

ЗА ЕДНАКВИ ПРАВИЛА И ПОЧТЕНА КОНКУРЕНЦИЯ: ЕФЕКТИВНИ ПОЛИТИКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА СИВАТА ИКОНОМИКА И КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ

Резюме

- Този анализ представя резултатите от консултации на Центъра за изследване на демокрацията с представители на държавни институции, бизнеса и неправителствени организации относно възможностите за създаване на платформа за публично-частно сътрудничество по въпросите на доброто управление и утвърждаването на еднакви правила за всички участници на пазара на примера на политиките за противодействие на сивата икономика;
- За да се увенчат с успех усилията на българското правителство и бизнес за намаляване на негативното въздействие на сивата икономика върху благосъстоянието на нацията, е необходимо да бъде използван и опита на гражданското общество за изграждане на успешни коалиции по утвърдени международни модели. Опитът сочи, че няма лесни рецепти за противодействие на сивата икономика и корупцията. Настоящият текст прави кратък преглед на предприетите мерки срещу сивата икономика в България и очертава възможностите за ангажиране на бизнеса, неправителствените организации и държавните институции в платформа за дългосрочно партньорство за създаване на еднакви правила за бизнес и работа на всички;
- Сивата икономика е една от основните пречки пред инвестициите и растежа в България. По различни оценки нейният размер е между 20% и 35%, а в някои сектори се отчита по-малко от 50% от реалната стойност на сделките. Тези скрити приходи се превръщат в непресъхващ извор на корупционни плащания за най-различни цели – от избягване на глоби и наказания до завладяване на държавата;
- Въведените по-ниски вв. данъчни и социално-осигурителни ставки, засиленият контрол от страна на българското правителство след 2003 г. и продължаващият икономически ръст, базиран на вътрешен кредит и на преки чуждестранни инвестиции, доведоха до свиване на сивата икономика с около 30% между 2002 и 2008 г. Вероятно въздействието на тези мерки върху сивата икономика ще бъде еднократно и ограничено във времето, което изисква приоритет на правителствената политика в тази насока да бъде даден на укрепването на правоприлагането. Специално внимание следва да се обърне на прекъсването на корупционните връзки между сивите бизнес монополи и високопоставени политици и чиновници.

Този анализ се публикува с подкрепата на програма МАТРА на Посолството на Кралство Нидерландия в София. Съдържанието и препоръките са отговорност изцяло на Центъра за изследване на демокрацията и не изразяват задължително позицията на посолството или програма МАТРА.

© Център за изследване на демокрацията, 2008.

Контекстът

През последните 30 години публично-частното партньорство (ПЧП) намира все по-голямо приложение в развитите икономики в света. Тази тенденция е свързана основно със стремежа за подобряване на ефективността на публичния сектор, необходимостта от насочване на все по-голям дял от националните бюджети към социални и здравни плащания и с глобализацията на финансовите пазари – създаването и развитието на много и разнообразни финансови инструменти и възможности в частния сектор. Като резултат в множество страни и на различни равнища на управление (национално, регионално и местно) се появиха разнообразни форми на публично-частно партньорство. Те предоставят платформа за прозрачно и дългосрочно ангажиране на местния и международния бизнес, неправителствените организации и публичния сектор в разработването и изпълнението на политики в приоритетни за страната области.

Публично-частните партньорства имат множество потенциални предимства, основните от които са: използване на уменията и познанията на частния сектор за намиране на иновативни решения на обществени проблеми, подобряване ефективността на предоставяне на обществени услуги и осигуряване на липсващо финансиране или човешки ресурси в публичната администрация. Тези партньорства стават все по-актуални и в България, където стандартите на добро управление и прилагането на еднакви правила за всички участници на пазара все още догонват тези в Европейския съюз. ЕС няма универсално възприето определение на публично-частно партньорство, но първи опит за развитие в

това отношение е приетата от Европейската комисия *Зелена книга за публично-частните партньорства*. Този документ на ЕК анализира способността на публичните администрации да привличат качествени частни инвеститори и да прилагат прозрачно и конкурентно различни форми на сътрудничество с бизнеса като фактор с определящо значение за развитието на обществото.

В България публично-частните партньорства във все по-голяма степен се разглеждат в контекста на ускоряване на интегрирането на страната в Европейския съюз. В тази насока Министерството на финансите вече е направило важни първи крачки, чрез създаването на направление «Публично-частно партньорство» към дирекция «Управление на средствата на Европейския съюз», което да ръководи и следи процеса на прилагане на ПЧП в държавната администрация. Същевременно, в неправителствения обществен сектор вече също има разработени проекти и изграден капацитет за насърчаване на публично-частното партньорство. Един от най-успешните примери за ПЧП в страната до момента е изграждането и реализацията на българската анти-корупционна инициатива *Коалиция 2000*. Инициативата беше осъществена с подкрепата на правителствата на редица страни – България, Великобритания, Съединените щати, Норвегия, Холандия, Ирландия, международни институции – Световната банка, Международният валутен фонд, Организацията на обединените нации и с участието на десетки български неправителствени организации. *Коалиция 2000* се превърна в тази обща платформа, която обедини успешно усилията на всички изброени участници за реализирането на редица антикорупционни реформи в България.

Консултациите, проведени от Центъра за изследване на демокрацията показваха, че съществува потенциална подкрепа за съвместни действия на държавните институции, неправителствени организации и бизнеса във формата и със съдържателния фокус, описани по-долу.

