



ЦЕНТЪР ЗА  
ИЗСЛЕДВАНЕ НА  
ДЕМОКРАЦИЯТА

## ТЕНДЕНЦИИ И РИСКОВЕ ПРЕД ПАЗАРА НА ТЮТЮНЕВИ ИЗДЕЛИЯ В БЪЛГАРИЯ

Policy Brief No. 75, март 2018 г.

Пазарът на законни и незаконни тютюневи изделия може да се определи като един от „възлите“ на българския преход, в който се пресичат организирана престъпност, тайни служби и политически партии. В резултат интересът на обществото винаги е бил изключително остър и често пъти политизиран по отношение на незаконните тютюневи изделия. Парадоксално е, че след влизането на България в Европейския съюз, през 2009 – 2014 г. незаконният тютюнев пазар отново се превърна в един от най-големи източници на приходи за организираната престъпност. В този период между 25 % и 40 % от потреблението на цигари в страната е незаконно, а стойността на продажбите се движи между 300 и 500 млн. лв. годишно или между 0,5 % и 1,0 % от БВП на страната.

Ситуацията по отношение на незаконните тютюневи изделия се променя рязко след 2014 г. Мерките, които правителството предприе за контрол на българските граници, по отношение на производителите и срещу разпространението на незаконни тютюневи изделия, доведоха до рекорден спад на незаконните цигари, които се свиха до 6-7 % от общите продажби в страната. Съответно приходите от акциз и ДДС нараснаха с 25-30 %. Основният риск, който се очертава обаче е, че това положително развитие силно зависи от политическата стабилност в страната. Периодът на президентските и

### ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Необходимостта България да достигне минималните акцизни нива за тютюневи изделия в ЕС, води до политика от шоково повишаване на цените, което достига 60-80 % в някои години. Последницата е рязко нарастване на незаконната търговия.
- Пазарът на незаконни тютюневи изделия е един от най-големите източници на приходи за организираната престъпност в страната. Годишните приходи от него достигат между 0,5 % и 1 % от БВП на страната.
- Огромните приходи от престъпния пазар на тютюневи изделия генерира извънредно силен корупционен натиск на всички нива.
- Приходите от тютюневи изделия (акциз и ДДС) имат изключително значение за бюджета на страната. Те допринасят за данъчните приходи с между 9 и 10 % годишно.
- Политическото решение да се ограничи незаконният пазар на тютюневи изделия, води до рязък спад на потреблението на незаконни цигари от средно 20 % през 2016 до 6-7 % през 2017 г.

извънредните парламентарни избори в България през 2016 и 2017 г. показва колко нестабилен и неустойчив е процесът на ефективно намаляване на незаконния пазар на тютюневи изделия.

*Настоящата публикация е финансирана от PMI IMPACT, инициатива на Philip Morris International (PMI). При осъществяването на изследването си, Центърът за изследване на демокрацията е напълно независим от PMI. Гледните точки и мненията, както и отговорността за достоверността на информацията, изразени в този документ, са тези на Центъра и не отразяват непременно позицията на PMI. Нито PMI, нито някой от неговите филиали, нито лице, действащо от тяхно име, могат да бъдат държани отговорни за действие, което може да произтече от съдържащата се тук информацията.*

## Политически и правен контекст

Регулаторният режим на тютюневи изделия в България е сравнително предвидим, с оглед на това, че страната е транспонирала по-голямата част от европейското законодателство и е страна по съответните международните договори. Политиките по акцизно облагане, държавно субсидиране и противодействие на незаконната търговия с тютюневи изделия оказват най-голямо влияние на пазара за цигари и тютюневи изделия.

България е ратифицирала **Рамковата конвенция за контрол на тютюна**<sup>1</sup>, която е договорена под егидата на СЗО през 2003 г. и е първият глобален договор за общественото здраве. В контекста на Конвенцията е разработен също и Протоколът за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия<sup>2</sup>, който е реакция на международната общност за противодействие на трансграничната незаконна търговия с тютюн. На ЕС равнище, основните мерки на Конвенцията и Протокола са отразени в **Директивата за тютюневите изделия**<sup>3</sup> за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюн и свързаните продукти.

Основният нормативен акт, който регламентира производството, разпространението и търговията с тютюн и тютюневи изделия в България е **Законът за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия**<sup>4</sup>. Законът определя правилата и процедурите за търговия със суров тютюн, преработка на тютюн, включително лицензирането на произ-

водството на тютюневи изделия, и търговията с преработен тютюн и свързаните с него тютюневи изделия, включително електронни цигари. Законът предвижда както административни, така и наказателни санкции.

Законът за тютюна и тютюневите изделия изисква регистрацията на производителите и валидно разрешение на купувачите на суров тютюн (чл. 4), със задължение за купувачите да регистрират договорите, които са сключили. За да се предотврати незаконното производство на тютюн и тютюневи изделия, чл. 24 от Закона гласи, че само лицензираните лица могат да участват в етапа на производство.

### Акцизната политика

Акцизната политика и прилагането на съответното акцизно и данъчно законодателство е сред основните фактори, влияещи на незаконния пазар за цигари в страната. България трябва да изравни нивата си на акциз с минималните нива в страните от Европейския съюз. Основната трудност е, че доходите на населението са значително по-ниски от старите членки на Съюза и срокът за изравняването е твърде кратък.

България прилага общите разпоредби относно акцизите, определени в Директива 2008/118/ЕО на ЕС<sup>5</sup>. Това включва категориите продукти, на които държавите членки трябва да налагат акцизи, принципите за събиране на приходи от акцизи и правилата за производството, съхранението и движението на акцизните продукти. Данъчните складове, в които продуктите, подлежащи на облагане с акциз, трябва да бъдат складираны в режим на отложено плащане, се ръководят от

<sup>1</sup> Рамкова конвенция за контрол на тютюна на Световната здравна организация, ДВ, бр. 15, от 18.02.2006 г.

<sup>2</sup> Протокол за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия към Рамковата конвенция на Световната здравна организация за контрол на тютюна, ОJ L 268, 1.10.2016.

<sup>3</sup> Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО, ОJ L 127, 29.4.2014.

<sup>4</sup> Закон за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия, Обн. ДВ. бр. 101 от 30 Ноември 1993 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 103 от 28 Декември 2017 г.

<sup>5</sup> Директива 2008/118/ЕО на Съвета от 16 декември 2008 година относно общия режим на облагане с акциз и за отмяна на Директива 92/12/ЕО.

принципите, изложени в Препоръка 2000/789/ЕС на ЕК<sup>6</sup>. Движението на акцизни стоки, пътуващи в рамките на ЕС в режим на отложено плащане на акциз, се контролира чрез Системата за движение и контрол на акцизите (EMCS) в съответствие с разпоредбите относно компютъризираните процедури за движение на акцизни стоки в режим на отложено плащане на акцизи, съдържащи се в Регламент № 684/2009<sup>7</sup>.

В България *Законът за акцизите и данъчните складове*<sup>8</sup> е в сила от 1.01.2006 г. като Агенция „Митници“ е институцията, която прилага акцизното законодателство в рамките на функциите и правомощията си. От началото на своята дейност, Агенцията започва да развива електронния обмен на документи за движението на акцизни стоки под режим отложено плащане на акциз, а от 2013 г. въведе Българска акцизна централизирана информационна система (БАЦИС). Митническите служби на България се присъединяват към Митническия кодекс на ЕС, важен елемент от процеса на модернизация на митниците, който служи като всеобхватна регулаторна рамка за митниците в пределите на ЕС<sup>9</sup>. Сред целите, залегнали в Кодекса, е създаването на ИТ среда, която предвижда по-ефективен персонализиран контрол, основан на анализ на риска, включително в областта на контрабандата на цигари. Регламент 2015/1525 на Съвета от 9 септември 2015 г.<sup>10</sup> има за цел да допринесе за укрепването на инструментите на ЕС за разследване и разкриване на измами с митнически и акцизни стоки, като между другото позволява на следователите да сравняват физическите движения на контейнерите с данните за вноса и

транзита, както и данните за износа на акцизни стоки, включително цигари. Регламентът допълнително улеснява използването на доказателства от други юрисдикции на ЕС в националните административни и съдебни процедури.

Трябва да се отбележи, че от въвеждането му, *Законът за акцизите и данъчните складове* периодично се променя в зависимост от рисковете на пазара. През 2010 г., след серията резки увеличения на акцизите върху тютюневите изделия (2008 – 2010 г.) и очаквания скок на незаконния пазар, биват драстично завишени санкциите към търговците в страната (изменение от 2009 г. в чл. 108а и в чл. 112). Тези промени успяват да предотвратят използването на търговската мрежа на дребно за разпространение на незаконни тютюневи изделия. Възникват обаче и някои проблеми при прилагането на Закона, като например отказът на съда да налага твърде високите санкции за търговци, които продават тютюневи изделия без да имат разрешение за акцизна търговия. Мотивите на различни съдебни състави са, че санкциите са твърде тежки (чл. 108а, изм. 2009 г.)<sup>11</sup> и практически при малки нарушения прекратяват дейността на търговеца. По-късно размерът на наказанието е намален.

