



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

СКРИТАТА ИКОНОМИКА В БЪЛГАРИЯ: 2015 – 2016 Г.

Policy Brief No. 64, септември 2016 г.

Правилното разбиране на динамиката и структурата на скритата икономика е от съществено значение за подобряване на управлението на публичния и частния сектор. В световен план две трети от предприемачите стартират скрити по един или друг начин за официалната статистика¹ и при подходящите условия (съвместимост на неформалните и формалните институции, високо доверие към правителството, правоохранителните и правораздавателните органи) те се формализират и интегрират в официалната икономика бързо и ефективно. Същевременно, **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 и постоянно** политическо внимание. Безпрецедентният глобален растеж на цифровизацията на икономическите дейности, конвергенцията между някои от тях и появата на чисто нови услуги 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 процесът на икономическа конвергенция в рамките на Европейския съюз и ограничаване на вредните въздействия на скритата икономика в България, обаче са необходими цялостни реформи, фокусирани върху функционирането на пазарните механизми и ефективността на администрацията.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Според *Индекса на скритата икономика 2015/2016 г.* **скритата заетост намалява** и от гледна точка на работодателите, и от гледна точка на населението. Намаляват както броят на случаите, в които се работи без договор, без да се плащат социални и/или здравни осигуровки, така и делът на хората с частично укрити социални осигуровки. Стойността на този обобщен показател е най-ниската наблюдавана през целия период 2002 – 2015/2016 г. Все още обаче **една четвърт от заетите укриват социални осигуровки**.
- Основните предизвикателства в сферата на скритата заетост са **по-пълното обхващане на младите заети (18-29 г.)**, и по-специално мъжете, както и **повишаване на осигурителния доход за специфични групи заети** (при които има най-чести и най-големи разминавания между реалния и осигурителния доход). Една трета от младите хора се осигуряват на доход, по-нисък от реалния.
- Организираните измами с ДДС са сред основните заплахи на организираната престъпност в България. Това е **вторият най-голям източник на приходи за организираната престъпност** след трафика на хора и преди търговията с наркотици и с незаконни цигари. Опасността от този вид престъпност произтича от преките фискални щети и компрометирането на конкуренцията в цели икономически сектори.
- Нерешен остава въпросът с **ограничаване на личното луксозно потребление под формата на фирмени разходи**. Предложените мерки от страна на Министерство на финансите (механизъм за връщане на ДДС върху потребление на фирмени активи за лични цели) за решаване на този проблем ще създадат неоправдано високи разходи за съобразяване за всички. Показният контрол на МВР за установяване на произход на луксозни коли в морските курорти не е нито ефикасен, нито ефективен.
- Без **съществено подобряване на публичните услуги** и удовлетвореността на гражданите и бизнеса от тях и **по-високо доверие в институциите и в справедливото разходване на публични средства** не може да се очаква промяна в данъчния морал, а от там и в поведението, скриващо икономическа дейност.

¹ Изказване на проф. Колин Уилямс от Шефилдския университет на конференция „Справяне със скритата икономика в Македония: използване на добри европейски практики за растеж и работни места” – Скопие, 13 октомври 2015 г.

* Тази публикация е подкрепена финансово от Българо-швейцарската програма за сътрудничество и от Икономическия и социален изследователски съвет на Великобритания. Мненията, изразени в нея не отразяват позицията на Българо-швейцарската програма за сътрудничество или на Икономическия и социален изследователски съвет.



Конкурентоспособност на българската икономика

Въпреки че България продължава да бъде сред най-неконкурентоспособните държави, заемайки 50-то място от 61 икономики, следени от Института за развитие на управлението (Лозана, Швейцария), то настоящата година носи много положителни сигнали (ръст с 5 места в общата класация през 2016 г. спрямо 2015 г.) и може да очакваме продължаващо изкачване в класацията, макар и бавно.

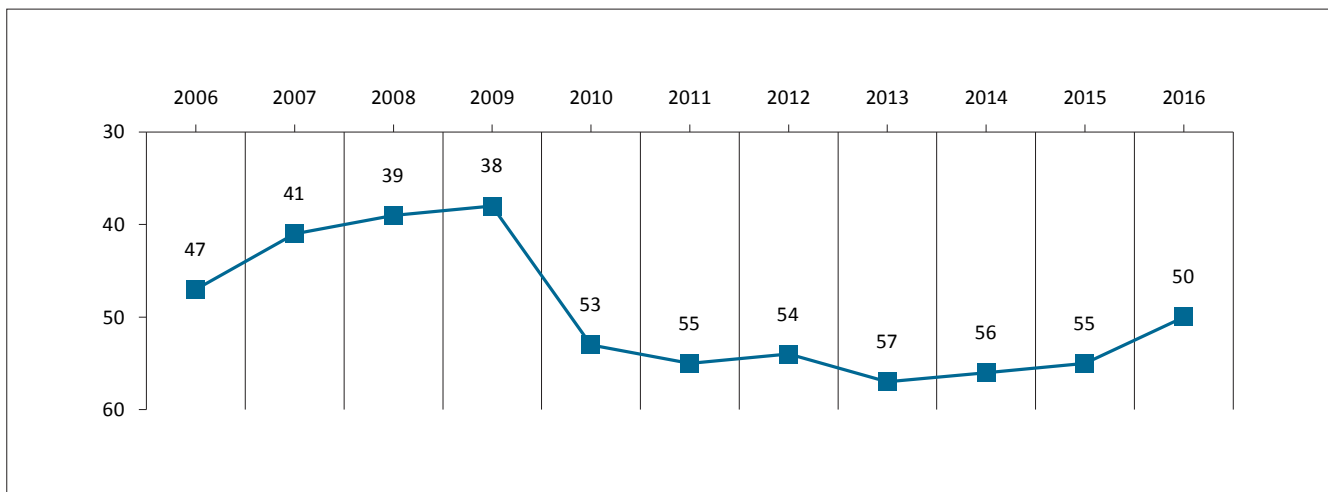
Брутният вътрешен продукт ускорява ръста си до 3 % през 2015/2016 г. и макар нивото му да е скромно в сравнение с ръста от 6-8 %, реализиран през периода 2002 – 2007 г., изглежда устойчиво. Сред ключовите предимства на българската икономика са ценовата конкурентоспособност, благоприятната данъчна среда и финансовата стабилност. Машиностроенето и износът на ИКТ услуги традиционно продължават да се представят силно и да расте техният износ. Въпреки повишеният риск върху финансовата система в следствие на фалита на КТБ, показал съществени пропуски в банковия и финансов надзор и високата междуфирмена задлъжнялост, стрес-тестовите на банките показаха липса на сериозни финансови проблеми. Но недоверието в регулаторните органи и в банките с български собственици ще продължат да хвърлят сериозна сянка на съмнение върху дейността на формалните институции.

Безработицата вече е на нива от 9 %, което е положителен сигнал на фона на последните две години, но пазарът на труда остава неефективен. Повеќе от една трета от тях, между 130 000 и 140 000, са дългосрочно безработни, като над 30 000 не са работили изобщо през последните 8 години. Пикът на дългосрочната безработица е бил през 2013 г., като намалението през следващите години се дължи основно на пенсиониране на дългосрочно безработните.

Образованието има пряко влияние върху способността за намиране на работа. Докато при висшите коефициентът на безработица е едва 4,1 % и това отразява нормалната динамика в търсене на нова работа, преход към самонаетост или стартиране на бизнес и възползване от социалната система (при осигуряване на сравнително високи нива), за да има по-голяма гъвкавост на пазара на труда, при средното образование безработицата е близка до средната за страната – 9,2 %, то при основното и особено (23,6 %) при началното ситуацията е твърде тревожна (45,7 %)

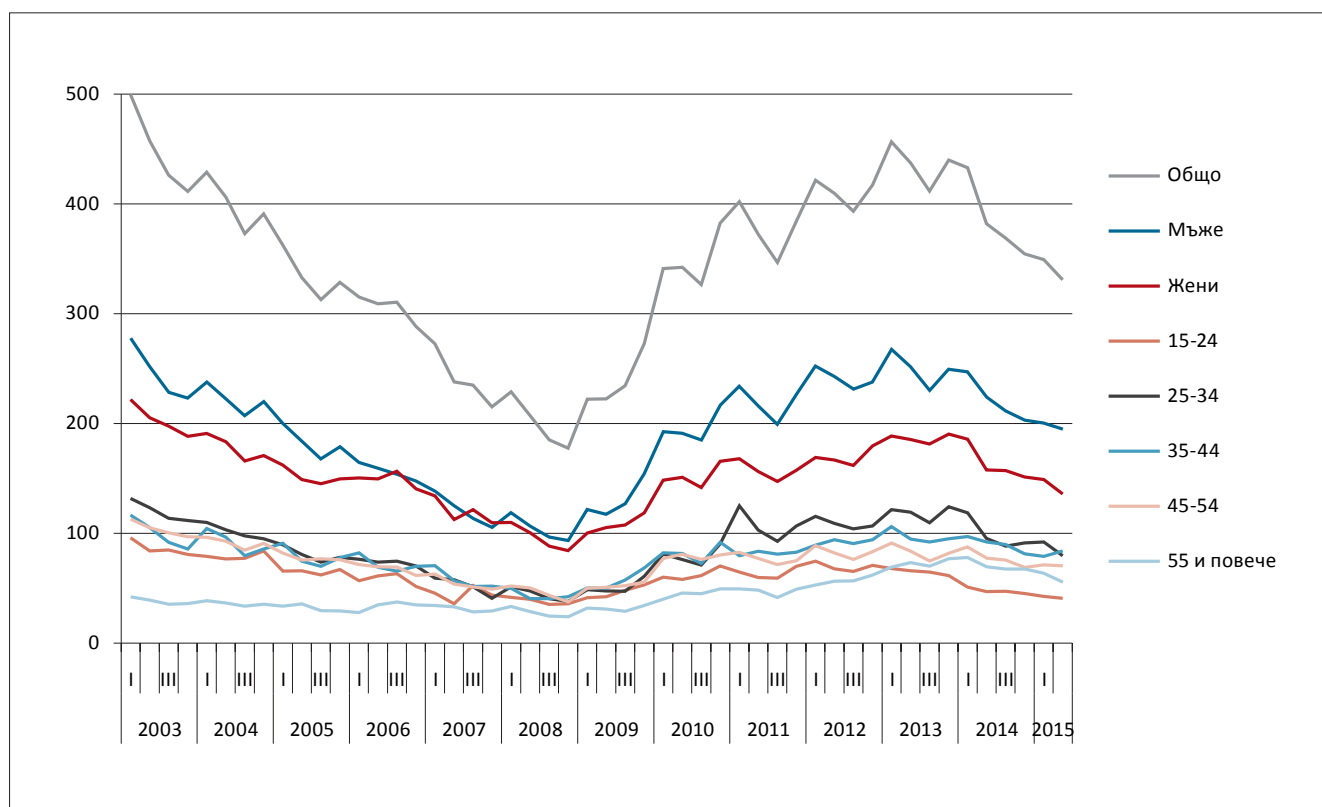
Макар и стряскащо високи, данните за младежката безработица – между 15 и 24 г. (21,6 %), не са толкова обезпокоителни, защото става дума за около 40 хиляди души, една част от които просто се възползват от социалната система, намират се в скритата икономика и с течение на времето ще бъдат лесно обхванати стига да имат образование. Останалите кохорти са много по-големи (например безработните в групата на 25-34 годишни-

