

СКРИТАТА ИКОНОМИКА В БЪЛГАРИЯ: 2011 – 2012 Г.

Policy Brief No. 37, Януари 2013 г.

Широкото разпространение на укриване на икономически дейности в Гърция и в други периферни държави – членки на Еврозоната – процес, който е в епицентъра на продължаващата дългова криза в Европа, демонстрира, че точното разбиране на динамиката на скритата икономика е жизнено важно за подобряването на управлението в публичния и частния сектор. В българския случай оценката на скритата икономика е въпрос от особено значение, тъй като страната е изправена пред сериозни предизвикателства във всичките аспекти на това явление – сива, черна и неформална икономика. Тя е още по-наложителна с оглед на ниското равнище на конкурентоспособност на страната и желанието ѝ да участва в европейските инициативи за стабилност и устойчив растеж като „Европа 2020“ и пакта „Евро плюс“.

Макроикономически преглед

България е една от 24-те страни, които **подобряват конкурентоспособността си** в периода между 2011 г. и 2012 г., **но все още е една от най-малко конкурентоспособните икономики** от 59-те страни, изследвани в Годишника на световната конкурентоспособност на швейцарския Институт за развитие на управлението¹. Конкурентоспособността на България се основава на много малко фактори, като относителната фискална стабилност и ниските разходи за труд и производство – прекалено

¹ CSD Policy Brief 34. Българската икономика: конкурентоспособност 2012, С.: ЦИД, 2012.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Според *Индекса на скритата икономика* за 2012 г. на Центъра за изследване на демокрацията, **през 2011 – 2012 г. скритата икономика в България е намаляла** както сред бизнеса, така и сред населението. Въпреки това настъпилото подобрене е ограничено. Наличието на дълбоки структурни дисбаланси на пазара на труда и на дългосрочни проблеми в качеството на бизнес средата продължават да благоприятстват укриването на икономически дейности в България. Резултатите от *индекса* показват:
 - **Намаление на случаите на недеklarирана заетост** съпроводено с увеличаваща се безработица и липса на повторното влизане на работна сила на пазара на труда; спадът частично се дължи и на видимото **увеличение на заетите в неформалната (натуралната) икономика**;
 - **Спад в укриването на данъци** като позитивен резултат от популяризирания фокус на правителството върху административните и контролни мерки за спазване на данъчното законодателство и като страничен ефект от подобрените макроикономически условия;
- В краткосрочен план правителствените мерки срещу скритата икономика са по-ефективни в предотвратяването на укриването на данъци, докато подобряването на бизнес средата води до намаление в недеklarираните трудови отношения в дългосрочен аспект. Все още, обаче **не е ясен реалният ефект – разходите и ползите от приложените административно-контролни мерки** в борбата срещу скритата икономика. Освен това зачестилите новини за статистически грешки повдигат въпроса за качеството на предоставените статистически данни, на базата на които се взимат правителствените решения.
- Много **малко е направено за въвеждането на положителни реформи**, които да намалят стимулите за развитие на скритата икономика. Бави се прилагането на структурни (напр. промяна на регресивния характер на социалните осигуровки и данъчната система) и административни (напр. поощряване предоставянето на по-качествени услуги вместо налагане на повече контрол) реформи, което блокира дългосрочния напредък в предотвратяването на негативните ефекти от скритата икономика в България.

тясна основа за многобройните предизвикателства, пред които е изправена страната. По-високата производителност за сметка на увеличаващата се безработица позволи на българския бизнес бавно да се върне към печалби след дъното на икономическата криза през 2010 г. Въпреки това продължаващата нестабилност в Еврозоната, както и слабият трудов пазар в България, **корупционните управленски практики и слабата институционална рамка** сериозно подкопават перспективите за растеж в страната. Например, българските власти засега не успяват да се справят с липсата на стимули за гражданите да плащат доброволно социалните и здравните си осигуровки, както и с понижаващото се качество на образованието. Друго значимо предизвикателство, което влияе директно върху размера на скритата икономика в България, е размерът на частния дълг. Според някои оценки той е близо 170 % от БВП и може да накара компаниите да търсят нерегламентирани споразумения за погасяване на задълженията, оставяйки официалните си баланси на грижата на кредиторите и данъкоплатците².

През 2011 г. българският БВП нарасна с 1,7 % в сравнение с края на 2010 г.³ Реалният обем на БВП през първите девет месеца на 2012 г. в текущи цени е 56 445 млн. лв. и 21 374 млн. лв. – за третото тримесечие на 2012 г. В реално изражение тези резултати представляват ръст от 0,9 % за третото тримесечие на 2012 г. спрямо същия период на предходната година. Външното търсене е основният двигател за растежа на българската икономика през 2011 г., докато постепенното възстановяване на вътрешното търсене стимулира растежа през 2012 г., когато частното потребителско търсене нарасна с 3,1 % на годишна база през третото тримесечие. В Есенната икономическа прогноза на ЕС за 2012 г., **Европейската комисия (ЕК) увеличи стойността на очаквания растеж за България за 2012 г. с 0,3 п.п. спрямо пролетната**⁴. Това се случи на фона на по-песимистичните очаквания на Комисията за ръ-

ста в ЕС и Еврозоната. Въпреки неблагоприятната икономическа обстановка в ЕС и слабия като цяло пазар на труда в България, Комисията очаква, че възходящата тенденция на икономически растеж в страната ще продължи през следващите години. ЕК прогнозира БВП да нарасне с 1,4 % през 2013 г. и с 2 % през 2014 г., което е свързано с очаквания за стабилна вътрешноикономическа среда и относително устойчиви публични финанси.

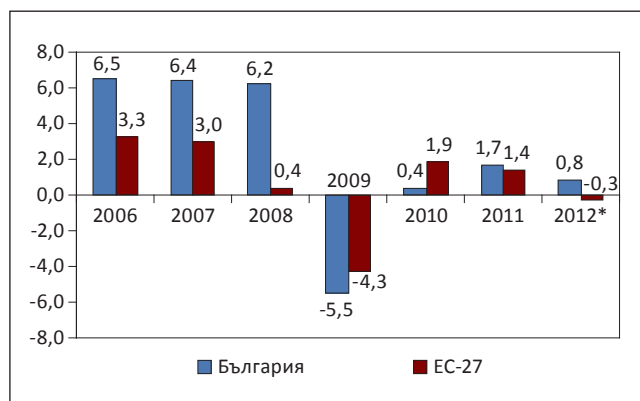
Въпреки че имаше слабо увеличение на кредитите към частния сектор през 2011 – 2012 г., като цяло банковите кредити остават скъпи, което доведе до **увеличаване на операциите по даване на заеми извън банките** и до разрастване на нелицензираните финансови операции и нестандартните практики за събиране на вземанията (лихварство и нелицензирани заемодатели). В тези условия – на ограничени кредити и на сравнителна липса на чуждестранни инвестиции, **европейските фондове се превърнаха в основен източник на финансиране** както за публичния, така и за частния сектор. Стремешът към по-бързо усвояване на европейските средства с приближаването на края на разрешения за това период през 2013 г., в комбинация с **продължаващите слабости в административната рамка** и неефикасните механизми за управление, увеличават риска от корупция и незаконни парични потоци в частния сектор.

Големият ръст на безработицата по време на финансовата криза, особено сред младите и нискоквалифицираните, не бе неутрализиран през 2011 и 2012 г., а възстановяването на БВП не доведе до повишена заетост или нови работни места. Безработицата остана на равнище от 11,5 % в края на третото тримесечие на 2012 г. (Фигура 2). Дългосрочната безработица продължи да расте (Фигура 3), достигайки 56 % от общата безработица, докато безработицата сред младежите леко спадна, но все още е далеч от нивата от преди кризата (Фигура 4). Ефектите на упоритата висока безра-

² BNP Paribas: World Economic Outlook 2011.

