

2. СКРИТАТА ИКОНОМИКА В БЪЛГАРИЯ – СЪСТОЯНИЕ, ДИНАМИКА И ПОЛИТИКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ В УСЛОВИЯТА НА ИКОНОМИЧЕСКА КРИЗА

Ограничаването на скритата икономика се превръща в централна тема на дискусия в общественото пространство при всяка промяна в икономическо-то законодателство и най-вече преди избори и при приемане на бюджета на страната. Въпреки това извън годишния **Индекс на скритата икономика**, представян от Центъра за изследване на демокрацията, и спорадични анализи на други неправителствени, академични и бизнес организации липсва адекватна правителствена система за предварителна и последваща оценка на въздействието на предлаганите мерки върху скритата икономика. Непрекъснатите публично декларираните усилия за противодействие на скритата икономика от всички контролни органи и ежегодното разкриване на десетки хиляди нарушения на регулациите в страната, свързани с укриване на стопанска дейност, са ярък пример за мащабите на проблема, пред който е изправена икономическата политика в България. **Натрапващата се повторемост на контролните действия и липсата на дълготраен ефект** от тях навеждат на мисълта, че трябва да се търсят алтернативни решения и че скритата икономика вече се приема за даденост в България. Ефектите от подобно пренебрегване на проблема станаха печално видими в случая с кризата в Гърция, започнала през 2009 г. Липсата на ясна представа за точния размер на задълженията на страната и лошата отчетност на гръцкото правителство бяха само началото на проблема. С развитието на кризата се оказа, че не само международните инвеститори нямат никакво доверие в намеренията на гръцките власти и на Европейската комисия, но и гражданите не зачитат официалните институции. Случаят с Гърция трябва да бъде сигнал за действие в рамките на ЕС и по-специално в България.

Дооценките на brutния вътрешен продукт на Националния статистически институт с цел обхващането на скритата икономика в рамките на системата на националните сметки не се оповестяват системно публично и не служат за отправна точка при вземането на решения във връзка с обществени политики. През 2011 г. Министерството на финансите публикува анализ, в който отбелязва, че дялът на сивата икономика в България, измерен по метода на потреблението на енергия, е около 20 % от БВП след 2000 г.¹¹ Трудно проследими в детайли са различията в оценките, давани по различно време¹². Ако се допусне, че неотчетеният от НСИ дял на скритата икономика

¹¹ <http://www.minfin.bg/bg/page/549> [посетен на 25.09.2011 г.]

¹² По оценки на експерти от НСИ, предоствени за публикацията на Центъра за изследване на демокрацията *Скритата икономика в България*, 2004 г., дялът на скритата икономика в България през 2000 г. е бил 16 % от БВП. По данни на същите експерти към 2007/2008 г. този дял е около 9 %.

в страната е в рамките дори само на 10 – 15 %¹³ от БВП, множество макроикономически съотношения, водещи за редица национални политики, ще се променят съществено. Например широко дискутираните тавани за общи консолидирани държавни разходи от 40 % от БВП във връзка с въвеждането на по-строги фискални правила биха станали безпредметни, ако се отчете продуктът, произвеждан от скритата икономика. За 2008 г. общите разходи на правителството биха съставлявали 33,2 % от БВП, а за 2010 – 34,5 %. Тези съотношения при ниското равнище на доход в страната са признак на сериозно недофинансиране на обществените услуги – сигурност, образование, здравеопазване, инфраструктура и т.н. Подобно третиране на приноса на скритата икономика е прекалено опростено. В действителност влиянието на скритата икономика върху макроикономическите показатели би било много по-сложно, ако се разгледа не механично, а като ефекти на трансформация от скрита в официална икономическа дейност. При подобна трансформация част от бизнеса би престанала да съществува, ще се загубят работни места и ще се увеличи търсенето на социални услуги, което на свой ред ще повиши разходите на държавата. Ще се увеличат обаче и приходите, а нелегитимното използване на част от обществените блага ще се намали.

Ситуацията с отчетността на скритата икономика е подобна в целия Европейски съюз. **Евростат не поддържа сравнителна информация за дооценките за скритата икономика в БВП.** Нещо повече, въпреки че методологията за пресмятане на БВП е стандартизирана в ЕС, все още се наблюдават сравнително големи различия в начина на оценка на ненаблюдаемата икономика, в т.ч. скритата икономика¹⁴. Така например само България и Чехия прилагат методи за дооценка на всички седем типа ненаблюдаемост на Евростат, докато Холандия оценява само две, а Румъния, Швеция и Финландия оценяват само три¹⁵. В страните, в които националните статистически институти не са достатъчно независими, правителствата могат да се изкушат да влияят върху числата за растежа на БВП чрез дооценките за ненаблюдаваната икономика. Във връзка с това е необходимо съществено да се подобрят координацията на националните статистики и ролята на Евростат, за да могат да се реализират намеренията за въвеждане на по-строгите фискални правила, предвидени в Пакта „Евро плюс“¹⁶.

Официалните дооценки показват **трайна тенденция към намаляване на дела на ненаблюдаваната икономика в БВП** от 15,2 % през 2000 г. до 10,4 %. Интересно е, че се наблюдават честни, съществени годишни колебания в дела на ненаблюдаемата икономика по сектори (селско стопанство, индустрия и услуги), както и по отношение на дела ѝ в брутната добавена стойност, но не и по отношение на дела ѝ в БВП. Откакто за политиците и медиите стана ясно, че в БВП се включват дооценки за по-добро обхващане

¹³ По последни данни на НСИ делът на дооценките на икономическата активност за 2008 г. е 9 %, докато външните оценки за размера на скритата икономика (или на отделни нейни елементи) към същата година варират от 18 % до 32 %.

¹⁴ UNECE (2008), Non-Observed Economy in National Accounts: Survey of Country Practices. Available at <http://www.unece.org/stats/publications/NOE2008.pdf> [посетен на 18 май 2011].

¹⁵ По последни налични данни за 2000 – 2002 г.

¹⁶ Приет с решение на Европейския съвет EUCO 10/1/11 от 25 март 2011 г.

на икономическата дейност, и тъй като често погрешно се поставя знак за равенство между дооценките за ненаблюдаемост и дела на скритата икономика, върху НСИ има натиск да не се оповестяват дооценките, тъй като се възприемат като лош знак за управлението на съответното правителство. Съществуват редица причини да се смята, че **делът в БВП на скритата икономика е над равнищата на дооценките, които НСИ представя**. Например имотният балон от 2003 – 2008 г. съдържаше сериозен дял на скритата икономика в него по цялата верига на добавяне на стойност. Не изглежда това да е отразено в дооценките, още повече, че ръстът в цените на имотите води и до увеличаване на т.нар. условна рента, която също влиза в дооценките. Все пак възможно е тези данни да са по-близо до реалността, отколкото се допуска, ако се приеме, че успоредно с имотния балон е имало и съществено нарастване на изпирането на пари чрез фиктивни сделки, които легализират част от скритите пари. Макар да няма конкретни данни за размера на прането на пари през този период, извън няколкото дела в съда този фактор присъстваше както в имотния балон, така и в някои други сектори.

Таблица 1. Относителен дял на дооценките на БДС и БВП за изчерпателност на ненаблюдаваната икономика (%)

Икономически сектори	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Аграрен сектор	18,2	18,7	23,0	25,1	22,6	21,9	20,1	20,9	16,6
Индустрия	16,1	17,6	21,2	20,4	12,4	11,3	10,9	10,3	11,0
Услуги	17,8	16,0	13,3	13,9	14,8	15,2	14,2	12,6	12,8
БДС	17,4	16,8	16,6	17,0	15,0	14,7	13,6	12,3	12,5
БВП	15,2	14,7	14,7	14,8	12,7	12,4	11,4	10,4	10,4

Източник: Национален статистически институт, 2011.

В повечето случаи дискусиите на правителствено равнище за размера на скритата икономика целят упражняване в риторика или преследват коренно различни интереси, а не предприемането на мерки за ограничаването ѝ. Съществува риск такъв подход да постигне обратен на търсения ефект – непрекъснато ескалиране на мерките за контрол и регулиране и последващо увеличаване на скритата икономика. **Обикновено увеличеният контрол се изразява в повече на брой проверки, наложени санкции** и т.н. Търси се количествен – демонстриране на повече действие пред обществеността, а не качествен ефект – постигане на по-добра бизнес среда. В резултат проверките се насочват към множество микро- и малки предприятия, от които потенциалната полза или реалната загуба за фиска е по-малка в сравнение с направените разходи за контрол. До момента не е обществено известно да са правени оценки от страна на контролните органи за допълнителното натоварване на предприятията с проверки и за съпоставянето на резултатите от тяхното провеждане с направените допълнителни разходи. Крайният ре-

зултат е увеличен корупционен натиск, обществено разочарование и свиване на полето за полезни действия на правителството в бъдеще. Необходимо е мерките за борба със скритата икономика да бъдат: а) приоритетно насочени към подобряване на правоприлагането и върховенството на закона; б) подкрепени от административни реформи и реформи в контролната система, целящи повишена ефективност на институциите; и в) оценени по метода разходи – ползи.

След присъединяването на България към ЕС започнаха няколко мащабни проекта за изследване и противодействие на скритата икономика в България от национално признатите работодателски организации и синдикати¹⁷. Те имат потенциал чувствително да подобрят знанието за проявлението и ефектите на скритата икономика на равнище фирма и отделен работник и служител. За да доведат обаче до ограничаване на нейните проявления, ще бъдат необходими много по-ефективно сътрудничество с държавните структури и предоставянето на нови идеи за предприемане на адекватни мерки за противодействие на национално равнище. До момента не е известно в България саморегулация на работодателски или синдикални организации да е довела до изсветляване на икономиката или дори до разкриване на единични случаи на неспазване на регулациите. Постигнатият напредък по инициативите на социалните партньори ще може да бъде оценен в неговата пълнота след тяхното приключване, планирано за края на 2013 г.

Настоящата част от анализа си поставя за цел да предложи рамка за разработването на система за оценка на политиките и мерките за ограничаване на скритата икономика, като представи: 1) поглед върху основните макроикономически дисбаланси, свързани с наличието на скрита икономика; 2) стойностите на *Индекса на скритата икономика* за периода 2002 – 2010 г.; и 3) обобщение на предлаганите мерки за противодействие на скритата икономика през последните три години, както и коментар за очакваната ефективност на последните предложени пакети от мерки на българското правителство.

2.1. МАКРОИКОНОМИЧЕСКИ ДИСБАЛАНСИ

Скритата икономика в България се характеризира с някои специфични измерения в сравнение с развиващите се и с развитите страни:

- **Държавният сектор участва** в неофициалните икономически дейности. Дори големи държавни предприятия участват и във формалния, и в неформалния сектор (Eilat and Zinnes, 2002). Типичен пример са секторът на образованието, както и дейността на практически всички държавни предприятия преди тяхната приватизация.
- **Неофициалните дейности понякога са с голям мащаб и видимост**, въпреки че по дефиниция би трябвало да са скрити.

¹⁷ За повече подробности вж. Националният център „Икономика на светло“ на Асоциацията на индустриалния капитал в България и Конфедерацията на независимите синдикати в България и проекта „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните и осигурителните отношения и превантивни действия за ограничаването ѝ“ на Българската търговско-промишлена палата.

- Сивият сектор е предимно ненасилствен и некриминален, но там, където избягването на регулациите е в основата на бизнес модела (например избягването на акциза при цигарите и алкохола), се наблюдават **трайни връзки между организираната престъпност и сивия бизнес**.
- Оперирането на една фирма в скритата икономика не я лишава от достъп до социални публични услуги и държавни субсидии.
- Неофициалните дейности са относително чувствителни спрямо икономическите мерки, предприемани от правителството (Eilat and Zinnes, 2002).
- Преструктурирането на икономиката и приватизацията са процеси, свързани с финансови престъпления, незаконно забогатяване и последващи опити да се легализира натрупаното (Тенева, 2003).

Цената за предприемачеството в България остава много висока и е съчетана с голяма административна тежест. Преминаването в сивия сектор е част от стратегиите за оцеляване или започване на бизнес, а незаконната работа е общоприета. Широкият политически контрол върху икономическите дейности намалява възможностите за създаване на малък и среден частен бизнес, както и за устойчив икономически растеж. Политическият контрол намалява стимулите за рентабилност на предприемачеството и оттам влияе отрицателно върху предприемаческата дейност, конкурентността и икономическия растеж (Johnson et al., 1997). Когато печалбата или потенциалната печалба бива намалявана или отнемана от предприемача, той избира или да не започва бизнес, или да започне бизнес в скритата икономика. Затова политизирането на икономиката води до значително нарастване на скритата икономика, което има дълбоки ефекти върху структурата и темповете на икономически растеж в страната. Развитието на сиви и нелегални структури води до появата на странични ефекти като структури на организираната престъпност и **създаване на неформална социална и икономическа структура**.

В България **не е очевидно, че държавата винаги може да предложи по-добра защита и подкрепа за бизнеса, отколкото престъпните групировки или политическите партии**. Това е така, защото правителството често спестява част от разходите за публични услуги, като ги пренасочва за субсидиране на непродуктивни дейности или трансферни плащания към фирми от приятелски или политически кръгове. Освен това поради социално важни причини правителството налага повече регулации от организираната престъпност, свързани например с изисквания за безопасност, намаляване на замърсяването на околната среда и други външни за икономическите зависимости фактори. Накрая избирателното прилагане на регулациите обикновено е в полза на стопанските субекти, част от престъпни или партийни мрежи и във вреда на обикновените предприемачи.