Фигура 1. Обща класация по конкурентоспособност – позицията на България



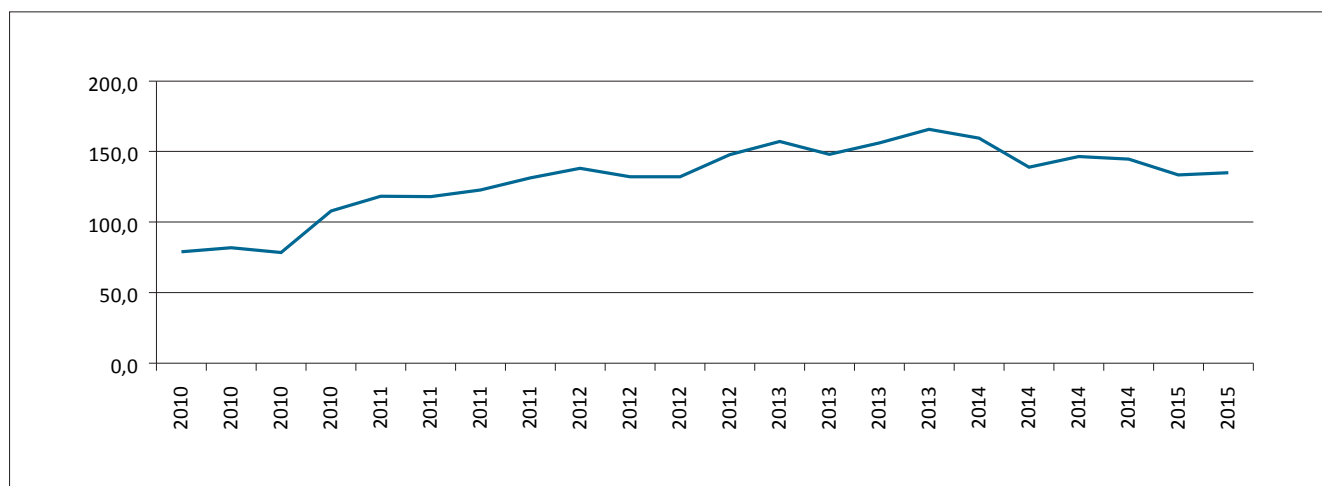
Източник: Годишник на световната конкурентоспособност, 2016 г.

Фигура 2. Динамика на безработните лица на тримесечие (в хиляди души)



Източник: Национален статистически институт, 2003 – 2015 г.

Фигура 3. Динамика на дългосрочно безработните (в хиляди)



Източник: Национален статистически институт, 2010 – 2015 г.

те са 80 000, но коефициентът на безработица е едва 10,4) поради разликите в раждаемостта през 80-те и 90-те години. В дългосрочен план ще има повече пенсионирани, отколкото новонавлизащи на пазара на труда. Ключов проблем за българската икономика остава **изтичането на квалифици-**

рани кадри зад граница в следствие на голямата разлика в заплащането. Според Индекса на световната конкурентоспособност на таланти на IMD България е на 89-то място от общо 93 държави по „изтичане на мозъци” и на 88-мо място по „привличане на мозъци”.

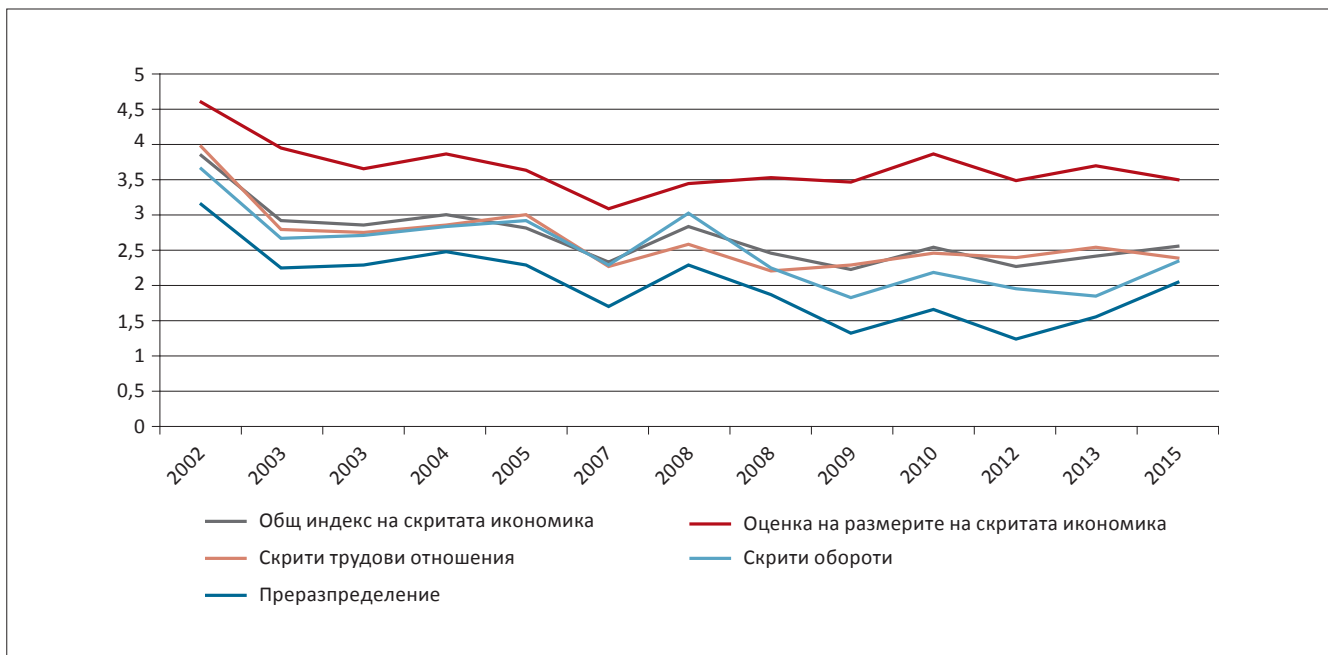
Индекс на скритата икономика за 2015/2016 г.: компоненти и динамика

През 2015/2016 г. стойностите на индекса на скритата икономика при бизнеса и населението бележат **разнопосочно развитие** спрямо 2013 г., показвайки едновременно **изсветляване на скритата заетост** през данни от изследванията както на населението, така и на бизнеса, намаляване на оценката за размерите на скритата икономика от страна на бизнеса и увеличение на оценките му за скриване на обороти и неплащане на данъци, мита и акцизи. Сред под-индексите на скритата икономика, формирани от бизнеса, **най-ниската стойност е за дела на наетите без договор**, а тя от своя страна е **най-ниската за този показател за целия период след 2002 г.** За този резултат принос имат различни фактори: рутинните и неплащаните проверки на Главна инспекция по труда във високо-рискосите сектори за недеklarирана заетост (търговия на дребно, ресторантьорство, строителство и производство на облекло и сезонните проверки в хотелиерството), широко разпрос-

транената практика да се проверява за платени социални и здравни осигуровки на желаещите за покупка на стоки на лизинг, проверките от страна на общо-практикуващите лекари и болниците при посещения и т.н. По подобие на кредитния бум през 2005 – 2008 г., който доведе до изсветляване на доходите на средната класа, която се обзаведе с жилища, лизингът през 2013 – 2015 г. оказа допълнителен натиск за изсветляване на работните места при по-ниско-доходните групи.

Данните на Главна инспекция по труда (ГИТ) показват намаление с 26 % на броя на откритите лица без трудови договори при извършените проверки през 2014 г. спрямо 2013 г. В относителен дял спрямо извършените проверки съотношението е 4,5 % спрямо 5,3 %², което е много близко до данните от националното изследване на скритата икономика на населението на Центъра за изследване на демокрацията – 5,2 % за 2015 г. и 6,9 % за 2013 г. Въпреки позитивния ефект от проверките на ГИТ, **алгоритмите за селекция на извадката за проверка могат да бъдат подобрени**, след като откриват по-малко или сравнимо толкова липсващи договори, колкото са математически очакваните. Въпреки че през 2014 г. са проверени

Фигура 4. Индекс на скритата икономика, 2002 – 2015 г.



Източник: Изследване на скритата икономика на бизнеса (ИСИБ) 2002 – 2015 г. на Центъра за изследване на демокрацията.

² Доклад за дейността на ИА ГИТ през 2014 г. и Доклад за дейността на ИА ГИТ през 2013 г. Достъпни на: <http://www.gli.government.bg/page.php?c=40>

25 % нови предприятия (за първи път), резултатите пораждаат основателни съмнения, че цената на съобразяване с трудовите регулации за много предприятия (75 %) се увеличава нецелесъобразно с проверките от страна на ГИТ. Значителна част от санкционираните нарушения са несъществени особено в по-малките фирми (липса на графици за отпуски, работни графици, несъхраняване на графичите за период от три години, липса на правилници за безопасност на труда и т.н.). Като положителна промяна следва да се определят **промените в Кодекса на труда³, които освободиха фирмите поне частично от прекомерна бюрокрация**. От гледна точка на някои фирми е икономически по-изгодно да поемат риска да платят глоба при проверка, отколкото да поддържат актуални съответните документи. Негативна, но често срещана практика в българското законодателство е **да се товарят с високи разходи за съобразяване с трудови, а и други регулации, всички фирми, вместо тези с по-висок риск**.

