СИСТЕМНИ ИЗТОЧНИЦИ НА КОРУПЦИЯ В МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

*Няма място за лекарство там,  
където това, което е било считано  
за порок, става обичай.*

Сенека, "Писма", 39, 6

#### **I. Увод**

Настоящият доклад обобщава резултатите от изследване проведено от Института за пазарна икономика в рамките на проект "Местни пречки пред навлизане в бизнеса: търговия и услуги", финансиран от *Local Government and Public Service Reform Initiative* на *Open Society Institute – Budapest*.

*Основна цел на изследването е да бъдат идентифицирани пречките пред навлизане в бизнеса, породени от работата с публичната администрация, както и да бъдат предложени мерки за тяхното ограничаване и премахване.*

Данните от изследването са събрани чрез дълбочинни интервюта с представители на малкия и среден бизнес и чрез преглед на българското законодателство. Изследването е проведено в периода 1 март - 30 юни 2000 година. Обект на изследването в областта на продажбите на дребно бяха: аптеки, кафенета, пекарни, магазини за хранителни стоки. А в сферата на услугите - салони за красота, туроператори и туристически агенции, фамилни хотели, автомивки, автосервиси, игрални зали, фитнес зали. Интервюиран бе и представител на фирма посредник. Това е вид фирма, която посредничи в отношенията между бизнеса и държавната администрация и която се упълномощава от предприемача да кандидатства, от негово име и за негова сметка, за всички разрешителни необходими за неговия бизнес.

За целите на изследването бяха интервюирани представители на малкия бизнес и на местната администрация в градовете София (район Младост, Студентски и Лозенец), Самоков, Боровец и Септември.

Екипът на ИПИ, състоящ се от Йорданка Ганчева, Теодора Григорова, Красен Станчев, Георги Стоев и Павлина Петрова, изказва специална благодарност на д-р Фридрих Бауерзакс, експерт на СИМ в ИПИ, а също и на хората, способствали за осъществяването на интервюта по места, както и на местните власти в Самоков и Септември за оказаното от тях съдействие.

#### **II. Обществени нагласи и капитал**

*Наследството и структурите от първите години на прехода създадоха прокорупционна политическа и институционална среда.*

Въпреки, че това е донякъде естествено, наследените източници на доверие (основани на професионални, приятелски и партийни връзки) останаха доминиращи в новите бизнес взаимоотношения. Те възпрепятстваха създаването на официални (институционализирани и безлични, основани на публични регистри и информация, на равенството на възможностите и пред закона) източници на доверие, които биха били от полза на икономическите агенти при преследването на нови икономически възможности. Получава се така, че в България реформите губят борбата за обществено доверие. Това се изразява в протакането на институционалните реформи, непрозрачността на приватизацията и в

малкия обем на чуждите инвестиции. Витает общото мнение, че реформите са непочтени, замислени по начин, облагодетелстващ полу-формални групи. Болшинството от хората (респективно частните предприемачи), които смятат, че са пострадали от реформите, през повечето години на прехода са очаквали държавни субсидии като компенсация за минали загуби или просто са преминавали в неформалната икономика. Така те решават проблемите си. Новодошлите в управлението на страната нямат богат избор, освен да търсят клиента и ресурси сред зависимите от самите тях държавни предприятия. Избирателите до известна степен оправдават клиентелизма на партиите на власт. Те смятат, че новодошлите трябва да “прочистят старите мошеници”, измамили обществото. Избирателите на новодошлите на власт, разочаровани от старите управляващи, често са готови да допуснат известна липса на прозрачност.

Много често приемаме, че макроикономическите показатели (БВП на глава от населението, паритет на покупателната сила, заетост, инфлация и т.н.) напълно описват условията на стопанско развитие. По-често обаче, стопанската статистика ни казва относително малко за механизмите на натрупване на капитал, източниците на растежа и силите, които карат хората и предприемачите да се стремят към благосъстояние. ***Схемите, според които хората се стремят към развитие, фирмените стратегии за оживяване и конкурентност, обществените мрежи, които отделните хора и предприемачи използват, са вътрешната видима част от преследването на стопански цели. Тези области са локомотивът на развитието на дадена страна.***

В общи линии думата “капитал” означава създадените от човека ресурси, които позволяват да се произвежда и печели повече в бъдеще. Колкото са по-сложни тези ресурси, толкова по-конкурентна е дадена икономика. ***Не са народите и икономиките тези, които се съревновават. Съревновават се отделните фирми и хора, чиито индивидуални усилия съставят относителната конкурентност на дадената икономика.*** Няма точни дефиниции<sup>1</sup>, но отвъд традиционното разбиране на капитала като физически и финансови ресурси (инвентар, машини, производствено оборудване, финансови активи и пр.) налице са други измерения на ресурсите за производство и развитие. Натрупването на ресурси като знание, умение и способности на индивида, които създават възможност за производство и благосъстояние, съставлява онова което често се нарича човешки капитал<sup>2</sup>. В добавък към финансовите, материалните и знанийните ресурси, съществуват обществени мрежи, в които индивидите и фирмите влизат, намират вече създадени или създават наново. Те представляват т. нар. обществен капитал, който обуславя един или друг маниер на стопанско поведение. Очевидно човешкият и обществен капитал са трудно измерими. Те включват такива феномени като вярвания, мисловни нагласи, морални наставления и структури (или източници) на доверие в обществото.

***“Всяка сделка включва в себе си елемент на доверие”, казва Кенет Ароу и е убеден, че “до голяма степен икономическата изостаналост може да се обясни с липсата на взаимно доверие”<sup>3</sup>.***

Схващанията за обществения капитал и доверие отчитат обстоятелството, че обществените мрежи се развиват бавно и някои мрежи са отворени, приемат нови членове и разпространяват информация по-бързо отколкото други, и следователно подкрепят по-бързата и по-евтина мобилност на капитала. Такива мрежи са по-склони към икономическа

<sup>1</sup> Виж: *Purtha Dasgupta*, Economic Progress and the Idea of Social Capital, in: *Purtha Dasgupta and Ismail Serageldin* (editors), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington DC, The World Bank, 2000, p. 329-334.

<sup>2</sup> Виж: *Gary Becker*, *Human Capital*, New York, Bureau of Economic Research, 1964.

<sup>3</sup> К.К. Ароу, Gifts and Exchanges, *Philosophy and Public Affairs*, 1974 Summer, vol. 1, No 4, pp.343-362, p. 357.



ефективност, отколкото тези, които нямат възможност за разширяване.

***Икономиките представляват сбор от различни източници на доверие.***

Първо, съществува доверие основано на семейството, то опосредява бартерните сделки, свързани със издръжката на домакинствата и размяната и разделението на труда в сектора на класическите занаяти.

На второ място е доверието, което може да се нарече “групово”, то използва лоялните връзки в или извън дадена професия, като включва разнообразие от обществени сегменти и слоеве (като бизнес или професионален кръг, политически формирания, номенклатури на политически партии, клубове и т.н.).

И на последно място, но не и по значение, е “формализираното” или (“неперсонално”) доверие, което се основава на унифицираната, формалната и публично достъпна информация (т.е. онази във фирмените и имотните регистри, кредитните рейтинги и регистри, проспектите на фондовите борси, акционерните книги и пр.) за възможните страни по договорите, на аршинните отношения между тези страни и на институираното гарантиране на договорите. Очаква се, че последната форма на доверие по-добре ще служи на икономическото и човешко развитие<sup>4</sup>. Съществуват и емпирични свидетелства за това. ЕБВР направи скоро проучване на изпълнението на договорите в Полша, Румъния, Словакия и Украйна и установи, че “съдилищата и търговските организации увеличават сътрудничеството и повишават готовността да се сътрудничи с неизвестен доставчик” и “там, където съдилищата функционират добре, доставчиците, които могат да повишат ефективността си и да намалят цените си, ще бъдат възнаградени за тези свои усилия”<sup>5</sup>.

**Основната трудност от участието на държавата (правителството и местните власти) в обществените отношения възниква, когато тя стане част (посредник) от мрежата на деловите отношения. Но тя може да стои извън тази мрежа като гарант на правото на собственост, свободата на договарянето и осъществяването на договорите. В този случай държавата съдейства за развитието на обществения капитал. Когато обаче правителството е по средата, то пречи на развитието на капитала и благосъстоянието. По-нататък ние представяме резултатите от функционирането на местните власти като част от сделките и договорите.**

### **III. Макроикономическа реалност**

Точно три години след въвеждането на валутен борд в България икономиката е пред трета поредна година на умерен икономически растеж. Ако се вярва на цифрите на официалната статистика, реалният доход на глава от населението ще достигне нивото си от 1991 г. вероятно тази или следващата година. Така през 2000 г. БВП на човек в България ще е около 1,600 долара, а при паритет на покупателните сили – около 4,240 долара.

***Само че цифрите на официалната статистика са все по-малко отражение на икономическата реалност в България. Убеждението, че делът на неформалната икономика – т.е. доходни дейности, които не се засичат от НСИ и нямат отношения с фиска – е между 25% и 40%, се потвърждава от различни изследвания.***<sup>6</sup> Нещо повече,

<sup>4</sup> Виж: Mancur Olson, Power and Prosperity: Outgoing Communist and Capitalist Dictatorships, New York, Basic Books, 2000, chapters 6 and 10.

<sup>5</sup> Виж Simon Johnson, John McMillan, and Christopher Woodruff, Contract Enforcement in Transition, EBRD Working Paper 45, p.26.

<sup>6</sup> Виж например Н. Неновски и К. Христов, “Изследване на парите в обръщение след въвеждането на паричния

**вероятно неформалният сектор е най-динамичният в българската икономика.** Това може да се докаже лесно, ако се разгледа нарастването на паричната маса след въвеждането на валутния борд през 1997 г.

Например, само през 1999 г. широките пари в българската икономика са нараснали със 17%. В същото време официалната статистика отчита реален ръст на БВП от 2.4% и средногодишна инфлация от 2.6% за същата 1999 г. Това означава, че се е случило някое от следните три неща<sup>7</sup>:

1. скоростта на паричното обръщение е паднала с над 10%;
2. реалният растеж на БВП през 1999 г. е 14%;
3. комбинация от горните две – т.е. скоростта на паричното обръщение е паднала, но с по-малко от 10%, и ръстът е по-голям от официално обявения, но по-малък от 14%.

След въвеждането на валутния борд естествената реакция на скоростта на паричното обръщение е наистина да падне вследствие на нарасналото доверие в банковата система и местната валута. Но това би следвало да се случи непосредствено след фактическото въвеждане на механизма на валутен съвет<sup>8</sup> (в България това бе април 1997 г.). Следователно, можем да приемем, че скоростта на парично обръщение се запазва сравнително стабилна през 1999 г., което означава, че реалният икономически растеж е бил значително по-голям от официално обявения. При запазване на скоростта на обръщение на парите реалният растеж през 1999 г. е 14%. Тогава, ако делът на неформалния сектор е 35% от общата икономическа активност, то реалният растеж само на неформалния сектор през 1999 г. е близо 36%.

Макроикономическата реалност в България – както в статика, така и в динамика – е неуловима за официалната статистика. Следователно, макроикономическата политика е трудно да бъде аргументирана, а отделни “борби” на правителството (например срещу безработицата) е трудно да бъдат оправдани.

**Не можем да сме сигурни за точните размери на неформалната икономика. Но можем да твърдим, че неформалната икономика расте по-динамично от регистрираната,** т.е. делът на неформалния сектор расте. Това може да означава както, че голяма част от нововъзникващите фирми започват да оперират “на сянка”, така и че фирми, които са били “на светло”, преминават “в сянка”. Общо формулирана причината е, че разходите за опериране “на светло” растат спрямо разходите за опериране “на сянка”. А разходите за опериране “на светло”, при равни други условия, растат спрямо разходите за опериране “на сянка” тогава, когато:

1. бизнесът изразходва повече в своите отношения с държавата;  
или
2. разходът за стоене “на сянка” – т.е. неформалните плащания за администрацията, санкцията или вероятността да бъде санкциониран – намаляват;  
или
3. нагласите на бизнеса спрямо оперирането “на светло” се променят негативно – например заради влошаване на качеството на публичните услуги.

---

съвет в България”, БНБ, май 2000 г.; виж още предстоящ доклад от съвместно изследване на Института за пазарна икономика и Харвардския институт за международно развитие върху неформалния сектор в България.

<sup>7</sup> Изчислението е направено на основата на количествената теория за парите, която емпирически се потвърждава в дългосрочен план; въпреки това, отклоненията от официалните данни, които се получават за този малък период от една година, са достатъчно значителни, за да подкрепим изложената тук теза.

<sup>8</sup> Падането на паричната скорост е в силна корелация с нарастването на паричния мултипликатор, което бе най-силно през първата година след въвеждане на валутния борд в България.

Настоящият доклад засяга два от изброените източници на промени в относителните цени на оперирането “на светло” и “на сянка”. Първо, изследвани са източниците на преки и непреки разходи за бизнеса в неговите отношения с администрацията, както и възможността от натрупване на неформални разходи, на етапа на започване на легално опериране. Второ, изследвани са източниците на неформални разходи, ако фирмата избере да оперира частично или изцяло “на сянка”. **Направените препоръки целят намаляване на относителната цена на оперирането “на светло”, което ще позволи на неформалната икономика да се легализира.**

#### **IV. Нормативна процедура и практически проблеми при започване на малък бизнес в България - стъпка по стъпка**

За нуждите на настоящия доклад нормативната процедура условно може да бъде разделена на пет етапа:

**1. Фирмена регистрация на търговеца<sup>9</sup>** - На фирмена регистрация подлежат всички предприемачи, извършващи по занятие някои от дейностите включени в чл.1, ал.1 от Търговския закон (ТЗ), а именно:

- покупка на стоки или други вещи с цел препродажба в първоначален, преработен или обработен вид;
- продажба на стоки от собствено производство;
- покупка на ценни книги с цел продажба;
- търговско представителство и посредничество;
- комисионни, спедиционни и превозни сделки;
- застрахователни сделки;
- банкови и валутни сделки;
- менителници, записи на заповед и чекове;
- складови сделки;
- лицензионни сделки;
- стоков контрол;
- сделки с интелектуална собственост;
- хотелиерски, туристически, рекламни, информационни, програмни, импресарски или други услуги;
- покупка, строеж или обзавеждане на недвижими имоти с цел продажба;
- лизинг.

Търговци са:

- търговските дружества;
- кооперациите с изключение на жилищностроителните кооперации;
- за търговец се смята и всяко лице, образувало предприятие, което по предмет и обем изисква неговите дела да се водят по търговски начин даже ако дейността му не е посочена в чл.1, ал. 1 от ТЗ.

Не се смятат за търговци:

- физическите лица, занимаващи се със селскостопанска дейност;
- занаятчиите, лицата, извършващи услуги с личен труд или упражняващи свободна професия, освен ако тяхната дейност може да се определи като предприятие, което по предмет и обем изисква неговите дела да се водят по търговски начин;

---

<sup>9</sup> За целите на настоящия доклад под понятието “фирмена регистрация” ще разбираме процеса от запазване на име в Националния Статистически Институт (НСИ) до вписване в данъчния регистър.

- лицата, извършващи хотелиерски услуги чрез предоставяне на стаи в обитаваните от тях жилища.

**2. Одобряване на проектите, получаване на разрешение за строеж или преустройство, извършване на строителни работи** – През този, както и през следващия етап, преминават всички предприемачи, които ще извършват строеж или преустройство на помещенията, в които ще осъществяват дейността си;

**3. Получаване на разрешение за ползване на обекта;**

**4. Регистрация на търговски обект-** Регистрацията на търговския обект се извършва въз основа на наредба, издадена от съответната общинска администрация на основание чл.22, ал.1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация<sup>10</sup>. Всяка община издава собствена наредба и има право да дефинира понятието търговски обект по различен начин.

Например според Софийска голяма община “търговски обекти” са:

- магазини за търговия с хранителни и нехранителни стоки;
- заведения за обществено хранене;
- увеселителни заведения;
- хотели;
- работилници и ателиета за извършване на комунално-битови услуги;
- будки и павилиони;
- сергии и съоръжения за разносна търговска дейност.

А според общинския съвет на община “Самоков” “търговски обекти” по смисъла на Наредба №3 за организацията на търговията, услугите и общественото хранене на територията на общината, са:

- магазини за търговия с хранителни и нехранителни стоки;
- заведения за хранене и развлечения;
- хотели и други средства за настаняване;
- цехове, работилници и ателиета за производство на стоки и извършване на услуги;
- будки и павилиони;
- сергии и съоръжения за разносна търговска дейност;
- фитнес, каланетика, спортни зали;
- и други.

**5. Получаване на допълнителни разрешения и лицензи в зависимост от вида на обекта:**

- лиценз за търговия с тютюневи изделия;
- лиценз за търговия с вино, продукти от грозде и вино, спирт, дестилати и спиртни напитки;
- категоризиране на туристическите обекти, като под “туристически обекти” се разбира:
  - хотели и други места за настаняване (мотели, вили, бунгала, туристически ваканционни селища, къмпинги, семейни хотели, частни квартири);
  - заведения за хранене и развлечения (ресторанти, заведения за бързо обслужване, питейни заведения, кафе-сладкарници, барове).
- разрешение за откриване на аптека;

<sup>10</sup> Чл. 22 (1) Общинският съвет приема правилници, наредби, решения и инструкции по въпроси от местно значение, които се изпращат на областния управител в седемдневен срок.

- разрешение за търговия на едро с лекарства;
- лицензи за производство, преработване, съхраняване и търговия в страната, внос, износ и транзит, пренасяне и превозване на наркотични вещества и прекурсори;
- лицензи за туристически дейности: хотелиерство, ресторантьорство, туроператорска дейност, туристическа агентска дейност;
- разрешение за организиране на хазартни игри: лотарии, томболи, тото, лото, числови лотарийни игри “Бинго” и “Кено”, игри с игрални автомати и други подобни съоръжения, игри на игрални маси в казино и залагания върху резултати от спортни състезания и случайни събития.

Ръководейки се от факта, че предмет на нашето изследване са пречките пред навлизане в бизнеса и източниците на корупция на място ниво, ще разгледаме подробно само лицензионните процедури, администрирани от общинските служби, а именно: процедурите по получаване на лицензи за търговия с тютюневи изделия, вино, продукти от грозде и вино, спирт, дестилати и спиртни напитки, както и категоризацията на туристическите обекти.

Останалите пет вида лицензи и разрешения се издават от централни органи на изпълнителната власт като Изпълнителната агенция по лекарствата, Висшия съвет по фармация и Съвета по аптечно дело към Министерство на здравеопазването<sup>11</sup>, Министерство на търговията и туризма<sup>12</sup> и Държавната комисия по хазарта<sup>13</sup>.

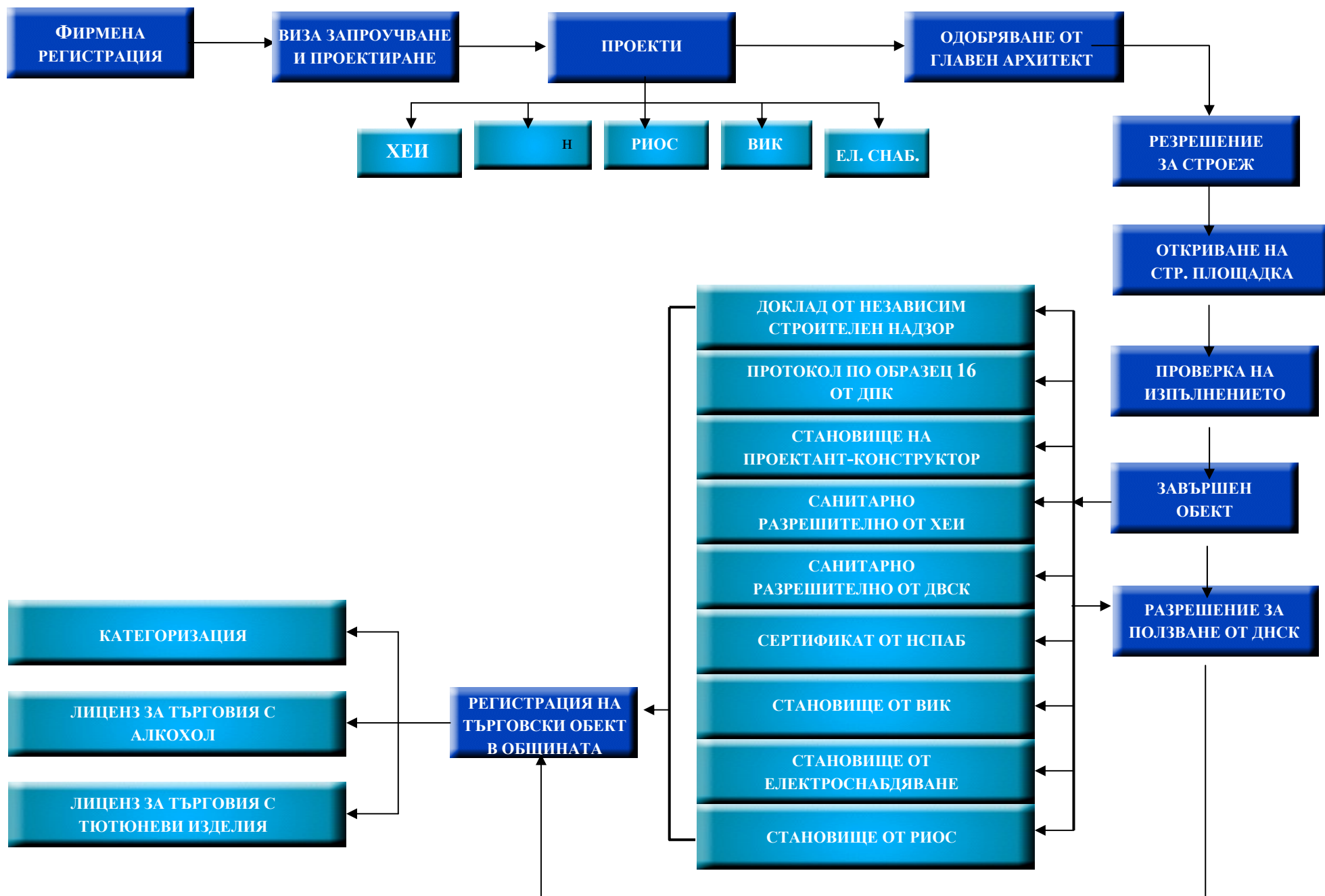
---

<sup>11</sup> Това са органите издаващи разрешения за откриване на аптека и търговия на едро с лекарства, както и лицензи за производство, преработване, съхраняване и търговия в страната, внос, износ и транзит, пренасяне и превозване на наркотични вещества и прекурсори;

<sup>12</sup> Министерство на търговията и туризма издава лицензите за туристически дейности: хотелиерство, ресторантьорство, туроператорска дейност, туристическа агентска дейност;

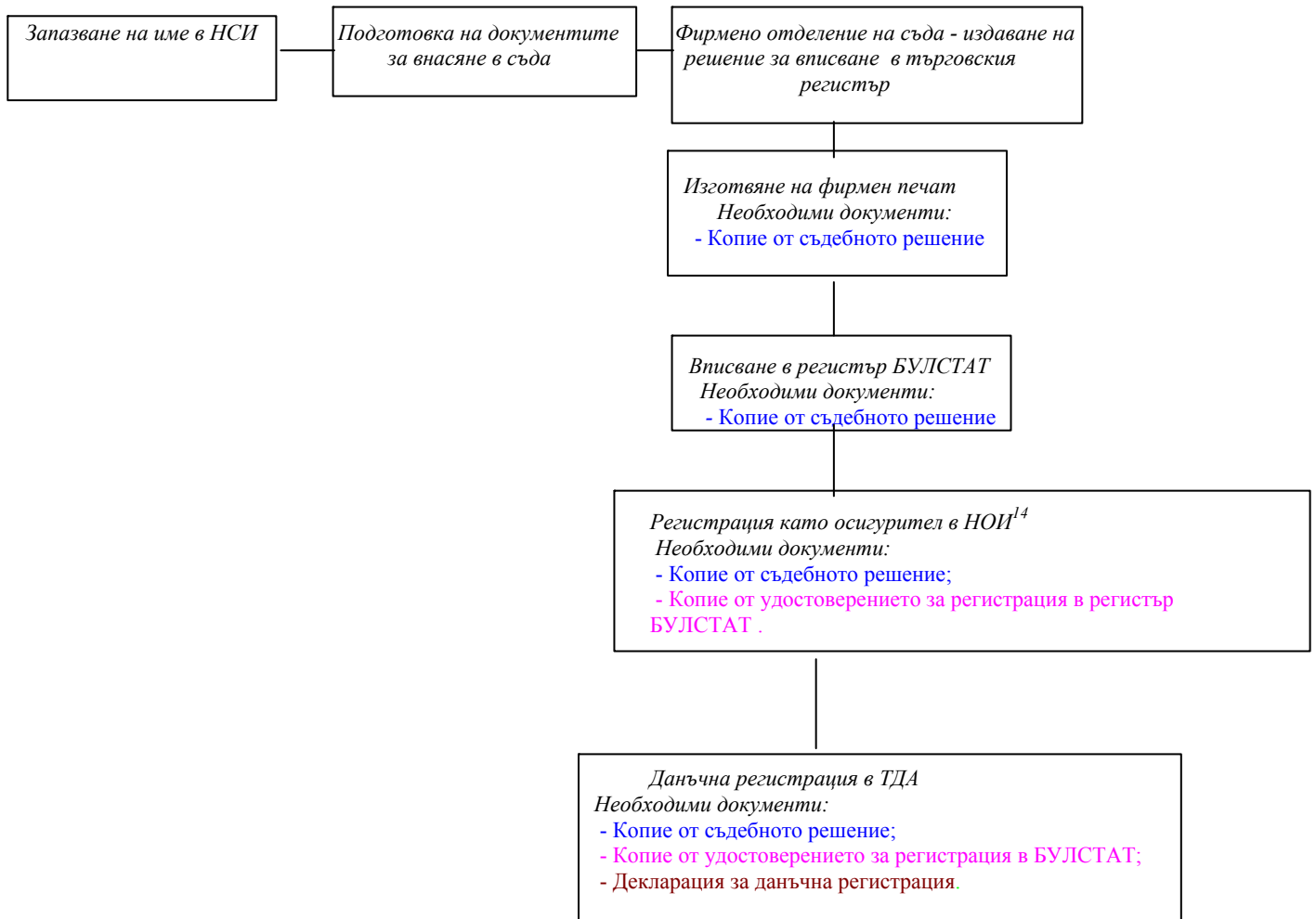
<sup>13</sup> Държавната комисия по хазарта разрешава организирането и провеждането на хазартни игри на територията на Република България. Могат да се организират и подлежат на разрешение само игрите предвидени в Закона за хазарта.

Описаната по-горе процедура, може да се проследи на изложената по-долу схема



## 1. Фирмена регистрация на търговеца

Процедурата по фирмена регистрация на търговеца се основава на изискванията на ТЗ, Закона за статистиката и Данъчно процесуалния кодекс. Това е най-бързият и *почти* безпроблемен етап от започването на бизнес, затова ще го разгледаме малко по-повърхностно от останалите четири. Той се състои от няколко стъпки, които най-ясно и просто могат да бъдат описани със следната схема:



Формално процедурата изглежда доста проста и рационална, но разгледана малко по-детайлно става ясно, че това не е съвсем вярно. Тук, още на първия етап от започването на бизнес, се очертават следните няколко проблема:

**Първо** – Институциите, участващи в процеса, се посещават задължително само в посочения ред, като във всяка следваща се оставя или представя копие от документите издадени в предишните. **Търговецът, който едновременно с това е и данъкоплатец, изведнъж се превръща в куриер за връзка между отделните звена на държавната администрация.**

Преглеждайки нормативната база регулираща процеса не можем да не си зададем следните няколко въпроса:

✓ Какъв е смисъла в това, съдебното решение за регистрация на фирмата да се копира N на брой пъти и да се носи от търговеца във всяка държавна институция, толкова пъти, колкото пъти му се налага да поиска услуга от нея. Още повече, че съгласно чл. 5 от ТЗ<sup>15</sup> търговският регистър на съда е публичен. Т.е. той е достъпен за справки от всички заинтересувани лица и институции.

<sup>14</sup> Регистрацията на осигурителите бе регламентирана от дял III на Кодекса на труда от 1951 г. С влизането в сила от 01.01.2000 на Кодекса за задължително обществено осигуряване тя бе отменена. В момента тази регистрация се извършва без правно основание или ако има такова, то е индивидуален административен акт, който не е публикуван. Съгласно Кодекса за задължително обществено осигуряване, кода на осигурителя е кода по БУЛСТАТ.

<sup>15</sup> Чл. 5. Всеки има право да преглежда търговския регистър и документите, въз основа на които са извършени вписванията, както и да получи преписи от тях.

- ✓ Какъв е смисъла в това идентификационната карта, удостоверяваща кода по БУЛСТАТ, също да се копира N на брой пъти и да се оставя по едно копие във всяка посетена държавна институция, след като съгласно Закона за статистиката<sup>16</sup>:
- Информацията в регистър БУЛСТАТ е публична в частта ѝ, въведена от документите за създаване, съответно за възникване, промяна или прекратяване на субектите.
- Националният статистически институт осигурява безплатен достъп до публичната информация в регистър БУЛСТАТ на органите на централната и териториалната администрация. Достъпът се осигурява в 3-дневен срок след вписването в БУЛСТАТ;
- Националният статистически институт осигурява ежедневен безплатен достъп до извършените вписвания в регистър БУЛСТАТ на Народното събрание, Министерския съвет, Министерството на финансите, Националния осигурителен институт и на други ведомства, определени с решение на Министерския съвет.
- ✓ Защо отивайки в териториалната данъчна администрация, търговецът трябва да носи копия от съдебното решение, удостоверението за регистрация по БУЛСТАТ и учредителния договор (ако е юридическо лице) като:
  - Съгласно ЗАПОВЕД № 1 от 12.01.2000 г. за реда и условията за данъчна регистрация<sup>17</sup> към декларацията за данъчна регистрация се прилага само копие от съдебното решение за вписване;
  - Следващият въпрос е защо изобщо трябва да се представя копие от съдебното решение, като съгласно Данъчно процесуалния кодекс (ДПК)<sup>18</sup>:
    - Данъчните органи получават безплатна информация от съдебните и публичните регистри за данъчните субекти, включително и за тези данъчни субекти, чиято регистрация е заличена;
    - Съдилищата и общините, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Националният статистически институт и Министерството на вътрешните работи предоставят на данъчната администрация наличната и необходима информация за поддържане на регистъра безплатно.

**Второ - След приключване на фирмената регистрация търговецът получава два различни идентификационни номера<sup>19</sup>, с които той се легитимира пред останалия свят.** ДПК постановява, че данъчният номер на лицата, включени в регистъра БУЛСТАТ, е кодът по БУЛСТАТ.<sup>20</sup> В § 5 от Преходните и заключителни разпоредби на същия кодекс, обаче, се казва, че “При достигане на пълно съответствие между регистъра на БУЛСТАТ и данъчния регистър данъчните субекти се индивидуализират чрез Единен идентификационен код (ЕИК). До постигането на пълно съответствие се използва задължително и данъчният номер.” Очевидно към 30.09.2000 година все още не е достигнато пълно съответствие и данъчният номер продължава да бъде различен от идентификационния код по БУЛСТАТ. Достигането на такова пълно съответствие не може да се очаква в обозримо бъдеще по няколко причини:

- 1̇ Никъде в закона за статистиката не е дефинирано понятието “пълно съответствие”;
- 2̇ Във въпросния § 5 не са посочени нито срокове, нито институции<sup>21</sup> отговорни за достигане на пълното съответствие, което означава, че проблемът скоро няма да бъде поставен на дневен ред;
- 3̇ Вземайки предвид и сравнявайки характера и обема информация, изисквани от новата декларацията за данъчна регистрация<sup>22</sup> и чл. 33 от Закона за статистиката<sup>23</sup> (отнасящ се за информацията вписвана в регистър БУЛСТАТ), става ясно, че подобно “пълно съответствие” очевидно не е приоритет за Главна Данъчна Дирекция към МФ<sup>24</sup>.

<sup>16</sup> чл.42, чл. 43 от Закона за статистиката.

<sup>17</sup> Издадена от главния данъчен директор на Главна данъчна дирекция към Министерството на финансите, обн., ДВ, бр. 6 от 21.01.2000 г., в сила от 01.01.2000 година.

<sup>18</sup> чл. 45 от ДПК.

<sup>19</sup> Идентификационен номер по БУЛСТАТ и данъчен номер.

<sup>20</sup> чл. 30 от ДПК.

<sup>21</sup> Като изключим факта, че § 22 от Преходните и заключителни разпоредби възлага общото изпълнение на ДПК на Министерски съвет.

<sup>22</sup> Въведена със Заповед №1 от 12.01.2000 г. за реда и условията за данъчна регистрация.

<sup>23</sup> Чл.33. В регистър БУЛСТАТ се вписват данни, съдържащи се в документите - основание за създаване, съответно за възникване, промяна или прекратяване на субектите по чл. 32.

<sup>24</sup> Това е новото наименование на Главно управление данъчна администрация, което е по-известно със съкращението си ГУДА.



Социологическите проучвания, проведени от ИПИ, показват, че през 1996 година за фирмена регистрация са били необходими средно 22 дни<sup>25</sup>, а през 2000 година са необходими средно: за София 30 дни, за големия окръжен град 20 дни, а за малкия град 10 дни.<sup>26</sup>

Данните от проведените интервюта показват, че *проблемите през този първи етап не представляват непреодолима пречка пред навлизането в бизнеса, но са източник на транзакционни разходи за фирмите и могат да бъдат решени чрез изграждане на компютърна мрежа между отделните звена на държавната администрация, което ще осигури лесен и бърз достъп до публичните регистри*. От опит знаем обаче, че ако това не се съчетае с въвеждането на нормативен акт, забраняващ на администрацията да изисква от частни лица информация, която последните вече са предоставили на други държавни институции и публични регистри, компютъризацията няма да помогне много.

## **2. Одобряване на проектите, получаване на разрешение за строеж или преустройство, извършване на строителни работи**

Процедурите по одобряване на проектите, получаване на разрешение за строеж или преустройство и извършване на самата строителна дейност са правно регламентирани в глава пета, шеста и единадесета на Правилника за прилагане на Закона за териториално и селищно устройство (ППЗТСУ) и са задължителни за всички предприемачи, които ще извършват строеж или преустройство на работните си помещения.

Съгласно чл. 219 и чл. 220 от ППЗТСУ идейните, работните и техническите архитектурни проекти подлежат на съгласуване и одобрение от главния архитект на общината въз основа на решение на архитектурно-градоустройствената комисия. Проектите се одобряват след представяне на:

1. Документи за собственост, включително и документи за уредени сметки по регулация, ако е необходимо;
2. Скица (виза) за проучване и проектиране – копие от действащия подробен градоустройствен план, издадено от главния архитект на общината или упълномощено от него длъжностно лице, в която се указват всички необходими точни мерки, коти, разстояния и условия;
3. Три копия от проекта, който съдържа най-малко:
  - архитектурна част;
  - конструктивна част;
  - трасировъчен план и вертикална планировка;
  - необходимите проектни части на инсталациите, без които строежът не може да се ползва по предназначение;
  - проект за организация и изпълнение на строителството, ако е необходимо;
  - както и технологична част за строежите, в които се предвижда производствена или друга технология.Всяка част включва обяснителна записка, чертежи и изчисления, изработени и подписани от правоспособни архитекти и инженери<sup>27</sup> и се съгласува от компетентните органи на техническата служба на общината;

<sup>25</sup> Интервюирани са 108 собственици на частни фирми от София, Пловдив, Варна и Силистра. Извадката е създадена по случаен принцип с последващо балансиране спрямо структурата на стопанските сектори по данни от НСИ и е представителна за частните фирми в тези градове.

<sup>26</sup> Интервюирани са 120 собственици на частни фирми в София, Пловдив, Варна, Бургас, Русе, Плевен, Асеновград, Казанлък, Дупница, Търговище, Габрово, Пазарджик, Силистра, Шумен, Смолян, Кърджали, Видин, Ямбол, Хасково, Добрич, Бургас, Стара Загора. Изследването е проведено по проект "Rules, Regulations and Transaction Costs in transition Bulgaria", спонсориран от Individual Research Support Scheme на Open Society Institute в Будапеща.

<sup>27</sup> Съгласно чл.3 от Наредба № 6 за техническата правоспособност в проектирането и строителството (Загл. изм. - ДВ, бр. 2 от 1995 г., издадена от председателя на Комитета по териториално и селищно устройство, обн., ДВ, бр. 65 от 21.08.1987 г., изм. и доп., бр. 2 от 6.01.1995 г., бр. 66 от 25.07.1995 г. ):

“(1) Лицата с висше техническо образование придобиват пълна техническа правоспособност в областта на признатата им специалност. Те могат:

1. да изработват проекти и сметни документации;
2. да упражняват технически контрол на проекти, при условие че имат най-малко 6 години техническа практика в проектирането;
3. да изпълняват специализиран авторски надзор, специализирано техническо ръководство и технически инвеститорски контрол на строежи без ограничение в обема им;
4. до изпълняват цялостно техническо ръководство или цялостен технически инвеститорски контрол, при условие че:
  - а) притежават квалификация строителен инженер или архитект;
  - б) притежават друга инженерна техническа квалификация и имат най-малко 3 години техническа практика в строителството.

4. Документацията по съгласуването на проектите (съгласувателни писма и становища) от компетентните органи, които са:
  - органите по опазване на околната среда, които издават решение - за строежите, за които се изисква оценка на въздействието върху околната среда съгласно Закона за опазване на околната среда;
  - органите на санитарния контрол, които “издават хигиенна оценка” на строежа;
  - органите на Националната служба за противопожарна охрана, които “издават оценка“ за противопожарната осигуреност на строежа;
  - органите на Държавния технически надзор към Комитета по стандартизация и метрология<sup>28</sup> за техническата безопасност и надеждност на подлежащите на държавен технически надзор съоръжения с повишена степен на опасност за строежите, в които се предвиждат такива съоръжения;
  - специализираните органи на министерствата и другите ведомства, които са оправомощени с нормативен акт да съгласуват проектите на определени видове строежи;
  - специализираните органи на Министерството на регионалното развитие и благоустройството - за строежите в свлачищни райони.
5. Необходимите в зависимост от вида, спецификата и местоположението на строежа разрешения от съответните служби за ползване на вода за питейни, производствени и противопожарни нужди, за изпускане на отпадъчни води, за ползване на електроенергия, за съобщителни връзки, за топлинна енергия, за газоснабдяване, за изграждане на отклонения от републиканската пътна или железопътна мрежа и др., които се изискват с нормативен акт;
6. Заключение на държавната експертиза - за строежите, за които се изисква такава експертиза.

Представените проекти се разглеждат от архитектурно-градоустройствената комисия, а за “сгради и постройки” до два етажа с разгъната застроена площ до 300 м<sup>2</sup> разглеждането може да се извърши по служебен ред от общинската техническа служба. При установяване на нарушения и отклонения от закона, правилника и нормите, проектите се връщат за преработване. Преработените проекти се разглеждат и одобряват по същия ред. Срокът за одобряване на проектите е един месец от датата на внасянето им, като в него не се включва времето, през което проектите са върнати за извършване на промени по законосъобразност. В случай на отказ да се одобри проекта, инвеститорът се уведомява в 7-дневен срок след изтичане на срока за одобряване, като отказ се прави само по законосъобразност и се мотивира с конкретно посочване на причините. Одобрените проекти и отказите за одобрение подлежат на обжалване пред Дирекцията за национален строителен контрол в 14-дневен срок от съобщението за издаването им. Всички части на одобрения проект се подпечатват.

Въз основа на одобрените проекти се започва процедурата по издаване на разрешение за строеж. Съгласно чл. 224 от ППЗТСУ строителни работи в страната се извършват само въз основа на разрешение за строеж, издадено от главния архитект на общината<sup>29</sup>. Разрешението за строеж се издава по писмено заявление на собственика или упълномощено от него лице, което се подава до общинската техническа служба и се придружава от всички по-горе изброени и вече представени веднъж при одобряването на проектите документи. В разрешението за строеж се вписват всички фактически и правни основания за издаването му, условията, свързани с изпълнението на строежа, включително премахването на сградите без режим на застрояване, както и възможността да останат до завършването на строежа или за срока на временното им запазване. Одобрените проекти съставляват неразделна част от разрешението за строеж. Оригиналът на разрешението за строеж се съхранява безсрочно в архива на техническата служба на общината, която го е издала. Към него се прилага заверено копие от одобрения проект, който заедно с екзекутивната документация също се съхраняват безсрочно в техническата служба на общината.

След получаване на разрешението за строеж собственикът на обекта отправя писмено искане до кмета на общината за откриване на строителна площадка. В 7-дневен срок от постъпване на искането определени от кмета длъжностни лица от общинската техническа служба, в присъствието на собственика и на

---

(2) Лицата със средно техническо образование придобиват правото на ограничена техническа правоспособност съгласно приложението към наредбата.”

<sup>28</sup> От 04.02.2000, с ПМС № 269 от 30.12.99 година, Комитета по стандартизация и метрология е преименуван в Агенция по стандартизация и метрология, но в ЗТСУ и ППЗТСУ тези промени не са отразени.

<sup>29</sup> Чл. 224. (Изм. - ДВ, бр. 2 от 1996 г.) (1) (Изм. - ДВ, бр. 6 от 1998 г., изм. и доп., бр. 140 от 1998 г.) Строителните работи в страната се извършват при спазване на закона и действащите правила, норми и наредби въз основа на разрешение за строеж, издадено от главния архитект на общината, а за градове с установено по закон териториално деление - по решение на общинския съвет - от главния архитект на териториалната единица.

(2) (Отм. - ДВ, бр. 6 от 1998 г.)

(3) Разрешение за нов строеж в парцел или имот, в който съществува незаконен строеж, не се издава, докато незаконният строеж не бъде премахнат или узаконен.

лицето, упражняващо независим строителен надзор, съставят констативен протокол за откриване на строителна площадка. На видно място на строежа се поставя табло с данни за собственика, изпълнителя, вида на строежа, разрешението за строеж и за лицето, упражняващо независим строителен надзор.

В 3-дневен срок от съставяне на протокола за откриване на строителна площадка инвеститорът уведомява териториалната дирекция за строителен контрол за започване на строежа и представя заповедната книга за заверка.

Въз основа на издаденото разрешение за строеж, протокола за откриване на строителна площадка и заверената заповедна книга, длъжностно лице от общинската техническа служба трасира на място строителната линия и съставя протокол с означение на регулационните и нивелетните репери. Протоколът се подписва от собственика, от изпълнителя и от лицето, упражняващо независим строителен надзор. Протоколът за строителна линия се издава задължително в 5-дневен срок от постъпване на искането и се съхранява безсрочно в архива на общинската техническа служба.

При изпълнението на строежа собственикът е длъжен да поиска от техническата служба на общината да се извърши в присъствието на проектантите и лицето, упражняващо независим строителен надзор, проверка на изпълнението на строежа съобразно одобрените проекти, разрешение за строеж и строителна линия при достигане на проектните нива - котлован, цокъл, корниз и било. Проверките се извършват задължително в 3-дневен срок от постъпване на искането в общинската техническа служба. За резултатите от проверките се съставят констативни протоколи, които се подписват от длъжностно лице от общинската техническа служба, собственика, проектантите и от лицето, упражняващо независим строителен надзор. Констатациите се вписват и в заповедната книга.

Това е в общи линии възможно най-ясното и кратко описание на процедурите по одобряване на проектите, издаване на разрешение за строеж и извършване на самата строителна дейност. След подробното им и внимателно изучаване екипът на ИПИ се опита да намери отговор на следните въпроси:

✓ Защо инвеститорът представя едни и същи документи при одобряването на проектите и при искане на разрешение за строеж, като и двете процедури се извършват от органи, които са част от структурата на общината – архитектурно-градоустройствената комисия и техническия отдел.

Съгласно чл. 8 от ППЗТСУ архитектурно-градоустройствената комисия се назначава със заповед на кмета и е съставена най-малко от следните членове:

1. Главният архитект на общината, който е и председател на комисията;
2. Началника на геодезическото звено към общинската техническа служба;
3. Юрисконсулта на общината или друго лице с юридическо образование;
4. Главния инженер на общината;
5. Представител, определен от Министерството на регионалното развитие и благоустройството;
6. Представител, определен от Съюза на архитектите в България и Камарата на архитектите в България;
7. Представител, определен от Федерацията на научно-техническите дружества и от Строителната камара.

За отделни случаи председателят на комисията може да покани и външни специалисти като членове със съвещателен глас, както и проектанта на одобрения устройствен план за съответната територия и автора на разглеждания проект. За Столичната община и градовете, в които са създадени райони по реда на Закона за административно-териториалното устройство на Република България и Закона за териториалното деление на Столичната община и големите градове, в районите могат да се създават районни архитектурно-градоустройствени комисии.

В същото време съгласно чл. 9 от същия правилник общинската техническа служба, която е подчинена на кмета на общината или на определено от него длъжностно лице, е съставена най-малко от:

1. Главен архитект (с най-малко 3 години трудов стаж по специалността);
2. Главен инженер (с най-малко 3 години трудов стаж по специалността);
3. Геодезическо звено;
4. Участъкови архитекти или техници;
5. Инженер или група инженери;
6. Деловодство.

При градове с вътрешно райониране могат да се създават районни технически служби със същия състав и с функции, определени от общинския съвет.

От структурата на двата органа се вижда наличието на приблизително 50% припокриване на състава - трима от членовете на единия орган (от общо 7) участват и в другия (съставен от общо 6 члена).

Какъв е смисъла тогава едни и същи документи да се представят два пъти на едни и същи служители – веднъж в качеството им на членове на комисията и веднъж като представители на технически отдел?

- ✓ Одобряването на проектите и издаването на разрешението за строеж се извършват на базата на едни и същи документи, както стана ясно от почти едни и същи хора. Защо тогава издаването на разрешение за строеж трябва да става след подаване на заявление от страна на инвеститора, като това може да става и по служебен път?
- ✓ Друг подобен парадокс е представянето на копие от скицата (виза) за проучване и проектиране. Визата за проучване и проектиране представлява копие от действащия подробен градоустройствен план, издадено от главния архитект на общината или упълномощено от него длъжностно лице, в която се указват всички необходими точни мерки, коти, разстояния и условия. Т.е. инвеститорият представя на главния архитект копие от документ, издаден от самия главен архитект или упълномощено от него лице?!?

Очевидно законодателят не е предвидил простия вариант да се създаде досие на инвеститора или точно на обекта, където да се събира цялата представяна документация и тя да се ползва от всички общински служби.

Това са в общи линии въпросите, свързани със законовата рамка, на този етап от стартирането на бизнес в България. Нека видим какво се случва на практика.

В следствие на проведените интервюта с предприемачи от трите града и след анализ на събраната информация получена в общините, екипът успя да идентифицира следните няколко проблема:

**- Първият много важен проблем, който се наблюдава и при останалите етапи на стартиране на бизнес е достъпът до информация какво точно и в какъв вид трябва да бъде направено.**

В наблюдаваните общини има два подхода:

- Единият от тях е изработване на писмени инструкции, които или са залепени на стената или могат да бъдат получени при поискване;
- Другият е получаване на информация само при поискване.

Първият подход е характерен за софийските общини, а вторият за общините в по-малките градове.

Това да има писмени указания е добра идея стига те да са изчерпателни и ясни, и да не съдържат изрази от типа на “и т.н.” и “и други в зависимост от вида на обекта”(Приложение № 1).

Има четири възможни начина да бъде получено копие от тези писмени указания за района на София:

- а) при поискване от служител на общината – ако обаче отговарящият за това служител е в почивка, в болнични или с две думи не е на работното си място, се преминава към вариант “б”;
- б) като се препишат залепените на стената копия – те обаче представляват приблизително два листа, така че обикновено се предпочита вариант “в”;
- в) като залепените на стената образци внимателно се отлепят и се копират на близкия ксерокс – ако там обаче има някакъв проблем и той не работи се стига до последния вариант, а именно:
- г) предприемачът напуска сградата на общината с гузна съвест и отлепените образци в джоба.

В по-малките градове информацията може да бъде получена само при поискване.

Разяснения и допълнителна информация могат да се получат и от главния архитект в приемното му време, което за района на София обикновено е три часа седмично и е крайно недостатъчно (Виж таблицата).

#### **Приемно време на главния архитект**

<b>Община</b>	<b>Приемно време на главния архитект</b>
Община “Студентска” - София	<b>Всеки петък</b> от 9.00 до 12.00 часа и <b>всеки втори вторник</b> от месеца от 9.00 до 12.00 часа
Община “Младост” - София	<b>Всеки вторник</b> от 14.00 до 17.00 часа
Община “Лозенец” - София	<b>Всеки вторник и четвъртък от</b> 10:00 до 12:00 часа
Община “Септември”	<b>Два дни</b> в седмицата

- **Друг проблем на този етап е изработването на проектите.** В малките градове има ограничен брой правоспособни проектанти<sup>30</sup>, които обикновено едновременно с това са и служители на общината. Те разработват проектите или въз основа на неформалните си връзки с инвеститора, или по поръчка на предприемача, като заплащането става на ръка без договор, фактура или друг платежен документ. Това е начин за по-бързо придвижване и одобряване на проектите. В софийските общини се наблюдава друга практика. В някои от тях проектите не се одобряват и на предприемача се препоръчва конкретна фирма, която да изработи нови. Цените на препоръчаната фирма, често са по-високи от пазарните цени на този вид услуги, но пък гарантират успешното приемане и одобряване на представените проекти.

Според нашия екип това са форми както на корупция, така и на нелоялна конкуренция, които поставят при неравностойни условия останалите правоспособни проектанти.

Във всички наблюдавани общини, на таблата за съобщения бяха разлепени реклами на 1 или две фирми, осъществяващи независим строителен надзор в проектирането и строителството.

- **Друг проблем на този етап, който забавя процеса и се превръща в източник на корупция е съгласуването на проектите с ХЕИ, НСПАБ, РИОС<sup>31</sup>, както и получаването на разрешение за електрическа мощност, договор с ВиК и разрешение за ползване на вода за питейни, производствени и противопожарни нужди, за изпускане на отпадъчни води и т.н. Ходенето от инстанция в инстанция отнема много време и става източник на транзакционни разходи, особено за предприемачите от по-малките градове.** За района на София това е свързано с ходене във всички краища на столицата, а за Самоков, Боровец и Септември разходите на пари и време са много по-големи защото:

- За град Самоков само районното звено на НСПАБ има правомощия да съгласува проекта самостоятелно, всички останали звена - на ХЕИ, ВиК и Енергоснабдяване - имат право да подпечатат проекта, но самите заключения и становища се издават от София. Разстоянието между София и Самоков е приблизително 65 км., а между София и Боровец – 71 км. Предприемачите споделят, че споменатите институции се посещават минимум по два-три пъти, което прави за Самоков средно между 780 и 1170 изминати километра за съгласуване, а за Боровец между 852 и 1278 км.;
- За гр. Септември ситуацията е малко по-добра – защото разстоянията са по-малки. НСПАБ и ВиК имат поделения в Септември, Енергоснабдяване има клон в Белово, а ХЕИ е в Пазарджик. Разстоянието между Септември и Пазарджик е 20 км., а между Септември и Белово 10 км.

#### Разходи за съгласуване на проектите

Град	Изминати километри за съгласуване на проектите	Разход на бензин при разходна норма 9/100	Разходи в лева
Самоков	780 км. – 1170 км.	70.20 л. – 105.30 л.	103.19 лв. – 154.79 лв.
Боровец	852 км. – 1278 км.	76.68 л. - 115.02 л.	112.72 лв. – 169.08 лв.
Септември	120 км. – 180 км.	10.8 л. – 16.20 л.	15.88 лв. – 23.81 лв.

И тук нередки са случаите, особено за района на Самоков и Боровец, когато при съгласуването на проектите, отговорните институции (най-вече звеното на ХЕИ в Божурище) отказват съгласуването с обяснението, че проектите са направени непрофесионално и незаконосъобразно и предлагат на предприемача, професионалист, който да направи нов проект, като заплащането отново е на ръка.

- **Друг основен проблем, характерен за всички етапи от навлизането в бизнеса е повсеместното неспазване на законоустановените срокове от страна на административния апарат.**

Чл. 169, т. 8 от ППЗТСУ предвижда, че с глоба от 50 до 250 лева (ако по друга законна разпоредба не е предвидено по-тежко наказание) се наказва всяко длъжностно лице, което в 30-дневен срок не се произнесе по искане за издаване на строителни книжа, скици, оценки и други технически услуги или не го препрати на компетентен орган. Този 30 дневен срок, обаче, спира да тече всеки път, когато проектите са върнати за нанасяне на поправки. И така срока от 30 дневен може да се превърне в 3 годишен, какъвто случай регистрирахме в гр. Самоков. И макар, че ППЗТСУ дава правото на засегнатите страни да отправят до органите на Дирекцията за национален строителен контрол жалби срещу действия и бездействия на кметове във връзка с териториалното и селищното устройство, срещу главни архитекти и общински технически служби, предприемачите рядко прибегват до това си право по две причини:

- Първо, защото по-голямата част от тях не знаят правата си;

<sup>30</sup> Съгласно Наредба № 6 за техническата правоспособност в проектирането и строителството.

<sup>31</sup> Хигиенна епидемиологична инспекция (ХЕИ), Национална служба пожарна и аварийна безопасност (НСПАБ), Регионална инспекция по околна среда (РИОС).

- И второ, защото нямат доверие в системата. Смятат, че жалбата няма да им помогне, а напротив ще забави още повече процеса и ще им създаде още повече проблеми.

Това са основните пречки и източници на корупция, които екипът на ИПИ установи при този втори етап от навлизането в бизнеса, като голяма част от тях важат и за останалите три етапа.

### 3. Получаване на разрешение за ползване на обекта

Получаването на разрешение за ползване на строежа е уредено в Наредба № 6 За разрешаване на ползването на строежите в Република България<sup>32</sup>. То се издава от началника на Дирекцията за национален строителен контрол (ДНСК) или упълномощено от него лице, след писмено искане от страна на собственика или лицето упражняващо независим строителен надзор, ако е упълномощено за това.

Началникът на ДНСК или упълномощено от него лице издава разрешение за ползване на строежите на едно от следните основания:

- доклад, представен от лицето, упражняващо независим строителен надзор (технически контрол) в строителството, за следните видове строежи, описани в чл. 3, ал.1 от Наредбата, а именно:
  - изцяло жилищни сгради, независимо от разгънатата застроена площ;
  - строежи с обществен характер (в т.ч. смесен) до 2000 кв.м разгъната застроена площ;
  - строежи с производствено предназначение до 500 кв.м разгъната застроена площ;
  - дворни мрежи от инженерната инфраструктура;
  - трафопостове;
  - абонатни станции;
  - хидрофорни уредби;
  - рехабилитация на пътища;
  - преустройство и смяна на предназначението на съществуващи сгради и съоръжения.
- доклад от лицето, упражняващо независим строителен надзор (технически контрол) и протокол обр. 16 от държавната приемателна комисия (ДПК) (съгласно Наредба № 7 от 1999 г. за съставяне на актове и протоколи по време на строителството) с предложение за разрешаване ползването за всички останали строежи непосочени в чл. 3, ал. 1.

За завършените строежи лицето, упражняващо независим строителен надзор, представя в ДНСК доклад с приложени съгласувателни писма, разрешения и становища на специализираните държавни контролни органи и други документи в зависимост от вида на строежа<sup>33</sup>.

Искане за издаване на разрешение за ползване или за назначаване на ДПК се прави от собственика или лицето, упражняващо независим строителен надзор (технически контрол) в строителството, ако е упълномощено за това. За всички строежи извън посочените в чл.3, ал. 1 от Наредба № 6, задължително се назначава ДПК. Това става със заповед на началника на ДНСК или упълномощено от него лице в десетдневен срок от постъпване на искането. В заповедта се определят основанията за назначаването на комисията, председателят и имената на членовете ѝ, тяхната месторабота и длъжност, датата, часът и мястото на нейното свикване и срокът за приключването ѝ, който не може да бъде по-дълъг от десет работни дни. По мотивиран доклад от председателя на ДПК назначаващият орган може да разреши удължаване срока на работа на комисията до тридесет календарни дни, а при извънредни обективни обстоятелства комисията има право да прекъсне работата си и да състави протокол за това. Максималният срок на прекъсването се определя от назначаващия орган след представяне на протокола. Работата на комисията продължава след отпадане на причините, наложили прекъсването.