Скритата икономика проявява тенденция да нараства в световен мащаб във всички страни или поне това показват повечето налични международни сравнения. Относителният дял на скритата икономика според някои оценки в света като цяло достига около 10-12 % от БВП. В страните от Третия свят тя надхвърля 30-40 %, а в икономиките в преход от Централна и Източна Европа се колебае средно около 25-30 % (Център за изследване на демокрацията, 2004). Анализите показват, че когато дялът на скрития сектор надхвърли смятаното за критично равнище от 40-50 % от БВП, влиянието му

върху стопанския живот става толкова осезателно, че противоречието между официалните и скритите сфери на дейност се превръща от второстепенно в основно социално-икономическо противоречие. Поради тази причина **проблемите със скритата икономика се определят като едни от най-важните за икономическия преход**. Те продължават да стоят на дневен ред от гледна точка на тяхното решаване и на съвременния етап от икономическото развитие на България, особено в контекста на членството на страната в ЕС.

Съществуват редица емпирични и теоретични изследвания на скрития сектор в националното стопанство. Въпреки че скритата икономика е трудно измерима, тя се разпознава от бизнеса, когато той срещне партньори или конкуренти, които работят извън границите на закона, като не плащат данъци, социални и здравни осигуровки, укриват реалното равнище на заетост, не спазват изискванията за качество на продуктите, правилата за безопасност и опазване на околната среда, нарушават правата на интелектуална собственост. Според изследване на предприятията, проведено от Световната банка сред българските фирми, през 2007 г. **скритата икономика е на първо място сред бариерите пред фирмените инвестиции в България**. Всъщност нелоялната конкуренция, както фирмите виждат и разбират сивата икономика и корупцията, е основна пречка и проблем пред фирмите в България през последните 14 години¹⁸.

Без да се вземат под внимание различията в концепциите и методологиите, оценките за размера на скритата икономика в България от 1990 г. насам варират между 16 и 38 % от БВП (Belev, 2002; Feige, 2004; Център за изследване на демокрацията, 2004; Schneider, 2006). Това нарежда страната сред най-сивите нови държави – членки на ЕС. Според различни оценки размерът на скритата икономика в България за периода 2007 – 2008 г. е между 20 и 35 % от БВП, а някои сектори като строителството и недвижимите имоти отчитат пред държавата по-малко от 50 % от реалната стойност на транзакциите си (Център за изследване на демокрацията, 2007). Възприятията на бизнеса и населението, измерени чрез социологически проучвания на извадков принцип, показват дори още по-високи равнища на скритата икономика – над 50-60 % от съответния бизнес¹⁹. Последните оценки вероятно са повлияни от общото недоверие в българското общество към официалните държавни институции и отразяват не само реални срещи с проявления на скритата икономика, но и мнение за цялостното качество на бизнес средата.

Въпреки известната условност на наличните данни, дължаща се на характеристиките на явлениято, което се стремят да опишат, **скритата икономика е голямо предизвикателство пред икономическото развитие на България**. Най-силно засегнати от нея са трудоинтензивните, нискотехнологични сектори: строителството, туризмът, селското стопанство, текстилът и шивашката промишленост и услугите (например всякакъв вид ремонтни дейности, част-

¹⁸ По данни от Системата за мониторинг на корупцията на Центъра за изследване на демокрацията 1998 – 2011 г.

¹⁹ Проект „Ограничаване и превенция на неформалната икономика“, Асоциация на индустриалния капитал в България и Конфедерация на независимите синдикати в България, 2011.

ното обучение и здравеопазване и т.н.). За повечето от тях е характерно наличието на множество микрофирми или форми на samozаетост. В повечето случаи става въпрос за алтернативна форма на заетост, която трудно би се запазила при пълно спазване на съществуващите регулации. Наред с тези условно нормални форми на проявление на сивата икономика обаче, съществуват и много по-вредни за държавните приходи и за икономиката – като въвличането на големи строителни фирми в партийно-приятелски обръчи и източване на ДДС. Въпреки многократните опити на контролните органи за адекватна намеса има основателни причини да се смята, че продължава да съществува значителен сив сектор и при акцизните стоки (производство на алкохол, цигари, горива). Остават сериозни проблеми и в други високорегулирани сектори като транспорта например.

Въпреки че е трудно да се разграничи напълно от ефектите на икономическия растеж, съществуват ясни доказателства, че излизането на светло на част от скритата икономика в България през последните години преди кризата от 2009 – 2010 г. допринесе за постъпването на повече приходи в държавната хазна. Това от своя страна позволява подобряване на публичните програми за инвестиции и за намаляване на социалното неравенство. Перспективата за нарастващ приток на инвестиционни средства по линия на европейските фондове създава предпоставки за по-нататъшно подобряване на публичните услуги в бъдеще и за допълнително ограничаване на скритата икономика. **Стратегията на намаляване (неувеличаване) на данъчните и социалноосигурителните ставки и увеличаването на контрола** обаче, няма да бъде достатъчна за устойчив успех на политиките за ограничаване на скритата икономика. Анализите на Центъра за изследване на демокрацията за последните десет години показват, че скритата икономика в България има три основни зони, в които действат различни мотиви и механизми и съответно изискват специфични инструменти за противодействие. В условията на влошаваща се икономическа среда през периода 2009 – 2010 г. ясно се очерта засилен натиск за увеличаване на дела на скритата икономика в идентифицираните три зони: социална (неформална/натурална икономика); икономическа (сива икономика) и престъпно-олигархична (черна икономика). Затова е необходимо да се търсят **по-добър баланс между политиките на административно-наказателния контрол и на финансово-икономическите стимули**, както и по-добро взаимодействие между правителството, бизнеса и неправителствения сектор.

След единадесет години на растеж през 2009 г. българската икономика навлезе в рецесия. Периодът непосредствено преди кризата се характеризираше с рязко увеличаване на държавните приходи (особено на данъчните постъпления от стоки и услуги – ДДС, акцизи) и нарастващ приток на външни капитали, който доведе до силен растеж на заетостта през периода 2001 – 2008 г.²⁰ През 2009 г. данъчните и неданъчните приходи в България спаднаха рязко. В ЕС-27 единствено в част от балтийските страни сривът беше по-голям. Кризата засегна всички търговски партньори на България и обемът на износа спадна (особено видимо през последното тримесечие на

²⁰ Общата заетост за периода се е повишила с 20 %, което до голяма степен се дължи на строителството, недвижимите имоти, търговията на едро, финансовия и сектора на услугите.

2008 г. и първото тримесечие на 2009 г.). **Кредитният бум беше последван от кредитен срив**, с на практика напълно спиране на кредитните потоци през четвъртото тримесечие на 2008 г. Това доведе до съществено свиване на дейността на предприятията и на потреблението на домакинствата в страната. Размерът на кризата стана явен през 2009 г., когато българският брутен вътрешен продукт намалю за първи път от кризата през 1996 – 1997 г. насам²¹. Физическият обем на БВП спадна с 5,5 % през 2009 спрямо 2008 г. и остана на същото равнище през 2010 г.²² Заетостта намалю рязко, а безработицата се удвои, като официалната достигна 10,3 % през февруари 2010 г.²³ Тези фактори се отразиха на потреблението, което остава свито и през 2011 г., пораждайки сериозни опасения за бавно и продължително възстановяване на икономиката едва през 2012 – 2013 г., без бързи подобрения в заетостта.

Съществуват множество индикатори, че **трудовете и капиталовите ресурси се използват непродуктивно – признак за наличието на скрита икономика**. През 2010 г. броят на икономически неактивните българи в трудоспособна възраст (15 – 64 години) е над 1,6 млн. души. Ако от тях бъдат извадени учащите, студентите и хората с увреждания в същата възрастова група, броят на икономически неактивните остава 834 000 души, от които 225 000 са обезкуражени, 250 000 не желаят да работят по лични или семейни причини, а 78 000 не са споделили никаква причина за неактивността си²⁴. Осигуряването на заетост за тези лица при преобладаващата средна работна заплата в частния сектор за 2010 г. би реализирало допълнителен трудов доход в размер на 6,1 млрд. лв.,²⁵ или 8,7 % от БВП за 2010 г.²⁶ Същевременно равнището на използване на производствения капацитет в преработващата промишленост изостава с 10-15 процентни пункта от равнището в ЕС. Така **България остава страната с най-ниска производителност на труда на зает – 41,5 %** от средното за страните от ЕС-27 равнище, което е с 6 процентни пункта по-ниско от следващата страна в класацията – Румъния. Кризата предостави възможност за преодоляване на това изоставане на страната. То се реализира основно по „математически причини“ – предприятията освободиха много служители, но запазиха физическия обем на производство. Освободените бяха на по-ниски официални заплати от оставащите. Отработените часове се намалиха. Така кризата позволи на много предприятия да оптимизират производството и дейността си, но в същото време създаде условия за допълнителен натиск върху предлагането на пазара на труда.

²¹ IMF Country Report No. 10/159., <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10159.pdf>, [посетен на 20 юни 2011 г.].

²² Предварителните данни на НСИ сочат ръст от само 0,2 % за 2010 г., <http://www.nsi.bg/otrasal.php?otr=10> [посетен на 20 юни 2011 г.].

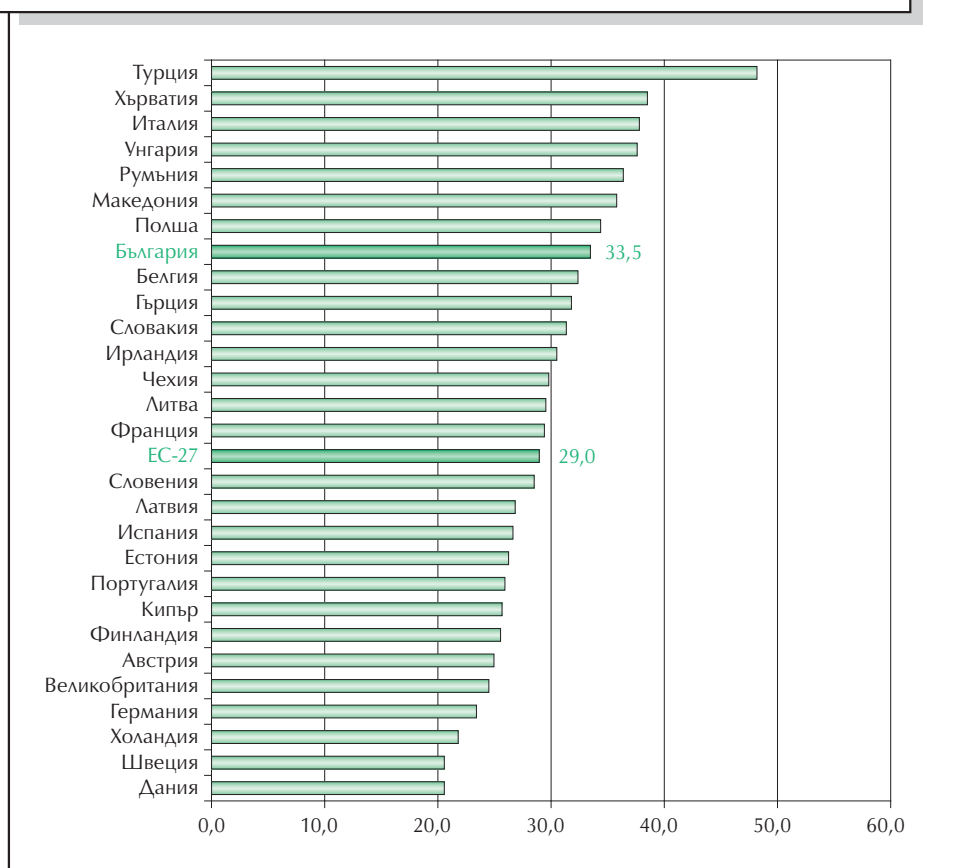
²³ По данни от Годишника за 2010 г. на Агенцията по заетостта.

²⁴ Данни на НСИ от годишното наблюдение на работната сила за 2010 г.

²⁵ Сметката е опростена за нуждите на анализа. Средната работна заплата за 2010 г. в частния сектор, изчислена на база тримесечни данни на НСИ, е била 606 лв. В действителност вероятно получаваното заплащане в скритата икономика е много по-ниско предвид по-голямата неефективност. Тук не са взети предвид и ефектите на данъчното облагане. Тези уточнения не променят общия баланс на представения тук анализ.

²⁶ По предварителни данни на НСИ БВП през 2010 г. е бил 70 474 млн. лв.

Фигура 2. Неактивно население като дял от общото население във възрастовата група 15 – 64 г.



