

---

## КОРУПЦИОННОТО ИЗРАЗХОДВАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ – ПРИОРИТЕТ НА НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ

---

*Бойко ПЕТЕВ\**

### CORRUPT SPENDING OF PUBLIC FINANCES – A PRIORITY OF NATIONAL SECURITY

*Boyko PETEV\**

**Abstract:** *Corruption has developed particularly well in the years of economic crises, during which thousands of corrupt deals have been made in all spheres of the country over the past 20 years. The Republic of Bulgaria is one of the leading in this respect. The spending of public finances has always been targeted by control bodies and society, given the huge sums that are spent annually through the use of various schemes and corruption techniques. The corrupt use of public finances and their consequences are a huge challenge for national security.*

**Key words:** *corruption, crises, public finances, national security*

Изразходването на публичните финанси винаги е било на прицел на контролните органи и обществото, като се имат предвид огромните суми, които се изразходват ежегодно чрез използване на различни схеми и корупционни техники.

Какво всъщност представляват публичните финанси?

Те са система за администриране, разпределение, финансиране и разходване на публичните средства чрез растежа и състоянието на икономиката на всяка държава, основа на макроикономическата ѝ рамка.

Публичните финанси[1: 305, 499; 3] са съвкупност от икономически отношения, система на различни бюджети, създадени и

---

\* Авторът е доктор по икономика.

\* The author is a doctor of economics.

използвани за изпълнение на функциите на държавната и местната власт.

Същността на публичните финанси се характеризира чрез **функциите**, които те изпълняват, а именно:

- **Акумулираща функция** – това е онази част от паричните отношения, която е свързана с входящите парични потоци, т.е. с приходите на държавата. Те се свеждат основно до данъчни, данъкоподобни и неданъчни приходи.

Основен представител са *данъчните приходи*. Относителният им дял към всички приходи е над 84 % за 2020 г. Тяхното функциониране са осъществява и регулира със съответните данъчни закони (ЗДДФЛ, ЗКПО, ЗДДС, ЗАДС, ЗМДТ). Приходите от данъка върху добавената стойност са с най-голям размер (относителен дял 46,4 %), следвани от приходите от акцизите (относителен дял 27,1 %), данъците върху доходите на физическите лица (относителен дял 17,6 %), приходите от корпоративните данъци (относителен дял 11,1 %) и имуществените данъци (данък върху недвижимите имоти, данък върху наследствата, данък върху даренията при безвъзмездно придобиване на имущество, данък върху МПС и др.), чийто относителен дял е сравнително малък.

В групата на *данъкоподобните* (относителен дял 2,6 %) попадат основно таксите (държавни и общински), чийто брой е значителен, патентите и др.

*Неданъчните приходи* (относителен дял 12,7 %) са главно от лихви, глоби, конфискации, средства от приватизация, концесионни такси, продажби и наеми на имущество и др.

*Държавни и общински заеми*. Те представляват извънбюджетно финансиране. Според тяхната продължителност биват текущи, краткосрочни, средносрочни и дългосрочни. Използват се при недостиг на бюджетни приходи (много характерно за последните години) като метод, чрез който се осигуряват допълнителни средства за финансиране на разходите. Независимо от негативния им отпечатък върху икономиката (нарастване на дълга) тяхното използване е неизбежно, като се имат предвид хроничният недостиг на бюджетни средства и непрекъснатото нарастване на разходите.

- **Разпределителна (регулативно-управленска) функция**. Това е онази част от паричните отношения, което е свързана с изходящите парични потоци, т.е. с разходите. Към тях можем да отнесем:
  - Разходите за управление и развитие на националната икономика. Те се отнасят основно за финансиране на възпроизводствения

процес като цяло; финансиране и развитие на научните изследвания и експериментални разработки; при имуществено финансиране на структуроопределящи производствени дейности в държавния сектор; подпомагане на частния сектор по време на икономически кризи; за иновации и пр.

- Военни разходи. Това са разходите за отбрана и сигурност. Те биват преки, косвени и скрити. С най-голям дял са: преките разходи за поддръжка и подготовка на въоръжените сили; разходите за научни изследвания и експерименти с военна насоченост; разходите за въоръжаване със съвременна бойна техника; разходите за борба с тероризма и прането на пари срещу финансовите данъчни и банкови измами.