За назначаване на комисия се представят следните документи:

1. писмено искане от собственика или лицето, упражняващо независим строителен надзор;
2. разрешение за строеж;
3. документ за собственост или отстъпено право на строеж;
4. акт за установяване годността за приемане на строежа (част, етап от него) обр. 15<sup>34</sup>;
5. декларация, че не са оспорени или отменени строителните книжа и документи за строежа;
6. доклад на лицето, упражняващо независим строителен надзор в строителството, придружен с документите съгласно приложенията към Наредба № 6;

<sup>32</sup> Наредбата е издадена на 23.07.1999 г. от министъра на регионалното развитие и благоустройството на основание чл. 201, ал.1 от ЗТСУ и чл. 304, ал. 4 от ППЗТСУ

<sup>33</sup> Към наредбата има 13 приложения с примерни документи за освидетелстване на различни видове строежи.

<sup>34</sup> Съгласно Наредба № 7 от 1999 г. за съставяне на актове и протоколи по време на строителството.

7. съгласувателни писма и становища от специализираните държавни контролни органи (СДКО);
8. предложение за състав на комисията.

В състава на комисията се включват:

1. представители на СДКО и на общините съобразно правомощията им;
2. собствениците (инвеститорите);
3. проектантите на строежа;
4. изпълнителите на строежа съгласно договора за строителство;
5. представителят на независимия строителен надзор в строителството;
6. в състава на ДПК се включват и представители на експлоатационните предприятия, представители на страните по договорите за доставка и изпълнение извън тези по т. 4.

Точният състав на ДПК се определя от органа, който издава заповедта за назначаването ѝ съобразно конкретния случай.

Въз основа на огледа на строежа, направените измервания и изпитвания, представените документи, разискванията на нейните заседания и становищата на членовете ѝ, комисията съставя протокол обр. 16<sup>35</sup> с предложение за издаване на разрешение за ползване на строежа или с предложение за отказ за издаване на разрешение за ползване.

В тридневен срок от представянето на доклада на независимия строителен надзор (технически контрол) в строителството и при представянето на протокол обр. 16 в случаите, за които се изисква назначаване на ДПК началникът на ДНСК или упълномощено от него лице:

- издава разрешение за ползване;
- не разрешава ползването на строежа чрез мотивиран писмен отказ.

Независимо от наличието на съставен протокол обр. 16 със становище за приемане на строежа и при доклад на независимия строителен надзор (технически контрол) в строителството, началникът на ДНСК или упълномощено от него лице може да откаже издаването на разрешение за ползване в случаите на чл. 305, ал. 1 ППЗТСУ<sup>36</sup>.

При съставен протокол обр. 16 с предложение за отказ за приемане на строежа началникът на ДНСК може да назначи комисия в нов състав при необоснованост на заключението на дейвалата ДПК или може да не разреши ползването на строежа.

Възражение срещу заповеди за назначаване или отказ за назначаване на ДПК, както и издадено разрешение за ползване или срещу отказа да бъде издадено такова разрешение може да бъде подадено в 14-дневен срок пред по-горестоящия орган в системата на ДНСК, а когато те са издадени от началника на дирекцията - пред министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Може да бъде поискано разрешение за ползване на целия обект или на част от него, ако тя е годна за самостоятелно ползване преди цялостното завършване на строежа.

Разрешението за ползване удостоверява годността на строежа за ползването му по предназначение, а също така, че са спазени изискванията за сигурност на строежа съобразно конструктивните, екологичните, противопожарните и санитарно-хигиенните норми. Разрешението за ползване се изпраща в общината за прилагане към строителните книжа и за безсрочно съхранение.

Не се издава разрешение за ползване, преди собственикът или лицето, упражняващо независим строителен надзор, да предоставят данните за сградата на органите по кадастъра.

Този етап от навлизане в бизнеса също не е лишен от процедурни безсмислици и практически проблеми. По нормативната рамка правят впечатление следните няколко проблема:

---

<sup>35</sup> Виж Приложение № 2.

<sup>36</sup> Чл. 305. (1) Началникът на Дирекцията за национален строителен контрол или упълномощено от него длъжностно лице отказва да издаде разрешение за ползване в случаите, когато установи:

1. че строежът или части от него са незаконно изградени;
2. незаконосъобразно одобрени проекти и/или незаконосъобразно издадено разрешение за строеж или непълнота на представените строителни книжа;
3. че незаконосъобразно е назначена комисия или комисията не е била в необходимия състав;
4. липса, непълнота или наличие на неправилно съставени актове по време на строителството, когато това е от съществено значение за установяване спазването на изискванията за безопасност по чл. 42, ал. 1 от закона и годността на строежа да бъде използван по предназначение;
5. че е налице становище за неприемане на строежа, издадено от специализиран контролен орган;
6. че не е упражняван независим строителен надзор в случаите, когато това е задължително, или е упражняван от лице без необходимото по закона оправомощаване.

- Отново наблюдаваме *липсата на координация и сътрудничество в работата на отделните звена на държавната администрация и оттам изискване за представяне на документи, които са издадени от друга държавна институция или които вече се притежават от институцията, която ги изисква.*

Например:

В чл.6, ал. 2 от Наредба № 6 За разрешаване на ползването на строежите в Република България са изброени документите, които се представят за назначаване на ДПК. Преглеждайки списъка не можем да не зададем следните няколко въпроса:

- ✓ Защо сред документите необходими за свикване на ДПК е разрешението за строеж, като съгласно чл. 227, ал. 6 от ППЗТСУ техническите служби на общините уведомяват писмено за издадените от тях разрешения за нови строежи и за преустройства на съществуващи строежи съответните районни инспекции по териториално-устройствен и строителен контрол, а оригиналът на разрешението за строеж се съхранява безсрочно в архива на техническата служба на общината, която го е издала и може да бъде проверен по всяко време?
- ✓ Защо е необходимо отново да се представя документ за собственост или отстъпено право на строеж, при наличието на разрешение за строеж, за чието получаване този документ вече е бил представен на общинската архитектурно-градоустройствена комисия (при одобряване на проектите) и на общинската техническа служба (при издаването на разрешение за строеж)?
- ✓ Защо е необходимо инвеститора да подписва и представя на ДНСК декларация, че не са оспорени или отменени строителните книжа, като съгласно чл. 154а от ЗТСУ - незаконосъобразно или неправилно одобрени проекти и издадени разрешения за строеж се отменят именно от началника на ДНСК или от упълномощено от него длъжностно лице?
- ✓ Защо трябва да бъдат представяни отделно съгласувателни писма и становища на СДКО, като те представляват задължителен придружаващ документ към доклада на независимия строителен надзорник?

- *Очевиден е стремежът на всяко отделно звено на държавната администрация да работи самостоятелно без да координира действията си с останалите участници в процеса, да усложнява процедурите, доколкото му е възможно, като едновременно с това прехвърля разходите по прилагането им на навлизания в бизнеса*<sup>37</sup>.

- *В закона е предвидена възможност за безкрайно удължаване на срока по работата на ДПК.* От 10 дневен, той може да стане 30 дневен, след представяне на мотивиран доклад от председателя на ДПК и при извънредни обстоятелства може да се прекъсне за срок, определен от назначаващия комисията орган. Поради факта, че никъде в закона не е дефинирано понятието “извънредни обстоятелства”, нито пък по какви мотиви може да бъде продължен срокът, то срокът за получаване на разрешение за ползване на строежа зависи изцяло от субективната преценка на определени държавни служители. Това превръща процедурата в пречка пред навлизане в бизнеса и в източник на корупция.

- Макар и да стои малко встрани от темата на нашия доклад, не бихме могли да оставим без коментар текста на чл. 158, ал. 3 от ЗТСУ, който дава право на служителите на Дирекцията за национален строителен контрол, с разрешение на министъра на вътрешните работи, да притежават лично оръжие *за защита*. Това е един доста интересен факт. Очевидно се предполага, че при изпълнение на служебните си задължения служителите на ДНСК имат нужда от защитни средства и също така очевидно инвеститорите и строителните предприемачи се третират като опасни престъпни елементи и затова е необходимо имащите “вземане - даване” с тях контролни органи да бъдат въоръжени!

Практическите проблеми на този етап са в две посоки:

- взаимоотношенията и работата с ДНСК;
- взаимоотношенията с т.нар. СДКО и експлоатационните предприятия.

За взаимоотношенията с ДНСК все още няма достатъчно практика върху, която да се правят изводи, защото настоящите процедури по разрешаването на ползването на строежите са въведени в ППЗТСУ през октомври 1998 година, а съответните наредби към правилника са приети през август 1999 година<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Съгласно чл.12 от Наредба № 6 За разрешаване на ползването на строежите в Република България, създаването на нормални условия за работа, поемането на всички разходи, включително командировъчни, транспортни и др., свързани с провеждането на работата на ДПК, е задължение на собственика (инвеститора), поискал назначаването й.

<sup>38</sup> Наредба № 6 За разрешаване на ползването на строежите в Република България и Наредба № 7 за съставяне на актове и протоколи по време на строителството.



На базата на информацията, която успяхме да съберем от интервюираните предприемачи и от проверките, които екипът направи на място, успяхме да идентифицираме следните проблеми:

- **По-голямата част от предприемачите не е запозната с новата процедура.** Приемното време за въпроси и разяснения на столичната и на районната дирекции за национален строителен контрол е всеки вторник от 10 до 16 часа, като за да бъде получена консултация е необходимо предварително записване в отдел "Деловодство", чието работно време с граждани е всеки ден, без вторник, от 14 до 17 часа. При опит на нашия екип в края на юни да си запише час за консултация се оказа, че няма часове до края на юли;

- За малките градове отново възниква проблемът с разстоянията. Районното звено на ДНСК за гр. Самоков е в София (65 км.), а за гр. Септември – в Пазарджик (20 км). **При назначаване на ДПК членовете ѝ настояват да бъдат превозени до малкия град и обратно, а това увеличава два пъти транзакционните разходи, предвидени в закона**<sup>39</sup>.

Доста повече и по-сериозни са проблемите, възникващи в следствие на взаимоотношенията със специализираните държавни контролни органи (СДКО) и експлоатационните предприятия, а именно:

- ХЕИ;
- НСПАБ;
- Електроснабдяване;
- ВиК<sup>40</sup>.

Основните практически проблеми при спазване на процедурите по съгласуване на проектите и получаване на становища и разрешителни са следните:

- **Липсва достъпна информация за изискванията и правилата на играта. Това води до неколкотократно посещаване на институциите, което от своя страна забавя процеса на стартиране на бизнеса. Всяко забавяне увеличава транзакционните разходи на предприемача, както и неговата склонност да плати подкуп за да ускори процеса;**

- В чл. 26, ал.1 от ППЗНЗ се казва, че органите на държавния санитарен контрол дават разрешения и заключения в писмена форма в срок до 25 дни за стандартизационните документи, проектите за строителните обекти, нормативните актове и норми по проектиране и строителство, и до 10 дни за останалите случаи. Сроковете, обаче започват да текат след представянето на пълния комплект от документи и представяне на допълнителните данни, ако са поискани такива. Такива данни могат да бъдат искани до безкрайност и **това на практика дава възможност на органите на ХЕИ да превърнат срока от 25 дни в колкото си пожелаят;**

- Неясно защо, **поделенията на ХЕИ в малките градове, например Самоков, нямат право да издават самостоятелно санитарни разрешителни.** Необходима е задължителната намеса, в случая, на Софийското поделение в Божурище, което да завери документите, издадени от Самоков и да издаде санитарно разрешително. Всичко това нямаше да представлява особен проблем, ако гр. Самоков беше квартал на София, но той не е и както вече споменахме е разположен на 65 км. от столицата. След като служителите на ХЕИ Самоков са достатъчно компетентни да осъществяват текущият санитарен контрол, защо да не могат да издават самостоятелно санитарни разрешителни?

- **Какъв е смисълът в това сертификатът за пожарна безопасност на обекта да важи за срок от три години?** След като обектът веднъж е отговорил на изискванията за пожарна и аварийна безопасност, защо след три години отново трябва да се заплаща такса (между 30 и 500 лева, в зависимост от вида на обекта<sup>41</sup>), за да се получи сертификат, че вратата на обекта все още се отваря по посока на евакуацията и че рекламните и хладилниците все още са на отделен токов кръг, което осигурява възможност за изключване на електрическия ток след работно време? Не е ли работа на контролните органи да следят и да проверяват периодично дали обектите отговарят на изискванията или не?

<sup>39</sup> Виж чл. 12 от Наредба № 6 За разрешаване на ползването на строежите в Република България.

<sup>40</sup> Това са четирите основни и задължителни държавни институции, които издават становища, съгласувателни писма и разрешителни за всички строежи. За някои по-специални видове се изисква съгласуване и от други инстанции, но ние ще се спрем на общия случай.

<sup>41</sup> Съгласно чл. 31 от Тарифа № 4 за таксите, които се събират в системата на МВР по закона за държавните такси.

- Немалък проблем са и взаимоотношенията с администрацията на държавните монополи и най-вече тази на Електроснабдяване. Електрическата инсталация на обектите трябва да бъде изградена от лицензиран техник и одобрена от Електроснабдяване. От проведените интервюта с предприемачи установихме, че има случаи, в които от Електроснабдяване им е бил препоръчан (настойчиво) конкретен техник или фирма, които да извършат услугата;

Това са основните нормативни процедури и практически проблеми при започване на малък и среден бизнес, свързани с етапа получаване на разрешение за ползване на строежа.

#### 4. Регистрация на търговски обект

Регистрацията на търговския обект е от компетенцията на общинската администрация, като нейните правомощия произтичат от чл.22 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Според него общинският съвет има право да регулира дейностите от местно значение. Това е и основната причина, поради която не съществуват унифицирани правила и изисквания за регистрация на търговски обект в страната. Всяка община издава собствена наредба, има собствени формуляри и въвежда собствени правила на играта. В две от наблюдаваните три общини – Самоков и Септември регистрация на търговските обекти– не се извършва.

Изискванията за регистрация на търговските обекти на територията на София са въведени с Наредба за реда за провеждане на търговска дейност на територията на Софийска голяма община (СГО) от 29.04.1993 година.

В таблицата по-долу са показани изискванията за регистрация на търговски обект в три Софийски общини.

#### Изисквания за регистрация на търговски обект<sup>42</sup>

№	Община “Лозенец”	Община “Младост”	Община “Студентска”
1	Заявление/типов образец/	Заявление/типов образец/	Заявление/типов образец/ -получава се от ст.316, 3 ет
2	Документ за съдебна регистрация на фирмата	Съдебна регистрация на фирмата - копие	Ксеро-копие от съдебното решение за фирмата
3	Документ за данъчна регистрация на фирмата	Данъчно удостоверение за регистрация – копие	Ксеро-копие от данъчната регистрация
4	Документ за регистрация в Столично управление социално осигуряване	Документ за регистрация в СУСО	Фотокопие от осигурителния номер, или осигурителната книжка/от Социално осигуряване бул. Стамболийски №62/
5	Документ уреждащ собствеността и ползването на обекта (нотариален акт и договор за наем)	Документ уреждащ собствеността (договор за наем)	Документ за собственост /за наематели - ксеро копие на документа за собственост от собственика и договор за наем/
6	Санитарно разрешение на СХЕИ	Документ за съгласуване със СХЕИ	Документ от ХЕИ за откриване на обекта/ул. Враня 20/
7	Разрешение за ползване (съгл. Чл.304 от ЗТСУ и Наредба № 6)	Техническата служба на район “Младост” издава писмено становище за законността на сградата, съответното помещение	Разрешение за строеж, акт за узаконяване на обекта от архитектурен отделна общината/одобрен проект за преустройство/
8	За временно съоръжение (павилион) – разрешение за монтаж от главния архитект на район “Лозенец”		
9		Документ за съгласуване с ППО	Документите от противопожарната служба /жк. Дървеница зад бл. 10/
10		Документ за съгласуване с Електроснабдяване	Договор за доставка на Ел.Енергия от електроснабдяване район Изток бул. “Дондуков” № 6 ет. 4

<sup>42</sup> Изискванията в таблицата са въведени във вида, в който са изнесени в списъците на общините.

11		Документ за съгласуване с ВиК	Служебна бележка от ВиК /ул. Алабин №48/
12		Съгласие на живущите в жилищната сграда	Съгласие на живущите от блока /нотариално заверено/
13		Одобрени проекти за преустройство	
14		Съгласуване с ДВСК	Разрешение от държавен ветеринарен санитарен контрол/бул. Ген. Николаев №7/зад бивш Исул, при продажба на /мляко, мед , месо, метни, рибни консерви, колбаси/
15			За регистрация на автомивки, работилници и ателиета с технология изискваща употреба на вода се представя проект за ползване на собствен водоизточник за условно чиста вода с необходим дебит.
16			За паркинги , автосервиси и автомивки и решение от РИОПС,КАТ, ППО, ХЕИ, Ел.Снабдяване
17		Разрешение от МЗ за лекарствени средства, хляб и хлебни изделия	За аптеки - разрешение от МЗ

За този етап от навлизането в бизнеса може да се каже, че **процедурата по регистрация на търговските обекти в настоящия ѝ вид е абсолютно излишна**, защото:

1. Изисква се представянето на копия от документи, които предприемачът очевидно притежава, след като е получил разрешение за ползване на обекта – сертификати и разрешения от ХЕИ, НСПАБ, Електроснабдяване и ВиК;
2. Изискват се копия от документи, които вече са представяни в техническата служба на общината и част от тях се съхраняват безсрочно в архива на службата – това са документите за собственост, одобрените проекти, документацията по съгласуването на проектите, както и разрешенията от съответните служби за ползване на вода, електроенергия, за съобщителни връзки, за топлинна енергия, за газоснабдяване, разрешението за строеж и разрешението за ползване на строежа (Виж таблицата по-долу)

№	Издаване на разрешително за ползване от ДНСК	Търговска регистрация на обекта от общината
1		Заявление с указано работно време
2	Писмено искане от собственика или лицето, упражняващо независим строителен надзор	
3	Разрешение за строеж, с неотменима част одобрените проекти за строеж или преустройство	Одобрени проекти за преустройство
4	Документ за собственост или отстъпено право на строеж	Документ уреждащ собствеността (договор за наем)
5	Акт за установяване годността за приемане на строежа (част, етап от него) обр. 15	Техническата служба издава писмено становище за законността на сградата, съответното помещение
6	Декларация, че не са оспорени или отменени строителните книжа и документи за строежа	
7	Доклад на лицето, упражняващо независим строителен надзор в строителството, придружен с документите съгласно приложенията към Наредба № 6	
8	Съгласувателни писма и становища от специализираните държавни контролни органи (СДКО - ППО, Електроснабдяване, ВиК, ДВСК, СХЕИ)	Документ за съгласуване с ППО, Електроснабдяване, ВиК, ДВСК, СХЕИ
9	Предложение за състав на комисията.	

10	Съгласие на живущите в жилищната сграда
11	Документ за регистрация в СУСО
12	Данъчно удостоверение за регистрация
13	Съдебна регистрация на фирмата

Както се вижда от таблицата, единствените документи, които не са представяни на други институции, са заявлението с указано работно време (виж Приложение № 3) и писменото съгласие на живущите в сградата, ако обектът се намира в жилищна сграда<sup>43</sup>. Те са абсолютно достатъчни за извършването на търговската регистрация, която трябва да бъде наистина с регистрационен, а не с разрешителен режим.

Преглеждайки изискванията за регистрация на търговски обект на СГО и списъците с изисквания на различните софийски общини, правят впечатление следните недостатъци:

- **Изискванията са изключително неясни и неприложими без допълнително изясняване на вида на исканите документи.** Например, в изискванията на община “Студентска” се казва, че трябва да се представят “документ от ХЕИ за откриване на обекта”, “документите от противопожарната служба” и “служебна бележка от ВиК”. За какви точно документи става въпрос знае само този, който е писал изискванията;

- Списъка от изисквани документи на община “Младост” не е изчерпателен. Има една точка, която гласи: “документи, изискващи се от специални нормативни актове”. Тези документи може да са N на брой и могат да бъдат установени само след допълнителна консултация с представители на отдел “Стопанска дейност” в общината, чието приемно време обикновено е два пъти в седмицата по 4 часа;

- Изискванията на отделните общини би трябвало да са разработени на основата на Наредбата за реда за провеждане на търговска дейност на територията на СГО. В нея никъде не се споменава изискването за представяне на копие от осигурителния номер или осигурителната книжка на търговеца, а в същото време то фигурира в списъка и на община “Младост”, и на община “Студентска”;

- В община “Студентска” се изисква всички документи да са нотариално заверени или оригинални. Абсолютно немислимо е в общината да бъдат оставени оригиналите на документите, защото те са необходими на предприемача, който има да ги представя на още много места. Затова той трябва да направи нотариална заверка на 19 документа, които вече се притежават от една или друга държавна институция, за което ще плати 20 лева<sup>44</sup>. Същото изискване е налице и в общините “Лозенец” и “Младост”;

- **Не е ясно защо процедурата се нарича “регистрация на търговски обект”, а не “разрешение за работа на обект”.** Чл.4, ал.6 от Наредбата за реда за провеждане на търговска дейност на територията на СГО предвижда възможността за отказ от регистрация, който трябва да бъде “направен в писмена форма и да бъде мотивиран”. **Никъде в наредбата не се споменава естеството на мотивите за отказ от регистрация.** Само за миг си представете, че сте предприемач и сте преминали през цялата описана до момента процедура, от съдебната регистрация до получаването на разрешение за ползване на обекта. Инвестирали сте огромно количество време, за да тичате от инстанция в инстанция и пари за такси, наеми, ремонти и на финала някой “мотивиран” ви отказва да регистрира търговския обект! Вие разбира се имате право да обжалвате по реда и в сроковете предвидени в Закона за административното производство, но това ще отнеме още време и средства. Сега вече сигурно разбирате защо предприемачите са склонни да платят подкуп или да спонсорират общината с цел да ускорят процеса. Това обяснява донякъде и факта, че според социологическите проучвания предлагането на подкупи е по-голямо от тяхното търсене;

- В § 4 от Преходните и заключителни разпоредби на същата наредба се казва, че “кметът на СГО издава писмени указания по прилагането на тази наредба не по късно от 1 месец след влизането ѝ в сила”. В архива на СГО не бяха открити подобни указания. Членове на нашия екип се опитаха да получат копие от нормативния документ на основание, на който е създаден списъкът от изисквания за регистрация на търговски обект в община “Студентска”, но им беше отговорено, че могат да го получат само с разрешение на кмета, след като напишат молба до него. Това, разбира се, изцяло противоречи на чл. 43,

<sup>43</sup> Съгласно чл.3, ал.3 и 4 от Наредба № 1 за обществен ред и опазването на общинските имоти на територията на СГО

<sup>44</sup> Съгласно Тарифа за нотариалните такси към Закона за нотариусите и нотариалната дейност.

ал.3, т.4 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, в който се казва, че секретарят на общината следи за изготвянето и *обнародването* на актовете на общината. Следователно те са публични и всеки гражданин би трябвало да има осигурен достъп до тях;

**- Абсолютно нелогичен е и срока на търговската регистрация, който е 1 година.** Никъде в наредбата на СГО не е фиксиран срокът на валидност на търговската регистрация, но в приложението образец на удостоверение е записано, че: “След изтичане на срока на регистрацията или при промяна в обстоятелствата настоящото удостоверение да се счита за невалидно”. Какъв е смисълът в това търговската регистрация да се подновява всяка година и всяка година да се представят в общината нотариално заверени копия от документи представляващи в по-голямата си част непроменени факти, след като:

- съгласно чл. 4, ал. 8 от Наредбата за реда за провеждане на търговска дейност на територията на СГО, търговецът е задължен при промяна на условията на регистрирането да уведоми кметския наместник в 14 дневен срок, който по своя преценка издава ново удостоверение или изменя вече издаденото?

Подновяването на търговската регистрация става по същия ред, по-който се издава, т.е. чрез представяне на нотариално заверени копия от документите, изброени в списъка.

От всичко казано до тук става ясно, че **общинската администрация си вмениява допълнителни контролни функции, като изисква копия от всички възможни налични до този момент официални документи, издадени по силата на нормативен акт от други институции, както и копия от документи, които се съхраняват безсрочно в нейния собствен архив. Това забавя абсолютно неоправдано процеса на стартиране на бизнес, увеличава транзакционните разходи на фирмите и се превръща в източник на корупция в местната администрация.**

## **5. Получаване на допълнителни разрешения и лицензи в зависимост от вида на обекта:**

### **5.1. Лиценз за търговия с тютюневи изделия**

Съгласно чл. 30, ал. 1, т. 1 от Закона за тютюна и тютюневите изделия (ЗТТИ), за осъществяването на търговия с тютюневите изделия местно производство и от внос се изисква търговецът да има разрешение за продажба на тютюневи изделия, издадено от общината по местонахождението на търговския обект по образец и ред, утвърдени с правилника за прилагане на закона<sup>45</sup>.

Процедурата по получаване на лиценз за търговия с тютюневи изделия е уредена в Раздел III от Правилника за прилагане на закона за тютюна и тютюневите изделия (ППЗТТИ).

Съгласно чл. 33 от ППЗТТИ, заявленията за получаване на лиценз се подават до кмета на общината по местонахождение на обекта и се придружават от:

1. оригинален документ или нотариално заверено копие от него за съдебната регистрация на заявителя;
2. документ за данъчна регистрация на заявителя;
3. удостоверение от териториалното данъчно управление по местонахождение на седалището на заявителя за дължимите държавни вземания;
4. предложение за одобряване на работно време на търговския обект, съобразено с изискванията за осигуряване на обществения ред;
5. заключение на техническата служба на съответната община по правомерността на ползването на съответния обект в съответствие с изискванията на Закона за териториално и селищно устройство и правилника за прилагането му;
6. документи, удостоверяващи, че търговският обект отговаря на изискванията за търговска дейност на територията на съответната община, ако такива са определени със заповед на кмета.

<sup>45</sup> Това е сега действащия вариант на чл. 30, ал.1, т. 1. От 21 април 2000 г. той има нов текст, който ще влезе в сила от 2001 година, а именно:

Чл. 30. (1) (Изм. - ДВ, бр. 110 от 1996 г.) Тютюневите изделия местно производство и от внос се продават на вътрешния пазар при следните условия:

1. (изм. - ДВ, бр. 33 от 2000 г., в сила от 1.01.2001 г.) търговецът да има разрешение за продажба на тютюневи изделия, издадено при условия и по ред, определени от Министерския съвет; разрешението за търговия на дребно се издава от кмета на общината по местонахождението на търговския обект.

Кметът на общината издава лиценз за търговия с тютюневи изделия в срок от 30 дни след постъпване на заявлението.

Търговските обекти, получили лиценз за търговия на дребно с тютюневи изделия, се вписват в специален регистър, който се води в съответната община от длъжностно лице, определено със заповед на кмета.

Издаването на лиценз може да бъде отказано в случай, че лицата:

1. не са представили всички изисквани документи;
2. дължат данъци, такси и други държавни вземания.

Лицензът се отнема, когато лицата:

1. осъществяват продажби на дребно на тютюневи изделия в нарушение на изискванията на ЗТТИ и на ППЗТТИ;
2. дължат данъци, такси и други държавни вземания.

Това е законовата рамка по издаването на лицензи за търговия с тютюневи изделия. Нашият коментар по нея е следният:

- Отново се изискват документи, които представляват част от публични регистри, които вече са представени на общината, или които са издадени от самата община;

- Обвързването на получаването и отнемането на лиценза с данъчните задължения е отчаян опит за повишаване на събираемостта на данъците. Търговците, които така или иначе си плащат редовно данъците, отново ще си ги платят, а тези които редовно укриват доходи и работят предимно в неформалния сектор ще продължат да го правят. Това определено не е ефективен инструмент за извеждане на сенчестата икономика на светло.

Какво се случва на практика. В таблицата по-долу са показани документите, които наблюдаваните общини изискват за издаване на лиценз за търговия с тютюневи изделия.

**Изисквани документи за издаване на лиценз за търговия с тютюн и тютюневи изделия<sup>46</sup> ....**

	Община “Студентска”	Община “Младост”	Община “Лозенец”	Община “Самоков”	Община “Септември”	Нормативно изисквани документи
1	Заявление по образец	Заявление по образец	Заявление по образец	Заявление по образец	Заявление по образец	Заявление по образец
2	Съдебна регистрация		Оригинален документ или нотариално заверено копие от него за съдебната регистрация на заявителя		Съдебно решение	Оригинален документ или нотариално заверено копие от него за съдебната регистрация на заявителя
3	Удостоверение за търговска регистрация от район “Студентски”	Удостоверение за регистрация на търговски обект	Документи, удостоверяващи, че търговският обект отговаря на изискванията за търговска дейност на територията на съответната община район “Лозенец”, ако такива са определени със заповед на кмета			Документи, удостоверяващи, че търговският обект отговаря на изискванията за търговска дейност на територията на съответната община район “Лозенец”, ако такива са определени със заповед на кмета
4	Свидетелство за съдимост					
5		Удостоверение за актуално състояние		Удостоверение за актуално състояние на фирмата	Актуално състояние на фирмата	
6	Санитарно разрешение от ХЕИ за търговия със спиртни напитки и тютюневи изделия	СХЕИ			Санитарно разрешително	
7	Удостоверение от данъчна служба за платени данъци и такси	Документ за платена такса	Удостоверение от териториалното данъчно управление по местонахождение на седалището на заявителя за дължимите държавни вземания	Удостоверение от ТДУ за дължимите държавни вземания; Квитанция за платен наем по договор с общината	Документ за платени данъци	Удостоверение от териториалното данъчно управление по местонахождение на седалището на заявителя за дължимите държавни вземания
8		БУЛСТАТ		Копие от картата за идентификация по регистър БУЛСТАТ	БУЛСТАТ	
9	Данъчна регистрация		Документ за данъчна регистрация на заявителя	Копие от удостоверението за данъчна регистрация	Данъчна регистрация	Документ за данъчна регистрация на заявителя
10	Актуален договор за наем или акт за собственост					
11	Декларация, че: а) не е лишен от право да извършва търговска дейност с вино, спиртни напитки и тютюневи изделия; б) че ще обозначава продукцията по начин, който изключва заблуда за произхода, качеството, категорията или вида					

<sup>46</sup>Изискванията в таблицата са въведени във вида, в който са изнесени в списъците на общините.

	Община “Студентска”	Община “Младост”	Община “Лозенец”	Община “Самоков”	Община “Септември”	Нормативно изисквани документи
12			<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ТЕХНИЧЕСКАТА СЛУЖБА НА СЪОТВЕТНАТА ОБЩИНА ПО ПРАВОМЕРНОСТТА НА ПОЛЗВАНЕТО НА СЪОТВЕТНИЯ ОБЕКТ В СЪОТВЕТСТВИЕ С ИЗИСКВАНИЯТА НА ЗАКОНА ЗА ТЕРИТОРИАЛНО И СЕЛИЩНО УСТРОЙСТВО И ПРАВИЛНИКА ЗА ПРИЛАГАНЕТО МУ</b>	Документи за въвеждане на обекта в експлоатация съгласно изискванията на ЗТСУ, ППЗТСУ, Наредба №6	Разрешително за ползване на обекта от ДНСК	<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ТЕХНИЧЕСКАТА СЛУЖБА НА СЪОТВЕТНАТА ОБЩИНА ПО ПРАВОМЕРНОСТТА НА ПОЛЗВАНЕТО НА СЪОТВЕТНИЯ ОБЕКТ В СЪОТВЕТСТВИЕ С ИЗИСКВАНИЯТА НА ЗАКОНА ЗА ТЕРИТОРИАЛНО И СЕЛИЩНО УСТРОЙСТВО И ПРАВИЛНИКА ЗА ПРИЛАГАНЕТО МУ</b>
13			Предложение за одобряване на работно време на търговския обект, съобразено с изискванията за осигуряване на обществения ред			Предложение за одобряване на работно време на търговския обект, съобразено с изискванията за осигуряване на обществения ред



- Единствено в община "Лозенец" се изискват само документите изрично упоменати в ППЗТТИ, а всички останали са добавили поне по едно допълнително изискване, като най-активна е община "Студентска", която е добавила 4 нови изисквания. Изискванията на община "Лозенец", обаче са преписани буквално от закона, което ги прави неясни и на места абсолютно нелогични. Не могат да не направят впечатление следните изисквания, които съвсем естествено пораждаат и следващите ги въпроси:

1. Предложение за одобряване на работно време на търговския обект, съобразено с изискванията за осигуряване на обществения ред;
  2. Документи, удостоверяващи, че търговският обект отговаря на изискванията за търговска дейност на територията на съответната община район "Лозенец", ако такива са определени със заповед на кмета.
- ✓ Защо е необходимо предложение за одобряване на работно време, като работното време вече е представено и одобрено с търговската регистрация на обекта?
- ✓ Как може да се представи документ, удостоверяващ, че нещо отговаря на изисквания, които може и да не съществуват ("обектът отговаря на изискванията за търговска дейност на територията на съответната община район "Лозенец", ако такива са определени със заповед на кмета")? Не е ли редно общинската администрация да знае дали има или няма такава заповед, определяща изискванията и ако има тя да бъде най-малкото цитирана?

- Прави впечатление, че в община "Студентска", както и в община "Младост", списъкът от изисквания се отнася както за издаване на лиценз за търговия с тютюневи изделия, така и за издаване на лиценз за търговия с вино и спиртни напитки. В заявлението за издаване на лиценз на община "Младост", обаче е отбелязано, че се прилагат само копия от удостоверението за регистрация на търговския обект, удостоверението за изплатени данъчни задължения, за изтеклата финансова година и документ за платена такса. Следователно, необходима е допълнителна справка за уточняване на изискванията.

В община "Студентска" пък е направена една компилация от изискванията упоменати в ППЗТТИ и Наредбата "за условията и реда за регистриране, лицензиране, заличаване от регистъра и отнемане на лицензите, данните, подлежащи на вписване, начина на водене на дневниците, съдържанието и формата на декларациите на реколтата и стоквата наличност и контрола върху лицензираните лица и дейността им", като са пропуснати някои от нормативно изискваните документи и са добавени такива като: свидетелство за съдимост, актуален договор за наем или акт за собственост и една декларация, в която търговецът трябва да декларира, че:

- а) не е лишен от право да извършва търговска дейност с вино, спиртни напитки и тютюневи изделия;
- б) че ще обозначава продукцията по начин, който изключва заблуда за произхода, качеството, категорията или вида.

Декларирането на първото обстоятелство се основава отчасти на чл. 29, ал. 1, т.2<sup>47</sup> от Наредбата "за условията и реда за регистриране, лицензиране, заличаване от регистъра и отнемане на лицензите, данните, подлежащи на вписване, начина на водене на дневниците, съдържанието и формата на декларациите на реколтата и стоквата наличност и контрола върху лицензираните лица и дейността им". В него се казва, че се отказва издаването на лиценз за търговия с вино и спиртни напитки, на лица, на които е отнет лиценз, освен ако е изтекъл 2 годишен срок от отнемането му. Следователно:

1. Общината няма законно основание да изисква подобна декларация във връзка с издаването на лиценз за търговия с тютюневи изделия;
2. Този текст е некоректен, дори и за издаването на лиценз за търговия с алкохол, защото не съдържа упоменатия в наредбата 2 годишен срок.

Декларирането на второто обстоятелство е заимствано от чл. 8, ал.2 на отменената през месец април 1996 година Наредба за лицензиране на производителите на вина, спирт и спиртни напитки и реда за търговия с вина, спирт, спиртни напитки<sup>48</sup>. В новата наредба подобен текст не съществува и общинската администрация няма право да изисква такава декларация, дори при издаване на лиценз за търговия с

<sup>47</sup> Чл. 29. (1) Кметът на общината отказва издаването на лицензия:

1. на лица, за които е установено с влязъл в сила акт на контролен орган, че са извършвали търговия без лицензия и не е изтекъл 2-годишен срок от влизането в сила на акта;
2. на лица, на които лицензията е била отнета по реда на чл. 31, освен ако е изтекъл 2-годишен срок от отнемането на лицензията.

<sup>48</sup> чл. 8 (1).....

- (2) Спиртните напитки се обозначават по начин, който изключва възможност за създаване на заблуда у потребителя по отношение на техния произход, качество, категория или вид.

алкохол и още по-малко по повод издаване на лиценз за търговия с тютюневи изделия. Текстът на цитирания чл.8 е сходен с някои текстове от Закона за защита на потребителя, но тогава възниква въпроса - защо е необходимо предприемачите да декларират, че ще спазват даден закон, като те без друго са задължени да го спазват?

В общините “Самоков”, “Септември” и “Младост” вместо нотариално заверено копие от съдебната регистрация на заявителя, се изисква удостоверение за актуално състояние към датата на подаване на документите, което е изискване от наредбата регулираща търговията с вино, с продукти от грозде и вино, спирт, дестилати и спиртни напитки. В същите три общини се изисква и копие от идентификационната карта по регистър БУЛСТАТ, което също е изискване от споменатата наредба.

В списъка с необходимите документи към заявлението за издаване на лиценз за търговия с тютюневи изделия на община “Самоков” има 5 документа, а в самото заявление в частта “прилагам следните документи” има цитирани 7 документа (виж Приложение № 4).

- Друг интересен документ, който се изисква от администрацията на община “Студентска” е “санитарно разрешение от ХЕИ за търговия със спиртни напитки и тютюневи изделия”. Такъв вид санитарно разрешително не съществува. В отмененият през март 1994 година чл. 10 от вече отменената през април 1996 година Наредба за лицензиране на производителите на вина, спирт и спиртни напитки и реда за търговия с вина, спирт, спиртни напитки и тютюневи изделия се споменава подобно разрешително, но то се отнася само за вносните тютюневи изделия. В действащия в момента ППЗТТИ няма такова изискване и най-вероятно става въпрос за санитарното разрешение за въвеждане на обекта в редовна експлоатация, което се изисква при издаването на лиценз за търговия с алкохол;

- В софийските общини отново е предявено изискването всички документи да са оригинали или нотариално заверени копия, което както вече споменахме натова рва фирмите с допълнителни разходи;

- Лицензите за търговия с тютюневи изделия се издават за срок от една година. Правно основание за това не бе открито нито в ЗТТИ, нито в ППЗТТИ. В нито един от двата нормативни акта определящи процедурата по получаване и отнемане на лицензи не е упоменат срока на разрешителното. Може да се предположи, че основание за ежегодното подновяване на лиценза е обвързването му със задълженията към държавата.

## **5.2. Лиценз за търговия с вино, продукти от грозде и вино, спирт, дестилати и спиртни напитки**

Съгласно изискванията на Наредбата “за условията и реда за регистриране, лицензиране, заличаване от регистъра и отнемане на лицензиите, данните, подлежащи на вписване, начина на водене на дневниците, съдържанието и формата на декларациите на реколтата и стоквата наличност и контрола върху лицензираните лица и дейността им”, търговците на едро и дребно, извършващи търговия с вино, с продукти от грозде и вино, спирт, дестилати и спиртни напитки, трябва да притежават лиценз. В наредбата се казва, че търговията на дребно с цитираните вече алкохолни продукти може да се извършва в стационарни търговски обекти, както и на кораби, самолети, вагон-ресторанти и други обекти, в които е разрешено да се извършва търговия на дребно. Не се разрешава амбулантна търговия с вино, с продукти от грозде и вино, спирт, дестилати и спиртни напитки на улици, площи, открити пазари, във и от леки и товарни моторни превозни средства, на сергии, в палатки и други подобни, както и на територията на детски градини, училища и болници.

Лиценза се издава от кмета на общината по местонахождение на обекта или по месторегистрация на превозното средство, в които се извършва търговията, след подаване на заявление от страна на търговеца. Съгласно чл. 27, ал.2 от наредбата, към заявлението се прилагат следните документи:

1. удостоверение за актуално съдебно състояние към датата на подаване на документите;
2. копие от картата за идентификация по регистър БУЛСТАТ и копие от удостоверението за данъчна регистрация;
3. справка за местонахождението и точно описание на обекта или регистрационен номер на превозното средство;
4. копие от санитарното разрешение за въвеждане в редовна експлоатация на търговския обект, издадено от директора на съответната регионална хигиенно-епидемиологична инспекция;
5. документ за платена такса.

В срок от 1 месец след подаване на изискваните документи, кметът на общината издава лиценз. Лицензът е безсрочен.

Кметът на общината има право да откаже издаването на лиценз на:

- лица, за които е установено с влязъл в сила акт на контролен орган, че са извършвали търговия без лиценз и не е изтекъл 2-годишен срок от влизането в сила на акта;

- лица, на които лицензът е бил отнет, освен ако е изтекъл 2-годишен срок от отнемането му.

Отказът може да се обжалва по реда на Закона за административното производство.

Лицензът за търговия с вино, с продукти от грозде и вино, спирт, дестилати и спиртни напитки се отнема със заповед на кмета при:

- извършване на търговия в обект или в превозно средство, което не е вписано в лиценза на търговеца;

- извършване на търговия с вино, с продукти от грозде и вино, спирт, дестилати и спиртни напитки от нерегистрирани или нелицензирани производители.

Заповедта на кмета също подлежи на обжалване по реда на Закона за административното производство.

Лицата, извършващи търговия на едро и/или дребно с вино, с продукти от грозде и вино, спирт, дестилати и спиртни напитки и обстоятелствата, съдържащи се в заявлението и придружаващите го документи, се вписват в специален регистър, който се води в съответната община от длъжностно лице, определено със заповед на кмета.

В следващата таблица се съдържат изискванията на наблюдаваните пет общини за издаване на лиценз за търговия с алкохол.

**Изискванията за издаване на лиценз за търговия с алкохол<sup>49</sup>**

№	община “Младост”	община “Студентска”	община “Лозенец”	община “Самоков”	община “Септември”	Документи изисквани в Наредбата
1	Заявление по образец <sup>50</sup>	Заявление по образец <sup>51</sup>	Заявление по образец <sup>52</sup>	Заявление по образец <sup>53</sup>	Заявление по образец <sup>54</sup>	Заявление по образец
2	Удостоверение за регистрация на търговски обект	Удостоверение за търговска регистрация от район “Студентски”	Справка за местонахождението и точно описание на обекта или регистрационен номер на превозното средство			Справка за местонахождението и точно описание на обекта или регистрационен номер на превозното средство
3	Удостоверение за актуално състояние	Съдебна регистрация	Удостоверение за актуално съдебно състояние към датата на подаване на документите	Удостоверение за актуално съдебно състояние на фирмата към датата на подаване на документите	Удостоверение за актуално съдебно състояние на фирмата	Удостоверение за актуално съдебно състояние към датата на подаване на документите
4	Удостоверение за данъчна регистрация	Данъчна регистрация	Копие от удостоверението за данъчна регистрация	Копие от удостоверението за данъчна регистрация	Копие от удостоверението за данъчна регистрация	Копие от удостоверението за данъчна регистрация
5	БУЛСТАТ		Копие от картата за идентификация по регистър БУЛСТАТ	Копие от картата за идентификация по регистър БУЛСТАТ	Копие от картата по БУЛСТАТ	Копие от картата за идентификация по регистър БУЛСТАТ
6	Документ за платена такса - оригинал		Документ за платена такса	Документ за платена такса	Документ за платена такса	Документ за платена такса
7	СХЕИ	Санитарно разрешение от ХЕИ за търговия със спиртни напитки и тютюневи изделия	Копие от санитарното разрешение за въвеждане в редовна експлоатация на търговския обект, издадено от директора на съответната регионална хигиенно-епидемиологична инспекция	Копие от санитарно разрешение за търговски обект, издадено от РХЕИ – гр. София	Копие от санитарно разрешително	Копие от санитарното разрешение за въвеждане в редовна експлоатация на търговския обект, издадено от директора на съответната регионална хигиенно-епидемиологична инспекция
8						
	<b>община “Младост”</b>	<b>община “Студентска”</b>	<b>община “Лозенец”</b>	<b>община “Самоков”</b>	<b>община “Септември”</b>	<b>Документи изисквани в Наредбата</b>

<sup>49</sup> Изискванията в таблицата са въведени във вида, в който са изнесени в списъците на общините.

<sup>50</sup> Приложение № 5

<sup>51</sup> Приложение № 6

<sup>52</sup> Приложение № 7

<sup>53</sup> Приложение № 8

<sup>54</sup> Приложение № 9

9		Удостоверение от данъчна служба за платени данъци и такси		Удостоверение от ТДУ по местонахождение на седалището на заявителя за дължимите държавни вземания		
10		Актуален договор за наем или акт за собственост				
11		Декларация, че: а) не е лишен от право да извършва търговска дейност с вино, спиртни напитки и тютюневи изделия; б) че ще обозначава продукцията по начин, който изключва заблуда за произхода, качеството, категорията или вида		Декларация по чл. 29, 30 и 31 от Наредбата за лицензиране – ПМС № 54/06.04.2000		
12		Свидетелство за съдимост				
13				Квитанция за платен наем по договор с общината		
14				Заповед (удостоверение) за категория на обекта – изисква се само за заведения за хранене и развлечения		
15				Документи за въвеждане на обекта в експлоатация съгласно ЗТСУ, ППЗТСУ, Наредба № 6 – Разрешение за ползване, удостоверение – писмено заключение от отдел ТСУ на общината		

- Изискванията на община “Студентска” за издаване на лиценз за търговия с алкохол и лиценз за търговия с тютюневи изделия са общи и за двата лиценза и вече бяха коментирани по-горе. Бланката за заявление също е обща, така че единствения начин предприемачът да разбере кои точно документи да представи е да поиска допълнителна информация в рамките на приемното време, което е всеки вторник и петък от 9:00 до 12:00 часа.

- Изискванията на община “Лозенец” отново са идентични с тези от Наредбата, но предприемачът едва ли разбира какво се има предвид под “справка за местонахождението и точно описание на обекта”. Това е вид документ, който не може да бъде представен без допълнителни разяснения, които могат да бъдат получени отново в рамките на оскъдното приемно време на “Стопански отдел”, което е вторник и четвъртък от 10 до 12 часа. Изискванията на общините “Младост” и “Септември” също са съобразени с наредбата, но в същото време са достатъчно ясни и могат да бъдат изпълнени без допълнителни консултации и запитвания.

- Интересен е случаят с община “Самоков”. В списъка на необходимите документи са включени 4 допълнителни документа, а именно:

- удостоверение от ТДУ по местонахождение на седалището на заявителя за дължимите държавни вземания;
- квитанция за платен наем по договор с общината;
- удостоверение за категория на обекта;
- декларация във връзка с обстоятелствата по чл.29, 30, 31 от наредбата за лицензиране (Приложение № 10).

Местният главен експерт преценява, че цитираните 4 документа са необходими за получаването на лиценз и ги изисква въпреки протестите на предприемачите. В допълнително изискваната декларация на деклариране подлежат единствено обстоятелствата по чл. 29, свързани с двугодишния срок от предишни нарушения и санкции, въз основа, на които кметът има право да откаже издаването на лиценз. Останалите членове имат задължителен характер и не трябва допълнително да се декларира изпълнението им.

Интересна е точка 5 от декларацията, в която заявителят се задължава “ в изпълнение на чл.27, ал.2 от Наредбата и чл.113 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ) след изтичане на едногодишен срок от датата на издаване на лицензията “ да заплати “следващата се такса при изменение на ЗМДТ”. За хората, които не са чели въпросната наредба и ЗМДТ, този текст изглежда перфектно, но:

- Първо в чл. 27, ал. 2 са изброени документите, които се прилагат към заявлението и не се споменава таксата за лиценза;
- И второ в чл. 113 от ЗМДТ са дадени размерите на таксите събирани при издаването на лиценз за търговия с тютюневи изделия и вина, спирт и спиртни напитки. В чл. 114, обаче се казва, че таксата се заплаща при предявяване на искането, а в чл. 28, ал.3 от Наредбата е казано, че лицензът е безсрочен. Тогава на какво основание от заявителя се изисква да декларира, че 1 година след издаване на лиценза, той ще заплати следваща такса?

Никъде в ППЗТТИ и в Наредбата “за условията и реда за регистриране, лицензиране, заличаване от регистъра и отнемане на лицензиите, данните, подлежащи на вписване, начина на водене на дневниците, съдържанието и формата на декларациите на реколтата и стоковата наличност и контрола върху лицензираните лица и дейността им” не се дава правото на общините да добавят по тяхно усмотрение допълнителен брой документи. Но

*основавайки се на чл.22 от ЗМСМА общинските администрации издават наредби, заповеди и инструкции, с които тълкуват или редактират текстове от нормативни актове от по-висок ранг.*

### **5.3. Категоризация на туристическите обекти**

Категоризацията на туристическите обекти се извършва на основание чл.20, ал. 1 от Закона за туризма (ЗТ) и въз основа на изискванията на Наредба №2 за категоризиране на туристическите обекти.

Туристическите обекти подлежащи на категоризиране са:

- хотели и други места за настаняване (мотели, вили, бунгала, туристически ваканционни селища, къмпинги, семейни хотели, частни квартири);
- заведения за хранене и развлечения (ресторанти, заведения за бързо обслужване, питейни заведения, кафе-сладкарници, барове).

Категоризирането на хотелите и другите места за настаняване и на заведенията за хранене и развлечения е задължително условие за упражняване на хотелиерска, съответно ресторантьорска дейност в тях. За категоризиране на туристическите обекти се прилага петзвездна система.

Категорията на хотелите и другите места за настаняване, както и на заведенията за хранене и развлечения с категория "три", "четири" и "пет" "звезди" се определя със заповед на министъра на търговията и туризма по предложение на Централната експертна комисия по лицензиране и категоризация към Министерството на търговията и туризма. Централната експертна комисия по лицензиране и категоризация създава комисии по категоризиране на хотелите и другите места за настаняване, които се назначават от министъра на търговията и туризма или упълномощено от него лице, и могат да включват представители на местните, регионалните или браншовите туристически организации.

Категорията на хотелите и другите места за настаняване с категория "една звезда", семейните хотели (пансионите) и частните квартири, обявени за настаняване на туристи, се определя със заповед на кмета на общината по местонахождението на съответния обект при спазване изискванията на тази Наредба №2. За извършване на категоризацията на туристическите обекти кметът на общината може да създава специализирани отдели или комисии в общинската администрация. В комисии за категоризиране на частни квартири се включват и длъжностни лица от съответните местни органи на ХЕИ.

Категорията на заведенията за хранене и развлечения с категория "една звезда" или "две звезди" с изключение на тези, разположени в хотелите и другите места за настаняване, също се определя със заповед на кмета на общината по местонахождението на съответния обект.

Процедурата по категоризация започва с подаването на заявление по образец<sup>55</sup> от собственика на туристическия обект или упълномощено от него лице, до съответния категоризиращ орган. Към заявлението се прилагат следните документи:

1. удостоверение за актуална съдебна регистрация на собственика, ако той е търговец по смисъла на Търговския закон, с дата на издаване, предхождаща с не повече от 30 дни датата на подаване на заявлението;
2. копие от карта за идентификация по регистър "БУЛСТАТ", когато подлежи на регистрация в този регистър;

<sup>55</sup> Съгласно Приложение № 6, 6.1 и 6.2 от Наредбата за категоризация на туристическите обекти.

3. удостоверение за регистрация на търговския обект в съответната община, ако подлежи на такава регистрация;
4. формуляр за определяне на категорията <sup>56</sup>;
5. сертификат за съответствие на обекта с изискванията за пожарна безопасност, издаден от съответните органи на Националната служба "Пожарна и аварийна безопасност";
6. акт за собственост на обекта;
7. акт за приемане на обекта или разрешение за ползване на новопостроен, реконструиран, модернизирен или разширен туристически обект, издадено от Държавната инспекция за териториално-устройствен и строителен контрол <sup>57</sup> или от съответните общински органи;
8. нотариално заверено пълномощно, когато заявлението се подава от пълномощник;
9. документ за внасяне на съответната такса за разглеждане на документите, определен в тарифата за таксите, събирани по Закона за туризма.

При необходимост категоризиращият орган може да изисква и други сведения и документи за проверка на данни и обстоятелства, свързани с процедурата по категоризация.

За категоризиране на частни квартири собствениците или лица, упълномощени от собствениците и имащи право да отдават квартирите под наем, подават заявление по съответния образец с приложени към него:

1. формуляр за определяне на категорията;
2. документ за собственост;
3. нотариално заверено пълномощно, ако се подава от пълномощник.

Когато местата за хранене в семеен хотел (пансион) се използват за хранене и на лица, които не са настанени в този хотел, те подлежат на категоризиране като заведения за хранене и развлечения.

При промяна на собствеността върху обект, категоризиран по реда Наредба № 2, лицето, придобило собствеността, подава заявление за категоризиране по общия ред, предвиден в тази наредба.

При преобразуване на търговското дружество или при промяна фирмата на търговец, собственик на категоризиран обект, съответният търговец подава в Министерството на търговията и туризма или в съответната община заявление за отразяване на промяната в регистъра на издадените удостоверения с приложено към него копие от съдебното решение за вписване на промяната в търговския регистър и документ за внасяне на съответната такса.

Категоризирането се извършва в срок до 4 месеца от датата на приемане на документите. Когато комисията констатира непълноти в представените от търговеца документи за категоризиране на обекта, му дава 14-дневен срок за отстраняване на непълнотите или за предоставяне на сведенията и документите упоменати в Наредбата.

В рамките на процедурата по категоризация и в резултат на проверки на място комисиите изготвят констативни протоколи, съдържащи предложение за определяне на категорията на съответния обект съгласно изискванията на тази Наредба №2. Ако лицето, подало

---

<sup>56</sup> Съгласно Приложение № 7 или 7.1 от Наредбата за категоризация на туристическите обекти.

<sup>57</sup> 1.10.1998 г. Държавната инспекция за териториално - устройствен и строителен контрол е закрыта и със същото ПМС № 221 е създадена ДНСК. Очевидно този факт не е отразен във всички останали нормативни документи.



заявление за категоризация, има възражения по констативния протокол, те се отразяват при подписването му на място след приключване на проверката.

Категорията на съответния туристически обект се определя за срок 3 години със заповед на съответния категоризиращ орган. Заповедта за определяне на категория подлежи на обжалване по реда на Закона за административното производство.

След подаване на заявлението за категоризация до издаването на удостоверение за категория на съответния обект търговецът продължава да осъществява дейността си в този обект. Удостоверението за категория на обекта се издава за срок от 3 години и се поставя на видно място в туристическия обект. В случай на загубване или унищожаване на първоначално издаденото удостоверение по молба на собственика се издава дубликат. Обстоятелствата, при които е загубено или унищожено удостоверението, се декларират от собственика или неговия пълномощник в писмена декларация до категоризиращия орган. За издаването на дубликат се заплаща съответната такса, определена в тарифата за таксите, които се събират по Закона за туризма.

Категоризиращият орган отказва определянето на заявената от търговеца категория, когато:

1. не бъдат отстранени в срок непълнотите в подадените документи или не бъдат представени допълнително поисканите сведения и документи;
2. не са изпълнени изискванията и нормативите по отношение на съответния вид туристически обект, определени в Наредба №2 за категоризация на туристическите обекти.

Заповедта, с която се отказва определянето на заявената категория, подлежи на обжалване по реда на Закона за административното производство.

В случаите когато не са изпълнени изискванията и нормативите по отношение на съответния вид туристически обект, определени в Наредба №2 за категоризация на туристическите обекти съответният категоризиращ орган определя категория, различна от заявената, а когато няма по-ниска категория, отказва определянето на категория.

Категоризиращият орган може да понижи категорията на туристически обект при:

1. неизпълнение на изискванията и нормативите по отношение на съответния вид туристически обект, определени в наредбата;
2. неподаване на заявление за издаване на лиценз за съответния вид туристическа дейност, когато притежаването на такъв се изисква от Закона за туризма, в срок един месец след определянето на категорията на обекта;
3. системни нарушения на качеството на туристическото обслужване, констатирани от контролните органи.

Категоризиращият орган отнема категорията на туристически обект при:

1. прекратяване извършването на туристическа дейност в обекта или
2. промяна вида на туристическия обект.

При промяна на вида на туристическия обект собственикът подава документи за определяне на категория по общия ред предвиден в раздел III от Наредбата.