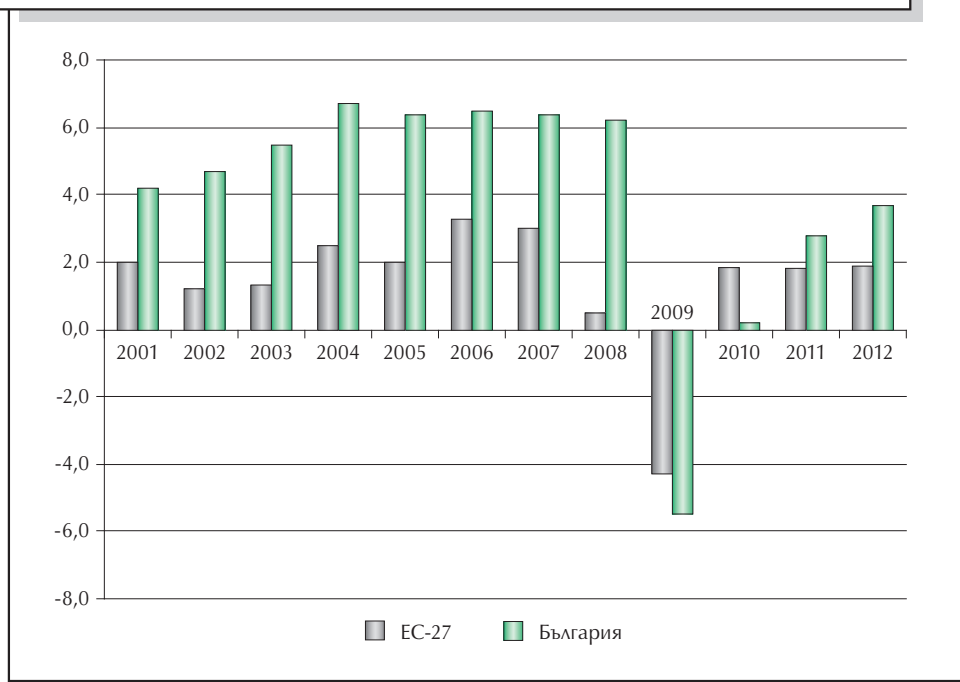
Източник: Евростат, 2011.

Заедно с Латвия и Литва **българските фирми преживяха най-големия спад в продажбите**. Седемдесет процента от фирмите, анкетирани през декември 2010 г. от Центъра за изследване на демокрацията, споделят, че приходите им са намалели. Средният процент на спада е 37 %. Същевременно делът на предприятията с натрупан дълг или просрочили финансовите си задължения се увеличи между 2009 и 2010 г. (The World Bank, 2010). Международният валутен фонд (МВФ) алармира за увеличаване на необслужваните кредити във всички сектори (корпоративен, потребителски и ипотечен) в страната и прогнозира, че делът на „лошите и реструктурираните“ кредити ще се увеличи с 4 до 6,5 процентни пункта (общо за всички видове кредити) през 2010 г. и с допълнителен 1-процентен пункт през 2011 г.²⁷ Въздействието на нарастващите необслужвани кредити върху икономиката е все още неясно, но има признаци, че те ще натежат върху възстановяването на икономиката, което започна през втората половина на 2010 г.

²⁷ IMF Country Report No. 10/159, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10159.pdf>, [посетен на 20 юни 2011 г.].

Въпреки че през 2011 г. се прогнозира **инвестициите и притокът на капитали да се стабилизират на нива под нивата от предкризисния период**²⁸, очакванията са за постепенно възстановяване на българската икономика. Още през второто тримесечие на 2010 г. съживяването на износа значително намали темпа на свиване на реалния БВП. Съществуващото ниско доверие на потребителите в пазара продължава да се отразява отрицателно на вътрешното търсене и БВП на практика го стагнира през 2010 и началото на 2011 г.²⁹, докато дефицитът по текущата сметка намалня³⁰, а инфлацията се забави съществено. През 2011 г. се очаква един по-видим процес на възстановяване с реален ръст на БВП от 2,5 – 3 %, предимно движен от нарастване на външното търсене.

Фигура 3. Реален ръст на БВП
(% промяна на годишна основа)



Забележка: Данните за 2010 г. са предварителни, а за 2011 – 2012 г. са прогнозни.

Източник: Евростат, 2011.

Финансовата и икономическа криза засегна реалната икономика на Европа от гледна точка на БВП и на заетостта (Schneider, 2010). Според Световната банка (2010) **спадът на средната постоянна заетост е бил най-голям в България**. През третото тримесечие на 2010 г. делът на заетите лица на възраст 15 и повече навършени години от населението в същата възрастова група е 47,5 %.

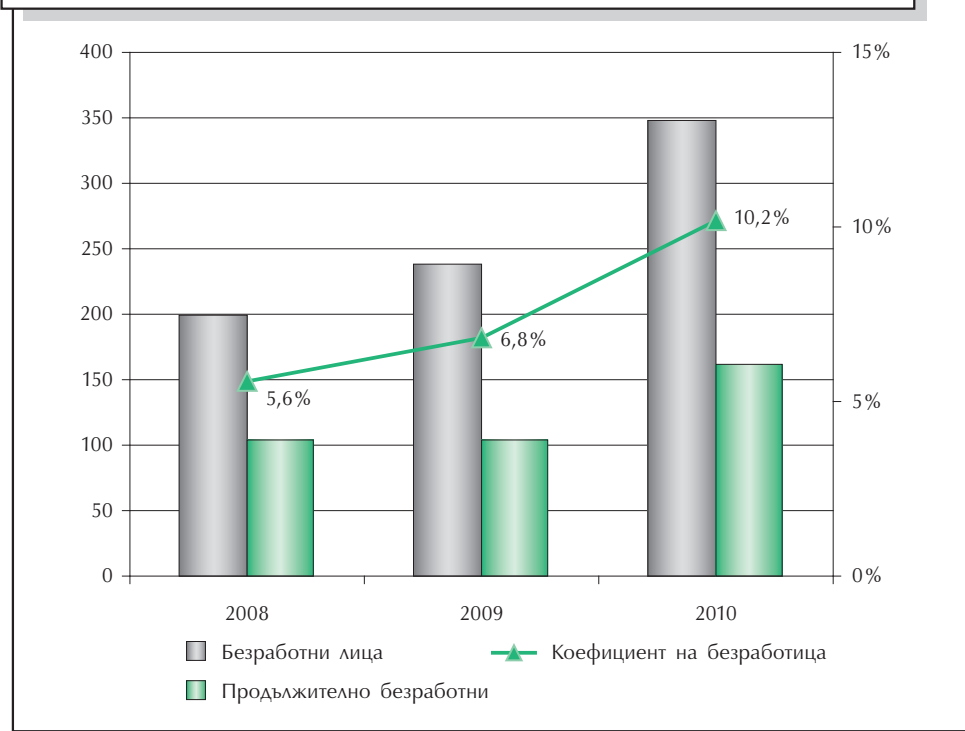
²⁸ IMF Country Report No. 10/159, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10159.pdf>, [посетен на 20 юни 2011 г.].

²⁹ И Евростат, и МВФ прогнозираха растеж на реалния БВП между 0 и 0,4 % през 2010 г. Предварителните данни на НСИ сочат 0,2 %.

³⁰ Според МВФ до края на 2010 г. спадът на дефицита по текущата сметка ще възлезе на почти 3 % от БВП на страната.

Сравнено със същия период на 2009 г., броят на зетите лица е намалял със 175 800 души, а съответният спад в коефициента на заетостта е 2,3 процентни пункта. През същото тримесечие на 2010 г. дялът на безработните лица е 9,5 % от икономически активното население, което представлява увеличение с 2,8 процентни пункта спрямо третото тримесечие на предходната година. Последната тенденция увеличава броя на безработните лица през третото тримесечие на 2010 г. с над 92 000 в сравнение със същия период на 2009 г.³¹

Фигура 4. Брой на безработните (хил. души) и коефициент на безработицата (%) в България



Източник: Център за изследване на демокрацията по данни на Националния статистически институт, 2011.

Основна характеристика на последната глобална икономическа криза е невъзможността да се правят точни прогнози за нейното развитие във времето. Дори през 2011 г. несигурността в икономическите прогнози за развитието на Европейския съюз остава сравнително висока на фона на непрекъснатите атаки на пазарите срещу силно задлъжнели държави членки като Гърция и Италия. В подобна сложна макроикономическа ситуация **би било реалистично да се очаква увеличаване на дела на скритата икономика в страната** поради няколко успоредно действащи фактора³²:

³¹ Национален статистически институт, „Ключови показатели за България към 30.12.2010“ (<http://www.nsi.bg/KeyInd/KeyInd2010-12.pdf>) [посетен на 20 юни 2011 г.].

³² По-подробно за дискусията на факторите и очакванията за динамиката на скритата икономика през 2009 г. вж. *За еднакви правила и почтена конкуренция: ефективни политики за противодействие на сивата икономика и корупцията в България*, Policy Brief 15, Център за изследване на демокрацията, май 2008.

- Натискът върху приходите на предприятията води до **повишаване на стимулите за избягване на данъчни и осигурителни задължения** с цел подобряване на икономическата позиция и получаване на допълнителни конкурентни предимства. Известна част от новите безработни през 2009 – 2010 г. на практика останаха на работа в предприятията, но така мениджърите спестиха от разходи към фиска, а служителите компенсират намалените заплати с обезщетенията за безработни.
- Свиването на икономическата дейност води до спад в приходите на държавата, което от своя страна може да предизвика **ограничаване на качеството на предлаганите обществени услуги**, включително влошаване на контролната и одитната дейност на администрацията по отношение спазване на законодателството. Фокусирането на публичните разходи само върху големи инфраструктурни проекти през 2009 и 2010 г. доведе до подценяване от страна на правителството на проекти в областта на иновациите и конкурентоспособността, неизплащане на множество стари задължения, които допълнително влошиха икономическата ситуация и принудиха фирмите да избягват плащания към държавата, този път и морално оправдани („не плащам това, което държавата ми дължи“).

От друга страна, в условията на криза съществуват **фактори, които работят в обратна посока – към намаляване на скритата икономика:**

- скритата икономическа дейност, свързана с официалната икономика, се свива по-бързо в сравнение с общия темп на спад поради по-ниските разходи за ограничаване на тези дейности. Например много **по-лесно е прекратяването на взаимоотношенията с недеklarиран работник или с доставчик и/или клиент**, с когото няма подписан договор и оборотите не се отчитат;
- скоростта, с която се търси влизане в скритата икономика в резултат на кризата, вероятно е по-ниска от скоростта на излизане от пазара или преминаване в други форми на скритата икономика на неформалните субекти.

Тези процеси в много голяма степен зависят от ефективността на контролната и правораздавателната система в страната, от продължителността и сериозността на кризата, както и от предприеманите мерки от правителството.

2.2. ИНДЕКС НА СКРИТАТА ИКОНОМИКА

Изследванията на скритата икономика в България се провеждат от Центъра за изследване на демокрацията и изследователската агенция „Витоша ризърч“ от 2002 г. насам. Въз основа на данните от тези изследвания е конструирана **система от синтетични измерители под формата на композитни индекси за оценка на скритата икономика**. Основната цел при конструирането им е да се намали многомерността при измерването на различните аспекти на скритата икономика до ограничен брой обобщаващи и лесни за интерпретиране индекси. Стойността на всеки индикатор, който отразява определен сегмент на скритата икономика, се стандартизира в интервал между 0 и 10,

за да се осигури сравнимост между отделните променливи, въз основа на които се конструират индексите.

Каре 7. Елементи на Индекса на скритата икономика при бизнеса и на Индекса на скритата икономическа дейност на населението

Индексът на скритата икономика при бизнеса се състои от следните обобщени индекси:

1. Размер на скритата икономика – този индекс обобщава субективните представи на бизнесмените за равнището на скритата икономика в страната като цяло и в отделните отрасли, като включва два подиндекса:
 - 1.1. Субективна оценка на дела на скритата икономика в страната като цяло.
 - 1.2. Субективна оценка на дела на скритата икономика по отрасли.
2. Скрити трудови отношения – отразява разпространението на практиката да се наемат работници без трудови договори или да се сключват договори, които не отговарят на реално получаваното трудово възнаграждение в съответния отрасъл. Състои се от два подиндекса:
 - 2.1. Дял на наетите без договор в съответния отрасъл.
 - 2.2. Дял на наетите по договор със „скрити клаузи“ в съответния отрасъл.
3. Скрити обороти – обобщава разпространението на различните начини за укриване на обороти в съответния отрасъл. Индексът включва следните подиндекси:
 - 3.1. Неиздаване на данъчни документи за извършени определени продажби.
 - 3.2. Отчитане на по-ниски обороти от реалните.
 - 3.3. Отчитане на по-малка печалба от реалната.
 - 3.4. Незаконен внос/износ.
4. Скрито преразпределение – обединява информация за разпространението на практиката да се укриват/да не се плащат данъци, мита, акцизи от страна на фирмите и за т.нар. „източване“ на ДДС чрез счетоводни трикове. Съдържа следните два подиндекса:
 - 4.1. Укриване/неплащане на данъци, мита и акцизи.
 - 4.2. Източване на ДДС.