- Разходите за здравеопазване, социални, културни, образователни и спортни дейности. Познати са още като „непреки производствени разходи“, които по косвен път водят до нарастване на националния доход.

- Стопански разходи – това са тези, които са обичайно свързани с непосредствената стопанска дейност и имат технологичен характер. Разходват се за обичайни и извънредни разходи.

- Разходи за обслужване и управление на държавния дълг. Познати са още като непроизводителни.

• **Контролна (одитна) функция.** Извършва се чрез системите за финансово управление и контрол в публичния сектор.

При прилагане на някой от тях са налице редица пропуски и слабости. Считаме, че е необходимо да се подобри работата в това отношение, най-вече при отговорността, прозрачността, ефективността и всеобхватността в проблемните области [14: 140].

Функционирането им намира проявления чрез бюджета. То е годишен финансов план на държавата, нейната хазна. Обхваща всички очаквани приходи и предполагаеми разходи. Отразява моментното състояние и мощта ѝ. В тази връзка е значението на корупцията по отношение както на държавните приходи, така и на държавните разходи [2: 113; 4].

Основни източници за формиране на бюджета са brutният вътрешен продукт (БВП), както и външните и вътрешните източници за финансиране (*заеми, кредити и пр.*).

Съставя се при спазване на принципите на ограниченост на приходите и степенуване на разходите при търсене на максимална ефективност. Във финансовата литература съществуват различни виждания за функциите, които те изпълняват. Считаме, че най-точно

ги отразяват регулирането и разпределението на националния доход, предоставянето на ресурси за задоволяване на обществените потребности и съдействието за стабилизиране на икономиката.

Възникването на бюджета изминава дълъг път. Наченки на подобна практика съществуват още в древни времена (Гърция, Рим). Впоследствие, през Средновековието, обяснимо това понятие е непознато в условията на абсолютната власт и собственост на владетелите. Едва след разпадане на феодализма, създаване на държавата, нейното устройство и управление се създават предпоставки за възникването му. През годините той получава развитие, за да придобие сегашния си вид и предназначение.

За пръв път бюджет е съставен през 1688 г. в Англия. В България това става едва след Освобождението от турско робство през 1879 г. Той е написан на руски език във френски франкове и е за година, но не календарна.

Бюджетът се изготвя от Министерството на финансите при съобразяване с всички показатели, заложи в (макроикономиката) рамка, и предложенията на ресорните министерства. Внася се в Народното събрание от Министерския съвет (чл. 87, ал. 2 от Конституцията на Р България) [13]. То приема предложението след одобрение на бюджетните комисии и става закон за изпълнение.

Различаване на няколко вида бюджет.

Според равнището на управление той бива:

- централен (републикански) – обхваща бюджета на всички органи за управление на национално ниво;

- местен – това са бюджетът на териториалната единица.

Според периода, за който се съставя:

- годишен – той е основният бюджет. Обхваща всички етапи на бюджетния процес;

- временен – съставя се само в случаите, когато по обективни или други причини редовният бюджет не е приет в законовия срок от НС, а бюджетната година все още не е започнала;

- перспективен (многогодишен) – съставя се за по-продължителен период от една година (2, 3, 5 години). Представлява разчетите за необходимите приходи и величината на публичните разходи за многогодишен период. Той е основа и помощ при изготвяне на годишните бюджети.

Бюджетът може да се разглежда от няколко гледни точки:

- икономическа – като инструмент, чрез който се предвиждат очакваните приходи, постъпващи в хазната на държавата, и разходването им за осъществяване на нетните икономически и социални цели;

- юридическа – като закон, чиито разпоредби имат юридическа сила за срок от една година. Всякакви промени могат да се правят само от органа, който го е приел, – Народното събрание;

- бюджетът може да бъде и законодателен акт – когато прерогативите на парламента и комисиите към него имат по-голяма управленска сила от правителството, могат да правят козметични промени в него;

- политическа – като финансов план за дейността на политическата сила и правителството, което тя е излъчила. Дава възможност да се оцени тяхната компетентност, отговорност за работа и резултатите от нея (добри или лоши);

- техническа – бюджетът представлява таблици, чрез които се отразяват приходите и разходите на държавата и структурните ѝ звена.