През февруари 2017 г. Министерството на финансите издаде преработена версия на Правилника за прилагане<sup>12</sup> на Закона за акцизите и данъчните складове. Последната актуализация на Закона е от декември 2017 г. Новата промяна се опитва да ограничи възможността за реклама на незаконни тютюневи изделия в интернет. Целта е да се огра-

<sup>6</sup> Препоръка на Комисията от 29 Ноември 2000 г., даваща насоки относно лицензирането на складовете, съгласно Директива 92/12/ЕИО относно общия режим за продукти, подлежащи на облагане с акциз.

<sup>7</sup> Регламент (ЕО) № 684/2009 на Комисията от 24 юли 2009 година за прилагане на Директива 2008/118/ЕО.

<sup>8</sup> Закон за акцизите и данъчните складове, обн. ДВ. бр. 91 от 15 Ноември 2005 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 103 от 28 Декември 2017 г.

<sup>9</sup> Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 г. за създаване на Митнически кодекс на Съюза.

<sup>10</sup> Регламент (ЕС) 2015/1525 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 515/97.

<sup>11</sup> При първо нарушение 50 хил. лв., при второ – прекратяване дейността на търговския обект за 6 месеца.

<sup>12</sup> Правилник за прилагане на Закона за акцизите и данъчните складове, Обн. ДВ. бр. 42 от 23 Май 2006 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 80 от 6 Октомври 2017 г.

ничи новата тенденция интернет форумите и интернет обявите да заменят публичните пазари в градовете при предлагането на незаконни цигари и рязан тютюн. Промяната се опитва също да постави под регулация бързо разрастващия се пазар на пушене с наргиле<sup>13</sup>.

Необходимо е да се отбележи, че акцизното законодателство също не е застраховано срещу рисковете от политическата корупция в страната. През определени периоди, в управлението на страната се наблюдава как компоненти на акцизната политика се определят в резултат на влиянието на различни лобита на компании от цигарената индустрия. Най-ясният пример за това бяха промените на т.нар. акцизен календар през 2015 г. и 2016 г. Въпреки че стъпката за увеличаване на акциза и съотношението между неговия специфичен и адвалорен компонент бяха определени в началото на управлението на правителството (2014 г.) и съгласувано с индустрията, последва промяна, която бе в интерес само на 1 или 2 цигарени компании.

### **Политики и мерки за противодействие на незаконната търговия**

Наказателният кодекс включва редица разпоредби, инкриминиращи незаконните дейности, свързани с тютюна и тютюневите изделия. Преследването на престъпления с акцизни стоки е уредено в чл. 234, контрабандата – в чл. 242, а образуването, ръководството и участието в организирана престъпна група – в чл. 321. Контрабандата се определя и като митническо нарушение съгласно чл. 233 от Закона за митниците.

Министерството на вътрешните работи е основната институция, която има функции при разследването на престъпленията, свързани с незаконното

производство, разпространение и транспортиране на тютюн и тютюневи изделия. В рамките на МВР е предвидено следното разпределение на отговорностите: Главна дирекция за борба с организираната престъпност (ГДБОП) фокусира усилията си върху противодействието на организирани престъпни групи, Главна дирекция „Национална полиция“ (ГДНП) противодейства на разпространението на незаконни тютюневи изделия на регионално ниво, а Главна дирекция „Гранична полиция“ (ГДГП) на престъпленията, свързани с контрабандния внос на тютюневи изделия. След 2010 г. ГДБОП и ГДНП превръщат противодействието на незаконната търговия с тютюневи изделия в приоритетно направление, прехвърляйки ресурси, включително от други ключови сфери като противодействие на наркоразпространението, кражбите на коли и др.<sup>14</sup>

Въпреки повишените усилия на различните структури на МВР, във времето те се сблъскват с бърза адаптация на престъпните мрежи, активни на пазара на незаконни тютюневи изделия. На равнище продажби, незаконните търговци и дистрибуторите държат и пренасят малки количества тютюневи изделия, за да избегнат наказателно преследване. С времето обаче, те натрупват повдигнати обвинения и са принудени да излязат от пазара. За тази положителна тенденция допринася и разширяването на правомощията на Агенция „Митници“ да разследва престъпления по НК. По този начин се преодолява парадоксът<sup>15</sup> заловените от митниците лица, пренасящи или продаващи незаконни тютюневи изделия, да се предават на структури на МВР<sup>16</sup>.

### **Институционални слабости и адаптация**

През последното десетилетие периодичните пикове на престъпния пазар на тютюневи изделия

<sup>13</sup> Правилник за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за акцизите и данъчните складове, обн., ДВ, бр. 42 от 2006 г.

<sup>14</sup> Интервюта със служители на МВР и на Агенция „Митници“.

<sup>15</sup> Интервюта със служители на Агенция „Митници“.

<sup>16</sup> Изменение на НПК от 2011 г.

предизвикват чести и значими сътресения в приходите на бюджета. Те обаче са посрещани, в зависимост от политическите съотношения, с блокиране на мерките за противодействие с години или в някои случаи – с твърде бърза и съответно небалансирана реакция. Често пъти зад измененията или липсата на изменение стои лобизъм. Вероятно най-емблематичният пример е Законът за безмитните магазини. На законодателя са необходими 8 години и 3 парламента, за да закрие силно рисковите безмитни търговски обекти по българските сухопътни граници. В други случаи, както бе посочено по-горе, в очакване на рязък ръст на незаконната търговия при тютюневите изделия, са приети бързи законодателни мерки с твърде тежки санкции по отношение на търговските дружества, което води до блокиране на дейността на значим брой търговски обекти, в някои случаи и до фалити.

Върху този често противоречив законов фундамент, правораздавателните институции интерпретират нарушенията в зависимост от различни политически и икономически, понякога локални, фактори. Така, в идентични случаи на задържани продавачи на незаконни тютюневи изделия, прокуратурата повдига обвинения на част от тях, а в други – отказва да повдигне такива поради малозначителност. Наблюдава се как при сходни нарушения, свързани с престъпния тютюнев пазар, в едни районни и окръжни съдилища се конфискуват превозни средства, транспортирали незаконни тютюневи изделия, а при други се отменят конфискации, дори когато става дума за контейнери цигари.

В допълнение, през периоди с рязък ръст на незаконния пазар на тютюневи изделия, правоохранителните органи и приходната администрация реагират бавно и е необходимо време, в което да се преодолее дефицитът на хора и финансиране.

## Законният пазар на тютюневи изделия

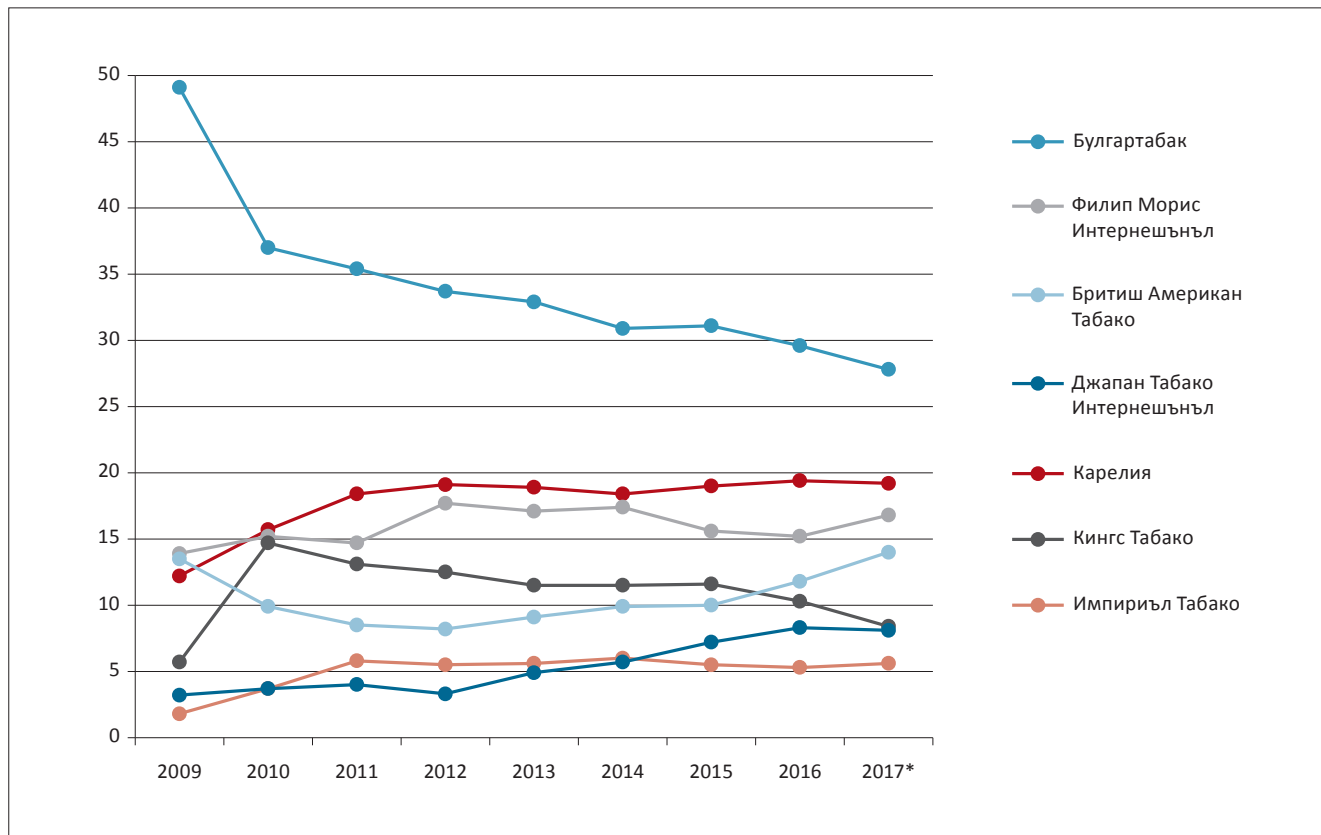
По отношение на тютюневите изделия, България се характеризира с висока интензивност и масовост на потреблението. Според различни национални представителни проучвания, страната е на второ място в ЕС, като средният процент на пушачите през периода 2006 – 2017 г. е между 35-39 %<sup>17</sup>. Данните на Евробарометър от 2017 г. показват, че активните пушачи в страната са 36 % от населението<sup>18</sup>, и България е втора след Гърция (37 %) сред страните в ЕС. При това интензивността на средната употреба е 15,9 цигари на ден, което е над средното за ЕС – 14,1. Това, което прави впечатление е, че нивото на потребление е леко нараснало спрямо 2014 г. и се е върнало на нивата от 2006 г.