Длъжностните лица на Националната комисия по търговията към Министерството на търговията и туризма могат да налагат принудителна административна мярка "временно затваряне на туристическия обект", а туристическите организации могат да подават писмени сигнали до министъра на търговията и туризма или до съответния кмет за

неспазване на изискванията за съответната категория и за качеството на туристическия продукт.

Принудителните административни мерки или заповедта за отнемане на категорията могат да се обжалват по реда на Закона за административното производство.

След влизането в сила на заповедта за понижаване на категорията на обекта или за отнемането ѝ контролните органи изземват удостоверението за категория на обекта и го предават на съответните длъжностни лица на Министерството на търговията и туризма или на общината за обявяването му за невалидно и за вписване на понижаването или отнемането в съответния регистър на категоризиращия орган.

Това е правната рамка на процедурата по категоризиране на обекта, в нея се забелязват следните няколко проблемни момента, характерни и за други разрешителни процедури:

- **Очевидно е наличието на всеобщо недоверие между институциите, като всяка от тях се опитва да въведе своя форма на контрол върху работата на останалите институции.** Пореден пример за това е списъкът на изискваните приложения по чл. 10, ал.2. от Наредбата.

Например:

1. за да бъде издадено разрешение за ползване на обекта от ДНСК той задължително притежава сертификат за пожарна и аварийна безопасност;
2. за да бъде направена търговска регистрация на обекта, той задължително притежава разрешение за ползване издадено от ДНСК и сертификат за пожарна и аварийна безопасност;
3. акта за собственост вече е представян при получаване на разрешението за ползване на обекта и при търговската регистрация, освен това няма нищо общо с категорията на обекта.

- Мотивите, за това удостоверението за актуална съдебна регистрация да бъде с дата на издаване предхождаща с не повече от 30 дни датата на подаване на заявлението, са абсолютно нелогични. Удостоверението за актуална съдебна регистрация е валидно 6 месеца от датата на издаването му. Срокът за извършване на категоризацията е 4 месеца от датата на подаване на заявлението плюс 1 месец срок на удостоверението за актуално състояние прави 5 месеца. Очевидно законодателят е предвидил едно “нормално” забавяне на процедурата с повече от 1 месец, в следствие на което до получаване на категорията на обекта ще изтече срокът на удостоверението за актуално състояние на съдебната регистрация на собственика му. Което естествено не би трябвало да бъде проблем: първо, защото категорията се дава на обекта, а не на фирмата собственик и второ, защото търговския регистър на съда е публичен и обстоятелствата, вписани в удостоверението, могат да бъдат проверени.

- Интересен е и фактът, че при промяна на собствеността на категоризирания обект, новият собственик подава заявление за категоризиране по общия ред. Което означава, че новият собственик трябва да заплати такса, определена с тарифата за таксите, които се събират по Закона за туризма. Това е един абсолютно излишен разход от средно между 200 и 2000 лева за хотели и други места за настаняване и между 90 и 1100 лева за заведенията за хранене и развлечения (в зависимост от вида им), защото даването на определена категория означава, че обектът отговаря на изискванията, предвидени в наредбата и това няма нищо общо със собственика му;

- **Удостоверението за категория е с тригодишен срок.** Собственик, който желае да продължи осъществяването на туристическа дейност в категоризирания обект, подава заявление (по реда на чл. 10 от Наредбата) за категоризиране на обекта, преди изтичане срока на удостоверението за категория. Т.е. той отново заплаща такса и представя копия от документи, 30 % от които удостоверяват непроменими факти, като например идентификационния номер по БУЛСТАТ и разрешителното за ползване на обекта. **Това е един пример за квази-данък, който прави бизнес средата непривлекателна за чужди и местни инвеститори.**

- В чл. 10, ал.3 се дава правото на категоризиращия орган да изисква “и други сведения и документи за проверка на данни и обстоятелства, свързани с процедурата по категоризация”. Това заедно с обстоятелството, че срокът за извършване на категоризацията, който е 4 месеца, започва да тече след подаване на всички документи може да превърне процедурата в омагьосан кръг. В същото време, съгласно чл. 15 от Наредбата, категоризиращият орган може да откаже категоризация на обекта при непредставяне на допълнително поисканите сведения и документи.

**Тази процедура, в този си вид, представлява системен източник на корупция в местната власт;**

## **V. Изводи и препоръки**

### **1. Изводи:**

1.1. Лицензионните, разрешителните и регистрационните процедури, администрирани на местно ниво са източник на корупция в местната власт. Те създават много често непреодолими пречки пред навлизането в бизнеса и развитието на малките и средни предприятия в страната;

1.2. Така наречената “малка корупция”<sup>58</sup> подтиска развиването на легалния бизнес, създава условия за нелоялна конкуренция и развитие на сивата икономика;

1.3. Процедурите по получаване на разрешение за извършване на търговия или услуги са сложни и продължителни. Те са създадени за изпълнение от един добре организиран и технически осигурен бюрократичен апарат, какъвто в България не съществува. В лицензионният процес са включени приблизително 15 държавни институции<sup>59</sup> и учреждения в работата, на които липсва каквато и да е координация. 4 от тези институции издават документите за регистрация на юридическото лице (съдебна, данъчна, БУЛСТАТ, ДДС регистрация), копия, от които след това се предоставят на всички останали 11, толкова пъти, колкото пъти се иска някаква услуга от тях;

1.4. Лицензионната процедура се следва стъпка по стъпка като всяка следваща институция издава разрешение на базата на сертификат издаден от предишните. В цялата процедура участват институции, които не могат да се посещават успоредно, а се

<sup>58</sup> Най-често се разграничават два основни типа корупция, които се разграничават по своите мащаби, субекти на извършване, механизми на реализация и др. Първият тип е така наречената “голяма корупция”, в която са въввлечени висши държавни служители, политици и бизнесмени, които вземат решения за разпределение на значителни ресурси. Вторият тип е “малката корупция, обикновено осъществяване от служители с по-нисък ранг, които непосредствено контактуват с гражданите и малкия бизнес. Тя има по-масов и ежедневен характер. За повече подробности виж ЦИД, “Измерване и наблюдение на корупцията – световна практика и българския опит”, София, 1999.

<sup>59</sup> За някои видове бизнес, при които се изискват по-специални лицензи – аптеки, игрални зали и други – институциите стават с няколко повече.

изчаква заключението на едната, за да се отиде при другата, което значително забавя процеса;

- 1.5. Неясните правила, недостатъчното приемно време на институциите и ограниченият достъп до информация какво точно и в какъв вид трябва да бъде направено забавят процеса на стартиране на бизнес, увеличават транзакционните разходи на фирмите и създават условия за корупция в местната администрация;
- 1.6. Наблюдава се повсеместно неспазване на законно установените срокове по най-различни причини – като се започне от предвидените в закона - искане на допълнителни документи и внасяне на поправки във вече представените - и се стигне до отсъствие на служителя, който се занимава с това, липса на време за написване на документа, та дори липса на хартия, на която да бъде написан. Голяма част от включените в процедурата институции не притежават компютърна техника и това естествено забавя процеса на обслужване на фирмите. Всяко забавяне обаче, увеличава корупционната нагласа в предприемачите, защото разходите нарастват ежемесечно<sup>60</sup>, а възвращаемостта е нулева. Единият възможен изход от ситуацията е да се започне работа без лиценз, но в този случай винаги съществува риска от санкции или рекет от страна на контролните органи. Другият изход е в плащането на подкуп с цел ускоряване на лицензионния процес и стартиране на легален бизнес;
- 1.7. Наблюдава се тенденцията всяко отделно звено на държавната администрация да работи самостоятелно, без да координира действията си с останалите участници в процеса, да усложнява процедурите, доколкото му е възможно, като едновременно с това прехвърля разходите по прилагането им на навлизания в бизнеса;
- 1.8. Общинската администрация си вмениява допълнителни контролни функции, като изисква копия от всички възможни налични до този момент официални документи, издадени по силата на нормативен акт от други институции, както и копия от документи, които се съхраняват безсрочно в нейния собствен архив. Това забавя абсолютно неоправдано процеса на стартиране на бизнес, увеличава транзакционните разходи на фирмите и се превръща в източник на корупция в местната администрация;
- 1.9. За започването на бизнес в сферата на търговията и услугите, в общия случай, е необходима т.нар. регистрация на търговски обект. Регистрацията на търговския обект е от компетенцията на общинската администрация, като нейните правомощия произтичат от чл.22 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) според, който общинският съвет има право да регулира дейностите от местно значение. Това е и основната причина, поради която не съществуват унифицирани правила и изисквания за регистрация на търговски обект в страната. Всяка община издава собствена наредба, има собствени формуляри и въвежда собствени правила на играта;
- 1.10. Основавайки се на неясната формулировка на чл.22 от ЗМСМА, общинските администрации често издават наредби, заповеди и инструкции, с които тълкуват или редактират текстове от нормативни актове от по-висок ранг;

---

<sup>60</sup> Независимо от факта, че обекта е затворен, предприемача плаща наем, защото договора за наем е сключен (без него не може да се стартира процедурата по регистрация на обекта), извършва ремонт (за да приведе помещението в съобразен с изискванията на ХЕИ и ПАБ вид) и т.н.

1.11. Друг проблем, който не трябва да се подценява, е временният характер на голяма част от разрешителните и сертификатите (те трябва да бъдат подновявани през определен период от време, обикновено от една до три години). За онези, пък, които имат постоянен срок, периодично се сменят изискванията за тяхното придобиване и така предприемачите отново трябва да ги подновяват, като със всяко подновяване се налага и заплащането на нова такса. Въвеждането на подобни допълнителни квази-данъци, съчетано с непрекъснато променящата се нормативна база, правят бизнеса средата несигурна;

1.12. При извършването на полевата работа по проекта бяха идентифицирани няколко основни начина за вземане на подкуп, като прави впечатление, че парите в брой очевидно вече не са на мода.

- Първият и явно най-широко разпространен начин е неодобряването на представените проекти или реализираните услуги и препращането към *конкретна частна фирма*, която да извърши услугата отново, на цени понякога по-високи от пазарните, която освен това не винаги издава фактура за получените суми;
- Друг начин, също разпространен напоследък е спонсорство на общината.

Това са методи за вземане на подкуп неупоменати в чл. 301 от Наказателния кодекс<sup>61</sup> и вероятно затова преобладаващо използвани.

1.13. Ситуацията в малките градове е различна от тази в столицата. В малкия град, където всички хора се познават, основните проблеми не са в общината, а в регионалните звена на централните институции като ХЕИ, ПАБ, ДВСК, Енергоснабдяване и други, които не притежават необходимата самостоятелност. За разлика от малките и средни градове, където анонимността на общинския служител е невъзможна, в столицата голяма част от проблемите са в отдел “Стопански” и отдел “Архитектурен” на общините;

## **2. Препоръки:**

Настоящите препоръки представляват система от мерки, които биха дали положителен резултат само и единствено ако се прилагат едновременно. Условно можем да ги разделим на принципни предложения и практически решения.

### **2.1. Принципни предложения:**

2.1.1. Държавното регулиране трябва да се ограничи до опазване на здравето на гражданите, обществения ред и националната сигурност;

2.1.2. Когато се приеме, че лицензирането е приемлив начин за регулиране, трябва да се спазват поне три принципа:

- първо, лицензионни режими трябва да се въвеждат само със закон, в който да са изрично посочени всички необходими и достатъчни условия за получаване на лиценза. В нормативните актове не трябва да има разпоредби, позволяващи на

---

<sup>61</sup> Раздел IV

#### **Подкуп**

Чл. 301. (1) (Изм. - ДВ, бр. 51 от 2000 г.) Длъжностно лице, което приеме дар или каквато и да е друга имотна облага, която не му се следва, за да извърши или да не извърши действие по служба или заедно е извършило или не е извършило такова действие, се наказва за подкуп с лишаване от свобода от една до шест години.

- администрацията да налага допълнителни изисквания извън посочените в закона;
- второ, лицензите трябва да са безсрочни, като подлежат на отнемане при констатиране на нарушения;
  - трето, трябва да се забрани на държавните институции да изискват информация, предоставена вече на друг държавен орган или публичен регистър, т.е. администрацията трябва да поеме за своя сметка разхода по обмяната на информация между отделните ѝ звена;
- 2.1.3. При нарастване броя на фирмите и разнообразието в частния сектор се увеличава и обемът на работа, която би трябвало да извършват лицензиращите и контролиращите институции. Проблемите, породени от липсата на възможности и капацитет в администрацията, могат да бъдат решени чрез намаляване броя и опростяване на съществуващите процедури и изграждане на компютърна мрежа между отделните държавни институции и публични регистри;
- 2.1.4. Актовете на местната власт и индивидуалните административни актове на държавните институции (като инструкции, наредби, методики, заповеди и т.н.), засягащи бизнес средата, трябва да бъдат публични. Наскоро приетата Наредба за регистъра на административните органи и издаваните от тях актове е стъпка в тази посока;
- 2.1.5. Наложителна е промяна в проектозакона за нормативните актове в посока въвеждане на изискване за предварителна оценка на въздействието на новите нормативни актове. Т.е. осигуряване на предварителни обсъждания и анализ на всички очаквани положителни и отрицателни ефекти, както и кой би ги понесъл. Широкото участие в обсъжданията позволява:
- да се прецени ползата или вредата за различни обществени кръгове;
  - да се разбере кой какво печели, кой какво губи и кой накрая плаща сметката;
  - да се избегнат ненужни разходи по прилагането, разясняването и съобразяването с нормативните актове;
  - както и да се сравнят разходите и ползите от въвеждането на дадена норма с пропуснатите ползи от невъвеждането на други варианти на решение на проблема.
- 2.1.6. Правомощията на местната власт трябва да бъдат ясно определени и чл. 22 на Закона за местното самоуправление и местната администрация трябва да бъде отменен. Законът по-скоро трябва да определи конкретни области, в които местната власт да има право да регулира. Макар и на пръв поглед промените в този закон да изглеждат лесни, фактическите мотиви на общините по определянето на такси по регистрация и други услуги произтичат от общата правна рамка на тяхната финансова самостоятелност;
- 2.1.7. Правителството трябва да продължи работата си по прегледа на сега действащите разрешителни, лицензионни и регистрационни режими. Един от вариантите за ограничаване на регламентите е намаляване на времето, в рамките на което те действат или тяхното преразглеждане. Трудностите, произтичащи от регламентите, могат да се ограничат, ако се налага по-рядко да се обръщаме към държавните органи за подновяване на разрешения и получаване на информация.

Някои примери:

- German Blue Checklist поставя проблема за ограничаване на периода, в който регламента действа и при възможност предпочита експериментално тестване на регламентите;

- U.S. Paperwork Reduction Act ограничава периода на прилагане на федерални изисквания за поддържане на документи до три години; след този период, ресорната агенция следва да премахне наложените изисквания, освен в случаите, когато независими наблюдатели от Office of Management and Budget преценят, че те служат на федералното управление и налагат ниски разходи на обществото;
- Японският модел предлага изпитване на възможностите за разсрочване на времевите ограничения за прилагане на разрешителното, което да избегне регулярното повторно кандидатстване.
- Датските директиви изискват въвеждане на регламенти в експериментален вариант;
- Според финландския наръчник за изработване на норми, постановленията и наредбите действат за определен период, който не надхвърля пет години. Финландският Закон за нормите изисква оценка на нормата на всеки пет години - необходимост и подходяща форма за определяне на нуждата от ревизиране на регламента.<sup>62</sup>

## 2.2. Практически решения

Предложените тук решения имат за цел без значителни разходи на средства да намалят разхода на време на предприемачите и да въведат прозрачност в отношенията им с държавните учреждения.

В бюрата на статистиката (първата спирка след фирменото отделение на съда в процеса на фирмена регистрация) и общинските съвети (най-достъпното бюро в последващите отношения с администрацията) следва да се изложат ясни, изчерпателни и правно-технически издържани описания на всички изисквани документи, издаващите ги инстанции, таксите и сроковете за издаването им, по видове фирми с изрично посочване на основанието, на което те се изискват. Тези описания ще осигурят една своеобразна инвентаризация на процедурите, която ще установи пречките и ще съдейства за общественото обсъждане на възможните подобрения;

2.2.2. Формулярите, които се попълват, трябва да бъдат общодостъпни с възможност за справка с правилно попълнени примерни образци. Актовете (наредби, инструкции, заповеди, правила и др.), на основата на които се изисква едно или друго действие или документ, също трябва да бъдат достъпни за предприемачите;

2.2.3. Част от сега действащите процедури и особено т.нар. "търговска регистрация" трябва да преминат от разрешителен на регистрационен режим. Предприемачът трябва да уведоми със заявление общината за своето местонахождение, работно време, идентификационни номера и номерата на притежаваните сертификати, а контролните органи са тези, които трябва да проверят истинността на данните, ако се съмняват в нея;

2.2.4. Необходима е промяна в приемното време на служителите, издаващи разрешителни, от няколко часа седмично към седмично работно време, с установена и непроменяема ритмичност;

2.2.5. Очевидно е, че административно-наказателните разпоредби в нормативните актове не са сериозен аргумент в полза на спазването им от страна на институциите. Много от предприемачите се оплакват от повсеместно неспазване на сроковете, но никой не търси правата си по съдебен ред и основна причина за това е липсата на доверие в съдебната система. Един от възможните начини за осигуряване на спазването на законно-

<sup>62</sup> Виж OECD, 1993, *The design and Use of Regulatory Checklists in OECD Countries*, page 31-32, Paris.

установените срокове от страна на държавната администрация е въвеждането на т.нар. “мълчаливо съгласие”, т.е. при липса на писмено изразено становище, аргументиращо отказ от разрешително, съгласието се смята за получено. Самият сертификат, удостоверяващ разрешението, може да бъде получен по-късно, какъвто е случаят с удостоверението за данъчна регистрация на фирмите;

2.2.6. Едно добро решение в посока към намаляване на разходите както на предприемачите, така и на администрацията е обслужването “на едно гише”. По този начин ще се премахне дублиращото съгласуване с различни инстанции, което значително ще намали разхода на време и пари при навлизане в бизнеса. Намаляването на разходите на администрацията ще дойде с времето, ако се преодолее объркването в правомощията на отделните институции. “Едното гише” може спокойно да обедини представители на противопожарните служби, ХЕИ, ВиК, “Топлофикация”, органите по опазването на околната среда, служителите по архитектура и благоустройство и др. Една от пречките както пред нормализирането на работното време, така и пред въвеждането на “едното гише”, сега е обстоятелството, че повечето регламенти изискват разрешение от началника на съответния отдел. При опростени и ясно формулирани публични критерии разрешението спокойно може да се дава от служител от по-нисък ранг.

За по-големите градове е възможно съсредоточаването на разрешенията, последващи фирмената регистрация (противопожарните служби, ХЕИ, ВиК, “Топлофикация”, органите по опазването на околната среда, служителите по архитектура и благоустройство и др.) на едно място, а за по-малките градове е възможно функционирането на “едно гише” за всички инстанции след съда;

## **VI. Извадки от мненията на предприемачите за проблемите свързани с навлизането и оперирането в бизнеса**

В края на настоящия доклад, екипът ни се изкуши да представи в оригинален вид някои от мненията на интервюираните предприемачи, те са достатъчно показателни и не се нуждаят от допълнителен коментар:

“Ако сега трябваше да започвам, никога не бих се наела да започна бизнес.”

“Мога да кажа колко време отнема общо – нямам спомен по колко пъти съм ходила за всяко разрешително по отделно. Това е просто безпаметно много.”

“Ходих много пъти и накрая се отказах. Платих на фирма да го свърши вместо мен.”

“По време на проверките се хващат за всичко. Като решат да ти вземат парите няма спасение. Винаги намират за какво да се хванат.”

“Трябва да си вишист с висше юридическо образование за да можеш да си отвориш кафе.”

“Пред кого да протестирам? Съд, адвокат, пари и никакъв резултат.”

“Вместо да мислим как да работим по-ефективно, 60% от времето ни отива в това да мислим как да се оправим с данъчните и проверяващите.”

“Правила на играта трябва да има, но те да са ясни и да са за всички”

“Институциите не поемат никаква отговорност”

“Вече три години не одобряват проектите. Трима архитекти се смениха вече. Периодично дават становище и ги връщат за нещо допълнително. Предпочитаме да работим незаконно, отколкото да чакаме и да стоим без работа две семейства.”

“Докато извадим разрешителното от пожарната се смени закона и изискванията. Излязоха и нови такси. Докато се оправим с това му изтече срока и отново трябваше да го подновяваме.”

“Изискванията се разбират само от инспекторите”



“Централизацията става все по-голяма и пречи. За всяко нещо се ходи до София и се харчат много пари за път”

“Не искам никой да ми помага, искам само да не ми се пречи”

“Хората трябва да са лоялни и честни. Заради себе си и заради децата си. Не можеш да учиш децата си на непочтеност!”

## Съкращения

<b>ДВСК</b>	Държавен ветеринарно - санитарен контрол
<b>ДНСК</b>	Дирекция за национален строителен контрол
<b>ДПК</b>	Данъчно процесуален кодекс
<b>ЗМДТ</b>	Закон за местните данъци и такси
<b>ЗМСМА</b>	Закон за местното самоуправление и местната администрация
<b>ЗТ</b>	Закон за туризма
<b>ЗТСУ</b>	Закон за териториално и селищно устройство
<b>ЗТТИ</b>	Закон за тютюна и тютюневите изделия
<b>ИПИ</b>	Институт за пазарна икономика
<b>НОИ</b>	Национален осигурителен институт
<b>НСИ</b>	Национален статистически институт
<b>НСПАБ</b>	Национална служба пожарна и аварийна безопасност
<b>ПАБ</b>	Пожарна и аварийна безопасност
<b>ППЗТСУ</b>	Правилник за прилагане на Закона за териториално и селищно устройство
<b>ППЗТТИ</b>	Правилник за прилагане на закона за тютюна и тютюневите изделия
<b>ППО</b>	Противопожарна охрана
<b>РИОС</b>	Регионална инспекция по околна среда
<b>СГО</b>	Софийска голяма община
<b>СДКО</b>	Специализирани държавни контролни органи
<b>СУСО</b>	Софийско управление социално осигуряване
<b>ТДА</b>	Териториална данъчна администрация
<b>ТДУ</b>	Териториално данъчно управление
<b>ТЗ</b>	Търговския закон
<b>ХЕИ</b>	Хигиенно - епидемиологична инспекция

**СТОЛИЧНА ОБЩИНА**

**Район “Студентски”**

София, Студентски град, бл. № 5, п.к. 1700, тел.: 686 – 116, факс: 687 – 345

---

...../.....  
(регистрационен индекс, дата)

**НЕОБХОДИМИ ДОКУМЕНТИ ЗА ОДОБРЯВАНЕ ПРОЕКТ ЗА  
ПРЕУСТРОЙСТВО НА ПОМЕЩЕНИЯ СЪГЛАСНО ЧЛ. 216 И  
220 ОТ ПНТСУ**

1. Молба от собственика /собствениците/ – свободен текст.

Подписва се от всички собственици или техен пълномощник с нотариално заверено пълномощно. За общи помещения в етажна собственост молбата е от Председателя на ЕС, и към нея се представя протокол за съгласие на всичките /100% - това се отбелязва/ собственици с нотариално заверен подпис – декларация на Председателя. В протокола точно се записва дейността, да която се преустройва помещението.

За лично собствени помещения в ЕС в приземния етаж със самостоятелен изход навън, съгласие (100%) се изисква само за складова или шумно търговска дейност. Ако не е шумно, но е разположено на приземния етаж или няма самостоятелен изход навън – съгласие на общото събрание на собствениците. Виж чл. 56 от ЗТСУ, чл. 45 от Наредба № 5 ПНТСУ и чл. 3, ал.3 от Наредбата за обществения ред и опазване на общинските имоти на територията на СГО.

2. Документи за собственост на имота или помещението.
3. Ако преустройството предвижда търговска дейност – решение от РС за фирмена дейност. Ако се отдава под наем – договора за наем.
4. Проект в три екземпляра със следните части:
- архитектурна – съдържаща архитектурно заснемане на съществуващото положение и проект за новото, изясни с необходимата записка, ситуация, планове, разрези, фасади, обзавеждане с точни обозначения, легенди и т.н.;
  - конструктивна (включително статистически изчисления), ел., ВиК, ОВИ. Всяка от тези части да не се разработва ако преустройството не предвижда изменения по нея, като това се записва в архитектурната записка. Проектите се изработват от правоспособна фирма. На челния лист се записват точна фирмата извършила проектирането, както и имена и подписи на автора на проекта, КТК и отговорни лица на фирмата. На обратната страна на челния лист се нанасят пълни данни - трите имена, адрес, ЕГН, номер на дипломата или друг документ, установяващ техническата правоспособност на автора на проекта и на КТК. Всичките чертежи, записки и челни лица се подписват от собствениците (Председателя на ЕС) и подпечатват с печата на фирмата – проектант.

Проектите да са съгласувани с ХЕИ, СДВР – СПО, РИОС и други в зависимост от вида дейност.

5. Документи за захранване от обслужващите фирми НЕК – АД “Електроснабдяване”, СП “ВиК” и “Топлофикация” АД (ако сградата е топлофицирана).

6. При обекти за узаконяване проектът се озаглавява “заснемане за узаконяване”.  
Провежда се изискуемата от ЗТСУ санкционна процедура и след това се разглежда документацията, към която се прилагат и санкционните документи.
  7. Настоящите указания можете да получите в стая 316 всеки ден.
- Ако желаете уточняващи подробности, заповядайте в стая 403 или 417 в приемното време.

ГЛ. АРХИТЕКТ  
РАЙОН “СТУДЕНТСКИ”:

юни 1996 г.

**Протокол образец 16**

Строеж: .....  
Местонахождение: .....  
Инвеститор: .....  
Независим строителен надзор .....  
Изпълнител: .....

**ПРОТОКОЛ**

На Държавната приемателна комисия (ДПК) за установяване на годността за ползване на строежа (частта, етапа от него): .....

ДПК, назначена със Заповед № ..... от ..... г. на ..... (прил. № 1), на основание доклад № ..... на независимия строителен надзор, в състав:

Председател: .....  
(трите имена, ЕГН, длъжност)

Зам.-председател: .....  
(трите имена, ЕГН, длъжност)

и Членове: .....  
(трите имена, ЕГН, длъжност)

1. Специализирани контролни органи на министерства и ведомства съобразно правомощията им. ....
  2. Представители на инвеститора (собственика). ....
  3. Допълнително привлечени специалисти с писмена заповед на председателя на ДПК. ....
  4. Подпомагащи дейността на ДПК лица - представители на инвеститора (собственика). ....
- се събра на свое първо заседание, проведено на ..... г.

В процеса на работата си ДПК

**КОНСТАТИРА:**

А. Участници в строителството са:

1. Собственици на терена:  
.....  
държавата (министерство, ведомство), общината; лице (имената) и основание (закон, друг нормативен акт; акт за собственост и т. н. - прилагат се копия)
2. Инвеститор/и/:  
.....

(Лице - юридическо, физическо, и основание. В случай на жилищно строителство се описват всички притежатели на части от правото на строеж или на идеални части от имота, а при ЖСК - само УС на ЖСК. Прилагат се копия от основанията)

3. Независим строителен надзор:  
.....  
(основание - прилага се)

4. Проектант:  
.....  
(описват се фирмата и основанието)

5. Главен изпълнител:  
.....  
(основание - прилага се)

- 5.1 .....

5.2 .....

5.3 .....

(подизпълнители, монтажници, наладчици - основание)

6. Технически ръководител:

.....

(трите имена, домашен адрес, ЕГН, основание)

Б. По изпълнение на СМР:

1. Строежът, частта, етапът от него, представлява:

.....

(описва се)

Всички промени в процеса на строителството са в рамките на допусканите по действащата техническа нормативна база и са отразени в изпълнителната документация.

Така изпълнен, строежът може да понесе натоварванията съгласно действащата нормативна уредба. Констатацията е направена и въз основа на съставения акт обр. 14 (приложение № ....).

1.1. Строежът е изпълнен съгласно изискванията на ЗТСУ, ППЗТСУ и др.

(описват се издадените строителни книжа и други документи)

1.1.1. - документ за собственост (учредено право на строеж)(приложение № ....);

1.1.2. - виза за проектиране (приложение № ....);

1.1.3. - одобрени (съгласувани) проекти на ..... г. и изпълнителна документация;

1.1.4. - разрешение за строеж (приложение № ....);

1.1.5. - протокол за определяне на строителна линия и ниво (приложение № ....);

1.1.6. - констативни протоколи за извършени проверки при достигане на нива, котлован; цокъл; корниз и било (приложение № ....);

1.1.7. - удостоверение по чл. 229а ППЗТСУ (приложение № ....);

1.1.8. - декларация за наличието на водени и приключени преписки в ДНСК (регионалната ДНСК) и в общинската администрация (приложение № ....);

1.1.9. - декларация за водени и приключени дела (приложение № ....);

1.1.10. - акт обр.15 (приложение № ....);

1.1.11. ....

1.2. В процеса на строителството са настъпили и по-съществени промени спрямо одобрените проекти, съответно одобрени (съгласувани), както следва:

а) .....

б) .....

1.3. По време на строителството са взети (не са взети) необходимите мерки за запазване от повреди околното пространство (провода, съоръжения, тротоари, бордюри, настилки, стълбове, зелени площи, декоративни дървета, огради и др.) .....

.....

(описват се състоянието на околното пространство и отстранените повреди, ако има такива)

2. Извършени и недовършени видове СМР съгласно договора (договорите)за строителство НЯМА (ИМА - посочват се).

3. Изпълнението на носещата конструкция, вложените материали и изделия, монтираните инсталации ( в т. ч. В и К, електро-, топло-, ОВ, газо-, СОТ, асансьори и др. с повишена степен на опасност, домофони, мълниозащитни и т.н.), технологични линии и други машини и съоръжения е (не е) в съответствие със съответните технически норми, което личи и от представените на ДПК документи:

а) .....

б) .....

(описват се: съгласия за влагане в строителството на материали и изделия, сертификати, технически спецификации, проверки на инсталации, проби - единични, комплексни и 72-часови изпитвания и други съгласно спецификата на строежа и техническите изисквания).

4. Становища:

.....  
(становища на подкомисиите на отделните части, охрана на труда, експлоатацията (експлоатациите), доставчика, вкл. ел., В и К, топло-, газо- и т. н.)

В. По спазване на нормативните изисквания:(описват се всички официални становища на контролните органи), както следва:

- на ХЕИ .....
- на РИОС .....
- на ДВСК .....
- на ПАБ - МВР .....
- на ДТН .....
- на Енергоснабдяване .....
- на фирма В и К .....
- на БТК .....
- на община .....
- на кадастър .....
- .....
- .....

Въз основа на направените констатации Държавната приемателна комисия  
РЕШИ:

I. Вариант

#### ПРИЕМА СТРОЕЖА:

..... ,

който може да бъде ползван по предназначението си.

1. Комисията предлага на началника на ДНСК (РДСК) да издаде разрешение за ползване при спазване на следните ограничителни условия:

1.1. ....

1.2. ....

2. Комисията определя сроковете за отстраняване на недостатъците поизпълнените видове работи, както следва:

2.1. ....

2.2. ....

3. Гаранционните срокове се определят съгласно Закона за задълженията и договорите.

Неразделна част от протокола са документите по раздел Б (т. 1.1.1, 1.1.2, от т. 1.1.4 до т.

1.1.10, 1.1...) и т. 3, букви "а", "б",... и тези по раздел В.

Този протокол беше съставен и се прочете на последното заседание на

ДПК, състояло се на ..... г., до което не бяха заявени особени мнения.

II. Вариант

ОТКАЗВА приемането на строежа (частта или етапа от него) по следните

причини:

1.1. ....

1.2. ....

2. Комисията предписва да се изпълнят допълнителни видове работи или ограничения като условие за приемане на строежа (включително и работи по възстановяване на околното пространство), както следва:

.....

3. Комисията обявява представения акт обр. 15 за недействителен.

Неразделна част от протокола са документите по раздел Б (т. 1.1.1, 1.1.2, от т. 1.1.4 до т. 1.1.10, 1.1...) и т. 3, букви "а", "б", . . . и тези по раздел В.

Този протокол - обр.16, се състави на последното заседание на комисията, състояло се на . . . . . г.

Председател: . . . . .

Зам.-председател: . . . . .

Членове:

1. . . . . 5. . . . .

2. . . . . 6. . . . .

3. . . . . 7. . . . .

4. . . . . 8. . . . .

Забележки:

1. При съставяне на протокол обр.16 се ползват само текстовете, които са необходими съгласно характера на строежа, констатациите и решенията на приемателната комисия.

2. Навсякъде фирми и лица се изписват съответно с пълните им наименования, трите имена по паспорт, адреси и ЕГН.

3. При наличие на особени мнения същите се отбелязват в протокола след решенията на приемателната комисия и се прилагат, ако са представени в 3- дневен срок от датата на последното заседание на комисията.





- 1.....
- 2.....
- 3.....
- 4.....

**Подпис:**  
(име, презиме, фамилия, печат)

Приложение № 4

ДО  
КМЕТА  
НА ОБЩИНА САМОКОВ

**З А Я В Л Е Н И Е**

От.....  
/име, презиме, фамилия/

адрес.....

.....  
/град, село, улица №, квартал, блок № вход, етаж, апартамент/  
с ЛП сер №...../..... издаден на..... год. от

ЕГН.....дан.

№.....

БУЛСТАТ.....

**Г-Н КМЕТ,**

Моля, да ми бъде издадено удостоверение за разрешение /лиценз/ по чл. 32 от Правилника за приложение на Закона за тютюн и тютюневите изделия /обн. в ДВ бр. 18 от 1994 год./ за **ТЪРГОВИЯ С ТЮТЮНЕВИ ИЗДЕЛИЯ** в

.....  
/посочва се типа, името и точния адрес на обекта, улица №, квартал, бл. № вх., ет., ап. обособен щанд, отдел за продажба на тютюневи изделия/  
стопанисван от  
мен.....

.....  
/посочва се името на фирмата или стопанското дружество/  
....., което представлявам.

с работно време: от..... до..... часа

Прилагам следните документи:

1. Удостоверение за актуално съдебно състояние на фирмата ф.д №.....дата.....год.
2. Копие карта по регистър "Булстат" №.....дата.....
3. Удостоверение за данъчна регистрация от.....год.
4. Удостоверение от ТДУ по местонахождение на седалището на заявителя за дължимите държавни вземания №.....от.....от.....год. кв. за платен наем по договор с общината №.....от.....год.
5. Заповед /удостоверение/ за категоризация на обекта /отнася се за заведения за хранене и развлечения – ЗХР/ №.....от.....год.;
6. Документи за въвеждане на обекта в експлоатация по ЗТСУ/Акт за приемане - обр.№16, разрешение за ползване, удостоверение или писмено заключение от отдел "ТСУ" на общината /№.....от.....год.
7. Документ за платена такса кв.№.....от.....год.
8. ....

гр. Самоков  
.....год

Заявител:

Приложение № 5

**ДО  
КМЕТА  
НА РАЙОН “МЛАДОСТ”**

**З А Я В Л Е Н И Е**

от.....  
домашен адрес.....  
собственик на стационарен обект.....  
/управител/ на фирма.....  
адрес на обекта.....

ГОСПОДИН КМЕТ,  
ЖЕЛАЯ, ДА МИ БЪДЕ ИЗДАДЕН Л И Ц Е Н З , В СЪОТВЕТСТВИЕ С НАРЕДБА ПО ПОСТАНОВЛЕНИЕ №  
54 ОТ 06.04.2000 ГОДИНА ЗА:

**ТЪРГОВИЯ С ВИНА И СПИРТНИ НАПИТКИ**

ПРИЛАГАМ СЛЕДНИТЕ ДОКУМЕНТИ:

1. УДОСТОВЕРЕНИЕ ЗА РЕГИСТРАЦИЯ НА ТЪРГОВСКИ ОБЕКТ...../.....
2. УДОСТОВЕРЕНИЕ ЗА АКТУАЛНО СЪДЕБНО СЪСТОЯНИЕ /оригинал/.....
3. УДОСТОВЕРЕНИЕ ЗА ДАНЪЧНА РЕГИСТРАЦИЯ.....
4. БУЛСТАТ.....
5. ДОКУМЕНТ ЗА ПЛАТЕНА ТАКСА /оригинал/.....
6. СХЕИ.....

ДАТА:

ПОДПИС:

**ДО: Г-Н КМЕТА  
НА Р-Н "СТУДЕНТСКИ"**

**З А Я В Л Е Н И Е**

От....., ЕГН.....  
Притежаващ л.п.с. ...., №...../.....199...г. изд.от .....  
Домашен адрес.....  
Собственик /управител/ на стационарен обект:.....  
На фирма /дружество/: .....  
Адрес на обекта .....

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН РАЙОНЕН КМЕТ,**

В съответствие с **Наредбата** за лицензиране на производителите на вино, спирт и спиртни напитки и реда за търговия с вина, спиртни напитки и тютюневи изделия (обн. ДВ.Бр.90/22.10.1993г.), както и заповед **РД-09-622/01.11.1993г. на Кмета на СО, ЖЕЛАЯ ДА МИ БЪДЕ ИЗДАДЕН ЛЕЦИНЗ** за:

**1.Търговия с вина и спиртни напитки**

**2. Търговия с тютюневи изделия**

/нужното се зачертава/

**Прилагам следните документи:**

1. Удостоверение за регистрация на търговски обект №...../....., издадено на основание **Раздел II** от **Наредбата** за извършване на търговска дейност на територията на СО.
2. Санитарно разрешително от **СХЕИ** №...../.....за търговия със спиртни напитки и тютюневи изделия.
3. Удостоверение №...../.....от **ТДУ /ТДС/**
- 4.....
- 5.....
- 6.....

гр.София  
....199..г.

**ПОДПИС:**  
/име, презиме, фамилия, печат/



**СТОЛИЧНА ОБЩИНА  
РАЙОН "ЛОЗЕНЕЦ"**

*п.к. 1000 София, бул. "Васил Левски" № 2  
тел. централа 63391 факс: 65 66 04*



**ДО КМЕТА  
НА РАЙОН "ЛОЗЕНЕЦ"**

**ЗАЯВЛЕНИЕ  
ОТ**

.....  
домашен адрес: .....  
собственик /управител/ на стационарен обект .....  
фирма:.....  
адрес на обекта:.....

ГОСПОДИН НИКОЛОВ,

Желая да ми бъде издаден в съответствие с Наредбата за условията и реда за регистриране, лицензиране, заличаване от регистъра и отнемане на лицензиите данните, подлежащи на вписване, начина на водене на дневниците, съдържанието и формата на декларациите на реколтата и стоквата наличност и контрола върху лицензираните лица и дейността им и Заповед № РД-09-355/10.05.2000г. на Кмета на СГО: **Лецинз за търговия с вино , продукт от грозде и вино, спирт, дестилати и спиртни напитки**

Прилагам следните документи :

1. Удостоверение за актуално съдебно състояние към датата на подаване на документите;
2. Копие от картата за идентификация по регистър БУЛСТАТ и копие от удостоверението за данъчна регистрация;
3. Справка за местонахождението и точно описание на обекта /обектите/ или регистрационен /идентификационен/ номер на превозното средство;
4. Копие от санитарното разрешение за въвеждане в редовна експлоатация на търговския обект, издадено от директора на съответната регионална хигиенно-епидемиологична инспекция;
5. Документ за платена такса.

ДАТА:.....

ПОДПИС:.....  
/печат/

**До КМЕТА  
на Община Самоков**

**ЗАЯВЛЕНИЕ**

от.....  
/име, презиме, фамилия/  
**Адрес по местоживееене**.....  
/град, село, ул.№, ж.к.- бл. вх. ет. ап./  
с л.п. сер /л.к./.....№...../.....издаден /а/ на.....год.  
от.....ЕГН.....  
Управител на фирма  
/ЕТ/.....  
/наименование на фирмата, ЕТ, дружество и т.н./  
ф.д №.....от.....год.....Булстат.....д.н.....

**Г-н КМЕТ,**

Моля на основание чл. 27 и 28 от Наредба за лицензиране – ПМС№ 54 от 06.04.2000 год.  
/Д.В. бр. 31/ да ми бъде издадена ЛИЦЕНЗИЯ за ТЪРГОВИЯ на..... с ВИНО,  
ПРОДУКТИ ОТ ГРОЗДЕ И ВИНО, СПИРТ, ДЕСТИЛАТИ

/едро, дребно/  
И СПИРТНИ НАПИТКИ в обект  
/МПС/.....  
/посочва се точното наименование – описание  
.....  
на обекта, регистрационен – идентификационен № на МПС/  
намиращ се на  
адрес.....

/гр. с.. улица №, ж.к.- бл. вх, ет. ап./  
с работно време: сутрин от.....до.....и след обяд  
от.....до.....часа.

**ПРИЛАГАМ СЛЕДНИТЕ ДОКУМЕНТИ:**

9. Удостоверение за актуално съдебно състояние на фирмата ф.д №.....дата.....год.
10. Копие карта по регистър “Булстат” №.....дата.....
11. Удостоверение за данъчна регистрация от.....год.
12. Копие от Санитарно разрешение от РХЕИ №.....от.....год.
13. Декларация по чл. 29, 30 и 31 на Наредбата от.....год.
14. Удостоверение от ТДУ по местонахождение на седалището на заявителя за дължимите държавни вземания №.....от.....год. кв. за платен наем по договор с общината №.....от.....год.
15. Заповед /удостоверение/ за категоризация на обекта /отнася се за заведения за хранене и развлечения – ЗХР/ №.....от.....год.;
16. Документи за въвеждане на обекта в експлоатация по ЗТСУ/Акт за приемане - обр.№16, разрешение за ползване, удостоверение или писмено заключение от отдел “ТСУ” на общината /№.....от.....год.
17. Документ за платена такса кв.№.....от.....год.

гр. Самоков.....200...год

ЗАЯВИТЕЛ:

Приложение № 9

ДО

КМЕТА  
НА ОБЩИНА СЕПТЕМВРИ

## ЗАЯВЛЕНИЕ

От .....  
живущ в гр. /с./ ..... ул. .... № .....  
собственик на фирма .....  
данъчен номер ..... Булстат .....

Господин Кмет,

На основание чл. 27 ал. (1) от Наредбата за условията и реда за регистриране, лицензиране, заличаване от регистъра и отнемане на лицензите на търговците на едро и дребна, извършващи търговия с вино, спирт и спиртни напитки, приета с ПМС 54 от 06,04,2000 г. / обн. в ДВ бр. 31/2000 г./ моля, да ми бъде издаден лиценз за продажба на вина, спирт и спиртни напитки за:

ОБЕКТ: .....  
НАМИРАЩ СЕ В ГР./С./ ..... УЛ ..... № .....  
С РАБОТНО ВРЕМЕ: ОТ ..... ДО ..... ЧАСА

За целта прилагам следните документи:

1. Удостоверение за актуално съдебно състояние на фирмата
2. Копие от картата по БУЛСТАТ
3. Копие от удостоверението за данъчна регистрация
4. Копие от санитарно разрешително
5. Документ за платена такса

гр. Септември  
дата .....

С уважение: .....



**ДЕКЛАРАЦИЯ**

**/в изпълнение на чл. 29 ал. 1 т.1 и 2, чл. 30 и 31 на Наредбата за лицензиране - ПМС №54 ОТ 06.04.2000 год./**

Подписаният

.....  
от гр. /с/ ..... ул..... № .....  
ж.к..... бл. .... вх..... с  
л.п.с..... л.к....., издаден/а/ на  
.....от.....

**декларирам, че:**

1. Не ми е съставен акт за нарушение при извършване на ТЪРГОВИЯ С ВИНО, С ПРОДУКТИ ОТ ГРОЗДЕ И ВИНО, СПИРТ, ДЕСТИЛАТИ И СПИРТНИ НАПИТКИ от контролен орган по чл 51 на Наредбата за лицензиране - ПМС №54 от 06.04.2000 год.
2. Две - годишният срок от влизане в сила на Наказателно постановление /НП/ № ..... от ..... год. за нарушение при извършване на ТЪРГОВИЯ С ВИНО, С ПРОДУКТИ ОТ ГРОЗДЕ И ВИНО, СПИРТ, ДЕСТИЛАТИ И СПИРТНИ НАПИТКИ е изтекъл / изтича на ..... год./.
3. Задължавам се да уведомя общината в 7-дневен срок при промяна на обстоятелствата по кандидатстване за лицензия със заявление, документи и платена такса.
4. Задължавам се да <sup>НЕ</sup> извършвам ТЪРГОВИЯ С ВИНО, С ПРОДУКТИ ОТ ГРОЗДЕ И ВИНО, СПИРТ, ДЕСТИЛАТИ И СПИРТНИ НАПИТКИ от обект или в превозно средство, които не са вписани в издадената ми лицензия, както и с такива, закупени от нерегистрирани или нелицензирани производители.
5. Задължавам се в изпълнение на чл. 27 /2/ от Наредбата и чл. 113 от ЗМДТ след изтичане на едногодишен срок от датата на издаване на лицензията да заплатя следващата се такса при изменение на ЗМДТ.

**За неверни данни нося отговорност по чл. 313 от НК.**

**ДЕКЛАРАТОР:** .....

..... 200 ... год.  
гр. Самоков

# И.П.И.

## ИНСТИТУТ ЗА ПАЗАРНА ИКОНОМИКА

бул. "Патриарх Евтимий" 32,  
Пощ. кутия 803,  
София 1000

тел./факс: (+2) 987 41 35,  
980 24 72, 981 29 75, 980 58 28  
e-mail: ime@omega.bg  
website: [www.ime-bg.org](http://www.ime-bg.org)

### Обща информация

ИПИ е първият независим икономически институт в България (неправителствена организация (Рег.# 831344929 — 15 Март, 1993, 729/XI/VI, стр. 169). Мисията на ИПИ е да развива и защитава пазарния подход при разрешаване на проблеми, с които България се сблъсква в процеса на стопански преход. Повече от три години ИПИ ежеседмично издаваше икономическото политическо радиопредаване "Живи пари", съвместно с най-голямата българска частна радиостанция "Дарик Радио".

### Приоритети на ИПИ за 1999 и 2000

- Развитие на кредитния и капиталовия пазар, и ипотечното финансиране
- Децентрализация, регионално развитие, частно изпълнение на обществени услуги
- Публично възлагане на обществени поръчки и създаване на конкурентна бизнес-среда
- Приложни икономически изследвания, подобряване на икономическата информация и образование
- Анализ на въздействието на правните норми и изследване на поправките в правната уредба

### Международни инициативи

- ИПИ е инициатор и съучредител на **Балканска мрежа** от институти за обществена политика, създадена за изследване на фрагментираните капиталови и финансови пазари, квази-фискалните субсидии и неформалния пазар на труда, въздействието на различни кризи и ембаргови ситуации, разпространяването и обмяната на идеи за регионално сътрудничество.
- ИПИ е съучредител на **3-E-Net** (мрежа от институции във възникващите европейски икономики), създадена от седемнадесет института от осем държави в региона, в подкрепа на пазарните реформи.
- ИПИ е член на **Economic Freedom Network** и съиздател на Световния годишен доклад за икономическата свобода.

### За първи път

Отговаряйки на нуждата за подкрепа на пазарната реформа и развивайки аргументи в полза на тази ориентация, ИПИ беше първата институция, провела изследвания в следните области:

- Българските бизнес-асоциации и техните услуги;
- Прозрачност на капиталовите пазари;
- Разходи по сделките на частния сектор;
- Неформална заетост;
- Неформални пазари на кредити в бедни региони;
- Въздействие на възлагането на обществени поръчки на държавни предприятия;
- Създаване на конкурентни свързани производства;
- Процедури при пресичане на държавните граници и транспортни разходи.

### Застъпничество от страна на ИПИ

В коалиция с други организации или сами, работещите в ИПИ разработват:

- Регламент на достъпа до информация и законодателство срещу измамата на капиталовите пазари (1993-1995, разработка на ИПИ и US SEC);
- Въвеждане на валутния съвет (защитна и обществено-обучаваща кампания, 1996-1997);
- Закон за защита на депозитите (1997, разработен от ИПИ);
- Данъчните реформи през 1997 и 1998 (анализ на разходите и ползите и защита на справедливо облагане);
- Стратегия за малките и средни предприятия - 1998 (разработване на условия за сделки при равни възможности, конкурентни условия, справедливо правителствено отношение, ниски разходи за водене на бизнес);
- Закон за защита на конкуренцията (1998, три разпоредби, осигуряващи по-широко и добро прилагане);
- Проектозакон за прехвърлящите и ипотечните облигации (1998-1999 разработен от ИПИ);
- Справедливо намаляване на ДДС през 1998 и обществено-благоденстваша данъчна система (разработка на ИПИ);
- Предварителна оценка на въздействието на регламентите: методология и лобиране и изследване на нужните промени в законодателството изобщо.

## ГЛАВА 2 СЪСТОЯНИЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ РЕГИСТРИ

### Увод

Това проучване е извършено в рамките на проекта на ПДИ “Къде и как да упражняваме правото си на информация”, финансиран от Фондация Отворено общество – София/ COLPI.

Изследването има за цел да очертае една картина на състоянието на публичните регистри в България, както от гледна точка на самите институции, така и от гледна точка на гражданите, търсещи информация от регистрите.

Подготовката на изследователските инструменти беше един от най-сложните етапи на изследването. Тази подготовка премина няколко етапа:

Първата стъпка беше да се направи един систематичен преглед на регламентирани регистри в България. Очевидно беше, че не е възможно да се проучат всички съществуващи или създаващи се регистри. Изборът на проучваните регистри беше свързан с основната цел на проекта, в рамките на който се осъществи проучването, а именно да се улеснят гражданите при търсенето на информация от регистрите. Ето защо бяха подбрани регистри, където търсенето е най-голямо. Хипотезата за най-търсените регистри беше проверена чрез пилотно проучване в 18 областни града в страната осъществено с помощта на координаторската мрежа на Програма достъп до информация.

На основата на резултатите от пилотното проучване изследователският екип от ПДИ и А.С.А. подготви и анкетните карти.

Проучването беше проведено чрез интервюта “лице в лице” с граждани и институции във всички областни градове. Интервютата с граждани са извършени пред/във входа на сградата, където са разположени съответните регистри. Анкетирани са само граждани, които са търсили “справка” в съответните институции.

За оперативните цели на проучването термина справка е определен по следния начин: *“Справка е писмена или устна информация, която гражданинът търси от регистрите на Съдилищата и Общината. Така например, справка не е заплащане на данъци, регистриране на фирма, регистриране на търговска дейност, явяване в съда, регистриране на МПС и т.н. Но справка е получаване на преписи или отговори на запитвания за това, колко и какви данъци дължим, какво е необходимо за получаване на разрешения и регистрации, за решения на съда, за собственост, за актуално състояние на фирма, за гражданско състояние и т.н.”*

Процесът на интервюиране беше контролиран от местни координатори на ПДИ. Броят на проведените интервюта с граждани, посетили различните институции, е както следва:

Таблица 1: Проведени интервюта с граждани

Институция	Брой анкетирани граждани пред институцията
Данъчна служба	60
Техническа служба	70
ГРАО	90
Поземлена комисия	52
Друга служба в общината	5
Районен съд	204
Служба по вписванията	73
Друго в съда	19

Софийски градски съд	20
Общо респонденти	593

В институциите са интервюирани деловодители и ръководители на отдели (административни секретари за Съдилищата), като данните, предоставяни от различни служители на една институция са обобщавани в един въпросник. По този начин интервюто представя обобщеното мнение на институцията, а не личното разбиране на отделни служители. Този подход бе възприет, тъй като задаваните въпроси разглеждат практиките на институцията, а не личната оценка на служителите за нейното състояние.

Посетени са общо 204 институции в страната, като са проведени общо 184 интервюта.

Таблица 2: Интервюта с институции

Институции	Брой Посетени служби	Брой проведени интервюта
Софийски градски съд (към деловодство граждански дела и ФО)	1	1
Окръжни съдилища(към деловодство граждански дела и ФО)	26	26
Районни съдилища (София- 1; Провинция - 26)	27	26
Служби по вписванията (София- 1; Провинция - 26)	27	23
Данъчни служби (София- 5; Провинция- 26)	31	20
Общински ГРАО служби (София- 5; Провинция- 26)	31	30
Общински технически служби (София- 5; Провинция - 26)	31	31
Общински поземлени комисии (София- 4; Провинция- 26)	30	27
Общо	204	184

В останалите 20 случая са получени откази. Данъчните служби аргументират отказа си със заповед на Началника на Главно управление на данъчната администрация, която забранява предоставянето на каквато и да е информация чрез интервюта, *поради предстоящи промени в структурата на системата*. В един от случаите, вече попълнена анкетна карта е иззета от началник Данъчна служба. Две интервюта в Районни съдилища в страната са отказани, но в последствие проведени след телефонен разговор с представител на А.С.А. В някои случаи, служители на институциите изискват *завеждане на акредитивното писмо на ПДИ* и въпросниците в деловодството, но от това не следва позитивен отговор. В други случаи просто е получен категоричен отказ за предоставяне на каквато и да е информация. Така или иначе, отказите съставляват под 10% от посетените институции.

Повечето от отказите са аргументирани с липса на време. В някои случаи деловодителите или техните ръководители преценяват, че отговорът на поставените въпроси относно броя на справките ще им отнеме 1-2 седмици. Последното само по себе характеризира организацията на работата в администрацията на регистрите. В този смисъл ситуацията на отказаните интервюта свидетелства не толкова за нежелание за съдействие, колкото за липса на институционализирана система, която би улеснила работата на самата администрация в регистрите. В повечето случаи, особено в по-големите окръжни градове и София деловодителите не са в състояние точно да преценят колко и какви справки предоставят на гражданите седмично. В някои единични случаи това става възможно за много кратко време. Така например, главният архитект на Община Оборище, София води отчет на всички молби, постъпили от граждани както и към коя служба са отправени и дали са удовлетворени. Данните от интервюто в случая са взети от неговите *лични* записки.

Събраната информация е представителна за страната, тъй като проучването е извършено във всички областни центрове на страната. Външната валидност на данните се потвърждава от относително високата хомогенност на резултатите по Общини със сходна големина. Структурата на предоставяните справки обаче има по-скоро индикативен характер. Точният брой на търсените и предоставени справки е трудно измерим, първо, поради липсата на систематизирана информация в самите институции и второ, поради многообразието на справките, търсени от гражданите. От друга страна, гражданите често не могат да уточнят точно каква справка са търсили. Така или иначе, данните имат относителна висока вътрешна валидност. Това се потвърждава от факта, че най-често търсените справки от гражданите се определят и като най-често предоставяни от самите институции.

Най-често използваните статистически мерки в анализите са “процент”, “средна аритметична стойност” и “медиана”. Процентът сочи делът на гражданите, потърсили справка в определена институция или делът, отговорили по определен начин на даден въпрос. В повечето случаи, той надхвърля 100%, защото гражданите са търсили повече от една справка или са посочили повече от един отговор. Медианата е средна стойност, над и под която има еднакъв брой случаи в дадено разпределение от стойности, например брой справки, посещения и т.н. Тази средна величина съответства на 50%-ия перцентил и е подходяща за използване в разпределения с високо разнообразие (стандартно отклонение) на стойностите. За разлика от аритметичната средна стойност, медианата *неутрализира* ефекта на крайно високите и ниски стойности. Тези статистически мерки са приложени върху всички зададени въпроси като цяло и поотделно според големината на Общините, възрастта, образователния ценз на гражданите и според всички посетени институции.

Подготовката на проучването и анализите на резултатите са проведени съвместно от ПДИ и А.С.А. Докладът е разработен от Дочо Михайлов (управител на А.С.А.) в сътрудничество с екип от експерти на ПДИ – адв. Александър Кашъмов, Гургана Жулева, Константин Паликарски, адв. Лидия Целова, Фани Давидова, Михаил Милчев. Полевата работа е извършена от местни анкетъори на А.С.А. под контрола на координатори на ПДИ в периода ноември – декември 1999 година.

## I. Търсене и предоставяне на справки

Тази част на доклада показва честотата на търсенето и предлагането на справки в посетените институции. Направени са сравнения на данните от интервютата с граждани и данните, предоставени от самите институции. Тези съпоставки са информативни сами по себе и не предполагат особена интерпретация. Все пак, там където *гражданските* данни се различават съществено от *институционалната* информация са търсени обяснения.