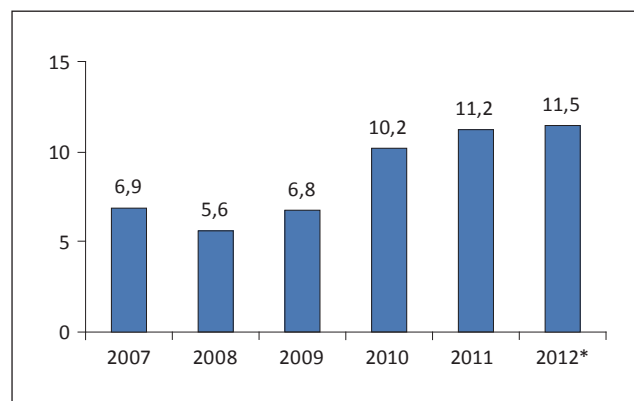
³ Собствени изчисления, базирани на данни на НСИ. По-голямата част от макроикономическите данни в тази публикация се базират на НСИ, освен онези, които са специално упоменати в бележки под линия.

⁴ Европейска комисия. Есенна икономическа прогноза, 07.11.2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2012_autumn_forecast_en.htm

Фигура 1. Реален ръст на БВП (% промяна на годишна основа)

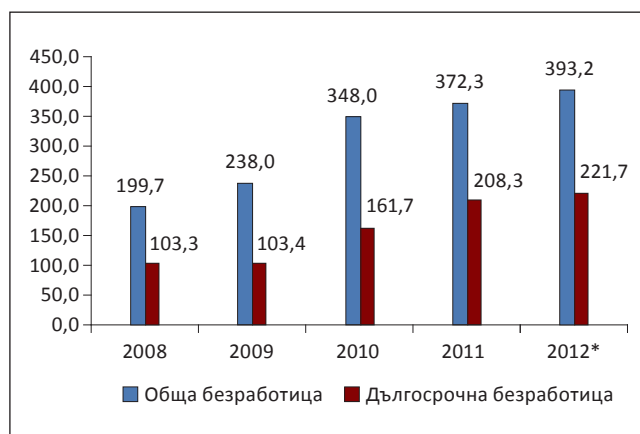
Забележка: * прогноза.

Източник: Евростат.

Фигура 2. Ниво на безработица (%)

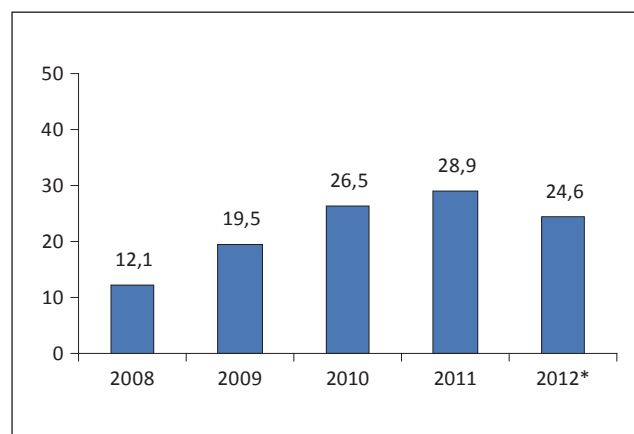
Забележка: * към трето тримесечие на 2012.

Източник: НСИ.

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

Забележка: * към трето тримесечие на 2012.

Източник: НСИ.

Фигура 4. Дял на младежката от общата безработица (%)

Забележка: * към трето тримесечие на 2012.

Източник: НСИ.

ботица, слабия трудов пазар и несъответствието между търсените и предлаганите умения бяха леко неутрализирани от **покачването на неформалната заетост** в натурлната икономика, особено в по-малките градове и села. Така изглежда българската икономика остава в **парадоксалната ситуация** едновременно да има висока безработица и липса на висококвалифицирана работна ръка. Според бизнес проучванията на Националния статистически институт за 2012 г. „8,9 % от промишлените предприятия посочват липсата на работна ръка като фактор, ограничаващ тяхната дейност” – при това в условия на растяща безработица през последните години.

Въпреки че остава сложна, макроикономическата среда, се подобри през 2011 – 2012 г., предоставяйки условия за намаляване на дела на скритата икономика в България. Някои от ключовите икономически тенденции, определящи динамиката на скритата икономика през периода, могат да бъдат обобщени така:

- **Висока безработица** в стагнираща до слабо растяща икономика. Това ограничи възможностите на нерегистрираните работници да се завърнат масово в сивата икономика, но принуди много от тях да влезнат в неформалната икономика. Въпреки, че има съществени раз-

личия между секторите, като цяло ситуацията усили преговорните позиции на търсенето пред предлагането на работна ръка, което означава, че **мерките срещу скритата икономика, насочени към работодателите може да са по-ефективни** от мерките, насочени към служителите, поне в краткосрочен до средносрочен период.

- **Разходите за труд** в България остават сред най-ниските в Европа, но ниската производителност не предполага възможности за значително увеличение на заплащането за по-голямата част от населението⁵. Дългосрочно това, заедно с дълбоките структурни проблеми на българския трудов пазар, като например високите дялове на дългосрочната и на младежката безработица, най-вероятно **ще продължат да стимулират (или по-скоро да не възпират) хората, да влизат в скритата икономика** в България.
- Кризата изцеди публичните разходи и даването на заеми от страна на банките, оставяйки силно формализираните европейски фондове като основен източник на свежо финансиране. По този начин, **полето за злоупотреба с обществени поръчки се стесни**, докато стимулите компаниите да регистрират цялостната си икономическа дейност се увеличиха.

Индекс на скритата икономика за 2012 г.: динамика и компоненти

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

През 2012 г., **стойностите на индексите на скритата икономика при бизнеса и на недеklarираната икономическа активност на населението намаляват**, показвайки леко свиване на скритата ико-

Каре 1. Компоненти на *Индекса на скритата икономика* при бизнеса

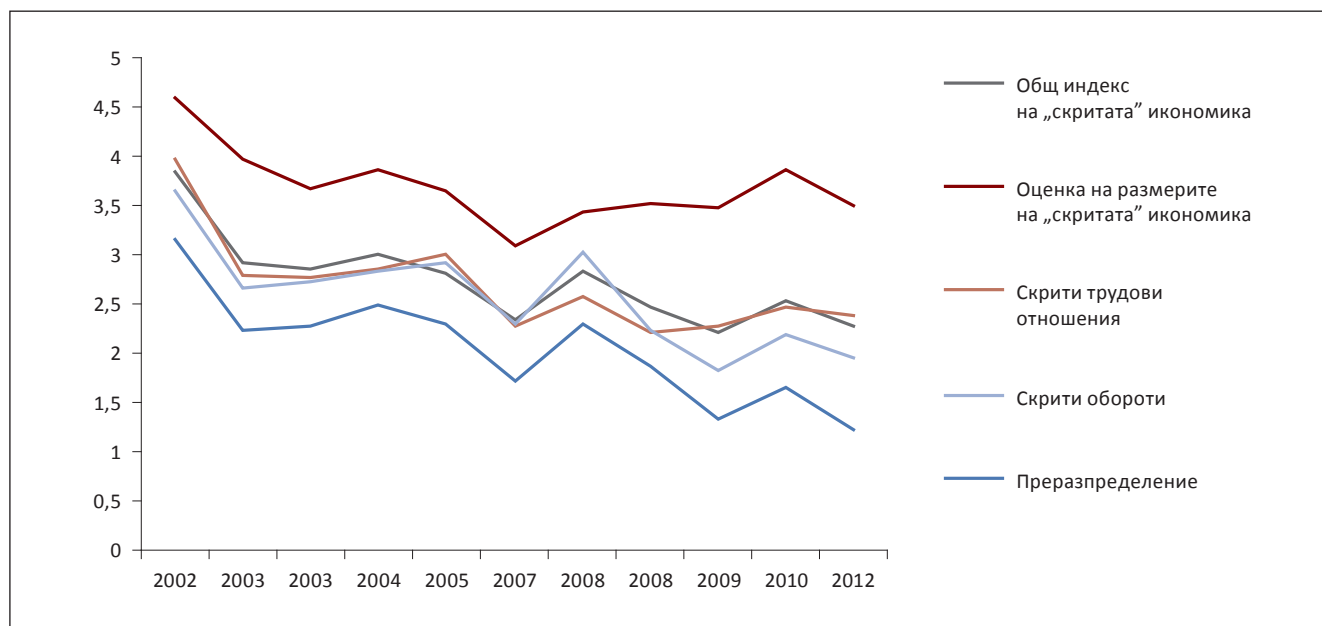
Индексът на скритата икономика при бизнеса включва следните елементи:

- 1) **Размерът на скритата икономика** обобщава субективните представи на представителите на бизнеса за равнището на скритата икономика в страната като цяло, както и в съответните браншове;
- 2) **Скрити трудови отношения** – отразява разпространението на практиката да се наемат работници без трудови договори, или с договори, които не отговарят на реалното трудово възнаграждение (плащане „на ръка”);
- 3) **Скрити обороти** включва разпространението на различни практики за укриване на обороти в съответния бранш;
- 4) **Скрито преразпределение** обхваща практиката да се укриват/да не се плащат данъци, мита, акцизи от страна на фирмите, както и схеми за т.нар. източване на ДДС чрез счетоводни манипулации.

Източник: Център за изследване на демокрацията.

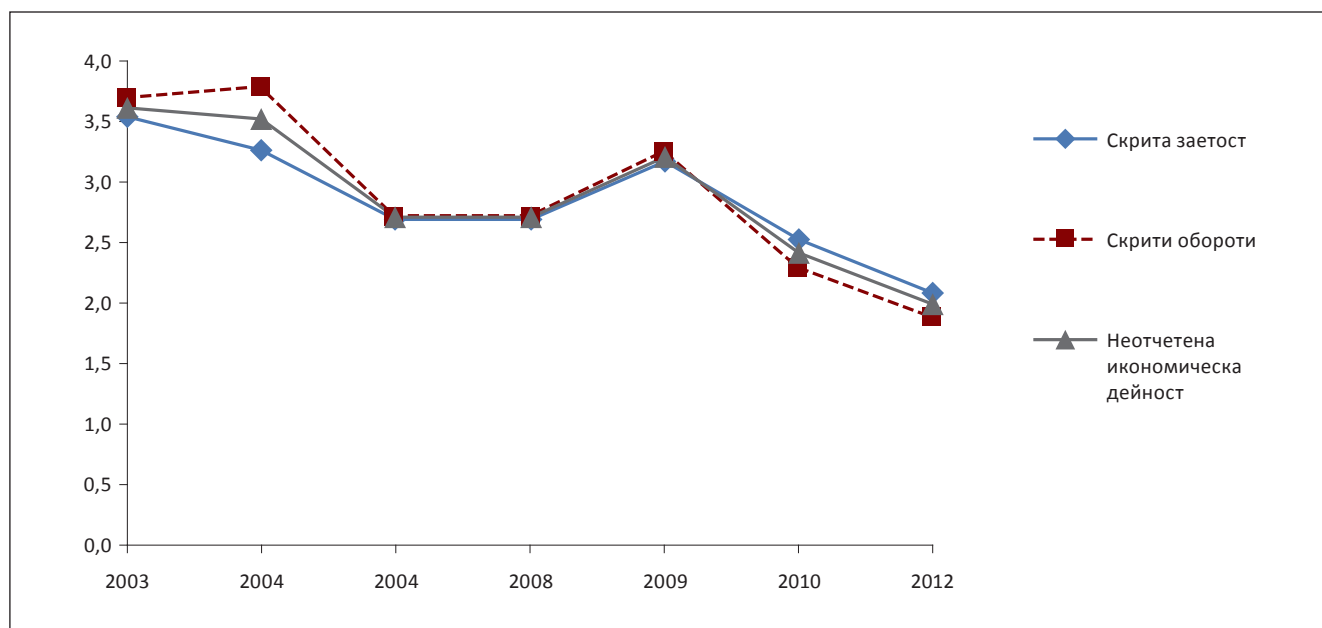
⁵ IMF Working paper. Productivity Growth and Structural Reform in Bulgaria: Restarting the Convergence Engine, IMF, May 2012.

Фигура 5. Индекс на скритата икономика сред бизнеса 2002 – 2012 г.



Източник: Изследване на сивата икономика при бизнеса (ИСИБ) 2012, Център за изследване на демокрацията.

Фигура 6. Индекс на скритата икономическа дейност на населението 2003 – 2012 г.



Източник: Изследване на сивата икономика при населението (ИСИН) 2012, Център за изследване на демокрацията.

номика в България. Индексите са базирани на изследвания от 2012 г. и са показателни за динамиката на скритата икономика между 2010 г. и 2012 г. През 2010 г. двата индекса се разминаваха – имаше ръст на скритата икономика при бизнеса, но

спад в недеklarираната икономическа активност на населението⁶. Резултатите от 2012 г. сочат понижението и на двата индекса, което подсилва една устойчива позитивна тенденция след 2002 г. Нещо повече, всички компоненти на *Индекса на скрита-*

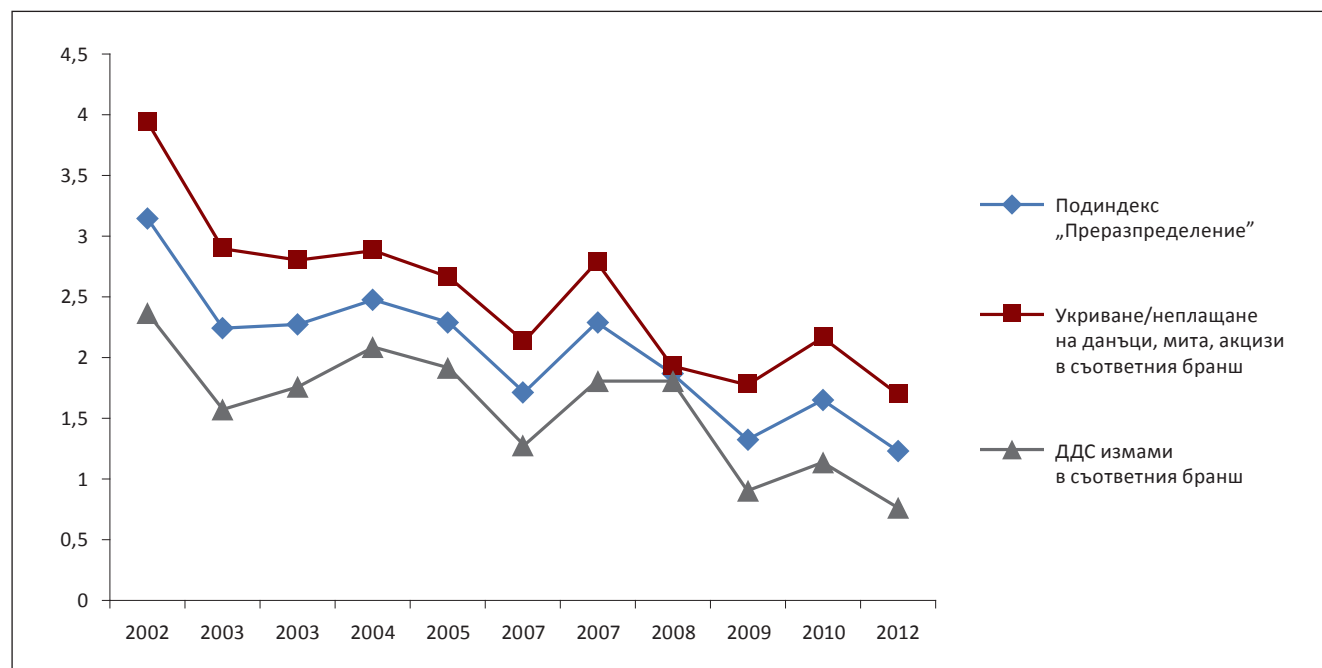
⁶ Policy Brief No. 28. Скритата икономика в България след икономическата криза, С.: ЦИД, 2011.

