



**ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА**

ПОЛИТИКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ИКОНОМИЧЕСКАТА КРИЗА: ДИНАМИКА НА СКРИТАТА ИКОНОМИКА 2009

Policy Brief No. 20, декември 2009

Противодействието на скритата икономика е централна тема на дискусия в общественото пространство при всяка промяна в икономическото законодателство и най-вече преди избори и при приемане на бюджета на страната. Въпреки това, извън годишния индекс на скритата икономика, представян от Центъра за изследване на демокрацията, и спорадични анализи на други неправителствени, академични и бизнес организации, липсва адекватна правителствена система за предварителна и последваща оценка на въздействието на предлаганите мерки върху икономиката. Дооценките на брутният вътрешен продукт на Националния статистически институт с цел обхващането на скритата икономика в рамките на системата на националните сметки не се оповестяват публично и не служат за отправна точка при вземането на решения¹.

¹ По оценки на експерти от НСИ, предоставени за публикацията на Центъра за изследване на демокрацията *Скритата икономика в България, 2004 г.*, дялът на скритата икономика в България през 2000 г. е бил 16 % от БВП. По данни на същите експерти към 2007/2008 г. този дял е около 9 %.

ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ

- Нестабилната макроикономическа обстановка през 2009 – 2010 г. води до дисбаланс в приходната част на бюджета.
- През 2009 г. се наблюдава противоположно движение на индекса на скритата икономика при бизнеса и населението. Това се дължи на ефектите от кризата и мерките на правителството през втората половина на 2009 г. Показателно е за повишен риск от нарастване на дела на скритата икономика.
- Необходимо е мерките за борба със скритата икономика да бъдат:
 - приоритетно насочени към подобряване на правоприлагането и върховенството на закона;
 - подкрепени от административни реформи и реформи в контролната система, целящи повишена ефективност;
 - оценени по разходи – ползи.

Следователно, в действителност в повечето случаи дискусиите целят упражняване в риторика или преследват коренно различни интереси, а не предприемането на мерки за ограничаване на скритата икономика. Съществува риск такъв подход да постигне обратен на търсения ефект – непрекъснато ескалиране на мерките за контрол и регулиране и последващо увеличаване на скритата икономика. Крайният резултат ще бъде обществено разочарование и свиване на полето за полезни действия на правителството в бъдеще.

Настоящият анализ си поставя за цел да предложи рамка за разработването на система за оценка на политиките и мерките за ограничаване на скритата икономика, като представи: 1) един поглед върху основните макроикономически дисбаланси, свързани с наличието на скрита икономика, 2) стойностите на индекса за скрита икономика за периода 2002 – 2009 г. и 3) обобщение на предлаганите мерки за противодействие на скритата икономика през последните три години и коментар за очакваната ефективност на последните предложени мерки на българското правителство.

Скрита икономика и макроикономически дисбаланси

След единадесет години на растеж, през 2009 г. българската икономика навлезе в рецесия. Очакванията са за икономически спад от 6% през 2009 г. и 1% през 2010 г.² Дори преди кризата съществува-

² Autumn Economic Forecast 2009 – 2011: EU Economy

ха множество индикации, че наличните трудови и капиталови ресурси се използват непродуктивно – признак за наличието на съществен дял скрита икономика. През 2009 г. броят на икономически неактивните и обезкуражените българи в трудоспособна възраст е над 1,7 млн. души. Осигуряването на официална заетост за тези лица при преобладаващата средна работна заплата в частния сектор за първите девет месеца на 2009 г. би реализирало допълнителен трудов доход в размер на 11,8 млрд. лв.,³ или 18,6 % от очаквания БВП за 2009 г. Официалната статистика отбелязва наличието на съществена разлика – около 30 % за първите девет месеца на 2009 г. между равнището на заплащане в частния и в общественния сектор. Ако направим реалистичното допускане, че в действителност средните възнаграждения в частния сектор са поне равни на тези в държавния, това би означавало, че укритият трудов доход за годината би достигнал 3,3 млрд. лв., или 5,2 % от размера на очаквания БВП за 2009 г.⁴ Същевременно равнището на използване на производствения капацитет в преработващата промишленост изостава с 10-15 процентни пункта от това в ЕС. Така България остава страната с най-ниска производителност на труда на зает

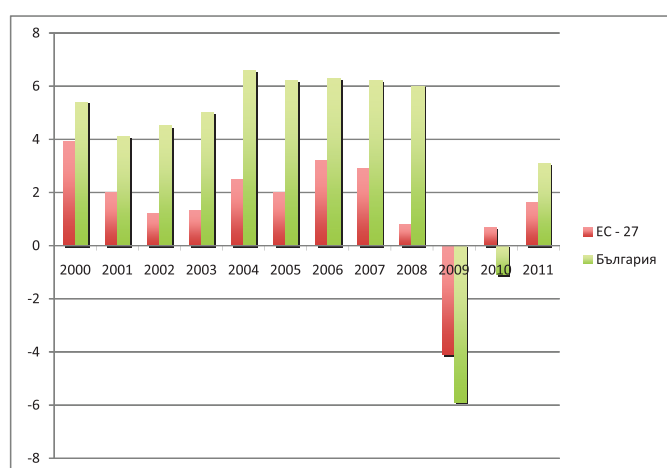
on the Road to Gradual Recovery, European Commission, 2009; World Economic Outlook October 2009, International Monetary Fund; Агенция за икономически анализи и прогнози.

³ Сметката е опростена за нуждите на анализа. В действителност, вероятно получаваното заплащане в скритата икономика е много по-ниско предвид по-голямата неефективност. Тук не са взети предвид и ефектите на данъчното облагане. Тези уточнения не променят общия баланс на представения тук анализ.

⁴ Таблица "Основни макроикономически показатели", доклад към проект на закон за държавния бюджет, октомври 2009, с. 15.

– 36,5 % от средното за ЕС-27 равнище, което е с 11 процентни пункта по-ниско от следващата страна в класацията – Румъния. Кризата предоставя възможност за преодоляване на това изоставане на страната, но реализирането на тази възможност изисква предприемането на ефективни мерки за ограничаване на скритата икономика в страната.