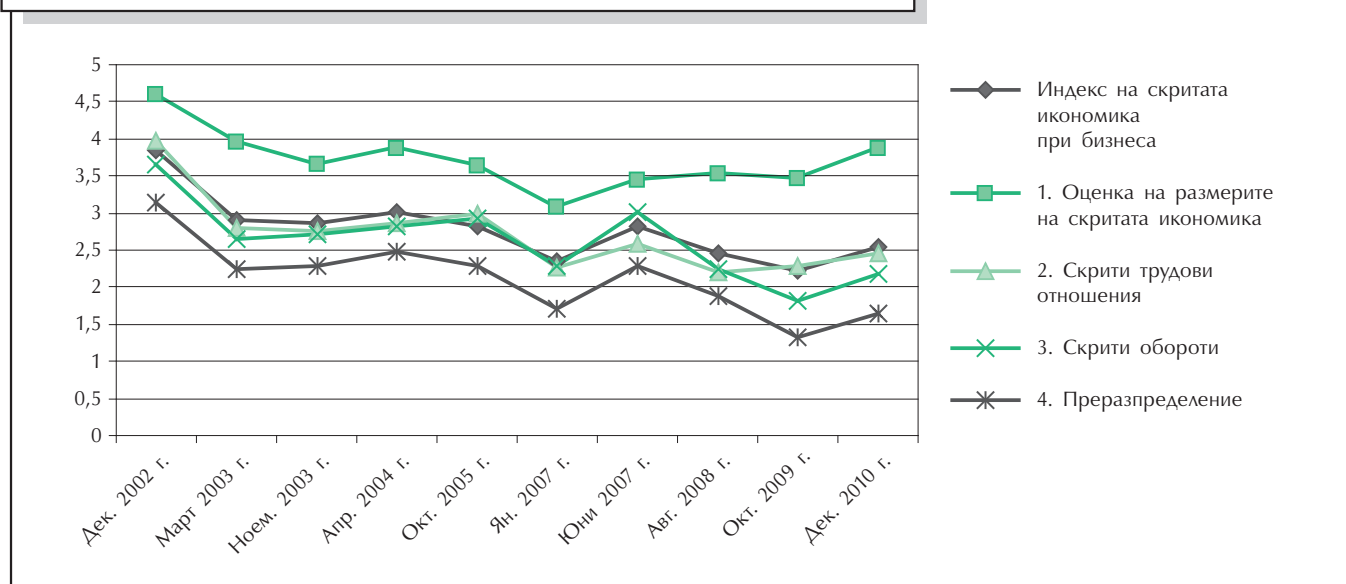
Подобни индикатори и индекси се конструират и въз основа на получените данни от представителни изследвания на българското население. Например по отношение на недеklarираната работа/заетост се използва подиндекс на **Индекса на скритата икономическа дейност на населението** *Недекларирани трудови отношения*, който отразява данните за дела на работещите без сключен трудов договор или на договор със скрити клаузи, както и за степента на неплащане на социални и здравни осигуровки. Този индекс обхваща няколко основни индикатора:

- дял на работещите без трудов договор (за основна и допълнителна трудова дейност);
- дял на работещите на договор със скрити клаузи (за основна и допълнителна трудова дейност);
- дял на работещите без изплащане на социални осигуровки;
- дял на лицата, работещи без изплащане на здравни осигуровки;
- възнаграждение, на базата на което се изплащат социалните и здравните осигуровки.

Източник: Център за изследване на демокрацията, 2002.

Сравнението на стойностите и динамиката на индексите на скритата икономика при бизнеса и населението позволява да се направят важни изводи за влиянието на предприеманите политики за ограничаване на наблюдаваното явление през последната година и в исторически аспект. Те служат за насочване на общественото внимание към най-големите успехи и провали на обществената политика. Анализът на отделните подиндекси позволява да се навлезе в дълбочина във функционирането на няколко сфери на обществените политики: пазар на труда, данъчна политика, осигурителна политика, регулаторни практики и др.

**Фигура 5. Индекс на скритата икономика при бизнеса
2002 – 2010 г. (min = 0, max = 10)**

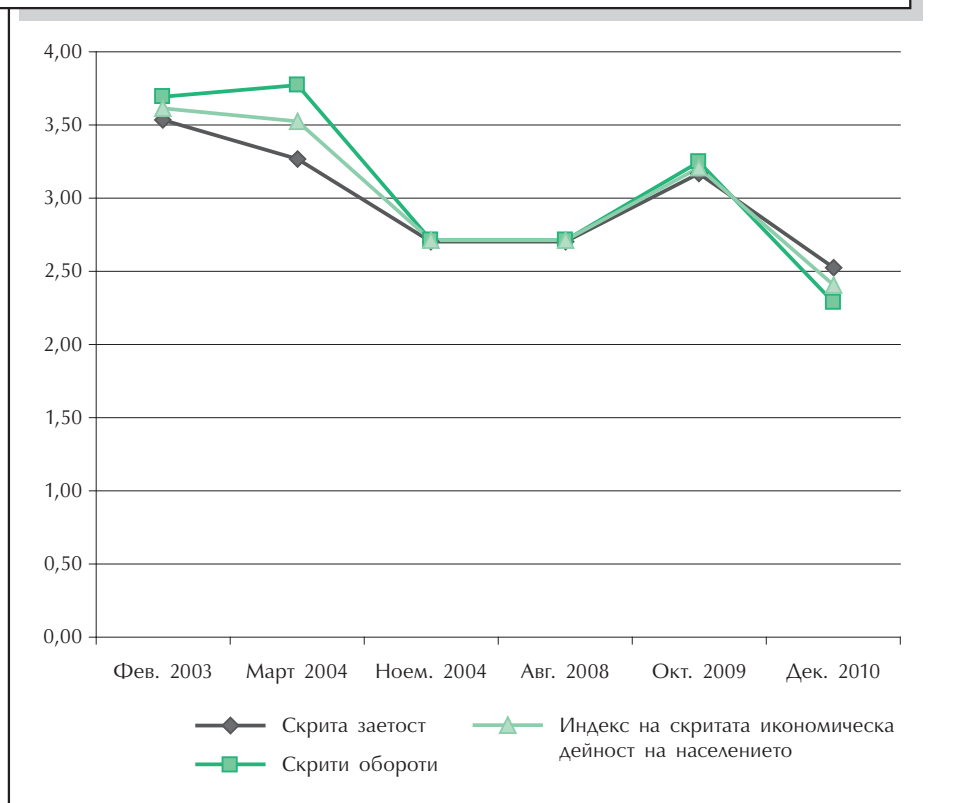


Забележка: Стойностите на индекса за 2008 г. се основават на телефонни интервюта. Всички останали стойности са базирани на интервюта „лице в лице“.

Източник: Изследване на скритата икономика при бизнеса (ИСИБ), 2010, Витоша рисърч, Център за изследване на демокрацията.

Индексът на скритата икономика при бизнеса и Индексът за скритата икономическа дейност на населението за 2010 г. показват **противоположни тенденции**, огледални на ситуацията през 2009 г. Докато през 2009 г. се наблюдава спад в скритата икономика при бизнеса срещу покачване на индекса за скритата икономическа дейност на населението, през 2010 г. картината е обърната. Индексът за скритата икономика при бизнеса (с всички компоненти – скрити трудови отношения, скрити обороти, скрито преразпределение) се покачва, докато индексът за скритата икономическа дейност на населението (с всички компоненти – скрити трудови отношения, скрити обороти, скрито преразпределение) намалява.

Фигура 6. Индекс на скритата икономическа дейност на населението 2003 – 2010 г. (min = 0, max = 10)



Източник: Изследване на скритата икономика при населението (ИСИН), 2010, Витоша рисърч, Център за изследване на демокрацията.

Тези противоположни тенденции могат да се обяснят чрез **различните ефекти на кризата върху бизнеса и населението**. Значимият спад в приходите на бизнеса в началото на кризата през 2009 г. най-вероятно е предизвикал бързи съкращения на лицата без трудови договори в опит да се предотврати излизането на загуба. Тъй като тази група заети нямат правно обвързващи договорености с работодателите си, прекратяването на отношенията е логична и лесна стъпка за запазване на печалбата. Спадът в печалбите на бизнеса от своя страна прави по-вероятни избягването на данъци и намаляването на вноските за социални осигуровки, което обяснява покачването на стойностите на Индекса на скритата икономика при бизнеса. Тези резултати сочат към **предимството на икономическите и социалните политики над административните и контролните мерки за ограничаване на скритата икономика**, макар вторите изглежда да бяха предпочитан инструмент на българското правителство по време на кризата. Допълнително индексите при населението са по-чувствителни към промени на пазара на труда, отколкото към промени на продуктите пазари и са в по-голяма степен виктимизационни (поведенчески) в сравнение с по-оценъчните индекси при бизнеса³³. Динамиката в

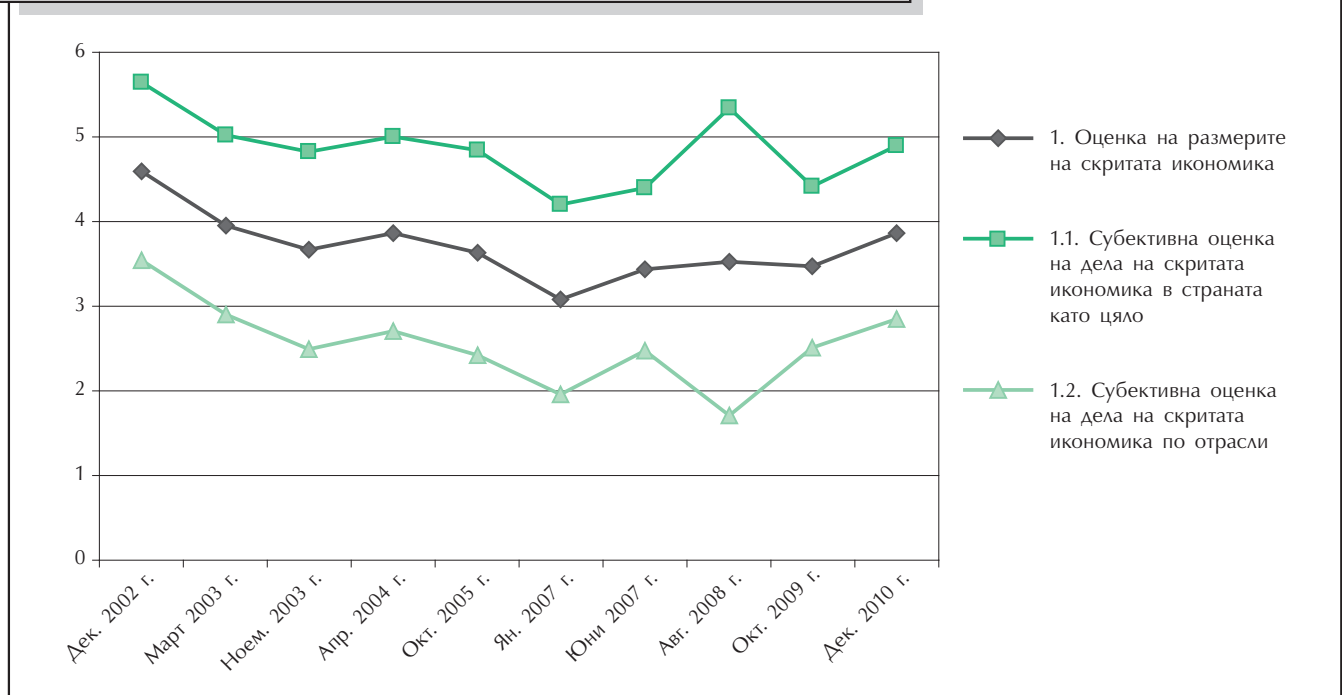
³³ Виктимизационните изследвания отразяват по-точно реалната ситуация и поведението на изследваните субекти. При оценъчните изследвания съществува по-голяма степен на изразяване на лично отношение.

съответните подиндекси разкрива по-детайлно процесите в икономиката на страната, включително ефекта от приложените от правителството мерки за противодействие на скритата икономика.

Оценка на размера на скритата икономика

Очаквано подиндексът, измерващ субективната оценка на бизнеса за дела на скритата икономика в страната, като цяло е най-висок сред всички подиндекси за съответния период. Предприятията обикновено смятат, че другите (извън техния отрасъл) крият повече от тях (техния отрасъл). Две трети от предприятията са оценили дела на скритата икономика в страната като по-голям от този в отрасъла им, 23 % са ги оценили еднакво и едва 9 % са по-критични към собствения си сектор. **Средната оценка на скритата икономика на бизнеса за собствения сектор в края на 2010 г. е 24 %, а за страната – 40 %.** Буди тревога фактът, че оценката на бизнеса в края на 2010 г. е на същите равнища, както през 2003 – 2004 г., въпреки че при трите други подиндекса (трудова отношения, обороти и преразпределение) се наблюдава значително намаление. Динамиката на оценките за скритата икономика е тясно свързана с динамиката на общественото доверие в правителството, което в края на 2010 г. е същото, както в края на 2003 г. – 24 %. Ръстът в доверието за съответния период се асоциира с намаляване на оценката за скритата икономика, спадът в доверието довежда до увеличаване стойностите на индекса.

