

СКРИТАТА ИКОНОМИКА В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2013 Г.

Policy Brief No. 42, Ноември 2013 г.

Въведение

Правилното разбиране на динамиката на скритата икономика е от съществено значение за подобряване на управлението на публичния и частния сектор. Негативните ефекти от скритата икономика са многостранни и е важно те да бъдат идентифицирани и ограничени. В България високото равнище на скритата икономика подкопава икономическото развитие на страната и изисква сериозно политическо внимание. Безпрецедентният глобален растеж на дигитализацията на икономическите дейности предоставя възможност за създаването на желаната среда, която би могла да намали скритите парични потоци и да допринесе за икономическото развитие на страната. За да се насърчи процеса на икономическа конвергенция и ограничаване на неформалния сектор в икономиката на България, обаче са необходими цялостни реформи, фокусирани върху функционирането на пазарните механизми и ефективността на администрацията.

Макроикономически преглед

През 2013 г. България отбелязва спад в конкурентоспособността си според Годишника на световната конкурентоспособност на швейцарския Институт за развитие на управлението. Страната заема 57-о място от 60 икономики, 3 места по-надолу спрямо класацията от 2012 г. Това е най-слабото представяне на страната, откакто е включена в изследването през 2006 г., и е с почти 20 места

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Според *Индекса на скритата икономика* **делът на скритата икономика в България се е увеличил през 2013 г.** както сред бизнеса, така и сред населението. Бедността, тежките условия на пазара на труда и общата тенденция на икономическа стагнация създават благоприятни условия за развитието на скритата икономика. Тези фактори се допълват от сътресенията вследствие на смяната на изпълнителната власт, свързаните с това кадрови промени в администрацията, и общата политическа нестабилност, наблюдавана през 2013 г. Случаите на укриване на данъци, както и общественото усещане за размера на скритата икономика в страната се увеличават. Резултатите от проучването показват:
 - **Увеличение на случаите на недеklarирани трудови отношения.** Според изчисления на Центъра за изследване на демокрацията, за 2013 г. са регистрирани общи загуби в размер на 245,6 милиона лева от укрити социални и здравни осигуровки поради деклариране на по-нисък от реалния доход или недеklarиране на доход;
 - **Увеличение в случаите на укриване на данъци.** Промяната в общественото мнение спрямо честотата на данъчните измами е показателна за повишените очакванията за опортюнистично поведение на бизнеса. Ниската инфлация и други икономически фактори също оказват негативно влияние върху данъчните приходи през 2013 г.
- Резултатите от *Индекса за 2013 г.* показват, че независимо от безспорната им необходимост, самоцелното фокусиране върху наказателните мерки, наблюдавано в периода 2009–2012 г. се оказва **политическо неустойчиво и с ограничен ефект.** ДДС промените, предвидени за 2014 г. представляват стъпки в правилната посока, но те също ще се окажат частично решение ако не станат част от по-широка стратегия за мотивиране участието в официалната икономика и нормализиране на общата икономическа среда. По-нататъшното отлагане на структурните реформи в социалното осигуряване и данъчната система, и забавянето на административната реформа, ще доведат до устойчиво запазване на равнището на скрита икономика в България.

по-слабо в сравнение с най-доброто представяне през 2009 г. България продължава да има фискално стабилна, отворена и ориентирана към износ икономика, но сериозно изостава по всички дългосрочни фактори на конкурентоспособността. България има най-ниските разходи за живот и бизнес в Европа, което спъва набирането и съхранението на таланти, ограничава бизнес ефективността и намалява качеството на публичните институции.

Българският БВП се е увеличил с 0,9 % през първите две тримесечия на 2013 г.¹ (Фигура 1). Очаква се нарастването на БВП да достигне едва 0,5 % за годината като цяло, което остава под потенциалния темп на растеж на икономиката². Износът се е увеличил с повече от 1,5 милиарда лева за първите две тримесечия на 2013 г., докато разходите за потребление са нараснали с 903 милиона лева за същия период поради увеличаване на държавните разходи, но и поради устойчивото нарастване на потреблението на домакинствата (виж Таблица 3). Според Европейската комисия (ЕК), износът и вътрешното потребление вероятно ще останат основните двигатели за икономически растеж в България до 2015 г. и след това³. **Брутното капиталообразуване намалява** с 1,5 милиарда лева, а преките чужди инвестиции са на скромната стойност от 802,5 милиона лв., което свидетелства за ниска инвестиционна активност, допълнително ограничена от нестабилната политическа ситуация в страната. Публичните разходи нарастват през 2013 г., като бюджетният дефицит се увеличава от 0,8 % от БВП през 2012 г. до 2,0 % от БВП през 2013 г. Като се вземе предвид институционалната неефективност на публичния сектор, не се очаква фискалният стимул да доведе до сериозен ефект върху икономиката. Инфлационният индекс постепенно намалява, при индекс на потребителските цени (CPI) от 3,6 % и 2,2 % съответно за първото и второто тримесечие на годината. **За август 2013 г. е регистрирана -0,7 % дефлация – тенденция, която се наблюдава в цяла Европа и която подсказ-**

ва, че икономическата криза не е приключила. Държавните приходи също ще бъдат повлияни негативно от ниската инфлация.