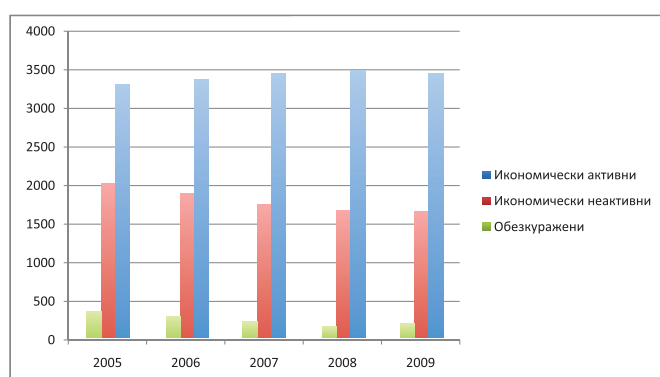
Графика 1. Реален ръст на БВП (% промяна на годишна основа)



Забележка: Данните за 2009 – 2011 г. са прогнозни.

Източник: Евростат

Графика 2. Динамика на работната сила (хил. души)



Източник: Национален статистически институт, Център за изследване на демокрацията, 2009

Основна характеристика на текущата глобална икономическа криза е невъзможността да се правят точни прогнози за нейното развитие във времето. В подобна сложна макроикономическа ситуация би било реалистично да се очаква увеличаване на дела на скритата икономика в страната поради няколко успоредно действащи **фактора**⁵:

- Натискът върху приходите на предприятията води до повишаване на стимулите за избягване на данъчни и осигурителни задължения с цел подобряване на икономическата позиция и получаване на допълнителни конкурентни предимства. Нарастването на равнището на безработица през последните месеци показва, че съкращаването на персонал в България става сравнително лесно, което е възпиращ фактор за увеличаване на скритата заетост. България е на второ място, само след Чехия, по свобода на регулациите за наемане на работна ръка⁶. Същевременно тя е една от малкото страни-членки на ЕС, в която разходите за труд продължиха да бележат съществено покачване дори през първата половина на 2009 г. Макар това да е естествено

⁵ За по-подробна дискусия на факторите и очакванията за динамиката на скритата икономика през 2009 г. вж. *За еднакви правила и почтена конкуренция: ефективни политики за противодействие на сивата икономика и корупцията в България*, Policy Brief 15, Център за изследване на демокрацията, май 2008, и Кръгла маса: *Сивата икономика в България по време на икономическа криза* (<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=9514>).

⁶ Doing Business 2010, The World Bank

развитие в средносрочна и дългосрочна перспектива, предвид далеч по-ниските равнища на заплащане в страната в сравнение със средните на ЕС, в краткосрочен план - в условията на криза, то може да доведе до увеличаване на безработицата и натиск за укриване на част от възнагражденията с произтичащата от това загуба на социална защита. Към второто тримесечие на 2009 г. индексът на разходите за труд в страната е бил с най-високата стойност в ЕС – 113,5, сравнено със средния за ЕС-27 от 102,5⁷.

- Свиването на икономическата активност води до спад в приходите на държавата, което от своя страна може да предизвика ограничаване на качеството на предлаганите обществени услуги, вкл. влошаване на контролната и одитната дейност на администрацията по отношение спазване на законодателството. Балансът по консолидирания бюджет за 2009 г. сериозно се влоши, като има вероятност до края на годината и през 2010 г. тази тенденция да се задълбочи⁸. Прогнозите са, че неизпълнението на годишните приходни разчети може да достигне 20-22%. Като следствие от рязкото свива-

не на вноса, износа и вътрешното потребление, косвените данъчни приходи, които традиционно допринасят за над 50% от приходите в бюджета, изостават значително през 2009 г.⁹

От друга страна, съществуват **фактори, които работят в обратна посока:**

1) може да се очаква, че в условията на криза скритата икономическа дейност, свързана с официалната икономика, ще се свива по-бързо в сравнение с общия темп на спад поради по-ниските разходи за ограничаване на тези дейности. Например, много по-лесно е прекратяването на взаимоотношенията с недеклариран работник или с доставчик и/или клиент, с когото няма подписан договор и оборотите не се отчитат; 2) скоростта, с която се търси влизане в скритата икономика в резултат на кризата, вероятно ще бъде по-ниска от скоростта на излизане от пазара или преминаване в други форми на скритата икономика на неформалните субекти. Тези процеси в много голяма степен зависят от качеството на дейността на контролната и правораздавателната система в страната, от продължителността и сериозността на кризата, както и от предприеманите мерки от страна на правителството.

⁷ Източник на данните: Евростат. Индексът показва в краткосрочен план съвкупните разходи на часова основа на работодателите за наемане на работна ръка. Индексът не включва селско и горско стопанство, образование, здравеопазване, услуги за обществото и личността, социални услуги. Базова година на индекса е 2008 = 100.

⁸ International Monetary Fund, Bulgaria - September 2009 Staff Visit, Concluding Statement, Sofia, September 21, 2009.

⁹ Доклад към проект на закон за държавния бюджет, октомври 2009

Индекс на скритата икономика 2009: компоненти и динамика

От 2002 г. насам, Центърът за изследване на демокрацията и социологическа и маркетингова агенция "Витоша рисърч" публикуват и представят индекс на скритата икономика при бизнеса и на скритата икономическа активност на населението, които обхващат следните елементи¹⁰:

1. Размер на скритата икономика – обобщава субективните представи на бизнесмените за равнището на скритата икономика както в страната като цяло, така и в отделните браншове.

2. Скрити трудови отношения – отразява разпространението на практиката да се наемат работници без трудови договори или на договори, които не отговарят на реалното трудово възнаграждение в съответния бранш.

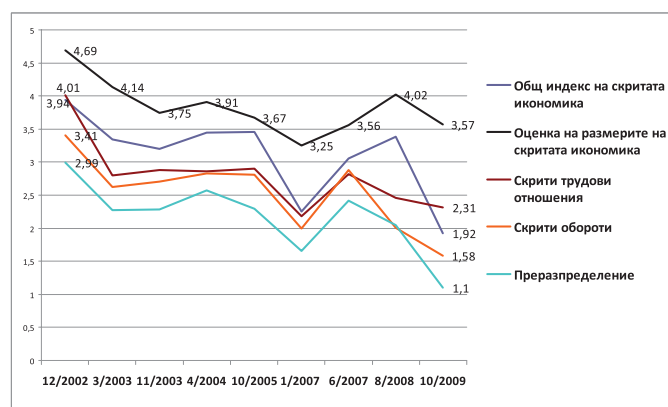
3. Скрити обороти – обобщава разпространението на различните начини за укриване на обороти в съответния бранш.

