

Декември 2007 г., № 13

## ЕФЕКТИВНИ ПОЛИТИКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ В БЪЛГАРИЯ: ЗАКРИВАНЕ НА БЕЗМИТНАТА ТЪРГОВИЯ

През последните петнадесет години контрабандата на акцизни стоки, осъществявана чрез каналите за безмитна търговия, се превърна в един от най-значителните и постоянни фактори, захранващи политическата корупция в България. Функциониращите и до сега безмитни магазини и бензиностанции по сухопътните граници на страната са основният канал, по който българският пазар се наводнява с тонове незаконни цигари и алкохол и с милиони литри безакцизен дизел и бензин. Печалбата от тази търговия, възлизаща на стотици милиони лева годишно, се използва за финансиране на много политически партии и е един от стълбовете на недосегаемостта на политическите олигархии. За разлика от повечето нелегални пазари, които преминават през възходи и спадове, безмитните магазини и бензиностанции се ползват с протекциите на абсолютно всички правителства от началото на деветдесетте години до днес. Няколкото досегашни опита за тяхното закриване се сблъскаха със съществената мощ на политическите връзки на безмитните оператори. С присъединяването на България към ЕС обектите за безмитна търговия не само не бяха затворени, въпреки многократните заявления и обещания в този смисъл на представители на българското

### ОСНОВНИ ИЗВОДИ:

- През 2006 г. безмитните продажби в България бележат рекордна стойност от над един милиард лева – сигнал за засилена контрабанда и незаконни печалби.
- Безмитната търговия е съсредоточена в ръцете на няколко влиятелни фигури, тясно свързани с висшите управленски и партийни среди.
- С приетия в края на 2006 г. *Закон за безмитната търговия* българският парламент пренебрегна обществените и международни ангажименти на правителството за постепенно затваряне на безмитните магазини и бензиностанции по сухопътните граници, предоставяйки на собствениците им безсрочни лицензи без провеждане на търгове и позволявайки им да компенсират загубите си чрез откриване на нови обекти по външните граници на ЕС;
- Безмитните магазини и бензиностанции нанасят вреда на българската икономика, обслужват едри икономически интереси, свързани с организираната престъпност, и подхранват корупцията по високите етажи на управлението;
- Закриването на безмитните магазини и бензиностанции по всички граници на страната е прост тест за политическата воля на правителството да се изправи срещу корупцията по високите етажи на властта и организираната престъпност – едно технически лесно изпълнимо решение, което засяга единични икономически интереси, но носи огромна обществена и икономическа полза за страната. За разлика от всяка друга реформа в сферата на антикорупцията и върховенството на закона, то изисква единствено и само политическа воля.

правителството, но бе приет закон, предоставящ на съответните собственици възможността да компенсират затварянето на магазините си по входните трасета на външните за ЕС граници на България с откриване на нови обекти по изходните трасета на външните граници на Съюза с Турция, Сърбия и Македония.

Именно за това изборът на политика за ограничаване на негативния ефект на безмитната търговия, като тя окончателно бъде забранена по всички граници, би бил решаващ тест за политическата воля на правителството да се изправи срещу корупцията по високите етажи на властта.

*Оборотите на безмитните магазини и бензиностанции: отвъд физически възможното*

Още през 2001 г. в свои доклади Центърът за изследване на демокрацията представи данни за това, че държавният бюджет губи стотици милиони левове чрез контрабандната мрежа, обхващаща безмитните магазини и бензиностанции. Според проведените тогава изследвания в най-големите градове близо 90% от продаваните в тях вносни цигари са предназначени за безмитна продажба. Година след година оборотът от продажби на безмитни стоки и горива нараства, като през 2006 г. достига рекордно високо ниво. **През 2006 г. българското правителството започна политика на изпреварващо увеличение на акцизните, за да ги изравни с минималните за ЕС нива**, което направи контрабандата още по-привлекателна и печеливша.

По официални данни, изнесени от министъра на икономиката, през 2006 г. през безмитните магазини са били продадените 5 090 тона цигари, като за една година, в сравнение с 2005 г., количеството им се е увеличило с 91%. При това, четирикратното увеличение не се дължи на нарастване на броя преминаващи границата пътници или на търсенето на цигари в съседните на България държави. Ако реализираните количества от безмитните магазини бъдат сравнени с продадените в страната от „Булгартабак“ през 2006 г. 13 000 тона цигари, излиза че те се равняват на **38% от българския вътрешен пазар**, което би бил невъзможно, ако в продажбите в безмитните магазини са само на дребно. Въпреки че куфарната търговия в пограничните райони продължава да процъфтява, подобен оборот би бил невъзможен без мащабна организирана контрабанда вътре в страната.