Потенциален формат

Една ПЧП инициатива за добро управление би представлявала форум за взаимодействие на представители на основните заинтересовани страни:

- Местният и международният бизнес в България: представители на основни инвеститори и работодатели с опит или умения в публично-частното партньорство, като банки, инвестиционни посредници, пенсионни фондове, консултантски фирми, и др.;
- Правителството, регионалните и местните власти, законодателната и съдебната власт: тук основна роля би следвало да изпълнява Министерството на финансите с натрупания от него значителен опит;
- Неправителствени, образователни и бизнес организации, вкл. международни организации, активни в насърчаването на публично-частното партньорство, като Европейската банка за възстановяване и развитие, Комисията на ООН за Европа, Комисията на ООН по международно търговско право и др.

Основни цели и дейности на инициативата биха могли да бъдат:

- Формулиране, разработване и мониторинг на политиката в областта на доброто управление на централно и местно равнище, чрез взаимодействие с експерти от частния сектор в страната и чужбина;

- Повишаване на капацитета на публичната администрация и частния сектор чрез образователни програми, международно дистанционно обучение, развитие на регионални центрове за обучение и др.;
- Развиване и популяризиране на добри ПЧП практики, секторно специфични стратегии, модели и насоки.
- Изграждане на широки международни връзки в частния и общественния сектор за подпомагане и развитие на инициативата.

Възможен фокус: сива икономика

Консултациите на Центъра за изследване на демокрацията показваха, че от гледна точка на съдържателния фокус на евентуални съвместни инициативи на НПО, държавни институции и бизнеса ограничаването на сивата икономика обединява интересите на всички заинтересовани страни.

Сивата икономика като източник на нелоялна конкуренция и корупция се е превърнала в основна пречка пред бизнеса в България. Това поражда все повече препоръки за коригиращи мерки и политики от страна на правителството, бизнеса, професионалните съюзи и неправителствените организации. Въведените през последните години пониски ставки на данъчните и социално-осигурителните задължения и повишеният правителствен контрол изсветлиха част от сивата икономика в страната. Повечето предложени до момента мерки обаче бяха основани на общоприетото допускане, че сивата икономика е резултат само и единствено на правителствените регулации и високите данъци. Анализите на Центъра за изследване на демокрацията през последните десет години показват, че реалността в България е много по-сложна – с нейната история на спонсориране от

правителството контрабандни канали, партийни обръчи от фирми и организирана престъпност, подсилена от войните в региона. Ако тази по-сложна реалност не бъде разбрана и осъзната, настоящите инициативи за ограничаване на сивата икономика и техните социални и икономически ползи може да се окажат краткотрайни. Успешното справяне с проблема изисква постоянни мерки на практическо и политическо равнище, реализирани в продължение на няколко политически цикъла от ангажирани реформатори от правителството, бизнес средите и гражданското общество. Важна първа стъпка в тази посока е изграждането на стабилна публично-частна платформа за прозрачно управление и бизнес етика. Тази платформата трябва да се основава на утвърдени, успешни модели на публично-частно партньорство, като например българската анти-корупционна инициатива *Коалиция 2000*¹.

Сивата икономика в България: другата страна на корупционната монета

Слабостите в борбата срещу корупцията и организираната престъпност в България са основните области на безпокойство от страна на Европейската комисия и международните партньори на страната преди и след нейното приемане в Европейския съюз през 2007 г.² По същество достъпът на България до Европейските фондове е обвързан с напредъка на страната по отношение на

изправянето пред правосъдието и наказването на представителите на организираната престъпност и политическата корупция в страната.³ През юни 2008 г. България очаква от Европейската комисия втория доклад за постигнатия напредък по съпътстващите мерки след присъединяването, който най-вероятно ще наблегне на нуждата страната да направи повече за справяне с политическата корупция и организираната престъпност, като резултат от политическата нестабилност и временното спиране на някои европейски предприемителни финансови инструменти през втората половина на 2007 г. и първата половина на 2008 г.

Фокусирането само върху специфичните области на правната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност поражда риска да се пропусне един много важен съпътстващ въпрос – **размерът и динамиката на сивата икономика в България**. Съществуват множество изследвания, които показват, че сивата икономика и корупцията са пряко свързани. В страните с по-ниски доходи като България сивата икономика и корупцията са взаимодопълващи се⁴. **Намаляването на стимулите и възможностите за скриване в сивата икономика ограничава и наличните ресурси за корупция, което от своя страна поставя допълнителен натиск върху некоректните играчи да излязат на светло**. Анализът на връзките между

¹ За повече информация за структурата, историята, постигнатите резултати и основни дейности на *Коалиция 2000*: <http://www.csd.bg/bg/c2000/>.

² За пълна оценка на постигнатия от България напредък в областта на доброто управление и антикорупцията, виж *Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове*, Център за изследване на демокрацията, 2007.

³ За преглед на европейския мониторингов механизъм за България, виж последния *Доклад относно напредъка на България по съпътстващите мерки след присъединяването* на Европейската комисия (*Bulgaria's progress on accompanying measures following Accession*), Брюксел, 27.06.2007.

⁴ Dreher, A., F. Schneider, *Corruption and the Shadow Economy: an Empirical Analysis*, Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel, 2006.