¹⁰ Индексите за бизнеса обхващат и четирите елемента, докато индексите за населението - единствено областите скрити обороти и скрита заетост. Индексът на скритата икономика на Центъра за изследване на демокрацията и Витоша рисърч придоби популярност в България и в Европа като надежден измерител на динамиката на скритата икономика в страната. Той беше използван за модел при създаването на първото общностно изследване на недеklarираната заетост в ЕС през 2007 г. Повече подробности за структурата и методологията за изчисляване на индекса могат да се намерят в публикацията *Неформалната икономика в страните – кандидатки за членство в ЕС, Център за изследване на демокрацията, 2003 г.*

4. Скрито преразпределение – обединява информация за разпространението на практиката да се укриват/да не се плащат данъци, мита, акцизи от страна на фирмите и за т.нар. "източване" на ДДС чрез счетоводни манипулации.

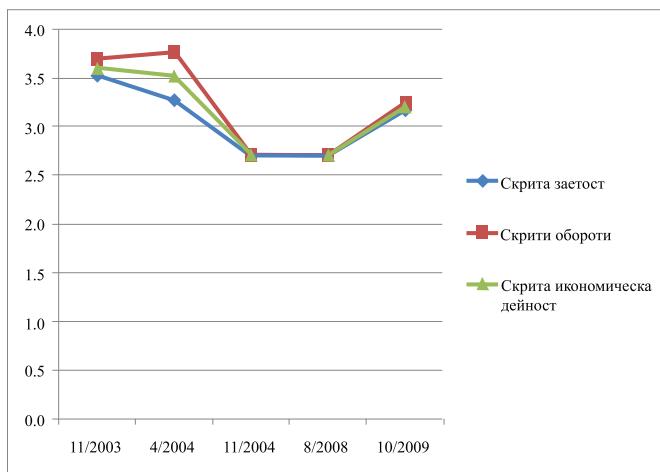
Сравнението на стойностите и динамиката на индексите на скритата икономика при бизнеса и населението позволява да се направят важни изводи за влиянието на предприеманите политики за ограничаване на наблюдаваното явление през последната година и в исторически аспект.

Графика 3. Индекс на скритата икономика 2002 – 2009 г.



Забележка: Стойностите на индекса за 2008 г. се основават на телефонни интервюта. Всички останали стойности са базирани на интервюта "лице-в-лице".
Източник: ИСИБ 2009, Витоша рисърч, Център за изследване на демокрацията

Графика 4. Индекс на скритата икономическа дейност на населението 2003 – 2009 г.



Източник: ИСИН 2009, Витоша рисърч, Център за изследване на демокрацията

През 2009 г. се наблюдава противоположно движение на индекса на скритата икономика и неговите компоненти при бизнеса и на скритата икономическа дейност при населението. Тази, на пръв поглед противоречива, динамика може да се обясни с ефекта на кризата и предприетите от правителството мерки за противодействие на скритата икономика през втората половина на 2009 г. От една страна, мерките са насочени предимно върху скритите обороти на бизнеса. От друга страна, в краткосрочна перспектива ефектът на кризата е противоположен при населението и при бизнеса, като води до повишаване на укриването на обороти и заетост при населението и намаляване на скритата икономика при бизнеса – преминаването от формалната към скритата икономика е свързано с много по-малко разходи за населението, отколкото за бизнеса. Допълнително индексите при населението са по-чувствителни към промени на пазара на труда, отколкото към промени на продуктовите пазари и

са в по-голяма степен виктимизационни (поведенчески) в сравнение с по-оценъчните индекси при бизнеса¹¹. Динамиката в съответните подиндекси разкрива по-детайлно процесите в икономиката на страната, вкл. ефекта от приложените от правителството мерки за противодействие на скритата икономика:

1. Субективната оценка за икономиката като цяло е по-негативна, отколкото оценката по сектори.

Както и в предходни години, оценката на бизнеса за размера на скритата икономика в страната като цяло е по-висока, отколкото оценката за конкретния отрасъл, в който оперира. Това показва общото недоверие на бизнеса в държавните институции и несигурността на бизнес средата в България. През 2009 г. се наблюдава подобряване на този показател, което може да бъде свързано с възстановяване на политическата стабилност в страната след конституирането на ново правителство и с повишеното внимание от страна на държавата и медиите върху темата скрита икономика. Например, през 2009 г. е имало над 2500 новини, които реферират към неформална, сива или скрита икономика. За сравнение, този брой е бил над 1000 през 2008 г. и под 500 между 2002 и 2007 г.¹²

¹¹ Виктимизационните изследвания отразяват по-точно реалната ситуация и поведението на изследваните субекти. При оценъчните изследвания съществува по-голяма степен на изразяване на лично отношение.

¹² Използвани са данни, получени чрез търсене в архива на интернет търсачката Гугъл към 30.11.2009 г.

2. Наблюдава се леко нарастване в "сивотата" на трудовите отношения.

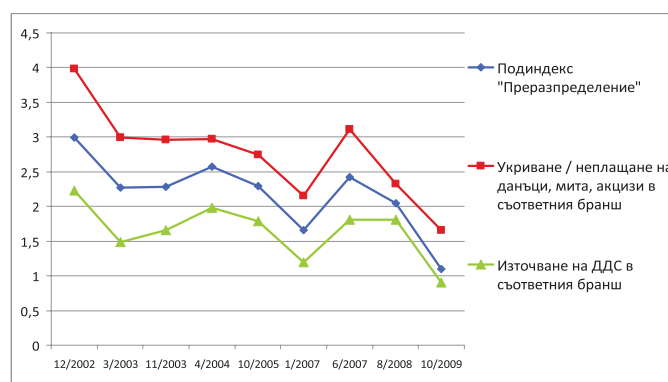
Тази тенденция е особено ясно изразена при населението по отношение на укриването на допълнителни трудови възнаграждения. При наемането на работна ръка без трудови договори няма съществена промяна и дори се забелязва влошаване при населението. Увеличаването на скритите трудови отношения е очакван ефект на глобалната икономическа криза. При фирмите този ефект не е еднозначен, тъй като при спад на икономическата активност често най-бързото решение за намаляване на разходите е прекратяване на скритите, нерегистрирани отношения и едва след това преминаване към съкращаване на официалната заетост и укриване на допълнителни трудови възнаграждения. В същото време, за да осигурят допълнителен доход и да запазят работата си, по време на криза работниците са склонни да се съгласят на условия на работа и заплащане далеч от оптималните.