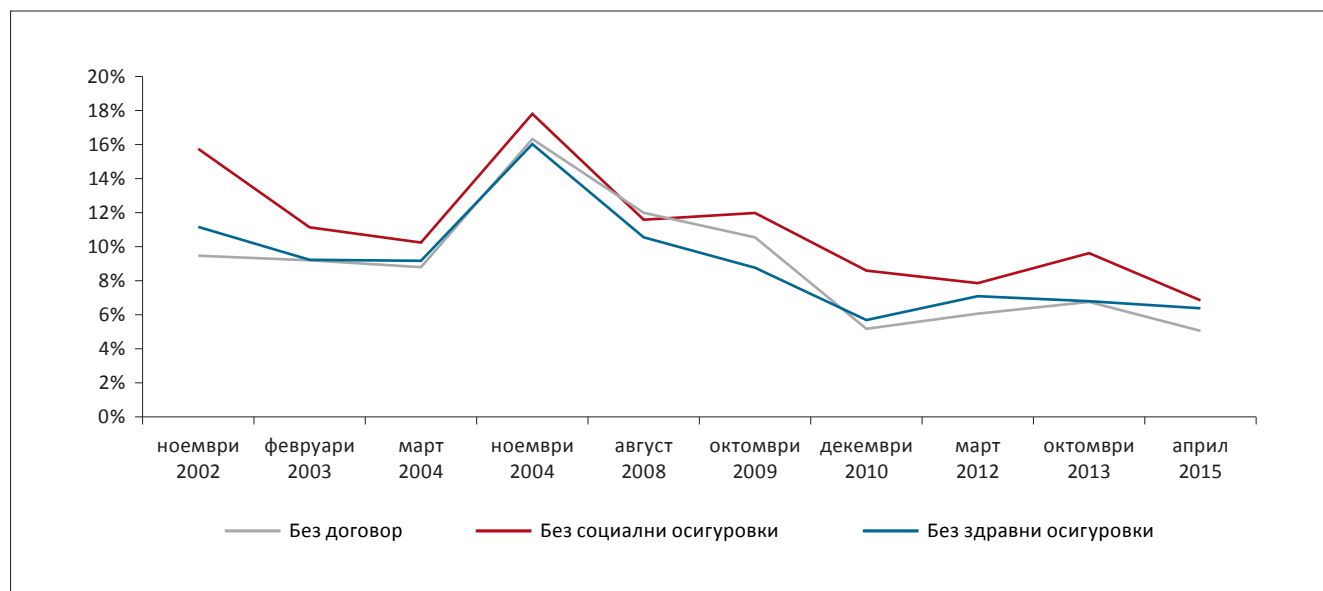
Допълнителен натиск за намаляване на укриването на социални и здравни осигуровки и данък общ доход от недеklarирани работни места са приетите вътрешно-управленски мерки в Национал-

ната агенция по приходите през 2014 г. за свързване и логическа проверка на редица декларации⁴, които имат възпиращо действие за фирмите да подават неточни микро-данни. В сравнение с 2013 г. **намалява както броят на работещите без здравни и социални осигуровки, така и на тези, които се осигуряват на по-ниски суми от реално дължимите**.

Повече от **два пъти намалява делът на социално-неосигурените** и над **1,5 пъти намалява делът на здравно-неосигурените** за периода 2002 – 2015 г., но въпреки това **през целия период около една четвърт (± 5 п.п.) от работещите се осигуряват на по-ниска от реално дължимата сума и общо около 40 % (±10 п.п.) са заети по някакъв начин скрито** (нямат договор или имат, но клаузите му се разминават с реалността и се осигуряват на по-ниска сума от дължимата реална) в икономиката на България.

Ако се допусне, че нормалното ниво на безработица в българската икономика е около 5-6 % (стойност, приемана от икономистите за много страни⁵, а заедно с това и най-ниската постигана в България във време на стабилен дългосрочен растеж

Фигура 5. Изцяло скрита заетост (като дял от работещите)



Източник: Изследване на скритата икономика на населението (ИСИН), 2002 – 2015 г., Център за изследване на демокрацията.

³ ДВ бр. 54 от 17 юли 2015 г.

⁴ Например образци No. 1 и 6.

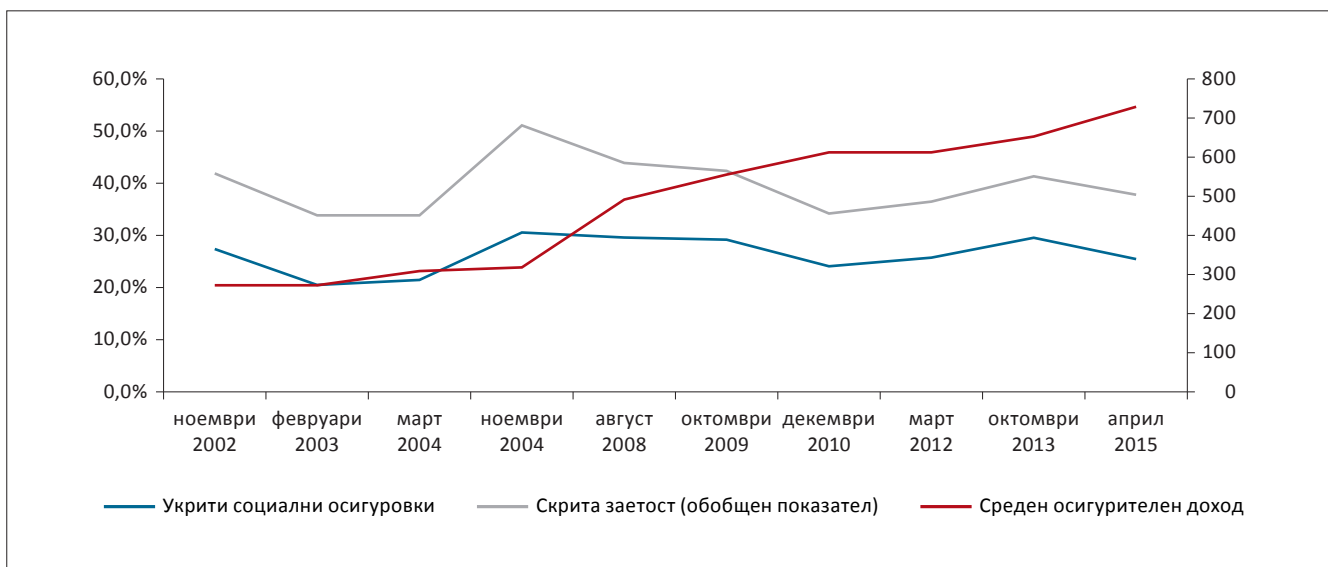
⁵ Например за САЩ виж: Williams, J. (2015) Update of "What is the New Normal Unemployment Rate", <http://www.frbsf.org/economic-research/files/el2011-05-update.pdf>

в периода 2002 – 2009 г.), както и че съществува някакво нормално ниво на изцяло скрита заетост (1-2 %), вероятно България е **близо до максимума на обхващане на работещите във формалната икономика при сегашното качество на националните институции** (в момента 90 % от работната сила са формално заети). Все още обаче страната е далеч от изсветляване на пълния доход от трудови дейности. Разбира се, съществуват различни групи хора, които биха могли да бъдат допълнително обхванати, но разходите по това (както преките, така и непреките през натоварването на останалите) са запретиелно високи при съществуващия инструментариум на ГИТ и НАП. Най-често става дума за **семейна трудова заетост** в изцяло или частично скрита икономическа дейност (селско и горско стопанство, търговия на дребно, събиране и рециклиране на отпадъци, строително-и авторемонтни дейности, автомивки и други) или за **заетост в нелегален бизнес** – кражби и измами, търговия с наркотици, проституция и сутеньорство и т.н. Изсветляването в тези случаи би следвало да бъде основано на мерки за развитие на предприемачеството, социални грижи или правоохранителни мерки, насочени към ограничаване на престъпността.

В същото време е необходимо да се продължат и осъвременят **мерките за изсветляване на реалните суми, върху които се осигуряват заетите**. За последните 13 години реалният осигурителен доход се е увеличил близо три пъти (по-точно 2,81 пъти),

докато ръстът на БВП на глава от населението в паритет на покупателната способност за същия период е по-малък от два пъти (по-точно 1,92 пъти). Този ръст се дължи частично на повишаването на минималните и максималните осигурителни прагове, но най-вече на повишението в средната заплата на наетите по трудово и служебно правоотношение (3,5 пъти за периода 2002 – 2015 г.) и на общия доход (макар че това става с по-нисък темп от около 2,2 пъти). С течение на времето **по-високодоходните групи изсветляват по-бавно** и дори се наблюдава известно **„отдръпване” от плащането на социални осигуровки** (на тези, които могат да си го позволят – самонаети, собственици на фирми). Това **„отдръпване”** от социална ангажираност към обществото чрез данъците се вижда най-ясно при най-богатите – собствениците на фирми, професионалните мениджъри и висшите служители, които **„заместват”** дохода (върху който трябва да плащат социални и здравни осигуровки и данък общ доход) чрез **„корпоративно потребление”** на стоки и услуги, които техните съграждани с по-нисък доход **плащат от дохода си след като той е обложен**. Примери за това са луксозното потребление на служебни автомобили (системно надхвърлящи бройката и класовете, използвани от съотноситими западни фирми) и яхти за лични цели, най-висок клас умни телефони с максимален абонамент за интернет, включително и в чужбина по време на почивки, както и отчитането им като командировки, разходи за енергия и вода в лични къщи като служебни или за строителни

Фигура 6. Динамика на скритата заетост и средния осигурителен доход



Източник: Изследване на скритата икономика на населението (ИСИН), 2002 – 2015 г., Център за изследване на демокрацията.