сивата икономика и корупцията, изготвян от Центъра за изследване на демокрацията в годишните Доклади за оценка на корупцията от 1998 г. насам, показва, че корупцията е основният инструмент за избягване на отчетност и дори за създаване на политически покровителствани монополи и сив доход⁵.

Размер и обхват на сивата икономика в България

Въпреки че сивата икономика е трудно измерима и разбираема, тя лесно се разпознава от бизнеса, когато той срещне партньори или конкуренти, които работят извън границите на закона, като не плащат данъци, социални и здравни осигуровки, укриват реалното равнище на заетост, не спазват изискванията за качество на продуктите, правилата за безопасност и опазване на околната среда, нарушават правата на интелектуална собственост и т.н. Според последното Изследване на предприятията, проведено от Световната банка сред българските фирми, през 2007 г. **неформалната икономика** е на първо място сред бариерите пред фирмените инвестиции в България. Всъщност, **нелоялната конкуренция**, както фирмите виждат и разбират сивата икономика и корупцията, е основната пречка и проблем пред фирмите в България през последните 10 години (откакто Центърът за изследване на демокрацията започна да наблюдава корупцията през 1998 г.). Компаниите разбират и много по-лесно идентифицират и говорят за сивата икономика и нейното негативно влияние върху техните конкурентни позиции, отколкото за корупцията, която те

⁵ Всеки Доклад за оценка на корупцията от 1999 г. до 2007 г. съдържа отделен раздел за сивата икономика, който заедно с текстовете на пълните доклади може да бъде намерен на: <http://www.csd.bg/bg/c2000/artShow.php?id=1340>.

възприемат като инструмент за запазване на предимствата на нелоялната конкуренция⁶.

Десетте най-големи бариери пред фирмените инвестиции



Източник: www.enterprisesurveys.org.

Без да се взимат под внимание различията в концепциите и методологиите, оценките за размера на сивата икономика в България от 1990 г. насам варират между 16% и 38% от БВП⁷, което нарежда страната ни сред най-сивите нови страни-членки на ЕС. Според различни оценки

⁶ Интервюта с международни и местни инвеститори, проведени от Центъра за изследване на демокрацията по проект, финансиран по програмата МАРТА на Посолството на Кралство Нидерландия в София през 2008 г.

⁷ Белев, Б. *The Informal Economy in the EU Accession Countries (Неформалната икономика в страните-кандидатки за членство в ЕС)*, (на английски език), Световна банка и Център за изследване на демокрацията, 2002; *Скритата икономика в България*, Център за изследване на демокрацията, 2004; Feige, E., I. Urban, *Measuring Underground (Unobserved, Non-Observed, Unrecorded) Economies in Transition Countries: Can we Trust GDP?*, MPRA, University of Munich, 2007; Schneider, F., *Shadow Economies and Corruption All Over the World: What Do We Really Know*, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, 2006.

размерът на сивата икономика в България за периода 2007/2008 г. е между 20% и 35% от БВП, а някои сектори като строителството и недвижимите имоти отчитат пред държавата по-малко от 50% от реалната стойност на транзакциите си⁸. Въпреки че Националният статистически институт обхваща частично сивата икономика в националните сметки, а наличните за нея данни трябва да се интерпретират много внимателно, когато се правят заключения за нужните политически действия, те изпращат ясен сигнал, че сивата икономика е съществено предизвикателство пред икономическото развитие на България. Най-силно засегнати от сивата икономика са трудоемките сектори: строителството, туризма, селското стопанство и услугите (напр. ремонти, частното обучение и здравеопазване и т.н.), но изследванията показват, че значителни сиви области съществуват и в промишлеността, особено в акцизните сектори (производство на алкохол, цигари, горива), текстил и транспорт.

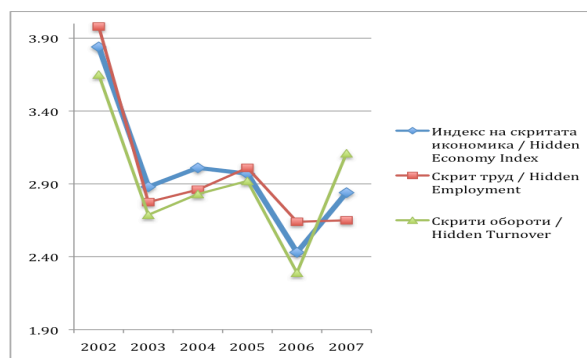
Динамика на сивата икономика: Индекс на скритата икономика

В отговор на проблемите на бизнеса в тази област и предприетите от правителството действия за намаляване на равнището и обхвата на сивата икономика в България през 2002 г. Центърът за изследване на демокрацията и Витоша Рисърч създадоха ***Индекса на скритата икономика***. *Индексът* има за цел да следи динамиката на скритата икономика в България и нейните основни компоненти – скрития труд и скритите обороти/данъци чрез

⁸ *Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове*, Център за изследване на демокрацията, 2007, лични и медийни интервюта с управители на международни и местни компании.

годишни изследвания на българския бизнес и население. *Индексът* е разработен от експертна група, включваща представители от Националния статистически институт, Българската народна банка, Националния осигурителен институт, данъчната администрация и Университета по национално и световно стопанство⁹. Важно е да се отбележи, че *индексът* не измерва размера на сивата икономика, а нейната динамика, като по този начин предоставя важна информация на правителството и бизнеса за ефективността на мерките за намаляване на сивата икономика и свързаната с нея корупция.