Според данните за третото тримесечие на 2013 г., депозитите на домакинствата и предприятията са се увеличили с 5 % на годишна основа, или с 2 522 милиона лева, което продължава тенденцията за увеличаване на спестяванията на частния сектор. От друга страна, увеличените спестявания не са довели до допълнително банково кредитиране. В края на третото тримесечие на 2013 г. отпускането на кредити на домакинствата и предприятията показва отрицателен растеж на годишна основа. Не може да се очаква тази тенденция да се промени, докато не намери решение на Европейско ниво, за оздравяването на банковия сектор в Европа. В тази насока трябва да се отбележи, че банките в България продължават да срещат законови проблеми, свързани с възможността фирмите да обявяват фалит със задна дата, което ги прави още по-внимателни и рестриктивни. От своя страна, те не успяват да осигурят по-голяма прозрачност за своите клиенти по условията и изискванията по кредитите, което допълнително затруднява конкуренцията на пазара и забавя растежа на кредитирането. В тази ситуация, кредитирането от страна на небанкови финансови институции създава „хищническа“ среда, в която изплащането на високите погасителни вноски прави домакинствата с ниски доходи зависими от неофициални източници на приходи и в същото време ощетява икономиката с милиони левове, изгубени като потенциално потребление.

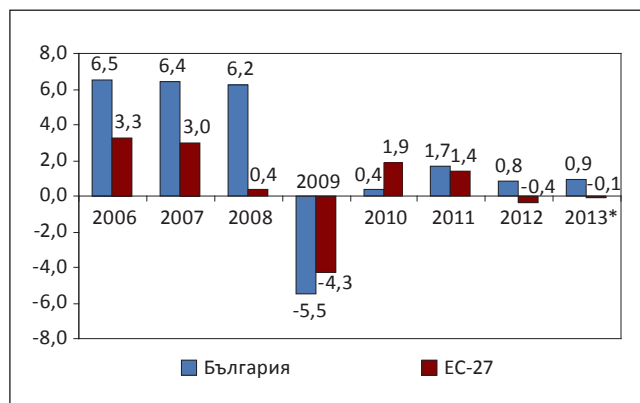
Положението на пазара на труда остава тежко. Безработицата в края на третото тримесечие на 2013 г. е 12,9 % (Фигура 3), в сравнение с 12,3 % за третото тримесечие на 2012 г. Тъй като безработицата е последващ икономически индикатор е важно да се разгледа годишната промяна на процента на растеж на безработицата, който,

¹ Всички данни за макроикономическия преглед са на НСИ и БНБ. При използване на друг източник, той е цитиран конкретно.

² Европейска комисия, European Economic Forecast: Autumn 2013, достъпно на: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee7_en.pdf

³ Виж Бележка под линия № 2.

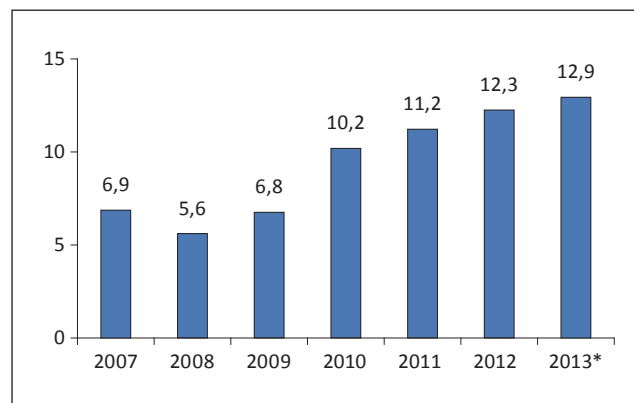
Фигура 1. Реален ръст на БВП – България в сравнение с Европа (% промяна на годишна основа)



Забележка: * прогноза.

Източник: Евростат.

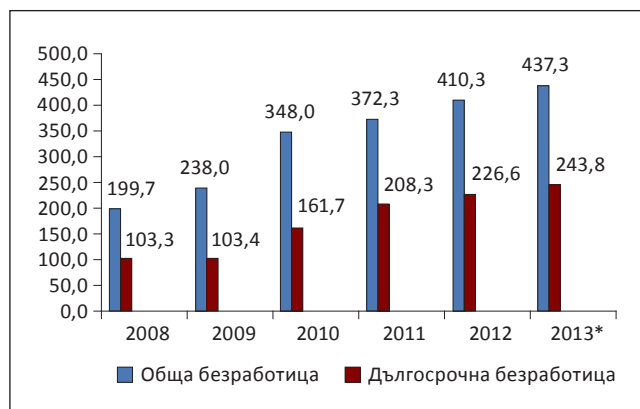
Фигура 2. Ниво на безработица (%)



Забележка: * към трето тримесечие на 2013.

Източник: НСИ.

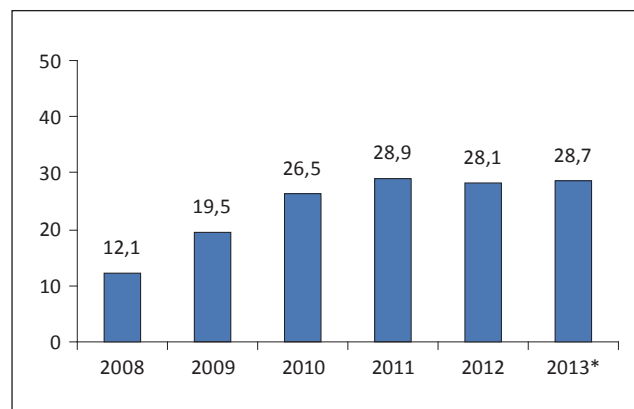
Фигура 3. Дял на дългосрочната от общата безработица (хил. души)



Забележка: * към трето тримесечие на 2013.

Източник: НСИ.

Фигура 4. Дял на младежката от общата безработица (% безработни на възраст от 15 до 24 год.)



Забележка: * към трето тримесечие на 2013.

Източник: НСИ.

въпреки че все още остава отрицателен, показва стабилизация. За 2013 г. той е -1,0 %, в сравнение с -2,9 %, -2,2 %, -2,5 % съответно за 2010 г., 2011 г., 2012 г. Очаква се пикът на безработицата да достигне около 13 % през 2014 г. и след това да започне да намалява до нива под 12 % към 2015 г.⁴ Трайната безработица остава на високо ниво (Фигура 3), като тя представлява 56 % от общата безработица през септември 2013 г. Младежката безработица леко се е увеличила и все още остава доста над средните нива на този показател за

Европа (Фигура 4). Реалната заплата се е увеличила през първите две тримесечия на 2013 г. средно с 2,4 %, докато производителността на труда е намаляла през второто тримесечие на 2013 г. с 0,9 %, което може да е индикатор за наличие на скрита безработица.