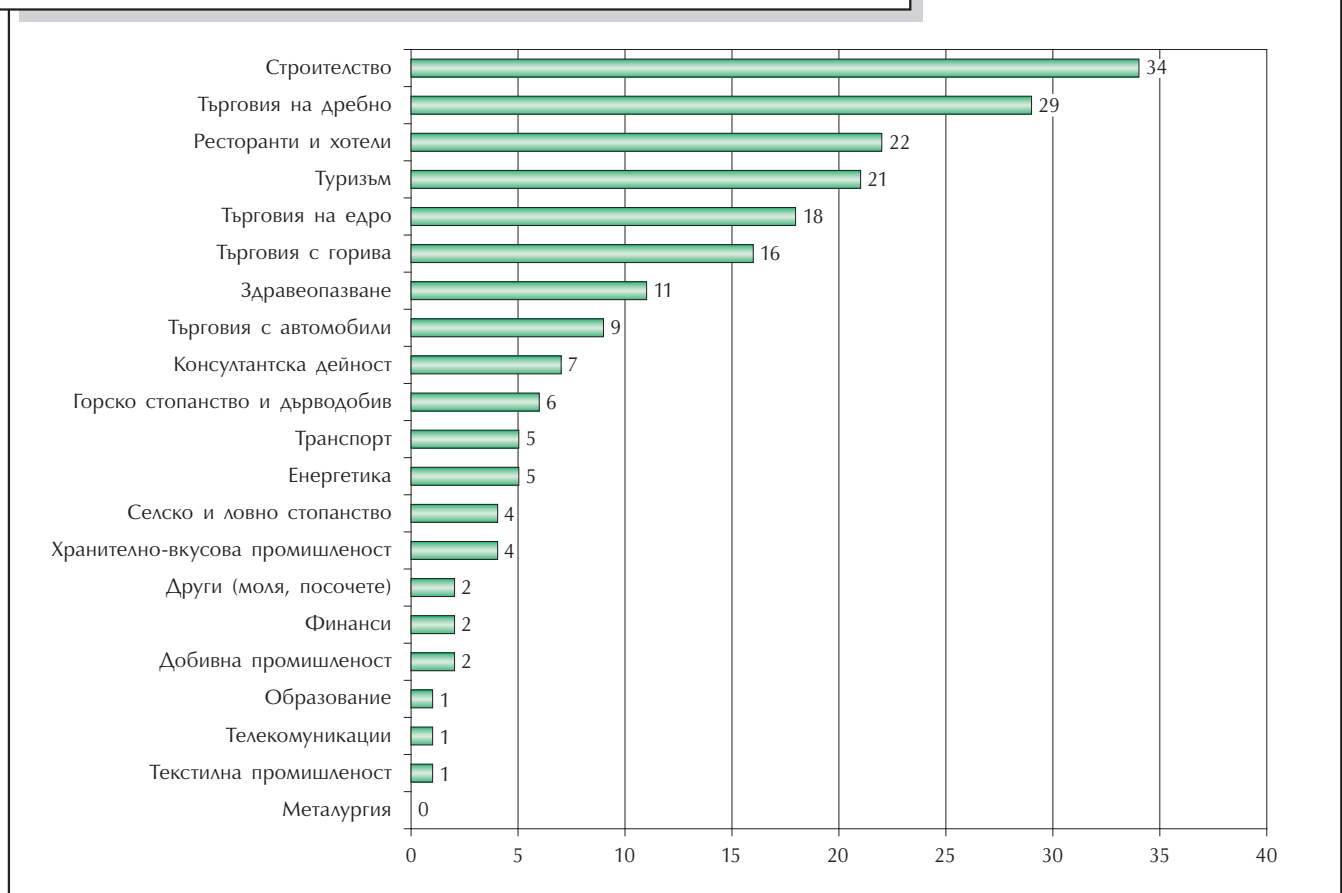
Фигура 7. Динамика на подиндекса за оценка на размера на скритата икономика 2002 – 2010 г. (min = 0, max = 10)



Източник: Изследване на скритата икономика при бизнеса (ИСИБ), 2010, Витоша ризърч, Център за изследване на демокрацията.

Почти 80 % от фирмите оценяват, че виновниците за скритата икономика са сред „Другите“ – те крият повече икономическа дейност от тяхното собствено предприятие. Наблюдава се сравнителна устойчивост сред секторите, които имат най-висок дял на скритата икономика според бизнеса – **строителство, търговия на дребно, ресторанти и хотели и туризъм**. Те са посочени от повече от 20 % от фирмите. Прави впечатление още влизането в челната десетка на търговията с горива и на здравеопазването, сектори с много висока социална чувствителност.

Фигура 8. Сектори с най-голям дял на скритата икономика според българския бизнес, 2010 г.



Забележка: Процент от фирмите, споделили, че съответният сектор е с по-висок дял скрита икономика от средното за страната.

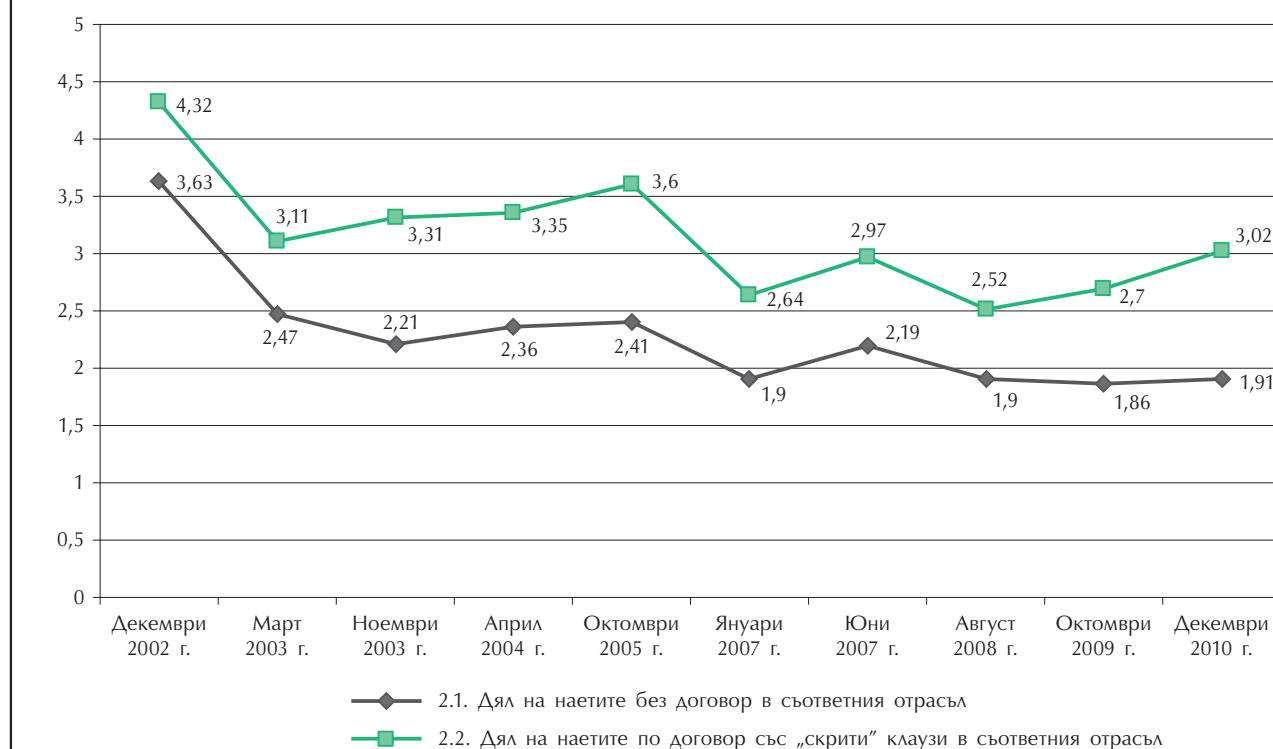
Източник: Изследване на скритата икономика при бизнеса (ИСИБ), 2010, Витоша рисърч, Център за изследване на демокрацията.

Скрити трудови отношения

По отношение на населението и в съответствие с общото нарастване на официалната безработица резултатите за индекса през 2010 г. показваха, че **скритите трудови отношения са намалели в България през 2010 г.** Това потвърждава предположението, че за да намали ефектите от кризата, биз-

несът е съкратил служителите без трудови договори. В резултат са намалели случаите на скрита икономическа дейност сред населението. При сравнение на данните за безработицата на НСИ и Агенцията по заетостта се вижда, че според статистическия институт през 2010 спрямо 2008 г. безработицата се е увеличила с 32 000 повече от регистрираните в бюрата по труда за същото време. Може да се предположи, че част от новопоявилите се безработни, които не са се регистрирали в бюрата по труда, са работели в скритата икономика преди това. Следователно **цената на кризата за българската икономика е била по-голяма, отколкото предполагат официалните данни.** Загубата на скритата заетост успоредно със свиването на официалната вероятно е едно от обясненията за стагниращото потребление на домакинствата през 2010 и 2011 г., въпреки че страната излезе официално от кризата през втората половина на 2010 г.

Фигура 9. Динамика на подиндексите „Наети без договор” и „Наети по договор със скрити клаузи”, 2002 – 2010 г. (min = 0, max = 10)



Източник: Изследване на скритата икономика при бизнеса (ИСИБ), 2010, Витоша рисърч, Център за изследване на демокрацията.

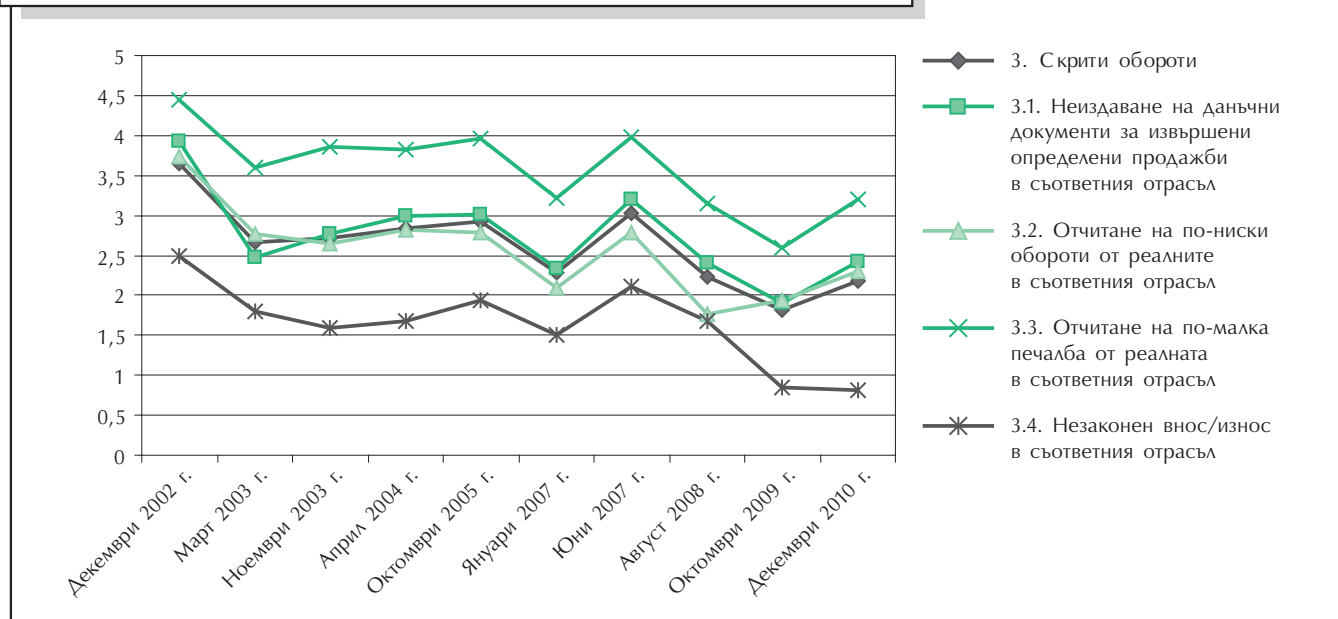
Практиката да се наемат служители без трудов договор не се променя значително при бизнеса през 2010 г. **Случаите на работа по договор със скрити клаузи (суми „на ръка”) продължават да се увеличават от 2008 г. насам.** В началото на кризата през 2009 г. бизнесът бързо прекрати недеklarирани и неофициалните договори, след което пристъпи към съкращаване на официал-

ната заетост. По този начин при започналото от април 2010 г. съживяване на износа редица предприятия установиха, че имат съществени спестявания във фонд „Работна заплата“, които могат да насочат към скрити възнаграждения за допълнително стимулиране на намаления персонал. Със стабилизирането на икономическата ситуация се очаква делът на тези скрити възнаграждения да намалява поради постепенното повишаване на официалната заетост. По този начин в дългосрочна перспектива индексите за бизнеса и за населението се очаква да се сблизат и да се върнат към общата тенденция за спад в съответствие с подобряването на бизнес климата и икономическите условия.

Скрити обороти

Подиндексът за скрити обороти измерва по четири различни начина скриването на обороти от предприятията. Неиздаването на данъчни документи за извършени продажби води пряко до отчитане на по-ниски обороти от реалните, което при равни други условия намалява печалбата в сравнение с реалната. В същото време отчитането на по-малка печалба може да става чрез отчитането на по-високи разходи от данъчно признатите (реално направени, но такива, които не би трябвало да се признават за данъчен разход, като например прехвърляне на лични разходи към фирмата или фиктивно направени разходи чрез налична фактура, без реално зад нея да стои услуга или продукт). Отчитането на по-ниски обороти от реалните може да става и с официално издаден данъчен документ, но на занижена цена.