Динамика на сивата икономика в България: Индекс на скритата икономика



Източник: Витоша Рисърч, Център за изследване на демокрацията

Според *Индекса на скритата икономика* през първата година от членството на България в ЕС се наблюдава връщане към по-високи равнища на сива икономика в страната. През 2007 г. има промяна във

⁹ Гоев, В., В. Бошнаков, *Измерване на скритата икономика в България* в Илиев, П., ред., *Неформалната икономика в страните-кандидатки за членство в ЕС*, Център за изследване на демокрацията, 2003. Допълнителна информация за Индекса на скритата икономика и пилотните резултати може да бъде намерена на уебсайта на Витоша Рисърч: <http://www.vitosharesearch.com/artShow.php?id=5486>.

„водещия” компонент на *индекса* - от сива заетост към скрити обороти. Това е още един сигнал за необходимостта да се балансират наново мерките за противодействие на сивата икономика. Резултатите от *индекса* съвпадат и със заключенията от *Годишника на световната конкурентоспособност 2008*, който показва, че въпреки подобрението на общата конкурентоспособност на България през 2008 г., през последната година тя е изостанала и се намира на по-ниска позиция по показателите за паралелна (черна, нерегистрирана) икономика, подкупите и корупцията, а също така и за бюрокрацията¹⁰. Това може да отразява както умората от реформите след постигането на членство в ЕС, така и нарастващата загриженост на бизнеса в страната по отношение на нелоялната конкуренция от сивата икономика в период, в който той все по-ясно усеща натиска на международната конкуренция върху своите печалби. При всички случаи тези сигнали очертават нуждата от подновяване на вниманието от страна на ръководителите в публичния и частния сектор в България върху механизмите на сивата икономика в страната и нейните негативни ефекти върху производителността и благосъстоянието.

Нюанси на сивото: скритите механизми на сивата икономика в България

Анализите на Центъра за изследване на демокрацията за последните десет години показват, че сивата икономика в България

има три основни зони¹¹, в които действат различни мотиви и механизми:

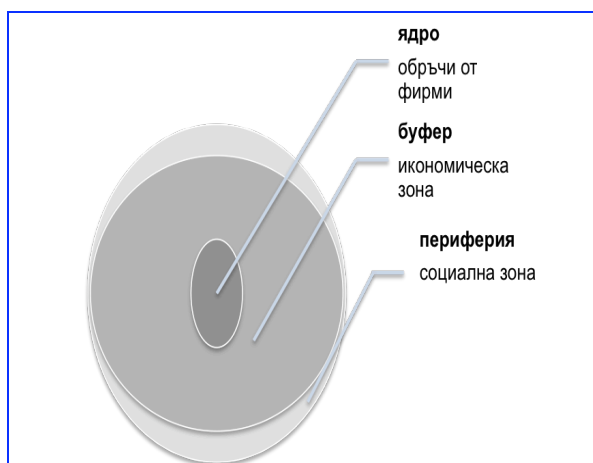
- първата е **социално мотивираната – необходимостта от оцеляване**. Обикновено се наблюдава в селското стопанство и земеделските райони, а също и сред неквалифицираната работна ръка с ниски доходи, граничещи с бедността. Тук подкупите са рядко срещани, тъй като контролът се избягва чрез роднински или приятелски връзки. С монетаризирането на икономиката този модел на домашно производство и услуги постепенно прераства в следващия вид или се влива в официалната икономика;
- втората зона формира най-голямата част от сивата икономика. Съществуването ѝ е причинено от **институционални дефицити** (липса на законодателство, нови и нововъзникващи сектори и др.) и **висока правителствена регулативна и данъчна тежест**, които подтикват фирмите и домакинствата да търсят изход като укриват (обикновено) част от техните доходи, а ако бъдат разкрити или инспектирани – да подкупват държавните служители;
- ядрото на сивата икономика се състои от **обръчите на политически свързаните фирми**, които търсят преференциално третиране пред техните конкуренти чрез установени връзки с местната и централната власт и администрация. Тези компании **използват своите доходи от политически защитени сиви монополи за „завладяване на държавата”** с цел да запазят преференциалното си третиране и да изградят мрежи от “бели” компании, които да могат да бъдат използвани за

¹⁰ За подробно представяне на позицията на България в *Годишника на световната конкурентоспособност на IMD 2008* (IMD World Competitiveness Yearbook 2008) виж <http://www.csd.bg/bg/artShow.php?id=9349>.

¹¹ Белев, Б. *Неформалната икономика в страните-кандидатки за членство в ЕС*, Световна банка и Центъра за изследване на демокрацията, 2003; *Организираната престъпност в България: Пазари и тенденции*, Център за изследване на демокрацията, 2007.

укриване при (временни) неприятности/засилен контрол от страна на властите. Подобни механизми се използват в акцизните сектори на икономиката като производството на алкохол и цигари, безмитната търговия, търговията с горива, а също така и при държавните монополи и секторите, които са силно зависими от обществени договори – енергетика, здравеопазване и др.