**Таблица:** Оборот на безмитните магазини по българските граници

	Продадени пакети цигари	Продадени цигари – статистическа стойност (лв.)	Продаден алкохол – нетно тегло (кг.)	Продаден алкохол – статистическа стойност (лв.)	Брой пътници, преминали през българските граници
2001	61 241 433	95 717 500	1 413 227	19 959 969	15 302 434
2002	46 119 000	84 831 963	1 191 953	14 941 031	17 183 454
2003	61 154 267	116 437 862	1 166 377	17 201 439	18 963 469
2004	87 643 200	152 356 553	1 420 344	20 877 585	21 392 003
2005	88 602 733	145 823 774	1 743 964	25 550 355	22 807 386

2006*	339 734 333	559 202 707	2 451 012	33 882 982	23 252 594
-------	-------------	-------------	-----------	------------	------------

Забележка: \* Общите стойности за 2006 г. са изчислени въз основа на единичните стойности за 2005 г.

Източник: Агенция „Митници”, Главна дирекция „Гранична полиция”

Ситуацията с продажбите на безмитните бензиностанции е почти същата, ако не ѝ по-сериозна. По данни на Министерството на финансите през 2006 г. на тези бензиностанции са продадени 321 милиона литра дизел, което представлява 15% от целия вътрешен пазар (включително дизел за леки автомобили, камиони, отопление и т.н.). Продадени са и 53 милиона литра безоловен бензин. За същия едногодишен период (2005–2006) продажбите на дизел в безмитните бензиностанции са се увеличили двойно. Според изявления на Министерството на финансите приходите от продажби на безмитен дизел през 2005 г. са били 300 милиона лева, а платените данъци върху печалбата на съответните бензиностанции са били 22 милиона лева. Тези цифри подсказват, че обемът на продадените горива нараства, като далеч надхвърля възможния при продажби на дребно обем. Това налага извода, че **голяма част от тези количества дизел и петрол се връща в страната или никога не стига до бензиностанциите по границите**, като по този начин техните собственици заобикалят плащането на акцизи и ДДС и трупат огромни незаконни печалби.

Представените от Министерството на финансите данни (на заседание на Комисията за борба с корупцията през май 2006 г.) показват, че загубите за държавния бюджет от функционирането на безмитните бензиностанции през 2005 г. достигат 95 милиона лева. Тези загуби са изчислени въз основа на официалните им продажби, като се приема, че няма контрабанда на гориво вътре в страната. Функционирането на безмитните магазини и особено на безмитните бензиностанции нанася щети не само на националния и европейския бюджет, но нарушава правилата на конкуренцията и на българския вътрешен пазар, като поставя в неравностойно положение потребителите, които нямат възможност да пътуват и бензиностанциите във вътрешността на страната. Някои от големите международни вериги бензиностанции като Шел и О Ем Ви многократно са възразявали срещу съществуването на безмитните бензиностанции, като в подкрепа на протестите си привеждат факта, че 30% от местния пазар на горива се задоволява от този сенчест бизнес, а 2/3 от него се заема от еднолични търговци. В дългосрочен план може би най-голяма заплаха за демократичното и свободното икономическо развитие на страната и на пограничните региони представляват огромните недекларирани печалби на безмитните магазини и бензиностанции и силните икономически лобита около тях:

- на микроравнище, **в пограничните райони**, функционирането на безмитните магазини и бензиностанции стимулира ангажирането на **хиляди хора с контрабандата на неголеми количества акцизни стоки и петролни продукти**, създава масова контрабандно-корупционна среда, възпроизвеждаща нелегитимни взаимоотношения и работеща в полза на местните олигарси. Докато куфарната търговия от началото и средата на 90-те години вероятно е оказвала положителен ефект върху икономически изостаналите погранични райони, то след присъединяването на България към ЕС нейното влияние върху икономиката и обществото вече е предимно отрицателно;
- на макроравнище, в **национален мащаб** нелегалните приходи от безмитната търговия се използват за завладяване на държавата. По този начин **политическата**

**корупция осигурява дълготрайни монополни икономически позиции** на избрано привилегировано малцинство за сметка на българските и европейските данъкоплатци.