цели и т.н. Необходимо е да се въведат тавани за данъчно признати разходи за служебни автомобили, съпоставими с тези в други европейски страни. От друга страна, немалка част от укриването сред най-високодоходните групи се стимулира от данъчното законодателство, което е силно регресивно, изпълнено е с удобни изключения именно за луксозното потребление, и се прилага избирателно, като най-потърпевши са отново ниско-доходните групи.

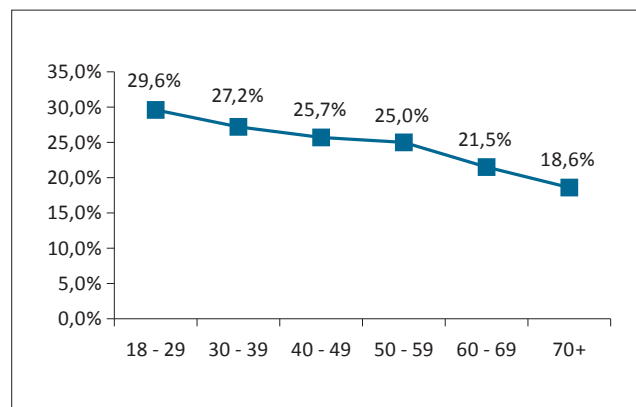
Въпреки че през 2015/2016 г. се наблюдава подобрене и по отношение на укриването на социални осигуровки (спад с 4,1 п.п. спрямо 2013 г.) до 25,5 %, и на цялостния индекс **скрита заетост** (спад с 3,4 п.п. спрямо 2013 г.) до 37,8 % до нива от преди 2012 – 2013 г., то е **необходимо да се вземат допълнителни мерки**, но съобразени с типологичните особености на различните групи. Във възрастовата група 18-29 г. е **най-големият дял работещи без договор и осигуряващи се под реалната работна заплата**. С течение на времето работещите влизат във формалната икономика, при това жените правят това **по-бързо** спрямо мъжете и с **по-малка разлика в сумите за осигуряване**, понякога дори и по-високи от реално получаваните, с оглед очакваното излизане в майчинство. С 5,5 п.п. по-малко жени (23,6 %) се осигуряват на по-ниска от реалната сума спрямо мъжете (29,1 %). Фактът, че социалните плащания са на база осигурителен доход в период, предхождащ забременяването (а не са фиксирани), допринася както за изсветляването на доходите на жени във фертилна възраст от високо-доходните групи (над 1 500 лв. месечно), така и за известно подпомагане на планирната раждаемост в семейства, които могат да предоставят по-качествено образование на децата си.

През 2015 г. се прие възможност за сключване на еднократни трудови договори, с което се очакваше известна легализация на скритата временна заетост. От извършените проверки на Главна инспекция по труда (ГИТ) става ясно, че се откриват по 4 нарушения на проверка (10 300 нарушения в 2 600 проверки), но само 1,2 % от всички (122 случая) липсват договори. Обикновено липсва писмен договор изобщо, не е регистран в НАП или работникът не е получил копие от него и от уведомлението за регистрацията в НАП преди да бъде допуснат до работа. Въпреки че данните показват намаление по този показател (през 2014 г. тези нарушения са 1,4 %), това е индикатор или че

мярката с еднократните договори не работи, или че проверките на ГИТ не са били и вероятно още не са ефективни.

Тенденциите, наблюдавани върху обобщените данни от всички вълни през последните 13 години, са за **изсветляване** на икономическите дейности с **повишаване на възрастта**, за **по-голямо включване** във формалната икономика (чрез договори) с ръста на дохода, но същевременно и за **скриване на част от социалните осигуровки с ръста на дохода** (особено на тези с доход от 1 500 до 2 600 лв.). Съвсем естествено тези, на които им предстои скорошно пенсиониране, имат по-висока мотивация да настояват да бъдат осигурявани на реалната си заплата, за да получат по-висока пенсия. Именно заради това наблюдаваме и най-големия относителен спад в този дял в групата на възрастта за пенсиониране.

Фигура 7. Дял на населението със социални осигуровки под реалната заплата спрямо възрастови групи



Източник: Изследване на скритата икономика на населението (ИСИН), 2002 – 2015 г., Център за изследване на демокрацията.

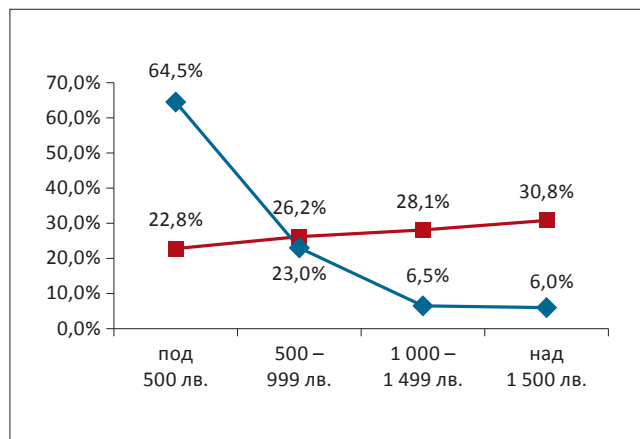
Многократно се поставят на обществено обсъждане въпросите за **повишаване на минималните и максималните прагове за обществено и здравно осигуряване**. От една страна това би довело до по-високи приходи и ще бъде от значителна полза за социалните и здравните системи, но от друга – е свързано с рискове. Покачването на максималните прагове на осигуряване ще доведе и до неминуемо покачване на тавана на пенсиите, което кумулативно няма да доведе до съществено подобряване на материалното положение на пенсионерите с най-ниски пенсии, а дори може да се генерира недостиг в системата. Мерки по

отношение на **намаляването на дела на укриване и неплащане на пълен размер на социални осигуровки в рамките на досегашния таван**, и особено сред групата на 18-29 годишните⁶, обаче биха повишили приходите в държавното обществено осигуряване и би било възможно увеличение на пенсиите на най-нискодоходните групи, а и би допринесло за устойчивостта на пенсионната система. **Тези мерки обаче трябва да бъдат пряко свързани с очакванията на младите хора и средната класа** спрямо държавата и публичните услуги, които те получават, за да имат **по-високо доверие** в институциите. Поради изключително ниските нива на заплащания в най-нискодоходните групи **е допустимо държавата постепенно да вдига минималните осигурителни доходи** с цел изсветляване на доходите в най-нискодоходните групи. Това обаче трябва да става избирателно като е необходимо да се **отчитат регионалните специфики** (т.е. реалният доход).

Увеличаващото се недоволство от качеството на публичните услуги – здравеопазване, образование, правосъдие и т.н., и липсата на **чувство за справедливост и солидарност** са сред факторите, допринасящи за увеличеното скриване на доходи. По-богатите имат **по-големи възможности за скриване**. До този момент **социалните услуги** (прием в детска градина, прием в занималня) приоритетно са били насочени към **ниско-доходните групи** и това в известен смисъл е нормално и стандартно за развитите страни. Без обаче държавата да осигури качествено образование и здравеопазване **на средната класа** тя от своя страна няма да плаща на държавата колкото може. Реалността в българското образование е, че образователните стратегии са насочени към медианното ниво и дори по-ниски нива и съответно семействата от средната класа са принудени да инвестират в допълнително образование, често „скрито“ (под формата на недеklarирани частни уроци). В този смисъл заслужава одобрение промяната в *Закона за предучилищното и училищното образование*, която предвижда финансиране на частните училища. Без реформа обаче, която да овластява родителите в управлението на училищата през настоятелствата, едва ли може да се очаква по-

висока удовлетвореност. Подобна е ситуацията и в здравеопазването, където настоящата система предоставя здравни услуги доста под очакванията на населението. В такава ситуация моралният релативизъм става оправдан и трудно преодолим. **Между 16 % и 41 % от населението би укрило доход, осигуровки и данъци, ако има възможност**. Нещо повече – съществува вътрешен дисбаланс както сред младите, така и сред средната класа по отношение на скриването на доход, водещ до по-високо нетно възнаграждение на по-ниско квалифицирани кадри само защото са в сенчестата икономика.

Фигура 8. Дял на населението със социални осигуровки под реалната заплата спрямо доходни групи (синьо) и дял на заетите по официални доходни групи (червено)



Източник: Изследване на скритата икономика на населението (ИСИН), 2002 – 2015 г., Център за изследване на демокрацията и НАП, 2014 г. (доход, получен през 2013 г.).

Не съществуват статистически значими различия в недеklarираната заетост в малките градове и селата, но живеещите в не-урбанизираните населени места имат по-ниска склонност да се ангажират със скрита икономика⁷. Последното очевидно не се отнася за популярното в по-малките населени места собствено стопанство и кооперативни дейности. **София значимо се различава** от останалите населени места по по-големия брой **недеklarирани работни места** (липса на догово-

⁶ Децата на родителите на прехода, на които им предстои скорошно излизане в пенсия, без те самите в голямата си част да са допринасяли за пенсионната система, поне през 90-те, заради безработица, скрита икономика, многократно по-ниски доходи в сравнение с периода след влизане в Европейския съюз и т.н.

⁷ Dzhokova, R. Examining the drivers of participation in the informal economy and tax evasion in transition settings: The case of Bulgaria, Master Thesis, University of Sheffield, 2015.

ри или по-високи реални доходи от официално записаните в договорите). Най-често в скритата икономическа дейност се срещат следните групи заети и самонаети: таксиметрови шофьори, детегледачки, фризьорки, даващите частни уроци и работещите в секторите на авторемонтни и строително-ремонтни дейности, търговия на дребно на открито или в малки обекти, както и в по-малките обекти за обществено хранене и пиене.

В същото време най-негативните ефекти от скритата икономическа дейност за бюджета и за обществото са в други сфери (източване на ДДС и продажба на акцизни стоки без акциз и ДДС, контрабанда на стоки), а негативните ефекти от скритата икономика в посочените сектори **не са толкова фискални, колкото икономически** – например липсата на гаранции за качеството на извършените ремонти, ниско качество на предоставяните услуги поради лесното влизане на пазара и т.н.