### I.1. Справки от общински и данъчни служби

В Общината гражданите търсят справки най-често от служба ГРАО (32.5%); 25.6% се обръщат към Техническата служба; 23.5% посещават Данъчната служба и 19.9% търсят справки от Поземлената комисия. Тази структура на търсените справки е характерна за цялата страна. Изключение прави София, където справките от Техническата служба (37.5%) и Данъчната служба (31.3%) се търсят по-често в сравнение с тези, от ГРАО (28.1%).

Таблица 3: В коя институция търсихте справка?

Процент, посетени общински служби	Общо	Рс;Бс; Пв;Вн	По- малък Град	<=37 год.	38-50 год.	>=51 год.	<= средно образ.	>= висше образ.
Данъчна служба	23.5	30.3	21.2	25.9	29.8	16.5	23.1	25.0
Техническа служба	25.6	36.4	22.2	21.0	33.0	23.7	18.5	39.0
Служба ГРАО	32.5	24.2	34.4	43.2	29.8	22.7	35.3	25.0
Поземлена комисия	19.9	9.1	23.6	8.6	13.8	36.1	22.0	17.0
Друго	2.2	0	2.8	1.2	3.2	2.1	2.3	2.0

Справките в най-посещаваната общинска служба - ГРАО се търсят по-често от млади хора, докато Данъчната и Техническата служби се посещават предимно от хора на възраст 38-50 год.. Посещенията на Данъчната служба от граждани на средна възраст са разбираеми, тъй като те заемат най-голям дял от данъкоплатците.

### Справки от Данъчната служба

#### Граждани

Най-търсените справки в Данъчната служба са по повод *оценка на недвижим имот* (23.3%), *търговска дейност и разрешителни* (18.3%) и данъчно задължение за недвижим имот (16.7%). Възможно е част от отговорите, относно различните данъчни задължения за недвижим имот да не са коректно идентифицирани от интервюираните. В този смисъл, по-информативни са обобщените данни за справки по повод задължения, свързани по един или друг начин с недвижими имоти. Като цяло, тези справки съставляват повече от половината запитвания (53.3%) в Данъчната служба. Те са особено характерни за София - може би във връзка с честото отдаването на имоти под наем и развитата търговия с недвижими имоти в столицата. Справките по повод недвижими имоти се правят по-често от по-възрастни хора (73.3% за над 50 год.), докато запитванията за търговска дейност и разрешителни идват по-често от граждани на възраст до 37 г. (28.6%).

## Институции

Средно за страната Данъчните служби извършват около 400 - 500 справки седмично. В резултатите се наблюдава едно разминаване между броя на справките посочени от ръководителя и броя посочен от интервюираните деловодителки, пряко контактуващи с посетителите. Това означава, че в институцията нямат ясна представа за обема на извършваните от тях услуги. Последното се потвърждава и от трудностите, които интервюираните срещат да определят обема на своята работа. Важното тук е, че без такава вътрешно-институционална информация службите едва ли могат да планират разходите си и да поставят конкретни изисквания към висшестоящата администрация.

Като цяло, данните, предоставени от самите данъчни служби, съответстват на данните от интервюта с гражданите. Така например, общият среден брой справки по повод задължения за недвижими имоти е 242 броя седмично (160 бр. в стойност медиана), което представлява около 48% от всички предоставени справки (гражданите търсят такива справки в 53% от случаите).

Следователно, и двата източника на информация сочат, че в около половината от случаите Данъчните служби предоставят справки, които по един или друг начин са свързани със задължения по повод недвижими имоти. Информацията, предоставена от службите дава възможност за по-ясен поглед върху структурата на справките по повод недвижими имоти. Най-често тези справки са за данъчна оценка на недвижимия имот (70.5 бр. седмично), а на второ място (в средна стойност) е справка за данъчно задължение за недвижим имот (64.7 бр. седмично). Но, в различните Общини търсенето на тези справки е много различно и като цяло то има сравнително ниска стойност в медиана (30бр. седмично) .

Таблица 4. Предоставени справки от Данъчна служба

<i>Среден брой според служителите</i>	Медиана
Данъчна оценка на недвижим имот	50
Данъчно задължено лице за недвижим имот	30
Регистриран собственик на имот	50
Промяна в собствеността на недвижим имот	30

Справката за данъчно задължение за недвижим имот е най-бързо предоставяната справка от Данъчните служби: тя се споменава като най- бърза в 55% от случаите и се издава обикновено до 15 минути.

Съществено е, че една от най-търсените (според двете страни на гишето) справки, а именно за *данъчна оценка на недвижим имот* е най-бавно издавана. Срока за получаване на тази справка е най-често от 1 ден до 1 седмица.

Необходимо е да се обърне внимание на справките, извършвани от Общината по повод търговски разрешителни и лицензи. Според това проучване те са относително малко на брой (30 на седмица, медиана), но според общинските деловодителки- отнемат сравнително много време. От друга страна, тук става дума за еднократни запитвания, а не за времето, необходимо за получаване на окончателното разрешително. Според проучване на ИПИ/АСА цялостният процес на придобиване на разрешително/лиценз за откриване на търговски обект отнема около 7-8 седмици. Разходите във време се отделят за посещения на около 20 институции (Общината, ДВСК, ХЕИ, Пожарна, НЕК, Поликлиники, НОС, Министерства и др.), чиито разрешителни и сертификати са необходими за стартиране на



бизнес. Процедурата на лицензионния /разрешителен/ режим определя Общината като ключово място, което приема молби за разкриване на, например търговски обект, разглежда предоставените документи, извършва проверка на място и издава разрешителния или лицензионен документ. Документите се осигуряват от самия кандидат. По този начин Общината се явява контролиращ, но не и координиращ орган. Всъщност, разходите за координация и администрация по придобиване на разрешителните документи, са прехвърлени на страната на кандидатстващия предприемач. Ето защо е логично Данъчните служби да не правят големи разходи във време по повод разрешителни и лицензи. Тези разходи се правят от кандидатстващия.

### **Справки от Гражданска Регистрация и Административно Обслужване /ГРАО/**

#### Граждани

Най-търсените справки в служба ГРАО са удостоверение за гражданско състояние на лицата (43,3%) и удостоверение за наследници (28,9%). Най-рядко посещенията в ГРАО са свързани с удостоверяване истинността на подписи върху документи (2,2%) и удостоверение за осиновяване на дете (2,2%).

Справките за удостоверение за гражданско състояние на лицата са по-често в по-големите градове (62,5%), докато справките за удостоверение за наследници са характерни за по-малките населени места (30,1 %). Любопитно е, че наследството вълнува по-често хората с висше образование (41,7%), отколкото по-малко образованите (24,2%).

Разбираемо, младите хора сравнително често посещават ГРАО със справки относно документи за граждански брак (14,3%). Търсенето на удостоверение за идентичност на имена е също характерно в по-голяма степен за младите хора.

#### Институции

Според интервюираните служители, ГРАО правят средно около 500-600 справки седмично, като броят на тези справки силно варира в различните Общини. Средният брой справки в медиана е 377 бр./седмично.

Информацията на служителите от ГРАО потвърждава, че най-често търсените справки са за удостоверение за гражданско състояние на лицата - раждане, смърт, семейно положение (100 бр/седмично, медиана) и удостоверение за наследници (100бр/седмично медиана). Най-рядко правената справка съвпада с данните от интервюта с граждани - това е удостоверение за осиновяване на дете (2 бр. медиана).

Една от най-търсените справки, а именно- удостоверение за гражданско състояние на лицата се оценява от служителите като най-бързата (за 36% от службите). Тя най-често се издава до 15 мин. Но другата най-често търсена справка - удостоверение за наследници според служителите отнема най-много време. Сроктът за това удостоверение съвпада със срока на най-бавната справка, получавана от Данъчна служба - от 1 ден до 1 седмица (за 56,7 % от службите)

Броят на справките за удостоверение за българско гражданство е различен според гражданите и служителите. Според гражданите тези справки заемат трето място в структурата на справките, а според деловодителите те са на предпоследно място. Друго

несъответствие има относно справките за истинността на подписи върху документи, които според служителите се правят по-често, отколкото смятат гражданите.

Тези разминавания се дължат най-често на терминологични несъответствия. Така например, служителите съобщават, че извършват много *други* справки извън приложения списък в Таблица 3 (общо други 107 бр/седмично). Това са справки най-често за български документи за самоличност и карти за самоличност, които гражданите приписват към категорията удостоверение за българско гражданство. По подобен начин, справките за удостоверения за родствени връзки или регистриране на актове за смърт и раждане гражданите категоризират като удостоверение за гражданско състояние на лицата, а не към графа други.

Тези терминологични несъответствия имат не само технически смисъл за разбирането на събраната информация. Те показват, че много често граждани и служители говорят на различни езици по повод на като че ли ясни и недвусмислени видове справки и информация.

Таблица 5. Най-често правени справки в ГРАО

ГРАО	Процент <sup>63</sup> според граждани	Медиана среден брой според служители
Удостоверение за гражданско състояние на лицата (раждане, смърт, семейно положение)	43.3%	100 бр.
Удостоверение за наследници	28.9%	100 бр.
Удостоверяване истинността на подписи върху документи	2.2%	30 бр.
Информация за документи за граждански брак	8.9%	15 бр.
Удостоверение за идентичност на имена	7.8%	12.5 бр.
Удостоверение за българско гражданство	10.0%	10 бр.
Удостоверение за осиновяване на дете	2.2%	2 бр.
Други	2.2%	107.5 бр.

#### Справки от Техническа служба

Най-търсените справки в Техническа служба към Общината са издаване на скица на недвижим имот (40% от всички, посетили Техническа служба), удостоверения на факти и обстоятелства по ТСУ (24.3%) и справки за необходими документи за строителство (22.9%). Относително по-малко справки се правят по повод квартално застроителния план (14.3%).

Издаването на скица и справките по ТСУ са характерни за по-възрастните посетители, докато справките за необходими документи за строителство се търсят от сравнително по-млади хора. Разбираемо, справките за строителство са по-редки в по-малките градове.

София се отличава с високия дял *други справки* (33.0%), които са най-често свързани с регистрация на търговски обекти.

<sup>63</sup> Сравненията на данните получени от граждани и институции са в различни мерки. В гражданските данни честотата на справките е измерена чрез дялът (%) респонденти, потърсили определена справка, докато институциите посочват брой предоставени справки. Превръщането на средна стойност в относителен дял (%) не би било особено коректно, защото не съответства на формата на събираната информация. Ето защо, съпоставките имат само индикативен характер за това какъв ранг (място) има дадена справка в структурата на гражданските и съответно в институционалните данни.

## Институции

Според деловодители, работещи в Общината Техническите служби правят средно около 250 справки седмично (медиана), докато според техните ръководители те са около 150 (медиана).

За разлика от гражданите, служители на Техническите служба твърдят, че извършваните справки са най-често по кадастъра (58бр. седмично) и на последно място - справки по ТСУ (20бр.). По всяка вероятност, тук отново става дума за терминологични несъответствия. Може би, гражданите разбират справките си по кадастъра като справки по ТСУ (граница, етажност, съсед, законност).

Това неразбиране на спецификата на ТСУ и кадастъра вероятно поражда затруднения в предоставянето на тези често търсени справки.

Данните за останалите две най-често търсени справки - за скица и строителство изглеждат съпоставими, което предполага еднозначност в терминологията на служители и граждани.

Таблица 6. Най-често правени справки в Техническа служба

Техническа служба	Процент според граждани	Медиана среден брой според служители
Справки по кадастъра	20.0%	58 бр.
Издаване на скица на недвижим имот	40.0%	50 бр.
Справка за необходими документи за строителство	22.9%	45 бр.
Справки по квартално застроителен план	24.3%	40 бр.
Удостоверяване на факти и обстоятелства по ТСУ (граница, етажност, съсед, законност)	14.3%	20 бр.
Други	10.0%	34 бр.

Според анкетираните служители на Техническа служба най-бързо издаваните справки там са за скица на недвижим имот и справка за необходими документи за строителство. Те са особено често търсени и според гражданите. Времето за получаване на тези справки е обикновено до 3 часа. Най-бавната справка, издавана от Техническа служба е удостоверяване на факти и обстоятелства по ТСУ (от 1 седмица до 1 месец).

### **Справки от Поземлена комисия (ПК)**

Най-често гражданите посещават ПК за решение на тази комисия - (23.1%). Сведения за сделки и собствеността върху земеделски земи се търсят от 21.2% , а за справки по плана за земеразделяне идват 19,2 % от гражданите. Най-рядко правените справки са по повод изработване на координатен регистър за участък от землищна граница (1.9%) и по повод информация за първоначално внесени земи в ТКЗС (1.9%). Сравнително малко хора идват и за въвеждане на промени в регистъра на имотите (3.8%), както и относно информация за раздадените земи по параграф #4.

Ясна демографска зависимост има единствено по отношение справките за сведения за сделки и собствеността върху земеделските земи (сделки, делби, ипотечи). Те се правят по-често от възрастни хора над 50г.

## Институции

Според интервюта с деловодители от Поземлените комисии, най-често търсената справка е в категорията *други*, а именно - служебна бележка за размера на възстановена земеделска земя, която нуждаещите се представят в общинския център за социални грижи по реда за отпускане на социална помощ (60бр. седмично, медиана).

Подобно терминологично разминаване има и по отношение на понятието *за състояние на преписките по исканията*. Тук, може би гражданите не винаги различават конкретно търсената информация (например решение на комисията) от справка за хода на това искане. Това, разбира се не би имало голямо значение, ако те биха могли да проверят хода на исканата справка с по-малко разходи на време, например по телефона, на отделно гише и т.н.

Таблица 7. Най-често правени справки в Поземлена комисия

Поземлена комисия	Процент Според граждани	Медиана среден брой според служители
удостоверения за социални грижи	-	60 бр.
за състояние на преписките по исканията (какво е станало с искането)	5.8%	50 бр.
за решение на поземлената комисия	23.1%	45 бр.
за плана на земеразделяне	19.2%	45 бр.
за сведения за сделки и собствеността върху земеделски земи (сделки, делби, ипотеки)	21.2%	30 бр.
въвеждане на промени в регистъра на имотите	3.8%	30 бр.
изработване на скица, графична карта	9.6%	17,5 бр.
изработване на проект за делба или констативен акт	9.6%	20 бр.
информация раздадените земи по параграф #4- (последен срок за придобиване право от ползвателите)	3.8%	15 бр.
информация за първоначално внесени земи в ТКЗС	1.9%	15 бр.
заснемане, трасиране и координиране на границите на имот	7.7%	10 бр.
извършване на въвод във владение на имот	9.6%	10 бр.
издаване на удостоверение от решенията (писмена справка за инф.в регистъра)	9.6%	10 бр.
изработване на координатен регистър за участък от землищна граница	1.9%	3 бр.
други	5.8	25 бр.

Останалите най-често извършвани справки в Поземлените комисии като цяло съвпадат с търсените справки от гражданите. Това са справки за плана на земеразделяне (45бр. седмично, медиана) и сведения за сделки и собствеността върху зем. земи (45бр.),

Най-бързата справка на Поземлените комисии, предоставяна до 15 минути (за 70,4% от комисиите) е за сведения за сделки и собствеността върху земеделските земи. Тя е и една от най-често търсените и предоставяни справки. Най-бавната справка, която се издава от Поземлените комисии е заснемане, трасиране и координиране на границите на имот, която гражданите получават най-често от 1 ден до 1 седмица. Това обаче е сравнително рядко търсена и издавана справка .

## I.2. Справки от съдилища

### Справки от Районен съд

В Районните съдилища гражданите търсят най-често справки за движение на съдебно дело (35,8%), преписи от съдебни решения (18,1%) и издаване на свидетелство за съдимост (16.7%). Останалите видове справки се правят относително рядко, като на последно място се търсят справките по повод назначени съдебни експертизи.

Най-често търсените справки се извършват в по-големите градове, където се водят и повече дела. За големите градове са характерни и справките по призоваване (19.2%), както и архивните справки (15.4%).

Съдебните справки в по-малките районни центрове са относително често от административен характер, като например внасяне на съдебни такси (9.5%) и издаване на свидетелство за съдимост (13.9%). Това е разбираемо, ако е вярно, че в малките окръжни градове се водят по-малко дела. Но от друга страна, наличните ресурси на системата в малките градове остават неоптимално използвани. Разбира се, възможността да се провери хода на делото от друг град ще липсва до пълната автоматизация на системата. Същите възможности остават неизползвани и по отношение на преписите от съдебни решения, които в малките окръжни градове се правят почти два пъти по-рядко.

Справките по хода на делото и по преписи от решения се правят по-често от хората с висше образование, докато тези, с по-ниско образование питат повече, колко струват справките и къде се плащат.

Таблица 8. Най-често правени справки в Районен съд

Районен съд	Процент според граждани	Медиана среден брой според служители
По движение на съдебно дело (заведено ли е, кога, на какъв етап е)	35.8%	70бр.
Справки по азбучниците на съда	3.9%	60 бр.
Преписи от съдебни решения	18.1%	50 бр.
Справки по призоваване	9.3%	50 бр.
Внасяне на съдебни такси	9.3%	30 бр.
За това, какви са таксите (колко, къде, какви, за какво се плащат)	3.9%	30 бр.
Архивни справки	6.4%	25 бр.
Справки за назначени съдебни експертизи	3.4%	20 бр.
Издаване на свидетелство за съдимост	16.7%	-
Други	6.4%	30 бр.

Районните съдилища предоставят средно 365 (медиана) справки седмично. Административните секретари на Съдилищата, подобно на ръководителите на общинските служби смятат, че служителите им предоставят значително по-малко справки (около 200 седмично в Районните съдилища).

Най-често търсените справки в Районните съдилища като цяло съвпадат с йерархията на предоставяните справки според деловодителите. Това са преди всичко справки по движение на съдебно дело, които представляват около 20% от всички предоставяни справки от РС. Подобно на разминаванията на двата типа данни за общинските институции, тук различията също са терминологични. Характерен е случая със справки по

азбучниците на съда: Естествено не всички граждани знаят, че търсената от тях справка се прави по азбучниците, докато за деловодителя е по-важно къде се прави справката, а не какво е попитал гражданина.

Най-често търсената справка от гражданите - по движение на съдебно дело - е и най-бързо издаваната от Районните съдилища. Тя се издава средно до 15 минути (за 84,6% от случаите). Архивните справки са най-бавните. В повечето случаи те отнемат от 1 ден до 1 седмица (за 46,2%).

#### **Справки от Служба по вписванията**

Най-търсените справки в Службата по вписванията са по повод преписи от нотариални актове (24,7%), справки за тежести (20,5%) и на трето място - справки за право на собственост- 17,8 %.

Преписи от нотариални актове се правят предимно в по-големите градове (33,3%) от възрастни хора над 51 год.(40,0 %) и най-често със средно образование (32,5%). Втората често търсена справка - за тежести - също се търси най-много от жителите на големите градове. Но за разлика от преписите от нотариални актове, справката за тежести се прави най-вече от млади хора (36,8%) с висше образование (30,3%). Може би това е така, защото младите хора по-често купуват, докато старите по-често продават. Но така или иначе, по-възрастните и по-малко образовани хора са по-уязвими в сделките с недвижими имоти и от гледна точка на обслужването изискват повече усилия от страна на служителите в Службите по вписванията.

Най-рядко се търсят справки по партии на строителни фирми (1.4%). Това означава, че или такива партии не съществуват в повечето и особено в малките Служби по вписванията, или просто гражданите не са запознати с възможността да извършват такива относително бързи и ефективни справки. Така или иначе, налице е необходимост от усилия за тяхното популяризиране.

Таблица 9. Най-често правени справки в Служба по вписванията

Служба по вписванията	Процент според граждани	Медиана среден брой според служители
За това, какви са таксите (колко, къде, какви, за какво се плащат)	12.3%	57.5бр.
Внасяне на нотариални такси	6.8%	50 бр.
Справки по азбучниците на Службата по вписванията	2.7%	32.5 бр.
Справки за тежести	20.5%	30 бр.
Справки по вписвания	13.7%	30 бр.
Архивни справки	9.6%	30 бр.
Справки за право на собственост	17.8%	28 бр.
Преписи от нотариални актове	24.7%	20 бр.
Други	8.2%	12.5 бр.
Справки за ЖСК	5.5%	10 бр.
Справки по партии на строителни фирми	1.4%	10 бр.

Данните от служителите в Службите по вписванията в относително голяма степен не съответстват на информацията за търсените справки от гражданите. Според деловодителите в Службите по вписванията най-често предоставяните справки са за това, какви са таксите - колко, къде, какви, за какво се плащат (57бр/седмично медиана) и

вносяне на нотариални такси (50бр.). Така, от гледна точка на деловодителите най-често предоставяните справки са по повод такси (размер, вид и т.н.), докато гражданите търсят преписи и справки за тежести. Ако разминаването тук е отново терминологично, то по всяка вероятност гражданите не интерпретират запитванията си относно таксите като *справки*. Като справка те споменават това, което ще получат след като платят таксите. Това разминаване е важно дотолкова, доколкото ефективността на обслужването би била много по-висока, ако гражданите можеха да прочетат на достъпно място какви са таксите и как се плащат, а не да се обръщат за това към служителите. Очевидно това не е възможно, щом деловодителите предоставят най-често справки за това, какви са таксите и т.н.

Подобно несъответствие се явява и по повод справките по азбучниците. Според деловодителите те са много повече, отколкото смятат гражданите. Както бе вече споменато, това показва доколко граждани и деловодители мислят в различни категории - едните мислят за това, *как се правят справките*, а другите, *за какво те са необходими*. Гражданите мислят за своите *имоти*, а деловодителите - за своите *папки*. В това, разбира се не би имало проблем, ако граждани и деловодители бяха доволни един от друг.

В съдържателен план, разминавания почти няма. И деловодители и граждани смятат, че най-често правените справки са за тежести, право на собственост и преписи от нотариални актове.

Повечето от деловодителите в Службите по вписванията не могат да кажат, коя от най-често търсените справки е най-бързата, като определят за най-бърза *устната справка*. Трудно е да се спори, че *устната справка* може да е по-бавна от *писмената*, въпреки че според повечето деловодители тя отнема средно до 15 мин. Втората най-бърза справка е отново в категориите на това, *как се прави справката*, а не *за какво тя е необходима* - това са справките по азбучниците, което както стана ясно не означава нищо конкретно за потребителите.

Най-търсените от гражданите справки - за тежести и преписи от нотариални актове, според служителите се предоставят най-бавно - от 1 ден до 1 седмица за 47,8% от службите.

#### **Софийски градски съд и Окръжни съдилища**

По долу са представени данни от 20 граждански интервюта, проведени пред Софийски градски съд. По целесъобразност в провинцията този тип интервюта са провеждани само в Районните съдилища. Информацията за Окръжните съдилища в страната е събирана само от деловодители на Окръжни съдилища.

В СГС гражданите посещават най-често Общо деловодство (55%) или Фирмено отделение (25%).

Броят на интервютата не позволява представителни заключения за структурата на справките в СГС, но може да се предположи, че те не са съществено различни от тези, в Районните съдилища в страната. Както там, така и в София, най-често търсените справки са за движение на съдебно дело (45%) и преписи от съдебни решения (30%). Справките в Общо деловодство се търсят по-често от по-възрастни хора, докато във Фирмено отделение преобладават посетителите до 37год (42.9%). Според данни от деловодителите във Фирмено отделение на Окръжните съдилища, в страната се правят средно около 90 справки седмично за Удостоверение за актуално състояние на фирма.

Таблица 10. Среден брой справки, издавани от Окръжен и Районен съд

Окръжен и Районен съд	Окръжен съд Общо деловодство (Медиана)	Районен съд (Медиана)
По движение на съдебно дело (заведено ли е , кога , на какъв етап е)	90 бр.	70бр.
За това, какви са таксите (колко, къде, какви, за какво се плащат)	50 бр.	30 бр.
Справки по азбучниците на съда	50 бр.	60 бр.
Справки по призоваване	50 бр.	50 бр.
Преписи от съдебни решения	40 бр.	50 бр.
Внасяне на съдебни такси	35 бр.	30 бр.
Архивни справки	30 бр.	25 бр.
Други	30 бр.	30 бр.
Справки за назначени съдебни експертизи	20 бр.	20 бр.

Данните от служителите на Общо деловодство в Окръжните съдилища в страната като цяло съвпадат с тези на деловодителите от Районните съдилища, както и с данните от гражданските интервюта. И в двете институции най-честите справки са по движение на съдебно дело, а най-рядко предоставяните - за назначени съдебни експертизи и архивни справки. Окръжните съдилища извършват относително повече справки за това, какви са справките, колко струват и къде се плащат. Това, както бе вече коментирано по повод Службата по вписванията, говори по-скоро за административното функциониране на институциите, отколкото за някаква съдържателна специфика. В този смисъл, подобно на Службите по вписванията, Окръжните съдилища дават по-малко възможности на гражданите да се ориентират къде се плащат таксите и т.н., отколкото Районните съдилища.

Подобно на Районните съдилища, Окръжните съдилища издават най-бавно справки по движение за съдебно дело, които са сред най-търсените от гражданите.



## II. Състояние на институциите

### II.1. Автоматизация

По данни от служители, в общо 26.8% от службите процеса на предоставяне на справки не е автоматизиран в никаква степен, в 23% от тях компютрите са налице, но липсва специализиран софтуер и в 49.2% има компютри със специализиран софтуер. Така, около 73% от службите разполагат с компютри, но близо 1/3 от тях нямат възможност да предоставят автоматизирани справки.

Процесът на автоматизация е най-напреднал в службите на ГРАО и в Поземлените комисии. Ситуацията в Съдилищата е незавидна - едва 14.8% от Районните и 18.5% от Окръжните съдилища разполагат с компютри със специализиран софтуер.

Таблица 11. На какъв етап е процеса на автоматизация в деловодството ви?

Процент институции	Общо	Дан. сл.	Техн. сл.	ГРАО	Поз. ком.	Район. съд	Сл-ба <sup>64</sup> вп-ята	Окр. съд
Не е автоматизиран / няма компютри/	26.8	20.0	24.1	12.9	7.4	55.6	13.6	51.9
Има компютри, но липсва специализиран софтуер	23.0	30.0	20.7	12.9	25.9	25.9	22.7	25.9
Има компютри със специализиран софтуер	49.2	50.0	55.2	74.2	66.7	14.8	63.6	18.5
Без отговор	1.1	0	0	0	0	3.7	0	3.7

Според отговорите на посетителите средно в 35.0% от случаите на потърсени справки са използвани компютри за тяхното извеждане. По-младите и образовани хора споменават по-често използването на компютри, но така или иначе, делът на предоставени автоматизирани справки не надвишава 41%.

Ако и двата източника на информация са достоверни, то очевидно наличните компютри в около 70% от службите не се използват пълноценно, дори когато е налице специализиран софтуер (49.2% по данни на институциите).

От друга страна, интервютата с граждани потвърждават данните на институциите, че Съдилищата предоставят по-малко автоматизирани справки (23.15%), отколкото службите на Общините (35%).

Таблица 12: Използваха ли се компютри за извеждането на вашата справка?

Процент граждани	Дан. сл.	Техн. сл.	ГРАО	Поз. ком.	Район. съд	Сл-ба вп-ята
Да	51.7	15.7	38.9	36.5	15.2	46.6
Не	35.0	55.7	34.4	40.4	60.8	32.9
Не видях	10.0	27.1	24.4	19.2	16.7	19.2
Без отговор	3.3	1.4	2.2	3.8	7.4	1.4

Колкото и да е условно, съпоставянето на двата източника на информация може да даде приблизителна представа за това, колко често наличните компютри в институциите се използват за предоставяне на справки. Изглежда, че най-рядко това се случва в Техническата служба. Там в близо 76% от службите има компютри, а само 15.7% от гражданите са видели, че те се използват за потърсената справка (20.1% относителен дял).

<sup>64</sup> Служба по вписванията

Сравнително ефективни са компютрите в Службата по вписванията, където в 46.6% от случаите са предоставени компютърни справки при 86.4% налични компютри (54% относителен дял).

Неефективното използване на компютрите личи от данните на самите служби: при наличието на компютри в средно 73% от службите, над половината от тях ( 51.4%) актуализират в една или друга степен информацията си писмено и много рядко ползват за това модемна връзка (4.4%) или електронна поща (5%).

Таблица 13: Как се актуализира информацията?

Процент институции, отговорили "Да"	Общо	Дан. сл.	Техн. сл.	ГРАО	Поз. Ком.	Район. съд	Сл-ба вп-ята	Окр. съд
Писмено	51.4	40.0	62.1	64.5	44.4	48.1	40.9	51.9
Чрез дискети	48.0	60.0	48.3	67.7	81.5	14.8	40.9	18.5
Електронна поща	5.5	5.0	6.9	6.5	0	7.4	9.1	3.7
Модемна връзка	4.4	20.0	0	9.7	0	3.7	0	0
Друго	10.4	10.0	6.9	16.1	7.4	3.7	18.2	11.1

Според данните, предоставени от служителите на Техническите служби, в 62.1% от службите информацията се осъвременява включително и писмено, при наличието на компютри в близо 76% от службите. В Техническите служби това може да е свързано с необходимостта от графични програми, но това едва ли е необходимо в ГРАО, където в 87% от службите има компютри и в 64.5% от същите тези служби информацията се осъвременява включително и писмено.

Неефективното използване на наличните компютри може да е предопределено от тяхното техническо състояние. В 45.7% от службите, в които има каквито и да е компютри (73%) е налице изградена локална мрежа и в едва 7.3% функционират външни модемни връзки. Особено незавидно е използването на компютрите в Поземлените комисии, където само в 4.2% от службите е изградена локална мрежа и в нито една от посетените служби не функционира външна връзка.

Таблица 14. Съществува ли във Вашата служба . . . ?

Валиден процент <sup>65</sup> институции "Да"	Общо	Дан. сл.	Техн. сл.	ГРАО	Поз. Ком.	Район. съд	Сл-ба вп-ята	Окр. съд
Локална мрежа	45,7	66,7	50,0	66,7	4,2	54,5	42,1	45,5
Външни връзки	7,3	6,7	15,0	11,5	0	9,1	5,6	0

От друга страна, не е известно доколко наличната компютърна техника въобще позволява изграждането на локална мрежа или външни модемни връзки. Според данните, например от Силистра съществуващите компютри са твърде стари за съвременна употреба. Друго обективна пречка пред оптималното използване на компютрите е свързана с огромната архивна информация. Въвеждането на тази информация в електронен вид е трудно обозримо от гледна точка на наличните ресурси. Впрочем, като субективна трудност в някои служби се споменава и липсата на достатъчно квалифициран персонал.

Като цяло, пълноценната автоматизация на справките в повечето служби все още предстои. Причините за това са както институционални, така и технически.

<sup>65</sup> Валиден процент в случая представлява делът институции от тези с компютри, които имат локална мрежа или email връзка.

## II.2. Известност на справките и необходимо време за тяхното придобиване

Качеството на обслужването е колкото съществена, толкова и трудно определяема категория. Един от подходите за нейното материализиране е да се изследват реалните ситуации, в които попадат гражданите пред гишетата на институциите.

Данните, представени по-долу илюстрират проблемите на обслужването. Въпросите от анкетата бяха свързани с *известността на справките, необходимо време, брой посещения* и други индикатори, които могат да илюстрират качеството на обслужването в институциите.

### Известност на институциите

Известността, за която става въпрос в изследването се отнася за това, доколко гражданите знаят коя служба или институция може да им предостави търсената информация. В този смисъл, проучването не изследва *популярността* на службите, а *знанието за техните функции*.

Като цяло гражданите са запознати с това коя институция какви справки предоставя. Общо 72.6% от анкетиранияте знаят *предварително къде да отидат*, за да потърсят необходимата им информация. Най-запознати с това са посетителите от София (75%) и тези, с висше образование (75.0%).

Изследваната *известност* на Общинските служби е по-ниска сред по-младите хора: 65.4% от гражданите на възраст до 38г. знаят къде да потърсят справката си в Общината, докато този процент сред възрастните хора е 78.4%. Не е такава ситуацията в Съдилищата - там младите хора и особено хората на средна възраст (81.7%) са по-добре запознати с това, къде да потърсят справката си в сравнение с възрастните посетители (71.1%).

Таблица 15. Знаехте ли предварително къде да отидете в тази институция за да получите справката?

Процент граждани, потърсили справки в институциите:	Дан. сл.	Техн. сл.	ГРАО	Поз. ком.	Район. съд	Сл-ба вп-ята
Да	61.7	81.4	65.6	84.6	77.0	74.0
Не	36.7	18.6	34.4	15.4	21.6	21.9
Без отговор	1.7	0	0	0	1.5	4.1

Сравнително малка нужда от популяризиране имат справките на Поземлената комисия (84.6%), Техническата служба (81.4%) и Службата по вписванията (74.0%). Сред различните служби най-малко известни са справките, предоставяни от Данъчната служба и ГРАО.

Това е особено показателно, тъй като тези институции са едни от най-често посещаваните за справки.

Като цяло, в сравнение с останалите институции, Данъчните служби в най-голяма степен имат нужда да популяризират не само информацията, която събират, но и тази която предоставят.

## Разходи на време

### 1. Време за еднократни посещения

Разходите на гражданите във време са особено важни, най-малкото защото търсените справки се правят в работно време. Още повече, за някои справки това време е фиксирано в определен ден или часови диапазон от седмицата. Следователно, всяко посещение на работещ човек с цел гражданска справка е пряко свързано със загуби на някаква стопанска или бюджетна организация. За да не предизвиква такива загуби работещият гражданин би могъл да си вземе неплатен отпуск, което между другото се препоръчва и от някои интервюирани деловодители.

Средно за страната, еднократно посещение за справка в общинските служби отнема около половин час (без времето за път; 24.84 мин. средна стойност; 15 мин. медиана). Посещенията в Съдилищата отнемат относително по-малко време - 23мин. (15 мин. медиана).

Еднократните разходи във време, както за Общините, така и за Съдилищата са значително повече в по-големите градове. Изразходваното време е относително хомогенно по възраст и образование, което означава, че човек може да спести малко време чрез енергията на младостта си или чрез знанията от образованието си. Определящият фактор е очевидно, работата на институциите, която в големите околени градове е най-натоварена или лошо организирана.

Сред различните институции, най-много време отнемат еднократните справки в Техническите служби (27.2 мин.), в Поземлената комисия (26.8мин.) и в Данъчната служба (24.9мин).

Като цяло средните еднократни разходи във време изглеждат приемливи - около половин час. Все пак трябва да се подчертае, че тук не са включени разходите за път от и до институцията.

От друга страна, макар и за сравнително малко време еднократното търсене на справка не може да стане в един и същ офис. За да потърсят справката си гражданите *трябва да почукат* средно на 2 врати (1.7. ср.стойност). В това отношение Данъчните служби, особено в големите градове отново предизвикват най-големи трудности.

### 2. Брой посещения

Приемливото време за еднократни посещения започва да провокира други интерпретации, когато се съпостави с броя извършени посещения за една и съща справка. Според един от интервюираните деловодители, *повечето граждани знаят към кого да се обърнат, но системата е такава, че се минава през много врати.*

Общо 36.8% от гражданите са посетили Общината за една и съща справка мин. 2 пъти, като за Съда този процент е значително по-висок (44.%). Случаите на неколкократно посещения, както в Общината, така и в Съда са повече сред по-образованите хора.

Техническите служби изискват най-често неколкократно посещения за една справка (48.6%). Следват Поземлените комисии (48.1%) и Районните съдилища. Най-рядко

повторно посещение се изисква за справки от Данъчните служби. Те обаче, както стана ясно отнемат сравнително много време при еднократно посещение.

Таблица 16. Идвали ли сте преди това за същата справка?

Процент граждани, потърсили справки в институциите:	Дан. сл.	Техн. сл.	ГРАО	Поз. ком.	Район. съд	Сл-ба вп-ята
Да	31.7	48.6	25.6	48.1	46.6	37.0
Не	68.3	47.1	74.4	51.9	52.5	63.0
Без отговор	0	4.3	0	0	1.0	0

Подобни данни предоставят отговорите на въпроса: *Колко посещения изисква получаването* на справка. Според гражданите, една справка в Общината може да се получи за около 3 посещения, а в съда за около 2. (Тук разнообразието на отговорите е голямо, като средните аритметични стойности са значително по-високи от средните стойност в медиана).

Средният брой необходими посещения нараства с възрастта и е особено висок за възрастовата група над 51г. Случаите, в които са посочвани над 3 необходими посещения са характерни именно за тази възраст. В този смисъл, големият брой посещения за една справка (за разлика от необходимото време при едно посещение) донякъде може да бъде спестен от самите граждани.

Като цяло данните сочат, че една справка може да бъде получена средно за 2-3 посещения, всяко от които трае около половин час. Разходите във време за еднократни посещения са относително високи в Данъчните служби, докато в Съдилищата и в Техническите служби се изискват по-голям брой посещения.

### II.3. Качество на обслужването

#### Качество на обслужването според гражданите

Други проучвания показват, че качеството на обслужването в България не е сериозен мотив за извършване на покупка. В същото време, усилията на някои търговски вериги да обучат и тренират своите служители срещат сериозни трудности, дори когато доказаното качествено обслужване е финансово стимулирано.

В този смисъл, едва ли е необходимо да се подчертава ниското качество на обслужването в предоставянето на справки. Предизвикателството тук е да се види, доколко служителите на институциите изобщо се възприемат в ролята на *хора, работещи в сферата на услугите*; т.е., доколко възприемат посетителите си като *“клиенти”*.

На пръв поглед по преценка на гражданите картината въобще не е толкова негативна, колкото би могло да се очаква. Около половината от служителите, както в Общините, така и в Съдилищата поздравяват посетителите си или най-малкото отговарят на поздрава им. Според гражданите, дори в 25% - 30% от случаите деловодителите са се усмихнали, когато са предоставяли справка. В същото време, в около 30% от посещенията служителите *разговарят помежду си*, а 15% от посетителите на Съда твърдят, че служителите е излязъл в почивка; 19.5% от посетителите на Общините мислят, че *биха ги обслужили по-добре*, ако имаха възможност да заплатят лично на служителите. Тези мнения се срещат особено често сред посетителите на Общините в големите градове

(39.4%). Това усещане за потенциална корупция съществува най-често сред посетителите на Службата по вписванията, Техническата служба и Данъчната служба.

Таблица 17. Мислите ли, че щяха да Ви обслужат по-добре или по-бързо, ако имате възможност да доплатите лично на служителя:

Процент граждани, потърсили справки в институциите:	Дан. сл.	Техн. сл.	ГРАО	Поз. ком.	Район. съд	Сл-ба вп-ята
Да	23.3	28.6	12.2	15.4	19.1	28.8
Не	58.3	50.0	63.3	65.4	62.7	49.3
Без отговор	18.3	21.4	24.4	19.2	18.1	21.9

Може би по-същественото тук е, че обслужването се възприема съвсем различно от хората на различна възраст и с различно образование. По-младите хора и хората с висше образование са значително по-критични към обслужването. И това се отнася не толкова до възприятието на потенциална корупция, колкото до поведенческата страна на обслужването.

Така например, според 44% от младите посетители на Общините, *служителите са разговаряли помежду си*, докато едва 23.7% от хората над 50г. са забелязали такова нещо. По същия начин, възрастните посетители по-често споменават, че служителят *се е усмихнал*, когато е извършвал справката. Ако се приеме, че служителите обслужват по еднакъв начин хората на различна възраст, то очевидно разминаванията се дължат на различни критерии и представи за качествено обслужване.

Всичко това показва, че обслужването е двупосочен процес, в който ниските критерии за *качествено обслужване* предизвикват в крайна сметка това, което гражданите очакват.

#### Качество на обслужването според институциите

Как изглежда този процес според данни, предоставени от самите институции? Ключ към тяхното разбиране дава един от интервюираните служители, според когото *промените идват директно от София. Ако те (в София) преценят, че нещо трябва да се промени, ще го променят.*

Мнозинството от деловодителите (60.7%) смятат, че гражданите не са запознати с *това, как, къде и от кого да потърсят справките*. Само по себе си това число, разбира се не означава нищо съществено. То придобива смисъл, когато се съпостави със само-оценката на гражданите - 72.6% от тях твърдят, че *знаят къде да потърсят справката си*. Ето защо разбирането на служителите за компетентността на гражданите характеризира по-скоро разминаванията в представите на служители и граждани. Най-ниски очаквания за компетентността на посетителите си имат служителите от Службата по вписванията и Данъчната служба.

Очакванията на служителите, че гражданите не знаят къде да отидат са по естествен начин съчетани с разбирането, че гражданите не знаят какво искат. Деловодителите смятат, че за да бъдат обслужени по-бързо и по-качествено гражданите, преди всичко *трябва да бъдат конкретни.*

Таблица 18. Какво е най-важното , което те трябва да знаят за да бъдат обслужвани по-бързо и по-качествено? (Открит въпрос)

Процент категоризирани отговори <sup>66</sup> на деловодителки	Дан. сл.	Техн. сл.	ГРАО	Поз. ком.	Район. съд	Сл-ба в-ята	Окр. съд
Да са конкретни	80.0	72.4	83.9	88.9	74.1	81.8	85.2
Да носят документи	30.0	44.8	45.2	14.8	29.6	22.7	25.9
Да ползват услуги на адвокат	0	0	0	0	7.4	9.1	7.4
Да имат правна култура	10.0	10.3	3.2	18.5	0	0	11.1
Да има взаимно уважение	5.0	0	16.1	3.7	3.7	4.5	3.7

Без съмнение, служителите едва ли биха могли да работят нормално, ако гражданите действително не са конкретни в своите запитвания. Още повече, ако те *не знаят своето ЕГН, името на фирмата или името на баща си*, както споменава една деловодителка. Но така или иначе, много често под термина *конкретно* стои разбирането, че *гражданите трябва да четат новостите в закона, да имат познания в областта на данъчното законодателство* и др. Това не са очаквания към *клиенти*, а към партньори. Според друга деловодителка, предимството на нейния Районен съд е, че *за някои справки гражданите сами си вземат азбучниците и сами си търсят справката*. Налице е очакването, че гражданите трябва да участват пълноценно и компетентно в нещо, което всъщност не е тяхна работа. Още повече, че тези разбирания са валидни и за ръководителите на отдели в общинските служби и административните секретари в Съдилищата.

Тези нагласи едва ли могат да се променят съществено в обозримо бъдеще. Както става ясно от интервютата на гражданите, предоставяното обслужване се възприема почти позитивно. Налице са ниски *потребителски* критерии и изисквания за качествено обслужване. Следователно, щом няма търсене на такова обслужване не би следвало да се мисли, че по административен път може да бъде провокирано такова търсене. Ето защо е естествено деловодителите да възприемат посетителите си като хора, които *трябва да помагат в работата им, но за съжаление го правят недостатъчно компетентно*.

<sup>66</sup> Въпросът към деловодители от Таблица 18 е зададен в открита форма, без под-отговори. Свободните отговори на деловодителите са отнесени в приведените категории. Посочените проценти съответстват на броя деловодители, които са споменали предложението, което може да бъде отнесено към дадена категория. Сумата от процентите е над 100%, защото деловодителите са споменавали предложения, които могат да бъдат отнесени към повече от една категория.

#### II.4. Предложения на институциите

От прагматична гледна точка, след като нагласите са такива каквито са, какво би могло да се направи за да стане обслужването по-добро? Необходимите неща според служителите в институциите са следните:

Таблица 19. Какво трябва да се направи, за да се подобри състоянието на информационното обслужване на гражданите? (Открит въпрос)

Процент категоризирани отговори на деловодителки	Общо	Дан. сл.	Техн. сл.	ГРАО	Поз. ком.	Район. съд	Сл-ба вп-ята	Окр. съд
Институционални промени	22.4	25.0	27.6	22.6	18.5	18.5	13.6	29.6
Формуляри, справочници	4.4	20.0	6.9	3.2	0	3.7	0	0
Компютри и софтуер	75.4	65.0	86.2	77.4	63.0	81.5	72.7	77.8
Медиите да разясняват	6.6	30.0	3.4	9.7	7.4	0	0	0
Ново информационно табло	4.9	10.0	6.9	6.5	0	7.4	0	3.7
Конкретни задължения на гражданите	8.7	15.0	3.4	9.7	14.8	3.7	9.1	7.4
Промени по отношение на персонала	18.6	25.0	27.6	22.6	3.7	22.2	13.6	14.8
Конкретни задължения на институцията	9.8	15.0	20.7	9.7	3.7	3.7	9.1	7.4

Най-високи надежди служителите възлагат на компютрите - нещо, което напълно съвпада с разбирането, че проблемите *не зависят от самата служба*, а от София.

Все пак, необходимостта от компютри за Съдилищата е най-разбираема. По техни данни, автоматизацията на справките е действително на много ниско ниво. Общинските служби, както стана ясно също имат нужда от софтуер и модемни връзки. Ето защо, необходимостта от изграждане на цялостна, единна и работеща информационна система едва ли би могла да се оспори. Но в същото време, следва да се имат предвид и данните, които подсказват непълноценно използване на съществуващите компютри поради институционални, персонални или технически причини.

Каква автоматизация искат институциите:

- **Данъчна служба:**

- ⇒ Модемна компютърна връзка с: Районните ДС, РУДА, а от там и със съответните данъчни национални инстанции
- ⇒ Връзка на компютърната система с “външни” източници- Съд, Фирмено отделение на Окръжен съд, МФ
- ⇒ Връзка на компютърната система със съдебен регистър, митница и КАТ

- **ГРАО**

- ⇒ Модемна връзка с ЕСГРАОН
- ⇒ Допълнителни програмни продукти
- ⇒ Връзка с националната база “Население”

- **Техническа служба:**

- ⇒ Да се изработят цифрови модели и база данни на кадастралните, застроителните и регулационните планове
- ⇒ Възможност за въвеждане на скици, ВиК данни и всичко необходимо, което ще ускори даването на справката.
- ⇒ Компютърна система, свързана с външни институции- Съд, Поземлена комисия, Служба по вписванията и др.



- ⇒ Връзка между службите в Общината
- ⇒ Въвеждане архива на ТУС

- **Поземлена комисия**

- ⇒ Локална мрежа
- ⇒ Компютърна връзка със служба ТСУ по райони
- ⇒ Приспособяване на компютърните програми за работа в очертаванията на града.
- ⇒ Възможност за справка по номер на имота, а не по име
- ⇒ Да се създаде компютърна връзка с Министерство на земеделието и отделните Общини
- ⇒ Да има единна мрежа между ПК, техническа служба, Държавни имоти (Районна администрация), МЗГАР- СО, СРС и Службата по вписванията

- **Районен съд**

- ⇒ Локална мрежа, която да свързва деловодството, гражданските и наказателните дела и службата по вписванията.
- ⇒ Компютърна система на локално и национално равнище
- ⇒ Компютъризиране на деловодството

- **Служба по вписванията**

- ⇒ Локална мрежа между Службата по вписванията и нотариусите
- ⇒ Вътрешна компютърна връзка в Съда
- ⇒ Връзка с ГРАО
- ⇒ Връзка с Данъчна служба, *що се касае до обмяна на информация за извършени разпоредителни сделки с недвижимите имоти и декларирането им*
- ⇒ Въвеждане на целия масив от данни в компютърни програми, както за текущата, така и за минали години
- ⇒ Регистрите да не се завеждат поименно, а поимотно.

- **Окръжен съд**

- ⇒ Локална и междуведомствена връзка: Съд, МВР, Прокуратура, Следствие
- ⇒ Свързване на компютърната система на градския, окръжния и националния юридически азбучник
- ⇒ Връзки с МППИ и МФ
- ⇒ Специални програми “Фирмено деловодство” и “Съдебно деловодство”

Така или иначе, компютърното оборудване може да облекчи по-скоро работата на самите деловодители и само опосредствано - обслужването на клиентите. Ето защо, от гледна точка на гражданите по-полезни могат да бъдат институционалните промени и тези нововъведения, които макар и рядко споменавани от служителите са пряко свързани с улеснението на гражданите.

Такива предложения откриваме в следните цитати:

**ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРОМЕНИ**

- *Изграждане на информационна служба за насочване на гражданите към съответните отдели в Данъчните служби по регионите на града.- Русе*
  - *Да има едно информационно гише, което да дава информация. -Благоевград*
- ФОРМУЛЯРИ; СПРАВОЧНИЦИ**

- При кампании се издават брошури, които са според вида на закона: срокове, задължения.- Пловдив
- Чрез предстоящото влизане в сила на ДПК гражданите да бъдат уведомени чрез специални брошури за техните права и задължения- Силистра

#### МЕДИИТЕ ДА РАЗЯСНЯВАТ

- Информирание чрез медиите на населението за срокове и промени в данъчното законодателство- Бургас
- Да се публикуват повече разяснения в пресата и в електронните медии , свързани с данъчните изисквания и закони- Смолян
- Да обясняват по телевизията както за новите паспорти, така и за данъчната регистрация. Ние не решаваме имуществени проблеми (спорове за собственост). Има си закони, които спазваме- Кюстендил

#### НОВО ИНФОРМАЦИОННО ТАБЛО

- Електронни табла ще бъдат монтирани в ДС, които да информират гражданите- Пловдив
- Да се изготвят табла, указатели с образци, формуляри на съответни молби, декларации- Благоевград

#### ПРОМЕНИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПЕРСОНАЛА

- Да се увеличи обслужващия персонал; Да се конкретизират задълженията на всеки; Да се подобрят условията на труд; Да се нормализират заплатите- Бургас
- Да се подобрят условията на работа на служителите в отдела- София, общ. Студентска
- Компетентни служители.- Шумен
- Качеството на кадрите- необходимост от нови и обучени кадри, необходимия софтуер, необходими са още инвестиции.- Хасково

#### КОНКРЕТНИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА ИНСТИТУЦИЯТА

- Да се разработи по-добра законова уредба за данъчно облагане, която да улеснява, а не затруднява- Плевен

## II.5. Най-необходимото, което трябва да знаят гражданите според институциите

Според деловодителите от различните служби най-необходимото, което гражданите трябва да знаят, за да получат бърза справка е следното:

### Данъчна служба

- Да се знае ЕГН, или точната регистрация на фирмата и нейния предмет на дейност
- Да се носи паспорт, а ако е справка за имот - документи за собственост
- Да се следят сроковете за подаване на декларации по отделните видове данъци и сроковете на плащанията на физическите лица

### ГРАО

- Да се знае годината на събитието ( раждане, брак, смърт)
- Да се знае от къде е издаден първоначалния документ, а не по адресна регистрация. *Напр: Актът за раждане може да бъде издаден от друга Община, а не от там, където живее гражданина в момента.*
- Да се носят документи по гражданско състояние: *Напр.: 1. Документ за самоличност; 2. Акт за раждане, ако са родени в друго населено място; 3. Акт за сключен граждански брак, ако брака е сключен в друго населено място; 4. Акт за смърт; 5. Съдебно решение за развод, промяна на име, осиновяване; 6. Указ на президента за даване или отнемане на българско гражданство.*
- Ако се търси справка за движението на преписка, трябва да се знае номера на преписката или от кого е подадена молбата и за какво се отнася
- Да се пази номера на молбата
- Да се поддържа личен архив

### Техническа служба

- Да се знае входящия номер на молбата
- Да се вписват в молбите точни данни- кой подава молбата, имена, адрес, телефон, наследници и др.
- Да носят документ за собственост, скици, издавани през различните години
- Да знаят какви са необходимите документи и предварително да са ги подготвили, *напр. за собственост, за съгласия на съседни, делбени протоколи*

### Поземлена комисия

- Да се знае ролята на общинския отдел “Земеделие” и Поземлената комисия
- Да се знае входящия номер, заявителя и собственика по преписката
- Собствениците с възстановително право на собственост или наследодателите да знаят: входящ номер на заявлението; номер на преписката; землището и сроковете, в които могат да реагират по съобщение в Държавен вестник на етапите по изработване на плановете за земеразделяне
- Да се знаят точните имена на наследодателя
- Наследниците да съгласуват предварително действията си по даден проблем
- За продажба да се носи актуална скица на имота, кое землище е, кадастралния номер или поне трите имена на собственика

- Да се завежда в деловодството всеки документ, който гражданите прилагат към преписката, като съхраняват информацията за завеждане и в случай на необходимост могат да се позоват на заведения входящ номер
- Да носят документи за самоличност
- Да съхраняват и при търсене на справка да носят документи, получени от Поземлената комисия

#### Районен съд

- Да се знае номера и състава на делото
- Да се знае кой води делото
- Да се знае кой е ищеца по делото за граждански права
- За частните дела - кой го води, кой е тъжителя; За наказателни дела- кой е подсъдимия
- Да се знае за кога е насрочено делото, за да могат да отидат направо в адвокатската стая
- Да се знае фазата, в която се намира делото
- Да се знае годината на образуване на делото
- Да се знае кога се е провело последното заседание
- Да се знае на кой съд е делото (кой град)
- За да се обслужи гражданина, той трябва да е страна по делото, да подаде молба
- Да се знае дата на призоваване
- Да си носят призовките и съобщенията за решени дела. Трябва за всяка услуга да попълват молба или удостоверение
- Да се посочва вярна адресна регистрация, за да не достигат данните до деловодството с грешки

#### Служба по вписванията

- Да се знае номер, том, година, вид на документа, който се търси
- Да се знае трите имена и ЕГН на физическите лица и името на юридическото лице, за което се прави справката или които участват в сделката
- Да се знае местонахождението на имота
- Да се знае дали имота е градски или извънградски
- Да се знае за какъв период от време се иска справката (по възможност точната или приблизителната година)
- Да се знае датата и годината на заверка на документа; година на извършване на сделката
- Да се знае вида на сделката
- При искане на съответна справка, удостоверение или препис да се прикрепят документи в оригинал и копие, за които произтича справката (искането).

#### Окръжен съд

- Да се знае какво е делото- гражданско, административно или наказателно; какъв характер е делото; кой е ищец и жалбоподател
- Да се знае номера на делото / номера на фирменото дело и годината на регистрация на фирмата;
- Да се знае дали и кога делото е насрочено; на какъв етап е
- Да се знае състава
- Да се знае точното име на фирмата

- Да се знае към кой съд е заведено делото
- Да се знае кои са страните по делото
- Да се носят документите по делото, за които са призовани в съда
- Да се носят призовките

## II.6. Най-добри практики

Не всички посетени служби предоставят само негативна информация. Ето какви са позитивните практики, споделени от служителите:

Цитати:

- Данъчна служба: *Всичко необходимо е направено. Работим при много добри условия. Имаме гише за информация на входа. Процесът е автоматизиран. Служителите ни са квалифицирани. На гражданите се предоставя информация на специално табло.- Разград*
- ГРАО: *Изграден е център за информационно обслужване , който дава пълна информация за услугите на ГРАО- Благоевград*
- Техническа служба: *Създали сме система САТО (за административно-техническо обслужване) с подробно описание на видовете услуги, необходимите документи и сроковете за изпълнението им и от самите граждани зависи дали ще се възползват ефективно от тази система- Благоевград; Предстои създаването на нова структура в Общината- на партера ще бъде изнесена част от службата за да е по-лек достъпна на гражданите, а и не винаги е необходим пряк достъп.Ще направим номенклатура на услугите, за да могат гражданите да знаят какво можем- Пазарджик*
- Поземлена комисия: *Гражданите нищо не трябва да знаят , задават си въпроса и им се извършва справка или услугата. Не трябва нищо специално - Шумен; Нямам препоръки, защото има добра организация в Поземлената комисия . Приемаме граждани по всяко време, дори и извън приемното- София; общ.Овча купел ; Поземлена комисия Силистра се обслужва от Имко 3 и методически от ГУ "ПР" към МЗГАР. Въпреки това, за по-бързото обслужване е необходимо да се внедри специализиран софтуер- Силистра*
- Районен съд: *Да има стая за гражданите- за четене на делата и документите- Предложение Габрово*
- Окръжен съд: *Имаме специална програма, която улеснява работата- Смолян*

## Обобщения

### 1. Справки

- **ГРАО**

- ⇒ Служба ГРАО е най-посещаваната общинска служба
- ⇒ Най-търсените справки в служба ГРАО са удостоверение за гражданско състояние на лицата и удостоверение за наследници
- ⇒ Една от най-често търсените справка - удостоверение за наследници, според служителите отнема най-много време.