Фигура 10. Динамика на подиндекса „Скрити обороти“ и неговите съставни компоненти при бизнеса, 2002 – 2010 г. (min = 0, max = 10)



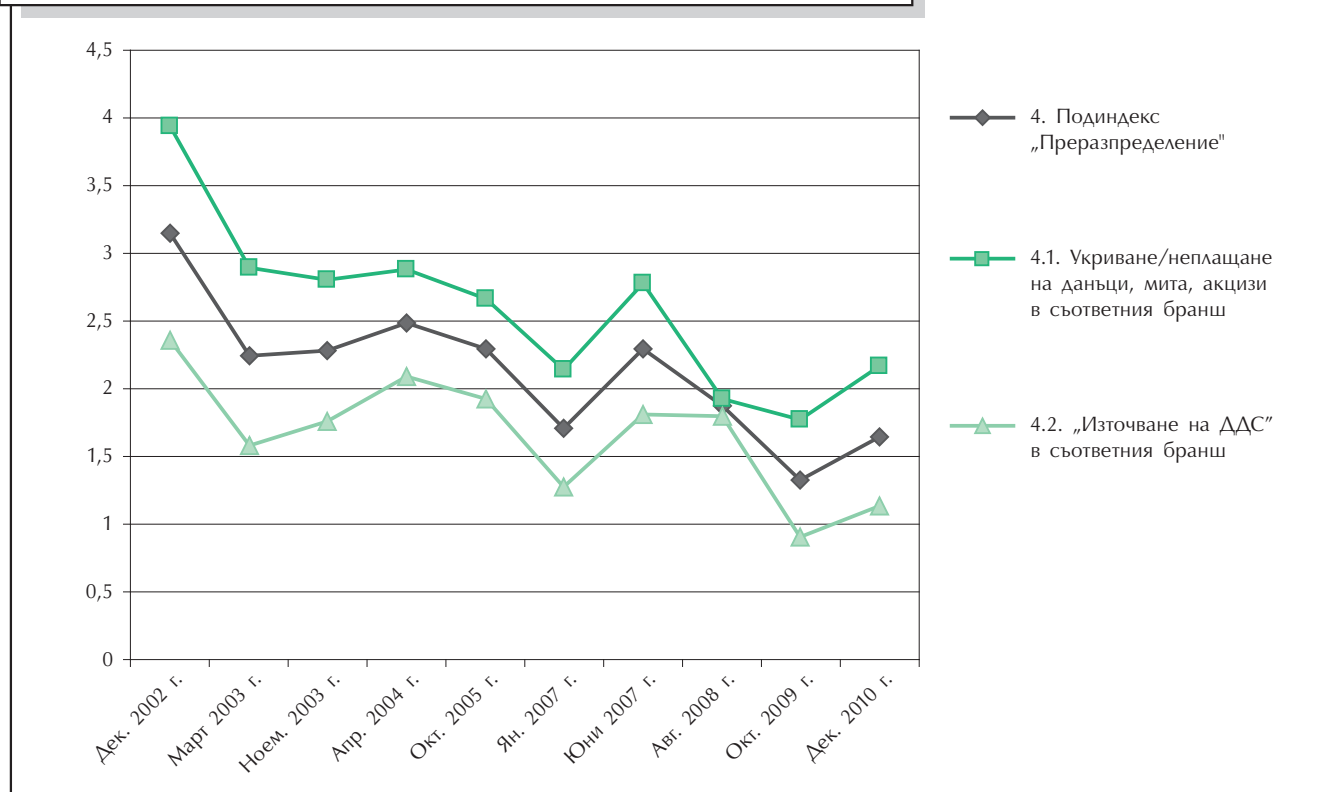
Източник: Изследване на скритата икономика при бизнеса (ИСИБ), 2010, Витоша рисърч, Център за изследване на демокрацията.

Подиндексът за скритите обороти и неговите съставни компоненти без укриването на външна търговия отбелязват ръст през 2010 г. Повече предприятия (19 %) смятат, че скритата икономика в техния отрасъл се е увеличила в резултат на кризата в сравнение с тези, които смятат, че се е намалила (14 %). Мнозинството обаче или се затрудняват да отговорят (43 %), или смятат, че няма промяна (25 %).

Укриване на данъци и неплащане на мита и акцизи

След тригодишен спад през 2010 г. се наблюдава **увеличение на подиндекс „Преразпределение“** и неговите съставни показатели – укриване/неплащане на данъци, мита и акцизи, както и източване на ДДС. Този резултат потвърждава предположението, че когато бизнесът преминава през рецесия, вероятността да не се декларират част от приходите с цел да се избегне плащането на данъци и вноски за социални осигуровки се увеличава. В допълнение връщането на бизнеса към растеж през 2010 г. не е протекло плавно, а по-скоро поръчка след поръчка, което е мотивирало бизнеса да прибегне към по-гъвкавите и по-ниско разходните практики на скритата икономика. Трябва да се спомене, че увеличеният контрол през 2009 и 2010 г. не е попречил на

Фигура 11. Динамика на подиндекса „Преразпределение“ и неговите съставни компоненти при бизнеса (min = 0, max = 10)



Източник: Изследване на скритата икономика при бизнеса (ИСИБ), 2010, Витоша рийсърч, Център за изследване на демокрацията.

растежа на скритата икономика при акцизните стоки и ДДС измамите. Това се случва на фона на **икономически неоправданото увеличаване на акцизите през 2010 г.**, което създаде силни стимули за контрабанда, особено за някои потребителски стоки като цигарите. Възможно е публично изразените и показани недоразумения между Министерството на финансите и Министерството на вътрешните работи допълнително да са спомогнали за намаляване на положителното въздействие на приложените контролни мерки.

Укриването на икономическа дейност има своите ресурси, стратегии и цена, включително транзакционни разходи. Въпреки че невинаги решението за укриване на дадена дейност е напълно рационално обосновано и понякога излиза по-скъпо от дейността в официалната икономика, обикновено предприемачите или мениджърите вземат пресметливо решения какво и колко да скрият, особено след въвеждането на системите за оценка на риска от Националната агенция по приходите (НАП). Изследванията показват пряка връзка между решенията за скриване на икономическа дейност и избягването на регулационните разпоредби чрез плащането на подкупи. В този смисъл засилването на контрола не върху фирмите, а върху чиновниците, които проверяват стопанските субекти, би могло да доведе до по-съществено намаляване на скритата икономика. От една страна, вероятно част от чиновниците ще увеличат искания подкуп, а оттам и цената на скритата икономика, а от друга, една част от тях ще престанат да приемат подкупи. В същото време подобна мярка трябва да бъде съпътствана с премахване на онези мерки, които нямат никаква икономическа логика и служат единствено за отчитане на успешна контролна дейност³⁴.

**Таблица 2. Индекси на скритата икономика при бизнеса
2002 – 2010 г.**

Месец и година	X 2002	III 2003	XI 2003	IV 2004	X 2005	I 2007	VI 2007	VIII 2008	X 2009	XII 2010
Общ индекс на скритата икономика	3,85	2,91	2,86	3,01	2,82	2,34	2,83	2,46	2,22	2,54
1. Оценка на размерите на скритата икономика	4,60	3,96	3,66	3,86	3,64	3,08	3,44	3,53	3,47	3,87
1.1. Субективна оценка на дела на скритата икономика в страната като цяло	5,65	5,02	4,83	5,00	4,85	4,20	4,39	5,35	4,42	4,89
1.2. Субективна оценка на дела на скритата икономика по отрасли	3,55	2,90	2,49	2,71	2,43	1,95	2,48	1,71	2,51	2,85

³⁴ Например изискването към фризьорските салони да имат 40 хавлиени кърпи на фризьорски стол и специални гумени поставки за покривалата на клиентите.

**Таблица 2. Индекси на скритата икономика при бизнеса
2002 – 2010 г. (Продължение)**

Месец и година	X 2002	III 2003	XI 2003	IV 2004	X 2005	I 2007	VI 2007	VIII 2008	X 2009	XII 2010
2. Трудови отношения	3,98	2,79	2,76	2,86	3,00	2,27	2,58	2,21	2,28	2,46
2.1. Дял на наетите без договор в съответния отрасъл	3,63	2,47	2,21	2,36	2,41	1,90	2,19	1,90	1,86	1,91
2.2. Дял на наетите по договор със скрити клаузи в съответния отрасъл	4,32	3,11	3,31	3,35	3,60	2,64	2,97	2,52	2,70	3,02
3. Скрити обороти	3,65	2,66	2,72	2,83	2,92	2,29	3,02	2,24	1,82	2,18
3.1. Неиздаване на данъчни документи за извършени определени продажби в съответния отрасъл	3,93	2,48	2,77	2,99	3,01	2,33	3,20	2,41	1,90	2,43
3.2. Отчитане на по-ниски обороти от реалните в съответния отрасъл	3,73	2,77	2,65	2,82	2,78	2,10	2,78	1,76	1,94	2,30
3.3. Отчитане на по-малка печалба от реалната в съответния отрасъл	4,45	3,59	3,85	3,82	3,96	3,22	3,98	3,15	2,59	3,20
3.4. Незаконен внос/износ в съответния отрасъл	2,50	1,8	1,59	1,68	1,93	1,51	2,11	1,67	0,84	0,81
4. Преразпределение	3,15	2,24	2,28	2,48	2,29	1,71	2,29	1,87	1,33	1,65
4.1. Укриване/неплащане на данъци, мита, акцизи в съответния отрасъл	3,94	2,90	2,80	2,88	2,67	2,14	2,78	1,93	1,77	2,17
4.2. Източване на ДДС в съответния отрасъл	2,36	1,58	1,76	2,09	1,92	1,27	1,81	1,80	0,90	1,13

Източник: Изследване на скритата икономика при бизнеса (ИСИБ), 2010, Витоша рисърч, Център за изследване на демокрацията.

2.3. МЕРКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ

Списъкът от предложени и приети мерки през изминалите три години е доста амбициозен, но само малка част от тях имаха реален потенциал за постигане на осезаем ефект върху дела на скритата икономика. През ок-

томври 2009 г. правителството одобри пакет от 76 антикризисни мерки със срок на действие до април 2010 г. Някои от тях се отнасяха до сивата икономика. Малка част обаче бяха приложени на практика. През 2010 – 2011 г. правителството предложи допълнителни мерки за противодействие на сивата икономика. В някои случаи мерките от 2010 – 2011 г. бяха противоположни на мерките от 2009 г. – например намаляването на осигуровките през 2009 г. и увеличаването им през 2010 г. до почти същите равнища отпреди намалението. Световните добри практики натежават в полза на по-тесен набор от мерки с по-солидно приложение. Следователно **българското правителство трябва да се съсредоточи върху по-малко на брой мерки, но да следи по-строго за тяхното изпълнение**. За целта трябва да се изгради не само подходяща система от политики, но и съответстваща **система за мониторинг на постигнатата ефективност и цената на приложените мерки** (изразходвани човешки и финансови ресурси от публичния и частния сектор). Динамиката на индекса на скритата икономика при бизнеса и на скритата икономическа дейност на населението позволява да се направи макрооценка на предприеманите мерки от правителството и частния сектор за противодействие на отрицателните последици на скритата икономика. За целта трябва да има ясно разбиране за принципите на функциониране на скритата икономика и оценка за въздействието на мерки, приемани в миналото.

Изследванията за поведението на скритата икономика и влиянието ѝ върху официалната икономика показват че е налице т.нар. **двоен бизнес цикъл**. Когато официалната икономика нараства, скритата икономика намалява плавно до определено минимално равнище, което отговаря на съществуващите несъответствия между административното регулиране и икономическите реалности и обратно – при устойчив спад в официалната икономика се увеличава дялът на скритите дейности (Russo, 2008a; Giles, 1999 и Tanzi, 1983). Тези наблюдения не се отнасят до абсолютния размер на скритата икономика, който може да нараства или да намалява независимо от относителния ѝ дял в икономиката.

Причините за наличието и развитието на скритата икономика биха могли да се обобщат в две основни групи:

- **разходи за навлизането на пазара** като такси за регистрация, подкупи, разрешения за извършване на определена дейност, прокарване на електричество, наемане на работници и др.; и
- **разходи за участие на пазара** при спазване на всички законови изисквания като плащане на данъци и осигуровки, спазване на трудовото законодателство и на различните секторно специфични разпоредби и др. (Енсте, 2003).

Според консенсусното виждане в теорията **по-голямата част от скритата икономика се дължи на бариерите за навлизане на пазара**, а по-малката – на разходите за участие на пазара (данъци и трудово законодателство) (Russo, 2008b; La Porta и Shleifer, 2008; DeSoto, 1989 и Becker, 1978). Важно условие, за да бъдат валидни тези изводи, е контролната и правоприлагащата система да осигуряват високо равнище на съответствие на фирмите от официалната икономика с разпоредбите на закона и да бъдат реална заплаха за фирмите, опериращи в скритата икономика. Това условие обаче не е спазено

в България. Според българския бизнес **най-важните причини за наличието на скрита икономика в страната са:**

- наличието на корупция;
- липсата на наказуемост за нелегална дейност;
- неефективната съдебна система;
- наличието на организирана престъпност и др. (Гоев, 2009)³⁵.

Съчетаването на действието на корупцията и организираната престъпност с безнаказаността и неефективната съдебна и контролна система правят правилата на играта нестабилни. Излизането от подобна ситуация изисква новаторски подход и висока решителност.

2.3.1. Исторически преглед

През последните пет години в публичното пространство са предлагани над 220 мерки за борба със скритата икономика. Тези предложения са били както официални становища на правителството, така и експертни мнения от страна на бизнеса и синдикатите. На базата на успешните практики в ЕС предложените мерки могат да се групират в четири клъстера (Eurofound, 2008):

- 1) административни;
- 2) по разкриване и възпрепятстване;
- 3) по превенция; и
- 4) поправителни.

Като цяло преобладават **мерките за разкриване и възпрепятстване (64) и по превенция (127)**. По-голямата част от тях имат отложен ефект от поне една-две години след въвеждането им, при това резултатността им зависи от координираното използване на различни инструменти и често е трудно да бъде оценена обективно.