Основните участници в пазара на законни тютюневи изделия се очертават през периода 2007 – 2008 г. През 2007 г., с влизането си в ЕС, България трябва да се откаже от монопола върху пазара на тютюневи изделия, поддържан до този момент чрез мита. Още в първите месеци на 2007 г., в страната навлизат пет световни мултинационални корпорации – Филип Морис Интернешънъл, Бритиш Американ Табако (БАТ), Джапан Табако Интернешънъл, Импириъл Табако и регионалният гръцки производител „Карелия“. В рамките на една година те успяват да достигнат 23 % от българския пазар. През 2008 г., чрез фондовата борса, се извършва продажба на две от фабриките на бившия държавен монополист „Булгартабак“. Купувачи са две български дружества, които влизат на пазара на тютюневи изделия с марки като „Кингс Табако Интернешънъл“ и „Слънце Стара Загора – Табак“. Така през 2009 г. се оформят 7 основни участника на българския пазар за тютюневи изделия: „Булгартабак“ с 49,1 % пазарен дял, Филип Морис с 13,9 %, БАТ с 13,5 %, Кингс Табако с 5,7 %, Карелия с 12,2 %, Джапан Табако с 3,2 % и Импириъл Табако с 1,8 % (виж Фигура 1).

<sup>17</sup> Flash Eurobarometer – Survey on Tobacco, 2009; Special Eurobarometer 429 – Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes, 2014.

<sup>18</sup> Special Eurobarometer 458 – Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes, 2017.

**Фигура 1. Пазарни дялове на седемте най-големи компании на българския пазар 2009 – 2017 г.**



\* Данните не включват месец декември 2017 г.

Източник: Ритейл данни.

През есента на 2011 г. „Булгартабак“ е продадена на руската ВТБ Капитал, собственост на Внешторгбанк (ВТБ). С това приключва 13-годишната история, свързана с опитите за приватизация на компанията. Следва препродажбата ѝ през 2014 г. на офшорната компания от Лихтенщайн – „Ливеро естаблишмънтс“. Това развитие предизвиква многобройни журналистически разследвания и критични коментари за политическа корупция с участието на български олигарси<sup>19</sup>. „Булгартабак“ устойчиво продължава да губи пазарен дял от 34,6 % през 2011 г. до 29,6 % през 2016 г. През целия период, въпреки непрозрачността в собствеността на компанията, няма данни за участието ѝ на българския пазар на незаконни тютюневи изделия<sup>20</sup>.

През април 2017 г. се извърши най-голямата структурна промяна на законния пазар. Всички български марки на „Булгартабак“ и дистрибутора му „Експрес логистика и дистрибуция“ бяха купени от БАТ за 100 млн. евро<sup>21</sup>. След покупката, основните участници на българския пазар останаха 6, а БАТ се превърна в пазарен лидер с дял от 40-42 %.

Освен големите производители на тютюневи изделия, ключов фактор за развитието на пазара са дистрибуторите. Опитът от 90-те години показва, че дистрибуторските мрежи осигуряват значителна част от разпространението на незаконните тютюневи изделия. По време на бума на престъпния пазар (2009 – 2014 г.) има обосновани подозре-

<sup>19</sup> ВІТ TV. Мафиотски уроци – Цветан Василев в специално интервю за Сашо Диков. 20 ноември 2016 г.

<sup>20</sup> Това се потвърждава от различни изследвания – както от проучванията на празните опаковки, така и при полицейските и митническите залавяния на незаконни тютюневи изделия.

<sup>21</sup> Капитал. Пеевски продава цигарения си бизнес на британско-американската ВАТ (допълнена). 12 април 2017 г.

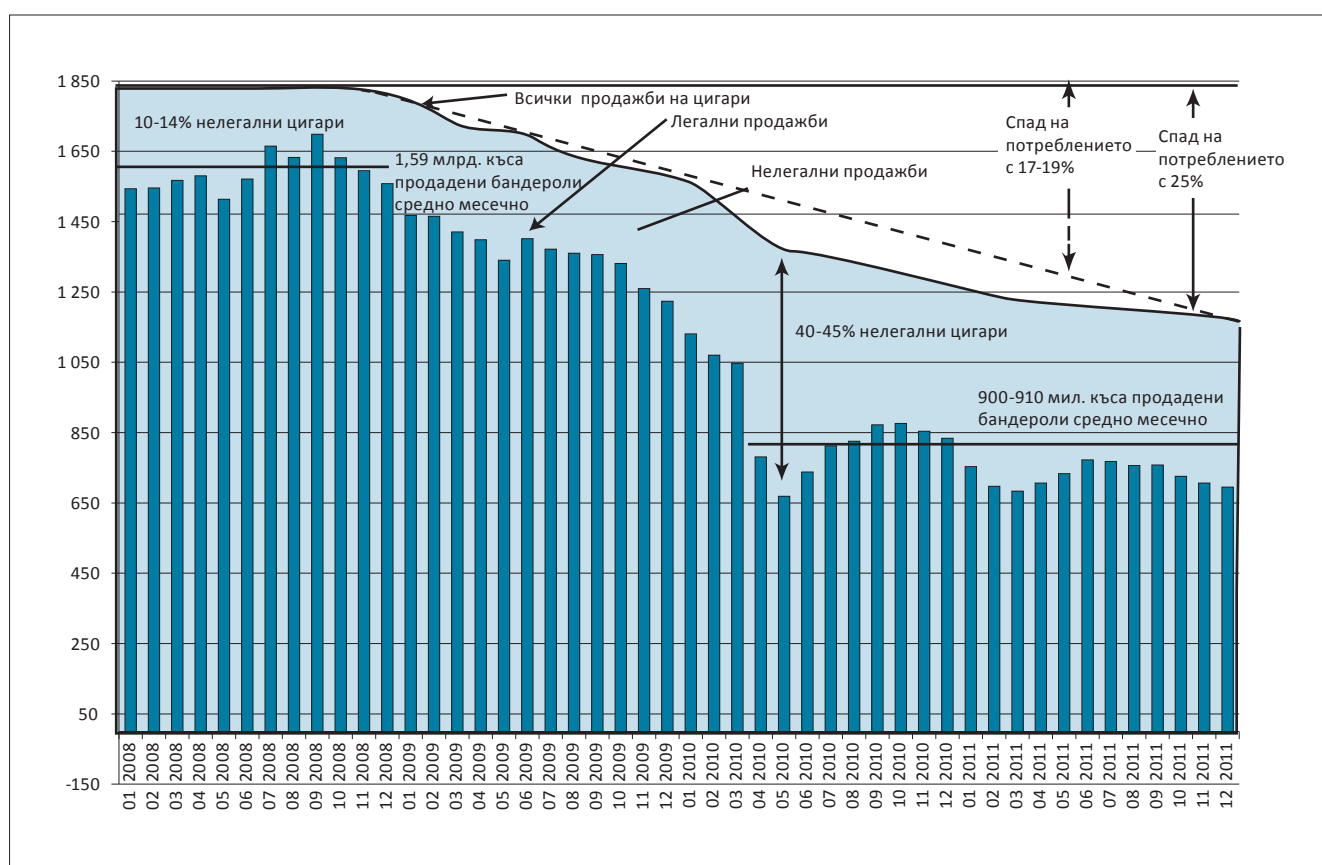
ния<sup>22</sup>, че гръцки и български производител на законни тютюневи изделия използват дистрибуторските си мрежи за разпространение на техни законни продукти без платени български бандероли. Като цяло обаче, след либерализирането на пазара през 2007 г., лицензираните дистрибутори почти напълно предотвратяват използването на техни мрежи за незаконно разпространение. Предпоставка за това е фактът, че до влизането на страната в ЕС държавният монополист „Булгартабак“ значително е намалил броя на дистрибуторските си фирми, като по този начин е постигнал по-ефективно управление на разпространението. След 2007 г. дистрибуторите на „Булгартабак“, които престават да се използват от компанията, излизат от пазара, а друга част се опитват да продават продукти и на влезлите на пазара мултинационални цигарени производители. БАТ се опитва да създаде собствен дистрибутор, а „Кингс Табако Интернешънъл“