Обръчите на сивата икономика в България



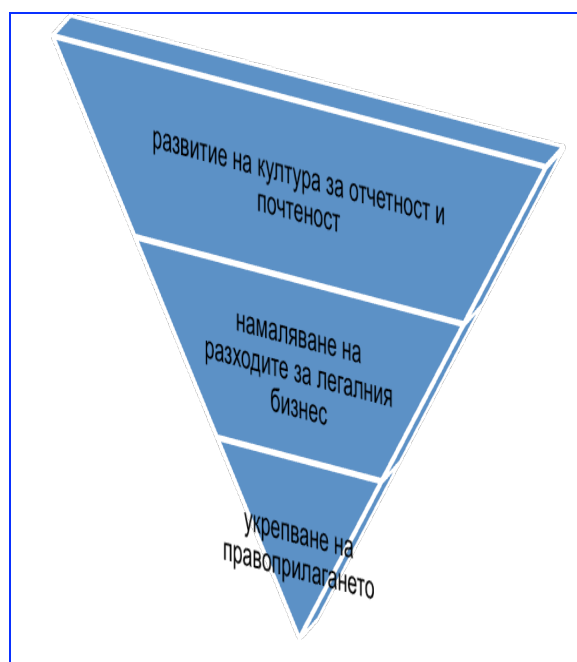
Намаляването на сивата икономика в България би имало незабавен положителен ефект върху инвестициите и икономическия растеж. Нейната разнородна структура и сложност, обаче, изискват **интегриран институционален отговор**¹², който да въздейства върху основните причини за сивата икономика в нейните три зони:

- Най-висок приоритет трябва да бъде поставен върху засилване на контролните и правоприлагащите институции в страната, така че да се разрушат схемите на завладяване на държавата;

¹² Farrell, D., *The Hidden Dangers of the Informal Economy*, McKinsey Quarterly, No 3, 2004.

- Второто равнище на въздействие трябва да бъде насочено към намаляване на разходите и увеличаване на ползите от функционирането във формалната икономика;
- На трето място, трябва да се търси развитие на култура на правителствена отчетност и бизнес етика.

Пирамида на политиките по отношение на сивата икономика



Въпреки че няма универсална схема за справяне със сивата икономика, представената тук *пирамида на политиките по отношение на сивата икономика* дава важни насоки за изграждане на съдържателни и насочени към активни мерки стратегии. Те изискват общите усилия и ангажимент на почтените лидери в публичния и честния сектор.

Набиране на скорост: настоящи инициативи за намаляване на сивата икономика

От 2003 г. насам българското правителство предприе редица мерки за подобряване на бизнес средата, а също така увеличи контрола с цел да намали нивото на сивата икономика в страната. Такива мерки са, например, значителното намаляване на корпоративния и личния подоходен данък и на социалните осигуровки, интегрирането и модернизиранието на събирането на данъци от Националната агенция за приходите, въвеждането на задължителната регистрация на трудовите договори и т.н. Тези и подобни мерки, както и стабилният икономически растеж доведоха до постепенното намаляване на дела на сивата икономика в страната. Според оценки на Центъра за изследване на демокрацията, базирани на *Индекса на скритата икономика* скритият оборот на компаниите в България е намалял от 29% през 2002 г. на 17% през 2007 г. Нивото на безработица спадна на половина до 6,5% между 2004 г. и 2007 г., докато заетостта се увеличи устойчиво до 66,3% през 2007 г.¹³ Въпреки че е трудно да се разграничи напълно от ефектите на икономическия растеж, съществуват ясни доказателства, че излизането на светло на част от сивата икономика в България през последните години допринесе за постъпването на повече приходи в държавната хазна. Това от своя страна позволи подобряването на публичните програми за инвестиции и за намаляване на социалното неравенство. Увеличаването на приходите от данъци и перспективата за нарастващ приток на средства по линия на европейските фондове създават предпоставки за по-нататъшно подобряване на публичните услуги в бъдеще, а с това – и за

допълнително ограничаване на сивата икономика.

Само намаляването на данъчните и социално-осигурителните ставки и увеличаването на контрола, обаче, няма да бъдат достатъчни за устойчив успех на политиките за ограничаване на сивата икономика. Необходимо е да се подобри правоприлагането, както и институционалното взаимодействие между правителството, бизнеса и неправителствения сектор, например чрез изграждането на устойчива публично-частна платформа за подкрепа на политиките за ограничаване на сивата икономика. Правителството ще трябва да предприеме по-смели стъпки, подобни на скорошното решение за затваряне на безмитната търговия по сухопътните граници на страната – един от най-дълго съществуващите и основни механизми на сивата икономика в страната.

Усилията на правителството да намали дела на сивата икономика в страната получиха силна подкрепа от българския бизнес и българските професионални съюзи през 2006 г., когато трите заинтересовани страни подписаха *Пакт за социално-икономическо развитие на България до 2009 г.* Пактът очертава борбата със сивата икономика, корупцията и организираната престъпност в страната като един от своите основни приоритети. В тази насока той поставя на преден план множество специфични мерки, насочени предимно към засилване на контрола, като „провеждане на строг контрол за спазване на нормативните изисквания от стопанските субекти (данъчни, митнически, финансови и пр.); строго третиране на стопанските субекти, нарушаващи данъчния и осигурителния режим; подобряване на контрола и мерките срещу нарушаването и заобикалянето на

¹³ Източник: *Bulgaria: Macro Fiscal Assessment, An Analysis of the December 2007 Update of the Convergence Programme*, Европейска комисия, Брюксел, 27.02.2008; Евростат.

осигурителното законодателство; разширяване обхвата на осигурените лица и особено на земеделските производители и тютюнопроизводителите.”