Разходването на средствата на публичните финанси, заложи в съответните бюджети, се извършва основно чрез *провеждане на обществени поръчки* при спазване на Закона за публичните финанси, Закона за държавния бюджет (ЗДБ) и Закона за обществените поръчки (ЗОП) [5], а тези поръчки все повече се провеждат чрез използване на най-различни схеми и корупционни техники.

Корупцията като феномен на съвременното обществено развитие [2: 113] намира почва преди всичко в политическия и икономическия живот, свеждащи се до борба за власт и пари. Намира проявление както на ниво голямата политика по върховете, така и в най-малката публична единица.

**Какво всъщност е корупция?**

Най-общо казано, това е злоупотреба с поверена власт на длъжностно лице за лично или групово облагодетелстване неправомерно и незаконно.

В практиката съществуват най-различни видове корупция, които трудно могат да бъдат групирани. Според нас бихме ги групирани в три основни категории:

- пасивна и активна;
- политическа и икономическа;
- индивидуална и институционална.

До какво всъщност води корупцията?

- злоупотреба с обществено положение и с поверената власт, загуба на доверие в честността и безпристрастието на ръководните органи на всички нива на управление;

- лобистки интереси, злоупотреба с политическа, административна, икономическа и съдебна власт, подкопаваща устоите на правовата държава;

- обезкуражаваща инвеститорска дейност – отлив на чуждестранни и наши инвестиции, задушаване на предприемаческата дейност;

- подкопаване на бизнес климата, забавяне на икономическия растеж в резултат на намаляване на икономическите ресурси.

Корупцията основно се изразява чрез:

- подкупи и рушветчийство;

- непукизъм – назначаване на близки роднини и приятели на възлови длъжности в държавната администрация. У нас той е познат с прозвището „шуробаджанащина“ или конфликт на интереси;

- злоупотреба с влияние и власт;

- незаконно, неправомерно или скрито обогатяване чрез отклоняване на ресурси;

- възпрепятстване или влияние на правосъдието.

Корупцията като социален феномен не е нищо ново. Тя съществува от векове и е неизменен спътник в развитието на човечеството.

Особено голямо развитие тя получи през годините на икономическите кризи (последните 20 години), през които са извършени хиляди корупционни сделки във всички сфери на държавата. Република България е на едно от челните места в това отношение.

Нови, още по-големи възможности за голяма неконтролируема корупция създаде пандемията от Covid-19. Бяха блокирани или игнорирани съществуващите механизми за прозрачност, отчетност, контрол, антикорупция.

Контролната дейност при изразходване на публичните финанси, респективно на бюджетни средства и провеждане на обществени поръчки, се извършва от органите на Агенция „Държавна финансова инспекция“ [6] и на Сметната палата [7].

Обхватът ѝ се свежда до:

- бюджетни организации по смисъла на Закона за публичните финанси;

- общински предприятия по смисъла на чл. 51 от Закона за общинската собственост [8];

- организациите, разпореждащи се със средства по фондовете и програмите на Европейския съюз;

- държавните предприятия, които не са търговски дружества (чл. 62, ал. 3 от Търговския закон ТЗ) [16];

- търговски дружества и лечебни заведения с над 50 % държавно и общинско участие и тези, чийто капитал е изцяло държавен.

Считаме, че е необходимо да се завишат отговорността и коректността при извършване на финансов одит както на обществените поръчки, така и на публичното партньорство.

Борбата срещу корупцията и противодействието ѝ се водят от почти всички международни организации и финансови институции (ООН, ЕС, Световната банка, Организацията за икономическо развитие (ОИСР) и др.

Република България също така води последователна борба в тази област. Разработени са и се използват в практиката редица нормативни актове, органи и документи, като:

- Закон за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество [9];

- Национален съвет за антикорупционна политика към Министерския съвет;

- Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията [15];

- антикорупционни планове на Министерския съвет;

- отрасли министерства;

- общини, агенции, банки;

- Кодекс на поведение на служителите в държавната администрация [10];

- етически кодекси на служителите в държавната администрация и банковите институции.