- **Данъчна служба**

- ⇒ В половината от случаите Данъчните служби предоставят справки свързани със задължения по недвижими имоти.
- ⇒ Една от най-търсените справки, а именно *данъчна оценка на недвижим имот* е най-бавно издаваната от ДС.

- **Техническа служба**

- ⇒ Най-търсените справки в Техническа служба са издаване на скица на недвижим имот.
- ⇒ Гражданите не правят разлика между справки по ТСУ и кадастъра.
- ⇒ Справките по ТСУ се търсят често, а се издават бавно.
- ⇒ Справки по скици се търсят често и се издават бързо.

- **Поземлена комисия**

- ⇒ Решения на ПК са най-търсената справка, вероятно в повечето случаи за удостоверение за служба "Социални грижи".
- ⇒ Най-бързата справка на Поземлените комисии е за сведения за сделки и собствеността върху земеделските земи, която се търси често.

- **Районен съд**

- ⇒ В Районните съдилища гражданите търсят най-често справки за движение на съдебно дело.
- ⇒ Съдебните справки в по-малките районни центрове са относително често от чисто административен характер.
- ⇒ Най-често търсената справка от гражданите - по движение на съдебно дело - е и най-бързо издаваната от Районните съдилища.

- **Служба по вписванията**

- ⇒ И деловодители и граждани смятат, че най-често правените справки са за тежести, право на собственост и преписи от нотариални актове.
- ⇒ Справките по партии на строителни фирми са правят рядко, а могат да се издават бързо, което предполага необходимост от усилия за тяхното популяризиране.
- ⇒ Деловодителите предоставят справки за това, какви са таксите и къде се плащат, което може да означава, че гражданите не могат да се ориентират сами за това.
- ⇒ Най-търсените от гражданите справки - за тежести и преписи от нотариални актове, според служителите се предоставят най-бавно.

- **Окръжен съд**

- ⇒ Най-честите справки, издавани от Общо деловодство на Окръжните съдилища съвпадат с тези на Районните съдилища.
- ⇒ И в двете институции най-честите справки са по движение на съдебно дело, а най-рядко предоставяните - за назначени съдебни експертизи и архивни справки.
- Данните за броя на справките предоставени от деловодители и техните преки ръководители се разминават. Това предполага липса на вътрешно-институционална информация, без която институциите едва ли могат да планират разходите си и да поставят конкретни изисквания към висшестоящата администрация.
- Гражданите и служителите общуват на различни езици. Налице са терминологични несъответствия, които показват, че гражданите говорят за това, какво им трябва, а служителите мислят за това къде се намира търсената информация.

## 2. Състояние на институциите

### **Автоматизация**

- ⇒ Около 73% от службите разполагат с компютри, но близо 1/3 от тях нямат възможност да предоставят автоматизирани справки с подходящ софтуер.
- ⇒ Процесът на автоматизация е най-напреднал в службите на ГРАО и в Поземлените комисии.
- ⇒ Налице са данни за неефективното използване на компютрите поради институционални, персонални и технически причини.

### **Известност и разходи във време**

- ⇒ Като цяло, гражданите са запознати с това, коя институция - какви справки предоставя.
- ⇒ Сравнително малка нужда от популяризиране имат справките на Поземлената комисия, Техническата служба и Службата по вписванията.
- ⇒ Сред различните служби най-малко известни са справките, предоставяни от Данъчната служба и ГРАО. Това е особено показателно, тъй като тези институции са едни от най-често посещаваните за справки.
- ⇒ Една справка може да бъде получена средно за 2-3 посещения, всяко от които трае около половин час.
- ⇒ Разходите във време за еднократни посещения са относително високи в Данъчните служби, докато в Съдилищата и в Техническите служби се изискват по-голям брой посещения.

### **Качество на обслужването**

- ⇒ Обслужването е двупосочен процес, в който ниските критерии за *качествено обслужване на гражданите* не предизвикват усилия за такова обслужване от страна на деловодителите.
- ⇒ Най-ниски очаквания за компетентността на посетителите си имат служителите от Службата по вписванията и Данъчната служба .
- ⇒ Сред деловодителите има очаквания за компетентно съучастие от страна на гражданите. Липсва разбирането, че гражданите са *клиенти*.



**Предложения на деловодителите**

- ⇒ Компютри и софтуер: осъвременяване на техниката, професионален софтуер, локални и национални връзки.
- ⇒ Институционални промени: въвеждане на служба информация, разделяне на функциите в деловодствата.
- ⇒ Промени по отношение на персонала: платен и квалифициран персонал.
- ⇒ Информирание на гражданите чрез медиите, информационни материали и справочници.
- ⇒ Създаване на нови информационни табла в сградите на институциите.

**Фондация “Програма Достъп до информация” е учредена на 23 октомври 1996 г. в София от журналисти, юристи, социолози и икономисти.**

### **Основна цел**

Спомага за реализиране правото на гражданите на информация, заложено в чл. 41 на Конституцията на България.

*Чл. 41. (1) Всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, общественения ред, народното здраве и морала.*

*(2) Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права.*

### **Цели**

- Подпомага упражняването на правото на информация
- Насърчава търсенето на информация чрез гражданско образование в областта на свободата на информация
- Работи за прозрачност на институциите на централната и местната власт

### **Дейности**

- Работи с изградената журналистическа мрежа в 22 града в страната за събиране на случаи на отказ на информация
- Систематизира и анализира случаи на неправомерен отказ на поискана информация - повече от 700 случая
- Наблюдава практиките по предоставяне на информация и дава препоръки за усъвършенстването им
- Оказва правна помощ в индивидуални случаи
- Дава препоръки до държавните и общински органи за подобряване на нормативната уредба на достъпа до информация
- Разяснява правото на достъп до информация чрез медиите
- Организира работни срещи, семинари и конференции по проблемите на достъпа до информация
- Подготвя и разпространява информационни материали и публикации в централния и местния печат

### **Приоритети за 2000 - 2001 г.**

- Обучение по упражняването на правата на гражданите по закона за достъп до обществена информация
- Наблюдение на процеса на прилагане на закона за достъп до обществена информация
- Правна помощ в случаи на отказ от информация
- Проучвания и публикации за достъпа до информация в публичните регистри
- Участие в обществената дискусия за законодателно уреждане на правото на информация

## Публикации

- Публични регистри. Наръчник. Как да търсим справки и услуги в общината и съда – 2000
- Състоянието на публичните регистри. Доклад по социологическо проучване /съвместно с Агенция за Социално икономически Анализи - А.С.А. / – 2000
- Достъп до информация и местни медии - 1999
- Достъп до информация и общественото участие - 1999
- Достъп до информация – международни стандарти и българско законодателство - 1999
- Концепция за законодателна уредба на правото на достъп до информация - 1998
- Достъп до информация - доклад по социологическо проучване - /съвместно с А. С. А./ - 1998
- Материали на Article XIX - 1998, преиздадени 1999
- Достъп до информация - норма и практики - март 1998, преиздадено декември 1998
- Достъпът до информация в стопанската сфера и местното самоуправление. Случаят НЕК - февруари 1998, преиздадено 1999
- Извлечения от нормативни актове, регламентиращи достъпа до информация - февруари 1998, преиздадено декември 1998
- Социално подпомагане и безработица - февруари 1998, преиздадено 1999
- Имаме право да знаем - 1997
- Доклади за състоянието на достъпа до информация в стопанската област, в институциите на местната и централна власт, регистри и др.
- Повече от 274 статии и радио и телевизионни предавания в централните и местни медии

## Проекти

**Обществена дискусия за достъпа до информация - 1997 - 1998**

**Кампания за правно уреждане на достъпа до информация - 1998 - 2001**

**Изработване на концепция за Закон за достъп до информация - юни 1998 - януари 1999**

**Правна помощ на журналисти от местните медии във връзка с достъпа до информация - октомври 1998 - септември 1999**

**Подпомагане на търсенето на информация от държавни органи - октомври 1998 - септември 1999**

**Къде и как да упражняваме правото си на информация - юни 1999 - август 2000**

**Достъп до информация – Полиция и Медии - в сътрудничество с COLPI /Будапеща/ и Европейския център /Тирана/ - декември 1999 – ноември 2000**

**Правна помощ за журналисти и НПО в случаи на отказ от информация – декември 1999 – януари 2000**

**Разясняване на законодателството за свободата на информацията - в сътрудничество с другите членове на Българската Медийна коалиция – януари 2000 – декември 2000**

## Финансиране

Холандска Организация за Международно Съвместно Развитие /Novib/

Фондация “Отворено общество” - София

Програма ФАР Демокрация Микропроекти

USIS - София

Институт Отворено общество – Будапеща

Фондация Чарлз Стюарт Мот

## Учредители

Гергана Жулева - *Председател на ПДИ*, Димитър Тотев - *Заместник-председател на ПДИ*, Андрей Иванов – *Експерт на свободна практика*, Георги Стойчев, Илиан Михов - *INCEAD, Париж*, Йонко Грозев - *Български Хелзинкски Комитет*, Йорданка Ганчева - *Институт за пазарна икономика /ИПИ/*, Красен Станчев - *ИПИ*, Павлина Петрова - *ИПИ*, Филип Харманджиев - в. *“Капитал”*.

## Екип:

Гергана Жулева - *председател*  
Александър Кашъмов - *координатор на правни проекти*  
Фани Давидова - *координатор на правни проекти*  
Николай Нинов - *координатор на мрежата от журналисти в местните медии*  
Марина Караконова – *координатор*  
Ани Кутева - *счетоводител*  
Светлана Ганевска – *офис координатор*  
**Николай Маревков – веб дизайн**

## Адрес:

София 1000  
ул. Раковски N 120, вх. А, ет. 4  
Тел. / Факс (359 2) 988 50 62  
986 77 09, 981 97 91  
E-mail: [office@aip-bg.org](mailto:office@aip-bg.org), [www.aip-bg.org](http://www.aip-bg.org)

## А.С.А. Профил

А.С.А. е частна българска изследователска агенция, създадена през 1992. А.С.А. извършва информационни услуги в областта на:

- социално-икономически, управленски и институционални изследвания
- анализи на ситуацията и на отговора, анализи по оценки и консултации
- комуникационни изследвания, анализи и консултации
- маркетингови изследвания: ad-hoc, анализи на сегменти от пазара, продуктови изследвания
- услуги по събиране и обработка на данни

Профилът на А.С.А. е ориентиран към дълбочинни анализи на социалните и пазарни промени в обществото. Агенцията подготвя всеки свой продукт във взаимодействие с външни експерти или неправителствени организации.

Услугите на А.С.А. покриват широк спектър от проблеми, свързани с прехода на България към пазарна икономика и гражданско общество. Заедно с нашия ключов партньор, Института за Пазарна Икономика (ИПИ), ние натрупахме уникален опит в извършването на проучвания върху българските бизнес нагласи и практики. Други области на нашите изследвания са свързани с подготовката на комуникационни и информационни стратегии и планове, реформата в местното самоуправление, достъпа до информация, здравеопазването, социално уязвимите групи, децата и др.

Изследванията на А.С.А. са основани преди всичко на преки интервюта с експерти, граждани и фирми, провеждани чрез стандартизирани или структурирани въпросници. А.С.А. координира над 100 регионални интервюера в цялата страна. Изследванията се извършват върху представителни, фокусирани или квотни граждански и бизнес извадки. Контролът върху събирането на данните се извършва централно и местно, и може да бъде дублиран от независима мрежа. Докладите на А.С.А. се изготвят на български и/или английски след задълбочени количествени и качествени анализи, изчерпващи разнообразието на данните.

От 1993 насам А.С.А. извършва изследвания и консултантски услуги за институции като ПРООН, Координационния център за проекти към Швейцарското посолство, Делегацията на ЕК в България, Световната банка, УНИЦЕФ, Оксфордския университет, Харвардския университет, Международната организация по миграция, Британския фонд “Спасете децата” и др.

А.С.А. е колективен член на Българската социологическа асоциация.

### Управление

Име	Длъжност	Област
Дочо Михайлов, Ph.D.	Управител	Социални изследвания, Статистика
Красимира Николова	Административен координатор	Администрация, Статистика
Емил Спасов	Координатор	Статистика

### Избрани изследвания: Комуникация и оценки

- 2000 “Опазващи мрежи за деца в бедност”, Анализ на ситуацията/отговора, поръчан от Фонд “Спасете децата”, Великобритания.
- 2000 “Социална оценка за грижата на децата в България”, Три национални представителни проучвания; консултантски услуги; поръчани от Световната банка.
- 2000 Модератор на “Общински Форум - Троян”, по проект на Швейцарският

- координационен център.
- 2000 Оценка на въздействието на ТВ филм на ПРООН относно потребителската култура в България, поръчано от ПРООН.
- 2000 Анализ на НПО сектора в България, поръчан от Швейцарският координационен център.
- 2000 Анализ на “Социалната адаптация на офицерите от запаса”, поръчан от Ресурсния център на НПО в България.
- 1999-2000 Анализ на “Перспективите за кредити към малките и средни предприятия в София”, поръчан от Ресурсния център на НПО в България.
- 1999-2000 Анализ на ситуацията в проект “Подготовка на комуникационна кампания по отношение на трафика на хора”, поръчан от Международната организация по миграция.
- 1999-2000 Анализ на ситуацията в проект “Подготовка на национална стратегия по отношение на ХИВ/СПИН”, поръчан от ПРООН/МЗ.
- 1999 “Оценка на разходите по бежанци в България”, подизпълнител на Института за пазарна икономика (ИПИ).
- 1988 “Оценка на програмата на ЕС/ПРООН за създаване на работни места”, консултантски услуги, в проект на Института за пазарна икономика (ИПИ).
- 1998 “Очаквания за действията на местната власт в 5 общини”, проучване поръчано от Швейцарския координационен център.
- 1998 “Оценка на пилотни информационни центрове по евроинтеграция”, изследване поръчано от Делегацията на Комисията на ЕС.**
- 1997 – 1998 “Разработка на информационна и комуникационна стратегия на Делегацията на Европейския Съюз в България”; поръчан от Делегацията на ЕС в България.
- 1996 “Нагласи към управлението на ядрени отпадъци в България”, проект на ФАР.
- 1996 “Комуникационно проучване по отношение на програмата ФАР”, поръчано от Комисията на ЕС (DGIA), Подизпълнител на Rowland Company, Брюксел .

#### **Избрани управленски изследвания**

- 2000 Изследване върху факторите на сенчестата икономика в България; подизпълнител в проект на ИПИ, финансирано от Харвардския университет.
- 2000 “Бариери пред законната пазарна икономика в България”, подизпълнител в проект на ИПИ.
- 2000 Консултантски услуги в “Последици от разпокъсаността на селскостопанската земя”; международен проект на ИПИ.
- 1999 “Пилотно изследване върху разходите за бизнес разрешителни и лицензи”, подизпълнител в проект на ИПИ.
- 1999 “Управление на държавни фирми”, изследване върху 25 държавни фирми; заедно с ИПИ.
- 1999 Консултантско проучване върху приватизационни намерения в банковия сектор, заедно ИПИ.
- 1997 - 1998 “Преструктуриране на селските стопанства в Централна и Източна Европа: причини, ефективност и последици”; Под-изпълнител; Международен проект на ФАР. 1997
- 1997 “Нагласи към данъчната реформа”, подизпълнител на ИПИ.
- 1997 “Бюрокрацията в бизнеса”, подизпълнител на ИПИ.

- 1996 "Бариири пред законната пазарна икономика в България", подизпълнител в проект на ИПИ.
- 1994-1996 "Европейският мениджър: ценности и практики"; Български координатор в международен проект, финансиран от ФАР и координиран от Оксфордския университет, Англия.
- 1995-1996 "Динамични предприемачи в Източна и Централна Европа"; Български координатор в международен изследователски проект, финансиран от ФАР и координиран от EFER (Фондация за предприемачество в Европа) и EVCA (Европейска асоциация на рисковия капитал), заедно с ИПИ.
- 1995 "Бизнес-асоциациите в България"; Изследване по проект на ИПИ.
- 1993 "Българският мениджър: ценности и манталитет"; финансиран от Фондация "Фридрих Науман - България".

#### **Избрани социални изследвания**

- 1998-2000 Консултантски услуги, проучвания сред фирми и граждани в три издания на доклада за човешко развитие на ООН за България (UNHDR: 1998, 1999, 2000).
- 2000 Проучване върху регистри за публична информация"; в проект на Фондация "Програма достъп до информация".
- 1999 Проучване върху практиките и нагласите за достъп до информация"; в проект на Фондация "Програма достъп до информация".
- 1997 "Нагласи към местното самоуправление". Под изпълнител в проект на Фондация за местно самоуправление; заедно с Агенция Data.
- 1994-1995 Месечни изследвания "Икономическия елит в България", проведени за икономическия експертен вестник "Делова седмица"; 15 социологически сондажа по проблемите на "Нагласи към европейска интеграция" за БНТ, "Еврожурнал", Канал 1.

**Избрани клиенти:** Стамбули-България, Папастратос- Гърция, ЦУМ, Ройтерс- България, Вандергейтън- България, вестник "Континент", Подравка-България; инвеститори и други.

### **ГЛАВА 3**

#### **ПРАВНА И ЗАКОНОДАТЕЛНА РЕФОРМА**

#### **ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ РАСТЕЖА НА ЧАСТНИЯ СЕКТОР**

##### **I. Въведение**

###### **Задача и обхват на работата**

**Настоящият доклад представя накратко резултатите от изследване, спонсорирано от Американската агенция за международно развитие, на тема “Правната и законодателна реформа в България и отражението им върху растежа на частния сектор”. Целта бе да се набере възможно най-изчерпателната информация за броя на законите и подзак**

**оновите нормативни актове, приети през периода 1997-1998 гг., и тяхното влияние върху стопанското развитие и частния сектор.**

###### **Структура на доклада**

Докладът започва с описание на използваните източници и методология. Направено е кратко описание на особеностите на правната и законодателната реформа за периода 1998-1999, както и кратък преглед на реформата преди 1997 г. Идеята на тази част от доклада е да се обясни наследството от предишните опити за провеждане на реформа в областта на законодателството. Аналитичната част от доклада е разделена на шест секции:

- 1) въздействие върху частния сектор чрез общата финансова стабилност;
- 2) непосредствено влияние на микро-средата върху ежедневните операции на фирмите;
- 3) възможен ефект от процедурите по прилагане на правата на собственост и правата на кредиторите;
- 4) възможно въздействие на норми, свързани с държавното управление (например Закона за малките и средните предприятия, законите за администрацията и държавните служители и пр.);
- 5) правни условия, произтичащи от международни споразумения;
- 6) преглед на митническите тарифи и съответните препоръки на частния сектор.

В следващата част е представено описание на дейността на частния сектор и неправителствените организации, повлияла на законодателната реформа. Тази част съдържа и таблица с данни за чуждестранни и български фондации, спонсорирали семинари на теми, свързани с правната реформа. Изводите от аналитичната част са представени в отделна секция, предложени са и различни методи за продължаващо наблюдение и ефективна оценка на законодателната реформа.

##### **II. Източници и методология**

В съдържанието на настоящия доклад са отразени следните източници:

- а)** законите и нормативните актове, публикувани в Държавен вестник през 1998 и 1999 г.;
- б)** някои международни и двустранни споразумения, които не са публикувани официално, но оказват влияние върху правната реформа (напр. Протокола за присъединяване на България към Световната търговска организация, споразуменията между Правителството, МВФ и Световната банка, двустранните споразумения за свободна търговия и пр. Взети са предвид както директните ефекти, които оказват такива споразумения, така и непреките ефекти - нуждата да се нагаждат местните



законали). Те са вторият основен източник на информация за изготвянето на настоящия доклад, въпреки че не се разглеждат пряко;

в) становища, писма и други документи, изпратени до парламентарни комисии, предоставени на ИПИ от някои от основните застъпнически организации: Българска търговско-промишлена палата (БТПП), Българска стопанска камара (БСК), Център за икономическо развитие (ЦИР)<sup>67</sup>. Освен тях, ИПИ резюмира собствения си опит в лобирането, насочено към нормативни промени с благоприятно въздействие върху растежа на частния сектор;

г) последният източник на информация е един от проектите на ИПИ, чрез който се осъществява наблюдение върху законодателството през периода 1997-2000 и иницирирането на съответния обществен дебат<sup>68</sup>.

2. *Методологията*, използвана при съставянето на доклада, бе следната. ИПИ прегледа съдържанието на всички приети от парламента закони. Те са 314 на брой през изследвания период. От тях 149 са приети през 1998 г., а 165 - през 1999 г. От общия брой подбрахме 107 нови закона и закони за изменения и допълнения (51 закона за 1998 и 56 - за 1999 г.).

Успяхме да разграничим две основни категории закони: такива с пряко въздействие върху частния сектор, и такива с непряко въздействие.

Въпреки че ясното разграничаване е трудно, успяхме да категоризираме законите, използвайки следните фактори за групиране:

- въздействие на финансовата политика (т.е. монетарна плюс фискална политика);
- ефекти, произтичащи от правилата за опериране в микро-средата (задължителни данъчни и други плащания в полза на бюджета или на централизирани държавни органи като пенсионно и здравно осигуряване; квази-данъци, т.е. лицензионни и разрешителни режими; разходи по опериране; разходи по осигуряване спазването на договорите и пр.);
- преки, но разпръснати във времето въздействия от осъществяването на правата на собственост и свободата на договаряне (ценови контрол, ограничения за сключване на сделки, прехвърляемост на собствеността, защита правата на кредиторите и т.н.);
- непреки въздействия на административни норми, влияещи върху разходите за работа с правителството и местните власти или въздействие на международните споразумения.

<sup>67</sup> Част от застъпническите организации не успяха да ни предоставят исканата информация поради кратките срокове.

<sup>68</sup> Това включва: помощта, оказана от ИПИ на БАП за написването на препоръчителна Програма за развитието на малките и средни предприятия през септември 1997 г.; участието на ИПИ в написването на Стратегията за развитие на МСП - декември 1997 - май 1998 г.; препоръките за промяна на Закона за ДДС, с цел включване на хляба и млечните продукти в списъка на облагаемите стоки (юни - септември 1998 г.); участието на представители на ИПИ в четирите срещи с парламентарното мнозинство и кабинета в Боровец през 1998 и 1999 г.; ежеседмичните посещения на заседанията на Комисията по икономическа политика (от април 1999 г.); ежеседмичните прегледи на пресата и публикуване на коментари върху нормативните промени (от април 1999 г.); ежеседмични коментари върху по-важни събития, отразени в пресата (от началото на 2000 г.); участието на представители на ИПИ в доклада върху Административните пречки пред инвестирането в България на Консултантската служба за чужди инвестиции на Групата на Световната банка (FIAS), публикуван през февруари 2000 г.; докладът на ИПИ от януари 2000 г. "Лицензионни и разрешителни режими в търговията на едро и дребно и транспорта". Коментарите и препоръките по изброените проекти на ИПИ не са включени в настоящия доклад в чист вид. С изключение на доклада по поръчение на FIAS, всички материали на ИПИ са разпространени в електронен вид от MSI, отпечатвани в някои вестници и могат да бъдат разгледани на адрес: <http://www.ime-bg.org>.

За всяка от първите три групи закони и изменения на закони се опитахме да оценим общото въздействие, което те оказват върху частния сектор. Конкретните коментари по съдържанието на отделните закони са попълнени в специална бланка, като е указано наличие/липса на някой от факторите. Бланката съдържа раздели за представяне на съдържанието на закона, обща оценка и специфични коментари. За съжаление, за повечето от законите не бе възможна дори приблизителна оценка на въздействието. Затова се правят предположения за вероятно оказвано влияние. В името на лесната сравнимост и възможността за подновяване на събраната информация и коментарите върху законите, ИПИ създаде база-данни за приетите от парламента закони с оценка за наличие на въздействие според горната категоризация. На основата на получената информация са отразени и основните опити на частния сектор за прокарване на предложения за проектозакони и промени в приети вече закони. На този въпрос е отделена специална част от доклада.

### **III. Особенности на правните и законодателни реформи преди 1998 г.**

Прави впечатление, че в началото на 90-те години основният принцип при осъществяването на институционалните реформи в страната е: никакво или слабо регулиране, когато се използват парите на други хора (например в банките и инвестиционните схеми) или на данъкоплатците изобщо (например при изразходването на бюджета, включително за покриване на загуби на държавни предприятия, квази-субсидии и закупуване на стоки и услуги от правителството) и прекалено регулиране, когато гражданите използват собствени имуществено и спестявания, за да започнат и водят бизнес за своя сметка и риск. Практическото приложение на този неогласен принцип прозира в правилата на банковия сектор и инвестиционните дружества; в начина, по който се управляваха държавните предприятия - от една страна, а от друга - в пречките пред навлизането в частния бизнес (лицензионни и разрешителни процедури и др. изисквания). Правната реформа в периода 1998-1999 имаше непосредствената задача да пречисти и излекува тази несправедливост на отминалите опити за реформи. В името на тази декларирана задача правителството подписа споразумение с МВФ за "създаването на конкурентно пазарно стопанство, водено от жизнеспособен частен сектор".

### **Банки и права на кредиторите: ключови институционални промени преди 1997 г.**

Капитализирането на частния сектор е сравнително лесно в сферата на финансовите и банковите услуги и затруднено от административни бариери в нефинансовия сектор. Учредяването на частни банки започна през 1990 г. и продължи активно около три години. Те се създаваха при ниски капиталови изисквания и режим без пречки за навлизане в бизнеса<sup>69</sup>.

Нормативната уредба на процедурите по несъстоятелност е приета през 1994 г., но остава неприменена за губещите държавни предприятия почти четири години. Правата на кредиторите са защитени на хартия, но на практика упражняването им е трудно поради политически и институционални причини. През 1995 г. министърът на промишлеността, упражняващ правата на собственост върху държавните "свещени крави" забрани на предприятията от своя ресор да плащат дълговете си към кредиторите.

<sup>69</sup> Липсва изискване да се доказва произхода на внесените капитал; повечето банки започват със заемни средства. Броят на частните банки расте бързо: от 2 през 1990 до 70 през 1993, и се консолидира на 26 през 1995; техният дял от общите банкови активи е 3.1% през 1992, 22.4% през 1995, и 19% през 1999.

Процедурата по принудителното изпълнение, предвидена в ГПК може да отнеме до 19 месеца. Банките “разпределят” кредитите според възможностите за неформален контрол и търсят паралелни на формалните схеми за осигуряване изпълнението на договорите и събиране на лошите вземания. Забавените приватизация и реструктуриране на реалния сектор, липсата на финансова дисциплина и практиката на меки кредити за държавните предприятия (прехвърляща загубите към банковата система), недоразвитата практика за кредитиране и опитите на БНБ да се “справи” с проблема чрез печатане на пари, доведоха до декапитализация на банките и създадоха “система” за прехвърляне на разходите към обществото<sup>70</sup>. Нетните загуби за банковия сектор възлязоха на 5 млрд. лв. през 1993 г., нараснаха до 7 млрд. лв. следващата година и се задълбочиха до 30 млрд. лв. в средата и 100 млрд. лв. в края 1995 г. През 1996 г. и 1997 г. преките фискални трансферни разходи за разрешаване на кризата в банковата система възлизат на 14% от БВП<sup>71</sup>.

Икономическите изследвания на ОИСР за България описват две основни функции на банковата система. “Българското правителство използва търговските банки за администрирането на директни субсидии във вид на меки кредити за губещите държавни предприятия”<sup>72</sup>. От друга страна, “с достъпа до меко финансиране, самите управители на (декапитализираните) търговски банки активно разширяват кредитирането, главно на новосъздадени частни фирми, често в контекста на корупция”<sup>73</sup>. Корупцията е основна причина за тази ситуация. Значителен дял от лошите кредити всъщност са съсредоточени в малко на брой големи кредити (всеки над 1,4 млн. долара), отпуснати на частни фирми. Общият им размер възлиза на 10 % от БВП за 1996 г. Това е изначална субсидия за ограничен брой частни предприятия, осъществена за сметка на спестяванията на други частни предприятия и лица. Може да се смята, че този опит от средата на 90-те оставя дълготрайно чувство за несправедливост. То прозира в целите и реториката на застъпничеството за интересите на частния сектор през следващите години. Вероятно вследствие на това чувство, една основана тема си остава прякото или косвено субсидиране. Вероятно благодарение на него политическата реторика, че правителството се грижи за частния сектор и потребителите, все още създава нереалистични обществени очаквания.

Не е трудно да се разпознаят облагодетелстваните от създалата се ситуация, общественото мнение е създадо общо име за тях: т.нар. “кредитни милионери”. Освен това очевидно съществува мълчаливо съгласие да се доведат до банкрут банките, а не длъжниците - губещите държавни и предпочетените частни предприятия.

### **Гарантиране на договорите**

Незначителната роля на правителството в сферата на обезпечаване правата на собственост и правата на кредиторите, нежеланието му да ограничи монополите, отвори пукнатина в обществения ред. Тя бе запълнена от частни организации, известни в България като “борците”. “Борци” е общо име за продавачи на защита, рекетъори и охранители, идващо от доброто представяне на България в спортове като борба и вдигане на тежести през 70-те и 80-те години. Преди ноември 1989 г. най-добрите спортни клубове по борба и вдигане на тежести бяха под крилото на министерствата на вътрешните работи и отбраната. Спортистите бяха с полицейски и военни чинове и често съставляваха резерв за бъдещи служители на тези министерства. През 1990 г.

<sup>70</sup> Подробно описание на механизма на този паричния трансфер може да се намери в: Румен Аврамов, Камен Генов. Повторното раждане на капитализма в България, София, АИПР, 1995.

<sup>71</sup> Виж: Carpio, Gerard, Daniela Klingebell, Bank Insolvencies: Cross-Country Experience, The World Bank, 1996 (unpublished).

<sup>72</sup> 1999 OECD Economic Surveys: Bulgaria, Paris, OECD, p. 59.

<sup>73</sup> Пак там, стр.102 и 103.

държавното финансиране на спорта изчезна. Получи се огромно предлагане на бивши спортисти. Те бяха един вид принудени да запълнят нишите в сферата на прилагането на договорите, освободени от държавните структури. Появиха се фирми, чиято официална дейност беше персонална защита и охрана на имущество. Основна тяхна услуга стана “мотивирането” на клиенти да сключват договори с определени условия, надзор над лоялността на определен контрагент на клиента, “убеждаване” на тези, които не изпълняват клаузи от договори и уговорки и др. под. За да се повиши търсенето на посочените услуги, този вид организации започнаха да инжектират насилие в обществото, да създават помощна суб-култура, да навлизат в други сегменти на пазара. Т.нар. охранителни услуги останаха нерегулирани до април 1994 г., когато бе приета първата наредба на министъра на вътрешните работи (Наредба №14 от 25.03.1994). В резултат от появата на надзор, повечето охранителни фирми се пререгистрираха като застрахователни компании, дори започнаха да се рекламират като инвестиционни фирми<sup>74</sup>. През 1996 г., ИПИ проведе изследване на разходите по сделките в частния сектор, чиито резултати показаха, че около 35% от частните фирми в големите градове са сключили неформални договори за охрана<sup>75</sup>. Почти не съществуваше малка частна банка без член на управителните ѝ органи със спортно минало, и почти със сигурност нямаше банки, които да не се ползват от услугите на този род фирми. Приемането на Закона за застраховането през 1997 г. и последвалите промени в него през 1998 и 1999 г. позволи на Застрахователния надзор да откаже лиценз на по-голямата част от тези компании.

#### **Развитие на частния сектор**

За разлика от липсата (или забавянето на приемането) на норми в сферите на обществените поръчки, управлението на държавните предприятия, концесиите, банковото дело, правата на кредиторите и застраховането, нововъзникващият частен сектор среща множество пречки пред навлизането в бизнеса. Направените изследвания доказват, че първоначалният капитал на малките частни фирми е предимно от лични и семейни средства. Получаването на лиценз или разрешително от държавен орган, за да се започне работа в нефинансовия сектор, е по принцип затруднено поради старите неадекватни норми и става все по-сложно с приемането на нови. Приложената таблица показва увеличаването на броя необходимите разрешителни по години.

#### **Разрешителни за водене на бизнес, издадени от държавни органи (изрично въведени от закон)**

Година	Нововъведени разрешителни	Действащи разрешителни
1989	2	2
1990	4	6
1991	3	9
1992	1	10
1993	5	15
1994	6	21
1995	21	42
1996	13	55

<sup>74</sup> Както в случая с банковия сектор, в застрахователния бизнес имаше продължителен период на безпрепятствено навлизане в бизнеса - от приемането на Закона за застраховането през 1997 г. до април 1998 г. липсваха конкретни норми. В същото време има многобройни ненаучни свидетелства за съчетаване на застраховането на автомобили с кражбата им, застраховането на домовете с обири и пр. През март 1999 г. Наредба №14 от 1994 бе заменена с Наредба I-39 на министъра на вътрешните работи, с която се въведе подробен списък на изискванията за лицензиране на фирмите за охрана. Основното нововъведение беше засичането на данните от данъчните власти с цел фискална прозрачност.

<sup>75</sup> Виж: Barriers to Free Enterprise, *IME Newsletter*, Vol. 3, №7-8, 1996.

1997	10	65
1998	21	86
<b>1999</b>	<b>20</b>	<b>106</b>

Източник: ИПИ<sup>76</sup>

От 1997 г. правителството изостави политиката на усмотрение в областта на паричното предлагане. Но то засили контрола над дейността на бизнеса чрез увеличаване обсега на лицензионните, разрешителните и регистрационни режими. Горната таблица не взема под внимание нормативните актове, чрез които правителството пряко се намесва в икономиката, например Закона за цените от септември 1995 г. или Постановление №269 от 1997 г. за методите за определяне на цените на някои основни продукти<sup>77</sup> - и двете норми са отменени през 1998 г. Въпреки, че в повечето случаи необходимостта от въвеждане на нови разрешителни режими се обяснява с процеса на присъединяване към Европейския съюз, всъщност истинският мотив е желанието да има официално държавно присъствие между сделките. Тези мотиви бяха очевидни в Закона за цените и Постановление № 269. Понастоящем ги има и в някои новоприети закони. Например в Закона за автомобилните превози, в сила от 01.01.2000 г., който предвижда министерството на транспорта да определя тарифите и броя на превозвачите “по време на кризи”). Няма изследвания, разкриващи до каква степен хармонизацията на законите с правната рамка на ЕС налага разходи за работа с правителството и създава източници на корупция. При настоящето равнище на компетентност в администрацията и липсата на “а ла Вебер” традиции в бюрокрацията, много е вероятно новите нормативни актове да бъдат приемани при възможно най-високи разходи на бизнеса за съобразяване с тях и по възможно най-непрозрачни процедури.

### Фискалната среда преди 1998

Съществуват доказателства, че фискалните норми само пречат на прозрачното развитие на частния сектор, на навлизането и оставането му във формалната икономика. Предвидимостта на правилата бе и остава – макар и по друг начин - един от основните проблеми. Основните данъчни закони са променяни 66 пъти за периода 1991-1998 г., а правилниците за тяхното прилагане - 43 пъти. Това се равнява на средногодишна промяна от съответно 8,25 и 5,38 пъти. Промените (или приемането на нови норми) в данъчната сфера се извършват 16,13 пъти на година - 1,34 пъти на месец. От началото на реформите Министерският съвет е издал 49 наредби и инструкции за допълване на данъчното законодателство. Само за периода 1996-1998 г. Главно управление на данъчната администрация (ГУДА) към Министерството на финансите е издало 71 тълкувателни писма. Дори след като в края на 1997 г. парламента обяви, че новите данъчни закони трябва да са достатъчно ясни и опростени, така че да не се налагат допълнителни тълкувания, ГУДА публикува 14 такива през 1998 г. и още 12 през 1999

<sup>76</sup> Виж: In Search for Growth: Policies and Lessons from Bulgarian Transition, *IME Newsletter*, Vol. 5, № 11-12, 1999. По-подробно описание може да се намери в доклада на FIAS Административни пречки пред инвестициите в България. Виж също: Licenses in Retail and Wholesale Trade and Commercial Road Transport, *IME Newsletter*, Vol. 7, №1-2, 2000.

<sup>77</sup> През 1995 г., с приемането на Закона за цените, на практика се легализира контрола над цените. Приемането на този закон беше оправдавано с “нуждата от защита на потребителите” и държавната намеса “във времена на дефицит и криза”. В резултат броят на контролираните цени скочи два и половина пъти (до 51% от 10 на сто през април - юни 1991 г.) Идеята зад приемането на Постановление №269 на МС от юли 1997 г., бяха премахването на контрола върху цените на едро и на някои основни стоки: хляб, брашно, месо, сирене, мляко, месо, захар, яйца, олио и пр. Идеята бе, че сделките с тези продукти де определят като “окончателни”. Относителният дял на контролираните по този закон цени достигна 2,78% от БВП за 1998 г. Това Постановление беше прието със значителен политически шум – общоизползвана реторика срещу търговците на едро, посещения на президента на пазарища, подобни на министрите на търговията и вътрешните работи, полицията, представители на местните власти и комисията по цените (орган, създаден със закона) и пр.

година. Това прави дългосрочните решения на фирмите невъзможни или прекалено скъпи и рискови. В същото време, корпоративното подоходно облагане бе регулирано от три различни закона. Крайният резултат от такава политика бе, че разходите по съобразяване с данъчните регламенти са по-високи от неспазването им<sup>78</sup>. Облагането на труда е специален случай. Пречките пред легалното развитие на частния сектор, съчетани със забавените реформи в пенсионната и здравната сфера, поддържат високи разходи за официална заетост.

#### Цена на официалната заетост

Год.	Средна заплата в публични сектор (в лв. <sup>79</sup> )	Дълж им данък общ доход (в лв.)	Като процен т от среднат а брутна заплата	Задължите лни вноски за сметка на работника – СО, ЗО и ПКБ (в лв.)	Като процент от среднат а брутна заплата	Задължител ни вноски за сметка на работодател я - СО, ЗО и ПКБ (в лв.)	Като процент от средната брутна заплата	Разходи за работодате ля на 100 лв. нетен доход, получен от работника
1991	959	116	12,1%			354,83	37%	155,85
1992	2 047	301	14,7%			757,39	37%	160,62
1993	3 231	445	13,8%			1195,47	37%	158,88
1994	4 960	700	14,1%			2083,20	42%	165,33
1995	7 597	969	12,8%			3190,74	42%	162,76
1996	14392	2639	18,3%	288	2%	6044,64	42%	178,25
1997	141 640	20208	14,3%	4108	2,9%	59488,91	42%	171,43
1998	208135	35746	17,2%	6036	2,9%	84502,81	40,6%	175,91
1999	210 000	31143	14,8%	9450	4,5%	86520,00	41,2%	175,03

Източник: ИПИ

Горната таблица показва динамиката на общите разходи за труд, наложени от държавата чрез данъчната и пенсионно-осигурителната система. Последната колонка показва общите разходи, заплащани от работодателя за всеки 100 лева нетен доход, получен от работника. С няколко изключения, се установява тенденция към увеличаване на разходите през последните девет години. При сравнително непроменено ефективно данъчно бреме за физическите лица (изчислено при средна заплата), общото увеличаване на разходите за труд, наложени от държавата, идва предимно от осигуровките. Политиката е насочена към увеличаване на бюджетните приходи чрез увеличаване на данъчните (осигурителните) вноски. Създава се порочен кръг от все по-малко официално наети работници и все по-високи вноски през годините. Естествено, за да се поддържа неформалната заетост, частният сектор трябва и да получава неформални приходи, следователно преминава в сивата икономика. Работодателите и работещите често се споразумяват за начините за избягване на данъци. Тази съвкупност от интереси подкрепя непрозрачното поведение на фирмите и техните служители, подкопава обществената нетърпимост към корупцията и мотивира ответна намеса от страна на правителството, целяща да принуди фирмите да пренасочат дейността си в легалната икономика.

<sup>78</sup> За подробности, виж: Latchezar Bogdanov, Transparency of Tax Regulations and Cost of Compliance, *Finansijska Praksa*, Zagreb, 1999, No 4-5, p. 497-509 (на хърватски).

<sup>79</sup> В стари лева.

### **Държавните предприятия и администрацията**

От началото на 1995 г., държавните предприятия имат второстепенен принос в БВП. През всички години на преход частният сектор компенсира спада на производството в държавния сектор<sup>80</sup>. Политиката спрямо държавните предприятия е ключов фактор в институционалните реформи. Техният дял в активите на българската икономика все още остава 45%. Основен инструмент за директна намеса от страна на централните власти и контрол над реалната икономика остава системата за упражняване на правата на собственост на държавата в предприятията. Правилата са установени през 1994 г., с Постановление №7 на Министерски Съвет. От влизането му то е променяно 17 пъти - предимно в частта за възнагражденията на управителите и членовете на управителните органи. Съгласно чл. 10<sup>-ти</sup> и 11<sup>-ти</sup> правата на едноличен собственик на държавното предприятие се упражняват от отрасловите министерства (на промишлеността, търговията, туризма, селското стопанство, енергетиката, пощите и далекосъобщенията и пр.), както и от Министерски съвет (в случая с военната промишленост). Всъщност, премиерът и кабинетът са собственици от последна инстанция поради техните контролни функции върху актовете на отрасловите министерства. Отрасловите министри назначават управителите на държавните предприятия и членовете на съветите по собствена преценка. Членовете на централната администрация нямат право да участват в управителните органи на повече от две предприятия. По отношение на народните представители не съществува такова ограничение. Не съществува и конкурсна процедура за назначаване на управители или за използване на схеми за управление с възнаграждение за риска. Всички правителства, които се смениха през последните години, предпочетоха да назначат свои управители и така да платят за оказаните политически услуги и лоялност. Постановление №7 предвижда затваряне на предприятия, чиито задължения са повече от 50% от активите. Преди 1998 г. това изискване не бе прилагано. Мерките за подобряване на състоянието на държавните предприятия чрез възнаграждения за управителите и/или членовете на бордовете не се оказаха успешни. Имаше опит да се реструктурира дейността на държавните предприятия в съответствие с разпоредбите на Търговския закон. Но нито една от нормативните промени, направени през последните три години, не доведе до решаване на основния проблем - назначаването по политическа линия. В резултат на това губещите предприятия не бяха затворени. Затова имаше и политически натиск за отпускане на меки заеми. Това бе една от причините да се източват банки и да се спира (или да се променя схемата) на приватизацията. Въпреки очевидните недостатъци на системата, пет правителства (две от тях служебни) продължиха да я прилагат. Понастоящем част от проблемите се решават чрез ускоряване на приватизацията. Но и след приватизацията, правителството запазва между 10 и 33% миноритарен дял в почти всяко приватизирано предприятие. С други думи, минимум 2000 души в управителните органи на тези предприятия.<sup>81</sup>

## **IV. Анализ на правната и законодателна реформа през 1998-1999**

### **Становища и казуси**

#### Първоначални обществени нагласи

Наследството и структурите от първите години на прехода създадоха про-корупционна политическа и институционална среда. Въпреки, че това е донякъде естествено, наследените източници на доверие (основани на професионални, приятелски и

<sup>80</sup> Виж: In Search for Growth.

<sup>81</sup> В средата на 1999 г. правителството пое ангажимент пред МВФ да се освободи от тези дялове.

партийни връзки) останаха доминиращи в новите бизнес взаимоотношения. Те възпрепятстваха създаването на официални (институционализирани и безлични, основани на публични регистри и информация, на равенството на възможностите и пред закона) източници на доверие, които биха били от полза на икономическите агенти при преследването на нови икономически възможности. Получава се така, че в България реформите губят борбата за обществено доверие. Това се изразява в протакането на институционалните реформи, непрозрачността на приватизацията и в малкия обем на чуждите инвестиции. Витае общото мнение, че реформите са непочтени, замислени по начин, облагодетелстващ полу-формални групи. Болшинството от хората (респективно частните предприемачи), които смятат, че са пострадали от реформите, през повечето години на прехода са очаквали държавни субсидии като компенсация за минали загуби или просто са преминавали в неформалната икономика. Така те решават проблемите си. Новодошлите в управлението на страната нямат богат избор, освен да търсят клиентела и ресурси сред зависимите от самите тях държавни предприятия. Избирателите до известна степен оправдават клиентелизма на партиите на власт. Те смятат, че новодошлите трябва да “прочистят старите мошеници”, измамили обществото. Избирателите на новодошлите на власт, разочаровани от старите управляващи, често са готови да допуснат известна липса на прозрачност.

#### Казуси за проверка: обществени поръчки, концесии, приватизация

Прилаганият подход в провеждането на реформите в законодателството, целящ запазване на централизирания контрол върху икономиката, забавя прилагането на норми, които биха били в интерес на общото благо. От друга страна, той предизвиква запазване (а в някои сектори разширяване) на възможността за вземане на решения по усмотрение от страна на правителството. Правната рамка остана умишлено неясна, трудна за прилагане и контрол от гражданството. Това твърдение се проверява най-ясно в областите, в които държавата в ситуация на преход има изключителни права и роля, а именно: закупуването на стоки и услуги от правителството, раздържавяването и отдаването за ползване на обекти, смятани по закон за държавна собственост.

**Първият закон за държавните поръчки бе приет през януари 1997 г., цели седем години след началото на реформите. Той остана без приложение до юни 1999 г., когато беше приет нов такъв закон, който въвежда по-строги правила и по-ясно разграничаване на задълженията на държавните органи. Новият закон обаче не съдържа ясна дефиниция на термина “възлагане на обществени поръчки” и всъщност изключва дъщерните фирми и неправителствените организации от регламента на държавното възлагане на поръчки за извършване на услуги. Законът изисква анонимност на офертите и ограничава достъпа до записите на контролните органи.**

Дълго време няма и обща процедура за отдаване на концесии за проучване и добив на подземни богатства, за строителство и поддръжка на инфраструктура и т.н. Първият закон за концесиите, въвеждащ унифицирани процедури за провеждане на търгове и отдаване на концесии, беше приет през ноември 1996 г. Той остана без приложение до приемането на втори такъв закон през септември 1997 г. Той бе променен в началото на 1998 г., а Правилника за прилагането му бе издаден в средата на 1998 г. Новият закон обаче ограничава изискванията по отношение на търговете и изглежда намалява прозрачността на процеса.

Някои области на действие на държавата имат навреме приети правила, въведени с наредби на кабинета, но те остават неприложени. В средата на 1992 г. влезе в сила Наредба за приватизационните търгове<sup>82</sup>. В същото време, основна характеристика на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (приет през април същата година) е, че той допуска висока

<sup>82</sup> Постановление №105 на МС от 15.6.1992 г. (ДВ бр. 50 от 19.6.1992), променяно пет пъти от приемането си.



степен на усмотрение при подбор на възможни купувачи. Преговорите с тях са най-слабо регулираният и в същото време най-често използваният метод за продажба на държавни активи (поне за периода преди 2000 г.<sup>83</sup>). Законът за приватизацията прилага специален режим по отношение на приватизацията от работническо-мениджърски дружества (РМД). По-конкретно, преференциалното плащане позволява на РМД първоначално внасяне на 10 % от цената и разсрочване на плащането на останалите 90 % за период от 10 години. РМД са получили 44,3% от сделките за цели предприятия между 1993 г. и 1998 г. Данните за 1998 г. показват дори още по-висок дял - 73,4%<sup>84</sup>. През 1999 г. около половината от всички приватизационни сделки са сключени с РМД. По света тези сделки са типични за социалистически правителства. В България тази схема става преобладаваща при настоящия дясно-центристки кабинет. Всъщност, сключените през 1998 г. сделки с РМД<sup>-та</sup> бяха ясен опит за преразпределяне на правата да се продават държавни средства на назначени от правителствените среди управители.

#### Финансова стабилност

Четири са важните закони, приети за периода 1998-1999 г., които оказват влияние върху макроикономическата среда. Те въздействат върху развитието на частния сектор и чуждестранните инвестиции чрез общата финансова стабилност.

#### Валутен Закон (ДВ, бр. 83 от 21.09.1999)

През последните две години бяха приети сравнително малко закони, които да оказват очевидно положително влияние на развитието на частния сектор. Най-добрият пример в това отношение е Валутният закон. Няма данни за лобиране на частния сектор по приемането на този закон, освен от страна на банките с пълен лиценз (т.е. относително големите банки и клоновете на чуждестранни банки, чрез Асоциацията на търговските банки) и някои адвокати. Причините за това са две: от една страна, приемането на този закон беше предвидено в тригодишното споразумение с МВФ, а от друга - обществото не обръщаше особено внимание на предишния режим на сделки с валута. Ползването на конвертируеми валути като счетоводна единица, като референтна валута при договори и плащания в наличност бяха относително широко разпространени. Доколкото може да се съди, промените във валутния режим се приемат с одобрение от частния сектор, независимо от дейността на фирмите и техният размер.

Законът легализира сключването на договорите във валута (т.е. онова, което е практика с цел избягване на валутни рискове). Дори след въвеждането на валутен съвет и фиксирането на валутния курс, някои сегменти от пазара останаха деноминирани във валута. Например на пазара на недвижима собственост (с изключение на земята) договорите се сключват в щатски долари, а на автомобилният пазар – предимно в германски марки.

От общо гледище, ползите за икономиката са многобройни. Законът създава институционални стимули за подобряване на платежния баланс чрез намаляване на разходите по заемане на средства. Той цели увеличаване на чуждестранните

<sup>83</sup> Според наличните данни, процентът на търговете, сравнен с общия брой сделки сключени от Агенцията за приватизацията (АП) и ресорните министерства през 1998 г. достигна едва 6%. Интересно е да се сравни тази цифра с данните от сключените приватизационни сделки чрез открити методи в Унгария, чийто дял достига 70%. (Виж: Maria Dezserine, *Accessibility and Transparency of the Public Procurement in Hungary, Albania and Slovak Republic*, Budapest, FME, 1998). В България по правило, големите предприятия се приватизират най-често чрез търг, но не повече от 20% от сделките на Агенцията по приватизация – най-често прилагаща тази процедура. Подборът "стратегически купувачи" преобладава при по-дребните сделки, извършвани от ресорните министерства. (За подробности виж: Luisa Perrotti, *The Role of the Core Executive in the Privatization Process: Country Report on Bulgaria*, unpublished, OECD/SIGMA and World Bank, March, 1999.).

<sup>84</sup> Агенция за приватизация, "Приватизационна стратегия и програма", 1999 г., стр. 1.

инвестиции чрез либерализация на международните трансфери, либерализира капиталовата сметка, дава възможност на местните лица да купуват активи и да оперират със сметки в чужбина и т.н. Накратко, основната характеристика на закона е либерализация на капиталовите потоци и на валутния режим.

Сделките с валута трябва да се регистрират в Министерството на финансите в срок от 14 дена. Регистрационният режим за капиталовите трансакции на практика не увеличава оперативните разходи на фирмите, просто защото премахва други разпоредби (които бяха по-скъпи за тях). Капиталовите сделки трябва да се регистрират в БНБ. Сделките с ценни метали също подлежат на регистрационния режим. Българските граждани вече имат право да си откриват сметки в чужбина. Законът позволява на местни лица да заемат средства от чужбина, както и да имат спестявания извън страната, а чужденците имат достъп до българския капиталов пазар. Юридическите лица са задължени да отчитат дълговете си към чуждестранни лица. Всичко това води до допълнителни оперативни разходи за фирмите, които не спазваха разрешителния режим на предишния закон.

И въпреки всичко, настоящият режим не дава най-ефикасния механизъм за улесняване и стимулиране на капиталовите потоци и може да увеличи разходите на бизнеса при нарастване на валутния пазар. Очевидно, стратегията на експертите от БНБ, които участваха в написването на закона<sup>85</sup>, беше да се избегне какъвто и да било риск, по възможност без налагане на ограничения върху валутните сделки. С други думи – валутният режим има накъде да се подобрява в бъдеще.

Освободени от регистрация са банковите сделки за трансакции до 2 000 нови лева. Сумата всъщност е малка. В тази си част законът също търпи поправки с цел улесняване на международните трансакции. Освободени от регистриране са и преките инвестиции. Тази част от закона, при равни други условия, би имала положителен ефект върху платежния баланс и би съдействала за подобряването на макроикономическата среда.

Контролът и надзорът над капиталовите и валутните сделки се осъществяват изключително от БНБ.

Местни и чуждестранни лица имат право свободно за изнасят суми, не надвишаващи 20 000 лева (или \$10 000), а разрешение от БНБ все още се изисква за местни лица при по-големи от тези суми. Местните лица имат право да изнесат суми на равностойност над 5000 лв., след като декларират сумата пред митническите власти.

На пръв поглед, прилагането на Валутния закон създава възможност за увеличаване на административния персонал и разходи, поради провизиите за контрол и надзор над международните разплащания и събирането на необходимата информация в Министерството на финансите и БНБ. (Министерството създава и поддържа регистър на преките чужди инвестиции; регистрира инвестициите в недвижима собственост, както и исковете на местни лица към чуждестранни.) На практика обаче отмененият разрешителен режим бе по-тежък в административно отношение. Предполага се, че разходите по налагане и спазване на новия закон ще бъдат по-малки или ще останат непроменени.

Не е лесно да се прецени кой не би спечелил от приемането и въвеждането в действие на този закон. Чуждестранните инвеститори, износителите, банките предлагащи ипотечни кредити, брокерите на недвижима собственост, вносителите на автомобили или “куфарните” търговци – всички имат повече възможности за бизнес при по-нисък риск и разходи. Причината е очевидна: законът е важна стъпка към свободна

<sup>85</sup> БНБ е само номиналният съставител; представители на банковия сектор (специалисти и директори на най-големите банки) настояват за ускорена либерализация; докато консервативният подход - постепенна промяна, се защитава от двама български експерти - Николай Георгиев (тогава представител на страната в МВФ, понастоящем зам. министър на финансите), и Любомир Христов, зам.директор в Световната банка.

конвертируемост с всички очаквани резултати. Най-важното вероятно е, че той вече направи невъзможни опитите отново да се затвори българската икономика. Придирният разрешителен режим за валутните сделки се заменя с регистрационен - скъсява се времето за работа с администрацията. Прилагането на закона не изисква допълнителни разходи за БНБ. Съобразяването с изискванията на новия режим е поевтино. Освен това се узаконява област, която иначе бе в сивия спектър на икономика. И не на последно място, новият валутен режим ще пречи на правителството да увеличава рязко данъчните тежести. По-високите й стойности могат да предизвикат изтичане на капитали. Всяко правителство, което би се осмелило да въвежда такива мерки, ще трябва да има предвид тази възможност. Изборът е очевиден: или увеличаване на данъците и ново утежняване на валутния режим, или поддържане на статуса и подобряване на икономическата ефективност и бизнес-средата с цел увеличаване на инвестициите и постигане на просперитет. Законът съответства и на перспективата за освобождаване на капиталовите потоци в контекста на процеса на присъединяване към Европейския съюз.

#### Закон за гарантиране на влоговете в банките (ДВ бр. 49 от 29.04.1998 г.)

В случая със Закона за гарантиране на влоговете в банките (ЗГВБ), написването и застъпничеството от страна на професионални среди, както и окончателната форма на вече приетото конкретно съдържание на разпоредбите на закона, са интересен пример за участие на частния сектор в процеса.

Проектозаконът беше написан и предложен от ИПИ. Той регулира важна част от макроикономическата стабилност - стабилността на банковия сектор, вътрешните трансфери в системата и премахва възможните преди това прехвърляния на средства от бюджета. Идеята за такъв закон възникна в самото начало на банковата криза от 1996-1997 г. - като реакция на приетия тогава Закон за държавна защита на влогове и сметки в търговските банки (ЗДЗВСТБ), който въведе 100%<sup>тно</sup> покритие от бюджета на левовите влогове на физическите лица и практически никакво покритие на валутните влогове на юридическите лица и фирмите (предвиждаше се 50% компенсация с четири изплащания на всеки шест месеца). Пълното покритие на левовите влогове нямаше смисъл в хиперинфлационната среда от края на 1996 - началото на 1997 г. Проблемът беше в моралните вреди, които ЗДЗВСТБ наложи в спестовната система. С монетарната и макроикономическата стабилизация през 1997 г., ЗДЗВСТБ можеше да създаде сериозен фискален дисбаланс в случай на банков(и) фалит(и). Поради лошата си институционална структура, той послужи на фирмите за анти-стимул да си държат парите в банките. Нещо повече, от началото на 1996 г., банките трябваше да внасят средства по сметката на БНБ за гарантиране на влоговете, но БНБ нямаше прозрачни правила за управление на тези средства, а търговските банки можеше да откажат капитализиране на нерегулиран фонд.