Макроикономическата среда в България показва леко подобрение към края на 2013 г., но продължава да се характеризира с инвестиционна предпазливост и слаба икономическа активност, което

⁴ Виж Бележка под линия № 2.

създава подходящи условия за развитие на скритата икономика. Някои от ключовите икономически тенденции с пряк ефект върху развитието на скритата икономика през 2013 г. биха могли да бъдат обобщени, както следва:

- **Безработицата остава на високо ниво.** Независимо от скромния икономически растеж не се наблюдава тенденция за обратно наемане на работна ръка, а нивата на сезонни и други неформални трудови отношения остават високи;
- **Цената на труда** в България остава сред най-ниските в Европа, но производителността не предполага възможности за значително увеличение на заплащането за по-голямата част от населението⁵. Това, заедно с дълбоките структурни проблеми на българския трудов пазар, като например високите дялове на дългосрочната и на младежката безработица, най-вероятно **ще продължи да стимулира навлизането в скритата икономика** в дългосрочен план.

Индекс на скритата икономика за 2013 г.: компоненти и динамика

Настоящият анализ е част от поредица изследвания на Центъра за изследване на демокрацията и Витоша Рисърч, които проследяват динамиката на: а) Индекса на скритата икономика при бизнеса, и б) Индекса на недеklarираната икономическа дейност на населението от 2002 г. насам – най-дългата достъпна поредица от данни за скритата икономика в страната. Сравняването на размера и динамиката на индексите във времето позволява да се оценят приложените политики за борба със скритата икономика. Информацията от двата индекса се допълва, тъй като бизнесът и населението са изправени пред различни ограничения и отговарят по различен начин на проучванията, като по този начин дават подробна картина за реалното състояние на скритата икономика в страната.

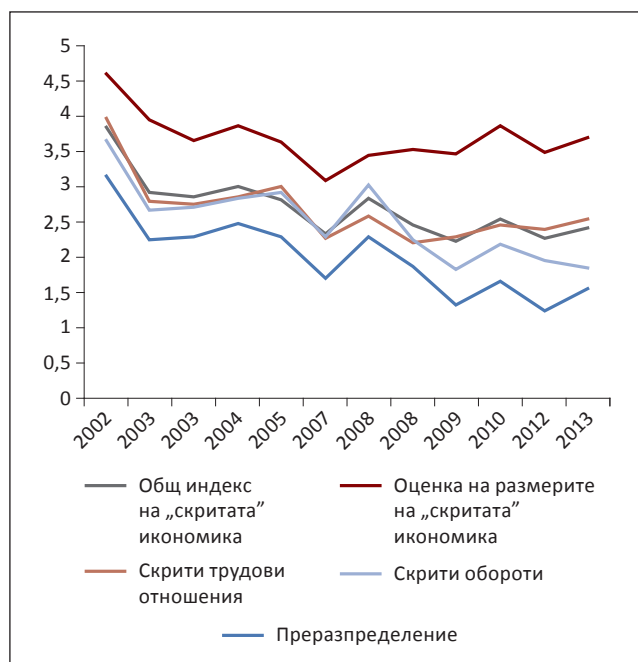
През 2013 г. стойностите на **индексите на скритата икономика при бизнеса и на недеklarираната икономическа активност на населението се увеличават**, показвайки увеличаване на дела на скритата икономика в България. Индексите са базирани на изследвания от 2013 г. и са показателни за динамиката на скритата икономика през 2013 г. Двата индекса показват паралелно движение – има увеличаване на скритата икономика при бизнеса, както и увеличаване на нерегистрирана икономическа дейност на населението (Фигура 5). Резултатите за 2013 г. показват прекъсване на слабия напредък от периода 2011 – 2012 г., когато силно популяризираните наказателни мерки в областта на събираемостта на данъчни приходи доведоха до малко по-високи нива на събираемост и подобряване на публичното усещане за размера на скритата икономика в България. Резултатите за 2013 г. са сходни с тези от 2009 г. и 2005 г., но са значително по-ниски от най-високите отбелязани досега резултати от 2002 г. Общата историческа тенденция за последното десетилетие и перспективата за следващите няколко години остават положителни, като размерът на скритата икономика по-скоро ще намалява редом с ускоряване на процеса на навлизане на пазарните практики и икономическа конвергенция на България със страните от ЕС. Напредъкът на тези процеси обаче зависи от реформаторските усилия на управлението на страната, както и от намаляване на политическото напрежение. Ясно е, че в година на предсрочни избори и политическа нестабилност, промяна в изпълнителната власт и смени в държавната администрация, нивото на придържане към трудовото и данъчното законодателство спада, което неминуемо се отразява и на цялостното обществено мнение за размера на скритата икономика в България.