Ефективност на регулаторните агенции

Много често участието в скритата икономика се обяснява предимно с фискални аргументи, но на практика често **не размерът на данъка възпира предприемачите** от плащането му, а **администрирането му**; не невъзможността и цената да се получи определен лиценз или разрешение за дейност, а спазването и цената на административните изисквания в последствие. През годините важен фактор за скритата икономика в България беше желанието да се скриеш не от държавата, а от организираната престъпност, а очакванията бяха, че тя имат достъп до данните на държавата за всеки по-голям бизнес. Функционирането на регулаторните агенции има непосредствено пряко влияние върху скритата икономика през много характеристики на дейността им:

- **Цена на влизане в обсега на регулация** (регистрация). В миналото, по времето на съдебната регистрация на фирмите много микро-предприемачи изобщо не искаха да регистрират фирма, защото им беше твърде скъпо и трудно. В сферата на опериране на малки магазини за хранителни стоки, заведения за пиене и хранене, например, е често срещано явление

обвързването на едно дружество с един обект, защото е по-евтино и лесно да смениш собствеността на дружеството, отколкото да кандидатстваш за съответните разрешения наново.

- **Цена на съобразяване с регулациите**, включително транзакционните разходи по проверки от страна на регулаторните агенции. Много микро-предприемачи предпочитат да работят скрито не защото искат да спестят данък печалба, данък добавена стойност, социални осигуровки и т.н., но защото съпътстващите разходи за поддържане на документацията за касов апарат, дневници и изискуемото счетоводство ги спира да излязат на светло.
- **Механизъм на избор на лица, спрямо които регулаторите прилагат контрол**. Липсата на оценка на риска довежда до неоснователно натоварване на масата съобразяващи се и необхващане за целите на контрола на системните или политически обвързаните нарушители. Неразкрити конфликти на интереси или дори завладени регулатори могат да използват целенасочено средствата на контрола, за да затруднят или дори да фалират конкурент или бизнес-неприятел.

Национална агенция за приходите е институцията с най-много отговорности и натоварена с високи обществени очаквания да се бори със скритата икономика. Според доклада на НАП за дейността за 2015 г. тя е извършила 230 663 проверки, което е с около 7,5 % повече от проверките през 2014 г.⁸ Разследванията (оперативните проверки) и ревизиите от друга страна продължават да спадат като брой. Първите са намалели от 31 587 през 2013 г. на 23 129 през 2015 г. Ревизиите – от около 11 316 през 2014 на 10 215 през 2015 г. Разкрити са допълнително установени задължения с фискален ефект от около 1,8 млрд. лв., почти колкото и през 2014 г., но не е ясно колко от тях са били потвърдени от съда или са били отхвърлени. Вниманието на НАП през последните години беше насочено към проверки, свързани с плащането на социалните осигуровки, което е и допълнителен фактор за изсветляване именно в това отношение, както е видимо от данните от *Изследванията на скритата икономика на бизнеса и населението* на Центъра за изследване на демокрацията.

Следва да се отбележи, че от няколко години НАП систематично прави оценка на риска на отделни

⁸ Годишен отчет за дейността на Националната агенция за приходите за 2015 г., <http://www.nap.bg/page?id=100>

Таблица 1. Оценки на риска

Риск	Годишна щета млн. лв.	Брой рискови лица	Дял рискови лица
Укриване на данъци и продажби от лица, извършващи туроператорска дейност	102	1 000	85 %
Неотчитане на приходи от оказване на допълнителни услуги и развлечения в туристическите обекти	26	2 000	85 %
Завишаване на разходите в търговията на дребно с хранителни стоки от големите търговски вериги	21	Ограничен брой	51 %
Неотчитане на приходите от дейност фризьорство и козметика и сродни дейности, свързани с красота и здраве	24	10 000	82 %

Източник: Национална агенция за приходите.

пазари и групи предприятия и след това ревизорите и контролорите правят проверки върху извадки от предприятия, получени при тази оценка на риска. За периода 2009 – 2015 г. са направени 21 такива оценки. Те дават обобщена оценка на щетата за фиска, оценяват се общият брой лица, попадащи в групата, и се оценява делът на рисковите лица, от които да се правят извадките за проверки. Самите пазарни ниши/области също се получават при една мета-оценка на риска и съвсем естествено делът на рискови лица в тях е висок спрямо статистическото очакване за намиране на нередност и избягване на данъчно задължение при случайна проверка на случайна фирма. Оценката на риска, извършвана от НАП, намалява транзакционните разходи за съобразяване на „белите“ фирми като фокусира вниманието върху по-високо-рисковите.

По-голяма част от оценката на риска в НАП е насочена към **честотата** (за сметка на по-малкия размер), което е необходимо, за да се изпрати авторитетен сигнал в обществото, че НАП работи и ограничава сивата икономика. НАП остава длъжник на обществото за липсата на оценка на риска от бизнеса на олигарсите в българската икономика и системните рискове за икономиката (от които зависят много други икономически индикатори, цялостната конкурентоспособност и дори финансовата стабилност). Такива необходими сфери за оценка на риска са: **трансферното**

ценообразуване, използвано от големи мултинационални компании със значително пазарно присъствие, които могат да изнасят печалба в чужбина и да държат монополно високи цени за крайния потребител, от което да страда цялата икономика (случаят с горивата), **капиталови мрежи, които създават финансова несигурност** (например големи експозиции в банки към свързани лица или инвестиции от пенсионни дружества към свързани лица), но и могат да прилагат форми на прехвърляне на печалба от едно дружество към друго с голямо обществено значение, **футболни клубове**, исторически свързани с организираната престъпност и хулиганска престъпност с голям риск към фиска и т.н.

Главна инспекция по труда за разлика от НАП е направила по-малко проверки през 2015 г. (50 229) спрямо 2014 г. (52 543) и 2013 г. (55 952)⁹. По време на тези проверки са били констатирани 222 245 нарушения, най-голямата част от които са на изискванията за безопасност на труда (111 895), следвани от тези на Кодекса на труда (109 670). Санкциите през 2015 г. са 9 408 срещу 9 817 предишната година, което е слаб индикатор за повишена ефективност, но е напълно възможно проверяваните вече да са си научили урока, още повече че голяма част от проверките на ГИТ са в предприятия, които вече са посещавали и съответно те са могли да изпълнят предписанията. ГИТ следва да разработи собствена система

⁹ Доклади за дейността на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ през 2015, 2014 и 2013 г. <http://www.gli.government.bg/page.php?c=40>

за оценка на риска или да използва видоизменена оценка на риска за социалните осигуровки, използвана от НАП, за да намали цената на съобразяване (проверките) за фирмите. Следва да се отбележи, че за разлика от добрата практика на НАП, ГИТ предоставя годишния си доклад във форма, неудобна за по-нататъшен анализ и обработка.

Контролната функция на редица други регулаторни агенции, които обикновено остават извън анализите на скритата икономика, остава съществен фактор в натиска върху бизнеса и заслужава повече внимание. Като правило тя е силно фокусирана върху наказанието на неправомерно поведение и широко обхващане на всички субекти на проекта за сметка на превенцията и сътрудничеството. Например, при направени 136 проверки от Регионалната инспекция по околната среда и водите в Пловдив през август 2015 г. са започнати 5 наказателни процедури, от които завършват 2 с общ фискален ефект от 4 100 лв. За периода януари – август 2015 г. от същата агенция са извършени общо 984 проверки, а средната наложена санкция на извършена проверка е 212 лв.¹⁰ Реалният приход е по-нисък, защото част от наказателните постановления се обжалват успешно. Дори само пряко вложените ресурси по тези проверки (за сметка на инспекцията, без цената, платена от проверените) многократно надминават ефекта от санкцията. Подобни случаи могат да се намерят както на централно, така и на регионално и местно ниво. И макар с навлизането на ЕС фондовете да се забелязва подобряване на работата на контролните агенции, редица от тях извикват основателно притеснение, че създават корупционен риск със своята дейност. Повечето от **контролните институции нямат нито установена процедура за оценка на риска**, нито предоставят пълна, навременна и надеждна информация за дейността си и за плановете си, така че фирмите да могат да планират адекватно стратегията си по съобразяване с регулаторните изисквания, важна част от които е извършваният контрол¹¹.

Източването на ДДС: черната част от скритата икономика

Според Изследването на скритата икономика на бизнеса **мениджърите са разтревожени от увеличение случаи на укриване на обороти през 2015 г.** (вкл. незаконен внос/износ, отчитане на по-ниски обороти и по-високи разходи) и скритото преразпределение (укриване/неплащане на данъци, мита и акцизи) и източването на ДДС. Най-чувствително е влошаването (с около 1 индексен пункт) едновременно на незаконния внос/износ и източването на ДДС (най-често чрез фиктивен износ). Това се случва на фона на претенциите на НАП, че фискалният контрол, приет с промените в *Данъчно-осигурителния процесуален кодекс* от 2013 г. и в сила от началото на 2014 г.¹², пресича фиктивните вътрешно-общностни доставки (износ). Аргументите са, че ръстът на данъчната основа на вътрешно-общностните придобивания (внос от ЕС) за периода януари – юли 2015 г. спрямо същия период през 2014 г. е 19,7 % (311,6 млн. лв. физически ръст) и той изпреварва повече от три пъти ръста на вноса според НСИ (5,4 %). Данните противоречат и на официалната позиция на българското правителство, че по-високите бюджетни приходи през 2015 и 2016 г. се дължат изцяло и единствено на по-добрата работа на контролните и правоохранителни органи.