да използва дистрибутора си на алкохол. По редица причини тези усилия се оказват неуспешни и в резултат на това, след 2009 г., дистрибутори на тютюневи изделия са само 3 компании: „Табак логистик груп“, „Табако Трейд“ и „Орбико“. През 2014 г. новите анонимни собственици на „Булгартабак“ заменят „Табак логистик груп“ с „Експрес логистика и дистрибуция“. Предположението, че може да се повтори моделът от 90-те години, в който настоящи или бивши дистрибутори създават паралелна мрежа за незаконни цигари, не се потвърди.

## Незаконният пазар на тютюневи изделия

Съвпадението на икономическата криза през 2009 г. и политическото решение за рязко вдигане на акциза върху тютюневите продукти създава

Фигура 2. Оценка на пазара на незаконни тютюневи изделия (2008 – 2011 г.)



Източник: Месечни ритейл проучвания, Витоша Рисърч – национални представителни проучвания.

<sup>22</sup> Интервюта с представители на митническата администрация и правоохранителните органи.

усещането, че България като че ли отново се връща към златните времена на контрабанда от средата на 90-те години. Законните продажби на тютюневи изделия спадат в рамките на две години с невероятните 45 % или от 19 млрд. къса продадени цигари през 2008 г. на 10,6 млрд. къса през 2010 г. Според оценките от т.нар. метод на „празните кутии“, употребата на цигари без бандерол се увеличава от 14 % през есента на 2008 г. до 34-43 % през пролетта на 2010 г. Съпоставянето на данните от спада на потреблението при тютюневите изделия, ритейл данните за пазара и проучването на празните опаковки през 2008 – 2011 г. сочат, че през пиковия период (2010 г.) незаконният пазар достига нива от 40-45 % (виж Фигура 2).

### Структура на незаконния пазар при тютюневите изделия

На базата на данни от реализирани полицейски разследвания в България и други европейски страни, могат да се опишат спецификите на престъпни организации, активни в България и на международно ниво. Структурата на незаконния пазар и типовете актьори в него се запазва относително устойчива от началото на анализирания период до настоящия момент (виж Фигура 3). Една метафора, описваща добре функционирането на този пазар в България е „каскада от резервоари“. При този модел, напълненият най-горен резервоар „излива“ внесените или произведените цигари към резервоари на по-долното ниво, те пък снабдяват тези под тях и т.н. При тази схема не може се говори за традиционна йерархия. Престъпните предприемачи, които са в най-високо ниво, работят в „най-горния резервоар“ и съответно внасят или произвеждат, и продават на по-долните нива („резервоари“) стотици контейнери годишно, като не определят по никакъв начин организацията и взаимодействието на престъпните структури под тях.

**Най-високото ниво** престъпни предприемачи, наричани в България най-често „цигараджиите“,

осигурява основната част от незаконните тютюневи изделия чрез три различни източника: 1) внос на немаркови цигари („illicit whites“) от страни извън ЕС в България и в други държави членки<sup>23</sup>; 2) производство на цигари в собствени законни фабрики, които имат значителен пазарен дял при тютюневите изделия в България и в Гърция. В този случай производителят декларира цигарите за експорт извън страни от ЕС, като обикновено част от продукцията действително се изнася, но след това се връща в страната през организирани престъпни мрежи. 3) Производство на цигари в малки незаконни фабрики в България или в друга съседна страна, организирано от лица с опит в тютюневата индустрия. Разкриваните фабрики са с различно качество на машините и продукцията, а произвежданите цигарите или имитират известни марки, или са немаркови цигари („illicit whites“)<sup>24</sup>. Това най-високо ниво в престъпните мрежи осигурява за българския незаконен пазар между 400 и 500 през 2010 г. и между 230 и 250 контейнера<sup>25</sup> с цигари годишно в периода 2011 – 2014 г.

**Второто ниво** на престъпния пазар (средния „резервоар“) са регионалните престъпни предприемачи, които купуват цигари от „големите цигараджиите“. Това ниво (на жаргон често наричани „глави“) осигурява връзката между горното ниво и дистрибуторските мрежи. Техният начин на действие е почти изцяло пазарно ориентиран. Те купуват от този голям доставчик, който им предложи най-ниски цени за съответното качество и продават в своя район, конкурирайки се с други местни престъпни предприемачи.

Тези престъпни структури осигуряват доставките на тютюневи изделия в различните населени места в страната и поемат основния риск върху себе си. При престъпните предприемачи на „най-високото ниво“, осигуряваното количество е на ниво контейнер<sup>26</sup>, съответно за българския пазар

<sup>23</sup> CSD (2015) *Financing of Organised Crime*. Sofia: Center for the Study of Democracy.

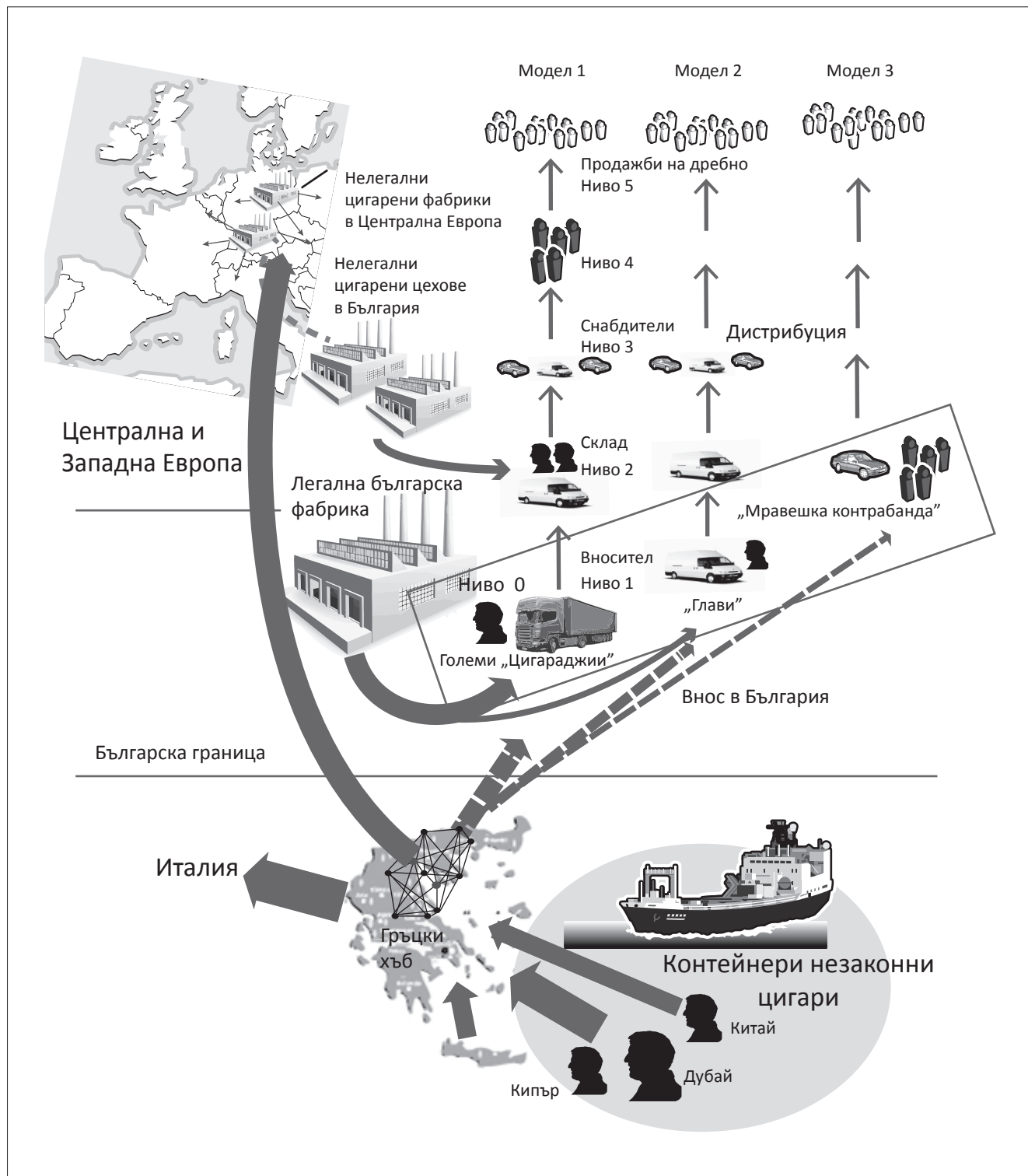
<sup>24</sup> Пак там.