та икономика при бизнеса – размер на скритата икономика, скрити трудови отношения, скрит оборот и скрито преразпределение, и тези на *Индекса за недеklarираната икономическа активност* на населението – скритите трудови отношения, оборот и икономическа активност, също регистрират спад (Фигури 5 и 6). Въпреки това **представите на бизнеса за цялостния размер на скритата икономика в страната остават почти същите през последните две години и са все още на равнище над най-ниско регистрираното през 2007 г.** Наличието на подобни представи е показателно за тежката икономическа среда в страната от гледна точка както на пазарни перспективи, така и на административна тежест и правоприлагане. Разминаването между реалността, отразена в понижаването на индексите и представите, отразени в подиндекса „Размер на скритата икономика“ могат да бъдат интерпретирани като увеличение на конкурентния натиск на пазара, но също така и като признак за увеличаващата се неохота за споделяне на специфична информация за подобни чувствителни теми.

Укриване на данъци и неплащане на мита и акцизи

През 2012 г. има **значителен спад на подиндекс „Преразпределение“** (Фигура 7), включително спад в укриването/неплащането на данъци, мита и акцизи, както и източването на ДДС. Тази тенденция потвърждава предположението, че тъй като бизнеса започна бавно да излиза от рецесия (особено определени браншове, ориентирани към износ), по-високите приходи се превръщат в по-високи постъпления от данъци, и в крайна сметка по-голяма част от икономическата дейност започва да се отчита официално. Данните от *Индекса на скритата икономика* при бизнеса за подобрена събираемост на данъците потвърждава заключенията на Международния валутен фонд за България, че „реформите за подобряването на отчетността по ДДС носят похвални резултати“⁷. Това заключение е свързано с въвеждането на задължителна връзка в реално време между касовите апарати на търговците и сървърите на Националната агенция по приходите (НАП), завършено през април 2012 г. и

Фигура 7. Динамика на подиндекс „Преразпределение“ и неговите компоненти



Източник: ИСИБ 2012, Център за изследване на демокрацията.

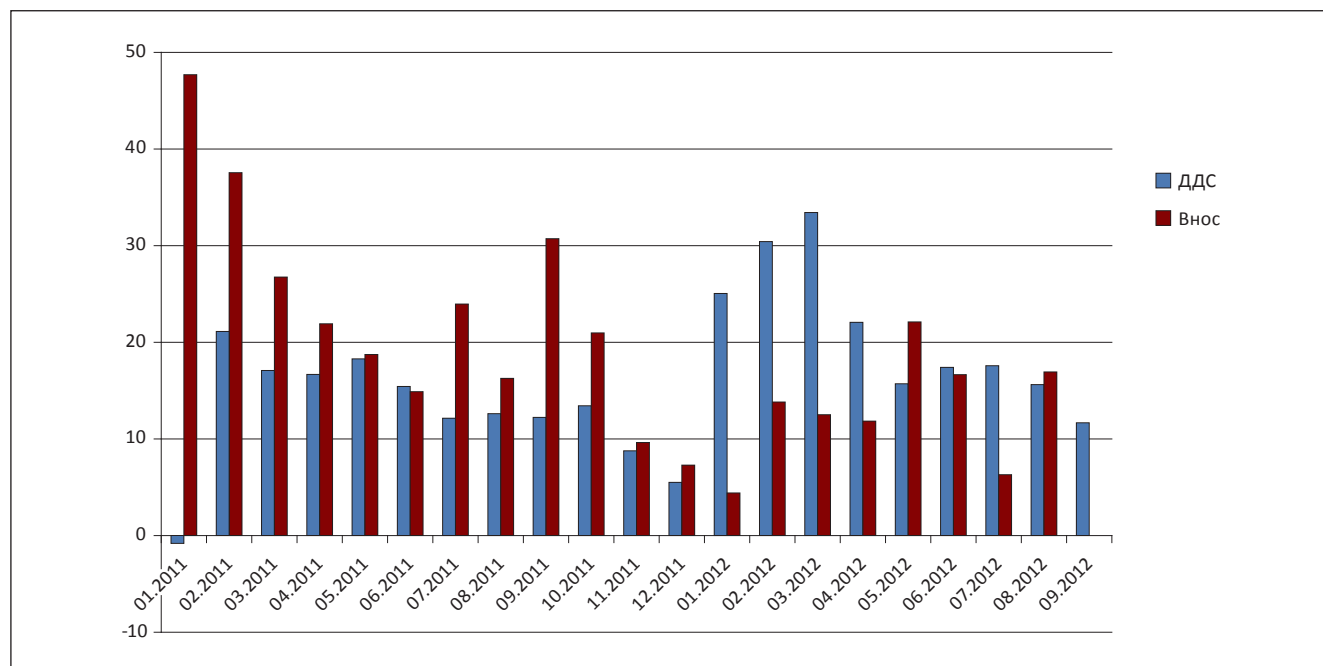
⁷ IMF. Statement at the Conclusion of a Staff Visit to Bulgaria 10.05.2012. 07.01.2013, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr12169.htm>

многократно посочвано от НАП като успех⁸. В допълнение към това, според Годишния доклад на НАП за 2011 г., агенцията е увеличила ревизиите на бизнеса с 9 %, докато успеваемостта при разкриването на случаи на данъчни измами се е увеличила с 24 % на годишна база, което е показател за по-висока ефективност на контролните действия⁹. Тази тенденция е вероятно да продължи и след 2012 г., тъй като с времето НАП ще може да използва още по-добре получените в реално време данни. Може да бъде заключено, че **фокусът на българското правителството върху контролните и административни мерки е довел до положителни резултати в ограничаването на скритата икономика.**

По-внимателен преглед на данъчните постъпления показва една по-смесена картина за резултатите от правителствените действия срещу скритата икономика. След 2009 г. има позитивна тенденция за размера на данъчните постъпления, но през 2011 г. те все още са с 11 % по-ниски, отколкото в най-високата им точка преди кризата през 2008 г.

Данъчните постъпления през 2008 г. са реализирани при по-ниска номинална стойност на БВП, но при много по-висок дял на износа и по-нисък дял на вноса, което обяснява до голяма степен разликата между 2011 г. и 2008 г. По-детайлен анализ на макроикономическите данни показва, че приходите от ДДС са намалели през 2011 г. поради намаленото потребление и внос, и че предполагаемото **подобрене на данъчната дисциплина е дошло най-вече от повишаване на отказите на властите да възстановят данъчни кредити на бизнеса.** Това създаде голям натиск върху оборота на бизнеса и предизвика критики от страна на предприятията. През 2012 г. приходите от ДДС са особено високи през първото тримесечие, когато изтече крайният срок за въвеждането на връзка в реално време на фискалните устройства със сървърите на НАП. Във всеки от първите три месеца, приходите от ДДС се увеличават средно с 30 % спрямо същия период на предходната година, докато вносът, основният двигател за приходи от ДДС, нараства със средно 10 % за същия период. Изглежда обаче, че първо-

Фигура 8. Кумулативен ръст на месечните приходи от ДДС и на вноса спрямо същия период на предходната година (%)