Корупционното използване на публичните финанси и техните последици са огромно предизвикателство за националната сигурност.

Всеобщо е мнението, че националната сигурност е в пряка зависимост от стабилността, просперитета и пазарно ориентираната икономика, от финансовото управление [11] на страната. За да бъде дейността ѝ ефективна, резултатът трябва да бъде обезпечен във всички аспекти – кадрово, ресурсно, финансово.

Финансирането ѝ се извършва със средства от публичните финанси посредством изградената и функционираща бюджетна система чрез бюджетите на министерствата на вътрешните работи и на отбраната. Техният размер е от изключително значение, зависи изцяло от размера на brutния вътрешен продукт. Ако той няма ръст или е в застой и средствата му не се управляват правилно и разумно,

това оказва негативно отражение на състоянието ѝ. Те са крайно необходими, тъй като средата, в която се намира държавата, е динамична, сложна и противоречива. Заобиколени сме от непрекъснати ескалации и конфликти в региона, в който живеем (най-вече Черноморския), както и тези в Близкия изток и Северна Африка, породени от териториални претенции, етническа и религиозна нетърпимост, подтиквани от Великите сили. Активизирани са действията на терористичните организации и техният финансов благодетел – прането на пари, миграционните процеси, трафикът на хора, оръжие и наркотици. Сериозни проблеми възникват и от екологичен и демографски характер. Най-голямо предизвикателство обаче е надпреварата на въоръжаване с най-новите оръжия за масово унищожение, с високотехнологично оборудване за модернизация на армиите.

В същото време въпреки върлуващата пандемия и предизвиканата от нея световна икономическа криза, водейки се от борбата за надмощие, през 2020 г. размерът на разходите в световен мащаб достигна рекорд – близо 2 трлн. долара (1,83 трлн.). То представлява нарастване с 3,9 % в сравнение с предходната 2019 г. Водещи държави в това отношение са: САЩ – 7,38 млрд. долара (40,3 % относителен дял), Китай – 193,3 млрд. долара (10,6 % относителен дял), Индия, Русия и Великобритания.

Предизвикателствата пред националната сигурност стоят на дневен ред и пред държавите от Европейския съюз. Средните им показатели за военни разходи са се увеличили от 1,25 % през 2014 г. на 1,64 % през 2019 г. от БВП.

Тази тенденция важи с пълна сила за България. През 2020 г., независимо че брутният вътрешен продукт (БВП) е отрицателна величина – спад с 4,5 % спрямо 2019 г. (така е в почти всички държави от Европейския съюз), и страната е в дефлация, средствата за сигурност са в размер на 3183 млн. лв. и са повече от предходната година при 118 605 хил. лв. от брутният вътрешен продукт.

Политиките и програмите на страната в сферата на сигурността се изграждат върху ценностите на демокрацията. Разработени са редица нормативни документи, касаещи националната сигурност [12]. Ще се спрем на някои най-значими, които считаме за основополагащи и особено важни, като Стратегията за национална сигурност. С нея са определени всички очертани приоритети, които ще доведат до стабилна национална сигурност и контрол върху нея. Ще откروим някои от тях:

- Усъвършенстване на принципите на управление и противодействие на корупцията, имащо решаващо значение за политиката на национална сигурност като цяло и по отделни сектори;

- Осигуряване на стабилност на финансовата система и разработване на мерки за ранно предупреждение за наличието или възможността за възникване на рискови процеси на паричната политика, финансовата стабилност и стопанския оборот, както и упражняване на постоянен контрол върху тях;

- Насърчаване на усилията на органите за финансов контрол към дейности и обекти, които оказват съществено влияние върху доверието в банковата система и нейната стабилност, върху спестяванията на населението и функционирането на системата за национална сигурност;

- Насърчаване на законовите реформи и прояви на стопанска дейност и гарантиране на приходите в държавния бюджет за ресурсно осигуряване на политиката на национална сигурност;

- Създаване на среда за привличане на инвестиции и изнасяне на стоки и услуги с висока добавена стойност;

- Финансиране на икономическото развитие на регионите чрез проекти по програми. Финансиране от държавния бюджет и от фондовете на Европейския съюз;

- Защита на финансовите интереси на страната и Европейския съюз чрез ефективна превенция и противодействие на опитите срещу измами и злоупотреби, както и неефективното управление на средствата.