<sup>25</sup> Когато незаконният пазар на цигари се оценява на около 20 % според проучванията на празните опаковки.

<sup>26</sup> Един корабен контейнер има средно 1000 мастърбокса. Това са 500 хил. кутии цигари или 10 млн. къса.



Фигура 3. Организация на престъпните мрежи за внос и разпространение на незаконни тютюневи изделия в България (2009 – 2014 г.)



това са средно 4-5 контейнера седмично (2011 – 2014 г.). При средното ниво мярката е „бус“. Обикновено това са от 100 до 250 мастърбокса или 1/4 до 1/10 от контейнер (ТИР камион). В зависимост от големината на местния пазар, който покриват,

доставките се правят от един път седмично до един път на месец. За да функционира ефективно дистрибуцията, престъпната мрежа използва корупция на местно ниво за протекция и изпреварваща информация. В случаите, когато лица от

дистрибуторските мрежи биват заловени, чрез корупционни плащания се избягват повдигане на обвинения или ефективни присъди. Има случаи, когато престъпни предприемачи на средно ниво се опитват да внасят директно от Гърция (или други страни), за да увеличат значително печалбата си. Те обаче нямат нито дългогодишните контакти с международните доставчици на цигари, нито корупционното влияние сред високопоставени служители на национално ниво. Във времето се вижда, че обикновено престъпните предприемачи от най-високото ниво успяват да предотвратят директното снабдяване от чужбина, най-често подавайки информация към различни полицейски структури и Агенция „Митници“.

Третото ниво на незаконния тютюнев пазар се занимава с логистиката и доставките към продавачите на дребно. В някои случаи, това ниво престъпни мрежи продават и на дребно. Те купуват от дистрибуторите (второто ниво) на чисто пазарен принцип. В зависимост от големината на регионалния пазар и традицията, престъпните мрежи могат да имат от 3 до 5 нива – склададжии, зареждачи, разносвачи и т.н.

В някои райони, близки до южната и западната граници, възникват съдружия между дребни вносители, като така пропускат горните нива. Това е т.нар. „мравешка контрабанда“ – мрежа от социално слаби български и чужди граждани. Тази група престъпни актьори обаче е в много по-ясна субординация от регионалните търговци (виж Фигура 5). Моделът е преминаване на границата по няколко пъти дневно и внасяне на малки количества цигари. След това количествата контрабандни цигари се събират в депа и пратките се уедряват към вътрешния пазар. Ако бъдат заловени при преминаването на границата, на лицата, които внасят контрабандни цигари може да бъдат наложени само административни наказания – конфискация и глоба.

Като страничен „резервоар“, който е свързан с мрежите за разпространение на цигари в страната,

работи производството и разпространението на насипен (рязан) тютюн. Това е най-ниският ценови сегмент за потребителите на незаконни тютюневи изделия. Поради ниските доходи в България се счита, че около 20-25 % от пушачите консумират насипен тютюн. Суровината се изкупува незаконно от производители в България и от нея се произвеждат цигари – от продавачите на най-ниско ниво или от самите потребители. Разпространението започва на 2-ро или 3-то ниво и също е свързано с мрежи на организираната престъпност.

### **Развитието на незаконния пазар на тютюневи изделия в България след присъединяването към ЕС**

В периода след влизането на България в ЕС се очертават всички основни престъпни схеми на организация при незаконните пазари за тютюневи изделия, които се наблюдават и в настоящия момент. Различни изследвания показват, че българската организирана престъпност успява бързо да се адаптира към промените в среда<sup>27</sup> след неочакваното затваряне на безмитните магазини по границите с Турция, Сърбия и Македония. Условно могат да се разграничат три периода в приспособяване на българския незаконен пазар на тютюневи изделия – първият от 2009 до 2010 г., вторият от 2010 до 2015 г. и третият от 2015 г. до момента.

През периода 2010 – 2015 г., така наречените немаркови (“illicit white”) цигари бързо се превръщат в доминиращи за българския пазар на незаконни тютюневи изделия. За това има две основни причини. След влизането на България в ЕС отпада митническият контрол по вътрешните граници. В този период Гърция е най-големият „хъб“ („канал“) за незаконни цигари в ЕС. Съответно маршрутът през България към Централна и Западна Европа започва да се използва интензивно почти от началото след влизането в ЕС през 2007 г. Същевременно, до 2010 г. продажби на illicit white цигари на българския незаконен пазар практически не са реги-

<sup>27</sup> Виж Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010 – 2011. София: Център за изследване на демокрацията, 2012; CSD (2015) *Financing of Organised Crime*. Sofia: Center for the Study of Democracy.

стрирани. Контрабандата на „illicit white“ преминава транзитно през България до 2010 г. Втората причина е описаният по-горе рязък скок на минималния акциз върху тютюневите изделия в страната през 2009 г. и особено през 2010 г. Практически до 2009 г. българският пазар е неатрактивен за illicit white продукти, заради своеобразната „барьера“, която законните цигари от най-ниския ценови клас на „Булгартабак“ са създали. В онзи период те са с по-добро качество и са на по-ниски цени. „Сриването на барьерата“ от евтини цигари превръща „illicit white“ цигарите в основен стълб за незаконния пазар на тютюневи изделия в страната. Същевременно, българската организирана престъпност винаги е била дълбоко свързана с така наречения „гръцки хъб“<sup>28</sup>. Има многобройни случаи до 2010 г., които показват, че цигари от Гърция се контрабандират от българските престъпни мрежи за страни в ЕС. С появата на засилено търсене на „illicit white“ цигари в началото на 2010 г., в рамките на няколко седмици се създават нови устойчиви контрабандни канали за доставки от Гърция.

Следва процесът за създаване на максимално широка мрежа от продавачи на дребно. Споменатият по-горе процес на „заразяване“ е лесен поради започналата икономическа криза и съществуването на широк слой социално слаби лица в страната, някаква част с предишен опит в продажбата на незаконни цигари, в т.ч. роми и продавачи на дребно на откритите пазари. В други случаи, без никакъв опит в големите градове, в предприятия и публични сгради, малки магазини в селата и пр. Към това трябва да се добави и огромният „натиск на престъпните мрежи“ към уязвимите лица без криминален опит. През периода, когато „цигарената контрабанда“ расте бързо (2009 – 2010 г.), криминалният контингент масово се насочва към средните нива на регионалните мрежи на незаконни тютюневи изделия<sup>29</sup>.

Правоохранителните органи и приходната администрация се оказват неподготвени за шока от