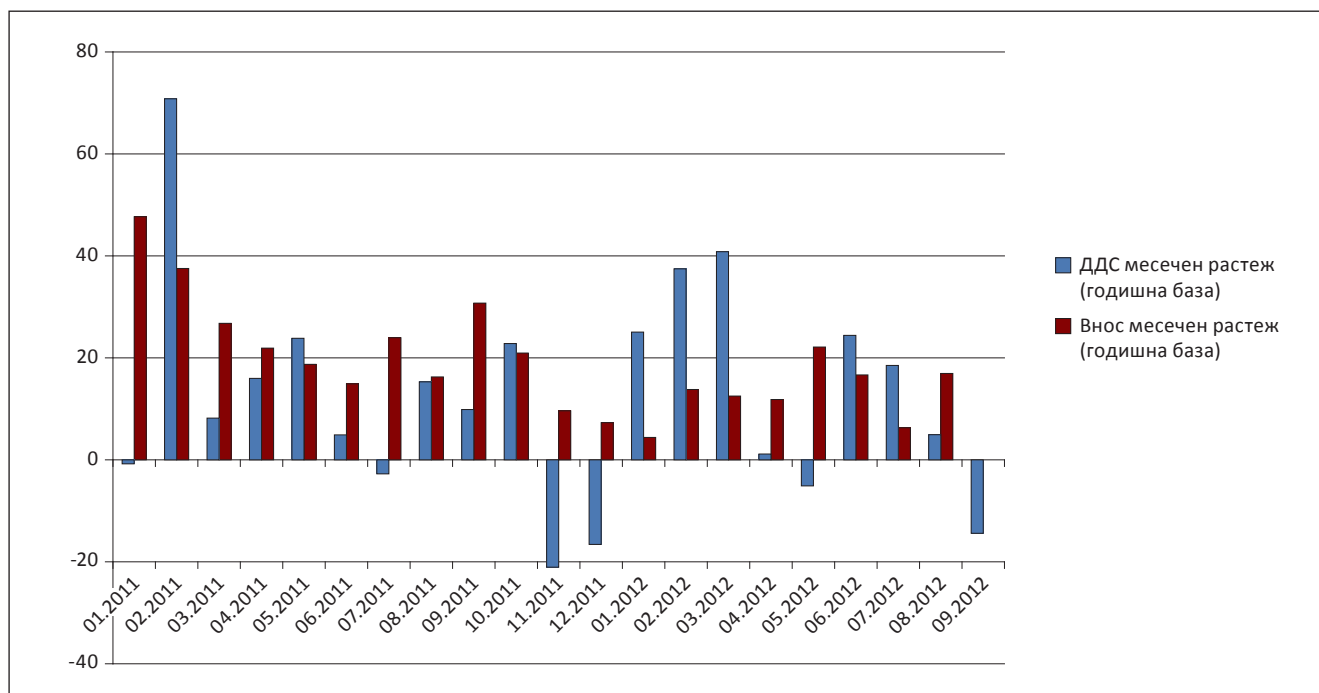


Източник: Център за изследване на демокрацията, въз основа на данни на Министерство на финансите и БНБ.

⁸ Стоилова, Е. Отчетен е 3 млрд. лв. ръст в оборотите след свързването на касовите апарати, Investor.BG, 27.04.2012. 07.01.2013, <http://www.better-investing.org/>

⁹ НАП. Годишен отчет 2011.

Фигура 9. Месечни индивидуални приходи от ДДС и ръст на износа (спрямо същия месец на предходната година, %)



Източник: Център за изследване на демокрацията, въз основа на данни на Министерство на финансите и БНБ.

началният ефект от въвеждането на връзката в реално време отслабва през останалата част от годината. Тенденцията за по-бърз растеж на приходите от ДДС става по-умерена след април 2012 г. До септември 2012 г. събраните в повече на годишна база приходи от ДДС са 549 млн. лв., което е малко над регистрираният прираст от 513 млн. лв. за същия период на 2011 г. (Фигура 8 и 9)¹⁰. Въпреки, че прирастът в приходите от ДДС през 2012 г. идва на фона на по-нисък годишен ръст на БВП и на вноса, той се случва и при по-нисък ръст на износа (съответно по-малко искове за връщане на ДДС). Това изглежда потвърждава извода, че **административните мерки за борбата със скритата икономика са имали органичен във времето ефект** и че трябва да бъдат подкрепени с позитивни стимули, за да доведат до по-дълготрайни резултати¹¹.

Скрити трудови отношения

В съответствие с цялостния ръст на официалната безработица и съответното понижаване на зае-

тостта, спадът в *Индекса на скритата икономика* при бизнеса и в *Индекса на недеklarираната икономическа активност* на населението за 2011 – 2012 г. потвърждава, че **скритата икономика в България е намаляла**. Едно възможно обяснение е първоначалната реакция на бизнеса за противодействие на кризата – освобождаване на служителите без официални трудови договори. Липсата на завръщане на работна ръка на официалния пазар на труда, след края на рецесията, показва, че голяма част от прекратените скрити трудови отношения не са били възстановени. Това доведе и до ръст на производителността и кратковременно намаляване на цената на труда. В допълнение, косвени доказателства и данните от индексите показват, че **има ръст на заетостта в неформалната (натуралната) икономика**. Данните показват, че неформалната (често и неплатена) заетост вероятно се е увеличила повече от два пъти за периода между 2008 и 2012 г., което се вижда и от ръста на дългосрочната безработица и риска от бедност сред населението. Продължаващите икономиче-

¹⁰ Център за изследване на демокрацията, въз основа на данни от Министерство на финансите, 2012.

¹¹ Policy Brief No. 28. Скритата икономика в България след икономическата криза, С.: ЦИД, 2011.

Таблица 1. Дял на работещите без трудови договори при основна и допълнителна работа 2003 – 2012 г. (%)

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

Източник: ИСИН 2012, Център за изследване на демокрацията.

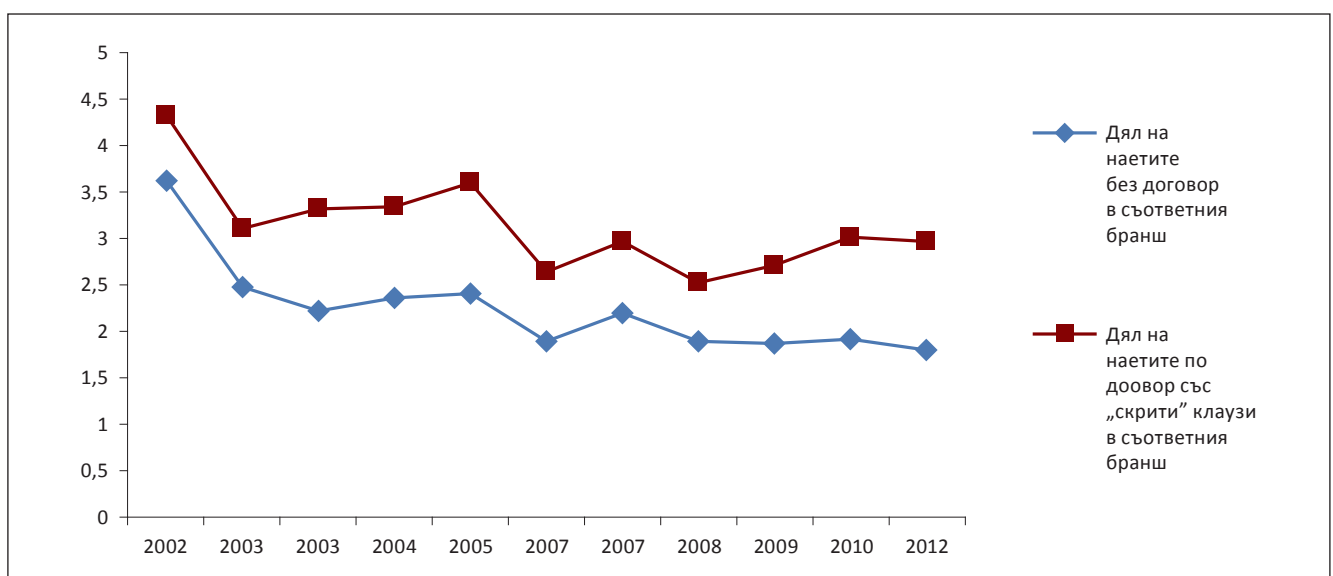
ски трудности и увеличеният контрол от страна на властите доведе до спад в броя наети на работа без трудов договор и в дела на хората без трудов договор на допълнителна заетост декларирана от населението (намаление с 9 %) (Таблица 1).