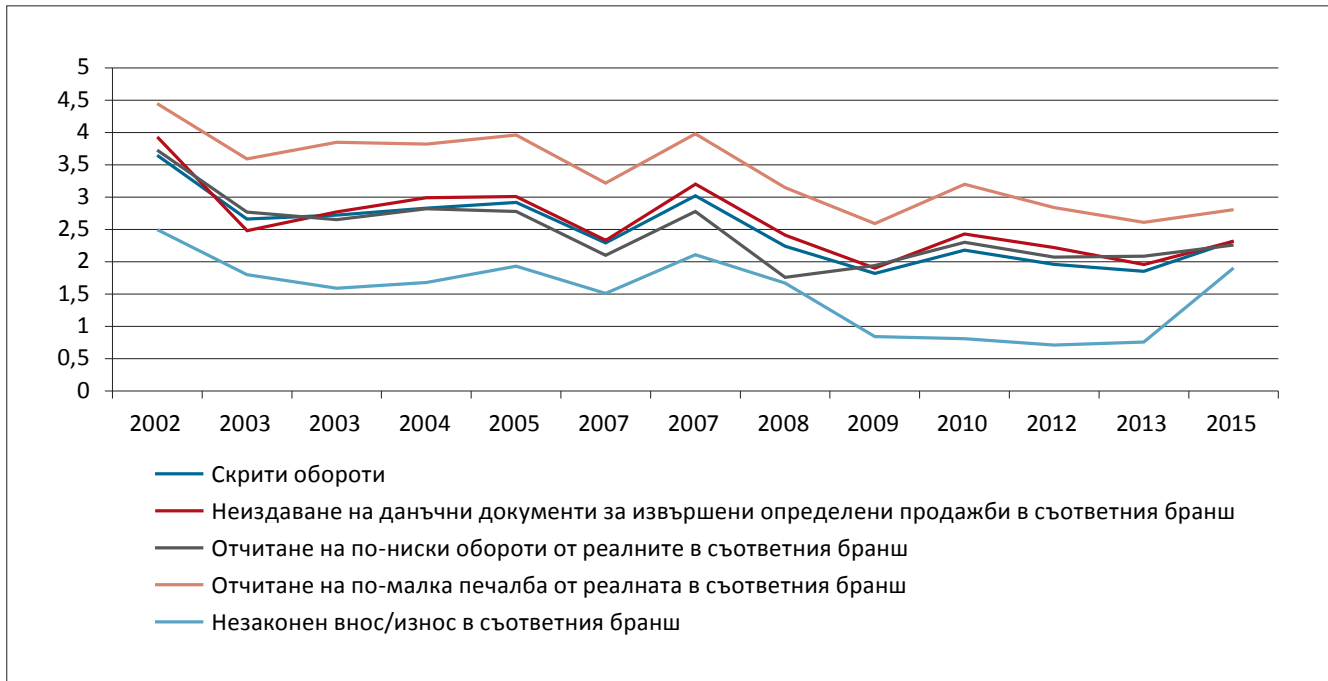
До 2014 г. практиката на установяване на измамите с ДДС и фиктивния износ беше чрез установяване на ревизии и насрещни проверки с документи. Това доведе до въвеждането все по-често на **практиката на липсващите търговци** (фирмите-бушони), които след източването на ДДС се прехвърлят на подставени лица – хора без активи, което прави вземанията несъбираеми. Средният живот на една фирма-бушон по експертни оценки е 3 месеца, което при слаб предварителен контрол позволява единствено констатирането на нарушението. За разлика от други страни – членки на ЕС, в България „липсващите търговци” ряд-

¹⁰ Отчети за извършени проверки от РИОСВ – Пловдив: http://plovdiv.riosv.com/main.php?module=info&object=category&action=list&inf_cat_id=8

¹¹ За по-подробно разглеждане на дейността на отделните контролни агенции и регулаторни органи виж Докладите за оценка на корупцията на Центъра за изследване на демокрацията: <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=1340>

¹² Глава XV, ДВ, бр. 109 от 20 декември 2013 г. Допълнително урегулиран с Наредба No. 2 за условията и реда за осъществяване на фискален контрол.

Фигура 9. Динамика на индекса Скрити обороти и неговите под-индекси



Източник: Изследване на скритата икономика на бизнеса (ИСИН), 2002 – 2015 г., Център за изследване на демокрацията.

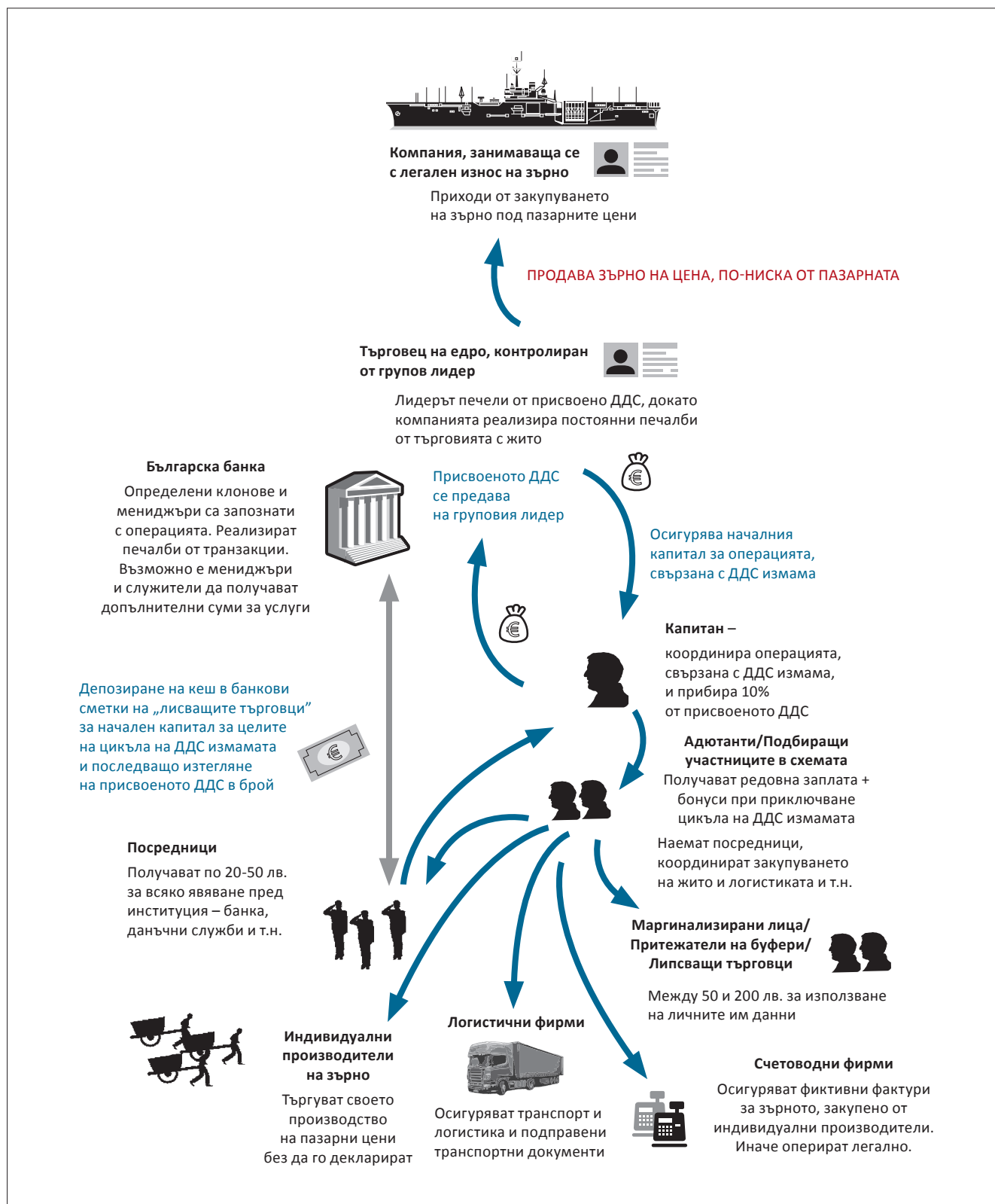
ко са регистрирани на името на чужденци или на името на офшорни собственици с недеklarирана самоличност. Българските криминални мрежи регистрират „липсващи търговци“ в чужбина, за да документират фиктивен внос на стоките. По такъв начин криминалните мрежи правят по-трудно разкриването на измамната схема. За да работи системата, е необходимо включването на фирми, които транспортно и счетоводно обслужват пресъпнатите схеми. Обслужващите схемите получават между 1 000/2 000 евро и 5 000/7 500 евро месечно (като правило – скрит доход). Счетоводителите също получават предварително съгласувана сума като месечна заплата, освен ако групата работи със счетоводна къща, при което обикновено се получава процент от всяка фактура (от 1 % на фактура до 20 % от присвоения ДДС).

Лидерите на мрежи за големи ДДС измами обикновено се оказват собственици на утвърден легален бизнес и принадлежат към прослойката на т.нар. „олигарси“. Тези влиятелни бизнесмени са със силни позиции на местния или националния пазар и са натрупали своя капитал през 90-те години чрез различни сенчести или криминални дейности от типа на източване на държавни предприятия, злоупотреба с приватизационни сделки, обявяване на фалити, измами с акцизи и мита или завладяване на определени обществени поръчки.

Тяхната социална среда обикновено включва старата комунистическа номенклатура, бившите ръководители на държавни предприятия или офицери от тайните служби. Те също така са се възползвали от политическите си връзки за облагодетелстването си от голямото преразпределение на собствеността през 90-те години. За разлика от тях, дребните измамници са по-скоро екстремни предприемачи, които в миналото са участвали в схеми, свързани с акциза и ДДС измамите. В повечето случаи те нямат нито икономическия капацитет, нито политическите връзки на олигарсите и са по-уязвими за полицейските разследвания или данъчните инспекции.

Измамите при внос от ЕС включват всички бързооборотни стоки от типа на месо, захар, млечни продукти, плодове и зеленчуци. Най-разпространената форма на тази измама е да се закупят стоки при нулева ставка на ДДС от търговец, базиран в друга страна-членка, а впоследствие те да се продадат на вътрешния сив пазар без фактури, като по такъв начин се „спестят“ дължимите по ДДС суми на бюджета. Обикновено подобен сценарий повтаря известните схеми за стокова контрабанда с единствената разлика, че движението на стоките в рамките на ЕС не е обект на митнически контрол, респективно няма нужда от неговото избягване.