Всички компоненти на Индекса на скритата икономика при бизнеса, и тези на Индекса на недеklarираната икономическа активност на населението, са регистрирали увеличение през 2013 г. (Фигури 5 и 6). **Представите на бизнеса за цялостния размер на скритата икономика в страната**

⁵ Mitra, Pritha and Cyril Pouvelle. Productivity Growth and Structural Reform in Bulgaria: Restarting the Convergence Engine, IMF Working paper, May 2012, достъпно на: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12131.pdf>

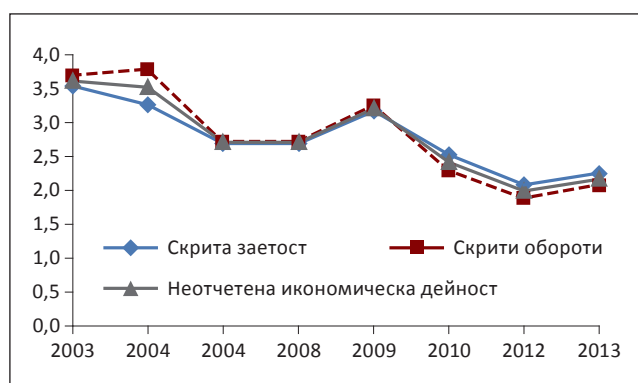
остават високи, значително различавайки се от най-ниско регистрираните през 2007 г. Наличието на подобни представи е показателно за все още тежката икономическа среда в страната от гледна точка както на пазарни перспективи, така и на регулаторна среда и правоприлагане.

Фигура 5. Индекс на скритата икономика, 2002 – 2013 г.



Източник: Изследване на скритата икономика на бизнеса (ИСИБ) 2013 на Центъра за изследване на демокрацията.

Фигура 6. Скрита икономическа дейност на населението, 2003 – 2013 г.



Източник: Изследване на сивата икономика на населението (ИСИН) 2013, Център за изследване на демокрацията.

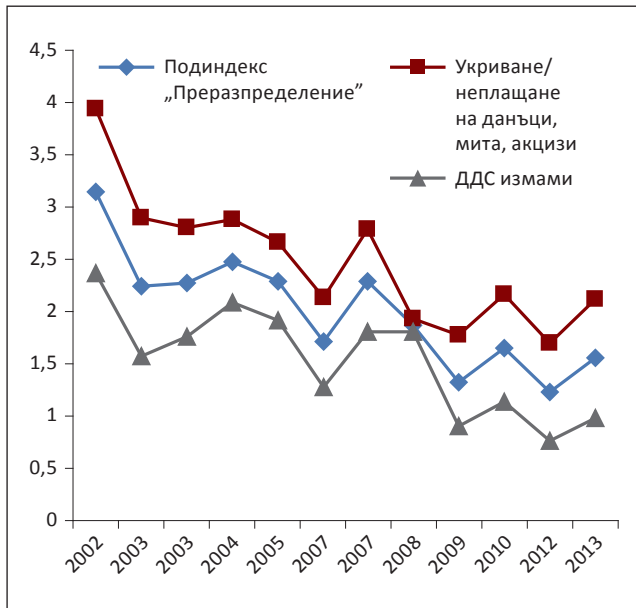
Укриване на данъци и неплащане на мита и акцизи

През 2013 г. има увеличение на подиндекс „Преразпределение“ (Фигура 7), който показва увеличаване на случаите на неплащане на данъци, мита и акцизи, както и източване на ДДС. Тази тенденция потвърждава предположението, че **обичайните сътресения, свързани със смяната на правителството, и конкретно със замяната на административни кадри, е оказало пряк отрицателен ефект върху работата на приходните агенции.** Резултатите показват, че при липсата на позитивни стимули и дългосрочна стратегия за подобряване на цялостната бизнес среда, увеличаването на контрола в периода 2009 – 2012 г. и обещаващите резултати, постигнати от Националната агенция за приходите (НАП) чрез създаването на връзка в реално време между всички фискални апарати в страната и съвършите на НАП, не биха могли да доведат до дълготрайни и последователни резултати срещу скритата икономика. Прекъсването на негативната тенденция при събираемостта е от ключово значение. Според Международния валутен фонд в ситуацията, при която правителството търси увеличаване на защитата на най-уязвимите слоеве от населението и финансирането на мащабни публични инвестиции, събирането на приходите би следвало да бъде ключов фактор, тъй като „каквото и да било недостиг в резултат на по-големи разходи, по-слаба от предвидената в бюджета икономическа активност, или забавяния в реимбурсирането на средствата на ЕС би следвало да се компенсират от адекватни държавни приходи”⁶.

По-внимателен преглед на данъчните приходи показва една смесена картина, изискваща по-нататъшни устойчиви действия от страна на българските власти за намаляване на отрицателните ефекти от скритата икономика. Положителната тенденция на нарастване на данъчните приходи след 2009 г. отбеляза отслабване, като годишното нарастване на приходите от данъци е под 1 % през септември 2013 г. (Фигура 9), в сравнение с 11,02 % и 7,89 % съ-

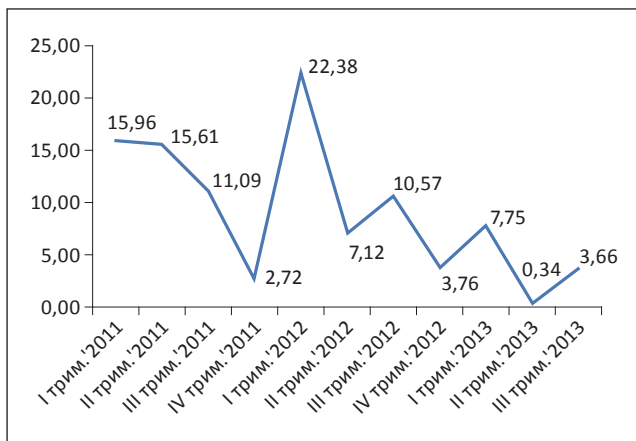
⁶ IMF Concludes Staff Visit to Bulgaria, Press Release No.13/246, July 3, 2013, достъпно на: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr13246.htm>

Фигура 7. Динамика на подиндекс „Преразпределение“, 2002 – 2013 г.



Източник: ИСИБ 2013, Център за изследване на демокрацията.