3. Спад в скритите обороти

Най-отчетливо е намалението на скритите обороти при бизнеса, особено що се отнася до подиндексите, свързани с незаконния внос и износ и източването на ДДС. В случая трябва да се отбележи, че ефектът на кризата се допълва от агресивните контролни мерки на правителството. От една страна, кризата доведе до рязък спад в обемите на вноса и износа, което, както и при трудовите отношения, води в краткосрочна перспектива до по-бързо прекратяване на недокументираните доставки. От друга страна, предприетите контролни мерки на

правителството по отношение спазването на законодателството за акцизните стоки и ДДС, съпроводени с мащабна медийна кампания, засилват ефекта на кризата. Трябва да се отбележи, че за първи път, откакто се изчисляват индексите, има двоен спад в стойностите им по отношение на скрития внос и на източването на ДДС.

Графика 5. Стойности на подиндекс "Преразпределение" и неговите съставни компоненти



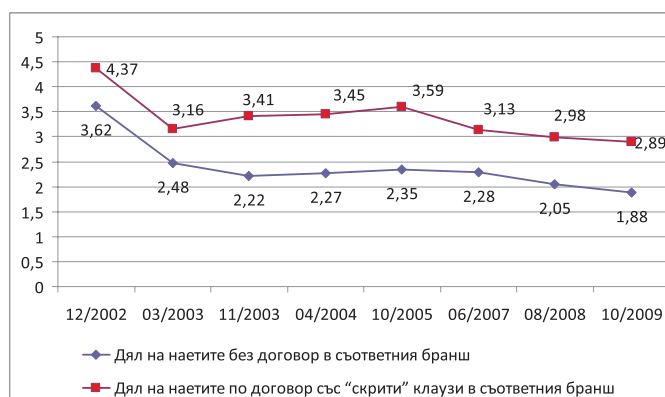
Източник: ИСИБ 2009, Витоша рисърч, Център за изследване на демокрацията

Скрита заетост

Според представителите на българския бизнес, за последните седем години делът на хората, които работят с официално сключени договори, е нараснал повече от два пъти – от 21.2% на 46.9%. Тази положителна тенденция е трайна и устойчива за целия период. До голяма степен първоначален фактор за нея е въведената от 2003 г. задължителна регистрация на трудовите договори. След тази мярка броят на регистрираните трудови договори се доближава до броя на трудовите договори, отчетен по данни на наблюдението на НСИ "Заетост и безработица". Въпреки това, почти 1/4 от респондентите в средата

на 2009 г. считат, че до 10 % от заетите работят без договор, а почти всеки пети е на мнение, че този дял е над 25 %. Данните за 2009 г. регистрират допълнителен спад от 8,5 пункта в оценките на бизнеса за дела на заетите без договор. Според представителите на бизнеса към септември 2009 г., икономическата криза в страната не е довела до увеличаване на работата без сключен договор. **Като по-сериозен проблем се очертава сключването на трудови договори, в които е предвидено минимално възнаграждение, върху което се правят осигурителни вноски, но допълнително се изплащат суми "на ръка".** В най-голяма степен разходи за работна заплата се укриват в сектора на услугите и във фирмите за търговия на дребно. Делът на укрития доход от работна заплата в строителството е близък до този в услугите, а най-нисък е той в промишления сектор.

Графика 6. Динамика на индексите "Наети без договор" и "Наети по договор със скрити клаузи" в съответния бранш за периода 2002 – 2009 г. (min = 0, max = 10)

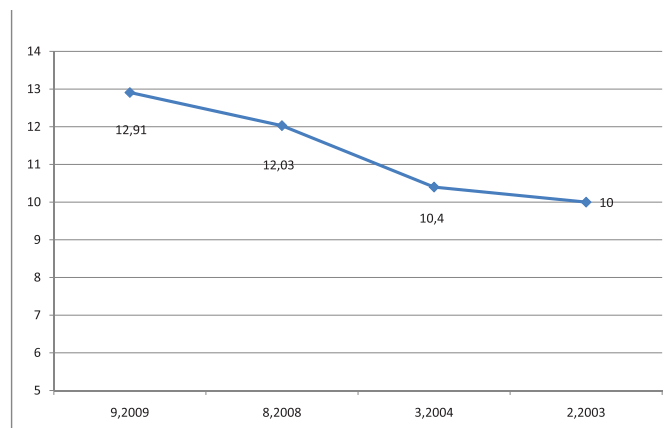


Източник: ИСИБ 2009, Витоша рисърч, Център за изследване на демокрацията

През последните години делът на работещите без договор остава относително постоянен (около 6% от всички

заети)¹³. Делът на работещите без трудов договор при допълнителна заетост е значително по-висок, отколкото по отношение на основната работа. Половината от работещите допълнително нямат сключен трудов договор през 2009 г., което обаче е значително намаление в сравнение с 2003 г., когато техният дял е над три четвърти (77,4%). Друг аспект на скритата работа, който отбелязва нарастване, е изплащането на възнаграждения, които са различни от записаните в трудовите договори на заетите. **Най-малко всеки десети получава „скрито“ възнаграждение, което е по-високо от декларираното.** Недекларираните трудови възнаграждения са свързани и с невнасянето на социални и здравни осигуровки в пълния им размер.

Графика 7. Дял на случаите на изплатено по-високо възнаграждение от записаното в договора при основна работа през последния месец (%) (През последния месец беше ли Ви изплатено възнаграждение, по-високо от записаното в договора с основния Ви работодател?)



Източник: ИСИН 2009, Витоша рисърч, Център за изследване на демокрацията

¹³ Според Изследването на скритата икономика при населението (ИСИН) на Витоша рисърч

За периода 2003 – 2009 г. почти два пъти е нараснал делът на работещите, които се осигуряват върху по-ниско възнаграждение от действително получаваното. Това нарастване е най-осезаемо през периода на икономическа криза 2008 – 2009 г. Съответно с близо 12 процентни пункта за шест години е намалял делът на осигуряващите се върху реално получената заплата, като отново най-чувствително е това намаление през 2009 г. **Може да се направи изводът, че икономическата криза е довела до увеличаване на скритата заетост и особено на недекларираната работа.**

Таблица 1. Сума, върху която се внасят социални осигуровки за основната работа на заетите (%)

	9/2009	8/2008	3/2004	2/2003
Върху минималния осигурителен праг, независимо че общата сума на възнаграждението ми е по-голяма	12,9	13,5	13,4	12,1
Върху минималния осигурителен праг, който е действителното възнаграждение, което получавам	12,6	9,5	14,3	10,3
Върху сумата, вписана в договорите, независимо че общата сума на възнаграждението ми е по-голяма	15,5	15,0	8,3	6,7
Върху сумата, вписана в договорите, която е действителното възнаграждение, което получавам	56,2	61,8	63,4	68,3
Друго	2,8	0,3	0,6	2,6
База	395	378	314	348

Източник: ИСИН 2009, Витоша рисърч, Център за изследване на демокрацията

Делът на недекларираната работа в България (около 25% за 2007 г. по оценки на Центъра за изследване на демокрацията) е сред най-високите в страните от Европейския съюз¹⁴. Съизмерими равнища на нерегистрирана заетост се наблюдават в Гърция (25-40%), Унгария (25-35%), Полша (над 25%), Румъния (20%), Словения (17-25%).