Наемането на работници без трудов договор декларирано от бизнеса остава без значителна промяна през периода 2010 – 2012 г. (Фигура 10). **Заетостта по договори със скрити клаузи (плащане на ръка) намалява от 2010 г.** насам, но остават на по-високо равнище от най-ниската регистрирана стойност през 2007 г. В контекста на икономическата рецесия бизнесът първо прекрати недеklarирани или неофициални договори и после продължи с намаляването на официалната заетост. След началото на възстановяването част от допълнителното възнаграждение на наетите започна да се укрива отново. С бавния ръст, регистриран през 2011 – 2012 г., поиндексите за

скрити трудови отношения и на бизнеса, и на населението се приближиха, и се върнаха към дългосрочната тенденция на спад. През 2011 – 2012 г. при населението, 10 % от заетите са обявили, че получават по-високо възнаграждение от обявеното в договора на основния им работодател (Фигура 11). Това представлява спад в случаите на недеklarирани плащания спрямо 2010 г., когато същият дял е 11,6 %. Въпреки сравнително положителните данни по отношение на намаляването на случаите на плащане на ръка, **скритите трудови отношения продължават да бъдат широко разпространен проблем за българската икономика**, и са показателни за съществуването на значителен дисбаланс в структурата на стимулите за заетост в страната.

Неформалните трудови отношения са широко приети в българското общество, а високата дългосрочната и младежка безработица допълнител-

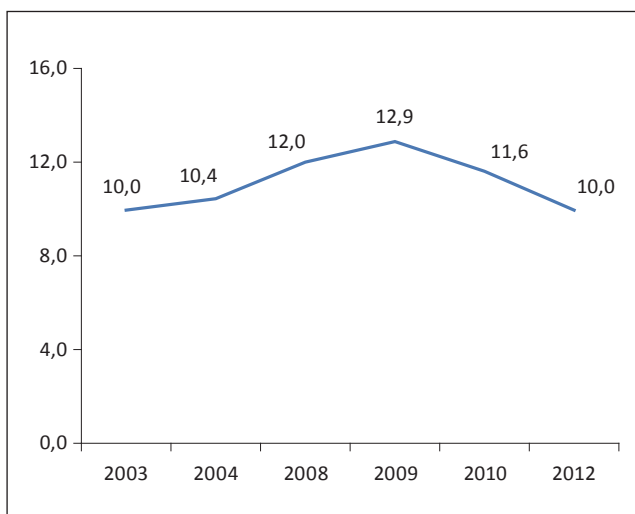
Фигура 10. Динамика на индексите „Наети без договор“ и „Наети по договор със скрити клаузи“



Източник: ИСИБ 2012, Център за изследване на демокрацията.

но допринася за този негативен феномен. Тенденцията да се обявяват възнаграждения по-ниски от реалните продължава да бъде широко разпространена и има важни последици за социално-осигурителната система, тъй като по-ниските равнища на обявените доходи имат пряка връзка с намалените плащания на социални вноски. Несправянето с тези неефективности ще води до съществени дефицити и кризи в социално-осигурителната система при всеки следващ икономически спад. Макар увеличаването на пенсионната възраст и намаляването на осигуровките да са неизбежни в средносрочен план, те няма да променят значително цялостната картина в дългосрочен план. **Отдавна е нужна по-фундаментална реформа за стимулиране на доброволното плащане на данъчните, социалните и здравно-осигурителните вноски.** Текущата структура на данъчно-осигурителната система наказва хората с по-ниски доходи, които продължават да носят най-голямата тежест и поради това имат силен стимул да крият част от доходите си. В същото време, считаното за нискокачествено и влошаващо се състояние на държавните здравни и други обществени услуги, подтиква по-заможните да укриват възможно най-голяма част от доходите си от данъчните власти.

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



Източник: ИСИН 2012, Център за изследване на демокрацията.

Тенденции при социалното осигуряване

По отношение на вноските на социални осигуровки са взети две бюджетни мерки през периода 2011 – 2012 г. Те породиха дискусии относно ефекта им върху скритата трудова заетост, въпреки че допринесоха за събирането на 13 % повече приходи през 2011 г. (365,6 млн. лв. повече):

- увеличение на пенсионните осигуровки с 1,8 п.п.;
- увеличение на минималните прагове за социално осигуряване.

Допълнителните приходи, които тези мерки донесоха, са по-малко от **изчислените 430 млн. лв. годишни загуби от невнесени социални осигуровки поради необявяване на реалните възнаграждения от скрита трудова заетост** през 2010 г. Данните за скритата икономика за 2011 – 2012 г. подсказват, че размера на тези загубите едва ли е намалял.

Въпреки, че има различни мнения относно дългосрочния ефект на двете представени тук мерки, ясно е, че по-високите пенсионни вноски и осигурителни прагове означават по-високи бизнес разходи, което от своя страна предполага повече скрити трудови отношения. Към настоящия момент данните показват, че това не се е случило през 2012 г., въпреки че резултатите може да са повлияни от острия спад в заетостта (Таблица 2).

През периода 2011 – 2012 г. според Изследването на скритата икономика при населението, делът на заетите на минималния осигурителен праг, но всъщност получаващи по-високо възнаграждение, е намалял от 10,3 % на 9 % (Таблица 2). Делът на заетите лица, осигурявани на минималния осигурителен праг и чиято заплата съответства на декларираното, се е увеличил от 5,9 % през 2010 г. на 7 % през 2012 г., сочейки за продължаваща стагнация на трудовия пазар. **Най-притеснителното развитие** през 2012 г. е увеличението на дела заети, които са признали, че **са осигурявани на сумата, посочена в договора им, но получават по-високо възнаграждение – увеличение от 8,4 % през**

Таблица 2. Базова стойност на социално-осигурителните вноски от основната работа 2003 – 2012 г. (%)

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

Източник: ИСИН 2012, Център за изследване на демокрацията.

2010 г. до 13 % през 2012 г. Това изглежда като много строга присъда за доверието на средната класа в България към жизнеспособността на българската социално-осигурителна система. Също така отразява и много ниската социална сплотеност и съпричастност на българското общество. Резултатите подчертават извода, че съществуващата социално-осигурителна система едва ли ще се балансира от само себе си, без задължителното увеличение на минималните социално-осигурителни прагове от страна на правителството.

Противодействие на скритата икономика в България: колко ефективни са регулаторните органи

Въпреки че скритата икономика намалява след 2002 г. и през последните две години, размерът ѝ **продължава да бъде сериозна пречка пред развитието на България**. По-голямата част от спада идва от ръста в официалната икономика, като например задълбочаването на кредитните пазари.

Важни промени в регулаторната среда доведоха до важни успехи в ограничаването на скритата икономика като въвеждането на задължителната регистрация на трудовите договори през 2003 г. и връзката в реално време със сървърите на НАП през 2012 г. Последният пример демонстрира колко е важна прозрачността и ефективността на работата на регулаторните агенции в борбата със скритата икономика. Всъщност, регулаторните органи са от една страна критичен елемент в осигуряването на равни условия за бизнес, но също така могат и да предизвикват скрита икономика, ако служителите им са корумпирани или неефективни¹². Все още съществуват много сигнали за това, че като цяло **българските регулаторни органи продължават да са с прекалено много служители, корумпирани и неефективни, което е знак за необходимостта от радикална административна реформа**¹³. В препоръките си за българската Национална програма за реформи за 2012 г., Съветът на ЕС отбелязва, че административният капацитет продължава да бъде нисък, административната реформа – ограничена, а разходите на бизнеса да отговарят на регулаторните изисквания – високи.

¹² Динамика на скритата икономика в България по време на криза, С.: ЦИД, 2011.

¹³ Policy Brief No 35: Корупция и антикорупция (2011 – 2012). С.: ЦИД, 2012.

В същото време два инструмента за реформиране на регулаторните органи – Оперативната програмата за техническа помощ и въвеждането на е-правителството не се използват ефективно и/или са многократно забавяни¹⁴.