Фигура 8. Ръст на тримесечните приходи от ДДС и акцизи (%)

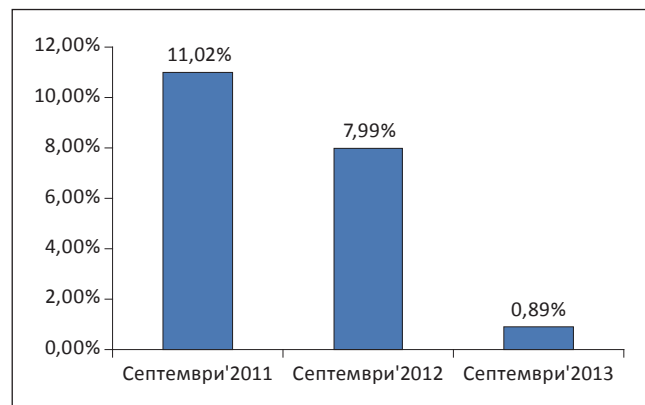


Източник: Център за изследване на демокрацията въз основа на данни на Министерството на финансите.

ответно през септември 2011 г. и септември 2012 г. Това потвърждава извода, че **административните и наказателни мерки за намаляване на скритата икономика имат ограничен ефект във времето** и трябва да бъдат допълнени с положителни стимули за получаване на трайни резултати⁷. Реализираните

приходи от началото на 2012 г. (когато НАП въведе връзката в реално време) са загубили своя ефект през следващите месеци (Фигури 8 и 9). Приходите от ДДС и акцизи нарастват само с 0,34 % през второто тримесечие на 2013 г. – най-ниският растеж на тримесечие за последните 12 тримесечия (Фигура 8). Един балансиран преглед на тенденциите в събираемостта и цялостното качество на работата на контролните агенции би следвало да отчита и ефектите от други икономически условия, като например регистрираната през лятото на 2013 г. дефлация, която намали номиналната стойност на данъчните приходи.

Фигура 9. Ръст на данъчните приходи, сравнение за м. септември в периода 2011 – 2013 г. (%)



Източник: Център за изследване на демокрацията въз основа на данни на Министерството на финансите.

Скрити трудови отношения

През 2013 г., в съответствие с трайните тенденции на висока безработица, за пръв път от 2002 г. **обществените усещания за скрити трудови правоотношения във всичките им аспекти се увеличават** (Таблицы 1 и 2). През последните 4 години, не се наблюдава растеж в наемането на работна ръка, а се разчита на сезонна или други форми на временна (често скрита) заетост за задоволяване на възникналите трудови нужди. Това е свързано пряко с предпазливите прогнози за растеж на българската икономика и нивото на бизнес среда-

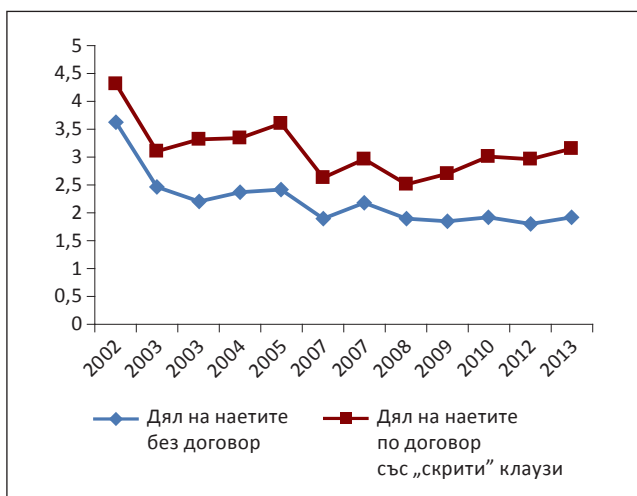
⁷ Център за изследване на демокрацията, Скритата икономика в България и глобалната икономическа криза, София, 2011 г., достъпно на: <http://www.csd.bg/artShow.php?id=15798>

Таблица 1. Дял на работещите без трудови договори при основна и допълнителна работа 2003 – 2013 г. (%)

Вид договор	2003 г.	2004 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.
Без трудов договор – основна работа	6,0	5,9	5,6	5,9	3,4	3,0	4,0
Без трудов договор – допълнителна работа	77,4	59,1	51,5	51,0	38,1	29,0	32,2

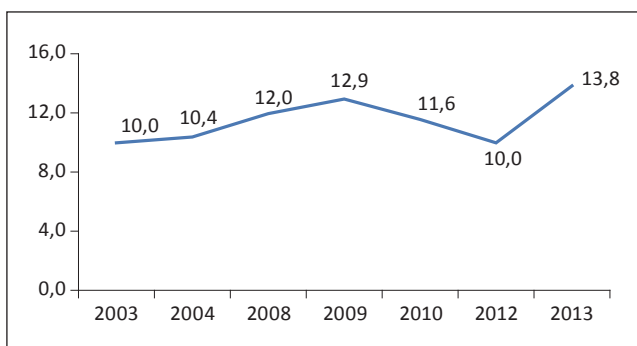
Източник: ИСИН, Център за изследване на демокрацията.

Фигура 10. Динамика на индексите „Наети без договор” и „Наети по договор със скрити клаузи”



Източник: ИСИБ 2013, Център за изследване на демокрацията.

Фигура 11. Дял на случаите на изплатено по-високо възнаграждение от записаното в договора при основна работа през последния месец, 2002 – 2013 г. (%)



Източник: ИСИН 2013, Център за изследване на демокрацията.

та като цяло. Страната има остра нужда както от по-стриктно управление на контролните функции, така и от смели мерки за насърчаването на предприемачеството и растежа.

Практиката на наемане на работещи без трудов договор се е увеличила през 2013 г. в сравнение с 2012 г. (Фигура 10). Заетостта по договори със скрити клаузи (плащане на ръка) също се е увеличила (Фигура 10). През 2013 г. **13,8 % от официално наетите са получили възнаграждение по-високо от указаното в трудовия им договор с основния им работодател** (Фигура 11), което е най-високият процент измерван в това отношение от началото на изследванията през 2002 г.