*Да си поръчаш закон за безмитна търговия*

Правната уредба на безмитните оператори от създаването им през 1992 до сега носи всички белези на **завладяване на държавата**. Чрез българския парламент собствениците на тези обекти успяват да наложат интереси си в ущърб на българското общество, като саботират обществените и международни ангажименти, поети от две поредни правителства. През 2004 г. министърът на финансите не удържа на натиска и продължи лицензите на търговците до 2009–2011, вместо да изпълни поетия ангажимент за затваряне на безмитните магазини. През 2006 г. общественият интерес отново бе грубо пожертван, след като Министерството на финансите и Народното събрание осакатиха предложения от правителството вариант на *Закона за безмитната търговия*, на практика предоставяйки на всички безмитни оператори безсрочни лицензи и правото да препозиционират обектите си от входните на изходните маршрути на външните граници на ЕС, за да компенсират евентуалните си загуби след присъединяването на страната към ЕС през 2007. По този начин народните представители законово циментираха монополните права върху бизнес, който е вреден за свободната конкуренция и ощетява местните данъкоплатци. Те гласуваха само две разпоредби за контрол над безмитните магазини и бензиностанции и «пропуснаха» да поставят ограничения върху позволеното количество единични продажби, каквото бе първоначалното намерение на Министерството на финансите. Законът бе приет на 18 декември 2006 г. на една от последните сесии на парламента преди влизането на България в Европейския съюз. Показателно е, че гласуването бе единодушно, като никой в пленарната зала не се изказа против закона, независимо че той бе в очевидно противоречие с ангажиментите, поети от България към Международния валутен фонд (МВФ) и с интересите на българския народ.

Фактът, че българското правителство не успява да защити принципите на свободната и лоялната конкуренция, се потвърждава и от няколко Писма за намерения и Допълнителни меморандуми за икономическа и финансова политика от българското правителство до Международния валутен фонд:

- на 18 юни 2003 г. с подписите на министъра на финансите и гуверньора на БНБ правителството на България заявява: „За да се справим с митническите измами ще въведем нови бандероли с холограмна лента за цигарите и алкохола, граничните безмитни магазини ще бъдат затворени, с изключение на тези на аерогарите и ще изпълним препоръките на консултантите от „Краун Ейджънтс“;
- на 26 април 2005 г. решимостта на правителството явно намалява, предвид подновяването на лицензите на безмитните оператори от страна на Министерството на финансите през 2004 г.: „Загубите на данъчни приходи ще бъдат компенсирани с по-високи акцизи върху алкохолните и тютюневи изделия в съответствие с изискванията за присъединяване към ЕС, леко разширяване на основата на косвените данъци, както и с подобреното доброволно спазване на данъчните закони в резултат

от различни мерки. В тази връзка, правителството, съвместно с нашите външни консултанти, предприе мерки, за да обърне тенденцията на нарастване на възстановените акцизи на безмитните магазини и бензиностанции, включително чрез създаването на междуведомствен Национален център за контрол и координация и създаването на допълнителни мобилни екипи с цел предотвратяването на измами с акцизния данък.”

- на 14 март 2006 г. правителството, в лицето на министъра на финансите, министъра на икономиката и гуверньора на БНБ, заявява: „Ще увеличим усилията си за намаляване на загубите на приходи от работата на безмитните магазини и бензиностанции. Законът за безмитната търговия, предвиждащ лимит за индивидуалните покупки на стоки и горива и засилен контрол, ще бъде внесен в Парламента до 31 март 2006 г. с оглед приемането му до 30 юни 2006 г. (структурна индикативна цел). Като незабавна стъпка, ние засилихме контрола на тези търговски обекти, за да ограничим злоупотребата с техния безмитен статут. Ние също проучихме мерки за закриване на безмитните търговски обекти на българска територия или за тяхното преместване в митнически зони по продължение на границите. Оправдаването на безмитните търговски обекти по границите с държавите-членки на ЕС ще се прекрати с членството в ЕС. Затварянето им в районите на другите граници трябва да се извърши на реципрочна база в тясно сътрудничество със засегнатите страни. Надяваме се, че с времето наличието на безмитни търговски обекти ще се ограничи до рамките на международните летищни терминали.”