Мерки за противодействие на скритата икономика

Състоянието на българската икономика през 2010 г. ще се определя най-вече от развитието на световната икономическа криза и ефекта на предприетите антикризисни мерки на българското правителство. Един от основните отрицателни ефекти на икономическия спад бе свиването на приходната част на бюджета заради намалената икономическа активност. Обявените от правителството мерки имат за цел да балансират бюджета, като ограничат разходите и увеличат събираемостта на приходите. В този контекст, изключително голяма роля за постигането на повишена събираемост биха могли да изиграят мерките, целящи да ограничат скритата икономика. През октомври 2009 г. правителството одобри пакет от 76 антикризисни мерки със срок на действие април 2010 г. Списъкът от предложени и приети мерки през изминалите 3 години е доста амбициозен, но само една малка част от тях имат потенциал за постигане на осезаем ефект върху дела на скритата

¹⁴ По данни на Европейското наблюдение на индустриалните отношения (European Industrial Relations Observatory)

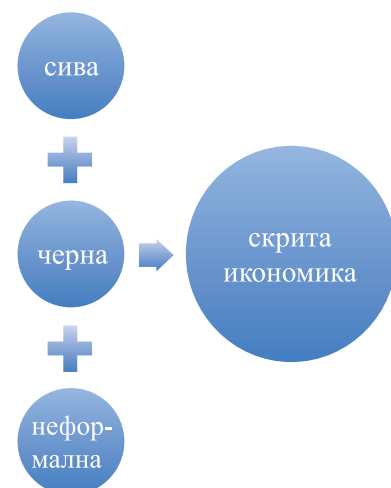
икономика, а оттам и върху приходната част на бюджет 2010. Световните добри практики натежават в полза на по-тесен набор от мерки с по-солидно приложение – следователно българското правителство трябва да се фокусира върху по-малко на брой мерки, но да следи по-строго за тяхното изпълнение. За целта трябва да се изгради не само подходяща система от политики, но и съответстваща система за мониторинг на постигнатата ефективност и цената на приложените мерки (изразходвани човешки и финансови ресурси от публичния и частния сектор). Динамиката на индекса на скритата икономика и на скритата икономическа активност на населението позволява да се направи макрооценка на предприеманите мерки от правителството и частния сектор за противодействие на отрицателните последици от скритата икономика. За целта трябва да има ясно разбиране за принципите на функциониране на скритата икономика и оценка за въздействието на мерки, приемани в миналото.

Скритата икономика: основни принципи на действие по време на криза

Условно скритата икономика може да се раздели на три части: 1) **сива икономика**, към която се отнасят легални дейности, извършвани от легални бизнес субекти, които обаче не декларират в пълен размер своята дейност пред властите и/или не спазват установените законови изисквания за развиване на съответната дейност. Най-често целта е укриване на дължими данъци, намаляване на разходите или извличане на друго конкурентно предимство; 2) **черна икономика**, която

включва нелегални дейности (изрично забранени от закона) и/или дейности, извършвани от нелегални бизнес субекти; 3) **неформална икономика**, обхващаща легални икономически дейности, които не се декларират пред държавните органи поради специфичния им характер, като домашно производство, ремонти и др.¹⁵ Трите части на скритата икономика са тясно свързани с официалната икономика и предприемането на адекватни мерки за ограничаване на тяхното отрицателно влияние неминуемо засяга и дейността на легалните бизнес субекти. Ето защо е необходимо мерките да са внимателно насочени, а въздействието им – предварително преценено.

Графика 8. Компоненти на скритата икономика



Източник: Център за изследване на демокрацията

Изследванията за поведението на скритата икономика и влиянието ѝ върху официалната икономика показват, че е налице т.нар. двоен бизнес цикъл. Когато официалната икономика нараства, скри-

¹⁵ *Скритата икономика в България*, Център за изследване на демокрацията, С., 2004

тата икономика намалява плавно до определено минимално равнище, което отговаря на съществуващите несъответствия между административното регулиране и икономическите реалности и обратно – при устойчив спад в официалната икономика се увеличава дялът на скритите дейности¹⁶. Тези наблюдения не се отнасят до абсолютния размер на скритата икономика, който може да нараства или да намалява, независимо от относителния ѝ дял в икономиката.

Причините за наличието и развитието на скритата икономика биха могли да се обобщят в две основни групи: 1) разходи за навлизането на пазара (такси за регистрация, подкупи, разрешения за извършване на определена дейност, прокарване на електричество, наемане на работници и др.) и 2) разходи за участие на пазара при спазване на всички законови изисквания (плащане на данъци и осигуровки, спазване на трудовото законодателство и на различните секторно специфични разпоредби и др.¹⁷. По-голямата част от скритата икономика се дължи на бариерите за навлизане на пазара, а по-малката – на разходите за участие на пазара (данъци и трудово законодателство)¹⁸. Важно условие, за да бъдат валидни тези изводи, е контролна-

та и правоприлагащата система да осигуряват високо равнище на съответствие на фирмите от официалната икономика с разпоредбите на закона и да бъдат реална заплаха за фирмите, опериращи в скритата икономика. Условие, което не е спазено в България. Според българския бизнес, най-важните причини за наличието на скрита икономика са: 1) наличието на корупция; 2) липсата на наказуемост за нелегална дейност; 3) неефективната съдебна система; 4) наличието на организирана престъпност и др.¹⁹. Съчетаването на действието на корупцията и организираната престъпност с липсата на наказуемост и неефективната съдебна система правят правилата на играта нестабилни, а ролята на контролната система неефективна. Излизането от подобна ситуация изисква новаторски подход и висока решителност.

Мерките в исторически план

През последните 3 години в публичното пространство са предлагани над 220 мерки за борба със скритата икономика. Тези предложения са били както официални становища на правителството, така и експертни мнения от страна на бизнеса и синдикатите. На базата на успешните практики в ЕС предложените мерки могат да се групират в четири

¹⁶ Russo, F., *Double Business Cycle: The Hidden Economy in the US*, Boston University, 2008. До подобни изводи достигат и Giles (1999) и Tanzi (1983).