Тенденции при социалното осигуряване

Неформалните трудови отношения са широко приети в обществото в България. Необявяването на действителното възнаграждение продължава да има сериозно отражение върху системата на социалното осигуряване. Неефективното противодействие на проблемите на трудовия пазар и пропуските в социалното осигуряване могат да доведат до значителни дефицити при всеки следващ икономически спад. Увеличаването на възрастта за пенсиониране и намаляването на социалните придобивки са неизбежни решения в средносрочен план, но те няма да променят **мотивацията за плащане на данъците, социалните и здравните осигуровки, чиято реформа е наложителна.** Настоящата структура на данъчно-осигурителната тежест продължава да наказва хората с по-ниски доходи и следователно те са силно мотивирани да укриват целия си или част от дохода си. В същото време ниското качество на държавното здравеопазване, пенсионните и общите публични услуги насърчава хората да се опитват да укриват колкото се може повече от доходите си от данъчните власти.

По изчисления на Центъра за изследване на демокрацията на базата на данните за равнището

Таблица 2. Базова стойност на социално-осигурителните вноски от основната работа 2003 – 2013 г. (%)

Вид договор	2003 г.	2004 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.
Върху минималния осигурителен праг, независимо, че общата сума на възнаграждението ми е по-голяма	12,1	13,4	13,5	12,9	10,3	9,0	12,6
Върху минималния осигурителен праг, което е действителното възнаграждение, което получавам	10,3	14,3	9,5	12,6	5,9	7,0	5,2
Върху сумата, вписана в договора ми, независимо, че общата сума на възнаграждението ми е по-голяма	6,7	8,3	15,0	15,5	8,4	13,0	15,3
Върху сумата, вписана в договора ми, което е действителното възнаграждение, което получавам	68,3	63,4	61,8	56,2	67,0	67,0	63,8
Други	2,6	0,6	0,3	2,8	1,5	4,0	3,1
База	348	314	378	395	466	420	505

Източник: ИСИН 2013, Център за изследване на демокрацията.

на скритата икономика, за периода от януари до септември 2013 г., са понесени загуби общо в размер на 184,2 милиона лева от неплащане на дължимите социални и здрави осигуровки поради недеklarиране на доходи в пълен размер или цялостно укриване на доходи. Ако същата тенденция се запази, това ще доведе до загуби в общ размер на 245,6 милиона лева за 2013 г. от неплатени здравни и социални осигуровки. За сравнение, сумата, която се предполага, че е загубена за 2012 г., е била 184,7 милиона лева⁸.

Според Индекса на скритата икономическа активност на населението делът на осигурените лица на минимална заплата, но в действителност получаващи по-високо възнаграждение, се увеличава до 12,6 % през 2013 г. от 9 % през 2012 г. (Таблица 2). Делът на осигурените на минимална работна заплата, отговаряща на действителното им възнаграждение, намалява от 7 % през 2012 г. на 5,2 %, което подкрепя предложенията за увеличаване

на равнището на минималната работна заплата (МРЗ). Увеличаване има и на дела на наетите, които признават, че са били осигурени на сумата, записана в трудовия им договор, въпреки че са получавали по-високо възнаграждение – от 8,4 % през 2010 г., на 13 % през 2012 г., до 15,3 % през 2013 г. Тези данни са ясна, строга присъда за доверието на средната класа в жизнеспособността на българската социално-осигурителна система и отразяват много ниската социална солидарност в българското общество.

Политики и мерки срещу скритата икономика в ЕС и България

Европейски съюз

Европейската комисия възприе подход на три равнища за борба с укриването на данъци и с да-

⁸ Тези резултати са изчислени на база проучване на „Витоша рисърч“ от 2013 г. за непълното отчитане или неотчитане на доходи от страна на работници и работодатели и информация от НСИ за числеността на икономически активно население в България. Алтернативна методология, използваща други допускания, показва, че загубите са около 400 млн. лв. за 2012 г. и 500 млн. лв. за 2013 г. Тази сума би била достатъчна да се изплати близо 80 % от месечния бюджет за пенсии, като в същото време се равнява на 4 пъти сумата от 120 млн. лв., необходима за увеличение на пенсиите с 3 % спрямо Швейцарското правило от юли 2014 г.

нъчните измами в ЕС – национално, европейско и международно. Съгласно изчисления на ЕС загубата от укриване на данъци в ЕС-28 се равнява на 1 трилион евро. Поради тази и други причини през последната година публичният дебат в Европа се фокусира върху проблемите на сивата икономика, и по-конкретно върху мерки срещу данъчните убежища и борбата с укриването на данъци. Разработена бе стратегия за подобряване противодействието на измамите с ДДС⁹. Изчисленията на Европейската комисия¹⁰ за загубите от невнасяне на ДДС показват много високи различия между страните членки – от 0,2 % общо дължимо ДДС за Холандия през 2005 г. до 49 % за Румъния през 2009 г. „Средната стойност на загубите от невнесено ДДС за всички европейски страни за периода 2000 – 2011 г. е 17 %”¹¹. Загубите от невнесено ДДС през 2011 г. се равняват на приблизително 193 милиарда евро за ЕС-26¹², което е около 1,5 % от БВП на ЕС-26. От началото на финансовата криза от 2008 – 2009 г. тенденцията е загубата от невнесено ДДС да се увеличава¹³.