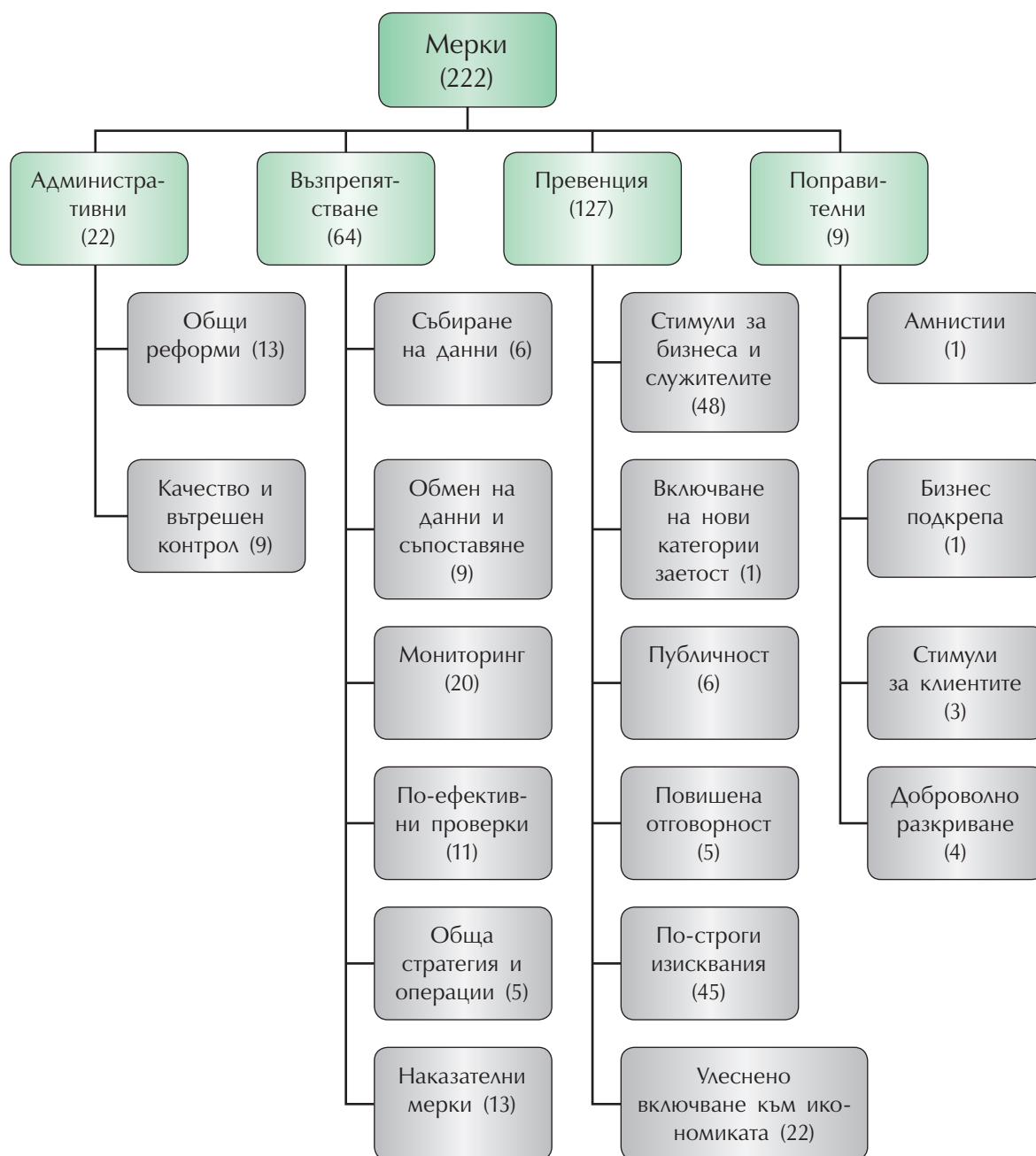
В сравнение с успешните практики и системи от политики в ЕС в България могат да се идентифицират следните **проблеми при мерките за противодействие на скритата икономика:**

- **Дълъг списък от предложения и мерки без оценка и подбор**

Исторически се наблюдава един постоянен похват при изработването на програми за противодействие на скритата икономика – съчетаване на голям брой мерки и предложения, без да се прави детайлна оценка на тяхното въздействие. На множество публични обсъждания се представя широк набор от мерки, които се систематизират и предлагат официално от правителството. Липсва критична оценка на мерките: Кои мерки в миналото са били успешни? Колко ще струва прилагането на мерките? Какви могат да бъдат отрицателните последици? Как ще се следи ефективността им? Какво ще бъде

³⁵ Множество проучвания на социологическата и маркетингова агенция Витоша рисърч и Центъра за изследване на демокрацията потвърждават емпиричната валидност на този фактор на скрита икономика.

Фигура 12. Мерки за ограничаване на скритата икономика, предложени през периода 2008 – 2009 г. в България



Източник: Policy Brief No. 20, Политики за противодействие на икономическата криза: динамика на скритата икономика 2009, декември 2009, Център за изследване на демокрацията.

влиянието им като съвкупност? Добрите практики сочат, че в една цялостна програма е по-добре да се включат по-малко мерки, но те да са подходящите и тяхното прилагане да се следи по-строго.

- **Икономическите стимули и превенцията не са съгласувани с административните мерки**

Досегашният опит в България и динамиката на Индекса на скритата икономика при бизнеса сочат, че икономическите мерки, които целят да насърчат бизнеса, като плоския данък, намаляването на осигурителните и данъчните ставки в най-добрия случай имат ограничен успех, ако не са съпроводени от съществено подобряване на мониторинга и ефективността на контролната дейност. От друга страна, в много случаи **мерките за стимулиране на доброволното изпълнение са придружени от увеличаване на административната тежест**, което ги обезсмисля. Такъв е примерът с намаляването на осигурителните ставки и увеличаването на минималните осигурителни прагове. По-малко внимание се обръща на административните промени, които, от една страна, биха намалили косвената тежест от прилагането на закона за бизнеса (намаляване на документацията и др.), а от друга, биха наложили строги рамки за включване в „светлата“ икономика (задължителни регистрации и др.). **България е страната с едни от най-ниските общи данъчни ставки в ЕС, но същевременно е на първо (най-лошото) място по отношение на часовете, необходими, за да се изпълнят данъчните задължения** (IFC и PWC, 2009)³⁶. Например наличието и непрекъснатото увеличаване на минималните осигурителни прагове по отрасли, макар и работеща мярка за изсветляване на икономиката, увеличава регулаторната тежест върху бизнеса, независимо че осигурителните ставки намаляват.

- **Липсва оценка на спецификата на българската икономика**

Добрите практики показват, че няма универсално решение в борбата със скритата икономика – мерки, които са работили в едни страни, са били изключително неуспешни в други. С други думи, в изграждането на една силна система от политики трябва да се вземат под внимание и националните особености – както икономически, така и социалнопсихологически. Необходима е национална адаптация на мерките, които са дали ефект в други страни. Например трябва да се има предвид, че **над 90 % от българските фирми са микропредприятия с до девет души заети, за които основна мотивация е оцеляването, а не бизнес израстването**. При приемането на мерки трябва да се имат предвид високото недоверие на гражданите и бизнеса в институциите и ниското качество на обществените услуги, както и недостатъчният капацитет и ниското заплащане в държавната администрация.

- **Мерки има, система – не**

При прегледа на съществуващите и предложените мерки и политики се вижда, че липсва стратегическа и последователна система. Списъкът от мерки, които се предлагат всяка година, е групиран тематично, но без ясни

³⁶ Международната финансова корпорация и компанията ПрайсуотърхаусКупърс използват базата данни Doing Business на Световната банка, за да оценят данъчноосигурителната тежест за страните от ЕС. По отношение на общата данъчна ставка (total tax rate) България е с най-ниското равнище с изключение на Люксембург, Ирландия, Кипър и Дания. Но по отношение на времето, необходимо за осигуряване на доброволно изпълнение на данъчните задължения, България има най-лошия режим от страните в ЕС.

връзки помежду им. Не се прави оценка на комплексното влияние, на това, как мерките си взаимодействат. Някои от тях постигат ефект в кратки срокове, докато други мерки целят да променят трайно поведенческите модели и биха могли да имат ефект едва в дългосрочна перспектива. В този контекст е необходимо балансирано и обосновано портфолио от мерки. Вместо това често се среща хаотичен и амбициозен списък от мерки, в който липсват оценката по метода разходи – ползи и оценката на отделната мярка като част от общата система от мерки.

- **Оценка по метода разходи – ползи**

Липсва оценката по метода разходи – ползи на отделните мерки. Налагането на повечето предлагани мерки ще доведе до допълнителни разходи както за държавата, така и за отделните видове бизнес и гражданите. В публичното пространство липсва оценка на баланса между цената на прилагане на мерките и тяхната ефективност. Подобен анализ е изключително важен, за да се разпределят усилията и ресурсите на администрацията в правилната посока. Въпреки че сред предлаганите в публичното пространство мерки преобладават мерките с превантивен характер, правителството осъществява предимно тези, които имат наказателно-санкциониращ характер и съсредоточава вниманието си върху организираната престъпност, която подпомага скриването на икономическа дейност в особено големи размери.

Прави впечатление, че предложените и приложените мерки за ограничаване на скритата икономика през кризисния период 2009 – 2011 г. са насочени изключително **към по-строг контрол и въвеждат допълнителни разходи за бизнеса и населението**. Вече са ясни някои отрицателни ефекти от тяхното действие. Пример в това отношение са изискването за **връзка на касовите апарати в реално време** със системите на контролните агенции и въвеждането на **допълнителни измервателни уреди за търговията с акцизни стоки** – алкохол и горива. След свързването на касовите апарати на бензино-станциите на светло са се появили 40 обекта, а други 400 са били затворени³⁷. Макар подобно развитие да е положително от гледна точка на ограничаване на скритата икономика, не е ясен неговият общ икономически ефект. Не е направен анализ какво се е случило с освободените заети в затворените 400 обекта. Неясно е и каква част от тях действително са прекратили дейността си. През 2011 г. стана печално известен случай на взрив в газстанция поради функционирането на напълно нелегална инсталация въпреки наличието на официална част. Преминаването към паралелни инсталации с много по-висок риск за сигурността на населението е естествена стратегия в подобни случаи. Липсват разчети каква е била загубата на бюджета от съществуването на тези 400 обекта и каква е потенциалната загуба на потребителска рента от тяхното затваряне – естествено е това да доведе до по-висока концентрация на пазара от страна на големите международни компании и повишаване на цените на горивата и свързаните с тях услуги. Новината, че единствената рафинерия в страната не е поставила контролни измервателни уреди за връзка със системите за контрол на митническите служби след изпълнението на подобно задължение от всички останали участници по веригата в пазара на

³⁷ По данни на Министерството на финансите, изнесени в средствата за масова информация.

горива поставя въпроса за ефективността на контрола и за валидността на правилата за всички.

Затягането на контрола може да осигури само временно противодействие на скритата икономика, ако не бъде допълнено с мерки за подобряване на неговата ефективност и на доброволното изпълнение на правилата от страна на бизнеса. Ключов фактор за устойчивост на резултатите ще бъде постигането на ефективни наказания за големи, знакови нарушители, свързани с политическа корупция. В този смисъл е необходимо санкциониращата дейност на контролните органи да бъде насочена към големите нарушители, като се търси тясно взаимодействие с органите на Министерството на вътрешните работи и Прокуратурата на Република България³⁸. Основният приоритет за намаляване размера и обхвата на скритата икономика в България днес трябва да бъде укрепването на върховенството на закона. Най-голямото предизвикателство в това отношение е **прекъсването на нерегламентираните връзки между високопоставени служители на реда и сивия бизнес**, т.е. премахването на обръчите от фирми, особено в сферата на акцизните стоки и сектори като производството на алкохол и цигари, строителството и инфраструктурата, енергетиката и др.

Направеният през 2011 г. от Министерството на финансите анализ за размера на скритата икономика потвърждава горните констатации за липсата на системност в усилията на правителството за противодействие на скритата икономика³⁹. Анализът може да се възприема като първата **официална, правителствена оценка за размера на сивата икономика в страната** – 20 % от БВП след 2000 г. Не става ясно, защо изобщо е изработен подобен анализ – на какви потребности на политиката отговаря. Остават неизвестни авторите и точната методология на изследването. На практика е направен механичен опит да бъдат оправдани като необходими мерките на правителството за изкарване на скритата икономика на светло през 2011 г., като отново липсва адекватна оценка на пълното социално-икономическо въздействие на предприетите действия.

³⁸ За по-подробна дискусия и предложения на детайлни мерки за противодействие на корупцията и организираната престъпност и свързаната с тях скрита икономика вж. *Престъпление без наказание: противодействие на организираната престъпност и корупцията в България*, Център за изследване на демокрацията, 2009 г. и *Организираната престъпност в България: пазари и тенденции*, Център за изследване на демокрацията, 2007.

³⁹ <http://www.minfin.bg/bg/page/549> [посетен на 25.10.2011 г.].

Каре 8. Мерки за ограничаване на скритата икономика, предложени от правителството за периода 2009 – 2011 г.

- Предоставяне на достъп на данъчните служители до досиетата на фирми и граждани в банките, които са им отпуснали кредити. Тъй като тази идея би нарушила банковата тайна, банките в България предложиха като алтернатива предоставянето на финансовите отчети на кредитополучателите за сравнение с данните, декларирани в НАП. При този вариант може да остане скрит евентуален съдължник, който гарантира изплащането на кредита.
- Ограничаване на правото за придобиване качеството на едноличен търговец, прокурист или управител на дружество с ограничена отговорност на лица, обявени в несъстоятелност или участвали в управлението на дружества, обявени в несъстоятелност, ако са оставили неудовлетворени кредитори.
- Разширяване на кръга от лица, които носят имуществена отговорност при фалит на компания с несъбрани държавни вземания, като например пренасяне на отговорността и към счетоводителите. Предложението беше отхвърлено от Народното събрание.
- Начисляване на осигурителни задължения по аналог. Тази мярка вече се прилага по отношение на данъчните задължения. Данъчно-процесуалният кодекс позволява на данъчните власти да определят данъчни задължения на фирми, като правят сравнение с маржовете, оборотите и активите на компании с аналогични дейности.
- Ограничаване на плащанията в брой. На 22.02.2011 г. влезе в сила Закон за ограничаване на плащанията в брой, който постави таван от 15 000 лв. Всички плащания на такава или по-голяма стойност или по договори на такава или по-голяма стойност могат да се осъществяват само по безкасов път. Таванът за забрана на плащанията в брой беше увеличен от 5000 на 15 000 лв. Поради сериозните критики от страна на бизнес асоциации и граждански организации отпадна предложеното ограничение за задължително изплащане на трудовите вознаграждения по безкасов път.
- Увеличава се от 1 седмица на 60 дни срокът, в който едно предприятие няма да може да се прехвърля или преобразува, преди данъчните власти да проверят неговия статус като дължник и евентуално да наложат заповед върху активите му. Изменението засяга само закриване на едноличен търговец и прехвърляне или вливане на командитно дружество.
- Увеличаване на минималния месечен размер на осигурителния доход от 260 на 420 лв., 240 лв. за земеделски производители.
- Въвеждане на минимален срок от 3 години за притежаване на жилище като условие за отпадане на облагането с данък на неговата продажба или замяна.
- Деклариране на заеми над 10 000 лв., получени и дадени от физически лица. Предварителното предложение беше за 5000 лв., но впоследствие размерът беше увеличен.
- Компютризиране на движението и контрола на акцизните стоки чрез специализираната Система за движение и контрол на акцизните стоки.
- Дистанционна връзка на касовите устройства към Националната агенция за приходите.
- Редица мерки по отношение режима на акцизите за моторни горива; управление на данъчен склад; производство на етилов алкохол в малките обекти за дестилане до 500 л.