Фигура 10. Пример за разпределението на ролите в схемата за „липсващ търговец“ при износа на жито

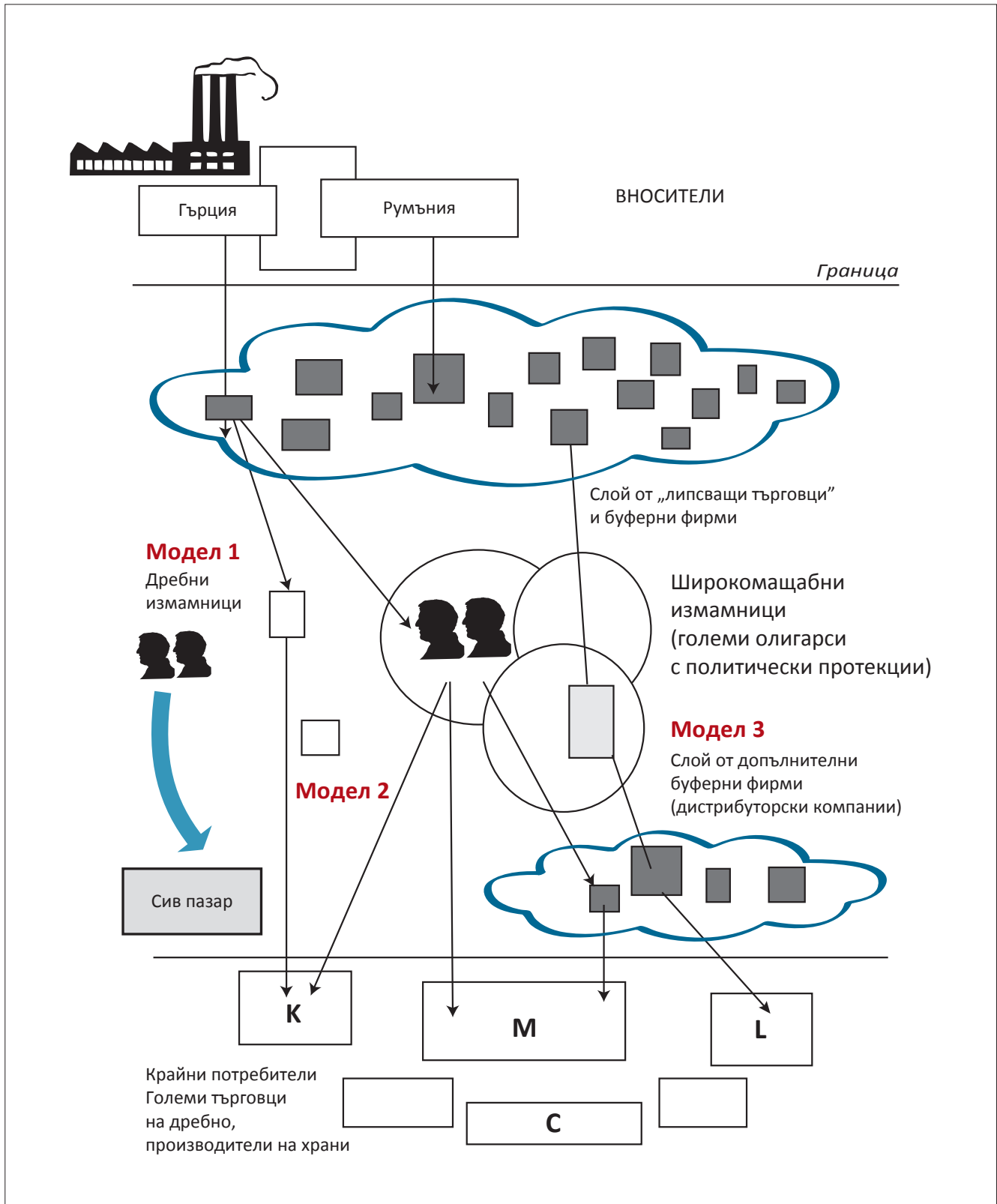


Източник: CSD, (2015). *Financing of Organised Crime*, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2015.

Измамите с липсващ търговец при вноса от трети страни също се използват, макар и в по-малък

мащаб. В повечето случаи те са свързани с вноса на стоки от Китай и Турция, които са два от най-

Фигура 11. Основни измамни схеми при доставка на захар от други страни – членки на ЕС



Източник: CSD, (2015). *Financing of Organised Crime, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2015.*

големите търговски партньора на България извън ЕС. Тези схеми, наред с укриването на ДДС, също така включват укриване на митнически вземания

с използването на различни похвати от типа на занижаване стойността на внасяните стоки, фалшифициране на произхода им, тяхното реално ка-

тегоризиране и количество. Измамите с липсващ търговец при вноса от трети страни се прилагат при стоки от типа на зеленчуци, облекло, играчки, домашна техника, строителни материали и др.

По-сложни са **измамите с ДДС от типа „въртележка“**. При тях са налице няколко цикъла от презгранични транзакции, при които търгуваната стока извършва кръгово движение (оттук и наименованието на схемата). Според НАП измамите от типа „въртележка“ не представляват голяма опасност за българския бюджет и понастоящем съставят едва 2-4 % от организирания измами с ДДС.

Никоя схема за измами не може да бъде прилагана в течение на дълъг период от време без съучастничество на **корумпирани данъчни, митнически и полицейски служители**. Корупционните разходи са неразделна част от цената за лансиране и поддържане на схеми за ДДС измами. Подкупите зависят от равнището на участие на съответния корумпиран държавен служител, както и от равнището на риска, който той поема.

Промените във фискалния контрол през 2015 г. вече позволяват вземанията за бюджета да бъдат

осигурени още преди да е реализирана стоката – или чрез представяне на обезпечение, или чрез конфискуването на стоката. Фискалният контрол дисциплинира не само износителите, но и вносителите, превозвачите и изобщо всички във веригата, но имат по-високо въздействие върху индивидуалните играчи и по-малките мрежи.

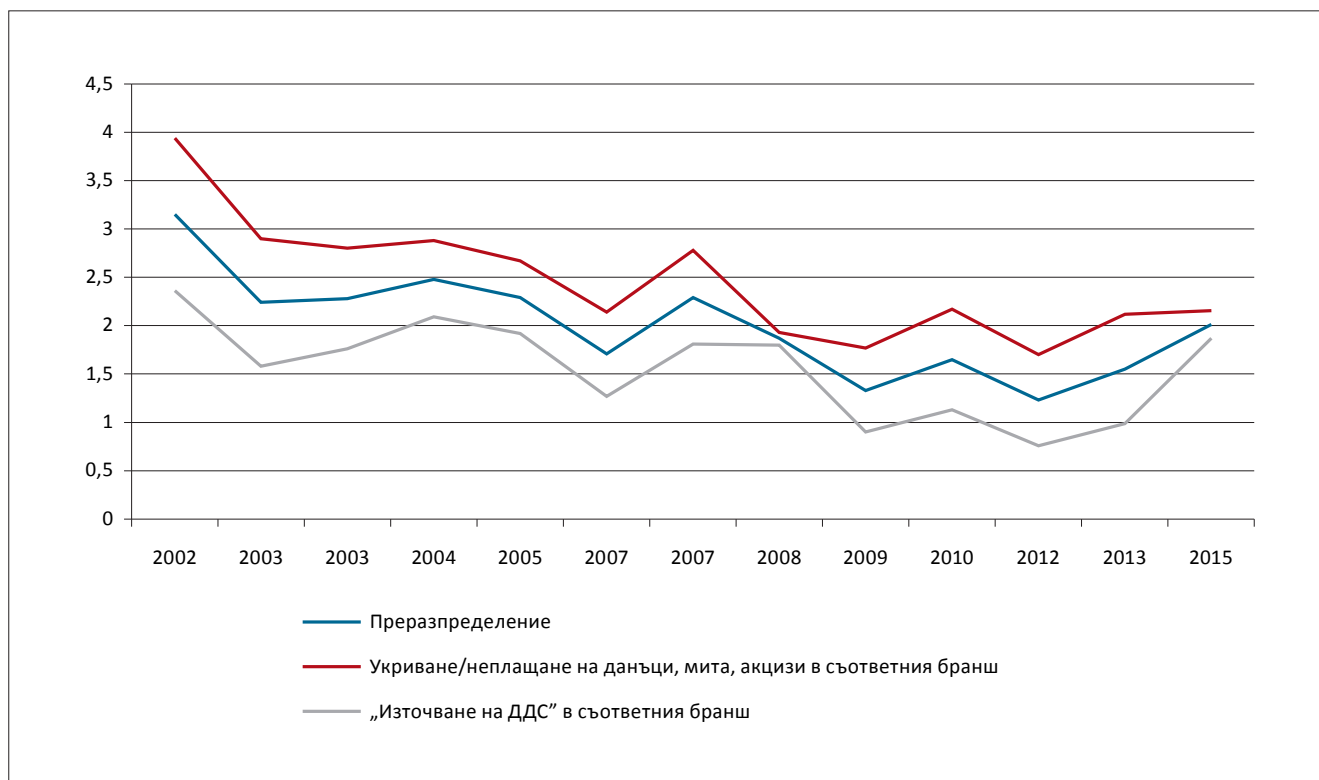
Разминаването на оценките на бизнеса и твърдите данни като увеличение на приходите, брой проверки (10 000 превозни средства за първото полугодие на 2014 г. с извършен фискален контрол, а за първите осем месеца на 2015 г. – на 180 000 превозни средства) и т.н. може да се обясни с **търсенето на оправдание** от страна на малките фирми (заради които наблюдаваме ръст в негативните оценки) **за трудностите, които изпитват в конкурентната борба**, както и много вероятният едновременен ръст в събираемостта, подценена официална икономика и ръст в скритата икономика. Много често в изследванията мениджърите на микро и малките фирми отговарят по-често като населението, отколкото като рационални мениджъри и инвеститори и в този смисъл увеличението в индекса следва да се интерпретира като проявление на влошените данни за

Таблица 2. Оценка на корупционните разходи при ДДС измама

Корупционна практика	Извършители	Такси според респондентите
Продажба на информация за предстоящ данъчен одит	Данъчен служител	150 – 200 EUR за информация
Пропускане на МПС на влизане през външната граница без митнически контрол	Митнически служител	300 – 500 EUR за ван (турско карго – дрехи, парфюми)
Пропускане на МПС на влизане през външната граница без митнически контрол	Митнически служител	1 750 EUR за камион (мобилни телефони)
Неизвършване на митнически контрол във вътрешността на страната от мобилен митнически екип	Мобилен митнически екип	250 EUR на камион (мобилни телефони)
Неизвършване на митнически контрол от мобилен митнически екип	Мобилен митнически екип	1 750 – 2 500 EUR на камион (китайско карго)
Подправяне на фалшиви или фиктивни документи за внос, износ или транзит на стоки	Митнически служител	250 EUR на камион
Манипулиране на електронната система за регистриране на МПС, влизачи или напускащи страна	Граничен полицаи	400 – 600 EUR седмично
Осигуряване на административна протекция срещу митнически контрол	Висш служител на Агенция „Митници“	25 000 EUR месечно/ 300 000 EUR годишно

Източник: CSD, (2015). Financing of Organised Crime, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2015.