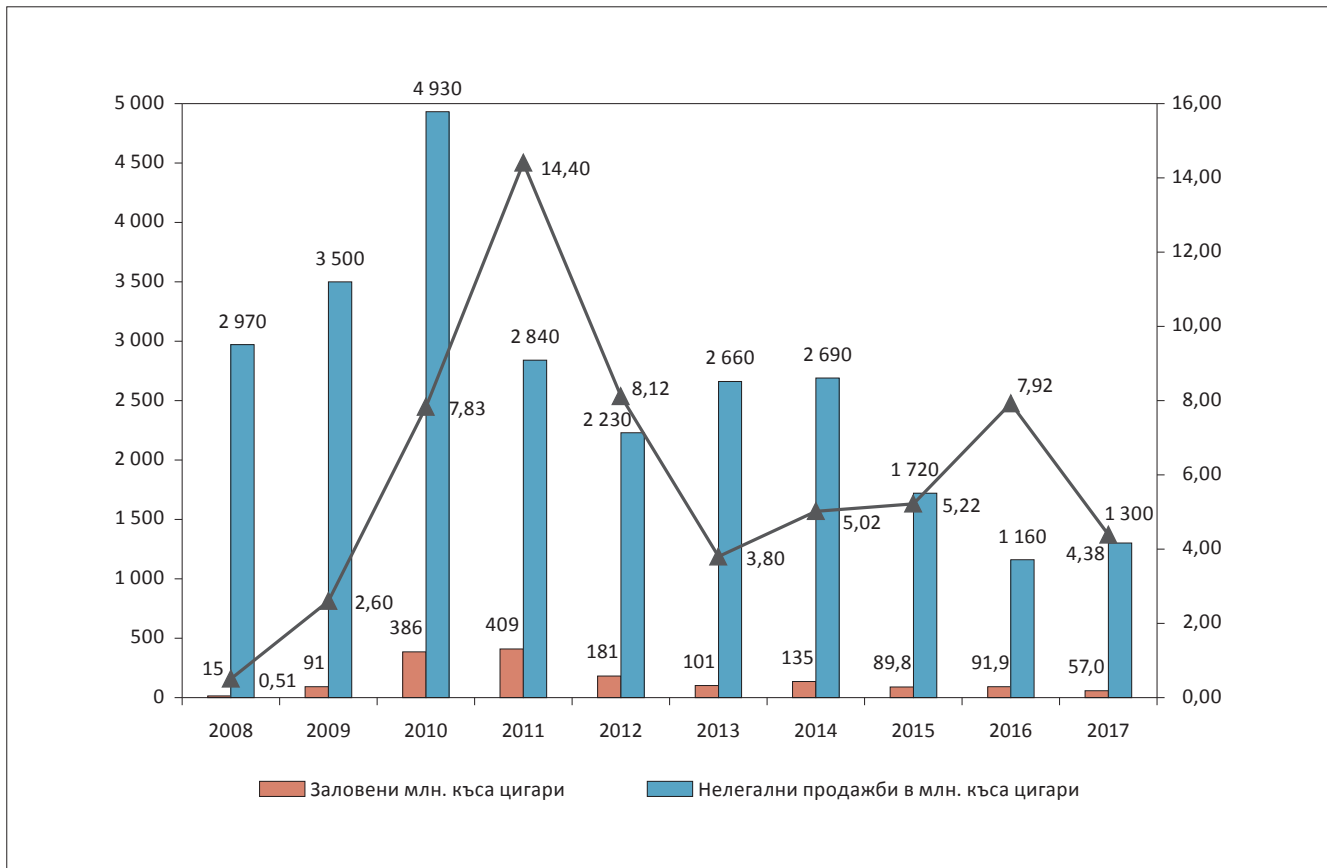
бузма на незаконния пазар вследствие на политическото решение за рязкото увеличение на акциза през 2010 г. Две години са нужни на Агенция „Митници“, за да покрие достатъчно ефективно с технически средства главните трасета, през които влиза основният внос на цигари. Подобна е ситуацията и по отношение на Национална полиция, Гранична полиция и ГДБОП. Въпреки че правоохранителните органи имат дългогодишен опит в противодействието на вноса и разпространението на незаконни тютюневи изделия, едва към средата 2011 г. ефективността им достига задоволителни нива. Три години след началото на кризисните процеси в пазара на тютюневи изделия, процентът на заловените към продавани количества незаконни тютюневи изделия се увеличава от 0,5 % през 2008 г. на 14,4 % за 2011 г. (виж Фигура 4).

След достигането на пика в продажбите на незаконни тютюневите изделия в края на 2010 г., и последвалото свиване през следващите 3-4 години, пазарът се стабилизира. Огромният брой случайно продаващи са изтласкани. Проучванията показват, че предлагането на незаконни цигари е станало много по-неритмично, доставчиците постоянно се променят, договорите за количество и цени не се спазват. Натрупаният опит с лошото качество на „illicit whites“ цигарите е накарало част от пушачите да минат на по-евтиния незаконен насипен тютюн (най-бедните и живеещи в малките населени места), друга част да търсят определени марки „illicit white“ цигари, а немалък процент да се върнат към законното потребление. Същевременно, броят на продаващите на откритите пазари рязко намалява поради по-високия риск. Продавачите, които остават на пазара на дребно, стават все по-конспиративни, а предлагането е все по-херметично (не се предлага за външни и случайни лица). Престъпните мрежи за продажба на дребно трупат опит и дори сергиите на публичните пазари с големи обороти на незаконни цигари продават само на познати клиенти.

<sup>28</sup> Виж Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010 – 2011. София: Център за изследване на демокрацията, 2012; CSD (2015) *Financing of Organised Crime*. Sofia: Center for the Study of Democracy.

<sup>29</sup> Пак там.

Фигура 4. Заловени и продавани незаконни тютюневи изделия (2008 – 2017 г.)



За разлика от първата половина на 2010 г., когато продажбите на дребно са през търговски обекти, дистрибуцията на дребно трябва да намери алтернативни търговски обекти. Причината е, че вече са понесли значителни загуби от конфискувани тютюневи изделия и са натрупали големи глоби. Форма на адаптация към тези мерки е изнасянето на незаконните тютюневите изделия извън търговските обекти и продаването им от коли, домове и др. При този подход служителите на Агенция „Митници“ не могат да проверяват къщи, гаражи и др. помещения, в които се крият незаконни тютюневи изделия. Започват да се използват дори още по-конспиративни схеми, подобни на тези при разпространението на наркотици – поръчки по телефона, донасяне на място, продажба от таксите или на трудно достъпни места за полицията като магазини в ромските махали и т.н. Създава се т.нар. група „вътрешни продавачи“, имащи контакт с потребителите, а именно работещи в различни публични сгради (предприятия, институции и пр.) като почистващ персонал, шофьори, охранители

и др. Основната техника при тази организация е продавачът на дребно да държи минимално количество цигари в търговския обект, в дома си или в колата си, и да зарежда често от „склад“ – обикновено гаражи, мазета, изоставени постройки и др., които са чужда собственост. Продавачът използва известното от наркочилдърите обяснение, че държаните цигари са за лично ползване. Поради малките количества, нарушението се приема за дребно и се налагат единствено глоби.

Успехът на “illicit white” цигарите и ренесансът на цигарените канали през „гръцкия хъб“ първоначално прикрива един зараждащ се нов модел, който е свързан отново с гръцкия опит. Това е така нареченият „вътрешен illicit white“ или както българските тютюневи експерти го наричат „гръцкия модел“ (виж карето). Изследванията на празните опаковки за първата половина на 2011 г. показват, че малка част от незаконните цигари са свързани с български и гръцки законни производители на цигари.

„Гръцкият модел“<sup>30</sup> има различни описания, но основната му характеристика е негласно споразумение между правителството (независимо от какви политически формации е съставено) и частни компании от тютюневата индустрия<sup>31</sup>. Моделът осигурява малък незаконен пазар на цигари. Той е изгоден и за двете страни. Държавата събира без затруднение планираните приходи от акцизи, ДДС и др. такси. Частните национални компании продават планираните обеми законни тютюневи изделия и получава допълнителни значими печалби от незаконния пазар. Моделът работи на принципа на скачените съдове. Когато продажбите на контрабандни “illicit white” цигари нарастват, гръцките цигарени компании увеличават продажбите си на черния пазар, без правителството да им пречи. Последницата е, че по-качествените цигари изтласкват контрабандните “illicit white” цигари. Вносителите и продавачите на тези цигари търпят загуби, защото продажбите им се забавят. Съответно контрабандистите спират вноса за гръцкия пазар, за да изчакат да се продадат залежалите количества. Тогава гръцките законни цигарени компании ограничават незаконните продажби. Продажбите на незаконни цигари намаляват, защото цените им се вдигат. При поява на търсене на незаконни цигари минава време докато се осигури нов контрабанден внос. Следва нов цикъл увеличаване на продажбите от законните гръцки производители на незаконния пазар. Последницата е, че големите престъпни мрежи предпочитат да не рискуват с гръцкия пазар и след като вкарат “illicit white” цигарите на гръцка територия, избират да ги изнесат за страни от ЕС. В резултат, страната се смята за най-голямата входна врата за “illicit white” цигари в ЕС, но нивото на незаконни цигари в нея е по-ниско от средното в ЕС.

Предполага се, че България може да последва „гръцкия модел“ след продажбата на две от четирите фабриките за цигари от държавната компания „Булгартабак“ (през 2008 г.)<sup>32</sup>. Причината за подозренията са, че пазарът на тютюневи изделия е изключително конкурентен, България вече е член на ЕС, на законния пазар са влезли основните световни цигарени производители, а бившият монополист „Булгартабак“ запазва двете си по-нови фабрики. Предстои шоковото вдигане на акциза върху тютюневите изделия и с това се очаква рязък спад в законното потребление. Първоначално тази хипотеза не се потвърждава. Ситуацията обаче започва да се променя, и през 2010 г. проучванията на празните опаковки откриват първите количества цигарени кутии, които са от приватизираната цигарена фабрика, която става собственост на един от най-големите производители на алкохол в страната<sup>33</sup>.

Развитието на „гръцкия модел“ към 2011 г. в България може да се разглежда като втория период от еволюцията на незаконния пазар на тютюневи продукти след влизането на страната в ЕС. Възникването на българска версия на гръцкия модел е резултат от две основни предпоставки. Първата е по-ефективното противодействие на контрабандните канали на входните гранични точки чрез поставянето на скенери по морските пристанища и сухопътните граници, покриването на рисковите пътни участъци с мобилни групи от митничари и полицаи и т.н. Втората причина е предполагаемата „политическа закрила“ за незаконното предлагане на популярни и законно произвеждани цигари в България и в Гърция.

За предполагаемо политическо договаряне дават основание както данните от изследванията на празните опаковки (виж Фигура 5), така и данни-

<sup>30</sup> Интервюта с представители на мултинационални цигарени компании, бивш директор и зам. директор на ГДБОП. Вж. още CSD (2015) *Financing of Organised Crime*. Sofia: Center for the Study of Democracy.