¹⁷ За по-подробен анализ на причините и резултатите от наличието на скрита икономика вж. Енсте, Д., *Икономиката в сянка и институционалните промени в страните кандидат-членки на ЕС. Във: Неформалната икономика в страните – кандидатки за членство в ЕС, Център за изследване на демокрацията, 2003*

¹⁸ Russo, F., *The Cost of the Legal System and the Hidden*

Economy, Boston University, 2008. Подобни изводи правят и La Porta и Shleifer (2008), Becker (1978) и DeSoto (1989)

¹⁹ Изследвания на социологическа и маркетингова агенция "Витоша ризърч". Вж. също Goev, V., *Estimating the Hidden Economy in Bulgaria*, South-East Europe Review for Labour and Social Affairs, Vol. 12, 1/2009

клъстера (Приложение 1): 1) административни, 2) разкриване и възпрепятстване, 3) превенция и 4) поправителни²⁰. Като цяло преобладават мерките за разкриване и възпрепятстване (64) и превенция (127). В сравнение с успешните практики и системи от политики в ЕС в България могат да се идентифицират следните проблеми при мерките за противодействие на скритата икономика:

1. Дълъг списък от предложения и мерки без оценка и подбор.

Исторически се наблюдава един постоянен похват при изработването на програми за противодействие на скритата икономика – съчетаване на голям брой мерки и предложения, без да се прави детайлна оценка на тяхното въздействие. На множество публични обсъждания се представя широк набор от мерки, които се систематизират и предлагат официално от правителството. Липсва критична оценка на мерките: Кои мерки в миналото са били успешни? Колко ще струва прилагането на мерките? Какви могат да са отрицателните последици? Как ще се следи ефективността им? Какво ще бъде влиянието им като съвкупност? Добрите практики сочат, че в една цялостна програма е по-добре да се включат по-малко мерки, но те да са подходящите и тяхното прилагане да се следи по-строго.

²⁰ Measures to Tackle Undeclared Work in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2008

2. Икономическите стимули и превенцията не са подкрепени от административни мерки.

Досегашният опит в България и динамика на индекса на скритата икономика сочат, че икономическите мерки, които целят да насърчат бизнеса, като плоския данък, намаляването на осигурителните и данъчните ставки в най-добрия случай имат ограничен успех, ако не са съпроводени от съществено подобряване на мониторинга и ефективността на контролната дейност. От друга страна, в много случаи мерките за стимулиране на доброволното изпълнение са придружени и обезсмислени от увеличаване на административната тежест, както е примерът с намаляването на осигурителните ставки и увеличаването на минималните осигурителни прагове. По-малко внимание се обръща на административните промени, които, от една страна, биха намалили косвената тежест от прилагането на закона за бизнеса (намаляване на документацията и др.), а от друга, биха наложили строги рамки за включване в "светлата" икономика (задължителни регистрации и др.). България е страната с едни от най-ниските общи данъчни ставки в ЕС, но същевременно е на първо (най-лошото) място по отношение на часовете, необходими за да се изпълнят данъчните задължения²¹. Например, наличието и не-

²¹ Paying Taxes 2010: the Global Picture, International Finance Corporation, PriceWaterhouseCoopers, 2009. Докладът използва базата данни Doing Business на Световната банка, за да оцени данъчноосигурителната тежест за страните от ЕС. По отношение на общата данъчна ставка (total tax rate) България е с най-ниското равнище с изключение на Люксембург, Ирландия, Кипър и Дания. Но по отношение на времето, необходимо за осигуряване на доброволно изпълнение на данъчните задължения, България има най-лошия режим от страните в ЕС.

прекъснатото увеличаване на минималните осигурителни прагове по отрасли, макар и работеща мярка за изсветляване на икономиката, увеличава регулаторната тежест върху бизнеса, независимо че осигурителните ставки намаляват.

3. Липсва оценка на спецификата на българската икономика.

Добрите практики показват, че няма универсално решение в борбата със скритата икономика – мерки, които са работили в едни страни, са били изключително неуспешни в други. С други думи, в изграждането на една силна система от политики трябва да се вземат под внимание и националните особености – както икономически, така и социално-психологически. Необходима е национална адаптация на мерките, които са дали ефект в други страни. Например трябва да се има предвид, че над 90 % от българските фирми са микропредприятия с до 9 заети, за които основна мотивация е оценяването, а не бизнес израстването. При приемането на мерки трябва да се имат предвид високото недоверие на гражданите и бизнеса в институциите и ниското качество на обществените услуги, както и недостатъчният капацитет и ниското заплащане в държавната администрация.

4. Мерки има, система – не.

При прегледа на съществуващите и предложените мерки и политики се вижда, че стратегическа и последователна система липсва. Списъкът от мерки, които се предлагат всяка година, е групиран тематично, но без ясни връзки помежду им. Не се прави оценка на комплексното влияние, на това, как мер-

ките си взаимодействат. Някои от тях постигат ефект в кратки срокове, докато други мерки целят да променят трайно поведенческите модели и биха могли да имат ефект едва в дългосрочна перспектива. В този контекст е необходимо балансирано и обосновано портфолио от мерки. Вместо това, често виждаме хаотичен и амбициозен списък от мерки, в който липсват оценката разходи – ползи и оценката на отделната мярка като част от общата система от мерки.

5. Оценка разходи – ползи

Липсва оценката разходи – ползи на отделните мерки. Налагането на повечето предлагани мерки ще доведе до допълнителни разходи както за държавата, така и за отделните видове бизнес и гражданите. В публичното пространство липсва оценка на баланса между цената на прилагане на мерките и тяхната ефективност. Подобен анализ е изключително важен, за да се разпределят усилията и ресурсите на администрацията в правилната посока.