През 2007 г. Българската стопанска камара стартира кампанията „На светло”, която има за цел да намали делът на сивата икономика в страната. Въпреки че все още е трудно да се проследят ефектите на инициативата върху сивата икономика, кампанията повиши профила на проблема в общественото пространство като привлече за партньори основните национални електронни медии. Инициативата създаде специален уебсайт, посветен на намаляването на сивата икономика в България, който съдържа нарастващ списък с предложения за справяне с нейните предизвикателства.

Мерки за ограничаване на сивата икономика, предложени от Българската стопанска камара и Асоциацията на индустриалния капитал в България

- Амнистия по отношение на данъчни и социално-осигурителни задължения (само за вече успешно уктири от контролните органи доходи);
- Въвеждане на санкция (глоба) за работника за получаване на възнаграждение, по-високо от договореното в трудовия договор. Освобождаване на работника от глоба, ако сигнализира НАП, НОИ и Икономическа полиция за това, че работодателят му плаща допълнителни средства, без да са осчетоводени. Закрила на работник, сигнализирал за нарушения;
- Приватизация на данъчните проверки (възлагането им на експерт-счетоводители);
- Изравняване на данъчната оценка с пазарната;

- Намаление на нотариалните такси по прехвърляне на недвижимости;
- Въвеждане на задължителна регистрация по ДДС на всички стопански субекти, без значение от техния оборот;
- Намаляване на единната ставка на ДДС от 20 на 18%, а след това на 15-16%;
- Изграждане на GPRS-система за безжична връзка на всички касови апарати с данъчната администрация;
- Масови проверки от Банков надзор по всички жилищни (имотни) кредити.

Източник: <http://nasvetlo.net/>

Създаване на интегрирана платформа за противодействие на сивата икономика

Въпреки общата положителна тенденция към намаляване на сивата икономика в България през последните години, тя остава основна пречка пред конкурентноспособността и икономическия растеж на страната. През 2007 г. около 1 750 300 души във възрастовата група 15-64 години остават извън работната сила в България – огромна **загуба на човешки капитал** за страна, която се нарежда на едно от последните места по производителност в Европейския съюз. При една стопроцентова заетост на работната сила, тези хора **можеха да прибавят 6,7 милиарда евро или 23% към БВП на страната през 2007 г.**, ако допуснем, че тахната производителност е равна на годишния БВП на глава от населението. България се нарежда на трето място с три пъти над средното равнище за ЕС по дял на работниците, признали, че са получили част от заплатата си на ръка, извън писмените си договори - 14% от работещите.¹⁴ Българското общество

¹⁴ *Undeclared Work in the European Union, Special Eurobarometer*, European Commission, October 2007.

трябва да се възползва максимално от позитивните тенденции в икономическото си развитие през последните 10 години, от активната позиция на бизнеса, профсъюзите и правителството, както и от наличното знание и опит в неправителствения сектор, за да излезе с **иновативен и деен пакет от мерки и подходяща институционална платформа** за противодействие на негативното влияние на сивата икономика върху благосъстоянието на нацията.

Оставащите предизвикателства: към нов подход за справяне с негативните последици от сивата икономика

Основният приоритет за намаляване размера и обхвата на сивата икономика в България днес трябва да бъде **укрепването на върховенството на закона**. Най-голямото предизвикателство в това отношение е прекъсването на нерегламентираните връзки между високопоставени служители на реда и сивия бизнес, т.е. **премахването на обръчите от фирми**, особено в сферата на акцизните стоки и секторите на публично-частно партньорство, като производството на алкохол и цигари, строителството и инфраструктурата, енергетиката и др. Справянето с това предизвикателство изисква дългосрочен подход, който да се фокусира върху **засилването на институционалния капацитет на правоприлагащите и контролни органи**. След успешното приемане на страната в Европейския съюз и транспонирането на европейското в българското законодателство, е време обществените усилия да се съсредоточат от изграждането на институции, към изграждането на капацитет, като законодателните промени се ограничат до задължителните разпоредби на ЕС. Сегашната насоченост на предлаганите

мерки за справяне със сивата икономика предимно към по-интензивен контрол чрез провеждане на целенасочени кампании¹⁵ произвежда временни резултати в най-добрия случай и по-високо регулаторно бреме за официалния бизнес - в най-лошия. Например, една от най-ефективните контролни агенции в страната – Главната инспекция по труда, е направила 33 031 проверки през 2007 г., като резултат от които са събрани 4 920 000 лева под формата на глоби (около 149 лева на инспекция). За същата година Дирекцията за национален строителен контрол е получила 75 052 сигнала за нередности от граждани и юридически лица и е провела 9 919 строителни инспекции, и е събрала 1 258 999 лева от наложени глоби (т.е. средно по 127 лева за строителна инспекция). Годишните доклади за инспекционната дейност на някои агенции, като този на Националната ветеринарномедицинска служба, дори не са достъпни на техните интернет страници. **Контролният профил на българските агенции**¹⁶ **показва небалансиран подход по отношение на риска** – прекалено голямо фокусиране върху малки предприятия и/или договори с по-ниска стойност и регресивност на глобите (тяхната тежест, като процент от финансовият интерес, за който се налагат,

¹⁵ Докладът *Антикорупционните реформи в България*, Център за изследване на демокрацията, 2004 разкри, че събраните средства от наложени глоби по време на последната кампания на българското правителство за намаляване на дела на сивата икономика в страната през 2003 г. от инспекции на производители на тютюневи изделия и алкохол възлизат на 2,52 лева на инспекция.