<sup>31</sup> Това се позволява само на цигарени компании, които се смятат за собственост на гръцки граждани. Големите чужди корпорации, които имат фабрики в Гърция се смята, че не се допускат до този процес.

<sup>32</sup> Интервюта с представители на цигарената индустрия, ръководни служители в ГДБОП и Агенция „Митници“.

<sup>33</sup> Вж. CSD (2015) *Financing of Organised Crime*. Sofia: Center for the Study of Democracy.

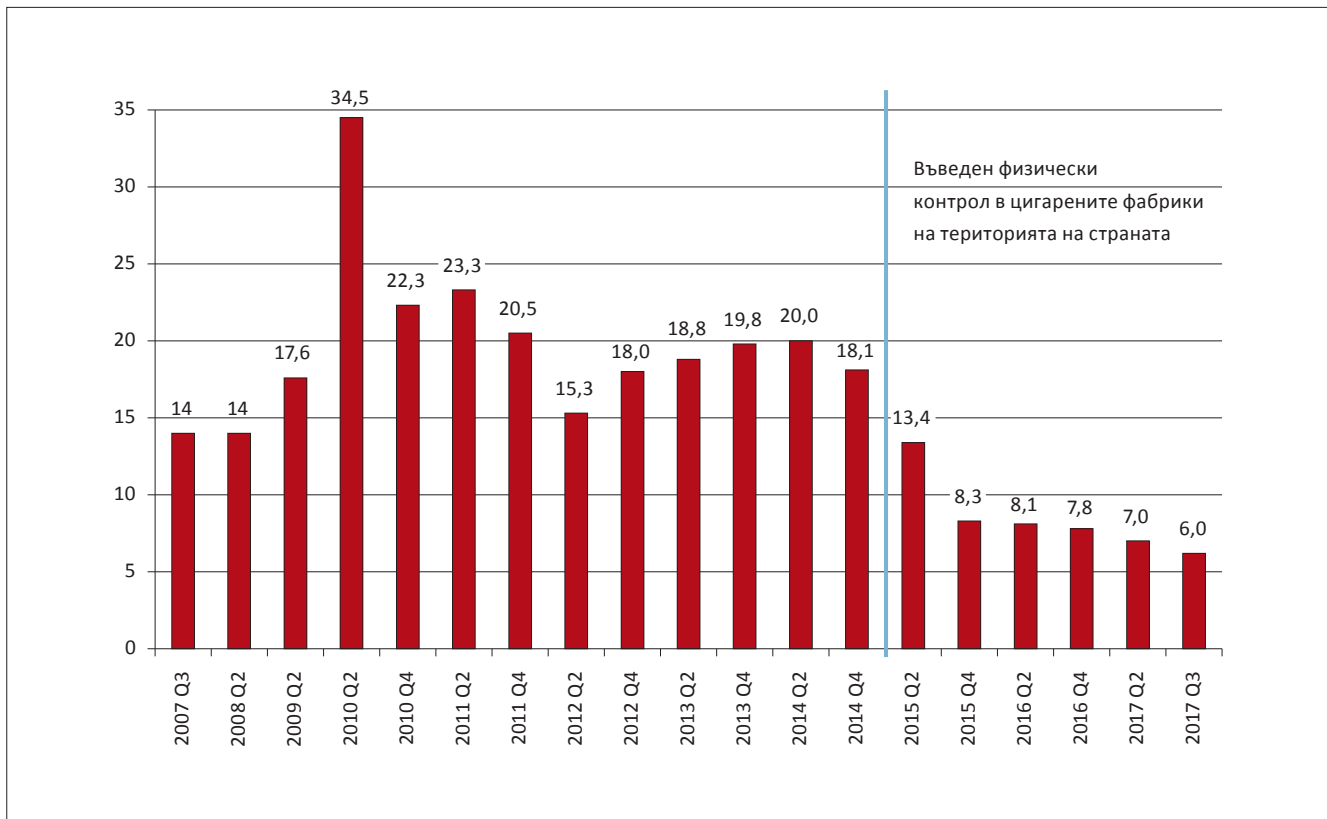
те за марки, продавани на законния пазар, които присъстват и на незаконния пазар (виж Таблица 2). След втората половина на 2011 г., незаконният пазар на цигари в страната запазва нивата си като се движи между 18 и 20 % (виж Фигура 5). Същевременно, анализът на марките цигарени опаковки показва, че процентът на „вътрешния illicit white“ от 2012 г. бързо расте. В края на периода на политическата нестабилност, през есента на 2014 г. той е около 77 %, а българският производител осигурява 2/3 от пазара на незаконни цигари (виж Таблица 1). Трябва да се отбележи, че ръстът на „българските illicit white“ цигари се случва въпреки или поради факта, че през 2013 г. на власт идва ново правителство (подкрепяно от опозиционни партии на предишното правителство).

Третият период, който продължава и до момента, е свързан с поредната политическа промяна в края на 2014 г. Месец след формирането на правителството е предприета безпрецедентна стъпка с поставяне под физически контрол на всички български фабрики за производство на тютюневи

изделия. През следващите шест месеца Агенция „Митница“ и МВР разполагат вътре и около цигарените фабрики свои служители. Последницата е ръзък спад на незаконното разпространение на тютюневи продукти и ръст на бюджетните приходи от тези продукти (виж Фигура 5 и Таблица 2).

В резултат на описаната промяна наблюдаваме ново съотношение между основните източници на незаконни тютюневи изделия – „вътрешни illicit white“ от законни фабрики, illicit white от Гърция (Турция) и незаконни фабрики – показват спад на доставените количества. Доминиращият източник до 2015 г. – „вътрешни illicit white“, след започването на пълния физически контрол във фабриките на територията на страната, силно свива доставяните количества цигари. Въпреки че след средата на 2015 г. физическото присъствие на митнически и полицейски служители е прекратено, данните показват, че доставки към престъпните разпространителски мрежи остават ограничени. Основната причина е възможността правоохранителните органи и приходната администрация

**Фигура 5. Процент на празните опаковки, които не са за местния пазар (2007 – 2017 г.)**



**Таблица 1. Процент на определени марки цигари от престъпния пазар 2011 – 2016 г.**

	2011 Q4	2012 Q2	2012 Q4	2013 Q2	2013 Q4	2014 Q2	2014 Q4	2015 Q2	2015 Q4	2016 Q2	2016 Q4
Марки на гръцкия производител	12,8%	6,7%	10,1%	18,2%	6,5%	15,5%	11,3%	11,6%	21,4%	18,0%	7,3%
Марки на българския производител	8,8%	2,6%	38,0%	47,7%	52,7%	54,1%	65,9%	28,7%	4,7%	12,5%	8,6%

*Източник: Проучвания на празните опаковки.*

да възобновят физическия контрол при симптоми за поява на значими количества тютюневи изделия от тази компания. Проучванията показват, че сегментът на „вътрешни illicit white“ цигари осигурява 15-16 % от незаконните продажби в страната към края на 2016 г. Това може да се определи като драстичното свиване от 2-2,2 млрд. къса (2014 г.) до 180-190 млн. къса годишно.

Вторият източник – контрабандата на illicit white цигари, отново става доминиращ за българския престъпен пазар. Очакванията обаче, че след поредното повишаване на акцизите на тютюневите изделия ще последва нов ръст контрабанден внос през Гърция (Турция и др. съседни страни), който ще заеме опразнената ниша, не се оправдават. Годишно продажбите на „външни illicit white цигари“ успяват да достигнат 500-600 млн. къса или остават на 1/3 от нивата през 2011 – 2012 г. Показателно за проблемите при доставките на “illicit white” цигари е неритмичното им присъствие на регионално ниво и многото различни марки и опаковки. Това се вижда както от данните от залавянията на незаконни цигари от МВР и Агенция „Митници“, така и от проучванията на празните опаковки през 2017 г. Обяснението е, че в страната не могат да възникнат големи устойчиви канали.

Третият източник, малките незаконни фабрики, практически отсъства в страната през периода (от 2015 г. до момента). Според направените интервюта<sup>34</sup>, старите престъпни предприемачи в цигарения бизнес предпочитат да изнесат своите

активи в Западна и Централна Европа, защото печалбите там са 2-3 пъти по-високи от тези на българския пазар. От своя страна, българските правоохранителни органи, за разлика от преди, предпочитат да сътрудничат с европейските си партньори въпреки големите ресурси, които трябва да отделят. Причината е достигането до разбирането, че съответният престъпен предприемач, въпреки че не работи в България, трябва да бъде преследван извън страната, защото ще продължи да е риск за вътрешния пазар. В резултат е осъществено разкриването на няколко незаконни фабрики в Испания, Гърция и Централна Европа.

По отношение на организацията на незаконния пазар на тютюневи изделия, описаната по-горе структура не се променя. Същевременно, на ниво престъпни мрежи се наблюдава значително намаляване в броя на групите и участниците в тях. Ако в периода 2011 – 2015 г. престъпните мрежи на най-високо ниво са в порядъка на 5-8, то след 2016 г. се твърди, че са останали 1-2. Съответно на по-ниското, средно ниво, е последвало масово излизане от незаконната дистрибуция на тютюневи изделия, достигащо до 2/3 от участващите преди криминални структури.