Две агенции са на преден план и получават по-голямо обществено внимание по отношение на борбата със скритата икономика – Националната агенция за приходите и Главната инспекция по труда (ГИТ). След обществен и международен натиск двете агенции съществено увеличиха своя капацитет за установяване и наказване на укриване на икономически дейности през последното десетилетие. Те започнаха да развиват и все повече мерки за обучение и превенция, а в случая на НАП – да използват повече е-услуги и да повишават удовлетвореността на клиентите. Все още и двете агенции остават далеч от целта за постигане на пълната трансформация – от институции, ориентирани към контрол, към институции предлагащи обществени услуги. **НАП е най-напредналата агенция** в това отношение, но все още е необходима много допълнителна работа. И НАП и ГИТ публикуват свои годишни отчети, които съдържат подробни данни за техните дейности по контрол и правоприлагане. НАП също така се опитва да въведе по-комплексни индикатори за описание на своята дейност, даващи повече информация и позволяващи управление на риска – тенденция, която трябва да бъде стимулирана и разширявана. Броят на проверките извършени от НАП и ГИТ е все още толкова голям, че свидетелства едновременно за ограничената приложимост на контролните инструменти за ограничаване на широко разпространената в страната скрита икономика и за неефективността в работата на агенциите. През 2011 г., НАП е регистрирала 227 000 контролни проверки, които са с 18 % повече от предходната година. В същата година ГИТ докладва, че е посетила 37 556 предприятия и е извършила 53 195 контролни проверки, които установяват 235 000 законови нарушения. Данните за контрол-

ните функции на ГИТ показват, че е било проверено абсолютно всяко голямо предприятие (с над 250 служители) и повечето средни предприятия (с между 50 и 249 служители)¹⁵. Броят регистрирани нарушения е показателен за равнището на проникване на скритата икономика в България – тя е всеобщо възприета, но и за нивото на неефективност на регулаторните и контролните инструменти за борба с нея – предприятията предпочитат да плащат като цяло ниските и средни глоби и да продължават да нарушават закона. В същото време масовостта на тези проверки правят **регулаторната тежест върху изрядните предприятия много висока**.

Докато НАП и ГИТ са агенциите, които влизат най-често в общественото ползрение що се отнася до борбата със скритата икономика в страната, съществува и много други, които влияят на решението на бизнеса дали да работи в официалната или скритата икономика. По-долу са дадени само няколко от примерите, които потвърждават заключението, че **българските регулаторни органи се стремят към мащабен контрол и докладване на успехи, а не към постигане на въздействие и резултати** в предоставянето на обществени услуги:

- *Българската агенция по безопасност на храните*. Агенцията е създадена през 2011 г. и разполага с 2396 служители¹⁶. Въпреки, че има значителна власт да влияе на пазара на хранителни стоки, тя все още не е съставила публично достъпен доклад за дейността си и ефекта от нея. Интересно е да се отбележи, че половината от специализираните дирекции на агенцията съдържат думата „контрол“ в името си. Агенцията също така има отделен център за анализ на риска, който все още не е предоставил публична информация за дейността си;
- *Изпълнителна агенция по горите*. Известна е най-вече с факта, че е отговорна за одобряването на стотици замени на земи на цени под пазарните, за които се твърди че са стрували

¹⁴ COUNCIL RECOMMENDATION on the National Reform Programme 2012 of Bulgaria and delivering a Council opinion on the Convergence Programme of Bulgaria, 2012-2015, Brussels, 6 July 2012.

¹⁵ Според Националния статистически институт (НСИ), броят на големите предприятия през 2011 г. е бил 756, а ГИТ е посетила 988 предприятия от такъв размер (най-вероятно агенцията е посетила някои предприятия два или повече пъти).

¹⁶ Министерски съвет. Административен регистър, <http://ar2.government.bg/ras/index.html>

на държавата повече от един милиард лева¹⁷ в пропуснати ползи. Европейската комисия все още разследва този въпрос за неправомерна държавна помощ, което най-вероятно ще доведе до поне частично намаляване на загубите за държавата. Агенцията все още не публикува редовен годишен доклад за дейността си.

- *Дирекция за национален строителен контрол.* Това е един от най-тромавите контролни органи в страната. Той осъществява надзор над сфера от бизнеса, в която Световната банка класира България на най-ниско равнище по отношение на лекота на правене на бизнес¹⁸. Броят на жалбите към дирекцията и съответно проверките за законови нарушения са нараснали през последните две години и достигат близо 100 000. Със своите 419 души персонал¹⁹, дирекцията изглежда недокомплектувана, но и работата ѝ не възпира дори много груби нарушенията. Дирекцията публикува годишен доклад за дейността си, но той не съдържа цели, нито показатели за постигането на тези цели;
- *Регионални здравни инспекции.* Има 28 инспекции, по една във всеки областен център на България. Те контролират аптеките, медицинските дейности, здравословните условия на труд и др. Няма публично достъпен годишен доклад за дейността на инспекциите и информация как те измерват ефективността на работата си;
- *Изпълнителна агенция по лекарствата.* Агенцията влияе върху голяма част от медицинския бизнес, включително при контрола над клиничните тестове. Тя публикува детайлен годишен доклад на своята интернет страница. Докладът не съдържа ясни индикатори за ефективността на агенцията, а е по-скоро разказвателен и статистически отчет за дейността ѝ;
- *Регионални инспекции по околната среда и водите.* Важността на тези инспекции ще се увеличава, включително и по отношение на разходите за правене на бизнес, с оглед на стремежа за позелена икономика в Европа. Инспекциите предоставят детайлни месечни доклади за дейност-

та си на интернет страницата на Министерството на околната среда и водите. Разкриват сходен модел на поведение като другите контролни агенции: мащабна инспекционна дейност, която води до много на брой, но относително малки по размер глоби за компаниите, които, от своя страна ги плащат, но не променят поведението си.

Прегледът на избраните регулаторни органи демонстрира, че не всички са изградили дори **базисни отчетни механизми** като публикуването в интернет на годишен доклад за дейността. Нито една от разгледаните агенции не предлага подробен анализ на ефективността и резултатите от дейностите си, макар някои като НАП да са започнали да отчитат определени индикатори за въздействие. Важно е фокусът на правителствените регулаторни и контролни действия да бъде обществено достъпен, така че да може да се направи ясна оценка на ефекта им върху скритата икономика. В момента това не е така. Неуспехът на българските власти да реагират на гъвкавото естество на скритата икономика, и неумението да се форусират върху тясно определени сфери с висок дял на сиви дейности, представлява основен проблем пред дългосрочната превенция на скритата икономика в България.

Работата на регулаторните агенции се различава съществено по отношение на изпълняваните от тях дейности, но определени елементи на отчет могат да бъдат повтаряеми и са абсолютно необходими, за да бъде осигурен адекватен качествен контрол. Някои от тези елементи са публикуване на:

- информация за персонала, бюджета и типа на управление;
- информация за контролните функции, включително ясна спецификация на обществените функции и на регулираните институции;
- отчет на дейността на информационния център, включително сигналите от граждани за измами;
- предприети действия в резултат от сигнали и оплаквания от граждани за неофициални/не-позволенни дейности;

¹⁷ Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България. С.: ЦИД, 2009.

¹⁸ Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises, Washington D.C., The World Bank, 2012.

¹⁹ Министерски съвет. Административен регистър, <http://ar2.government.bg/ras/index.html>

- доклади от проверки и резултати на специфични регулаторни дейности;
- предприети действия, включително резултати от съдебни производства, свързани с решения, взети от агенцията;
- доклади за взетите мерки за улесняване на обслужването на граждани.

Политики и мерки срещу скритата икономика – последни развития и препоръки

Европейски съюз

Европейската комисия възприе подход на три равнища за борба с укриването на данъци и с данъчните измами в ЕС – национално, европейско и международно. По-конкретно бе разработена стратегия, която да подобри противодействието на измамите с ДДС и на трите равнища²⁰:

- Мерките **на национално ниво** включват поставяне на цели за подобряване на събираемостта на данъците за всяка държава-членка, намаляване на недеklarираната заетост, намаляване на финансовата привлекателност на сивата икономика и засилване на механизмите за наблюдение и санкции. Действията на ЕК се фокусират предимно върху най-засегнатите страни в централна, източна и южна Европа.
- **На ниво ЕС** – подобряване на трансграничното сътрудничество между данъчните администрации на страните-членки посредством инструменти като трансграничен данъчен идентификационен номер, както и повишаването на осведомеността за рисковете и цената на сивата икономика за обществото – например загубата на здравна и социална защита.