На национално ниво много европейски страни търсят различни начини за намаляване на загубите от укриване на данъци, като стремежът е това да не става за сметка на икономическия растеж или заетостта. Като цяло **наказателните мерки преобладават в борбата със скритата икономика в Европа**. Съществуват обаче примери на интересни реформи, целящи насърчаване на участието в официалната икономика, които са дали резултати, показвайки, че навлизането на електронните разплащания и намаляването на данъчната и административната тежест са в обратна зависимост с нивото на скритата икономика. В Германия ре-

формата на „мини-работните места”, която освобождава от плащане на данъци и социални осигуровки до определен праг на доходите¹⁴, се оказва изключително успешна¹⁵. Някои южноевропейски страни, като Португалия, станаха пионери в усилията си да увеличат използването на е-фактурирането и електронни услуги за фискални цели чрез въвеждането на:

- задължително фактуриране за всички дейности и сертифицирани програми за фактуриране за компаниите с приходи над 100 000 евро;
- задължителна отчетност на търговски POS трансакции от страна на банките пред данъчната администрация;
- система за насрещна проверка на ДДС декларации при сделки с кредитни карти от банките.

България: Бюджетни мерки

В почти всички доклади за подготовката и/или изпълнението на държавния бюджет има общо твърдение, че една от целите на фискалната политика е да бъдат намалени размера и обхвата на скритата икономика в България. С изключение на Агенция „Митници”, която последователно през последните години докладва за специфични мерки за борба със сивата икономика, като цяло в тези доклади има много малко данни в подкрепа на това твърдение от страна на правителството. Противодействието на сивата икономика е сред средносрочните приоритети на правителството, обявени в Доклада към Законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2014 г. За следващата година са посочени три мерки, които следват този приоритет:

⁹ Šemeta, Algirdas, Tackling Tax Fraud and Evasion: Commission Sets out Concrete Measures, 2012, достъпно на: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/semeta/headlines/news/2012/06/20120627_en.htm

¹⁰ Европейска комисия, CASE, Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU -27 Member States Final Report, Warsaw: July 2013, достъпно на: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf

¹¹ Виж Бележка под линия № 10.

¹² Всички страни-членки на ЕС, без Хърватия и Кипър.

¹³ Виж Бележка под линия № 10.

¹⁴ Steiner, Viktor and Katharina Wrohlich, Work Incentives and Labor Supply Effects of the 'Mini-Jobs Reform' in Germany, DIWDiskussionspapiere, No. 438, 2004, достъпно на: <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/18290/1/dp438.pdf>

¹⁵ AT Kearney, The Shadow Economy in Europe, 2013, достъпно на: http://www.visaurope.com/en/about_us/idoc.ashx?docid=4d53b726-cd71-4ba5-a50b-735d11ca4075&version=-1

- (а) обратно начисляване на ДДС при сделки със зърнопроизводители в страната,
- (б) засилване на фискалния контрол върху вносните стоки от ЕС от високорисков тип,
- (в) изпълнение на ДДС при касово плащане.

Предложените мерки правилно целят да подобрят уязвимата от измами ДДС събираемост, но е малко вероятно да повлияят на цялостната бизнес среда и съответно на високите нива на проявление на скрита икономика в страната в дългосрочен период. Успехът на подобни мерки зависи силно от способността на правителството да прекрати разпространените практики за осигуряване на политически протекции на дадени фирми – явление особено видимо на местно ниво. Очакванията на правителството по отношение на първата

мярка са за намаляване на пропуските от ДДС с 200 – 300 милиона лева от изчисления според ЕК годишен размер на загубите от злоупотреби с ДДС от 1,2 милиарда лева¹⁶. Третата мярка наподобява първата, като се фокусира върху данъчното кредитиране на малки и средни предприятия (МСП), регистрирани по ДДС. Ако тези мерки постигнат очакваните резултати и при положение, че бъде реализиран амбициозния растеж на БВП от 1,8 %, заложен в Бюджета за 2014 г., би могло да се очаква ръстът на ДДС да достигне предвиденото от правителството увеличение от 8,5 % на годишна основа. Противно на смелата амбиция по отношение на ДДС, предвидените приходи от акцизи са скромни и не отговарят на демонстрираното силно желание от страна на правителството за решаване на проблемите с контрабандата.

Каре 1. Ефективност на регулаторните агенции

Две агенции са в центъра на общественото внимание по отношение на борбата със скритата икономика – Националната агенция за приходите (НАП) и Главната инспекция по труда (ГИП). След обществен и международен натиск двете агенции съществено увеличиха своя капацитет за установяване и наказване на укриване на икономически дейности. Те започнаха да развиват и все повече мерки за обучение и превенция, а в случая на НАП – да използват повече електронни услуги и да повишават удовлетвореността на клиентите.

През 2012 г. НАП публикува подробен годишен отчет¹⁷, съдържащ данни за контролната и правоприлагаща дейност на агенцията. НАП се опита да представи някои по-комплексни показатели за ефективност и управление на риска – тенденция, който би следвало да бъде насърчена и разширена. Според годишния отчет на НАП, през 2012 г. Агенцията е извършила 220 578 контролни проверки, в сравнение с 227 230 проверки през 2011 г. – намаление от около 3 %. Демонстриран е особено висок ръст – 243,8 % на проверките, свързани с правоприлагане на задължения за социално осигуряване, като един от обявените приоритети на Агенцията през 2012 г. Броят на извършените ревизии през 2012 г. е 13 418 – почти еднакъв с броя от предходната година (13 232). Разкритите укривани доходи в резултат на регулаторни проверки и ревизии е 3,072 милиарда лева, в сравнение с 3,097 милиарда лева през 2011 г. Не става ясно каква част от тези разкрити доходи са платени след съдебно признаване от длъжниците. Има намаление на изненадващите посещения на място и оперативните проверки – от 16 % през 2012 г., съответстващо също на намаляване на налагането на наказателни глоби, които спадат от 5,8 милиона лева на 4,7 милиона лева (намаление от 17 %). Санкциите също са намалели с 10 %, възлизайки на 3,4 милиона лева през 2012 г. Намалението на проверките на място и санкциите е резултат от въвеждането на стратегическо планиране.

¹⁶ Виж Бележка под линия № 10.

¹⁷ НАП, Годишен отчет, 2012 г.