Екипът по написването на законопроекта се състоеше от двама експерти от правния отдел на БНБ и двама икономисти от ИПИ. Целта беше да се решат проблемите между централната банка и търговските банки, т.е. да се елиминира моралния риск и да се предотвратят фискалните шокове. Накъсо – целта просто бе да се приеме закон, съответстващ с изискванията на валутния съвет. Основните мотиви на икономистите беше да се предложи норма, позволяваща конкуренция между банките, включително схеми за гарантиране на влоговете.

Опит бе почерпен от Естония, където заедно с валутния съвет не бяха въведени никакви изисквания за гарантиране на влоговете. Това принуди, от една страна, банките да предоставят повече информация, а, от друга, вложителите да търсят по-добри банки. (През юни 1997 г., в дебата по Законопроекта на ИПИ участваха представители на БНБ, Министерството на финансите и Парламента.) Заимстваната от Естония идея се

застъпваше от представители на ИПИ, включително от члена на Консултативния съвет на института сър Алън Уолтърс<sup>86</sup>, както и от г-н Емил Хърсев, бивш заместник-управител на БНБ. Представителите на БНБ се двоумяха; членовете на парламента не изразиха ясно мнение, въпреки че участваха в обсъжданията. Концепцията на БНБ за въвеждане на гаранции по депозитите се оказа господстваща.

ЗГВБ замени ЗДЗВСТБ и премахна задължението на държавния бюджет да гарантира влоговете. Новият закон се прилага по отношение на лицензираните българските банки и клоновете на чуждестранни банки, ако те не са включени в подходящи схеми за гарантиране на депозитите в страната, където се намира тяхната централа. На пръв поглед, схемата за гарантиране на влоговете би трябвало да увеличи доверието в банковата система, следователно да подпомогне финансова стабилност. Тази цел обаче е изпълнима, само ако е успешно налагането на стриктни капиталови изисквания за намаляване на риска в банковата система. Централната банка успя да постигне това. В противен случай прилагането на схемата за всички банки щеше да пречи на банките да действат според изискванията на една конкурентна среда. В дългосрочен план обаче, отрицателните ефекти от прилагането на схемата за всички банки са появата на морален риск и липса на стимули за обмен на информация между банките за кредитоспособността на клиентите им и по-слаб клиентски натиск за по-добри услуги.

Една от основните характеристики на ЗГВБ е обстоятелството, че той донякъде премахна неравното третиране на фирмените и личните влогове. Преди 1998 г., фирмените влогове бяха изключени от схемата за гарантиране, което бе една от причините за тяхното прехвърляне в лични сметки. Според новия закон, всички влогове са гарантирани и покритието е 95% за всички влогове на клиент на банка, ако не надвишават 2 000 лв.; и 80% за сумите между 2 000 и 5 000 лв. Влогове, надвишаващи 5 000 лв., остават негарантирани. Такова ниво на покритие на влоговете е много ниско по отношение на фирмените депозити, но се смята, че корпоративните клиенти са в състояние да направят по-добра оценка на риска. Практически при такава схема с ниско ниво на защита вложителите са принудени да споделят риска с банката си.

Всяка банка трябва да плаща първоначална вноска и годишни вноски. Размерите на вноските не са различават според размера на риска на съответната банка. Встъпителната вноска е 1% от основния капитал, или 1% от минималния задължителен капитал за клоновете на чуждите банки. Годишната вноска съставлява 0,5% от общата депозитна база към 31 декември на предходната година. Този метод за определяне на годишните вноски спрямо база, изчислена към определена дата, води до елемент на случайност.

През януари 1999 г. бе създаден Фонда за гарантиране на влоговете, който да осигури администрирането на схемата за гарантиране на депозитите, предвидена от закона. Схемата на управление на фонда издава нагласата на законодателя за подчиненост на банките на правителството. Търговските банки капитализират фонда, но не участват в управлението му. Гилдията на банките излъчва само един от петимата членове на управителния съвет на фонда (другите са представители на правителството и централната банка). През 2000 година някои банки вече поискаха конкретна информация за операциите на фонда, като предварително условие за бъдещи вноски.

#### Закон за деноминацията на лева (ДВ, бр.20 от 05.02.1999)

Още в проектен вид този закон се възприемаше (и разбираше) като символичен акт на стабилност. С него се премахнаха три нули от националната валута. Неговото

---

<sup>86</sup> Сър Алън Уолтърс допринесе за обсъждането като написа специално становище за разходите и ползите от съответно приемането или неприемането на схеми за гарантиране на депозитите, неговото становище бе основата на обсъждането.

макроикономическо въздействие бе ограничено и се изразяваше в следното: пренебрежимо влияние върху инфлацията чрез “закръгляване” на цените и “психологическо” въздействие на по-малките номинали. Разходите за извършването на деноминацията бяха надценени - 12 млрд. стари лева. Действителните разходи за отпечатването на новите банкноти, отчетени от управление “Емисионно” на БНБ, възлизаха на 55 % от тази сума. (Тази редуция изглежда се дължеше на факта, че БНБ успя да купи по-евтини материали за операцията.) Разходите можеха да са пренебрежими, ако нямаше разходи на частния сектор за нагаждане към тази изцяло формална операция.

Нито една частна институция не се застъпва за приемането на закона. Той беше изготвен от БНБ и изработен като концепция от междуведомствената Валутна комисия към Министерския съвет. (Задачата на този орган е да планира паричната политика, да решава въпроси, свързани с външния дълг, да координира и консултира кабинета, БНБ, и Министерството на финансите по въпроси, свързани с държавния дълг). Членовете на комисията, запитани от ИПИ отговориха, че министър-председателят е бил този, който е настоявал за приемането на закона. БНБ и МВФ не са го намирали нито за особено полезен, нито за особено вреден. Те са го смятали за техническа операция (тази позиция беше публикувана в пресата). Много частни деятели обаче се опитаха да подобрят съдържанието на закона след неговото приемане. Между тях беше и ИПИ, който изпрати до отделни народни представители и до председателя на Народното събрание писма със съдържание, което е възпроизведено в коментарите по-долу. Освен това изработихме различни варианти за промяна на закона преди времето, в което компаниите биха направили своите разходи за съобразяване със закона и го приложихме към писмата, но за съжаление без успех.

Съгласно закона българският лев беше деноминиран на 5 юли 1999 г. 1 000 стари лева се приравниха на 1 нов лев. Както се очакваше, деноминацията не оказва въздействие върху макроикономическата среда. За сметка на това фирмените разходи за премахването на нулите са ясен пример за безсмислени разходи по съобразяването със закона. Най-прекият ефект бе за счетоводителите, които трябваше да преизчислят информацията в нови левове. Счетоводният софтуер също трябваше да бъде пренастроен. Търговците трябваше да пренастроят касовите си апарати (като, естествено заплащат и такса за услугата, възлизаща при най-скромна оценка на близо 2 млн. нови лева разход).

Съгласно Закона за деноминацията на лева (§ 5, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби) “заварените търговски дружества са длъжни да поискат вписване в търговския регистър на промените в капитала, произтичащи от този закон, в срок до 1 година от влизането в сила на закона”. “За вписванията не се дължат държавни такси и такси за обнародване в “Държавен вестник”. Но държавните такси и таксите за обнародване в “Държавен вестник” са само една част от разходите по пререгистрация на търговските дружества.

Останалите разходи варират в следните граници в зависимост от вида на търговското дружество.

1. За ООД и съответно ЕООД решението за промяна на капитала се взема от общото събрание на съдружниците, което се свиква с писмена покана най-малко 7 дни преди събранието. Дотук имаме разход на работно време от страна на самото дружество и неговите съдружници, който е приблизително два работни дни. Оттук нататък започва разхода на време за адвокатите на дружеството ( за подготовка на заявлението до съда, за внасяне на молбата в съда, за периодична проверка дали има съдебно решение и за получаване на съдебното решение.

Изготвянето на самото заявление отнема не повече от два часа. Отчитайки очакваната свръх натовареност на съда с пререгистрацията и имайки предвид, че подаването на

молбите, проверките на резултатите по делото и получаването на съдебното решение се извършват на едно и също място - в деловодството на съда, чието работно време е 4,5 часа дневно (от 9:00 - 12:00 и от 13:30 - 15:00), процеса по пререгистрация ще отнеме сумарно не по-малко от 20 часа ефективно работно време на адвоката.

Като вземем за база средната работна заплата за страната за 1998 година (по данни на НСИ 187,44 нови лева) и минималните хонорари на адвокатите и умножим по броя на ООД и ЕООД-тата (ползвайки данните на НСИ от 1997 година, поради липса на по-нови) получаваме следните приблизителни цифри:

За свикване на общо събрание и оформяне на неговите решения: 2 работни дни x 8,93 нови лв. (или по-точно 8 925 стари лева по време на пресмятането) x 75 544 дружества = 1 348 460 нови лева;

Адвокатски услуги: 75 544 дружества x 50 нови лева (минималната тарифа за учредяване и регистриране съгласно Наредба №1 на Висшия адвокатски съвет за Размера на адвокатските възнаграждения) = 3 777 200 нови лева.

2. За АД и КДА решението за промяна на капитала се взема от общото събрание на съдружниците, което се свиква с покана, която се обнародва в неофициалния раздел на Държавен вестник. Таксата за обнародване в Неофициален раздел на ДВ е 22,50 нови лева x 5 014 АД и КДА = 112 815 нови лева. Еwentуално запознаване на акционерите с писмени материали относно събранието едва ли ще се наложи, но пътуването на акционерите от провинцията е задължително. За съжаление не разполагахме с възможност да изчислим тези разходи. Предполагаме, че при всички положения ще са големи, вероятно 20-50% от горната сума.

Провеждането на самото събрание е свързано с разходи за наем зала, протокол, преброители и т.н. Очевидно е, че дружествата не биха направили събрание само "за трите нули", че биха съчетали този въпрос с други, свързани с работата. Но е очевидно също така, че законодателят е трябвало да предвиди всички разходи по съобразяването със закона, особено след като са лесно предвидими. И така, наемът за един ден варира между 36 и 360 нови лева, в зависимост от големината на залата и местонахождението ѝ, което умножено по 5 014 дружества прави между минимум 180 504 нови лева и максимум 1 805 040 нови лева (по-долу, при общата сметка ще вземем предвид минимума). Процедурите по изготвяне на заявлението, подаване, проверка и получаване на съдебното решение са същите като при ОДД и ЕООД. Минималната тарифа за учредяване и регистриране съгласно Наредба №1 на Висшия адвокатски съвет за Размера на адвокатските възнаграждения е 100 нови лева x 5014 дружества = 501 400 нови лева. Към тези суми следва да се добавят условните дневни възнаграждения на вътрешно-дружествената бюрокрация (ако с нея се занимава един човек) по свикването на събранието и оформянето на неговите решения, което прави 2 работни дни x 8,93 нови лв. (или по-точно 8925 стари лева) x 5 014 дружества = 89 500 нови лева.

Общите разходи за фирмите са 5 829 375 нови лева (1 348 460 + 3 777 200 + 112 815 + 501 400 + 89 500). Техният размер е приблизително 0,03 % от БВП. Приблизително същите бяха разходите на БНБ за финансиране на деноминацията. Така че комбинираният ефект от закона, оценен с минимално допустими разходи по прилагането и съобразяването, възлиза на 0,06 % от тогава предвиждания БВП.

Интересно е, че законът беше приет по време на кризата в Косово, когато се очакваше, че икономиката ще понесе загуби. Също така, след юни вече беше ясно, че през първото тримесечие на 1999 г. БВП е спаднал с 0,6-0,7 % и много от икономистите бяха скептично настроени по отношение на способността на икономиката да навакса. ИПИ беше една от малкото институции, която прогнозира растеж. На това мнение беше и правителствения икономически мозъчен тръст, Агенцията за икономически анализи и прогнози. Но ние вярвахме, че е абсолютно безсмислено да се похарчат средства, възлизащи на 10% от вече регистрирания спад за съдебни и адвокатски такси за

извършването на една формална операция. Когато ИПИ разговаря по темата с отделни народни представители, типичния отговор беше: случват се грешки. Председателят на народното събрание не отговори на изпратените му писма.

#### Закон за публичното предлагане на ценни книжа (ДВ, бр.114 от 30.12.1999)

България е един от примерите за успешна макроикономическа стабилизация и все още слаб капиталов пазар, който не играе съществена роля при разпределението на свободния капитал. Празните и честите промени в Закона за ценните книжа, фондовите борси и инвестиционните дружества (в сила от 1995 г, изменян 8 пъти след това) и забавянето на приемането на Закона за публичното предлагане на ценни книжа (който беше приет за 542 дни от Комисията по икономическа политика) могат да бъдат посочени сред основните причини за неблагоприятното развитие на капиталовия пазар. Участниците на пазара смятаха тази дълготрайна неясна ситуация като сигнал, че нормативните актове, отнасящи се до капиталовия пазар, нямат законодателен приоритет.

Законът за публичното предлагане на ценни книжа (ЗППЦК) беше приет окончателно на 15 декември 1999 г. и влезе в сила месец по-късно - на 31 януари 2000 г.

Имайки предвид широките интереси, засегнати от закона, можеше да се очаква активно лобиране от страна на частния сектор. Нямаше обаче знаци за масирано лобиране. Активното участие в дебата, който съпровождаше процеса на приемане на закона, беше важно само за някои бизнес асоциации: Българската асоциация на лицензираните инвестиционни посредници и Асоциацията на търговските банки.

Въпреки някои слабости Законът за публичното предлагане на ценни книжа отбеляза прогрес в решаването на проблемите, свързани с ефективното функциониране на капиталовия пазар, както и с регулирането и контролирането на основните участници на пазара.

Основните характеристики на ЗППЦК са:

- възприемане на качествено нови правила по отношение на пазара на ценни книжа;
- засилване на регулативните и надзорните функции на Държавната комисия за ценни книжа;
- регламентиране на първичната и вторичната търговия с ценни книжа, на регулираните официален и неофициален пазар на ценни книжа;
- регламентиране на публичните дружества и тяхното преобразуване;
- регламентиране на санкции за манипулиране на пазара;
- включване на текстове, защитаващи правата на дребните акционери.

Законът регламентира два основни типа пазар на ценни книжа - фондова борса и неофициален пазар. Ценни книжа могат да се търгуват на фондовата борса само след като борсата бъде лицензирана от Комисията за ценни книжа. Неофициалните пазари също подлежат на лицензиране от комисията. Комисията може да откаже лиценз, ако пазара не отговаря на основни изисквания или не може да гарантира интересите на инвеститорите и сигурността на търговията.

Дребните акционери получават повече възможности за защита на своите интереси: акционерите, притежаващи повече от 5 % от капитала на публичното дружество могат да се обърнат към съда в случай на бездействие на управителните му органи, което застрашава интересите на компанията.

Новият закон обаче не решава напълно проблемът с увеличаването на капитала на публичните дружества под условие и така не защитава напълно портфейлните инвеститори. Съгласно закона, такова увеличаване под условие не се разрешава, но в същото време такава възможност се допуска при финансовите институции (банки и

застрахователни компании). Тъй като се очаква финансовите институции да бъдат гръбнака на капиталовия пазар, такива изключения могат да ги направят неатрактивни за сериозните портфейлни инвеститори.

Законът за публичното предлагане дефинира изцяло нов участник на капиталовия пазар - управляващите дружества. Основният предмет на дейност на тези компании е управлението на портфейли от ценни книжа, както и на средства на институционални инвеститори - инвестиционни дружества, пенсионни фондове и др. В тази връзка се очаква подобряване на качеството на управление и подпомагане на развитието на капиталовия пазар чрез подобряване на управлението на активите на институционалните инвеститори. Комисията за ценни книжа лицензира и регулира както управляващите дружества, така и физическите лица, работещи в тях. Изискваният минимален капитал за придобиване на лиценз е 100 000 лева. Единствената сфера на действие на тези дружества е управлението на портфейли от парични средства и ценни книжа (финансови активи) чрез вземането на инвестиционни решения. Всяко инвестиционно дружество е длъжно да подпише договор с управляващо дружество. На базата на този договор управляващото дружество взема конкретни инвестиционни решения, които се изпълняват от инвестиционен посредник. Очаква се появата на нов участник на пазара (управляващо дружество) да окаже въздействие в няколко насоки:

- подобряване на качеството на управлението на инвестиционни портфейли чрез развитието на ясен и регламентиран пазар за този вид дейност;
- постепенно намаляване на разходите за управление на инвестициите;

Новият закон позволява поемането на портфейлите на няколко инвеститора от едно управляващо дружество. Теоретично погледнато, това би трябвало да подобри конкурентноспособността, качеството на услугите, което от своя страна би допринесло за подобряване на доходността от инвестициите.

Проблем за участниците на пазара може да създаде интерпретирането на термина "системно нарушение", което означава "три или повече административни нарушения на закона или на актовете по прилагането му в срок до една година". В този случай законът предвижда отнемане на лиценза. Ако тази разпоредба се прилага точно, то това би довело до значително намаляване на броя на посредниците.

Търгуване на официалния пазар на лицензираните фондови борси се допуска само след одобрение на проспекта за публично предлагане. Тези проспекти са важни, тъй като те снабдяват акционерите и инвеститорите с изчерпателна информация за финансовото състояние и правния статут на компанията и за други обстоятелства, свързани с нейната дейност. Без такива проспекти като източник на информация за широка група потенциални (непрофесионални) инвеститори, търговията с акции е непрозрачна и се превръща в прерогатив на избран кръг играчи, което може да доведе до деформация на пазара.

Възможно е публичното предлагане на ценни книжа да стане една от най-стриктно регулирани икономически дейности в България, като се има предвид, че законът предвижда издаването на около 20 наредби.

### **Микросреда, в която работят фирмите**

#### Закон за мерките срещу изпирането на пари (ДВ, бр.85 от 24.07.1998)

Законът за мерките срещу изпирането на пари до голяма степен е в съответствие с международните стандарти. Въздействието и ефективността му все още не могат да бъдат оценени напълно.



Теоретично погледнато, значителна част от паричното предлагане е резултат от изпиране на пари и нелегално преразпределяне на активи и собственост. Тези пари са високо ликвидни и проинфлационни. Те обикновено се харчат много бързо и за луксозни стоки. Скоростта на обръщението им е много по-висока от тази на паричното предлагане като цяло. По-високата скорост на обръщение генерира инфлация, която е извън контрола на паричните власти. Тъй като общата скорост на парично обръщение зависи от съотношението на “легалните” и “нелегалните” пари, по-стриктния контрол и мерки срещу прането на пари означава по-стриктен контрол върху скоростта на обръщение на паричното предлагане, а оттам и върху инфлацията.

Съгласно закона мерките срещу изпирането на пари се състоят от “идентифициране на лица, събиране, съхраняване и разкриване на информация относно операции и сделки”. Тези мерки са задължителни за определена група икономически агенти (и техните клонове, регистрирани в чужбина). Сред тях са: банки и небанкови финансови институции, застрахователни компании, инвестиционни дружества и инвестиционни посредници, приватизационни фондове, фондови борси и борсови посредници, нотариуси, одитори, организатори на хазартни игри, собственици на зложни къщи, професионални съюзи и съсловни организации и т.н. Задължението да се предприемат конкретни мерки срещу изпиране на пари при извършване на операции или сделки на стойност над 30 000 лв. (което ниво е изключително ниско) е свързано с допълнителни разходи за посочената група частни компании:

- разходи за създаване и поддържане на специализирани служби за идентифициране на клиенти (законът поставя такова изискване за банките и небанковите финансови институции, застрахователните, инвестиционните дружества, инвестиционните посредници и приватизационните фондове);
- разходи за събиране, обработка, съхраняване и разкриване на информация за конкретни сделки и операции, както и за събиране на “доказателства относно собствеността на имуществото, подлежащо на трансфер”, събиране на информация за клиентите и поддържане на точна и подробна информация за техните операции с пари и ценности. Специално по отношение на банките и инвестиционните посредници, изпълнението на подобни изисквания относно всички транзакции над 30 000 лева, е свързано с извършването на значителни допълнителни разходи;
- разходи за сезиране на Бюрото за финансово разузнаване (БФР) при наличие на събрана информация за съмнителни сделки. Бюрото за финансово разузнаване беше създадено през ноември 1998 г. като специализиран орган към Министерството на финансите. Ако някоя финансова операция или сделка събуди подозрения за възможно изпиране на пари, случаят се поема от БФР.

За техните клиенти - физически лица и фирми, изпълнението на изискванията на закона означава допълнителни разходи за представяне на всички необходими документи за идентифициране - извлечения от съответните регистри, заверени копия от учредителни актове, официални идентификационни документи и т.н.

На практика няма нищо лошо в проследяването на капиталовите потоци с цел разкриване и предотвратяване на прането на пари. За целта е нормално да се въведат изисквания за отчитане на финансовите посредници. Особеното в българския случай е, че такива изисквания за отчитане се налагат не само на финансовите институции, но и на физически лица и фирми, ползващи техните услуги. Освен това задължението на финансовите институции да докладват за всички транзакции над 30 000 лева и да представят информация, която да позволи на БФР проследяването и преследването на незаконни финансови трансфери, със сигурност утежнява и без това многобройните задължения за отчитане от страна на индивидите и фирмите в България.

Закон за митниците (ДВ, бр.15 от 06.02.1998)

Законът за митниците е пример за нормативен акт, чието изпълнение е отложено за почти една година по обективни причини. Той въвежда сложна административна структура - централизирана система на четири нива под ръководството на Министерството на финансите; Главно управление на митниците е пряко отговорно за нормативните решения, свързани с митническата дейност и тяхното изпълнение. Законът регламентира класификацията на митническите тарифи и митническите режими. Правилникът за прилагане на закона (обнародван през декември 1998 г.) налага допълнителни тежести за оперирането в отделни сектори. Той бе изготвен повече от половин година по-късно и регламентира представителството, произхода на стоките, преференциалните мита и т.н.

Законът налага строг регистрационен режим - Митническа тарифа (от януари 1998 г.), таблица на митата, заплащани за всички стоки, представени на митническата администрация, след представяне на декларация. Митническата тарифа е изработена на базата на Международната хармонизирана система за описание и кодиране на стоките и отговаря на Комбинираната номенклатура на ЕС. Благодарение на този факт законът и митническата тарифа бележат значително подобрене на бизнес климата за тези, които се конкурират на международния пазар.

В своя доклад "България: Административни бариери пред инвестирането" от февруари 2000 г. Консултантската служба за чуждестранни инвестиции (FIAS) проявява загриженост по отношение на практическата процедура, въведена с Правилника за прилагане на закона. Докладът отразява опасенията на частните компании от втората половина на 1999 г.<sup>87</sup> Всички документи се представят на отдели "Тарифна политика" и "Митническа стойност".

Публикувани са някои указания и инструкции, като Наредба N11 за движението на стоки.

Законът за митниците има две основни въздействия върху бизнес средата - едното е фискално (понеже всички плащания, събирани от Главно управление на митниците, се внасят в държавния бюджет), а второто е свързано с директното влияние на въведения регистрационен режим и митнически режим върху вносната и износната дейност на фирмите.

Проблеми възникват например с несъответствията в процедурите на граничните пунктове, на които незабавно трябва да се обърне внимание, защото могат да доведат до забавяне на експедирането на стоките и да създадат предпоставки за корупция. Българското правителство постигна значителен успех в хармонизирането на митническия режим в България с този на Европейския митнически съюз, установен с чл. 94 от Европейското споразумение за асоцииране. България напълно отговаря на изискванията на споразумението и с няколко малки изключения е хармонизирала своето законодателство с *acquis communautaire*. Но докато промените в законодателната и процесуалната рамка са постигнати, България все още изпитва затруднения с ефективното прилагане на тези реформи в ежедневните дейности.

От 1 януари 1999 г. регистрационният номер по БУЛСТАТ служи като митнически номер, като вече не се изисква отделно регистриране в митническата администрация. Митниците събират информация за своята база данни от другите регистри (например БУЛСТАТ) и публични източници на информация. Номерът по БУЛСТАТ се вписва в митническите декларации. Митническият служител може да изисква от вносителя или износителя регистрационната карта по БУЛСТАТ или може да извърши насрещна проверка на информацията чрез базата данни. Митническите служби в София вече са свързани по електронен път с други министерства и с НСИ. Регионалните служби са в

<sup>87</sup> За подробности виж електронната версия на доклада на FIAS на: [www.bfia.org](http://www.bfia.org).

процес на свързване. Едно от основните заключения на доклада на Консултантската служба за чужди инвестиции (параграфи 60-61 от доклада) е следното: “Инвеститорите посочват капацитета на институциите като един от най-значимите проблеми, стоящи пред митническата администрация. Обикновено се отбелязва, че процедурите по освобождаването на стоки през пристанищата и летищата функционират сравнително ефективно. Що се отнася обаче до процедурите по освобождаване на стоки на граничните пунктове или на вътрешните митници, изглежда, че доста често възникват проблеми. Инвеститорите също така са установили, че проблемите варират от един митнически район до друг и че процедурите зависят от свободните интерпретации на отделни митнически служители. Тази липса на координация се дължи частично на факта, че различните митнически звена все още не са свързани по електронен път едни с други и че все още липсва пълен набор от указания за приложение.

Правителството вече е отчело проблемите, свързани с прилагането на новия закон и подзаконовите нормативни актове и предприема мерки за отстраняването им. По-точно, правителството отбелязва като проблем на митническите органи слабата запознатост с новите митнически правила и техники. Затова Главно управление на митниците е в процес на подготовка на вътрешни и официални правилници и указания. Тези мерки бяха предприети през есента на 1999 г. Въпреки че има какво още да се желае по отношение на координацията и взаимодействието вътре в митническата администрация, промените са в правилната посока. В началото на 2000 г. правилата за поведение и контрол на прозрачността, отнасящи се до митниците, бяха засилени: те включват по-строго разделение на отговорността и по-ясни правила за отчитане с цел предпазване от корупция. Прекалено рано е да бъдат отчетени някакви резултати от тези промени. Очевидно е обаче, че промените бяха направени след продължителна критика по отношение на митническите процедури и обвинения в корупция от страна на частния сектор, медиите и неправителствените организации.

#### Закон за данък върху добавената стойност (ДВ, бр.153 от 23.12.1998)

През 1996 г. данъкът върху добавената стойност беше повишен от 18 на 22 % с оглед събирането на повече приходи в бюджета. Поради обстоятелството, че макроикономическите проблеми от 1996-1997 г. до голяма степен бяха преодоляни, през 1998 г. ставката по ДДС беше намалена от 22 % до 20 %. Предприемачите посочват като оптимална ставка 15,5 %, а приспособяването на конкурентноспособността при валутен борд и евроинтеграцията изискват последващо намаляване в близко бъдеще.

Основните положителни ефекти от намаляването на ставката по ДДС бяха:

- Намаляването на данъчния процент означава, че по-малка част от стойността на продуктите отива в бюджета, следователно по-голяма част остава при потребителите и производителите.
- Премахнати бяха някои от съдържащите се в предишния закон неясноти, свързани с дефинирането на операциите по износа и освободените транзакции.
- Премахването на преференциите за т.нар. “стоки от първа необходимост” се отрази позитивно на конкурентната среда. Доказателство за това са почти непроменените цени на тези стоки и услуги.

Въпреки намалението от 2 %, приходите от ДДС в държавния бюджет отбелязаха слабо нарастване. Такова нарастване беше отбелязано и по отношение на общите данъчни приходи. Това показва, че по-ниските данъчни ставки стимулират част от фирмите “на сянка” да легализират своята дейност.

Проблем за инвеститорите създава дългия период (приблизително 7,5 месеца) за възстановяване на данъчния кредит по ДДС. Специално по отношение на новите инвестиции, при които компаниите все още не са започнали експортна дейност, или които развиват дейността си предимно на местния пазар, този период на изчакване

може да се окаже съществен разходен фактор. Тъй като върху сумите за възстановяване не се начисляват лихви, инвеститорите имат усещането, че по този начин кредитират безлихвено бюджета.

Законът за ДДС е един от примерите за активно застъпничество от страна на частния сектор - всички организации, включени в изследването на ИПИ (БТПП, БСК, БИБА, Асоциация на търговските банки, Търговската камара на САЩ, двустранните търговски палати и пр.) са изпратили до парламента или са изразили нееднократно становища и препоръки по законопроекта. Препоръките се отнасят главно до намаляване на данъчните ставки и на периода за възстановяване на данъчния кредит. Промените в ДДС от 1998 г. (в сила от 1 януари 1999 г.) отразяват един от най-интересните случаи на застъпничество. Дейността по това лобиране е осъществена от ИПИ. Целта бе да се включат хлебните и млечни продукти в облагаемите стоки. Проблемът се състоеше в това, че суровините се облагаха с ДДС, докато крайните продукти бяха освободени от такова облагане. Тоест, производителите, особено големите, работещи в легалната икономика, не можеха да разчитат на възстановяване на данъчен кредит, което води до влошаване на тяхната конкурентна позиция спрямо производителите, опериращи в сенчестата икономика. Задачата на ИПИ беше да:

- изследва въздействието на тази законова рамка;
- предвиди евентуалното въздействие на промяната върху цените, включително да изработи ценови сценарии за очакваното нарастване на цените като следствие на евентуалната промяна и на очакваното време за спад на цените в бъдеще;
- да идентифицира обществените ползи от законовата промяна,
- да уведоми за резултатите от посочените по-горе изследвания народните представители, министерството на финансите и мисията на МВФ,
- да съобщи същите резултати на обществеността.

Разходите за изследването (\$1 000) бяха покрити от една от водещите компании в сектора и същият размер беше уговорен като възнаграждение за успех. Законовите текстове, предложени от ИПИ, бяха гласувани от Народното събрание. МВФ включи промяната в тригодишната програма и – според източници от правителството - цитира изследването при преговорите с българското правителство.

#### Закон за здравно осигуряване (ДВ, бр.70 от 19.06.1998)

Съгласно закона задължителни вноски трябва да се плащат от: работодателите, работещите, едноличните търговци и свободните професии. Размерът на вноските е фиксиран на 6 % и може да се актуализира всяка година. Централният и общинските бюджети покриват вноските на безработните, пенсионерите, войниците и т.н. Ефектите от въвеждането на задължително здравно осигуряване върху бизнес средата са следните:

- Общата осигурителна тежест върху доходите нараства, тъй като размерът на социално-осигурителните вноски беше намален само с 3,7 %; работодателите са длъжни да плащат 6 % от обезщетенията при временна нетрудоспособност, бременност или майчинство.
- Данъчно-осигурителната тежест върху доходите на едноличните търговци нараства, тъй като те на практика плащат допълнителни 6 % (и ако трябва да осигуряват неосигурен член на семейството им, процентът нараства).
- Възможността за промяна на размера на здравноосигурителната вноска допринася за общата нестабилност на бизнес средата.

Законът налага следните допълнителни разходи за работодателите и самоосигуряващите се:

- за подаване на декларация за всяко осигурено лице всеки месец;

- за плащане на вноските всеки месец;

По този начин времето, изразходвано за съблюдаване на изискванията на закона могат да достигнат до 1 работен ден на месец.

След влизането на закона в сила, броят на официално регистрираните безработни нарасна, което вероятно се дължи на факта, че регистрираните безработни се осигуряват от бюджета. Необходимо е обаче да изминат няколко месеца, преди да се достигне до извода за наличие на такава корелация.

Увеличените разходи за труд в резултат на новото задължително осигуряване засягат предлагането на пазара на труда, което може да има следните резултати:

- някои работници, получаващи минимално заплащане (или малко над минималното), ще загубят своята работа;
- някои от малките компании ще прехвърлят част от своята дейност в сянка (техните работници получават своите заплати на ръка).

Законът поставя основата на регламента, определящ заплащането на лекарите, т.нар. Национален рамков договор. Конкуренцията между лекарите може да бъде застрашена поради фиксираните такси. Така беше и все още е при сегашната система от стимули. Вероятно подборът на пазара ще дойде от по-малкото записали се пациенти при доктори, предлагащи по-лошо качество на медицинските услуги. Това обаче няма да се прояви веднага. Но на един по-късен етап по-способните доктори навярно ще имат по-голямо търсене. На тях обаче няма да им е позволено да вземат по-високи такси за своите услуги. Още по-лошо, не дотам способните лекари ще получават някакъв доход, който иначе би отишъл при “добрите” доктори. Това на практика е форма на косвено преразпределение на доход, което би довело до обратна селекция. Все още не е ясно как евентуални посреднически организации, т.е. тези между пациент и доктор (болници, доброволни здравно-осигурителни фондове, и т.н.), ще се приспособят към системата на фиксирани цени и централизиран контрол. В крайна сметка може да няма стимули за някои доктори за подобряване качеството или ефективността на своите услуги. Също така системата на фиксираните цени създава риск за неправилно разпределение на ресурсите.

Законът въвежда лицензионен режим за частните фондове, които предлагат доброволно здравно осигуряване. Лицензиращият орган е Националният комитет за доброволно здравно осигуряване. Законът предвижда представянето на 11 документа при кандидатстването за такъв лиценз.

Предварителната представа за реформата и съдържанието на закона не бяха разисквани публично с вероятните потребители. Професионалният съюз на лекарите беше превърнат в представителна гилдия, легитимирана от закона. Лекарският съюз беше единствената неправителствена организация, включена в предварителното обсъждане на закона. По непотвърдена информация частният здравно-осигурителен фонд “Здраве” е представил своето становище пред комисията, работеща по проектозакона, но не разполагаме с подробности относно направените предложения. Поради някои особености на процеса на лобиране усилията на частния сектор са разгледани в отделен параграф след коментарите по Кодекса за задължително социално осигуряване.

#### Кодекс за задължително обществено осигуряване (ДВ, бр.110 от 17.12.1999 г.)

Наред със Закона за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване, кодекса е един от класическите случаи на участие на частни организации в процеса на изготвяне на проектозакон. Работната група, която изготви и двата законопроекта, включваше представители на неправителствена организация - Центъра за икономическо развитие. Участие в работната група взеха и представители на БСК.

Кодексът въвежда изцяло нова социално-осигурителна система, при която се внасят задължителни вноски в три фонда: фонд “Пенсии”, фонд “Трудова злополука и

професионална болест” и фонд “Общо заболяване и майчинство”. Кодексът разширява кръга на доходите, върху които се начисляват осигурителни вноски. При трудов договор работодателят е длъжен да внася 80 % от дължимата вноска, а останалите 20 % са за сметка на работника. Това съотношение ще се променя през следващите 7 години и към 2007 г. ще бъде в съотношение 50 %:50 %.

Непосредствените ефекти на микро ниво са:

- нарастване на общото данъчно-осигурително бреме; (вж. таблицата по-долу)
- нарастване на разходите за труд.

При това положение може да се очаква, че реакцията на частния бизнес ще се изрази в следното:

- част от дейността на фирмите ще се пренасочи “в сянка”;
- ефективното възнаграждение на работниците им ще намалее;
- работниците, чието заплащане се движи около минималната работна заплата, ще изгубят работните си места.

На макро ниво тази реакция би имала следните ефекти:

- нарастване на дела на неформалния сектор в икономиката;
- нарастване на безработицата;
- намаляване на официално регистрираните заплати;
- незначителна промяна в приходната част на бюджетите на социалните фондове.

С таблицата по-долу се прави сравнение на данъчно-осигурителната тежест за едноличните търговци (най-многобройната предприемаческа форма в България) през 1999 г. и 2000 г. Както се вижда от таблицата, промяната в осигурителната база, върху която се начисляват осигуровки, значително увеличава общите разходи за бизнес.

Месечен доход (лв.)	Здравно осигуряване 6%	Пенсионно осигуряване 32%	Доход след плащане на осигуровки	Данък върху общия доход	Нетен доход	Обща данъчно-осигурителна тежест
Втората половина на 1999 г.						
250	15	21.44	213.56	34.53	179.03	28.39%
500	30	21.44	448.56	95.63	352.93	29.41%
750	45	21.44	683.56	152.83	530.73	29.24%
От началото на 2000 г.						
250	15	80	155	15.40	139.60	44.16%
500	30	160	310	55.70	254.30	49.14%
750	45	240	465	101.10	363.90	51.48%

Източник: ИИИ.

### Застъпничество и социална реформа

Независимо от очевидното широко въздействие върху икономическото поведение (както на фирмите, така и на индивидите), усилията на частния сектор за влияние върху процеса на вземане на решения и върху крайния вид на законите едва ли биха имали ефект. Основният проблем идва от начина, по който правителството извършва реформите (и кампаниите) в областта на пенсиите и здравеопазването. Първо, реформата започна без каквито и до било консултации и предварителен дебат с обществото като цяло и с частния сектор. От друга страна, логистиката на законодателната работа беше сбъркана като цяло. Тя започна с доброволните пенсионни фондове, докато реформата на задължителният сегмент от системата беше забавена, дори и по отношение на предварителните проекти. Това, което стоеше на дневен ред пред правителството, не беше достъпно дори за заинтересованата част от

обществото (частните пенсионни фондове и икономическите мозъчни тръстове). След първата публична дискусия в парламентарната Комисия по труда и социалната политика (юли 1998), и първите обществени критики към концепцията в общата и специализираната преса, правителството потъна в мълчание близо шест месеца. Частният сектор (отделните частни пенсионни фондове и техните асоциации) бяха въввлечени в дискусия по трите стълба на системата, от която два сегмента бяха общо взето неизвестни. При това положение пенсионните фондове трудно биха могли да планират своята дейност и да приложат някаква рационална бизнес стратегия. Техните застъпнически усилия имаха две противоречащи си цели: да осигурят нерестриктивен режим за капитализиране на фондовете и за инвестиране на средствата от една страна, а от друга – да лобират за възможно най-високата степен на защита на инвестициите от страна на управляващите. Независимо от тези обстоятелства се създаде възможност под ръководството на правителството да се договорят интересите на всички заинтересовани страни. (Такова евентуално договаряне може да се основава на следното: началната дата на реформата, размера на задължителните компоненти, разясняването на системата на обществото, първоначалните инвестиционни възможности и ограничения и възможностите за по-нататъшно подобряване на системата при необходимост.)

Международната техническа помощ, която беше оказана от страна на Световната банка и Американската агенция за международно развитие, имаше своите ограничения. Тези институции нямаша възможност да лобират пряко за един или друг вариант. Те трябваше да работят чрез българска организация и по този начин бяха зависими от недостатъците на местния партньор. Местният партньор от своя страна нямаше друг избор освен да се придържа към първоначалния вариант, разработен от правителството и да инвестира в реклама на система, която трудно можеше да се подобри.

В допълнение на всичко това, средата за институционално инвестиране остана неблагоприятна. Паричните инструменти в българската икономика са краткосрочни и скъпи. Най-дългосрочният наличен инструмент са държавните ценни книжа, които имат нарастващ, но все още ограничен до 23 месеца срок на падеж. Липсват монетарни инструменти с падеж, съизмерим с този на пасивите на пенсионните и здравно-осигурителните фондове.

Лобирането от страна на частния сектор трудно би могло да компенсира това изоставане и ограничавайки се до прокарването на вижданията на пенсионните фондове, не успя да осигури системен подход към реформите.

Законали за изменение и допълнение на Закона за облагане на доходите на физическите лица (ДВ, бр.71 от 23.06.1998 г. и бр. 104 от 21.12.1999 г.)

Най-съществени промени в закона през 1998 г. се отнасят до *патентния данък*:

- сумите бяха диференцирани според мястото (район и зона) на осъществяване на дейността ;
- по отношение на транспортните услуги, включително таксиметровите услуги, данъкът за превозно средство намаля между 36 %и 50 %в зависимост от вида на услугата и категорията на превозното средство;
- данъците, дължими за почти всички видове дейност, освен за хотелиерство и ресторантьорство, бяха променени.

Следният списък представя някои от промените в патентния данък за някои видове дейност:

Търговия на дребно – най-високият дължим данък намалява с 4 %;

Паркинги – най-високият дължим данък намалява с 10% ;

Производство на храни – най-ниският дължим данък намалява с 67 %;

Дърводелски услуги – най-ниският дължим данък намалява с 38% ;

Шивашки услуги - най-високият дължим данък намалява с 25% , а най-ниският – с 20% ;

Позитивните ефекти върху бизнес средата се изразяват в следното:

- намаляване на данъчното бреме за повечето видове дейност, за които се плаща патентен данък;
- фиксирана диференциация на сумите вместо действащите до момента интервали “от...до”, което позволяваше определяне на дължимите данъци по усмотрение.

С промяната на закона правителството отправи покана към значителна част от дребния бизнес да излезе от сивата икономика. Може да се смята, че на макро ниво това оказва слабо въздействие върху:

- нарастването на официално регистрираната безработица, поради факта, че платците на патентен данък нямат стимули да декларират разходите си за заплати, имат стимул да избегнат плащането на социални осигуровки, а в същото време техните работници трябва да са регистрирани заради здравното осигуряване;
- официално регистрираното съвкупно производство, поради факта, че малките фирми имат стимул да не декларират фактическия си оборот, за да останат в режима на облагане с патентен данък (т.е. да не бъдат задължени да се регистрират по ДДС).

С изменението на закона, обнародвано на 21 декември 1999 г., правителството отново отправи покана към фирмите, опериращи в няколко бранша, да излязат “на светло”. Конкретните промени се изразяваха в следното:

- Разширяване на кръга на дейностите, за които се дължи патентен данък;
- Определяне на различен данък за различните категории услуги в областта на общественото хранене и развлекателните услуги; смятаме, че тази промяна е справедлива и че спомага за подобряване на бизнес средата.
- Данъкът, с който се облагат заложените къщи, беше повишен от 3 000 лв. на 20 000 лв., което ще накара някои от тях да декларират приходите си над 75 000 лв. (предполагаме, че повечето ще предпочетат да плащат 32,5 % от печалбата вместо 26,7 % от общите приходи); по-малките заложенни къщи ще бъдат принудени да се слоят или да фалират.
- Данъкът върху печалбата за фирми с печалба над 50 000 лв. е намален с 2 %; това би стимулирало инвестициите и растежа на малките фирми;
- С промените в таблицата за облагане (необлагаемият доход беше увеличен с 6,7 %) данъчната тежест слабо намаля;

Доброволните пенсионни вноски са освободени от облагане само до 30 лв. месечно; тази промяна е дискриминационна по отношение на частните пенсионни фондове и намалява свободата на разпореждане с личния доход.

Закон за изменение на Закона за корпоративното подоходно облагане(ДВ, бр.153 от 23.12.1998 г.)

Две са важните промени, с които на практика се правят изменения в Закона за облагане на доходите на физическите лица и Закона за чуждестранните инвестиции:

1.С промяната в първия закон различните равнища на доход, служещи като прагове в данъчната таблица, бяха увеличени – най-ниското ниво с 25 %, а най-високото с 1.6 %. Това на практика означава намаляване на данъчната тежест при равни други условия, тоест ако доходът остане непроменен. Най-голямото намаление на данъчната тежест беше за тези, които получаваха месечни доходи между 60 и 80 лв. Промяната вероятно оказва някакво положително въздействие върху бизнес средата. Но то е единствено по повод разходите за труд при дейности, където заплащането е около минималното. Тази разпоредба издава схващането за справедливост, залегнало в закона. Очевидно то е, че



е справедливо хората с по-ниски доходи да плащат по-малко, а тези с по-високи – повече данъци. Макар и положителна, промяната съвсем не е радикална. Такава тя би била, ако различните равнища на доход се облагаха еднакво (доколкото сегашния закон е във вреда на по-високите доходи) или ако общия праг на необлагане бе увеличен забележимо.

2. В Закона за чуждестранните инвестиции бяха отменени членовете, които позволяват:

- безмитен внос на инвестиционни стоки над \$ 100 000, включващи се в капитала на съответната компания под формата на апортни вноски от чуждестранния партньор или акционер;
- режим на временен внос (което означава освобождаване от мита за определен период) за инвестиционни стоки, които са субект на финансов лизинг, тоест не са собственост на чуждия инвеститор- за целия период на лизинга.

Директният ефект от тези промени се изразява в увеличаване на цената на фиксирания капитал, а оттам намаляване на стимулите за преки чужди инвестиции (както за инвеститорите “на зелено”, така и за тези, които навлизат в България чрез приватизацията). На тези промени се противопостави БИБА, но без успех.

#### Данъчен процесуален кодекс (ДВ, бр. 103 от 30.11.1999 г.)

Данъчният процесуален кодекс (ДПК) урежда производствата по регистрация на данъчните субекти, по установяване, обезпечаване и събиране на данъчните и държавните вземания, както и правомощията на данъчната администрация. Позитивното въздействие върху бизнес средата на микро ниво произтича от ясно очертаната данъчна процедура, която преди неговото приемане се регламентираше от различни постановления.

Съгласно ДПК данъчни субекти са:

- местните физически и юридически лица;
- чуждестранните юридически лица;
- неперсонифицираните дружества, както и клоновете, и търговските представителства на чуждестранни лица, които развиват стопанска дейност в България или получават доход от български източници.

Съгласно разпоредбите на ДПК клон на чуждестранно юридическо лице има статут на самостоятелно данъчно задължено лице. Това означава, че търговските представителства се третираат като отделни данъчни субекти, въпреки че съгласно Закона за чуждестранните инвестиции те нямат право да извършват стопанска дейност в България. Това несъответствие може да възпрепятства чуждите инвестиции в страната. Но този възможен ефект зависи от основанието за регистрация на дадено представителство. Много вероятно е това условие да обезкуражи онези клонове, които са в България, за да преодолеят административните бариери пред търговията. Тези, които имат за цел дългосрочно инвестиране няма да пострадат. Изглежда, че новото условие ще окаже негативно влияние върху регистрираните компании от съседните страни - в момента техният брой е почти колкото на компаниите от страните-членки на ЕС, но обема на инвестициите им е пет пъти по-малък от този на европейските компании.

Данъчните органи са длъжни да водят данъчен регистър за всички данъчни субекти. Чуждестранните юридически лица са задължени да имат данъчна регистрация, ако ефективното им управление е в България. Тази разпоредба е нова за българското данъчно законодателство и прилагането ѝ е все още неясно.

Данъчните процедури са описани подробно. Новите разпоредби допускат подаването на данъчни декларации чрез банки, одобрени от Министерство на финансите, както и по

електронен път. Това ще улесни процедурата и ще намали административните и транзакционни разходи.

Съгласно разпоредбите на ДПК държавата има право “първа” да събере вземанията си преди другите кредитори. Това влияе негативно върху общата микроикономическа среда.

Агенцията за държавни вземания е нова институция, която е създадена с промяна в Закона за събиране на държавните вземания. Тя е под ръководството на Министерство на финансите и нейните основни задачи са организирането и ръководството на дейността по принудително събиране на публичните вземания и представяне на държавата в процедурите за обявяване по несъстоятелност. Създаването на Агенцията за държавни вземания влияе положително върху средата поради по-добре упражнявания контрол, особено над държавните предприятия, които са основните длъжници. По този начин ще се подобри и прозрачността при отпускането на субсидии, под една или друга форма, включително и субсидиите към частния сектор. (Това вече стана факт в края на март 2000г. при обсъждането на Закона за държавните железници в парламентарната комисия по икономическа политика). От друга страна, със създаването на агенцията би трябвало да се увеличи обема на събраните вземания. Неправителствената организация, която лобираше за този и други данъчни закони, беше Съюзът на данкоплатците в България (СДБ). Засега СДБ е по-скоро популяризатор на изработените от правителството закони, отколкото партньор за тяхното подобряване.

#### Закон за изменение и допълнение на Закона за акцизите (ДВ, бр.153 от 23.12.1998)

Изменението на закона засяга макроикономическата среда, тъй като акцизите съставляват голяма част от бюджетните приходи и всяка такава промяна засяга държавния бюджет. В този случай изменението оказва положително влияние върху приходите от акцизи, защото премахва някои възможности за заобикаляне на закона:

- акцизът се определя като абсолютна сума, плащана за всеки литър или алкохолен градус, което би трябвало да обезкуражи производителите и вносителите да обявяват по-ниски цени, за да платят по-малък акциз;
- забранява се търговията с наливни алкохолни напитки (с изключение на вино и бира) - преди влизането в сила на този регламент, продавачите избягваха плащането на акцизи.

Въздействието върху средата е едновременно позитивно и негативно. Положителната страна се изразява в следното - българските и вносните алкохолни напитки се третират еднакво, неупотребените бандероли се считат за разход за счетоводни цели, някои стоки са извадени от списъка на акцизните стоки и т.н. От друга страна, са въведени някои странни регулативни принуди, като например задължението, наложено на производителите на вино и спиртни напитки да закупуват измервателни уреди, да извършват и плащат за различни допълнителни анализи при поискване от страна на данъчните власти и т.н. Чрез тези разпоредби се прехвърлят разходи от държавните контролни органи към частния сектор. Акцизите за цигари се определят по т.нар. “смесена данъчна система” - като абсолютна сума на брой цигари и като процент от продажната цена. Това доведе до намаляване на акциза за вносните цигари и до увеличаване на акциза за българските цигари, но не се отрази съществено върху тяхната конкурентност и цени. Няма данни за лобиране от страна на частния сектор за този закон.

#### Закон за защита на потребителите и за правилата за търговия (ДВ, бр.30 от 02.04.1999)

Застъпничеството от страна на частния сектор при приемането на този закон бе значително. Законът беше широко дискутиран и критикуван преди и след неговото приемане. От една страна, той регламентира защитата на потребителите, правилата за търговия, връзката

между държавните институции, потребителските съюзи и професионалните организации на търговците. Освен това той урежда правилата за етикетите на стоките, за гаранционната отговорност на производителите и т.н. От друга страна, прилагането на закона води до значително увеличаване на разходите за търговските фирми.

Освен това законът не държи сметка за разходите за защитата на правата на потребителите. Поради някаква причина защитата на потребителите се възприема като задължение на държавните институции. Ако общински или държавен орган подозира вредно действие на някои специфичен продукт, законът му позволява да спре неговата продажба и да започне проверка. (Такава процедура не е предвидена в Гражданският процесуален кодекс.) Ако се докаже, че стоката е вредна, търговецът покрива всички разходи по проведената проверка. Ако се докаже, че стоката е безвредна за потребителите, разходите се покриват от съответния орган, който е предизвикал проверката. Не е ясно кой би трябвало да компенсира търговеца за пропуснатите ползи. Законът дава противоречиви дефиниции за невярна и заблуждаваща реклама. В същото време лицата, които използват такава реклама, могат да бъдат дадени под съд. Допуска се възможността по време на процеса съдът да изиска доказателства за коректността на съдържанието на рекламата. Съгласно разпоредбите на закона производителят е отговорен за материални щети, възникнали в резултат на използването на произведена от него стока, дори ако не е виновен за дефекта.

Законът налага повече задължения и за самите институции. Общинските власти са длъжни да създадат специален отдел за защита на потребителите, който дублира правомощията на потребителските съюзи. Националният информационен регистър на търговците в България към Министерството на икономиката (преди това към Министерството на търговията и туризма) е създаден съгласно изискванията на този закон. До известна степен той дублира други регистри, например БУЛСТАТ.

Законът предвижда издаване на осем допълнителни наредби във връзка с лицензирането на търговията със специфични стоки.

Общото въздействие на закона е негативно. Обществената организация, която лобираше за неговото приемане, беше Федерацията за защита на потребителите. Съдържанието на закона е доказателство, че застъпничеството, насочено към защита на интересите на частния сектор, е все още слабо и неефективно. Интересно измерение на реториката в защита на съдържанието на закона е използването на аргумента “присъединяване към Европейския съюз”, претендирайки че “това е начина, по който страните-членки на ЕС защитават своите потребители”. Приемането на този закон (в тази му форма) е следствие на слабото регламентиране на отговорността за продуктите и услугите (и причинените от тях вреди на други лица) в българското законодателство. Друг фактор за приемането на закона беше силната подкрепа, получена от тогавашния министър на търговията и туризма, който настояваше защитата на потребителите да се поеме от неговото министерство.

#### Закон за защита на конкуренцията (ДВ, бр. 52 от 08.05.1998)

Участието на частния сектор при изготвянето на този закон е ограничено. Известни са два опита за влияние върху съдържанието на закона, в известна степен успешни, а в друга - не.

Институтът за пазарна икономика допринесе за успешното приемане на три разпоредби, осигуряващи по-доброто прилагане на закона. Приносът на ИПИ е свързан с приложимостта на закона по отношение на всички лица и институции. Първоначалната версия на законопроекта изключваше физическите лица (т.е. едноличните търговци) и държавните институции, което би могло да подкрепи прокартелни практики. ИПИ не успя обаче да защити своето виждане за това как да се регулират държавните монополи. Първоначалният проект предвиждаше контролът върху държавните монополи да се

осъществява от съответни държавни агенции, докато ние настоявахме този контрол да се извършва от независими надзорници. Накрая парламентът реши, че монополите ще се регулират от специални закони (за комуникациите, енергетиката, железниците, газоснабдяването и т.н.). Законът за телекомуникациите и Законът за енергетиката вече създадоха съответни регулативни органи със статута на агенции на централно ниво (т.е. изключвайки контрол от страна на потребителите). Изключение от тази традиция е проектозаконът за водите, който регламентира създаването на четири съвета на местно ниво, следвайки регулационния модел на френско-холандската система.<sup>88</sup>

Частните компании Данон и Макдоналдс, се също опитаха да повлияят върху съдържанието на закона. Те лобираха за по-добра дефиниция на дейностите, свързани с представянето на продукта, но усилията им останаха без резултат.

Законът налага ограничения на възможни монополни позиции на компаниите на вътрешния пазар. Дефиницията е, че за предприятие с монополни позиции се приема такова с участие повече от 35% на пазара на съответния продукт. Положителна характеристика на закона е определението за монополни практики, което позволява ефективна работа на Комисията за защита на конкуренцията (КДК).

Съгласно чл.11 (1) от закона, предприятията трябва информират Комисията за защита на конкуренцията за споразумения с други компании относно съвместни пазарни действия или поглъщане. Процедурата по информиране на комисията, подготовка на всички документи и получаване на одобрение от комисията е дълъг административен процес, който налага времеви разходи на частните предприемачи и на администрацията. Изискванията за удостоверяване на съобразяването с правилата, наложени от закона, са свързани с проверката на огромен обем информация и документация.

Законът ограничава държавната намеса в подкрепа на предприемачеството. По принцип такова ограничение би имало позитивно въздействие върху развитието на конкуренцията сред фирмите, но първоначално се прилага единствено за частни компании. Към средата – края на 1999 държавните компании вече също са все по-често обект на определения на Комисията. Доколко обаче законът в действителност подобрява условията за развитие на частния сектор – това е въпрос за специално изследване.

Антитръстовото законодателство засилва контрола и цели подпомагане на лоялната конкуренция на националния пазар. Комисията за защита на конкуренцията има всички права да наблюдава и контролира съвместните дейности на предприемачите, както и да оценява нивото на концентрация на дейности на пазара.

#### Закон за чужденците в България (ДВ, бр. 153 от 23.12.1998)

Този закон има директно влияние върху микроикономическата среда за фирмите, в които работят чуждестранни граждани, тъй като определя влизането, престоя и излизането на чужденците от България.

От гледна точка на първоначалните условия за влизане на чужденци, законът не създава трудности или не налага допълнителни тежести пред чуждите инвеститори.

Трудности могат да възникнат, когато инвеститори от държави с безвизов режим влязат в България само на това основание. Съгласно закона, те могат да останат в страната само 30 дни. Ако искат да удължат престоя си, трябва или да намерят друго правно основание за пребиваване, или да напуснат страната и след това да влязат отново. В случаите, когато е необходима виза, срокът за нейното издаване е до една седмица.

От гледна точка на пребиваването в страната, законът облекчава предишната бюрократична процедура. Но процесът може би все още е по-обременителен,

<sup>88</sup> Изготвянето и обсъждането на законопроекта за водите беше осъществено с подкрепата на Центъра за социални практики с техническата подкрепа на Холандската фондация NOVIB.

отколкото се очаква. За издаване на разрешение за постоянно пребиваване кандидатът трябва:

- да има разрешение за работа;
- да осъществява търговска и друга дейност;
- да е управител на представителство на чужда търговска компания с регистрация в Българската търговско-промишлена палата;
- да извършва дейности в съответствие със Закона за чуждестранните инвестиции;
- да извършва дейност при поискване или упълномощаване от лица, инвестиращи в страната съгласно Закона за чуждестранните инвестиции.