Фигура 12. Динамика на индекса Преразпределение и неговите под-индекси



Източник: Изследване на скритата икономика на бизнеса (ИСИН), 2002 – 2015 г., Център за изследване на демокрацията.

конкурентоспособността от бизнес наблюдение-то на НСИ (оценка 7 през януари, докато през юли е едва 0,9). От друга страна, очевидно твърдени-ята на българското правителство, че увеличената събираемост се дължи единствено на работата на правоохранителните органи, не отговарят на обективната картина.

За оценка на ефекта от укриване и неплащане на данъци, мита и акцизи най-често се използва **оценката на „данъчната дупка“** (tax gap), която се базира на разликата между очаквания размер на данъчните постъпления в съответствие с данъчното законодателство, от една страна, и реално събраната сума, от друга. При това, подобен индикатор не е специфичен за организирания ДДС из-мами, тъй като той включва също така и легалните начини за „спестяване“ на данъци, укриването на данъци в резултат на банкрут или отложени плащания, както и статистическата грешка¹³. Въпреки това обаче, този индикатор си остава най-добрият наличен инструмент за измерването на въпросните размери, както и за сравняването им с тези в други страни, респективно за набеязване на тен-

денциите при укриването на данъци за определен период от време.

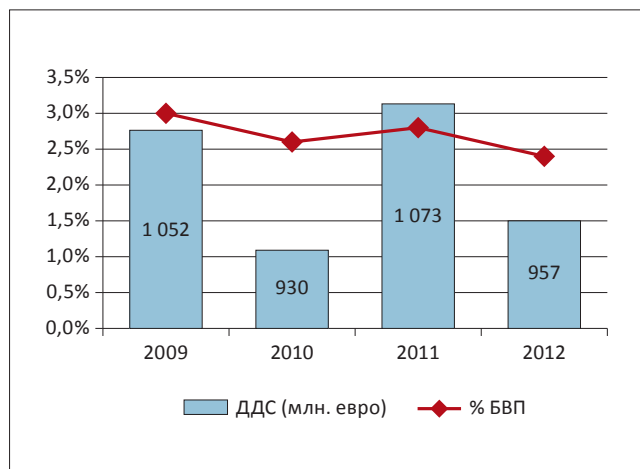
Последните оценки за данъчната дупка в България се съдържат в две проучвания по тази тема в рамките на Европейския съюз, извършени по поръчка на Европейската комисия¹⁴. Според тях ДДС дупката за 2012 г. е 20 % от облагаемите по ДДС дейности или 2,4 % от БВП, докато средният размер на ДДС дупката за ЕС е около 16 % от облагаемите по ДДС дейности. България влиза в групата на страните с по-висок от средния процент на ДДС дупката за ЕС, където са редица страни от Източна (Чехия, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Словакия и Румъния) и от Южна Европа (Гърция, Италия, Малта и Испания).

В България оценки на данъчната дупка са правени през 2010 г. и 2013 г. от НАП съответно за периода 2005 – 2009 г. и за 2010 – 2012 г. Трябва да се има предвид, че оценките на НАП, за разлика от представените по-горе, касаят само измамите от типа „липсващ търговец“ и не включват легалното укриване на ДДС, конвенционалните форми на ук-

¹³ Вж. RECKON (2009).

¹⁴ Вж. CASE (2013) и CASE (2014).

Фигура 13. Тенденцията при размера на ДДС дупката, според обобщени оценки (2009 – 2012)



Източник: CASE (2014).

риване на ДДС, фалитите и отложените плащания. Анализът на НАП идентифицира повечето уязвими сектори според типа стоки и услуги, с които се злоупотребява чрез схемите за ДДС измами. По-голямата част от последните касаят стоки от типа на жито, месо, горива и захар, които формират най-голямата част от измамите (около 40 % от всичките случаи на незаконно източване на ДДС). Най-често използваните услуги при измамническите схеми са свързани със строителството и рекламата. В опит да спре увеличаващия се брой незаконни източвания на ДДС при експорта на жито, в средата на 2014 г. българското правителство прие реверсивно облагане с ДДС на тези стоки¹⁵. Анализът на НАП също така разкрива, че над 60 % от всичките липсващи търговци са били регистрирани в района на София, който е икономически най-активният в страната. Данъчните власти съобщават, че средният брой разкрити липсващи търговци за периода 2007 – 2012 г. е 2 453 фирми, докато средният брой на „клиентите“ на тези фирми е само 14.

Според НАП ДДС дупката за периода 2008 – 2012 г. намалява, което може да бъде обяснено със за-

силването на контролните мерки на българските власти по отношение на този тип престъпления. Показател за това, например, е удвояването на брой на обвиненията и присъдите за участниците в тях за същия период. Трябва да се отбележи, че до 2008 г. Главна прокуратура не следеше изрично престъпленията, свързани с ДДС измами, а те се отчитаха в по-широката графа „данъчни престъпления“. След тази година престъпленията с ДДС измамите са поставени на специален отчет в докладите за годишната дейност на прокуратурата наред с престъпленията със значителен обществен отзвук.

През последните години **организираните измами с ДДС са сред основните заплахи на организираната престъпност в България**. Това е вторият най-голям източник на приходи за организираната престъпност след трафика на хора и преди търговията с наркотици и с незаконни цигари¹⁶. Опасността от този вид престъпност произтича от преките фискални щети и компрометирането на конкуренцията в цели икономически сектори. Голямата зависимост на държавния бюджет от приходите от ДДС го правят особено уязвим за организираните измами. Размерът на криминалните дейности в отделни икономически сектори като строителството, петрол, зеленчуци, месо, захар и жито подкопаха честната конкуренция и принудиха легалните компании на свой ред да извършват измами или да напуснат съответния пазар. Организираните измами с ДДС са много трудни за разкриване и пресичане, тъй като това би имало редица нежелателни икономически и социални последствия от типа на рязкото покачване цените на социално чувствителните стоки¹⁷ или банкрутиране на компании в засегнатите сектори.

Противодействието на ДДС измамите трябва да следва диверсифицирана стратегия спрямо различните играчи и доминиращи модели на измама. Продажбата на стоки с укрито ДДС на големите складове и търговци на едро е по силите само на големи криминални структури и олигарси, които

¹⁵ Реверсивната ставка на ДДС се отличава от обикновения ДДС по това, че данъкът се плаща от доставчика, а не от клиента.

¹⁶ По-подробно виж CSD (2015), *Financing of Organised Crime, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2015*.

¹⁷ Така например, схемите за укриване на ДДС в България често засягат стоки от типа на зеленчуци и хляб. Предприемане на ефикасни мерки срещу това престъпление би могло да доведе до нарастване цените на тези масови хранителни продукти, което би се отразило катастрофално върху покупателната стойност на много домакинства, особено онези с ниски доходи.

имат необходимото финансиране и сигурни политически протекции. Паралелно обаче работят и множество малки и средни играчи – на ниво бус със захар, камион със зеленчуци – бързооборотни стоки, които може да се реализират бързо и без склад. Показателен е примерът със захарната и месната промишленост, където всичките големи играчи в ДДС измамите са собственици на най-големите компании за производство и търговия на едро на тези стоки. Производителите на захар по света обикновено понасят 2-3 % нормални производствени загуби. Тези у нас обаче заявяват 9-10 %, като впоследствие продават скритите количества захар без фактуриране. Подобни схеми се привеждат и при вноса на плодове – компанията внася банани, продава ги без фактуриране и след 30 дни ги бракува като развалени.

За организираните ДДС измами се използват различни практики на скриване на икономическа дейност. Според експертни оценки на Центъра за изследване на демокрацията **от една трета до половината от бизнеса на големите играчи на практика е скрит**. Именно тази голяма сенчеста икономика създава хранителна среда за появата и поддържането на измамническите ДДС схеми, както и на редица други криминални дейности от типа на измамите с акциза и корупцията. Сред споменатите практики на скритата икономика са различни данъчни оптимизации и конвенционални способности за укриване на данъци от типа на недекларирането на трудови взаимоотношения, продажбата на акцизни стоки без бандерол (напр. алкохолни напитки), завишаване на загубите от нормалния производствен процес, деклариране на загуби в резултат на обезценка или бракуване на продуктите (напр. при нетрайните храни – плодове, зеленчуци), занижаване количествата на

продадената стока или надценяване стойността на суровините.

В повечето случаи **приходите от предишни цикли на ДДС измами** са реинвестирани в нови операции, също както и тези от другите видове данъчни измами от типа на измами с акциза и митническите вземания. Понякога се инвестират и други средства, получени от криминални източници. Подобен е случаят с бившите данъчни или митнически служители, които инвестират средства, натрупани от **корупция**, за задействането на нови ДДС измами. Същевременно, измамниците, участващи в по-дребни схеми от типа на „фабрики за фактури“, или чиято дейност има по-ограничен характер, могат да инвестират пари от **други криминални бизнес дейности**. Такъв е примерът с шеф на мрежа за ДДС измами, който е бил известен и с рекетъорство, лихварство и изпиране на пари. По всичко изглежда, че криминалните предприемачи използват всяка възможност, като преминават от измами с ДДС към злоупотреби с акциза или лихварство.

За разлика от големите играчи при организираните ДДС измами, които основно разчитат на самофинансиране, дребните и средните играчи в повечето случаи не притежават нужните икономически ресурси за това, нито могат да разчитат на кредитиране. Поради това те по-често са принудени да прибегват до **алтернативни източници на финансиране**, за да успеят да реализират поредния цикъл на ДДС измами. Такива алтернативни източници могат да бъдат нелегални лихвари, получаване на търговски кредит от производители или износители, авансово заплащане от клиентите, които са крайните получатели на стоките и др.