Българската икономика през 2010 г.: мерки за противодействие на скритата икономика

През втората половина на 2009 г. българското правителство обяви поредица от мерки за борба със скритата икономика. Въз основа на стойностите на индексите на скритата икономика за периода 2002 – 2009 г. и на направения анализ за ефективността на предлаганите мерки за ограничаване на нейното отрицателно въздействие в миналото могат да се направят няколко важни извода за вероятния ефект от предложените от правителството мерки:

- Повишаването на контрола в най-рисковите области, каквито са приходите от ДДС и акцизи, вече дава резултати – делът на скритата икономика намалява, особено по отношение на неотчетения внос и акцизи и източването на ДДС. Въпреки свободното падане на вноса и свързаните с него приходи от мита и ДДС (спад на годишна основа от съответно 45 % и 43 % за първите девет месеца на 2009 г.), приходите от акцизи остават на почти същото равнище в сравнение с 2008 г. (спад от 5 %) ²². Само за първата половина на 2009 г. Националната агенция за приходите е отчела ръст на измамите с ДДС от над три пъти, което вероятно се дължи на засиления контрол и в по-малка степен на действи-

телното увеличаване на опитите за източване на ДДС ²³. Постигането на успех в тази насока е особено важно, защото колкото повече фирми има, които не плащат или източват ДДС, толкова повече се увеличава сивотата напред и назад по веригата на добавената стойност ²⁴.

- Затягането на контрола може да осигури само временно противодействие на скритата икономика, ако не бъде допълнено с мерки за подобряване на неговата ефективност и на доброволното изпълнение на правилата от страна на бизнеса. Ключов **фактор за устойчивост на резултатите ще бъде постигането на ефективни наказания за големи, знакови нарушители, свързани с политическа корупция**. В този смисъл е необходимо санкциониращата дейност на контролните органи да бъде насочена към големите нарушители, като се търси тясно взаимодействие с органите на Министерството на вътрешните работи и Прокуратурата на Република България ²⁵. **Основният приоритет** за намаляване размера и

²³ Източник на данните е Националната агенция за приходите, цитирана от телевизия Би Ти Ви.

²⁴ De Paula, A., J. Scheinkman, The Informal Sector, Working Paper 13486, National Bureau of Economic Research, 2007.

²⁵ За по-подробна дискусия и предложения на детайлни мерки за противодействие на корупцията и организираната престъпност и свързаната с тях скрита икономика вж. *Престъпление без наказание: противодействие на организираната престъпност и корупцията в България*, Център за изследване на демокрацията, 2009 г. и *Организираната престъпност в България: пазари и тенденции*, 2007.

²² Източник на данните е Агенция "Митници", цитирани във в. "Капитал".

обхвата на скритата 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.

- Същевременно трябва да се търси дългосрочна промяна на отношението разходи – ползи от скритата икономика за гражданите и бизнеса. За целта особено важно е **реформирането на органите на контролната система и повишаването на ефективността на тяхната дейност**. Важен елемент на тази реформа трябва да бъде подобряване на услугите на контролната система и по-добро фокусиране на нейните проверки и наказания. В момента общ проблем за всички държавни контролни институции е, че те действат и се възприемат от гражданите и бизнеса като **репресивни, а не като предоставящи публични услуги органи**. Необходимо е акцентът на дейността им да се промени, като се търси отделяне на по-голямата част от разследващия и наказателния капацитет за идентифициране и наказване на големите нарушители, вкл. при взаимодействие с правоохранителните и правоприлагащите органи. В случаите на ма-

сови, но незначителни нарушения на законодателството трябва да се търси по-добро разясняване на правата и задълженията на гражданите и бизнеса и да се работи с тях за постигане на по-добро доброволно изпълнение. Реформата в тази насока в Националната агенция за приходите показва, че **постигането на резултати от нея изисква ангажирането на съществен експертен ресурс за период от 7–10 години**. За преодоляване на ефективността на корупционния натиск тези реформи трябва да бъдат съчетани с реструктуриране на съответните агенции и съществено увеличаване на финансовото стимулиране на служителите, за да се избегне ситуация, в която възнаграждението на контролен служител е в пъти по-ниско от личното равнище на резистентност към корупция²⁶.

- Трябва да се има предвид, че санкциониращата дейност на контролните органи увеличава съществено разходите на легалния и малкия бизнес и може да доведе до повишаване на стимулите за корупция и оставане в скритата икономика. Например през 2008 г., Главна инспекция по труда е реализирала над 34 хил. проверки, което означава почти 100% покритие на фирмите, които плащат голямата част от данъците в страната²⁷. Подоб-

²⁶ За по-подробна дискусия и анализ вж. *Корупцията при данъчното облагане. Предизвикателства пред данъчната политика и администрация*, Център за изследване на демокрацията, 2005.

но масово покритие на бизнеса е неефективно и не може да доведе до устойчиво намаляване на скритата икономика, но то е практика в цялата контролна система на страната. С подобряване на анализа на риска през 2008 г. НАП е увеличил броя на установените нарушения от 60163 (2007г.) до 88600 (2008г.) с 86000 по-малко проверки спрямо 2007 г.²⁸ И в този случай броят на проверките е впечатляващ. В тази насока е препоръчително контролните органи да въведат стандартни **системи за мониторинг и оценка на провежданите политики и контролните мерки**, вкл. за ограничаване на скритата икономика. Оценката на прилагане на дадена мярка би могла да бъде организирана най-общо около двата стълба – **ефективността на процеса** на изпълнението ѝ, т.е. рационалното използване на ресурс за постигане на максимален резултат, както и **ефикасността или резултативността на продукта**, т.е. най-широк обхват и ефект на постигнатия резултат спрямо ясно зададени цели. Основната цел на подобна система е да оптимизира процеса и да намали ресурсните разходи особено по време на контролни или санкциониращи дейности.

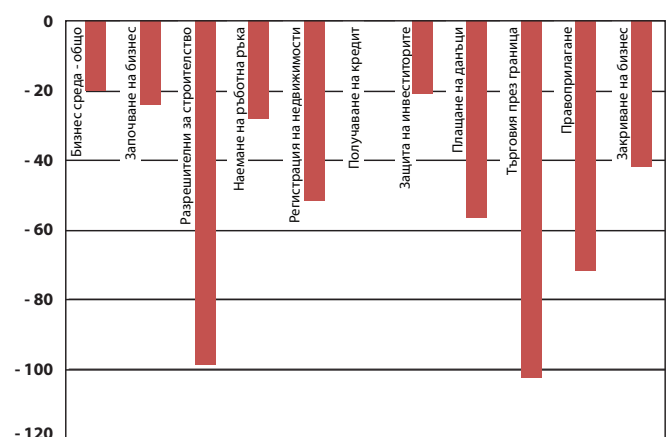
- Необходимо е фокусът на правителствената политика за ограничаване на скритата икономика да се разши-

²⁷ Според интервюта, дадени за медиите от Изпълнителния директор на НАП, около 6500 фирми осигуряват 90 % от данъчните постъпления.