¹⁶ Изброените в текста агенции са използвани като примери, които важат за повечето обществени контролни агенции: Агенция за държавна финансова инспекция, Агенцията за финансово разузнаване, Регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве, Агенция по приватизация, Главният инспекторат и неговите подразделения и др.

намалява с увеличаването на нарушението). Този профил говори, че тяхната дейност предимно увеличава регулаторната тежест върху икономиката и **стимулира нарушенията в големи размери**. Макар и само повърхностни, тези наблюдения са достатъчни, за да се очертае спешната нужда от укрепване на капацитета на националните контролни агенции¹⁷ чрез:

- подобряване на прозрачността – годишният доклад на всяка агенция трябва да бъде достъпен онлайн. Докладите трябва да позволяват проследяване поне на основни мерки за ефективност, като общите приходи от инспекции, с оглед разширяването им в цялостна **система за мониторинг и оценка на контролната ефективност**;

- подобряване на финансовите стимули и управлението на човешките ресурси, подбора, допълнителното материално стимулиране, кариерното развитие и обучението. Докато основните заплати трябва да зависят от образованието и опита на служителите, **допълнителното материално стимулиране и повишенията** трябва да са обвързани с личното представяне и почтеността им;

- модернизиранието на работните процеси, включително чрез **въвеждането на ефективни информационни системи за управление** на документарните потоци, които да позволяват разкриването на слабостите в оперативната структура. Поспециално в тази насока трябва да се въведат нови методи за насочване, провеждане и отчитане на ревизиите и проверките, основани на

¹⁷ За подробен анализ на мерките за повишаване на институционалния капацитет на контролните агенции на примера на данъчната администрация, виж Пашев, К., *Корупцията при данъчното облагане. Предизвикателствата пред данъчната политика и администрация*, Център за изследване на демокрацията, 2005.

високотехнологична система за оценка на риска, както и да се въведе система за отчитане на индивидуалната ефективност на служителите. Например, според годишния доклад на Агенцията за финансово разузнаване през 2007 г. нотариусите са подали само 2 сигнала за съмнителни операции по *Закона за мерките срещу изпирането на пари*, което на фона на значителния сив сектор в строителството и недвижимите имоти трябва да подтикне по-обстойно наблюдение и проверки от страна на властите;

- преразглеждането и подобряването на **структурата на санкциите**, за да се ограничи административната дискреция по отношение на размера им и да се елиминира регресивността им над техните горни граници. Повечето глоби в момента са незначителни спрямо финансовите облаги, които най-крупните нарушители на закона получават;

- подобряване на вътрешните антикорупционни правила чрез разработването на **системи за оценяване на риска от корупция**, базирани на данните за личното състояние на служителите, както и показаната ефективност на техните проверки и контролна дейност. Особено внимание трябва да бъде отделено на високорисковите отдели в администрацията, като отговорните за обществените поръчки, ДДС измами, одит (вкл. на европейските фондове), надзор над акцизни сектори и др.;

- идентифициране и привличане за консултации на представители на бизнеса с доказана почтеност, на базата на препоръки от неправителствени организации, работещи в сферата на доброто управление, европейски бизнес асоциации и обществено достъпни класации за добро корпоративно

управление на престижни международни медии.

Предложените мерки за укрепване на институционалния капацитет на контролните агенции не са изчерпателни и не могат да бъдат осъществени изведнъж. Те изискват съгласуван подход – агенциите трябва да работят заедно по набелязани **рискови области/въпроси/сектори**. Имайки пред вид ограничените обществени ресурси, **насочването на вниманието на цялата система за обществен контрол към добре очертани рискови групи от сивата икономика** е единственият начин да се гарантира по-доброто прилагане на закона. Например, един разумен фокус през следващите 18 месеца за контролната система на страната би могъл да включва строителството, включително **обществени поръчки** (концесии, публично-частни партньорства, финансиране от ЕС), тъй като това е един от най-бързо растящите сектори на икономиката, с висок риск от сива икономика и множество договори с публичния сектор (включително по линия на европейските фондове). Увеличаването на хоризонталната отговорност, т.е. съвместната работа между контролните агенции, е ключов фактор за подобряване на правоприлагането.

Второто голямо предизвикателство е въвеждането на **по-добри механизми за управление на обществените ресурси** с цел поощряване на бизнес етиката и лоялната конкуренция. В момента **публично-частните партньорства, концесиите, обществените поръчки, аутсорсингът на обществени услуги, приватизацията и замените на земя и гори** са области с много високи нива на корупционен риск и са определяни като един от основните канали за създаване и разрастване на „обръчите от фирми“.

Осигуряването на равен достъп и широка конкуренция при сключването на обществени договори е ключово за намаляване възможностите за отклоняване на големи финансови потоци от обществени средства в сивата икономика¹⁸:

- Отговорността на правителството за осигуряване на конкуренция при договорите в публичния сектор не бива да се изчерпва единствено с публикуването на официалното съобщение за откриване на договорна процедура. Отговорните агенции трябва активно да привличат участници в конкурсите, особено в случаи на по-крупни обществени проекти. В момента има множество примери за обществени търгове, спечелени от единствени кандидати.