Негативното въздействие върху чуждестранните инвестиции и бюрократизма могат да дойдат от ограничаването на дългосрочната виза за престой в страната до една година. Това поставя чуждестранните лица в състояние на несигурност. В допълнение на това, разрешението за дългосрочно пребиваване се подновява ежегодно и при подновяването лицата трябва да представят удостоверение за актуалното състояние на компанията, издадено от съда и серфикат от данъчните служби в уверение на това, че всички данъчни задължения са покрити. Таксата за получаване на разрешение е 200 ДМ за период на пребиваване до 6 месеца и 500 ДМ - за 1 година.

Получаването на разрешение за постоянно пребиваване би било стимул за чуждестранните инвеститори да развият дейност в страната, тъй като няма да има нужда да отделят време за решаване на административни проблеми. Разрешение за постоянно пребиваване може да бъде получено, когато:

- чуждестранните лица инвестират не по-малко от 250 000 долара в България. В този случай Агенцията за чуждестранни инвестиции издава сертификата в уверение на това, че лицето е чуждестранен инвеститор и че необходимия размер на инвестициите е покрит. Допълнително се изисква и сертификат от БНБ;
- чуждестранното лице е законно регистрирано в България повече от 5 години;

Таксата за получаване на разрешение за постоянно пребиваване е 1 000 ДМ.

Чужденците, които имат виза или разрешение за дългосрочно пребиваване се нуждаят също и от разрешение за работа, за да бъдат законно наети в България. Разрешението за работа позволява на чужденеца да работи единствено по специален договор, в определена компания и за период, посочен в разрешението. Чужденците, които имат разрешение за постоянно пребиваване, не се нуждаят от разрешение за работа. Процедурата по издаването на разрешение за работа отнема много време - необходимо е да се представят 10 документа и да се удовлетворят 5 стриктни условия.

Разрешенията за работа се издават от Националната служба по заетостта към Министерството на труда и социалната политика. Единствено работодателят може да кандидатства за разрешение за работа за своите бъдещи работници. Преди да бъде поискано такова разрешение, е необходимо да се сключи писмен трудов договор, въпреки че на чуждестранния работник формално не му е разрешено да пребивава в страната. Политиката на България по отношение на издаването на разрешения за работа е мотивирана от желанието да се максимизира наемането на български работници от страна на чуждите инвеститори. Ефективността на сега действащата система обаче е под въпрос. Инвеститорите почти непрекъснато се противопоставят на възможността на Националната служба по заетостта да оспори или да не приеме образователния ценз на кандидатите. Определянето на квалификацията за работа винаги ще бъде обект на преценка и това поражда необходимостта от обективен критерий за оценка. Инвеститорите трябва да бъдат единствените, които да определят доколко дадено лице е квалифицирано за определена работа. Нито един държавен орган, без значение доколко специализиран е той, не трябва да взема решения от името на инвеститора. Ако Националната служба по заетостта откаже разрешение за работа,

това не гарантира със сигурност, че работодателят ще наеме българи на вакантните места. По-вероятно работодателят ще опита да намери друг начин да се възползва от услугите на чуждестранни граждани. Следователно, справедливо е да допуснем, че съществуващата система не допринася за значителното повишаване на местната заетост; вместо това инвеститорите по-скоро опитват да избегнат механизма като цяло. Ограничаването на продължителността на разрешението за работа до една година създава затруднения както за инвеститорите, така и за администрацията. Договорите за работа обикновено са за няколко години и така работодателите са принудени да кандидатстват отново всяка година. Това създава допълни хартиени спънки в работата на администрацията и инвеститорите, а на чуждестранните работници не може да се предложи и минимална степен на сигурност по отношение на техните трудови споразумения.

Наемането на повече от десет работници с разрешение за работа изисква съгласие на Министерството на труда и социалната политика.

Настоящата политика по издаването на разрешителни за работа не отразява състоянието на пазара, при което местният труд е значително по-евтин спрямо този на чужденец от страната на инвеститора. Следователно, инвеститорът има стимул да наема квалифициран местен труд, където е възможно. В малка икономика като българската, за фирмите е почти невъзможно да намерят работници с необходимото обучение, опит или квалификация, особено в области като маркетинг и мениджмънт. Чуждестранните фирми обикновено наемат първоначално чужденци, обучават местни работници и заменят чуждестранните при първа възможност.

## 2. Сектори

### Закон за туризма (ДВ, бр. 71 от 23.06.1998)

Съгласно разпоредбите на Закона за туризма хотелиерството, ресторантьорството, туроператорската дейност и туристическото агентство са дейности, подлежащи на лицензиране от министъра на търговията и туризма. По закон лицензите са безсрочни. Условието за тяхното издаване се определят от Наредбата за лицензиране на туристическите дейности (ДВ, бр. 99 от 25 август 1998 г.). Сред тези условия са представянето на определен брой документи (повече от 11), отговаряне на образователен ценз и заплащане на лицензионни такси. Таксите за лицензиране на туроператори и туристически агенции са съответно 5 000 лв. и 2 500 лв. и не зависят от размера и обсега на дейност на фирмата. Очевидно целите на лицензионните такси са от една страна фискални и от друга - регулативни (единствено фирми, които отговарят на поставените изисквания и са склонни да разкрият част от фирмената си тайна за целите на регистрацията, имат право да извършват туристически дейности). Освен това, законът предвижда, че “държавата подпомага развитието на туризма, като осигурява средства за национална и регионална туристическа реклама, маркетингови проучвания...” и пр. Необходимите средства за покриване на тези разходи би следвало да се осигурят от лицензионни и категоризационни такси. Затова считаме, че е уместно ефектите от тези нормативни актове да се разгледат в три аспекта:

- нетен фискален ефект, т.е. приходи и разходи (включително нереализирани приходи заради конкретните регламенти) в държавния бюджет в краткосрочен и дългосрочен план;
- нетен ефект върху туристическата индустрия (ползи, директни и алтернативни разходи);
- ефект върху бизнес средата (като цяло и конкретно върху туризма).

Ако приемем, че администрацията на Министерството на търговията и туризма остане непроменена, нетните фискални ефекти в краткосрочен период вероятно ще бъдат

позитивни (или поне не негативни), тъй като еднократно събраните такси от туристически фирми ще повишат постъпленията в държавния бюджет наведнъж. В дългосрочен план обаче трябва да се отбележат пропуснатите данъчни постъпления от фирми, които ще прекратят своята дейност заради новите лицензи. Освен това туризмът е отрасъл, около който могат да се развият различни поддържащи и свързани индустрии, като той би могъл да се превърне в ядрото на един относително силен сектор от икономиката. Забавянето на подобно развитие също ще има индиректен негативен ефект, макар и труден за оценка, върху бюджетните постъпления.

Ползите за туристическите фирми от извършваната от държавата дейност, като национална реклама, проучвания и информационно осигуряване, трудно могат да бъдат оценени, респективно съпоставени с разходите за тях. Нещо повече, алтернативната цена за такива ползи, т.е. ако тези дейности бяха частно финансирани, вероятно би се оказала твърде висока. Следователно, нетният ефект върху туристическия бизнес като цяло би бил отрицателен. В един хипотетичен казус големите компании биха се облагодетелствали от липсата на реципрочност между разходи и ползи, ако те не отделяха собствени средства за реклама (включително национална и регионална).

След влизането в сила на закона бизнес средата в туризма се е влошила поне поради две причини:

- Създадени са нови административни бариери пред навлизането на малки фирми на пазара на туристически услуги;
- Разходите на туристическите фирми са се увеличили заради лицензионните такси.

Тези допълнителни разходи би трябвало да се включат в цената на услугите или с тях да се намали печалбата на съответната фирма в краткосрочен план, защото фирмите не са сигурни, че “безсрочните” лицензи ще са валидни за повече от няколко години.

Законът има негативно въздействие и върху общото състояние на бизнес средата. То е влошено заради провеждането на данъчна политика, която не е основана върху принципа на реципрочност между доход и данък. Всяко отклонение от този принцип се приема за несправедливост, защото е естествено по-големите фирми да се ползват в по-висока степен от услугите, предоставяни от държавата. Следователно подобни регламенти влияят негативно върху предприемачеството, което “вирее” най-добре в законова рамка, която е 1) стабилна, и 2) съобразена с общоприети критерии за справедливост, като реципрочност и възмездност.

#### Закон за автомобилните превози (ДВ, бр.82 от 17.09.1999)

Законът за автомобилните превози е друг добър пример за налагане на почти пълно регулиране на дейността на даден сектор от централни институции (Министерство на транспорта и Главно управление “Автотранспортна администрация”). Той е идеален пример за подозрителното отношение на държавата към частния сектор. Изискванията, на които трябва да отговарят всички частни транспортни компании (български и международни), отразяват разбирането, че “държавата знае най-добре” как функционира икономиката.

Автомобилният транспорт трябва да бъде разглеждан както като институционален въпрос, така и като важен фактор за транзакционните разходи в местния и международния обмен. Съгласно разпоредбите на закона министърът на транспорта лицензира всички превозвачи (български и международни). Издаваният от министъра на транспорта лиценз е валиден за две или пет години в зависимост от типа на транспортния превоз. Поставените от закона изисквания, на които трябва да отговаря кандидатът за лиценз, са “надеждност, професионална компетентност, финансова стабилност и сигурност на транспортните превозни средства”. Законът позволява на министъра на транспорта да преустанови издаването на нови лицензи или да отнеме издадени вече лицензи (чл.4). Това може да стане при настъпването на криза на пазара.

Понятието “криза” (един от най-трудните термини в икономическата теория) е дефинирано като: “наличие на значителен и вероятно продължителен излишък на предлагане на транспортни услуги спрямо търсенето от клиентите, представляващ сериозна заплаха за финансовата стабилност и оцеляване на значителен брой превозвачи”.

Приемането на такава разпоредба предполага намеса от страна на министъра на транспорта. Тя е насочена към защита на интересите на вече лицензираните превозвачи и наврежда на интересите на превозвачи, които искат да навлязат в пазара, както и на относително голямата група от потребители на транспортни услуги и потребители на стоки и услуги, чиито цени включват транспортни разходи. Основанията за такава намеса на министъра на транспорта не са определени. Има възможност за натиск върху част от превозвачите от страна на министерството на транспорта и съответно възможност за корупция. Като се има предвид очакваното повишаване на транспортните разходи за българския износ заради щетите върху югославската инфраструктура и скъпите процедури при трансграничен транспорт през Румъния, въвеждането на законови възможности за задържане на цените на транспорта е повече от неадекватно.

Съгласно закона Министерството на транспорта трябва да издаде наредба, която да регламентира необходимите документи и процедури по издаването на лицензи. До края на 1999 г. такава наредба не беше изготвена. Законът предвижда 11 случая, в които министърът на транспорта трябва да издаде наредби за установяване на процедури и/или необходими документи.

Освен изискванията за лицензиране, съществуват и такива за получаване на разрешение в случай на международен превоз на товари и превоз на пътници. Такова разрешение трябва да получат местните превозвачи за превоз на товари и пътници в чужбина, а също така и чуждестранни превозвачи за превоз до или транзитно преминаване през България.

Законът поставя също така и изисквания за отчетност. Превозвачите са задължени да предоставят статистическа информация за своята дейност.

#### Закони за изменение и допълнение на Закона за застраховането (ДВ, бр. 93 от 11.08.1998 и бр. 88 от 08.10.1999)

Застраховането беше сред секторите, които претърпяха най-сериозни промени през 1998 и 1999 г. Измененията на Закона за застраховането са важни, тъй като доведоха до преразпределяне на пазара на застрахователни услуги. През 1998 г. всички застрахователни компании преминаха през задължително прелицензиране. То имаше за цел отпадане от пазара на “криминалните” застрахователи (повечето от тях навлязоха в застраховането от охранителния бизнес) и развитие на застрахователен пазар с участници, които се съобразяват с правилата. Приетите изменения целят да изключат от застрахователния пазар компании, създадени чрез преименуване, сливане или преструктуриране на вече съществуващи компании, които не са успели да получат лиценз. Съгласно направените промени лиценз не се издава, ако застрахователните компании са извършвали охранителни услуги преди 22 юли 1997 или ако техният капитал е частично или напълно внесен от лица, заети в охранителния бизнес. Същите са условията и за отнемане на лиценз. Отказът за издаване на лиценз не подлежи на обжалване. Съгласно изисквания, поставени с промените в закона, в случай, че бъде отказано издаването на лиценз, съответният застраховател трябваше да прехвърли своя застрахователен портфейл на лицензирана застрахователна компания. На практика това означава прехвърляне не само на застрахователни договори, но и на застрахователен риск. В действителност скритата цел на промените беше да наложи ред при изпълнението на договорите, забранявайки рекетиращите компании, регистрирани като



застрахователи (виж частта за реформата преди 1998 г.). Без съмнение това беше и още е популярен регламент. На практика той спести разходи на регулативната агенция за набиране на данни, на базата на които можеше да откаже издаване на лиценз. Няма гаранции, че с тази разпоредба няма да се злоупотребява в бъдеще.

В крайна сметка, от 112 застрахователни компании, опериращи на пазара в началото на 1998 г., 27 бяха регистрираните застрахователи в началото на 1999 г., от които 17 общозастрахователни и 6 животозастрахователни компании. В началото на 1999 г. бяха предприети 82 ликвидационни процедури и процедури по несъстоятелност на застрахователни компании, които не са успели да получат лиценз.

Значимостта на този процес на лицензиране и последвалото преразпределение на застрахователния пазар очевидно налага необходимостта от засилване на контролните функции на Дирекцията за застрахователен надзор. Съгласно измененията, Дирекцията е отговорна за:

- Предоставянето на разрешение за придобиване на повече от 5% от капитала на застрахователно дружество. До промените в закона, такова разрешение се даваше от Националния съвет по застраховане. Основанието за промяна е, че по този начин ще бъде по-лесно да се контролира произхода на средствата в застрахователния бизнес;
- Одобряване на сливания на застрахователни компании;
- Лицензиране на брокери и респективно отнемане на лицензи;
- Даване на разрешение за навлизане на нови компании на пазара на застрахователни услуги;
- Даване на разрешение за трансфер на застрахователно портфолио от един застраховател към друг;
- Откриване на процедури по несъстоятелност;
- Даване на разрешение за продажба на застрахователни компании в процес на ликвидация;
- Одобряване на годишните презастрахователни програми на застрахователите, контролиране на презастрахователните договори и тяхното изпълнение. Този контрол беше въведен с цел да се предпази превръщането на някои компании в посредници на нелиценцирани чуждестранни застрахователи;
- Одитиране на фондовете и др;

Институцията, отговорна за лицензирането на застрахователни компании, е Националният застрахователен съвет.

С промените в закона беше въведен по-изчерпателен регламент на статута на застрахователните брокери и агенти. Налагането на по-строги изисквания може да се обясни с очакванията, че много от нелицензираните застрахователи ще станат брокери на лицензирани компании. Съгласно новите разпоредби, застрахователните брокери трябва да бъдат лицензирани от Дирекцията за застрахователен надзор и да бъдат вписани в специален регистър, поддържан от нея. Изискването брокерите да бъдат застраховани срещу вреди, причинени от небрежност за времето, през което упражняват застрахователна дейност, оказва влияние върху техните транзакционни разходи. Наложени бяха нови рестрикции, засягащи застрахователните агенти. Застрахователен агент не може да работи в застрахователна компания на трудов договор. Той може да работи за повече от една компания, но трябва да избере дали да работи в областта на общото застраховане или на животозастраховането. Агентът не може да работи за застрахователен брокер и не може да осъществява охранителна дейност.

Важна промяна, която оказва въздействие върху микроикономическата среда в застрахователния бизнес, е изискването минималния задължителен капитал да се набира единствено с парични вноски. Преди да бъде направено това изменение, се допускаше възможността половината от записания капитал да бъде под формата на

апортни вноски. Съществуваше практика между застрахователните компании за попълване на изискуемия капитал чрез такива апортни вноски, чиято стойност беше надценявана.

Влияние върху разходите за опериране на застрахователните компании оказва и изискването за поддържане на резерви, подобни на минималните задължителни резерви на банките. Застрахователните компании са задължени да поддържат депозит в търговска банка, средствата по които представляват поне половината от минималния гаранционен капитал за съответните видове застраховки. Целта на това изискване е да се гарантира, че съответната застрахователна компания ще разполага по всяко време с достатъчно ликвидни средства за покриване на настъпили щети. Това изискване, наред с изискването за предоставяне на информация на контролните органи, повишава допълнително цената на застраховането.

Асоциацията на застрахователите лобираше за първоначалния вариант на Закона за застраховането от 1997 г. Измененията бяха почти изцяло подкрепяни от самия регулативен орган.

#### Закон за хазарта ( ДВ, бр. 51 от 04.06.1999)

Законът за хазарта беше добре приет от всички заинтересовани страни в хазартния бизнес (фирми, надзорни власти и т.н.). Водещата комисия в Парламента беше Комисията по бюджет, финанси и финансов контрол. Председателят на комисията, г-н Йордан Цонев, участваше в изготвянето на проекта. Законът въвежда нова и цялостна регламентация на “правилата на играта”. Той предвижда прелицензиране на съществуващите фирми в съответствие с новите изисквания, което налага допълнителни разходи за фирмите. Скритата цел на закона беше елиминиране на криминалните структури от хазартния бизнес. Все още не е ясно дали тази цел е постигната. Засега е видно, че входните бариери пред бизнеса (под формата на данък върху игралните автомати) принудиха дребните търговци да прекратят своята дейност.

Законът регламентира създаването на Държавна комисия по хазарта и Главна дирекция за контрол върху хазарта и определя техните права и задължения. Освен това определя различните типове игри, включени в неговия обseg. Първоначалното впечатление от закона е, че въвежда сложен набор от разрешения, лицензи и забрани. Трябва обаче да се има предвид, че стриктният контрол върху хазартния бизнес е нормална практика в повечето страни. Законът поставя конкретни срокове, в рамките на които Главната дирекция трябва да се произнесе по исканията за издаване на разрешение, което е стъпка в положителна посока. Тъй като законът поставя ясни условия за осъществяване на хазартна дейност, смятаме, че той има преди всичко положително влияние върху микроикономическата среда. Законът обаче въвежда по-високи изисквания по отношение на чуждестранните лица, които имат желание да развият хазартен бизнес в България и съответно налага по-високи санкции. На практика се въвежда двойна цена (за навлизане в бизнеса) за местни и чуждестранни предприемачи. Като цяло законът защитава интересите на големите местни играчи за сметка на дребните играчи и на чужденците, навлизащи в бизнеса. Смятаме, че имаше скрито влияние от страна на тези играчи върху съдържанието на закона.

#### Закон за виното и спиртните напитки (ДВ, бр.86 от 01.10.1999)

Законът е пример за рестрикция, наложена на частната инициатива в определен сектор от икономиката. Това произтича от средните фактори:

- изискването всички производители на грозде и продукти от грозде да предоставят декларация за добива;
- задължителното регистриране на стоките наличности на производителите и търговците на вино и грозде;

Тези две изисквания нарушават търговската тайна на производителите и търговците и могат да създадат стимули за представяне на невярна информация.

Законът изисква издаването на голям брой нормативни документи - повече от 10 наредби и инструкции, което затруднява прилагането на закона, увеличава бюрократията и възможностите за корупция.

Прилагането на закона може да повиши транзакционните разходи. Производителите на вино трябва да се регистрират, а тези на алкохолни напитки - да се лицензират. Въведен е регистрационен режим. Съхранението и продажбата на грозде и продукти от грозде може да се осъществява единствено след издаването на лиценз от кмета на общината. Със закона са въведени: регистрационни режими (3 типа), лицензионни режими (2 типа), изисквания за значително количество документи и сертификати. Всички тези изисквания водят до повишаване на транзакционните разходи.

Законът не създава благоприятни условия за чуждестранни инвестиции в субсектора, главно заради продължителните и сложни регулативни мерки и съществуващата бюрократична система.

За закона лобираше Асоциацията на производителите на вино и спиртни напитки.

#### Закон за ветеринарно-медицинската дейност (ДВ, бр. 86 от 05.05.1999)

Законът налага твърде неблагоприятни условия за вносителите и износителите на продукти от животински и растителен произход. Националната ветеринарно-медицинска служба не носи отговорност за щети и загуби, причинени от "необходимото" задържане на превозни средства за осъществяване на граничния ветеринарен контрол. Обезщетения за собствениците се полагат единствено при необходимост от принудително убиване на животните. Всички щети, понесени от частните предприемачи, като например вреди по стоката поради неправилно съхранение (животински и растителни продукти - нетрайни стоки), неустойки по неизпълнени в срок договори, пропуснати печалби, остават непокрити от държавата. Липсват срокове, в рамките на които граничните ветеринарни власти следва да обработят стоката. Неясната регламентация може да превърне проверката на границата в удобно на конкуренцията средство за нанасяне на вреди на частните предприемачи в сектора.

Националната ветеринарно-медицинска служба ежегодно изготвя държавна профилактична програма и списък на заразните и паразитни болести, срещу които ветеринарномедицинските органи провеждат мерки, задължителни за всички физически и юридически лица. Министърът на земеделието и горите определя вида и схемите за прилагане на профилактичните мерки и сроковете за тяхното изпълнение. Мерките срещу болести от утвърден от министерството списък се финансират от държавния бюджет. Всички мерки срещу болести, извън утвърдения списък, и произтичащите от това разходи са за сметка на собствениците на животински и растителни ресурси.

Под формата на задължителна профилактика държавата на практика може скрито да финансира:

- определени производства на животински и растителни продукти в различни региони, тъй като болестите са специфични за отделните животни и географски региони;
- фирми, производители на ветеринарни препарати за борба с болестите по животните и растенията, тъй като, първо, единствено лицензирани от Националната ветеринарномедицинска служба препарати и производители могат да се използват и пласират при ветеринарното лечение и второ, специфичните марки за борба с всяко заболяване се определят не със закона, а с наредби;

Законът забранява продажбата на хранителни продукти от животински произход, върху които не е извършен ветеринарно-санитарен контрол във връзка правилата за защита на потребителите. Той обаче не въвежда специално означение за проверени от

ветеринарните служби стоки. Това на практика лишава проверените частни предприемачи от предимствата на ветеринарната проверка, която налага разходи, без да носи ползи. Не особено смислени или направо вредни са разпоредбите, свързани с възможното прилагане този закон. Според правния език на чл. 39, всеки, който притежава какъвто и да е вид животни - от декоративни рибки и птички, през котки и кучета до стада крави, - трябва да ги регистрира в най-близката ветеринарна служба, като поддържа информация за промяна в броя на животните в момента, в който тази промяна настъпва.

Законът налага пълен монопол на държавните институции над експортната търговия с продукти от растителен и животински произход. Националната ветеринарно-медицинска служба не само одобрява фирмите, които се занимават с експортна дейност, но и обектите, в които се добива, произвежда и преработва животинска и растителна продукция.

## **Упражняване на правата на частна собственост и правата на кредиторите**

### Общи бележки

През разглеждания период напредъкът по отношение на упражняването на правата на кредиторите бе незначителен. Публичните регистри за собственост не функционират достатъчно добре и остават структурирани според собственика, а не по местонахождението на земята или недвижимия имот. Това затруднява достъпа до информацията относно прехвърлянето на имотите. Тези проблеми са видими в областта на реституцията (вж. по-долу коментара върху Закона за обезщетяване на собственици на одържавени имоти). Междувременно изглежда, че частните страни по сделките за прехвърляне на имоти са длъжни да регистрират прехвърлянето на собствеността в нотариалните служби, а държавните институции не са (например при приватизация), или пък се опитват да прехвърлят разходите за тази регистрация на частния сектор.

Българското законодателство дава възможност на собствениците и кредиторите да поискат откриване на процедура по несъстоятелност или ликвидация. Тези процедури са заимствани от законодателството на ЕС. Осъществяването им е сравнително тромаво - средната продължителност на процедурите по несъстоятелност надвишава две години, а ликвидацията отнема средно една година. Основните причини за тази мудност са липсата на практика и слабото взаимодействие между институциите. Друга слабост е преобладаващата роля на държавата като инициатор на откриването на процедури по несъстоятелност. Всичко казано дотук означава, че принудителното излизане от бизнеса на неефективните стопански субекти все още зависи от държавата, а частния сектор не изпълнява активна роля в това отношение.

От 1999 г. е налице известно подобрение по отношение на осъществяването на процедурите по несъстоятелност и ликвидация, което доведе до увеличаване на техния брой. За първата половина на тази година са започнати 100 процедури по несъстоятелност и около 1 600 процедури по ликвидация. И при двете категории се забелязва ускоряване на реализацията в сравнение с предходните периоди. Това развитие е резултат както от процедурните промени, така и от натрупания опит. Значителен напредък беше отбелязан през второто тримесечие на 1999 г., когато беше обявено откриването на процедури по несъстоятелност и ликвидация на губещи държавни предприятия. Съгласно споразумението с МВФ, такива процедури бяха открити по отношение на все още неприватизирани държавни предприятия, включени в т.нар. "втори списък". (За някои стопански дейности, защитени от Конституцията и/или специални закони, са изключени процедури по несъстоятелност. Тази "защита" се

компенсираше със засилен финансов контрол и наблюдение при удовлетворяване на вземанията на кредиторите на държавните предприятия).

Като цяло, въвеждането на процедури по несъстоятелност в страната през последните няколко години показва както недостатъци, така и предимства, изразяващи се в регламентиране на “правилата на играта” и оттук подпомагане на икономическото развитие. Положителен факт е откриването на множество подобни процедури. Част от тях все още са в процес, а друга част вече са завършени. Това ще наложи дисциплина на пазара. Негативна страна все още е поведението, основано на недостатъчно опит и неподходящо прилагане.

През септември 1999 г. правителството прие законопроект за изменение на Търговския закон в частта му, третираща несъстоятелността. Идеята е Софийският градски съд да поеме всички процедури по несъстоятелност в България (компенсирайки по този начин липсата на експертиза в другите районни съдилища, спестявайки време и разходи и ускорявайки процедурата). Очаква се предложените поправки да доведат до опростяване и ускоряване на процедурите. Това би трябвало да се постигне чрез намаляване на защитата както на кредиторите, така и на длъжниците, т.е. те ще трябва да спазват стриктно законите, сроковете и т.н. Законопроектът все още чака реда си в парламента. Подобна е съдбата на застъпническите действия от страна на Асоциацията на търговските банки и някои частни мозъчни центрове, насочени към промяната на разпоредбите на Гражданския процесуален кодекс, отнасящи се до процедурите по изпълнително производство.

#### Закон за кооперациите (ДВ, бр. 113 от 28.12.1999 г.)

Този закон отменя Закона за кооперациите от 1991 г. (изменян седем пъти след това) и Закона за улесняване на сливанията на кооперативни сдружения от 1947 г. (изменян два пъти през 1948 г.). Законът има силно влияние на микро-равнище, в частност върху сделковите разходи и правата на собственост и разпореждане със земя. Основните положения на закона се отнасят до следното:

- Единствено физически лица могат да бъдат членове на кооперации. Законът не създава благоприятна среда за членство в кооперации. Основната цел, преследвана от закона е т.нар. “социална роля/функция” на кооперациите;
- За разлика от предишния, новият закон забранява влизането в кооперация чрез прехвърляне на земеделска земя. Кооперациите могат единствено да арендуват тези земи. Съществува изискване към кооперациите да подписват договори с всички собственици на земи, което има двойствен ефект върху кооперациите и земеделските собственици.
- Писмената форма на договора предполага персонално договоряне с всички реални (настоящи) собственици на земя. Това индиректно се отнася за Закона за арендата в земеделието, който изисква регистриране на всички лизингови договори в Министерството на труда и социалната политика и в съда. Средното заплащане за документите за един парцел се равнява на 20 лв. Обикновено земята на кооперацията е разположена на две-три места в рамките на територията на селището. Така средната стойност на разходите за собственика по издаването на документи нараства на 40-60 лв.(средно 50 лв.). Преобладаващата част от собствениците на земя не са местни жители и техните разходи нарастват допълнително с 40 лв. за квартира и транспорт. Ако предположим, че кооперацията наема земя от 100 собственика - 30 живеещи в даденото населено място (сделкови разходи - 50 лв.), а останалите 70 живеят в райони, отдалечени от мястото, където се намира собствеността (сделкови разходи - 90 лв.). Следователно, общата сума на разходите ще бъде 7 800 лв. Като имаме предвид, че средният брой на членовете на

кооперации варира от 250 до 300, сделковите разходи за кооперациите нарастват значително.

Като цяло законът създава по-ясни права (и правила) на собствениците на земя, избрали използването ѝ чрез кооперации. Ограниченията на кооперациите да търгуват със земя (от името на собствениците, каквато беше практиката) открива нови перспективи пред пазара на земя и консолидацията. Приемането на закона съвпадна с видимото вече въздействие на макроикономическата стабилизация и с фиксирането на някои земеделски инструменти за финансиране, по-специално с издаването на складови записи (те са регламентирани със Закона за съхранение и търговия със зърно<sup>89</sup>). Особено в районите, в които се отглеждат зърнени култури (Североизточна България) процесът вече е в ход. Той премина през четири етапа: инвестиране в машини и ограничено арендуване, подсигуряване на хранилища, мащабна аренда и покупка на земя.

От друга страна, обаче, при подробно разглеждане на закона се установява, че той накарнява по много специфичен начин свободата на сдружаване. Кооперациите се основават от частни лица, но подлежат на контролиране от страна на държавен орган - Държавен финансов контрол. Централният кооперативен съюз и Съюзът на кредитно-спестовните кооперации не успяха да се противопоставят на тези разпоредби. Последният не успя също така да постигне разрешение за развиване на кредитна дейност от кооперациите.

#### Закон за изменение и допълнение на Закона за арендата в земеделието (ДВ, бр.35 от 16.04.1999 )

Законът за арендата регулира наемните отношения в земеделието. Въздействието му е двойствено. От една страна, прехвърлянето на правата на ползване на земя/ферма създава възможност за стимулиране на частната инициатива в земеделието чрез определяне на минимална продължителност на договора (4 години) и задължителна писмена форма на споразумението.

Измененията от 1999 г. въвеждат регистрационен режим при арендата на земя. Договорите за аренда трябва да се регистрират в общинските поземлени комисии. Това води до повишаване на сделковите разходи, свързани с издаване на нотариални скици за парцел от общинската поземлена комисия, вписване на договора в нотариалните регистри и в тези на общинската поземлена комисия. Нотариалната регистрация на договорите е достатъчна гаранция за сигурност. Останалите регистрационни процедури увеличават бюрокрацията. Тяхната цел е регистриране на арендаторите за нуждите на фиска. Условието и реда за извършване на регистрацията в общинските поземлени комисии са регламентирани със специален указ на министъра на земеделието и горите.

Това е типичен случай на комбинирано негативно въздействие на различни нормативни актове и неефективна администрация. На практика, рентата за ползването на земя се приспада от облагаемия доход. Очаква се, че наемателите на земя ще отчитат своите разходи за рента. Данъчните служби могат лесно да проследят данъчното положение на собствениците на земя. Нотариалният регистър и нотариалните актове функционират на принципа на свободния избор на договарящите се страни (защитени от Закона за задълженията и договорите), които по свое желание покриват разходите по сигурността на сделката. Чл. 3 от закона налага задължително вписване на договора в нотариата и в общинската поземлена комисия. Междувременно общинските поземлени комисии бяха превърнати в отдели към общините. На практика, от средата на 2000 г. два отдела (реформа в земеделието и данъчно облагане) от една и съща държавна агенция ще

<sup>89</sup> Изготвянето на законовите разпоредби, отнасящи се до складовите записи, е подпомогнато от ACDA/VOCA. Ние смятаме, че това е един от най-добрите примери за лобиране през разглеждания период.

поддържат една и съща информация. Не е ясно каква е идеята на тази бумачина. Може би причината е липсата на хоризонтална координация между отделните административни служби. След 1992 г. общинските поземлени комисии са напълно компютризирани с подкрепата на Програма ФАР. И информацията по парцели може да бъде открита лесно. Много от данъчните служби също са компютризирани. Двойното регистриране може да спести време на административния персонал, но за сметка на договарящите се страни. Оценяваните директни разходи по регистрацията (издаването на необходимите документи, скици, вписване в нотариални книги и различни такси) се равняват на 30 лв. на парцел. Допълнително са налице и непарични разходи (разход на време за посещаване на съответните служби с цел съобразяване с разпоредбите на закона). Общите разходи са 40 лева, ако съответният отдел работи добре. Тази сума е три пъти по-висока от средната рента за декар.

Закопи за изменение и допълнение на Закона за обезщетяване на собственици на одържавени имоти (ДВ, бр.45 от 21.04.1998 г, бр. 135 от 17.11.1998 г и бр. 12 от 12.02.1999)

Промените в закона (ДВ, бр.45 от 21.04.1998 г) имат за цел разширяване на обхвата на реституцията на одържавената градска, трансформирана недвижима собственост и активи. Предишните реституционни закони (осем закона са приети в периода 1991-1992 г.) третираха реституцията на обработваема земя и недвижими имоти, съществуващи в реални граници. Този закон е един от редките случаи на законопроект, внесен в Парламента от народен представител, г-н Светослав Лучников, председател на Комисията по правни въпроси и законодателство срещу корупция. Законът има и без съмнение ще има дългосрочно въздействие върху развитието на частния сектор и върху държавното управление. Идеята за такъв закон беше дадена от бизнес-асоциация - Съюзът на индустриалците в България (СИБ). СИБ беше част от основната лобистка група представляваща интересите на частния сектор преди 1947. Организацията беше възстановена през 1990 г. и понастоящем е представител на онези бивши собственици на фабрики и имущество, които сега имат правото на реституция не само върху къщи и апартаменти, но и върху производствени съоръжения.

Нямаше обаче специфично лобиране при приемането на закона. Той беше част от предизборната кампания на управляващата партия. Съюзът на индустриалците в България имаше представители в рамките на Съюза на демократичните сили в предишните парламенти, но нямаше необходимото мнозинство, за да вкара предложенията си в законодателната програма.

Идеята е проста - да се създадат платежни инструменти, които да се предоставят на бившите собственици, чиито имоти подлежат на реституция. Тези платежни инструменти могат да бъдат използвани в приватизационни сделки, т.е. да бъдат превърнати в дялове. Те са търгуеми. Законът за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (или накратко- законът за приватизацията) запази 10% от приватизираните предприятия за реституционни искиове (в допълнение на 20%, запазени за вътрешни лица). Всеки държавен дял над 10% от капитала на дадено държавно предприятие, беше обект на реституция и компенсация. Тази ситуация мотивира поправките в закона. Те трябваше да разрешат два проблема: а) да разширят обсега на приложение, включвайки ваучерната приватизация (чиито регламент е различен от този на конвенционалните приватизационни сделки), и б) да направят опит за преодоляване на забавянето на приватизацията като такава.

Трудно е да се оцени точния размер на собствеността и броя на собствениците, въввлечени в този процес: имотите са трансформирани, имуществото е изчезнало или е престанало да съществува като физически актив, наследниците на бившите собственици са се разпръснали.

Процесът на обезщетяване се равнява на възможната употреба в приватизация на т.нар. компенсаторни записи. Това е общото наименование за трите компенсаторни инструмента - компенсаторните записи, временните удостоверения (които удостоверяват собствеността върху одържавени имоти) и специалните жилищни компенсаторни записи - за национализирани жилищни имоти (къщи, апартаменти и т.н.) Прилагането на закона е възложено на областните управители (които регистрират исковете и ищците) и на приватизационните органи (Агенцията за приватизация и отрасловите министерства). Отрасловите министри остават принципиали на предприятията в процедура по приватизация. Те са собственици на държавния дял, останал след приватизацията. Те трябва да направят оценка на активите, подлежащи на компенсация.

Законът е типичен пример за грешно пресметнато въздействие върху общата бизнес среда, и в частност за погрешно пресметната способност на администрацията да се справи с изискванията на закона. Накратко, проблемът е следният. Бившите собственици, имащи право на обезщетение, се втурнаха да предявяват своите претенции към държавните органи. Консултантски компании, асоциации на притежатели на компенсаторни записи и други неправителствени организации се опитаха да улеснят процеса в полза на едни или други участници. Новосъздадените областни администрации не успяха да регистрират всички ищци и да координират дейността си с приватизиращите агенти (и принципиали). Отрасловите министерства, въпреки че не са изрично задължени по закон, трябваше да създадат свои регистри за вероятните ищци. Резервирането на 10% от съответното предприятие за удовлетворяване на реституционни искове се оказа доста по-различно от управлението на тези 10 % като активи на приватизираното предприятие. Бившите собственици са заинтересовани да получат възможно най-добрата цена. Потенциалните купувачи искат същото, но от своя гледна точка, т.е. възможно най-ниската цена. В допълнение, компенсаторните записи са търгуеми. Притежателите им имат интерес да ги заменят за акции или дялове по възможно най-високата номинална стойност.

Прилагането на законовите разпоредби се сблъска с редица трудности. Областните администрации не разполагаха с достатъчно квалифициран персонал за изпълнение на задълженията им. Отрасловите министерства бяха натоварени с допълнителна работа, което доведе до противоречие с техните задължения, свързани с необходимостта от бързо приватизиране. Появата на по-евтино платежно средство, което може да се използва в приватизацията, създава стимули за трети страни да оказват влияние, да спъват търговията с тези инструменти и да понижават тяхната покупна стойност. Приватизиращите органи трябваше да работят с три вида цени (за реституционни искове, за вътрешни лица и за външни купувачи). Първият резултат беше протакането на приложението на закона. Съюзът на индустриалците в България и неговия председател г-н Руслан Чилов бяха първите, които се оплакаха. Чилов публично обвини областните администрации и приватизиращите органи в корупция, по-бързо обслужване на политически поддръжници и разтакаване по отношение на мнозинството от бивши собственици, отговарящи на изискванията на закона.

Измененията уточняват правото на обезщетяване на лицата, отговарящи на изискванията на закона. Компенсаторните записи могат да се използват като инвестиционни бонове за участие в процедурите, предвидени в чл. 43-52 от Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (известни като масова приватизация).

- Компенсаторните записи, временните удостоверения и жилищните компенсаторни записи могат да се използват като платежни средства не само при приватизационни, но също така и при други предвидени от закона сделки, като например при продажба на държавни имоти и/или вещни права, придобиване на право на строеж върху



държавни/общински земи и т.н. (чл.8, ал.1). Всъщност с тази разпоредба се признава (и легализира) факта, че след приемането на закона приватизационните органи, за да запазят темпото на продажби, продаваха отделни части, за което старите собственици нямаха представа. Навярно в очите на бившите собственици такива сделки или намаляват стойността на активите или разпръсват правата на собственост на страни, за които те нямат идея. Те бяха първите, които се оплакаха и г-н Лучников изрази своето несъгласие с измененията<sup>90</sup>

- Срокът, в рамките на който собствениците могат да предявят иск за обезщетяване до съответните централни или местни органи, е ограничен до една година (това означава до 25.04.1999 г.) (чл.6, ал1);
- Изяснена е компетенцията на съдилищата да се произнасят по решения на държавните органи и по техните т.нар. “мълчаливи откази”. Разпоредбите в тази насока са хармонизирани със Закона за Върховния административен съд (чл.6, ал.6);
- Регламентирани са регистрите на издадените компенсаторни записи. На практика на собствениците се издават не записи, а т.нар. временни записи, съдържащи информация за съответните компенсаторни записи. Регистрите се поддържат от органите, ангажирани с обезщетяване на искове според закона (чл.6, ал.9);
- Обезщетенията не се смятат за доход по смисъла на данъчните закони и следователно подлежат на преференциално данъчно третиране (чл.6, ал.11).

Законът за обезщетяване на собствениците на одържавени имоти е случай, в който с нормативен акт се цели да се разреши проблем, произтичащ от непродуктивната институционална среда. Парламентарното мнозинство даде приоритет на законопроекта. То дори навлезе в сферата на данъчното облагане, независимо от създадената традиция през последните три години да не се засягат данъчното законодателство чрез специфични закони, приемани от парламента, които не са включени в съгласуваната фискална рамка за следващата година. Законът обаче създава повече конфликти, отколкото да решава проблеми. Причината е, че с него се прави опит да се постигне регламентиране на един сегмент от упражняването на правото на собственост без успоредно с това да се подобряват общите правила на играта в тази област.

## Държавно управление

### Закон за малките и средни предприятия (ДВ, бр. 84 от 24.09.1999 г.)

Законът за малките и средни предприятия (ЗМСП) е конкретен опит да се подпомогне дребния бизнес. Освен проектозакона, внесен от правителството, още седем

---

<sup>90</sup> Законът в първоначалния си вид не успя да разнообрази инвестиционните възможности за ищците, защото те не успяха да проследят информацията относно приватизираните активи. Те дори имаха проблеми да докажат, че са правоимащи по закона поради липса на координация сред администрацията (областните администрации, поддържащи регистрите, разполагат с недостатъчно информация за състоянието на предприятията и техния правен статут, а приватизационните органи не разкриват наличната си информация). Алтернативното решение - идентифициране на сделките с обособени части чрез регистрите за собственост - изглежда почти невъзможно: регистрацията се извършва на името на собственика, а приватизиращите органи не разкриват имената на купувачите на миноритарни дялове в списъка на сключените сделки (поне не преди да изтече отчетния период). Г-н Лучников се противопостави на разрешението приватизиращите органи (т.е. отрасловите министерства) да сключват сделки за обособени части с мотива, че се нарушават старите/бъдещите права на предишните собственици. Неговото мнение обаче не беше достатъчно, за да се ограничат правата на настоящите собственици (отрасловите министерства). С промените на закона се търсеше компромис. Но постигането му изглежда невъзможно не само заради съдържанието на закона, но и заради асиметричната и скъпо струваща информация (за приватизираните предприятия).

законопроекта бяха внесени за разглеждане в Народното събрание от различни парламентарни групи (подготвени като доразвити варианти на дискутираните предишната година проекти). Внесения от МС законопроект беше базиран на Стратегията за малките и средни предприятия от 1998 и беше приет като работен вариант. При първото четене в пленарна зала беше решено всички останали проекти да бъдат взети под внимание. На практика всички парламентарни групи смятаха приемането на такъв закон за приоритет. Заседанията на Комисията по икономическа политика бяха разгорещени и с добра посещаемост.

Разликата между предложените законопроекти се състоеше в това, че вариантът на МС беше последния и не изискваше директна субсидия от централния бюджет (оставайки по-голямата част от инициативата на местните власти), докато останалите изискваха значително финансиране от бюджета. Всички те имаха за цел създаване на държавна Агенция за малки и средни предприятия като орган на Министерския съвет. Законът е най-яркия пример за масирано застъпничество от страна на бизнес асоциациите.

Оценяването на възможното въздействие на закона и нивото на неговото прилагане може да бъде направено след сравняване на очакваните позитивни ефекти от приложението му и разходите за тяхното постигане. Засега е невъзможно да се оценят предимствата, произтичащи от създаването на Агенция за малки и средни предприятия (АМСП). Те включват предимства при приватизация, равняващи се на тези на работническо-мениджърските дружества, преференциални наеми и т.н. Съгласно разпоредбите на закона по-голямата част от тези предимства трябва и може да бъде осигурена от местните власти. Силно ограничените общински бюджети за 2000 г. не са особено подходящи за даване на преференции за малки и средни предприятия. Евентуални местни квази-фискални субсидии по-скоро биха отслабили бъдещите позиции на кметовете при отправянето на искания за финансиране от централната власт. Поради тази причина местните власти по-скоро биха чакали разрешаване на проблема на централно ниво. Все още предстои изработването на програми за стимулиране на малките и средните предприятия (МСП). До началото на април 2000 г. не беше завършен преференциалният режим за МСП. Повечето разпоредби на Закона за малките и средни предприятия, определящи преференциално субсидиране за такива предприятия, все още не се прилагат. Комисията по икономическа политика постави специално изискване в Закона за обществените поръчки, според което МС със свой акт трябва да регламентира предимствата на малките и средни предприятия при закупуване на стоки и услуги от държавата.<sup>91</sup> Следователно, концентрираме вниманието си върху възможните разходи по прилагането и институционалните въздействия на закона.

- Чл.5 от ЗМСП регламентира създаването на регистър на малките и средни предприятия. На практика той ще дублира и разшири информацията, съдържаща се в регистрите по БУЛСТАТ, но вписването ще бъде доброволно. Трябва да се има предвид, че според броя на заетите 98% от действащите в България фирми са “малки и средни”. Можем да предположим, че административните разходи по регистъра ще се доближат до тези по поддържането на регистъра по БУЛСТАТ.
- Друг проблем е предпазването от измами, т.е. гарантиране, че преференциите ще бъдат използвани само от подходящите фирми. Това изисква съответна регистрация и проверка на информацията, подавана от компаниите, които кандидатстват за преференциално третиране. В случай, че индивидуалните данни продължават да се третират като поверителни, размяната на такава информация между статистическите органи би била в писмен и конфиденциален вид, което естествено значително затруднява проверките. Това ще доведе до допълнителен разход на време

<sup>91</sup> Съответното постановление беше прието в началото на април 2000 г., но все още не е публикувано и не се прилага.

(следователно и разход на труд) на агенцията и други органи - включително съдилища. Изчисленията на ИПИ показват, че административните разходи за регистриране на предприятия в АМСП, с всички необходими проверки и баланси, надхвърлят 400 000 лв. Това са еднократни разходи за привеждане на регистъра в действие. Съдейки от публикувания консолидиран бюджет за 2000 г, Агенцията не предвижда широкомащабна операция тази година. До този момент е трудно да се оценят годишните разходи за поддържането на регистъра, а също така няма информация за допълнителните разходи, наложени на държавния бюджет.

- По всичко изглежда, че Законът за малките и средни предприятия вече създаде допълнителна бюрокрация с неясни перспективи за ефективно и прозрачно обслужване на малките и средни предприятия. Поради тази причина беше важно да се включи в проектозакона и да се лобира за приемането на механизъм, който да позволи подобряване на системата за в бъдеще. Такъв механизъм беше намерен с Годишния доклад за МСП. Според ЗМСП, той трябва да бъде изготвен от агенцията, внесен в Министерски съвет и разпространен за публична дискусия.

През септември 1997 Българска асоциация за партньорство (със съдействието на Центъра за либерални стратегии и Института за пазарна икономика) изготви и представи на министър-председателя своя дневен ред (съставен от 10 точки) за развитие на малките и средни предприятия. В първата точка се настоява за отварянето на перспектива пред МСП. Идеята беше възприета от председателя на Икономическата комисия в Народното събрание - Никола Николов. Той събра група от независими експерти, които с техническото съдействие на Management System International (MSI) в крайна сметка изготвиха Национална стратегия за малките и средни предприятия<sup>92</sup>. Стратегията за малки и средни предприятия доведе до уникално координирано усилие на различни групи да повлияят върху изготвянето на закона. То продължи дълго (от края на 1997 до средата на 1999, когато ЗМСП беше приет) и беше разширено в посока на оказване на влияние върху други законопроекта (например, законопроекта за обществените поръчки). Стратегията имаше институционално влияние: Агенцията за малки и средни предприятия беше превърната от отдел в Министерството на индустрията в отделен орган към Министерски съвет. Ние сме убедени, че лобирането за малките и средни предприятия представлява пример за широко политическо образование както на бизнес асоциациите, така и на политиците. Това помогна за очертаването на различните подходи към развитието на частния сектор. Преди този дебат бизнес асоциациите бяха съсредоточили дейността си върху застъпничеството за привилегировано третиране на техните членове от страна на правителството. Между двете четения на ЗМСП в икономическата комисия различни политически групи, представени в парламента, имаха свои вътрешни обсъждания, засягащи материята на закона. Например, фондациите Конрад Аденауер и Ханс Зайдел (чрез ГОПА и БАРДА) организираха дискусии върху законопроекта с парламентарната група на мнозинството. Като резултат, мнозинството реши да приеме предложението за изготвяне на Годишен доклад за състоянието на МСП. Предложението беше първоначално вкарано за разглеждане в Народното събрание от представители на икономически институти и бизнес асоциации, но беше оставено дълго време без разглеждане.

---

<sup>92</sup> Стратегията беше представена публично през април 1998 г. Тя не успя да се стане нито обединяващ официален документ на бизнес общността (БИА изработи паралелна стратегия в навечерието на априлското представяне, фокусирайки повече върху субсидиите и преференциалното третиране на МСП), нито пък предложи някаква последователна политика. Стратегията всъщност се състоеше от две части - едната занимаваща се с механизмите за подобряване на бизнес-средата, а другата пледираща за държавна подкрепа за МСП. Но тази стратегия беше реален компромис между различни възгледи. Такава двойственост в подхода не е рядкост за България.

Изглежда, че застъпническите усилия по този закон ще продължат за по-дълъг период, защото докладът е всъщност процедура за публичен диалог за състоянието на МСП, което дава възможност за повтарящ се размисъл за бизнес-средата и редовни публични консултации относно политиката за нейното подобряване.

Закон за администрацията (ДВ, бр.130 от 05.11.1998 г. и Закон за държавния служител (ДВ, бр.67 от 27.07.1998 г.)

Честите промени в правителството и особено в горните етажи на изпълнителната власт за периода 1990-1998 г. се извършваха при липсата на рамка на процедурите за назначаване и уволняване. През 1992 г. правителството на СДС, призовано в съда за своите усилия да реструктурира администрацията и да замени държавните служители от времето на комунизма, прие изменения на напълно остарелия Кодекс на труда (чл. 358). Той позволява относително лесно административно преустройство, но създава несигурност сред държавните служители. В крайна сметка този член беше отменен през 1995 г. Но отново назря затруднение в приспособяването на държавните институции към изискванията на икономическата и политическата реформа. Единствената останала законова възможност за наемане на нови държавни служители беше “ликвидирането” на една административна структура, с цел създаването на нова. Политическата воля и натиска за използване на административни постове за облагодетелстване на партия на власт, нейните членове и поддръжници, се превръщат в трайни явления. Често риториката на реформата се използва за такива административни промени, които създават нови администратори, вместо за разрешаване на различни персонални (възможно е дори вътрешнопартийни) властови игри, а след това новата институция трябва да потърси и определи своята мисия и задължения.<sup>93</sup>

След парламентарните дебати по измененията на Кодекса на труда през 1995 г. се стигна до провъзгласяване на споразумение между водещи политически партии за предприемане на всеобхватна административна реформа. Риториката беше, че това би трябвало да сложи край на административната несигурност и чувство на неудовлетвореност, разпокъсаността на държавната служба, некомпетентността и бюрократичната съпротива срещу развитието и че трябва да съществува модерна, професионална обществена служба. Различните политически партии обаче постоянно не успяваха дори да започнат дебат относно това как трябва да изглежда тази служба и как може да се постигне желания резултат. В края на краищата сегашното правителство пое отговорността за продължи с реформата на държавните институции. То се радва на абсолютно и обединено мнозинство в Народното събрание. То имаше безпрецедентно високо обществено доверие през по-голямата част от времето след идването си на власт. То осигури тригодишна подкрепа от Международния валутен фонд за своята програма. Световната банка подпомага усилията на кабинета да посрещне предизвикателствата на

---

<sup>93</sup> Най-популярният случай е създаването на “супер” Министерство на икономическото развитие: то започва като амбиция на нов икономически път, както и като преустройство на един от уважавани държавни мозъчни тръстове по икономика (Агенцията за икономическо прогнозиране и развитие, АИПР) и завършва като институция, контролираща приватизацията, цените, банковите реформи и приватизацията (като собственик на държавните банки), преговорите с международни институции, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и Европейския съюз. По-късно, при новото правителство, Министерството за икономическо развитие е закрито. Но усилията за запазване на Агенцията за икономическо прогнозиране и развитие като изследователско рамо на правителството (с хора, способни да правят изследвания) преминаха през ликвидирането на Агенцията и създаване на нова институция, Агенция за икономически анализи и прогнози, отдел на Министерството на финансите.

Европейската интеграция и вероятно ще направи възможен заем за модернизирание на държавната администрация.

Усилията все още са на ниво законодателство. Необходимите закони са приети и приложението им се очаква или вече е стартирало. Основната характеристика на подготвителния период на тези закони е липсата на консултации и публичен дебат. Гражданството и частния сектор, като основни потребители на държавни услуги, не са приканвани да изразят своите разбирания. Нито един частен институт, занимаващ се с изследване на публичната политика, не беше включен в изготвянето на закона. Дори настоящите държавни служители не са питани за приемливия административен модел. Синдикатите също не му обърнаха внимание.

Основният закон, който постави началото на реформата, е Закона за администрацията (приет през октомври, обнародван през ноември 1998 г.). Той разграничава специализирана (основни обществени услуги) администрация, обща (помощни услуги) администрация и политически назначения (министър-председател, министри и техните заместници). Служителите от общата администрация работят по трудови договори съгласно Кодекса на труда, докато останалите подписват специални договори, определени със Закона за държавния служител (приет и обнародван през юли 1999 г.). Законът за администрация въвежда министерски административни секретари (които ръководят поддържащите услуги) и предвижда изграждането на “политически кабинети” на министър-председателя, неговите заместници и министрите (чл. 27). Формално политическите кабинети имат отделни пера в бюджета на министерството и “надзорни, информационно-аналитични” функции. Те осъществяват “връзката между изпълнителния орган и обществото”, “подпомагат разработването на конкретни решения за реализиране на правителствената политика”, както и “представят тази политика пред обществото” (чл.28, ал.1). Членовете на политическите кабинети на министър-председателя и неговите заместници са съответно техни началници на кабинети, парламентарни секретари и началници на отдели “връзки с обществеността”; членове на политическите кабинети на отрасловите министри са и зам.-министрите. Законът за държавния служител регламентира процедурите по назначаване и уволняване, класификацията на длъжностите за специализираните държавни служители, осигурява пенсионните и здравно-осигурителните вноски със средства от държавния бюджет. Законът изисква изграждане на Единен класификатор на длъжностите в администрацията (седем нисши и пет старши ранга), който изброява всички позиции и създаване на Държавна административна комисия<sup>94</sup>, която да контролира изпълнението на Закона за държавния служител и неговата безпристрастност.

Дяволът обаче е в детайлите. Законът за администрацията и Законът за държавния служител оставят важни детайли за регламентиране чрез подзаконови актове и правилници за прилагане. Единният класификатор на длъжностите в администрацията все още не е публикуван и съдържанието му не е известно. Законът за държавния служител (чл. 74 (1)) определя, че преминаването от един ранг на по-висока административна позиция изисква “не по-малко от 3 и не повече от 5 години служба”; квалификацията и други изисквания са оставени за регулиране от вътрешно-процедурни правила на ресорните министри.

---

<sup>94</sup> Тази комисия е създадена с Указ №2472 от 1985 г. на Държавния съвет (паралелен орган на Министерския съвет съгласно Конституцията от 1971 г.); понастоящем тя е част от Министерския съвет, но съществува само на хартия.

Закон за регионалното развитие (ДВ, бр.26 от 23.03.1999 г.)

Законът изисква от областните управители в сътрудничество с широката общественост да изготвят планове за регионално развитие.

Основната характеристика на закона е създаването на условия за устойчиво и балансирано регионално развитие и намаляване на различията в доходите на регионите. Законът очертава нов подход на планиране и управление, включващ областите и местните власти. Благоприятен ефект върху макроикономическата среда в дългосрочен план може да се очаква след постигането на напредък към по-доброто разпределение на ресурсите и инвестициите на базата на приоритети и предимства на регионите.

Министерският съвет взема решения във връзка с инвестиционната политика, определя нуждите от финансиране и приоритетите по региони. Централизираното регионално планиране и развитие е неефективна форма на управление и създава предпоставки за въздействие от страна на държавата върху развитието на частния сектор на местно ниво. Прилагането на закона ще повиши административните разходи поради необходимостта от създаване на административен персонал, ангажиран с регионалното планиране и неговото приемане на регионално и централно ниво.

Националният план за развитие е основното средство за подобряване на инвестиционната политика на национално и регионално ниво. Един от критериите на Европейския съюз за ефективна структурна политика е въвеждането на общи правила за подготовката на регионални планове и на националния план за развитие.

Партньорството между централната и областната администрация, общинските власти, неправителствените организации и частния сектор не е ясно отбелязано в закона. Според закона областните управители и съвети имат задължението и отговорността да подготвят регионални планове за развитие и да администратират процеса по регионално планиране. Областните съвети са консултанти и основни участници в подготовката на регионални планове и в определянето на бизнес приоритети на регионално и местно ниво.