Каре 1. Ефективност на регулаторните агенции (Продължение)

Годишният отчет на ГИТ¹⁸ е по-малко подробен и по-малко ориентиран към клиента в сравнение с отчета на НАП. От информацията в отчета става ясно, че през 2012 г. ГИТ са извършили 56 431 проверки – с 3 236 повече от проверките през 2011 г. Разкрити са 258 546 нарушения, от които 56,7 % са нарушения на трудовото законодателство и 43 % – нарушения на правилата за безопасни и здравословни условия на труд. Сред нарушенията на трудовото законодателство най-много са свързани със схеми на неформално плащане (33 367 нарушения през 2012 г.). От доклада не става ясно дали са предприети някакви наказателни действия.

От останалите агенции, участващи частично или изцяло в регулаторна дейност, свързана пряко с преследването на скритата икономика, Агенцията за безопасност на храните, Изпълнителната агенция по горите, и регионалните здравни инспекции не публикуват годишни отчети, докато Дирекцията за национален строителен контрол публикува отчет, който не представя цели и показатели за изпълнението им. Регионалните инспекторати по околната среда и водите публикуват месечни отчети за контролната си дейност, които обаче не позволяват адекватна оценка на ефективността и резултатността от дейността на контролните органи.

Противодействие на скритата икономика: заключения и препоръки

Индексът на скритата икономика за 2013 г. регистрира, че **скритата икономика в България продължава да бъде основна пречка пред икономическото развитие**, а практики като недеклариране на трудови отношения са широко разпространени и социално приемливи. Масовото недоволство от бизнес средата захранва обществените нагласи за укриване на данъци. Множество вече закъснели административни и структурни реформи продължават да изостават. Според различни изчисления около 1,45 милиарда лева годишно се губят от неплащане на ДДС и социални осигуровки, като тези числа вероятно са по-ниски от действителните стойности. Традиционни слабости на българската икономика, като наличието на силни олигархически структури и съществуването на неформални социални и икономически системи, мотивира проникването на скрити и незаконни дейности във всички сектори на българската икономика.

Независимо от това, през последните 10 години се отбелязва общо намаление в нивото на скритата икономика, което до голяма степен се дължи на напредъка на официалната икономика и на дългосрочни процеси, като например икономическата конвергенция и задълбочаването на кредитните пазари. Някои промени в регулаторната среда обаче също доведоха до пробиви, например въвеждането на задължителна регистрация на трудовите договори през 2003 г., или свързването в реално време на фискалните апарати със сървърите на НАП и др.

Както Центърът за изследване на демокрацията е отбелязвал многократно в свои анализи, използването на позитивни стимули, а не на наказателни мерки, би могло да стане основен двигател за подобряване на дългосрочните перспективи в противодействието на скритата икономика във всичките ѝ аспекти. Предвидените за 2014 г. промени в областта на ДДС са стъпка в правилната посока към олекотяване на тежестта върху бизнеса¹⁹, но тези мерки биха имали ограничен ефект ако не са част от по-широки реформи, мо-

¹⁸ ГИТ, Годишен отчет, 2012 г.

¹⁹ Център за изследване на демокрацията, Скритата икономика в България: 2011 – 2012 г., София, 2013 г., достъпно на <http://www.csd.bg/artShow.php?id=16342>

тивиращи по-голямо участие в официалната икономика. Вниманието следва да се насочи към продължаване на административната реформа в регулаторните органи с цел подобряване на техните услуги. В същото време увеличаването на броя на електронните разплащания и широкото въвеждане на услуги чрез електронно правителство биха могли да осигурят естествено органи-

чаване на скритите икономически дейности. Неспособността на българските власти за постигане на стабилен напредък в това отношение е неприемливо и спъва развитието на икономиката. Противдействието на скритата икономика изисква България да отбележи устойчив напредък в борбата с корупцията и организираната престъпност, и в ефективността на съдебната система.

Таблица 3. Бюджетни приходи и основни макроикономически показатели

Показател (млн. лв.)	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	I и II трим. 2013 г.
БВП (Текущи цени)	60 185	69 295	68 322	70 511	75 265	77 582	35 975
Износ (общо)	35 790	40 342	35 248	40 481	50 061	51 691	25 206
Износ стоки	26 427	29 736	22 882	30 435	39 560	40 668	-
Износ услуги	9 363	10 606	9 576	10 046	10 501	11 023	-
Внос (общо)	47 656	54 557	38 493	41 817	49 552	54 559	26 857
Внос стоки	40 624	46 581	31 066	35 878	43 422	47 762	-
Внос услуги	7 032	7 976	7 427	5 939	6 130	6 797	-
Крайно потребление	51 532	57 496	54 293	55 709	57 392	61 963	30 428
Бруто капиталобразуване	20 519	26 015	20 063	16 138	17 364	18 487	7 198
Преки външни инвестиции	17 700	13 157	4 766	2 251	3 416	2 539	1 256
Усвояване на ЕС структурни фондове	22	612	1 879	1 138	1 098	2 391	2 535
Данъчни приходи	13 921	16 125	14 358	13 500	14 467	15 290	7 744
Изпълнение бюджет (%)	110 %	96 %	76 %	100 %	101 %	99 %	47 %
Корпоративен данък	1 677	2 060	1 617	1 243	1 356	1 395	960
Данък в/у доходите на физическите лица	1 809	1 951	2 030	2 013	2 163	2 282	1 215
ДДС	6 599	7 486	6 433	6 267	6 612	7 152	3 639
Акцизи	3 315	4 052	3 845	3 568	3 860	4 048	1 806

Забележка: * Прогнозни данни на Центъра за изследване на демокрацията, официални данни, достъпни до юни 2013 г.

Източник: Министерство на финансите, НСИ, БНБ, Информация за управление и наблюдение на ЕС структурните фондове (www.eufunds.bg)