Каре 8. Мерки за ограничаване на скритата икономика, предложени от правителството за периода 2009 – 2011 г. (Продължение)

- Намаляване на изискуемия капитал за регистрация на ООД на 2 лв.
- Създаване на централизирано управление на концесионната дейност при строги правила за контрол.
- Приемане на нови разпоредби на Закона за обществените поръчки с оглед прекратяване на противоречивите и непрозрачни процедури и премахване на понятието малки обществени поръчки, засилване на ролята и правомощията на Агенцията за обществени поръчки.

Източник: Център за изследване на демокрацията, 2011.

2.3.2. Към по-висока ефективност

Трябва да се търси дългосрочна промяна на отношението разходи – ползи от скритата икономика за гражданите и бизнеса. За целта особено важни са **реформирането на органите на контролната система** и повишаването на ефективността на тяхната дейност. Важен елемент на тази реформа трябва да бъдат подобряване на услугите на контролната система и по-добро фокусиране на нейните проверки. В момента общ проблем за всички държавни контролни институции е, че те действат и се възприемат от гражданите и бизнеса като **репресивни, а не обслужващи органи**. Необходимо е акцентът на дейността им да се промени, като се търси отделяне на по-голямата част от разследващия и наказателния капацитет за идентифициране и наказване на големите нарушители, включително при взаимодействие с правоохранителните и правоприлагащите органи. В случаите на масови, но незначителни нарушения на законодателството трябва да се търси по-добро разясняване на правата и задълженията на гражданите и бизнеса и да се работи с тях за постигане на по-добро доброволно изпълнение. Реформата в тази насока в Националната агенция за приходите показва, че постигането на резултати от нея изисква ангажирането на значителен експертен ресурс за период от 7 – 10 години. За преодоляване на корупционния натиск тези реформи трябва да бъдат съчетани с реструктуриране на съответните агенции и съществено увеличаване на финансовото стимулиране на служителите, за да се избегне ситуация, в която минималното очаквано възнаграждение от контролен служител е в пъти по-ниско от личното равнище на резистентност към корупция⁴⁰.

Санкциониращата дейност на контролните органи увеличава съществено разходите на легалния и малкия бизнес и може да доведе до повишаване на стимулите за корупция и оставане в скритата икономика. Ето защо проверките на контролните органи трябва да бъдат фокусирани не върху количеството, а върху постигането на по-добро качество (увеличаване на приходите

⁴⁰ За по-подробна дискусия и анализ вж. *Корупцията при данъчното облагане. Предизвикателства пред данъчната политика и администрация*, Център за изследване на демокрацията, С., 2005.

вследствие на извършена проверка) и по-висока превенция (намаляване на повторемостта на нарушенията). Въпреки че много от контролните агенции не предоставят адекватна и навременна обществено достъпна информация за своята дейност, наличните данни само за 2008 и 2009 г. сочат, че годишно в страната вероятно се правят много над 200 000 проверки. На фона на информацията, че около 6500 фирми осигуряват 90 % от данъчните постъпления на страната⁴¹, тези данни демонстрират **чудовищна неефективност и равнище на административен контрол**. Например през 2009 г. Главна инспекция по труда е извършила над 50 000 проверки. Подобно масово покритие не може да доведе до устойчиво намаляване на скритата икономика, но то е практика в цялата контролна система на страната. С подобряване на анализа на риска през 2008 г. НАП е увеличила броя на установените нарушения от 60 163 (2007 г.) до 88 600 (2008 г.) с 86 000 по-малко проверки спрямо 2007 г.⁴² И в този случай броят на проверките е впечатляващ. В тази насока е препоръчително **контролните органи да въведат стандартни системи за мониторинг и оценка на провежданите политики и контролните мерки**, включително за ограничаване на скритата икономика. Най-общо оценката на прилагане на дадена мярка би могла да бъде организирана около двата критерия:

- **ефективност** на процеса на изпълнението ѝ, т.е. рационалното използване на ресурс за постигане на максимален резултат; и
- **ефикасност** или резултативност на продукта, т.е. най-широк обхват и ефект на постигнатия резултат спрямо ясно зададени цели.

Основната цел на подобна система е да оптимизира процеса и да намали ресурсните разходи, особено по време на контролни или санкциониращи дейности.

В допълнение е необходимо да се направи **оценка на ефективността на действие на агенциите за управление на държавното имущество и разходи**, тъй като те имат възможност съществено да променят конкурентната структура на пазара, а реализирането на корупционни практики при тях води до създаването на вълни от сиви потоци в частния сектор. Особено внимание трябва да се отдели на органите, отговорни за управлението на **обществените поръчки и концесиите**, като Агенцията за държавна финансова инспекция, Агенцията за обществени поръчки, Комисията за защита на конкуренцията, Главния инспекторат към Министерския съвет и неговите поделения и др. При проверката на 5 % от 18 708 официално регистрирани обществени поръчки през 2008 г. Агенцията за държавна финансова инспекция е установила нарушения в 71 % от случаите, което означава или **прекомерна формализация на процеса на контрол**, или необходимост от замразяване на процеса на възлагане на обществени поръчки изобщо. За четири години (2007 – 2010) този дял е средно 60 %, което означава **системен проблем**. Сметната палата е открила **нарушения в между 70 и 85 % от направените проверки на обществените поръчки** (по данни към април 2011 г.).

⁴¹ Според интервюта, дадени за медиите от изпълнителния директор на НАП Красимир Стефанов.

⁴² Годишник на Националната агенция за приходите 2007 – 2008, <http://www.nap.bg/document?id=2275>, [посетен на 20 юни 2011 г.].

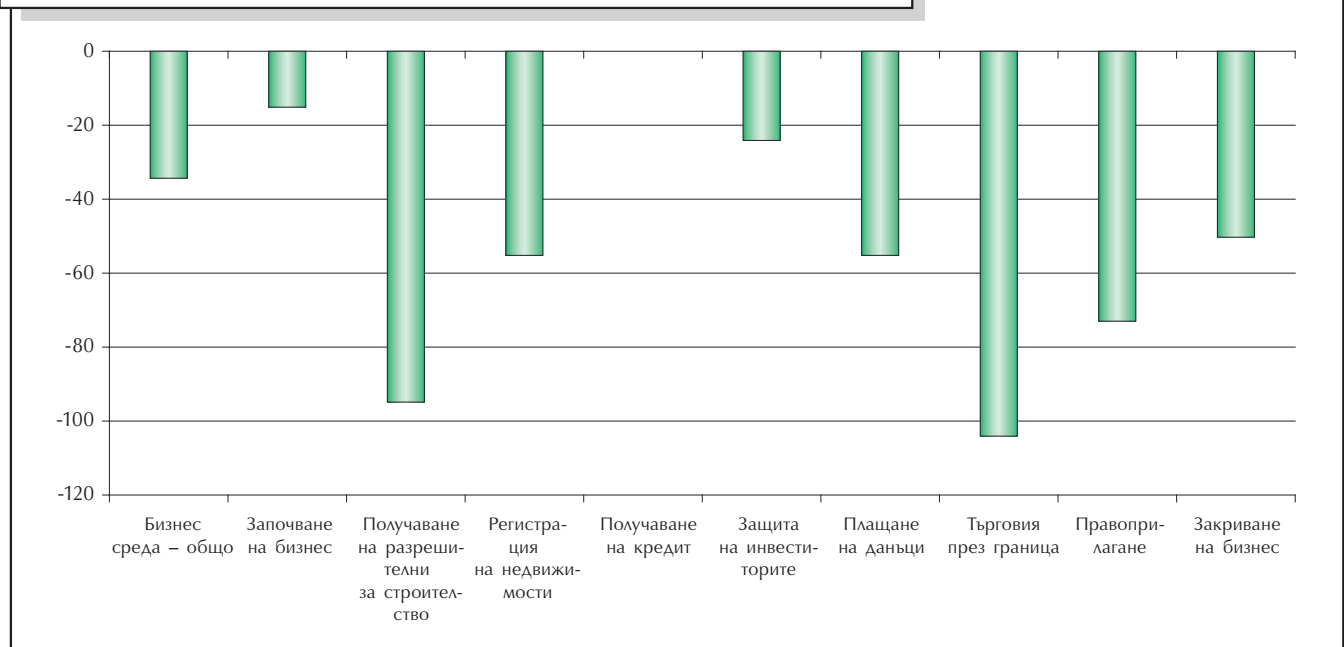
При тази висока степен на нарушаване на законодателството най-естественят и пазарен принцип за спиране на нарушенията – на **обжалването по несъдебен път, изглежда блокиран**. През 2008 г. Комисията за защита на конкуренцията, която е органът за обжалване на решенията на първа инстанция, не е уважила над 50 % от жалбите, а е спряла изпълнението на под 3 %. Докато за големите фирми това не е такава пречка, за малките това на практика означава отказ от достъп до обжалване. Тази хипотеза се потвърждава от малкия дял обжалвания – едва 825 жалби (под 5 % от всички регистрирани в страната обществени поръчки), което означава, че **фирмите не вярват на Комисията за защита на конкуренцията**. Самата процедура по обжалване, информиране на заинтересованите лица и достъпа до документацията по делото е изключително тромава, скъпа и възпрепятстваща дори средните фирми. Предвид засилващата се превантивна роля на Агенцията за обществени поръчки по предварителния контрол на големите обществени поръчки и на поръчките, свързани с европейските фондове, трябва да се потърси облекчаване на достъпа до и повишаване на ефективността на механизма за обжалване на КЗК при по-малките обществени поръчки. Друга възможност е преминаване към съдебно обжалване – на първа инстанция пред регионален административен съд, с което КЗК би се разтоварила от тази непосъща за нея дейност. И без това Върховният административен съд действа като втора инстанция по отношение решенията на КЗК. При този вариант обжалването ще се концентрира само в системата на административното правосъдие, което е по-евтино и по-прозрачно. Освен това при него важат сроковете и правилата, предвидени в Административния процесуален кодекс, които са по-благоприятни от тези, прилагани от КЗК. По този начин ще се осигури по-добър и балансиран подход за контрол върху протичането на целия процес на обществени поръчки.

Необходимо е правителствената **политика за ограничаване на скритата икономика да обхване цялата контролна система**. По традиция най-голямо внимание се отделя на контролните органи, свързани най-пряко с приходите в държавния бюджет – Националната агенция за приходите, Агенция „Митници“ и Главната инспекция по труда. Важно е светлините на прожекторите да бъдат насочени и към други контролни агенции, които определят разходите на бизнеса за навлизане и функциониране на пазара, като Дирекцията за национален строителен контрол, Регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве, Националната ветеринарномедицинска служба, Регионалните инспекции по околната среда и водите, Агенцията по храните, Контрол на автомобилния транспорт, Агенция „Държавна автомобилна инспекция“, Изпълнителната агенция по горите и др. Необходимо първо условие е всички агенции да имат задължението да публикуват данни за дейността си на своите интернет страници. Трябва да се отбелжи, че към 2011 г. **единствено ГИТ и НАП имат сравнително добре развити и публично достъпни системи за отчет на тяхната контролна дейност**. При останалите контролни агенции такива липсват, непълни са или са безвъзвратно остарели.

На последно място, макар и не по важност, правителството трябва да търси възможност за въвеждане на мерки, които едновременно могат да спомогнат за намаляване на дела на скритата икономика, но и да допринесат за модернизиранието на страната, или т.нар. **административни иновации**. Освен

политиките, целящи директно ограничаване на скритата икономика, особено ефективни за постигане на тази цел са политиките за развитие на човешкия капитал, новите технологии и иновациите (La Porta and Shleifer, 2008). Един добър практически пример в тази насока е **въвеждането на възможности за безналични – картови разплащания**, чрез използването на чип картите на мобилните телефони. Необходимо е да се въведе изискване освен за свързване на фискалните устройства с данъчната администрация и интегрирането в тях на различните устройства за безналично разплащане.

Фигура 13. Условия за бизнес в България: разлика в позициите на страната спрямо най-добре класираната страна от новите държави – членки на ЕС



Източник: Център за изследване на демокрацията по данни на Световната банка, 2011.

За да бъдат постигнати устойчиви резултати в ограничаването на проявяването на скритата икономика, е необходимо **да се оценява ефективността на възприеманите политики, прилагашите ги институции и отделните мерки**. Предложените тук мерки изискват предимно събирането и по-доброто обработване на информация за работата на държавната администрация и биха могли да се осъществят сравнително лесно с европейски средства от Оперативна програма „Административен капацитет“ и Оперативна програма „Техническа помощ“.