**Българското правителство очевидно не успя да спази задълженията си**, поети по силата на споменатите писма и структурни индикативни цели по споразуменията с МВФ. Трябва да се отбележи, че именно правителството е инициаторът на тези писма, което още по-категорично потвърждава възможностите на безмитните магазини за завладяване на държавата. Заключениеите текстове на *Закона за безмитната търговия* бяха променени в пленарна зала така, че да защитават монополните интереси на настоящите безмитни оператори във възможно най-голяма степен.

В заключителните бележки по преговорите на МВФ с българското правителство от 17 май 2006 г. се казва: „Налице са доказателства, че тенденцията на намаляване на корупцията, отчитана от края на 1990-те години е приключила. Прилагането на антикорупционната стратегия на правителството не успява да постигне целите си. Усъвършенстването на процедурите за обществените поръчки ще помогне в това отношение, както и законодателните инициативи, като например новия (проекто-)закон за безмитната търговия. Но резултатите от борбата с корупцията ще зависят в крайна сметка от политическата воля на правителството, парламента и други институции.”

В годишния доклад на Държавния департамент на САЩ относно международната стратегия за контрол върху наркотиците от 2007 г. се посочва нежеланието и неспособността на българското правителство да ограничи контрабандата чрез безмитните магазини и бензиностанции:

„От 2003 г. Министерството на финансите (МФ) прави опити да се справи с безмитните магазини в унисон с усилията си за ограничаване на сивата икономика и контрабандата с акцизни стоки. Безмитните магазини играят основна роля в контрабандата на цигари в България, както и на алкохол и в по-малка степен на парфюмерийни и луксозни изделия. До сега МФ не успя да закрие тези магазини, отчасти поради политическа опозиция в рамките на управляващата коалиция. Българското правителство се концентрираше върху нарушенията на митническия и данъчния режим от страна на безмитните магазини. Те могат да бъдат използвани за улесняване на други престъпления, включително финансови. Според редица достоверни обвинения много безмитни магазини в България са свързани с интереси на организираната престъпност, занимаваща се с контрабанда на горива, насилствена проституция, незаконна търговия на наркотици и трафик на хора. Липсват индикации обаче за използване на безмитните магазини или безмитните зони за финансиране на тероризма. Агенция „Митници” и Главна данъчна дирекция към МФ имат надзорна функция върху дейността на безмитните магазини. Според тези институции, отчетените приходи и разходи на магазините, освен от безмитна търговия очевидно са и от други, незаконни дейности. Не съществуват надеждни процедури за разкриване на незаконната им дейност. Проверките на МФ например показват, че е практически невъзможно да се следи дали клиентите на многобройните безмитни магазини в действителност са пресекли някоя държавна граница.”

#### *Спирането на безмитната търговия - тест за политическата воля на правителството срещу корупцията*

Затварянето на безмитните магазини и бензиностанции е решаващ тест за политическата воля на правителството да се изправи срещу корупцията по високите етажи на властта и организираната престъпност:

- това е една **проста, технически лесно изпълнима стъпка, която не изисква допълнителни сложни реформи** и при която е необходимо единствено политическа воля;
- то би **засегнало само няколко известни фигури в бизнеса**, превърнали се в емблеми на организираната престъпност в България, чиито близки връзки с висшите управляващи и политически кръгове са всеизвестни;
- в негова подкрепа са правилата на лоялната конкуренция, от него биха спечелили българските потребители и фирми, тъй като така **ще се намалят ресурсите за корупция и ще се ограничи сивата икономика**. Дори в случай че срещу държавата бъдат предприети правни действия и тя бъде осъдена да изплаща компенсации, ползите далеч биха надхвърлили загубите;
- това би **изпратило ясен сигнал** до европейските и международни партньори на България, че правителството приема сериозно проблемите на антикорупцията и правовата държава и е способно да нанесе решителен удар на организираната престъпност.

**Възможни са два начина** за намаляване на отрицателните ефекти, нанесени от безмитните магазини, чрез промени в *Закона за безмитната търговия*:

- **закриване на безмитните магазини и бензиностанции**, например от юни 2008 г. Компенсациите по всяка вероятност ще трябва да бъдат определени от международни арбитражни съдилища, но последиците за икономиката ще са незабавни и категорично положителни (радикален подход);
- **забрана на продажбата на цигари** в безмитните магазини и **въвеждане на ограничения върху продажбите на бензин в бензиностанциите**: 30 литра за леки автомобили и 200 литра за камиони и тежкотоварни превозни средства. В този случай изплащане на компенсации няма да се наложи, но ще са необходими строг контрол и безкомпромисно прилагане на закона (умерен подход).