На най-ниско ниво, показателни в това отношение са откритите пазари в големите градове на страната. От около 40 наблюдавани пазара, в които има активно продаване на незаконни тютюневи изделия, сега само в 8-10 от тях се наблюдават продажби. Причината е, че редовното полицейско

<sup>34</sup> Интервюта с бивш главен секретар на МВР, служители на ГДБОП и ГДНП.

присъствие ги е изтласкало от тези пазари. В резултат, средностатистическият български пушач, който реши да смени законните цигари с незаконни поради повишаване на цените или намаляване на доходите му, няма лесен достъп до източници на незаконни цигари.

Фактор, който безспорно оказва влияние върху престъпните мрежи в страната, е бързото разрастване на пазара за каналджийски услуги за мигранти и бежанци след 2014 г. Превръщането на маршрута през България в един от основните за мигрантите от Турция към Западна Европа води до излизане на значителен брой лица от криминалния контингент от пазара на цигари и преориентирането им към каналджийството като по-доходоносен и по-малко рисков престъпен бизнес.

### Фактори за ограничаване на незаконния пазар за тютюневи изделия в периода 2015 – 2017 г.

Ситуацията след 2015 г. рязко се променя, тъй като е налице политическа воля за максимално ограничаване на престъпния пазар за тютюневи изделия в страната. Мерките срещу „вътрешния illicit white“ безспорно са свързани с противопоставянето на влиятелни икономически групи в България. Има всички основания да се счита, че „гръцкият модел“, който бе коментиран по-горе

и осъществяван чрез политическа корупция, е изоставен. Може да се предполага, че основен фактор за тази промяна е оценяването на двата големи риска, свързани с разрастването на незаконния пазар на тютюневи изделия. Първият е икономически и е свързан с факта, че в България приходите от акцизи и ДДС при тютюневите изделия имат огромна тежест в бюджета на страната. Те осигуряват между 9 и 11 % от данъчните приходи (виж Таблица 2). За сравнение, при страните от Западна Европа тези приходите са около 1-2 % (Франция – 1,1 %, Австрия и Белгия – 1,2 %, Германия – 1,3 %, Англия – 1,4 %, Испания – 2 %). Съответно икономическата кризата показва на практика как сригват на приходите от тютюневи изделия през 2010 г. бе един от важните факторите, който доведе до драстични съкращения в бюджета на страната и така засили допълнително социалното напрежение. При планирани 2,4 млрд. лв. приходи от акцизи на тютюневи изделия, са събрани 1,520 млн. лв.

Политическата промяна през 2015 г. показва, че значителното свиване на незаконния пазар при тютюневите изделия се е превърнал в един от най-ефективните инструменти на правителството за увеличаване на приходите. И през 2015 г., и през 2016 г. е регистрирано свиване на незаконния пазар на тютюневи изделия, което води до растеж на законните продажби и съответно до по-високи

**Таблица 2. Приходи от акцизи и ДДС върху тютюневите продукти, съпоставени към общите бюджетни приходи в България 2009 – 2016 г.**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Къса цигари (млрд.)	16 395,8	10 360,5	10 875,8	11 582,8	11 511,3	11 343,3	13 160,9	13 832,1
Общо акцизи (млрд. лв.)	1 787,7	1 520,5	1 694,6	1 803,1	1 804,0	1 787,0	2 008,2	2 304,0
Общо ДДС (млрд. лв.)	459,0	343,5	431,9	458,9	465,0	456,9	532,1	567,4
Общо (ДДС+акцизи)	2 246,7	1 864,0	2 126,6	2 262,0	2 269,0	2 243,9	2 540,3	2 871,4
% общо от приходите	15,4%	9,6%	10,1%	10,3%	9,9%	9,6%	10,3%	10,5%

Източник: Министерство на финансите.



Таблица 3. Месечни продажби на тютюневи изделия, 2016 – 2017 г.

	Aug-16	Sep-16	Oct-16	Nov-16	Dec-16	Jan-17	Feb-17	Mar-17	Apr-17	May-17	Jun-17	Jul-17	Aug-17	Sep-17	Oct-17	Nov-17
Млн. къса	1012,0	1000,5	934,2	914,8	891,4	865,6	859,6	896,9	912,8	948,1	975,4	1005,0	1025,3	1015,9	976,9	948,1
Разлика спрямо същия месец на предходната година	-3,4	-20,6	-47,4	-46,4	-61,0	-35,4	-22,6	11,4	-10,8	2,1	-0,54	-0,59	13,3	15,4	42,7	33,3

Източник: Ритейл проучвания на българския пазар на тютюневи изделия.

приходи – средно по 300 млн. лв. спрямо всяка от предишните години (виж Таблица 2).

Когато се оценява политическата промяна след 2014 г. трябва да се отбележи един важен фактор, който има изключително силно позитивно влияние за систематичното свиване на незаконния пазар на тютюневи изделия в България. Това е един чисто изследователски инструмент – „Проучването на празните цигарени опаковки”<sup>35</sup>, който е разпознат от правителството, от една страна, като възможност за повтаряща се политическа реклама, а от друга, като метод за оценка на националните и местни ръководства в МВР и Агенция „Митници”. Данните, показващи високи нива на незаконни тютюневи изделия за съответните райони, предизвикват активизация на ръководствата на всички нива. Разбираемостта на данните и неоспорваната им обективност предизвикват феномен, който според експерти, работещи в областта на акцизните стоки, не е наблюдаван в последните две десетилетия.

Същевременно, още едно потвърждение за изключителната чувствителност на българския пазар на тютюневи изделия към политическата стабилност в страната са данните по време на президентските избори в края на 2016 г. и при предсрочните парламентарни избори в началото на 2017 г. Както се вижда в Таблица 3, спадът продължава докато „политическата сцена” не се стабилизира.

Освен чисто политическите причини, ограничаването на престъпния пазар на тютюневи изделия след 2014 г. има две основни икономически предпоставки. Първата е, че България вече не е необходимо да увеличава с големи стъпки от 70-80 % минималните си нива на акциз при тютюневите изделия, за да достигне нивата на страните от ЕС. След 2015 г. страната е вдигнала акцизите в рамките на 2-5 %. Акцизният календар предвижда, че следващото увеличение ще е през 2018 г. и нов ръст на минималния акциз върху тютюневи изделия не се очаква до 2021 г. Втората предпоставка е, че доходите на населението за първи път след 2001 г. растат по-бързо от ръста на акцизите. Между 2015 и 2017 г. средната заплата нараства с около 10 % годишно.

## Рискове

Решението на държавата да спре „гръцкия модел”, позволяващ законно произведени цигари да влизат на незаконния пазар, радикално промени ситуацията с приходите от тютюневи изделия в страната. В този план, за да има устойчивост на постигнатите резултати, е необходимо правителството и компетентните институции да вземат предвид няколко основни рискови фактора при стратегическия анализ и планиране на политиките и дейностите по ограничаване на незаконната търговия с тютюневи изделия в следващите години. **Основният риск** е намаляването на политиче-

<sup>35</sup> Проучването е финансирано от 5 производителя на тютюневи изделия, които работят на българския пазар – Филип Морис Интернешънъл, Бритиш Американ Табако, Джапан Табако Интернешънъл, Импириъл Табако и Булгартабак.

ския натиск към институциите за ограничаване на контрабандните канали и производства на незаконни цигари в страната. Подобно развитие би предизвикало сериозни сътресения в приходната част на бюджета. Свиването на законния пазар на тютюневи изделия по време на политическата нестабилност в страната към края на 2016 г. и началото на 2017 г. показва, че този риск продължава да съществува. **Вторият риск** е свързан с промените в престъпните пазари в страната. Рязкото ограничаване на бежанския и мигрантския натиск към България след 2016 г. създава потенциал за връщане на лица от криминалния контингент към разпространение на незаконни тютюневи изделия. **Третият рисков фактор** отново е политически. Непрозрачните коалиционни договорености, дават основание да се прогнозира, че институции, чиито функции са да ограничават незаконната търговия с акцизни стоки на национално ниво, могат да намалят активността си заради

определена политическа група или формация. **Четвъртият риск**, който се очертава, е свързан с административния капацитет на институциите, което най-ясно се проявява на регионално ниво. Търсенето на политически баланс създава впечатлението, че някои местни администрации са корупционно по-уязвими от средното в страната. Не на последно място са **външните рискове** – съществува реална опасност промяната в политиката на някоя от съседните страни да доведе до нови източници на незаконни тютюневи изделия. Наред с това, предвид ясения позитивен ефект от прилагането на обективен измерител на незаконния пазар, какъвто е изследването на празните опаковки, като допълнителна препоръка може да се изведе разширяването на географския обхват на изследването, както и диверсифициране на подхода чрез прилагане на допълващи сходни инструменти за измерване на потреблението на незаконни тютюневи изделия.