Към какво според нас трябва да се насочат усилията, мисленето и действията за повишаване на ефективността на изразходване на публичните финанси и превръщането им в сърцевина на националната сигурност:

- Постигане на траен икономически растеж чрез ускорено развитие на икономиката във всички отрасли, поддържане на макроикономическата стабилност, недопускане на увеличаване на външния дълг и разходите за обслужването му, стриктно спазване на бюджетната и финансовата дисциплина, прилагане на модерна бюджетна политика, която да гледа напред в бъдещето.

- Насочване на финансовите средства там, където потребностите са най-големи, както и за решаване на глобалните въпроси.

- Провеждане на последователна борба за справяне с корупцията – най-проблемният фактор пред националната сигурност.

- Преустановяване на погрешната практика умишлено да се планират разходи в бюджета, които няма да се направят, и по-ниски

приходи, които ще се преизпълнят. Това води до бюджетни излишъци в края на годината и дава възможност на управляващите да насочват милиарди левове от едно перо в друго и да ги харчат на избран принцип. В тези случаи НС няма възможност законово да контролира действията им.

Изпълнението на амбициозните програми като основополагащи документи е редно да се приеме в началото на дадено управление.

### **Литература**

1. **Адамов**, Величко, Румяна Лилова. Публични финанси. Велико Търново: Абагар, 2006, с. 305; 499.

2. **Велкова**, Лидия. Корупцията – заплаха за икономическата сигурност. София: ДиоМира, 2015, с. 113. ISBN 978-954-2977-22-3.

3. **Закон** за публичните финанси (ЗПФ). Обн. *ДВ*, бр. 15 от 15.02.2013 г.; посл. изм. *ДВ*, бр. 91 от 14.11.2017 г.

4. **Закон** за държавния бюджет на Р България.

5. **Закон** за обществените поръчки (ЗОП). Обн. *ДВ*, бр. 16 от 2016 г.; посл. изм. *ДВ*, бр. 107 от 18.12.2020 г.

6. **Закон** за държавната финансова инспекция (ЗДФИ). Обн. *ДВ*, бр. 33 от 21.04.2006 г.; посл. изм. *ДВ*, бр. 85 от 24.10.2017 г.

7. **Закон** за сметната палата (ЗСП). Обн. *ДВ*, бр. 12 от 13.02.2015 г.; посл. изм. *ДВ*, бр. 7 от 19.01.2018 г.

8. **Закон** за общинската собственост (ЗОС). Обн. *ДВ*, бр. 44 от 21.05.1996 г.; посл. изм. *ДВ*, бр. 17 от 26.02.2021 г.

9. **Закон** за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОМПИ). Обн. *ДВ*, бр. 7 от 19.01.2018 г.

10. **Закон** за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС). Обн. *ДВ*, бр. 21 от 10.03.2006 г.; посл. изм. *ДВ*, бр. 13 от 12.02.2019 г.

11. **Закон** за Държавна агенция „Национална сигурност“ (ЗДАНС). Обн. *ДВ*, бр. 109 от 20.12.2007 г.; посл. изм. *ДВ*, бр. 51 от 5.06.2020 г.

12. **Кодекс** за поведение на служителите от държавната администрация. Обн. *ДВ*, бр. 59 от 22.04.2004 г.

13. **Конституция** на Р България. Обн. *ДВ*, бр. 56 от 13.07.1991 г.

14. **Марков**, Юлиан, Христо Христов. Проблемни области в превенцията и борбата с измамите по проекти, съфинансирани от ЕС и националния бюджет на Република България – манипулирани оферти в тържни процедури. – В: *Юридически сборник*, том XXIV, БСУ, Бургас, 2017, с. 140. ISSN 1311-3771.

15. **Стратегия** за национална сигурност. Обн. *ДВ*, бр. 19 от 2020 г.; посл. изм. *ДВ*, бр. 26 от 2018 г.

16. **Търговски закон** (ТЗ). Обн. *ДВ*, бр. 48 от 18.06.2009 г.; посл. изм. *ДВ*, бр. 104 от 8.12.2020 г.