Административният подход към развитието на бизнеса и частния сектор, основан на централизиран критерий, не е ефективен начин за подпомагане на частния сектор и предприемачеството. Основният проблем в закона е, че представителите на частния сектор не са въввлечени в регионалното планиране, а областната администрация и бюрокрация защитават техните интереси.

Развитието на частния сектор в отделните региони зависи от приоритетите, предвидени в регионалния план, одобрен от правителството и по-точно, от Министерството на регионалното развитие.

От гледна точка на закона, държавните служители (Министерски съвет и Министерството на регионалното развитие, областните съвети) играят съществена роля при конкретизирането на критериите за определяне на приоритетите и инвестиционните нужди. Това води до прилагането на нерационална политика за насърчаване на бизнеса и подобряване на развитието на частния сектор. Изграждането на агенции за развитие цели да подпомогне използването на регионални ресурси и възможности и да подобри местното самоуправление. До голяма степен плановете за регионално развитие наподобяват централно планиране, но законът служи като лаборатория за партньорство между частни и публични институции. Няма признаци някоя частна компания да е оказала влияние върху подготвителната фаза на закона. Но частният сектор беше активно ангажиран в изработването на планове за регионално развитие във всички области на страната. Особено разширен беше дебата по Регионалния план за развитие на Софийска област (участие в него взеха Българската стопанска камара и Българската търговско-промишлена палата). Някои други области също организираха широк публичен дебат. В Разград седем организации, финансирани от Американската агенция

за международно развитие (начело с MSI) и ИПИ взеха участие в първия и последния стадий на обществения дебат. Фондация "Реформа в местното самоуправление" участва в дебата от самото начало.

Закон за обществените поръчки (ДВ, бр. 56 от 22 .06. 1999 г.)<sup>95</sup>

**През повечето години на преход не съществуваха общи правила за отдаване на изключителните държавни права, поръчки и услуги. Първият български закон за обществените поръчки беше приет през януари 1997 г., седем години след началото на промените. Той не беше прилаган до юни 1999 г., когато беше приет вторият Закон за обществените поръчки. Новият закон съдържа уредба, изискваща по-стриктни процедури и много по-ясно разпределение на задълженията на държавните органи, но липсва дефиниция на понятието "обществена поръчка" и по същество изключва контрола върху дъщерните компании и неправителствените организации, когато те доставят услуги на правителството. Законът поставя изисквания за конфиденциалност на офертите дори след приключване на търга и ограничава достъпа до документите на контролните органи.**

До голяма степен Законът за обществените поръчки е хармонизиран със законодателството на Европейския съюз. Освен по-добрата уредба на отговорностите и задълженията, този закон има три основни достижения:

1. Той обхваща и т. нар. "естествени монополисти", т. е. доставчиците на публични услуги като "Булгаргаз", НЕК, ВИК и др., като по този начин се цели по-висока прозрачност на разходите им.<sup>96</sup>
2. По препоръка на външни експерти (представители на мозъчни центрове и бизнес асоциации) проектозаконът на правителството беше променен - премахната беше възможността за заобикаляне на закона чрез създаване на смесени компании между фирмите или институциите - възложители и участници в търга.
3. Създаването на регистър на обществените поръчки ще гарантира прозрачността на процедурите, само ако подзаконовите нормативни актове осигурят достъп до него.

Пречките пред ефективното приложение на закона са следните:

- праговете, над които се прилага процедурата, са прекалено високи за България (600 000 лв. за строителство<sup>97</sup>, 50 000 лв. за доставка на стоки и 30 000 лв. за предоставяне на услуги). Това означава, че голяма част от разходите на правителството няма да бъдат направени чрез възлагане на обществени поръчки (нека не забравяме, че разходите на правителството представляват 38% от БВП); интересното е, че по време на заседанията на комисията депутатите защитаваха по-високи прагове, докато представителите на МС настояваха да се запази първоначалната версия, а бизнес асоциациите и мозъчните центрове предложиха 50% по-ниска ставка;
- Министерски съвет трябва да издаде наредба за възлагане на обществени поръчки под тези прагове, като по този начин "насърчава малките и средни предприятия", но пречките пред тези фирми са по-скоро високите прагове в закона и изискванията за плащане на (често твърде висока) гаранция;
- по силата на този закон - вероятно от съображения за намаляване на разходите по приложението му - на министъра на държавната администрация бяха дадени

<sup>95</sup> Виж също частта за първоначалните обществени нагласи и казусите за проверка.

<sup>96</sup> Някои решения в закона са спорни: обикновено големите инфраструктурни компании възлагат на свои дъщерни компании извършването на мениджмънт, доставки и др. дейности, което фактически е забранено от закона, т. е. тези компании би трябвало да обявяват търг за възлагане на подобни поръчки.

<sup>97</sup> По настоящи цени това се равнява на двуетажна къща, построена в центъра на София.

допълнителни функции (след промените в правителството в края на 1999 г. министър-председателят пое функциите на министъра на държавната администрация, което бе изтълкувано от някои експерти като централизиране на властта);

- законът налага задължения и на институции, чиято дейност се регулира от други закони (напр. Сметната палата и Държавен финансов контрол); тези институции са относително независими от Министерски съвет в дейността си по този закон, но поради изискването за координация на действията те може да се окажат в подчинена позиция в областта на отдаването на обществени поръчки;
- в противоречие с настоящите тенденции, законът забранява изпращането на конкурсните документи чрез електронна поща или факс;
- директивите на ЕС позволяват участие в търга с повече от една оферта, което обаче е забранено от този закон; това е доста странно, като се има предвид, че в някои случаи (напр. архитектурните услуги) подобни възможности дори се насърчават;
- по начинът, по който е дефиниран в закона, терминът "търговска репутация" е неясен и може да се използва за елиминиране на нежелани участници;
- текстовете, регулиращи участието на субконтрактори, съдържат преференции, основани на национална принадлежност;
- текстовете относно гаранциите за участие определят минималната, но не и максималната сума, която може да бъде изисквана от участниците, а това може да се окаже пречка пред малките и средни предприятия да продължат участието си в процедурата;
- спечелилият участник ще загуби гаранцията, която е внесъл, дори ако причината да не подпише договора е във възлагащата страна (напр. проблеми с "търговската репутация") или неочаквано развитие на различни свързани събития;
- институциите и фирмите, възлагащи поръчки, не плащат лихва върху внесените гаранции за участие. По този повод в един от коментарите на DG XV/B се казва, че това е практически "финансиране на държавата от страна на участниците при нулеви разходи от нейна страна";

Няма съмнение, че този закон осигурява подобряване на макроикономическата среда, но лесно може да бъде нарушаван на микроикономическо ниво, както и от страна на възлагащите поръчката институции, компании и т. н. Както вече беше споменато, основните пропуски в закона са два: а) няма дефиниция на термина "обществена поръчка", което позволява опити за избягване на изискванията на закона, и б) процедурата за разкриване на информация е силно ограничена, което ще попречи на възможността за публичен контрол и ще спре дейността на гражданските "кучета-пазачи". Промените в правителството от декември 1999 г. концентрираха администрирането на възлагането на обществени поръчки в ръцете на министър-председателя. Подобно развитие може да създаде технически проблеми и оставя системата с по-малко "буфери", проверки и балансори.

Освен ИПИ, на заседанията на водещата комисия в парламента не присъстваше друга неправителствена организация.<sup>98</sup> Все пак, извън парламента правните отдели на БСК и БТПП организираха свои собствени експертни проучвания върху проектозакона и изпратиха писма с коментари на различни депутати. Те засягаха технически въпроси по тържната процедура и, като цяло, не бяха взети под внимание. Подобна бе съдбата и на коментарите на Европейския съюз. Особеност на застъпническите усилия, свързани с

---

<sup>98</sup> Разгорещените дебати в Комисията по икономическа политика послужиха за извинение на членовете на комисията да променят традицията в комисията да се дава думата и на независими експерти. Позовавайки се на чл. 69 от Правилата за работа на Народното събрание, депутатите взеха решение да не позволяват на такива експерти да вземат думата на бъдещи заседания, освен в началото им.



този закон, е, че АВА СЕЕЛІ организира двудневен курс на високо равнище за членове на парламента върху въпроси, свързани със съдържанието на закона. Доколкото можем да преценим, курсът помогна на законодателите да подобрят разбирането си за естеството на материята по възлагане на обществени поръчки.

### **Политическата класа и достъп до парламентарните дебати**

Очевидно е, че въздействието на законодателството върху развитието на частния сектор в значителна степен зависи от политическата система на страната. Частните професионални и бизнес организации всъщност се нагаждат към тези партии и условия.

Избирателната система беше изменена през 1991 г. от 50% мажоритарна към тотална пропорционална система (с 4-процентов праг). Освен това, както беше споменато по-горе, от 1991 г. съществува традиция министър-председател да става председател на спечелилата изборите партия. По принцип, в качеството си на председател на партията, той/тя контролира апарата, предварителния подбор на кандидатите и крайното съставяне на партийните листи за следващите избори. В края на краищата се оказва, че, макар и избран от мнозинството в законодателния орган, министър-председателят е в състояние да ограничи значително контрола на законодателната върху изпълнителната власт. Тази смесица от изборни правила и традиции плюс регулациите за "правата на собственост на правителството върху държавните предприятия" е предпоставка за непредвидими административни действия, целящи централизация и намеса на централната власт във всекидневното управление на икономиката и институциите. Основополагащ фактор за това е неадекватното финансиране на политическите партии и изборните кампании. Липсата на прозрачност в тази област създава шум при всеки съгласуван опит да се повлияе върху дневния ред на икономическата политика.

Законът за политическите партии (ЗПП) беше резултат от разговорите на Кръглата маса между тогавашните экс-комунисти и зараждащите се демократи и не е променян, откакто беше разработен и приет през април 1990 г. Това беше един от законите, които позволиха провеждането на първите пост-комунистически свободни избори през юни 1990 г. ЗПП не налага ограничения върху източниците на финансиране на партиите. Той изброява четири от тях: членски вноски, дарения и завещания, доходи от стопанска дейност и правителствени субсидии. Субсидиите са условни: "държавата може да субсидира участието на политическите партии в избори, както и дейността им в зависимост от броя на народните представители, в рамките на определените за тази цел средства в държавния бюджет". "Политическите партии не могат да получават помощи, дарения и завещания от чужди държави и организации, както и от анонимни източници"<sup>99</sup>, а на предприятията, институциите и организациите е забранено да спонсорират политически партии.<sup>100</sup> Финансовата "дейност" на политическите партии трябва да е публична, годишните финансови отчети трябва да се публикуват в "Държавен вестник" всяка година преди месец март или две седмици преди изборите, а контролът върху спазването на тези правила е възложен на "постоянно действащ парламентарно-обществен орган към Народното събрание".<sup>101</sup>

<sup>99</sup> Виж: ЗПП, Държавен вестник No 29, 1990, чл.17.1 и 17.2. Субсидиите от "чужди граждани или група лица" могат да достигат респективно USD 500 и 2000 годишно.

<sup>100</sup> Пак там, чл.18 (по времето, когато беше приет ЗПП, всички предприятия бяха държавна собственост).

<sup>101</sup> Пак там, чл.21.

Тези разпоредби не се прилагаха през последните единадесет години. Не беше публикуван нито един финансов отчет на политическа партия. Чужди организации активно финансираха дейността на политическите партии, макар това да не ставаше чрез пряко финансиране на изборни кампании и често не директно на политически партии, а по-скоро на мозъчни центрове и фондации на политически партии. Постоянната парламентарна комисия беше създадена след първите избори и действаше по време на мандата на Великото народно събрание (1990-1991 г.) и на 36<sup>то</sup> Народно събрание (1991-1994 г.) под името Комисия по финансовото и имущественото състояние на политическите партии. През петте години на съществуването си комисията се събираше нередовно; депутатите (в комисията нямаше независими членове), които бяха включени в състава на комисията, не успяха да договорят процедури, чрез които да приложат ЗПП. През 1990-1991 г. партиите отчитаха начина на изразходване на субсидиите, получени от държавния бюджет (но не и на другите приходи). През 1992-1993 г. бяха направени разкрития относно това как лидерите на някои маргинални партии са изразходвали средствата, отпуснати от държавата за предизборните им кампании. През 1992 г. комисията изготви проект за Закон за национализация на недвижимото имущество на тоталитарните организации. Но тя не успя да контролира финансирането на политическите партии и, въпреки че ЗПП изисква съществуването ѝ, от 1994 г. такава комисия практически няма.

Парламентът гласува свой собствен бюджет и определя заплащането на отделните депутати, когато гласува собствените си Правила за работа на Народното събрание (ПРНС). От 1990 г. насам съществува традиция размерът на заплатата на всеки депутат да е равен на трикратния размер на средната работна заплата за страната (понастоящем той е около USD 360). Всяко тримесечие тя се актуализира (на базата на последния месец от предходното тримесечие); след избирането си депутатите трябва да обявят пред Комисията по бюджет и финанси семейните си имоти и доходи, а след това да подават такива декларации всяка година. Освен това две трети от тази сума се считат за "представителни разходи" и са предназначени да покриват разходите на депутатите за технически асистенти, съветници и др. През 1990-1991 г. (по времето на Великото народно събрание) "представителните" средства са давани на всеки депутат; по-късно става традиция тези суми да се превеждат на парламентарните групи, които определят начина на тяхното разпределение.<sup>102</sup>

Това са законните източници за финансиране на политически партии и отделни депутати. Единственият предвиден от закона контролен орган не съществува от 1994 г., а в годините преди 1994 г. работеше лошо. Неговите функции не бяха прехвърлени на друг орган.

Експерти по предизборните кампании оценяват, че минималната сума, необходима за успешното "вкарване" на 10 депутати в парламента, е най-малко USD 2 млн. и тази сума не се е променила от 1994 г. насам. Най-голямата субсидия досега в размер на USD 4 500 (по сегашния обменен курс) е предоставена на кандидатите за президент през 1996 г. Излъчването на едноминутни реклами в най-гледаното време на държавната телевизия (единствената с национален обхват) струва USD 10 000. Правилата за финансиране на партиите и депутатите (за провеждане на предизборни кампании и изпълнение на парламентарни задължения) са неефективни и оставят малко свобода за предприемане на индивидуални инициативи и развитие на собствено мнение,

---

<sup>102</sup> Виж ПРНС, Бюджет на Народното събрание, чл. 3, 4 и 10; ПРНС, чл. 100.3 и 100.4, Държавен вестник, No 44/1997; освен това депутатите имат и други привилегии: безплатно придвижване в обществения транспорт, покриване разходите за наем и застраховка "Живот", безплатно преминаване по магистрали и частни пътища (макар все още да няма такси за ползване на магистралите в страната), до 40 самолетни билета годишно и др.; на депутатите е забранено да вземат подаръци на стойност на месец повече от 20% от тяхната заплата; виж пак там: чл.8 и 9.

независимо от партията и парламентарната група. Това е една от причините законодателната инициатива на отделните депутати да е лимитирана и по същество обречена на провал.

Периодът между април 1990 г. (когато беше приет ЗПП) и 2000 г. се характеризира като период, в който не беше проведена никаква реформа на слабо развитите и малко спазвани формални правила за политическо финансиране. Могат да се разграничат три (застъпващи се) етапа на неформално, но широко разпространено финансиране на партии и депутати като фактор за про-корупционно политическо поведение:

- Първоначалният етап от 1990-1991 г. Новите политически партии и групи по интереси все още оформяха образа си, но съществуваше нагласата да не се злоупотребява с публичните и обществени позиции с цел облагодетелстване на отделна партия, както и да се направи опит за провеждане на честна конкуренция за публичните длъжности; на този етап традиционната управляваща (социалистическа, экс-комунистическа) партия използваше парична и непарична помощ от държавните агенции, за да подкрепи дъщерни фирми, учредени от партийни членове, както и кандидати за депутати. Те можеха да ползват също държавна субсидия. Новосъздадените конкурентни партии (демократи, некомунисти) осъществяваха кампаниите си с правителствени субсидии и чрез дарения (често чуждестранни) на свързани с тях граждански сдружения<sup>103</sup> (нерегистрирани по ЗПП); победата на бившите комунисти на изборите през 1990 г. наложи погрешна схема на успешна изборна кампания; коалиционният кабинет през 1991 г. позволи на демократите достъп до привилегировани сделки с възникващия частен сектор и с държавните предприятия, като по този начин осигури финансирането на кампанията им през есента на 1991 г.;
- По време на втория етап (1992-1997 г.) финансирането на политическите партии и на предизборните кампании (на всички партии, били те вдясно или вляво от центъра) беше осигурено чрез вече създадената традиция на привилегировани контакти с правителството. Посредници се явяваха кръговете, които контролираха частните банки и частните фирми за "улесняване прилагането на договорните права" (т. нар. "борци"). През този период законодателната програма беше управлявана от "временни" мнозинства в парламента и от отделни депутати, получаващи "заплата" от определени компании;
- Третият етап започна през 1997 г. и продължава до днес. Управляващата партия (демократичните реформатори) се радва на подкрепата от правителството и частните монополисти, вчерашните мениджъри на държавни предприятия и днешни собственици на предприятия, приватизирани чрез работническо-мениджърски дружества. Партиите-конкуренти (социалисти и техните съюзници) търсят помощ от бившите си клиенти от периода 1991-1997 г. За съжаление, привилегированите договори и сделки с правителството остават основният източник на партийно финансиране.

На този фон можем да очертаем стъпки и възможности за реформа на финансирането на българските политически партии, за да елиминираме една от основните традиционни причини за (политическа) корупция. Подобен опит трябва да определи мястото на лобистките дейности на частния сектор в цялостния процес. Разбира се, не съществува 100-процентово добре очертано решение. Успешната стратегия за индуциране на почтеност в политическия процес чрез партийното и предизборно финансиране може да включва следните мерки:

---

<sup>103</sup> Според Постановление 133/1991 г. на коалиционния кабинет не плащаха данък фондации, асоциации, студентски кооперативи и др.

- Източниците за финансиране да се редуцират до членски вноски, дарения и субсидии от правителството за провеждане на предизборни кампании, като се елиминира (или лимитира) стопанската дейност на политическите партии;
- Да се въведе и приложи на практика изискване за публичност на списъците на дарителите, което да важи и за индивидуалните кампании, като изрично се забрани на държавните монополисти да финансират политически кампании, партии и отделни депутати;
- Да се разработят, приемат и приложат санкции за неспазване на закона;
- Да се въведе мажоритарен елемент в избирателната система, т. е. да се върне избирателният закон от 1990 г. (50/50 мажоритарна и пропорционална система).

Гореизброените стъпки могат да проработят само, ако се провежда подходяща политика и в други свързани области: регулации, изкарващи “правителството на слънце”, прозрачни процедури по възлагане на обществени поръчки, прилагане на антимонополните закони, лесен достъп до търговския и други регистри, отделяне на функциите на политическите партии от администрацията и в най-голямата възможна степен - от основните органи на изпълнителната власт.

Бъдещите опити да се повлияе законодателната програма в интерес на развитието на частния сектор ще са по-успешни при подобряване на общата среда за застъпничество. Прогресът в административната реформа е наполовина постигнат (виж по-долу). Както вече бе коментирано, приетото сравнително скоро (1998 и 1999 г.) антимонополно законодателство и законодателство за възлагане на обществени поръчки остават неясни. Напредъкът по приемането на правила за достъп до публичната информация и по изменението и/или приложението на ЗПП е или противоречив, или минимален.<sup>104</sup> Съществуват седем проектозакона за изменение на ЗПП, внесени от различни парламентарни групи и депутати, които обаче чакат реда си в парламента от 1998 г. насам. Има споразумение за обединяването на тези проектозаконали в един. Изглежда съществува консенсус по два пункта: да не се позволява на политическите партии да извършват стопанска дейност и да се поддържа сегашната практика на ограничен или никакъв публичен достъп до документи, свързани с финансирането на партии и кампании. Основната слабост на всички проекти е ограниченият публичен достъп. Колкото до източниците на финансиране, съществуват два противоположни подхода (финансиране изцяло от бюджета, система, близка до немския модел и/или само частни, индивидуални дарения). Проектозаконите, позволяващи частни дарения, варират от схеми, разрешаващи индивидуални и фирмени дарения, до такива, забраняващи изцяло фирмените дарения - подход, близък до френския модел от 1992 г. С други думи, съществува разбиране за широкия контекст на въпроса, но все още няма разбиране относно необходимостта от преодоляване на съществуващите несъвършенства в законите за защита на конкуренцията и за обществените поръчки. Надига се обществено настроение за избирателна система, основана на мажоритарния вот, но е твърде невероятно пропорционалната система да бъде променена радикално.

### **Клаузи на международни споразумения**

Отвореният характер на българската икономика определя външноикономическите отношения като ключов фактор за икономическото развитие.

През последните години България догонва останалите страни от ЦИЕ в приемането на международно-правната рамка на световната и европейска интеграция. За съжаление,

<sup>104</sup> Напр. заседанията на комисията в края на 1999-2000 г. по Законопроекта за достъпа до обществена информация бяха насочени към налагането на по-голяма конфиденциалност и през февруари 2000 г. изискванията за деклариране на имущественото състояние на депутатите, наложени с Правилника за дейността на парламента, бяха заменени с неясен регламент.

основната част от тези актове все още не е достъпна - те не са обнародвани в ДВ или деловите среди имат ограничен достъп до тях поради ограничен тираж на осъвременените версии. Липсва национална стратегия за поощряване на износа по стоки и пазари. България изостава в създаването на национална система за стандартизация, сертификация и акредитация. Проявяват се признаци на върховенство на администрацията. Неправителствените организации, имащи отношение към външната търговия, все още нямат достатъчен потенциал да формулират и защитават търговските интереси в конкурентна среда.

#### **Международни актове, които влияят върху развитието на частния сектор**

№	Основни актове	Обнародвани, изменени, допълнени	Бележки
1	<p>· Световна Търговска Организация (СТО) -Маракешко споразумение за създаване на СТО;</p> <p>-Протокол за присъединяване на България;</p> <p>-Многостранните търговски споразумения</p> <p>-Споразумение за търговията с граждански самолети - Анекс 4(а)</p> <p>-Пети протокол към ГАТС – финансови услуги от 27.02.1998</p> <p>ПМС 307/27.12.96 г. за координация и изпълнение на задълженията по СТО</p>	<p>Указ 380 за ратификация от 24.10.96, без същинския текст - ДВ 93/1.11.1996 г;</p> <p>ДВ 87/29.07.1998</p> <p>ДВ 10/5.02.1999</p> <p>ДВ 1/3.1.1997</p>	<p>В сила от 1 декември 1996 г. Същинският текст от 700 страници не е обнародван и не е достъпен за деловите среди.</p> <p>Част от задълженията се отразяват като автономни тарифни квоти и други мерки в ПМС.</p> <p>Отразено в Митническата тарифа-1999</p>
2	<p>Европейско споразумение за асоцииране между Европейските общности и Република България (ЕСА)</p> <p>-Протокол 4 за определяне на “стоки с произход” към ЕСА</p>	<p>Притурка към ДВ от 1997 в тираж 1000 броя.</p> <p>Обнародван самостоятелно в ДВ 100/1998, изм. и доп. ДВ 3/1999, ДВ 113/1999, ДВ 3/2000.</p>	<p>В сила от 1 февруари 1995 г, а в частта за създаване на зона за свободна търговия - от 31.12.1993 г.</p>
3	<p>Споразумение за присъединяване на България към ЦЕФТА</p>	<p>Ратификация без същинския текст – ДВ 108/ 15.9.1998 г.;</p> <p>Споразумението с договореностите на България, но без същинското споразумение за създаване на ЦЕФТА – ДВ 17/25.2.1999 г;</p>	<p>В сила от 1 януари 1999 г.</p>
4	<p>Споразумение за свободна търговия между Р.България и Р.Турция</p>	<p>Ратификация в ДВ 111/1998</p> <p>Обнародвано в ДВ 22/11.3.1999 г.</p>	<p>В сила от 1 януари 1999 г.</p>
5	<p>ПМС 205/1999 – Списък на оръжията и стоките и технологиите с възможна двойна употреба</p>	<p>ДВ 108/15.9.1998 г. – притурка.</p>	<p>В сила от 18 септември 1998 г.</p> <p>В изпълнение на ЕСА.</p>
6	<p>Закона за митниците;</p>	<p>ДВ 15, изм.89/1998 г., изм и доп.153/1998 г., изм. и доп. 30/1999 г;</p>	<p>Трябваше да влезе в сила на 7 август 1998, но след</p>

	Правилник за прилагане на Закона за митниците (ППЗМ)	ДВ 149, 150/1998, поправка в 154/1998 г., изм. и доп. 25/1999 г.).	промени в закона влезе в сила от 1 януари 1999 г. В изпълнение на ЕСА законът има 9 части, 32 глави, 240 члена. Въвежда се единна ставка 5 % за внос от физически лица от 1999 г. ППЗМ има 6 части, 74 глави, 886 члена и 67 приложения.
7	Митническа тарифа за 1998 г.  Митническа тарифа за 1999 г.  Митническа тарифа за 2000 г.	ДВ 109/1995, 4/1996, 101 и 108/1996, 39 и 123/1997, изм. и доп. 27/1998 и 83/1998  ДВ 145/1998 г., поправка ДВ. 6, 7/1999, изм. и доп. 24/1999 г., изм. и доп. 34/1999)  ДВ 110/ 1999, изм и доп. ДВ 19/2000	В сила на 1 януари 1998  Те са в сила от 1 март 1998 и отразяват договорености с ЕС.  В сила от 1 януари 1999. За пръв път: - се прилагат и специфични мита за алкохола на база обемно алкохолно съдържание в изпълнение на ЕСА; - в едно издание, като приложения са събрани всички безмитни автономни, тарифни, национални и в рамките на международните задължения квоти; С ДВ 24 беше въведен от 16.03.99 безмитен внос на суров нефт, а с ДВ 34 се променят митата при внос на пилешки меса и дреболии, салами по инициатива на АМБ В сила от 1 януари 2000. Приложенията за преференциалните мита бяха публикувани отделно и само в списание "Митническа хроника" от декември 1999 г..
8	Наредба № 11 от 23.12.98 г. на МФ за писмено деклариране на стоки пред митническите учреждения и др.;	ДВ 2/1999 г., изм. и доп. ДВ 23/1999 г.  Изм и доп. ДВ 108/1999	- Наредба № 11, която заменя Инструкция № 3 за попълване на митническата декларация ЕАД. Съдържа 31 члена, 6 допълнителни, преходни и заключителни разпоредби и 21 приложения. Привежда в съответствие писменото деклариране чрез митническата декларация

		Притурка на Митническа хроника от 1999 е заповедта за електронния формат на ЕАД	ЕАД и ДЕАД с новия ЗМ и ППЗМ - от 1 януари 2000 се прилага европейски класификатор на кодовете на външнотърговските документи, създаден в ИКЕ/ООН - Заповед 271/7.12.1999 на началника на ГУМ за формата на запис на магнитен носител на ЕАД – предпоставка за ел.декларирание.
--	--	---	---

### Митнически тарифи и застъпничество

В горната таблица са изброени международните споразумения и накратко е коментирана тяхната достъпност. Очевидно е, че повечето от тях са публикувани със значително закъснение или въобще не са публикувани. Дори само този фактор може да попречи на търсенето на възможности за търговия и инвестиции от страна на частния сектор. Много от застъпническите усилия през последните две години бяха насочени към въвеждането на протекционистични политики. През 1998 г. производителите на месо и зеленчукопроизводителите лобираха за въвеждането на мита, защитаващи тяхната продукция срещу конкурентен внос от Турция и Македония - за някои от стоките (репички, домати и краставици) успешно. Редица становища на БСК и БТПП през 1999 г. бяха насочени към защита на провеждането на последователна протекционистична политика. Подобно застъпничество фактически вече противоречеше на някои от международните споразумения и митнически практики.

Митническите тарифи са чувствителен въпрос както за правителството, така и за частния сектор. Бъдещите опити за лобиране трябва да вземат предвид реалностите в тази област. Ето общата картина.

Тарифните мерки във външната търговия (ВТ) се измерват със средно претеглени мита. Ние използваме два начина за тяхното пресмятане. При първия, данните за реалния внос на селскостопански (от 1 до 24 глава в митническата тарифа), промишлени (от 25 до 97 глава) и общо за цялата тарифа стоки умножаваме по действащите мита и резултата разделяме на общия внос. Така получаваме среднопретеглените ставки или степента на защита на българското производство. При втория начин разделяме постъпленията в държавния бюджет (ДБ) на общия обем внос за годината и получаваме също среднопретегленото мито при вноса. Статистиката за бюджетните приходи не позволява изчисляване на данните за селскостопанските и промишлените стоки отделно. Резултатите са представени в следната таблица:

### Митнически ставки и бюджетни приходи

Средно претеглено мито	1998		1999	
	Данни за външната търговия	Данни за външната търговия и държавния бюджет	Данни за външната търговия	Данни за външната търговия и държавния бюджет
Селскостопански стоки	24.17 %	н.д.	23.66 %	н.д.
Промислени стоки	10.82 %	н.д.	10.58 %	н.д.
Общо	11.89 %	5.03 %	11.44 %	4.91 %

Таблицата позволява някои важни заключения: 1) Българските стоки са добре защитени в европейски и регионален контекст, където вносните мита са на същото ниво или под него. 2) Външнотърговските статистики отчитат два пъти по-голяма търговия, отколкото са реалните постъпления в бюджета. За да се разкрият причините за тази разлика е необходимо да се извърши допълнително проучване. Все пак по отношение на застъпничеството е важно следното. Всеки опит за въвеждане на протекционистични мерки може да има обратния ефект, т. е. намаляваща защита поради несъответствие с международните споразумения. Също така общото лобиране за протекционистични мита може да има неясен фискален ефект и да насърчи по-малка почтеност на правилата на играта.

Освен това няма ясна картина за влиянието на нетарифните мерки. Подобни мерки са свързани с различни разрешителни режими, изисквания към качеството на стоките, отразени в стандарти и др. Те трябва да бъдат сравнени с обема на събраните такси и рационалността на регистрационните разходи при различните режими. Ние не знаем какво е влиянието на подобни регулации, но е много вероятно те да прибавят допълнителните разходи към правенето на бизнес в България.

През 1999 г. правителството създаде Българска служба по акредитация (БСА). Има признаци, че БСА е контролирана и управлявана от правителството, което е в противоречие с практиката в ЕС.

Според официални данни, в България съществуват не повече от 65 неправителствени организации, имащи пряко отношение към външната търговия. В това число са БТПП, БСК и техните регионални структури, БИБА и редица браншови организации. Никоя от тях досега не е показала задълбочен подход към условията на международната търговия и конкуренция. Засега единственото изключение е Бялата книга на БИБА.

### V. Застъпничество от страна на частния сектор

Периодът 1998-1999 г. промени характера на застъпничеството за подобряване на законодателната рамка с цел развитие на частния сектор и постигане на икономически растеж. Причина за това са основните институционални промени от 1997 г. (особено въвеждането на паричен съвет) и горчивият опит от икономическите несполуки през периода 1996-1997.

1. Първата нова черта е координираната и по-съсредоточена същност на застъпничеството, насочено към частния сектор и икономическия растеж. Застъпничеството е също така по-интензивно, отколкото в предишните периоди на реформите. Показателен за тези промени е случаят с изготвянето на стратегията за



малки и средни предприятия и консултирането на законодателния орган между четенията на закона за малки и средни предприятия.

2. Опитите на частния сектор да повлияе на законодателството изглеждат много по-чести отколкото през предходните години или в сравнение с това, което може да се очаква от прочита на пресата с цел получаването на някаква представа по въпроса. В началото на разглеждания период се установява, че застъпническите усилия вече са стартирали. Като реакция на спада в икономиката в края на 1996 г. - началото на 1997 г., определени организации се опитаха да привлекат вниманието на правителството към малките и средни предприятия и развитието на частния сектор<sup>105</sup>. Като последица от изборите през април 1997 г. тези опити прераснаха в ангажимент за оказване на влияние върху дневния ред на реформата на новото правителство. Председателите на БСК и БТПП станаха членове на (доброволния) Съвет по икономическите въпроси към президента на България. И двете организации постигнаха споразумение с кабинета за провеждане на регулярни консултации. В крайна сметка консултациите се канализираха в Трестранната комисия, докато същинските срещи с кабинета останаха спорадични. Важно постижение е осъзнаването на необходимостта от регулярност. През втората половина на 1997 г. БСК и БТПП, сблъсквайки се с конкуренцията от страна на по-малки организации, засилиха своите прегледи на текущата законодателна реформа и подновиха своето присъствие в заседанията на комисиите в парламента.

Както стана дума по-горе, стратегията за малки и средни предприятия доведе до уникално координирано усилие на различни групи да повлияят върху изготвянето на закона. То продължи дълго (от края на 1997 до средата на 1999, когато ЗМСП беше приет) и беше разширено в посока на оказване на влияние върху други законопроекти (например, законопроекта за обществените поръчки). Стратегията всъщност изведе Агенцията за малки и средни предприятия от положението ѝ на отдел в Министерството на промишлеността и я превърна в самостоятелно тяло към Министерски съвет.

Изглежда, че усилията по лобиране ще продължават и занапред. Ако е налице воля от камарите, гилдиите и бизнес асоциациите поведът за подновяване на това застъпничество ще бъде обсъждането на Годишния доклад за състоянието на МСП.

3. Друго измерение на практиките в застъпничеството е поставянето на по-силен акцент върху административните бариери за развитие на частния сектор и постигането на икономически растеж. Тази промяна произтича от финансовата и маркоикономическа предсказуемост, която възникна благодарение на реформата в икономическата политика от 1997 г.. Промяната във фокуса се дължи изцяло на усилията на частния сектор и съвпада с общата тенденция за по-прозрачна и гъвкава фискална и квазифискална нормативна рамка, наложена от режима на валутен съвет.

4. В същото време, застъпничеството стана по-редовно и получи известна "нормалност". Преди 1998 г. само БИБА имаше редовни срещи с представители на правителството и публикуваше редовно своите годишни Бели книги. Регулярността се проявява и заради положителните промени в поведението на правителството по отношение на законодателството. След 1997 г. няма закъснения в работата по изработването на законопроекти за следващата фискална година. Данъчните закони се изработват, обсъждат и изменят в съответствие с нормалната фискална логистика. (През 1999 г. за първи път от началото на прехода правителството публикува пълната версия

---

<sup>105</sup> Напр. такива реакции са конференцията "Условия за развитие на малките и средни предприятия", организирана от Българската асоциация за партньорство и проведена през ноември 1996 г. в Албена, както доклада на Центъра за изследване на демокрацията за насърчаване на развитието на МСП от декември 1996 г.

на консолидирания бюджет). Общата фискална прозрачност беше подобрена значително. Тези постижения по отношение на прозрачността в икономическата политика, структурирана в съответствие с тригодишното споразумение с МВФ, са отбелязани в специален доклад на фонда<sup>106</sup>. В допълнение на това, от 1998 г. насам кабинетът публикува своята законодателна програма за предстоящата сесия на законодателния орган. Тя се обсъжда в парламентарната група на мнозинството и се приема от парламента. Тя може да не бъде изпълнена изцяло, но обществото е информирано и представителните организации могат да планират своите застъпнически дейности.

5. Особен прецедент в лобисткия климат е използването на Интернет от правителството за консултиране със заинтересованите групи. Такъв прецедент имаше с проектозакона за достъп до информация, който беше качен на правителствената страница в Интернет в края на юли 1999 г. Целта беше да се инициира публичен дебат. Нито една бизнес асоциация не взе участие в дебатите по Интернет, но интересите на деловите среди за по-голяма прозрачност бяха защитавани от Програма Достъп до информация - неправителствена организация, специализирана по въпросите на свободата на достъпа до информация. От февруари 1999 г. MSI започна редовен обмен чрез Интернет на становища по планираните за обсъждане закони и разпространение на изготвени проектозаконали.

6. Изглежда, че частният сектор или отделни заинтересовани групи са правили опити да повлияят, макар и в индиректна форма, върху повечето важни законопроекти, свързани с икономическите реформи от 1998-1999 г. Това е видно от публикациите в пресата, от списъците с курсове, срещи и семинари за депутати и представители на правителството, организирани от различни бизнес асоциации, камари и неправителствени организации. Възможно е да се разграничат два етапа. Първият етап се състои от подготовка (подготвяне на общественото мнение и изготвяне на законите), а вторият е свързан с внасянето на законопроекта в парламента, обсъждането му в комисии и гласуването му в пленарна зала.

На етапа на подготовка и “обучаване” на членовете на парламента по въпроси, свързани с принципни положения в даден проект, включен в законодателната програма или с полето на действие на закона, посредничеството се осъществява по международни програми на чужди фондации и организации. Активни в това отношение са Правната инициатива за Източна Европа на Американската асоциация на юристите, Делегацията на Европейската комисия и германски фондации, ангажирани с политическо обучение (като фондацииите “Зайдел”, “Фридрих Науман”, “Конрад Аденауер”).

На етапа на приемане на закона участие в дебата вземат специални групи от независими експерти и бизнес асоциации. Сред бизнес асоциациите най-активни са БСК, БТПП, БИБА и Българска Асоциация за партньорство. При секторните регулации активно участие вземат и гилдиите. Независимите експерти, които най-често взимат участие в парламентарните обсъждания, са свързани най-често с Центъра за икономическо развитие, Центъра за изследване на демокрацията, Центъра за либерални стратегии и Института за пазарна икономика<sup>107</sup>. При специални случаи участие вземат и други

<sup>106</sup> Вж. доклада на Мисията на МВФ “Прозрачност на икономическите практики в България”, публикуван на страницата на правителството в Интернет ([www.bulgaria.government.bg](http://www.bulgaria.government.bg)).

<sup>107</sup> Същата група от мозъчни центрове оказва влияние върху цялостната законодателна програма на правителството; специални форуми за канализиране на това влияние бяха срещите в Боровец на правителството и парламентарното мнозинство (за периода 1997-1999 г. бяха проведени четири такива срещи).

неправителствени организации (като споменатите по-горе Програма "Достъп до информация", Фондация за развитие на местното самоуправление - при обсъждането на общинските бюджети и законопроекта за регионалното развитие и т.н.)

7. От прегледа на натрупания опит във връзка с лобирането през 1998-1999 г. е видно, че от 1998 г. насам има ясно разграничена (макар и все още спорадична) коалиция между бизнеса и институтите, ангажирани в сферата на публичната политика.

## VI. Изводи

1. През периода 1998-1999 г. парламентът прие 314 закона. 149 от тях са приети през 1998 г., а 165 - през 1999 г. Екипът на ИПИ избра 107 новоприети закона и закони за промяна във вече съществуващи закони, които по наша преценка оказват пряко или косвено влияние върху растежа на частния сектор. 51 от избраните закони са приети през 1998 г., а 56 - през 1999 г..

2. Екипът на ИПИ успя да пресметне колко време е необходимо за приемането на новите закони и поправките на вече съществуващи закони, ако вземем времето между регистриране на проектозакона в Секретариата на Народното събрание и второто му четене в пленарната зала.<sup>108</sup>

През 1998 г. за гласуването на нов закон в парламента средно са били необходими 125.5 дни, а за поправка към закон - 160 дни. През 1999 г. приемането на законите вече отнема средно 221 дни, докато за поправките процедурата трае 180 дни. През 1998 г. и 1999 г. станахме свидетели и на следните процедурни "рекорди": Законът за изменение на Закона за пенсиите (който се предполага - и очаква - да влияе върху микроикономическата среда, но чрез нея и върху макроикономическата среда) бе гласуван в парламента за цели 759 дни. Трудно е да се посочат причините. Но сред тях беше трудният компромис между съществуващите интереси и неуспеха на Комисията по труда и социалната политика да обедини тези интереси и да убеди депутатите в необходимостта от промените. За съжаление времето не беше използвано за провеждане на широк обществен дебат и изглежда, че този пропуск създава проблеми в реформата и в прилагането на закона. В същото време, през октомври 1998 г. промените в Закона за ценните книжа, фондовите борси и инвестиционните дружества (за които също се предполагаше, че ще имат широко въздействие) бяха гласувани само за два дни (водещата комисия в Народното събрание беше Комисията по икономическа политика). Тази промяна е типичен пример за вземане на решения в последния момент: крайният срок, до който акциите, придобити чрез масовата приватизация можеха да се търгуват на борсата без просpekt, беше продължен с пет месеца, т. е. до 31 март 1999 г. Две бяха причините за това решение. Първата беше свързана с очакването, че тази търговия ще раздвижи капиталовия пазар. Втората - първоначалното закъснение в приложението на закона; първоначалният гратисен период, определен в закона, изтече на 31 октомври 1998 г.. Крайният срок беше продължен на 31 октомври 1998 г. Времето, необходимо за приемането на нови закони също може да варира в широки граници: новият Закон за ДДС премина само за 29 дни през дискусиите в комисиите и пленарната зала (водещата комисия в Народното събрание беше Комисията по бюджет, финанси и финансов контрол), докато Законът за публично предлагане на ценни книжа беше приет за 542 дни. Освен разликите има и много закономерности:

- Фискалните закони и законите, чието приемане е предвидено в международни споразумения, по правило "чакат по-малко"; това важи с особена сила за законите,

<sup>108</sup> За 1998 г. проверихме 18 нови закона и 24 поправки, а за 1999 - 29 нови закона и 16 поправки; смятаме, че извадката позволява изводи и е представителна за средния законотворчески цикъл.

прилагащи тригодишното разширено споразумение с МВФ (така нареченото "тригодишно споразумение с МВФ")<sup>109</sup>;

- Проектозаконите, внесени в народното събрание от отделни депутати, като правило "чакат" повече; опозиционните депутати по-често са внасяли и/или разработвали изцяло нови законопроекти, които в края на краищата са били приемани като закони;
- Най-бързата "писта" е резервирана за закони, поправящи грешки в съществуващите правила на играта или в прилагането на закони (подобни законопроекти за промени в закони много често се изработват и внасят от членове на групата на мнозинството или председатели на парламентарни комисии).

3. Броят на всички законопроекти, в чието разработване водеща роля е имал частният сектор, е доста ограничен. Но провежданите политики като цяло са повлияни от множество неправителствени играчи. В същото време бизнес асоциациите са участвали активно в обсъжданията на данъчните закони и секторните правила на играта. Картината на усилията, свързани с различни закони, е както следва:

Име на организацията <sup>110</sup> :	Брой на становищата по проектозакони:
Българска стопанска камара	16 проектозакона
Българска търговско-промишлена палата	13 проектозакона
Асоциация на търговските банки	9 проектозакона
Институт за пазарна икономика	8 проектозакона
Център за икономическо развитие	4 проектозакона

#### Становища, писани преди официалното внасяне на проектозаконите в Народното събрание

Българска стопанска камара	Проектозакон за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане
Българска търговско-промишлена палата	Принципни становища по Закон за ДДС и Закон за корпоративното подоходно облагане
Българска търговско-промишлена палата	Законопроект за защита на потребителите и за правилата на търговия

4. Най-добрите примери за лобистки дейности могат да бъдат групирани в две категории: дългосрочни, постоянни усилия на много организации и дейности, фокусирани върху обсъждането на отделни регулации.

Най-добрият пример за застъпничество, насочено към даден нормативен акт, са тези на ИПИ, свързани с поправките в Закона за ДДС от 1998 г. (вж. съответният раздел от доклада по-горе). Най-успешните дългосрочни усилия са координираните дейности по развитието на стратегията за малките и средни предприятия (виж раздела за застъпничеството от страна на частния сектор). В допълнение обаче има интересни примери за застъпничество, свързано с програми за техническа помощ. Такива усилия например имаха ограничено въздействие върху крайното съдържание на Закона за

<sup>109</sup> Типичен пример е Законът за преобразуване на Държавната спестовна каса, чието реструктуриране беше залегнало в споразумението с МВФ.

<sup>110</sup> Данните в тази и следващата таблица не претендират за изчерпателност. Те представят само информацията, която ИПИ успя да събере.

защита на конкуренцията и на Закона за обществените поръчки. Но изработването на проекторазпоредбите за складовите записи (в рамките на Закона за съхранение и търговия със зърно) бяха подпомогнати значително от Съюза на американските кооперативи за международно сътрудничество и развитие/ Доброволци за задгранична кооперативна помощ (ACDI/VOCA). Смятаме, че това е един от най-добрите примери за застъпничество през разглеждания период: непосредствено облагодетелствани от новия закон бяха само няколко компании и фермери, но неговото положително въздействие върху поземлената реформа и реформата в селското стопанство се разпростира извън тази група.

Тези примери демонстрират следните стъпки за успешно провеждане на лобистка стратегия:

- да се проучи влиянието на съответната правна рамка,
- да се предвиди “кой печели, кой губи и кой плаща сметката”,
- да се идентифицират обществените изгоди от промяната в законодателството,
- гореизброеното да се разпрати до депутатите, Министерство на финансите и мисията на МВФ в България,
- същите резултати да се представят на обществото,
- да се образува група, лобираща за промяната,
- усилията да се ситуират в общата времева рамка на реформата

Ѣ Налице са очевидни неуспехи по отношение на доста прости случаи. Най-добре документираният пример е неуспеха на ИПИ в лобирането за изменение на Закона за деноминацията<sup>111</sup>. Това беше случай на относително лесен анализ на разходите и ползите. Облагодетелствана от съпротивата на парламентаристите беше относително малка група от адвокатски фирми, посреднически при съдебната пререгистрация на компаниите и самите съдилища. Въздействието на закона върху общественото благо беше изцяло отрицателно. Основната причина за неуспеха на застъпничеството беше, че ние лобирахме за промяната на вече приет закон, а не успяхме да попречим на самото приемане на закона и в частност на неговата вредна разпоредба.

7. При по-обстойно разглеждане на случаите, в които застъпничеството не е постигнало резултат, можем да направим няколко заключения относно слабите характеристики на законодателната реформа, особено по отношение на предпоставките за застъпничество. Можем да идентифицираме следните основни липси:

- Нивото на доверие, институционализирана интегрираност и взаимодействие в бизнес обществото е ниско; това положение отразява цялостната липса на социален капитал, но липсва и самото съзнание за проблема; това пречи на възможността за съвместни действия с други обществени играчи, включително академични институти и институти, ангажирани с публичната политика; така не могат да се осъществяват инициативи за защита и насърчаване на публичното благо
- Няма система за спиране на проектозакон, който би застрашил общественото благо и развитието на частния сектор; липсва традиция и механизъм за предварителна административна и обществена оценка на проекторазпоредбите;
- Не съществува редовен, изискван от закони и обезпечен със съответните процедури, достъп до проекторазпоредбите; това води до ситуации, в които общественото мнение, гражданските и бизнес лобистки групи са изненадани от негативни за общественото благо законодателни промени;
- Липсва основа за предприемане на инициативи от страна на администрацията в името

<sup>111</sup> По този случай работихме съвместно с Центъра за либерални стратегии и Програма “Достъп до информация”.

на общественото благо и развитието на частния сектор; развитието на служителите в администрацията не се основава на заслугите им и те не се стремят към по-добро обслужване на гражданите, защото липсват ясни перспективи за кариера и издигане, както и прозрачни процедури за назначаване и уволнение.

- Цялостната липса на прозрачност е причина за липсата на "договорено" законодателство и увеличава неефективността на лобистките групи и правителството.

## **VI. Методи за надзор и оценка**

### **Цели и задачи**

1. Основната цел на дейностите по надзор и оценка трябва да бъде насочването на дейността на частния сектор към обсъждане и насърчаване на демократични и пазарни реформи в България.

Процесът на оценка на влиянието на законите и регулациите (включително тези, включени в законодателната програма на парламента и правителството) върху демокрацията и икономическата свобода е процес на "учене чрез правене". Той насърчава рационалните дебати при обсъждането на законодателството.

Основният принцип е, че ранният анализ предпазва от проблеми впоследствие.

Има смисъл паралелно с ранния (или предварителен) анализ да се започнат и/или подкрепят проекти на специализирани бизнес асоциации и икономически институти под работното заглавие "изследвания за коригиране на законодателството" (ИКЗ). Смисълът на ИКЗ се състои в това, че публичното разпространение на подобни анализи би мотивирало правителството да обърне внимание върху въздействието на регулациите и да подобри качеството им чрез предоставяне на предварителен анализ на начина, по който те ще повлияят върху икономиката и политическите институции в страната.

ИКЗ трябва да се основават на независими изследвания на предполагаемите разходи и изгоди от обсъжданите проектозаконали или закони, които вече са влезли в сила без внимателен анализ на очакваното влияние. Втората (и паралелна) стъпка в подхода ИКЗ трябва да е широк публичен дебат в електронните медии и пресата върху резултатите, за да се помогне на засегнатите страни да формират безпристрастно мнение по идентифицираните въздействия.

2. Подобни ИКЗ и ранни анализи са познати от терминологията на ОИСР като Regulation Impact Analysis, или RIA ("предварителен анализ на въздействието" или ПАВ). Опитът на Института за пазарна икономика и този доклад доказват, че е възможно да се допълни методологията на ПАВ със следните два елемента:

- а) достъп на заинтересованите страни до включените в законодателната програма закони (и по този начин на по-широката публика), и
- б) придържане към определен набор от ценности на демокрацията и икономическата свобода.

Поради тази причина е възможно да се говори по-скоро за "предварителна оценка на въздействието", а не само за анализ. Повечето от проектите на ИПИ досега са следвали подобен подход. Ние смятаме, че по-широкото му използване от повече на брой организации ще мотивира правителството и парламента сами да въведат предварителния анализ на въздействието (напр. чрез новия Закон за нормативните актове).

Но през 2000 г. е възможно да се направи последователен опит да се "вземат назаем" подобни практики от страните - членки на ОИСР и да се развиват уменията за извършване на предварителен анализ на въздействието и да се създаде дългосрочен

капацитет за ИКЗ не само от страна на ИПИ, но и от страна на други институти, занимаващи се с въпросите на обществената политика, бизнес асоциации и медии. С финансовата помощ на MSI, през февруари 1999 г. ИПИ започна подобен проект, съвместно с парламентарната Комисия по икономическа политика. Основната цел на тази предварителна оценка на въздействието е да се наблюдава влиянието върху разходите за правене на бизнес на частния сектор. ИПИ, опитвайки се да обхване и влиянието върху демократичните правила на играта, включи в усилията си като партньори Центъра за либерални стратегии и Програма "Достъп до информация". Натрупаният опит трябва да бъде споделен с по-широк кръг от застъпнически организации.

### **Конкретни дейности**

3. Всяка дейност, свързана с наблюдение на правната рамка, трябва да насърчава рационален дебат по незабавното и дългосрочно влияние на правителствените нормативни актове върху демокрацията и икономическата свобода.

Целите на програмата са както следва:

- да приложи най-добрите налични методи за предварителен анализ при наблюдението на правителствената политика;
- да предостави измерими аргументи за оценката и дебатите по нормативните актове;
- да осигури отвореност, надеждност и участие на обществото, базирани на достъп до проектите за нормативни актове, необходимата намеса на заинтересованите страни и достъп до публична информация;
- да създаде капацитет и мрежа за проучвания, целящи подобряване на законодателството;
- да разпространи резултатите от приложните подходи за предварителна оценка на въздействието и опита в другите страни

### **Съответствия на опита и нуждите на развитието**

4. Предварителната оценка на въздействието се състои в пренасянето на изисквания, налагани обикновено върху фискалната политика, върху анализа на правителствените законодателни актове (били те проекти или вече приети актове). Това е опит да се определи "кой печели, кой плаща и колко". Техниките, най-близки до предварителната оценка на въздействието, са: анализът на приходите и разходите в сферата на икономическата оценка и бюджетирането в сферата на фискалната политика. Най-близките по форма публични разисквания (дебати) са тези по оценката на влиянието на различни проекти върху околната среда. Тя вече има традиция в България, тъй като нейното провеждане се изисква от Закона за опазване на околната среда от 1991 година. Предварителният анализ на въздействието не е просто анализ на влиянието, нещо, което би трябвало в идеалния случай да се прави от правителството. Както и при оценката за влиянието на различни проекти върху околната среда, предварителната оценка на въздействието комбинира достъпа до информация относно проектите за нормативни актове, разсъжденията, изчисленията и дебата (разпространението на заключенията) по това "кой печели-кой губи" и "какво може да бъде направено".

В областта на оценката на икономическите регулации е възможно да се използва методологията на Мрежата за икономическа свобода (Economic Freedom Network (EFN)), сдружение на икономически мозъчни центрове, което публикува Индекса на икономическата свобода (Economic Freedom Index (EFI)).<sup>112</sup> Институтът за пазарна икономика е член на Мрежата. Така изследванията за коригиране на законодателството

<sup>112</sup> Виж: Economic Freedom of the World: 1998/1999 Report, Vancouver, The Fraser Institute, 1998. Описание на методиката е дадено в: Economic Freedom of the World: 1975-1995, Vancouver, The Fraser Institute, 1998.

и предварителната оценка на въздействието търсят връзка към стопанската оценка и демокрацията.

Надяваме се в края на краищата резултатите от предварителната оценка на въздействието по някакъв начин да предизвикат положителни промени в законодателството, които ще са от полза за широк кръг от обществото, но не за определен кръг, група или фирма.

Надяваме се да въведем същия подход "кой печели-кой губи" и в сферата на демократичните институции, заедно с процедура за предварително обявяване на проектите в законодателната програма на правителството.

4. Основните изводи от описаните по-горе методи за наблюдение и оценка на законодателните и регулативни реформи са следните. Конституционните основи на демокрациите от Централна и Източна Европа включват основните правила на законотворчеството, част от които е възлагането/разпределянето от страна на законотворците на техни права, задължения и процедури по предварителните обсъждания, приемане и прилагане на актовете. Все пак зараждащите се в свобода граждански общества в Централна и Източна Европа са много по-сложни в сравнение с тези в древните режими, а административният капацитет на правителствата да се справят с това многообразие не е достатъчен, за да вървят в крак с динамиката на промените. Повечето правителства на държави от Централна и Източна Европа в процеса на интеграция и сътрудничество с ЕС трябва да прегледат 8 хиляди акта от законодателството на ЕС, за постигнат хармонизация на вътрешното законодателство с европейското. Понастоящем правителствата получават подкрепа по линията на международни програми. По-добрата възможност за независими предварителни оценки на въздействието на актовете ще е значителен принос към качеството на законодателството и отчетността на правителствените институции.

Българските Закон за административното производство от 1968 година и Закон за нормативните актове от 1969 година въвеждат два основни принципа: че административните органи трябва да отговарят на запитвания от страна на гражданите и че проектозаконите трябва да бъдат придружавани от "Мотиви", обясняващи необходимостта и целта на закона. Законът за устройството на държавния бюджет (1994) изисква внимателно провеждане на фискалния анализ и бюджетирането, но не изисква ясна оценка нито на разходите по прилагане, нито отговор на въпроса "кой печели, кой губи". Разходите по прилагането рядко се вземат предвид в регулациите, разработени от други правителствени институции освен Министерство на финансите. Серия правителствени наредби възлагат отговорността по координацията на приложението на Министерството на правосъдието и правната евроинтеграция, което е изключително претоварено. Текуществото на кадри в министерствата, политическият натиск и правното изискване за добри и ясни регулации допринасят за различното качество на регулациите.

В повечето правителствени органи и политически партии не съществува традиция да се извършва анализ на приходите и разходите (въпреки че Правилата за работа на Народното събрание изискват представянето на подобни изчисления). Първи опити за подробно обществено изследване в тази насока бяха направени с основаването в началото на 90-те години на независимите институти, занимаващи се с публична политика. Законът за административното производство е относително модерен закон и вероятно няма да бъде променен. Наскоро беше изготвен нов проект за Закон за нормативните актове, гласуван от Министерски съвет и внесен в Народното събрание, но в началото на 2000 година беше оттеглен с цел по-нататъшно усъвършенстване в светлината на европейската практика.



Този доклад е първият опит за цялостен преглед на правната и законодателна реформа от гледна точка на влиянието ѝ върху развитието на частния сектор през определен период от време. Досегашните опити са в много отношения по-задълбочени, но фокусирани върху секторни въпроси в зависимост от интересите и задълженията на изследваната група. Като такъв, този опит съвсем не е идеален. Необходими са допълнителни действия, за да се коригират пропуските и грешките и да се допълни липсващата информация.