²⁸ Годишник на Национална агенция за приходите 2007 - 2008

ри върху цялата контролна система. В момента най-голямо внимание се отделя на контролните органи, свързани най-пряко с приходите в държавния бюджет – Националната агенция за приходите, Агенция “Митници” и Главната инспекция по труда. Важно е светлините на прожекторите да бъдат насочени и към други контролни агенции, които определят разходите на бизнеса за навлизане и функциониране на пазара, като Дирекцията за национален строителен контрол, Регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве, Националната ветеринарно-медицинска служба, Регионалните инспекции по околната среда и водите и др. Необходимо първо условие е всички агенции да имат задължението да публикуват данни за дейността си на своите интернет страници.

Графика 9. Условия за бизнес в България: разлика в позициите на страната спрямо най-добре класираната страна от новите страни-членки на ЕС



Източник: Световната банка, Център за изследване на демокрацията

- Същевременно трябва да бъде направена **оценка на ефективността на действие на агенциите за управление на държавното имущество и разходи**, тъй като те имат възможност съществено да променят конкурентната структура на пазара, а реализирането на корупционни практики при тях води до създаването на вълни от сиви потоци в частния сектор. Особено внимание следва да се отдели на органите, отговорни за управлението на обществените поръчки и концесиите, като Агенцията за държавна финансова инспекция, Агенцията за обществени поръчки, Комисията за защита на конкуренцията, Главния инспекторат и неговите подразделения и др. При проверката на 5% от 18 708 броя официално регистрирани обществени поръчки през 2008 г. Агенцията за държавна финансова инспекция е установила нарушения в 71% от случаите, което означава или прекомерна **формализация на процеса на контрол, или необходимост от замразяване на процеса на възлагане на обществени поръчки изобщо**. При тази висока степен на нарушаване на законодателството най-естественият и пазарен принцип за спиране на нарушенията – на обжалването по несъдебен път, изглежда блокиран. През 2008 г. Комисията за защита на конкуренцията, която е органът за обжалване на решенията на първа инстанция, е получила едва 825 жалби (под 5% от всички регистрирани в страната обществени поръчки), от които без уважение е оставила над 50%, а е спряла из-

пълнението на под 3%. Докато за големите фирми това не е такава пречка, тъй като могат да си позволят достъп до съдебната система, за малките това на практика означава отказ от достъп до обжалване. Предвид засилващата се превантивна роля на Агенцията за обществени поръчки по предварителния контрол на големите обществени поръчки и на поръчките, свързани с европейските фондове, трябва **да се потърси облекчаване на достъпа до и подобряване на ефективността на механизма за обжалване на КЗК при по-малките обществени поръчки**. По този начин ще се осигури по-добър и балансиран подход за контрол върху реализацията на целия процес на обществени поръчки.

- На последно място, макар и не по важност, правителството трябва да търси въвеждане на мерки, които едновременно могат да спомогнат за намаляване на дела на скритата икономика, но и да допринесат за модернизиранието на страната, или т.нар. **административни иновации**. Освен политиките, целящи директно ограничаване на скритата икономика, особено ефективни за постигане на тази цел са политиките за развитие на човешкия капитал, новите технологии и иновациите²⁹. Един добър практически пример в тази насока е въвеждането на възможности за безналични – картови

²⁹ La Porta, R., A. Shleifer, The Unofficial Economy and Economic Development, National Bureau of Economic Research, WP 14520, 2008

разплащания, чрез използването на чип картите на мобилните телефони. Необходимо е да се въведе изискване освен за свързване на фискалните устройства с данъчната администрация и интегрирането в тях на различните устройства за безналично разплащане.

За да бъдат постигнати устойчиви резултати в ограничаването на проявленията на скритата икономика, е необходимо да се оценява ефективността на възприеманите политики, прилагащите ги институ-

ции и отделните мерки. Предложените тук мерки изискват предимно събирането и по-доброто обработване на информация за работата на държавната администрация и биха могли да се реализират сравнително лесно чрез Оперативна програма "Административен капацитет" и Оперативна програма "Техническа помощ". Първата стъпка – осигуряване на повече информация, вече беше направена от българското правителство с разсекретяването и публикуването на информация за дейността на повечето контролни агенции. Остава по-лесното.

Мерки за ограничаване на скритата икономика, заложен в проектобюджета за 2010 г.

Целите на данъчната политика за 2010 г. са:

- стимулиране на бизнеса и инвестиционната активност чрез запазването на данъчните ставки при преките данъци в съчетание с по-ниската осигурителна тежест за работодателите в подкрепа на икономическия растеж и заетостта;
- повишаване на събираемостта на данъците и осигуровките и намаляване дела на сивата икономика.

За постигането на тези цели правителството планира следните конкретни мерки:

- увеличаване на някои акцизни ставки съгласно договореностите с Европейската комисия;
- намаляване на общата осигурителна тежест с 2 процентни пункта;
- увеличаване на минималния месечен размер на осигурителния доход от 260 на 420 лв., 240 лв. за земеделски производители;
- увеличаване на месечните обезщетения при фалит от 600 на 720 лв. (три минимални работни заплати);
- премахване на данъчното облекчение за крупни инвеститори в определени отрасли;
- увеличаване на данъка за хазартни приходи;
- въвеждане на минимален срок от 3 години за притежаване на жилище като условие за отпадане на облагането с данък на неговата продажба или замяна;
- деклариране на заеми над 5000 лв. между физически лица;
- компютризиране на движението и контрола на акцизните стоки чрез специализираната Система за движение и контрол на акцизните стоки;
- дистанционна връзка на касовите устройства към Националната агенция за приходите (НАП);
- редица мерки по отношение режима на акцизите за моторни горива; управление на данъчен склад; производство на етилов алкохол в малките обекти за дестилиране до 500 литра;
- засилване на административния контрол; да се въведат и по-строги административно-наказателни разпоредби и да се увеличат правомощията на митническите органи;
- намаляване на първоначалния капитал на търговските дружества на 2 лева (изпълнено);
- ускорено възстановяване на ДДС от 620 млн. лв. (на 27.07.2009 г.) до 200 млн. лв. към края на октомври 2009 г.;
- създаване на централизирано управление на концесионната дейност при строги правила за контрол;
- приемане на нови разпоредби на Закона за обществените поръчки с оглед прекратяване на противоречивите и непрозрачни процедури и премахване на понятието малки обществени поръчки, засилване на ролята и правомощията на Агенцията за обществени поръчки.

Източник: Доклад към проект на закон за държавния бюджет, октомври 2009.

Приложение 1. Мерки за организиране на скритата икономика, предложени през периода 2008/2009 г.