- Правителството трябва да се стреми да гарантира законова яснота и стабилност в областта на общественото договаряне, осигурявайки достатъчен административен капацитет за управление и контрол на съществуващите инструменти на публично-частно партньорство, преди въвеждането на нови законодателни инициативи. Наскоро предложените промени в *Закона за концесиите* и *Закона за устройството на черноморското крайбрежие* са пример за повишаване на риска от сива икономика, предизвикан от нововъведения в законодателството. Поправките увеличават административната дискреция за прекратяване и/или удължаване на договорите за концесия, разширяват обектния обхват на закона, позволяват предоставянето на концесии на публично-частни компании (все още законово

¹⁸ За подробна дискусия и възможни реформи в сферата на обществените поръчки виж Пашев, К., А. Дюлгерев, Г. Касчиев, *Корупцията при обществените поръчки: рискове и противодействие*, Център за изследване на демокрацията, 2007.

нерегламентирани) без конкурс и предлагат премахването на концесионния анализ в някои случаи. Предложените поправки не се налагат от изисквания на Европейския съюз и натоварват допълнително ограничения административен капацитет в тази област, което води до повишаване на риска от отклоняване на публични средства в сивата икономика.

Третото основно предизвикателство е подобряването на **бизнес етиката** и **корпоративната култура**. Това е областта, която изисква най-активно участие на представители на бизнеса в страната. Някои от най-слабите класирания и спадове в конкурентоспособността на България през 2008 г. са по отношение качеството на корпоративното управление и етичните практики в бизнеса¹⁹. И макар това да е нормално следствие от липсата на пазарен и бизнес опит и история в повечето фирми в България, то изпраща ясен сигнал, че бизнес асоциациите и честните бизнес лидери трябва да излязат с повече и по-добри практики за разпространение на доброто корпоративно управление сред своите членове, партньори и конкуренти, и да оказват по-силен натиск върху несъобразявящите се фирми. Един такъв инструмент може да бъде създаването и въвеждането на **кодекси по бизнес етика**, които да бъдат използвани за публично класиране на компаниите и, ако е нужно, **оказване на натиск върху изоставащите**. Бизнес асоциациите могат да използват придобитите знания и опит на българския неправителствен сектор в тази насока.

В допълнение на тук-очертаните области, изискващи спешно внимание,

¹⁹ IMD Competitiveness Yearbook 2008.

правителството трябва да продължи усилията си към подобряване на бизнес средата и предоставянето на обществените услуги с цел намаляване на икономическите стимули за работа в сивата икономика. Данъчните облекчения са основен инструмент за намаляване на сивата икономика в условията на неукрепнал институционален капацитет, но техният ефект би бил временен, ако не бъдат подкрепени от мерки за подобряване на регистрацията, регулирането и закриването на бизнес в страната. Въведените от правителството по-ниски ставки на преките подоходни данъци доведоха до намаляване на скритата икономическа активност, но техните позитивни ефекти могат да се окажат еднократни и да се обърнат в бъдеще, тъй като прекаленото упоаване на косвени данъци и вече широкия дефицит в системата за социално осигуряване могат бързо да превърнат бюджетните излишъци в дефицити по време на икономически спад²⁰. Затова правителството трябва да продължи своята активна политика към подобряване на административния капацитет в подкрепа на бизнеса, малките и средните предприятия и конкуренцията²¹. Особено внимание трябва да бъде обърнато на въвеждането и популяризирането на електронното правителство, включително по-ефективното функциониране на Търговския регистър²².

²⁰ *Bulgaria: 2007 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 07/389, Международен валутен фонд, 2007.

²¹ *Assessment of the Bulgarian National Reform Program on Growth and Jobs 2008*, Европейската комисия

(http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200712-annual-progress-report/200712-annual-progress-report-BG_en.pdf).

²² *Коментар на закона за търговския регистър*, Център за изследване на демокрацията, 2007.

Създаване на публично-частна платформа за противодействие на сивата икономика

Осъществяването на мерките, предложени в тази статия, и изваждането на по-голяма част от българската икономика от сивия сектор е дългосрочно предизвикателство, което не е по силите на нито един самостоятелен национален партньор, бил той правителството, бизнесът или гражданското общество. Само техните съгласувани усилия в интегриран институционален подход могат да дадат желаните устойчиви резултати. Реализирането на различните политики и развитието на нови иновативни мерки за противодействие на сивата икономика, изискват стабилна **публично-частна платформа за прозрачност в управлението и почтеност в бизнеса**, по модела на успешно реализирани партньорства като българската антикорупционна инициатива – Коалиция 2000²³. Тази платформа трябва да съчетава властовите ресурси на държавните институции, ефективността на бизнеса и експертната на гражданското общество с присъствието на силна международна подкрепа в лицето на Европейския съюз. Общата цел е да се разработват и предлагат политики и конкретни мерки за ограничаване на сивата икономика. Фокусът трябва да бъде върху укрепване на правоприлагането, подобряване на управлението на обществените ресурси и повишаване на почтеността в бизнеса. Критичните области с висок потенциал за въздействие върху сивата икономика са, например, използването на публично-частните партньорства и европейските фондове в инфраструктурата, туризма или енергетиката.

²³ За повече информация за структурата, историята, постигнатите резултати и основни дейности на Коалиция 2000: <http://www.csd.bg/bg/c2000/>.