- **На международно ниво** приемането на обща европейска политика към международните партньори, които трябва да прилагат стандарти за добро управление, еквивалентни на тези на ЕС, за да може да бъдат неутрализираны данъчните измами и укриването на данъци²¹.

Освен борбата с укриването на данъци и данъчните измами, Европейската комисия разработва и специфични мерки срещу т.нар. зони – данъчен рай и агресивното данъчно планиране²².

България

В почти всички доклади за подготовката и/или изпълнението на държавния бюджет, има общо твърдение, че една от целите на фискалната политика е да бъдат намалени размера и обхвата на скритата икономика в България. С изключение на Агенция „Митници“, която последователно през последните години докладва за специфични мерки за борба със сивата икономика, обаче, като цяло в тези доклади има много малко данни в подкрепа на това твърдение от страна на правителството. Противодействието на сивата икономика е на второ място от средно-срочните приоритети на правителството, обявени в Доклада към Законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2013 г. В самия доклад има посочени само две мерки които следват този приоритет: (а) Агенция „Митници“ ще продължи да извършва мониторинг върху съхранението на акцизни стоки и използване на измервателни уреди и (б) стойността на преките данъци ще остане непроменена, което заедно с повишения контрол ще стимулира навлизането в официалната икономика.

И през 2011 – 2012 г. **българското правителство продължава да показва предпочитание към показателните и корективните мерки** в противодей-

²⁰ Европейска комисия. Налагане на ограничения на укриването на данъци и избягването на данъчно облагане: Комисията представя пътя напред, 6.12.2012 г., 7.01. 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1325_bg.htm

²¹ Европейска комисия. Налагане на ограничения на укриването на данъци и избягването на данъчно облагане: Комисията представя пътя напред, 6.12.2012 г., 7.01. 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1325_bg.htm

²² Европейска комисия. Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета – план за действие за укрепване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци, 27.06.2012, 7.01.2013, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/com_2012_722_bg.pdf

ствието на скритата икономика²³. Това даде някои положителни резултати по отношение на ограничаването на укриването на данъци, както става ясно от спада на стойностите на подиндекса за преразпределение в *Индекса за скритата икономика* при бизнеса и увеличената с 24 % успеваемостта при превенцията на укриването на данъци от страна на НАП. Въпреки това, извън дейността на НАП, регулаторните действия на държавните органи за ограничаване на скритата икономика изглеждат спорадични; липсва им последователност и координация. Дейността на повечето контролни агенции е добре документирана, но рядко получава оценка по отношение на справянето със скритата икономика.

Българското правителство не използва ефективно социално-икономическите и финансовите политики, които имат много по-висок потенциал за положително влияние върху скритата икономика в дългосрочен план от административния натиск, за да допълнят повишения контрол през 2011 – 2012 г. Вместо това административните процедури се разширяват все повече и няма напредък по отношение подобряването на дългосрочната бизнес среда. По този начин се ограничават възможностите за стартиране на бизнес и финансиране на проекти. Както Центърът за изследване на демокрацията е отбелязвал и преди, употребата на позитивни стимули, вместо наказателни такива трябва да бъде основното средство за подобряването на дългосрочните перспективи за борбата със скритата икономика във всичките ѝ аспекти в България. Трябва да се обърне внимание и на продължаването на административната реформа в регулаторните органи в посока ориентиране към предоставянето на качествени обществени услуги. В същото време успехът в борбата със скритата икономика е обречен или ще бъде много ограничен, ако България продължава да има проблеми с корупцията, организираната престъпност и работата на съдебната власт.

Успешни мерки за намаляване на дела на скритата икономика в България могат да бъдат:

- въвеждане на общи показатели за ефективност и производителност на регулаторните органи;

борба с корупцията чрез въвеждане на електронни услуги;

- ускоряване на връщането на ДДС и намаляване на проверките на изрядните компании;
- административна реформа за ускоряване на плащанията по Европейските програми;
- подобряване на правната рамка за уреждане на закъснели плащания и частния бизнес дълг; подобряване на работата на административните съдилища и обръщане на специално внимание на практиката за обявяване на несъстоятелност със задна дата;
- Насърчаване на свободната бизнес инициатива и конкуренция чрез подобряване на прилагането на анти-монополното законодателство.

В заключение трябва още веднъж да се отбележи, че скритата икономика и обществените възприятия за нейния размер се понижават през периода 2011 – 2012 г. *Индексът за скритата икономика* регистрира това положително развитие, връщайки се към дългосрочната тенденция на спад, временно обърнала се по време на финансовата криза от 2009 – 2010 г. Въпреки това спадът в стойността на индекса е малък и като цяло статистически незначителен. **Скритата икономика в България продължава да бъде основна пречка за развитие на страната** и практики като недекларирани трудови отношения продължават да бъдат социално приемани, докато общото недоволство от бизнес средата захранва масовите настроения за укриване на данъци. **Традиционни слабости на българската икономика**, като връзката между силните олигархически структури и установяването на неформални социални и икономически системи, мотивира съществуването на скрити и незаконни дейности във всички сектори на българската икономика. Цената на предприемачеството в България остава висока, усвояването на европейските фондове е подкопано от неефективната институционална рамка и липсата на административен капацитет, докато вътрешното потребителско търсене продължава да бъде слабо и непретенциозно. Поради това участието в неформалния сектор продължава да бъде важно средство за започване и развитие на малък и среден бизнес.

²³ Динамика на скритата икономика в България по време на криза, С.: ЦИД, 2011.

Приложение

Бюджетни приходи и основни макроикономически показатели

Показател (млн. лв.)	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	Септември 2012 г.*
БВП (Текущи цени)	60 184,63	69 295,03	68 321,61	70 511,24	75 265,35	57 440,00
Износ (общо)	35 790,00	40 342,00	35 248,00	40 481,00	50 061,00	36 954,00
Износ стоки	26 427,00	29 736,00	22 882,00	30 435,00	39 560,00	-
Износ услуги	9 363,00	10 606,00	9 576,00	10 046,00	10 501,00	-
Внос (общо)	47 656,00	54 557,00	38 493,00	41 817,00	49 552,00	41 171,00
Внос стоки	40 624,00	46 581,00	31 066,00	35 878,00	43 422,00	-
Внос услуги	7 032,00	7 976,00	7 427,00	5 939,00	6 130,00	-
Крайно потребление	51 532,26	57 496,13	54 293,38	55 708,98	57 392,37	45 177,00
Бруто капиталобразуване	20 518,88	26 014,53	20 063,19	16 138,01	17 363,72	13 859,00
Преки чуждестранни инвестиции	17 699,90	13 156,60	4 765,70	2 251,30	3 415,60	2 661,80
Усвояване на ЕС структурни фондове	22,10	611,90	1 878,90	1 138,30	1 098,40	202,80
Данъчни приходи	13 920,60	16 124,80	14 358,00	13 500,10	14 466,60	11 426,20
Изпълнение бюджет (%)	109,50	96,30	75,90	100,20	100,80	74,30
Корпоративен данък	1 676,60	2 059,60	1 617,40	1 242,50	1 356,00	1 167,30
Данък върху доходите на физическите лица	1 808,70	1 950,60	2 029,80	2 012,70	2 162,60	1 690,20
ДДС	6 598,50	7 485,60	6 432,50	6 267,10	6 611,70	5 251,40
Акцизи	3 315,40	4 051,60	3 844,50	3 567,90	3 860,10	3 011,60

Забележка: * Прогнозни данни на Центъра за изследване на демокрацията; официални данни, достъпни до септември 2012 г.

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