

## 5. СКРИТА ИКОНОМИКА И ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Корупционните плащания са тясно обвързани с ефективността на институциите и неформалните парични потоци в националната икономика, които Центърът за изследване на демокрацията измерва от началото на 2002 г. чрез *Индекса на скритата икономика*. Изследването на скритата икономика е важно в много аспекти и е от първостепенно значение по отношение разграничаването между институционалните несъвършенства и **регулаторните пречки**, които създават предпоставки за корупционни практики в по-леки измерения, и **политико-икономическите мрежи**, които често се свързват с или сами по себе са форма на организирана престъпност на „белите якички“, насочена към завладяване на държавата. Въпросните политико-икономически кръгове са на практика неуязвими, поради факта, че в тях са замесени представители на съдебната власт, което позволява прокарването на правна рамка, която легализира корупционните практики, напр. чрез създаването на монополи или чрез ненамеса при наличието на явни регулаторни нарушения.

Обществените поръчки във всичките им форми, от приватизация до публично-частни партньорства, се явяват средство за взаимодействие между държавните и частните представители на гореспоменатите политико-икономически мрежи. С течение на времето и особено в условия на криза или нисък икономически ръст (каквото е периода 2009 – 2016 г.) тези мрежи не позволяват намесата на „външни“ участници като по този начин възпрепятстват възходящата социална мобилност. Това пък от своя страна задушават икономическия растеж и просперитет, и форсира „изтичането на мозъци“, което допълнително ограничава устойчивостта на обществото по отношение на корупцията и овладяването на държавата. Много от тези политико-икономически кръгове в България започнаха да излизат на светло най-вече благодарение на улеснения достъп до информация, развитието на разследващата журналистика и гражданското общество, и натиска, упражнен от други страни – членки на ЕС (напр. чрез продължаващия отказ, който България получава за влизане в Шенген). Всички тези фактори спомогнаха българската общественост да прозре многото и различни форми на получаване и разпределение на нерегламентирани облаги и обвързаността им с управляващия елит. Случаят с възхода и падението на „Корпоративна търговска банка“ и последвалите спорове около активите ѝ, изкара на светло много от така наречените „обръчи от фирми“<sup>25</sup>, които е малко вероятно да станат обект на съдебно преследване в близко бъдеще.

<sup>25</sup> „Обръч от фирми“ е термин, използван от лидера на Движението за права и свободи в началото на века, с цел да се подчертае доминиращата роля на политиките в сравнение с представителите на бизнеса. Терминът бе използван в контекста на това, че в страната не е създаден нито един значителен по своите размери бизнес без най-малко благоволенieto на въпросния лидер.

## Динамика на скритата икономика

Често факторите, обуславящи причините за участие в скритата икономика, биват от фискално естество, като напр. размерът на данъците. В много случаи обаче предприемачите и останалите граждани биват възпирани да излязат на светло не конкретно от размера на въпросните данъци, а по-скоро от тромавите административни процедури, които ги съпътстват, и от ниското качество на обществените услуги, което получават в замяна. От това следва, че ефективното и ефикасно функциониране на регулаторните агенции или на контролната система оказва директно влияние върху динамиката на скритата икономика и свързаните с нея корупционни плащания. Могат да бъдат открити следните специфични административни функции на контролната система, които обуславят това влияние:

- определяне на разходите по навлизането във формалния сектор (напр. при регистрация на фирма или на вече съществуваща дейност);
- определяне на разходите по спазването на съществуващите наредби, включително транзакционни разходи, свързани с мониторинг и инспекции от страна на регулаторите;
- механизъм, чрез който агенциите с регулаторни и контролни функции избират кои фирми и/или частни лица да бъдат инспектирани.

В България контролните агенции, които носят най-пряка отговорност за динамиката на скритата икономика, са две. Националната агенция за приходите (НАП) е институцията призвана да бъде водеща в противодействието и ограничаването на скритите икономически дейности. През последните години работата на НАП бе съсредоточена основно върху подобряване на събираемостта на задължителните осигурителни вноски (11,5 % увеличение на инспекциите на годишна база)<sup>26</sup>, което е допълнителен фактор, допринасящ за спазването на разпоредбите на законодателството в тази област. Тази тенденция е видима и от данните на *Индекса на скритата икономика* на Центъра за изследване на демокрацията от 2015 г., които показват спад на скритата заетост. По последни данни нарушенията, разкрити от НАП, са причинили фискални щети, равняващи се на 1,7 млрд. лв., което е сходно с данните от предишни години. Не е ясно обаче колко от тези нарушения са били потвърдени от влязло в сила съдебно решение. Включването на такъв тип информация в годишните доклади на НАП би дало възможност да се направи по-качествена оценка на работата на Агенцията. В тази връзка НАП продължава постепенно да подобрява качеството на изпълнението на своите задължения, най-вече чрез по-добро управление на риска и по-точно определяне на обектите на проверка. През 2016 г. Агенцията представи своя *Стратегически план за дейността по вътрешен одит в НАП 2016 – 2018 г.*, който ясно очертава в кои сфери е налице най-голям корупционен риск, а именно: услугите (работа с клиенти – граждани и фирми), данъчните проверки, инспекциите и фискалния контрол. Тази стратегия, както и продължаващите усилия, насочени към по-голяма прозрачност и по-точна оценка на изпълнението, ще позволят на НАП да подобри за в бъдеще

<sup>26</sup> Последният наличен годишен доклад на Агенцията е за 2014 г.

качеството на изпълнение на обществените си задължения. Случаят с Панамските документи и бавният напредък в процеса срещу основните участници, замесени в сагата КТБ, обаче показва ясно, че НАП трябва сериозно да повиши капацитета си за международно сътрудничество и да координира по-добре действията си с прокуратурата и финансовото разузнаване вътре в страната.

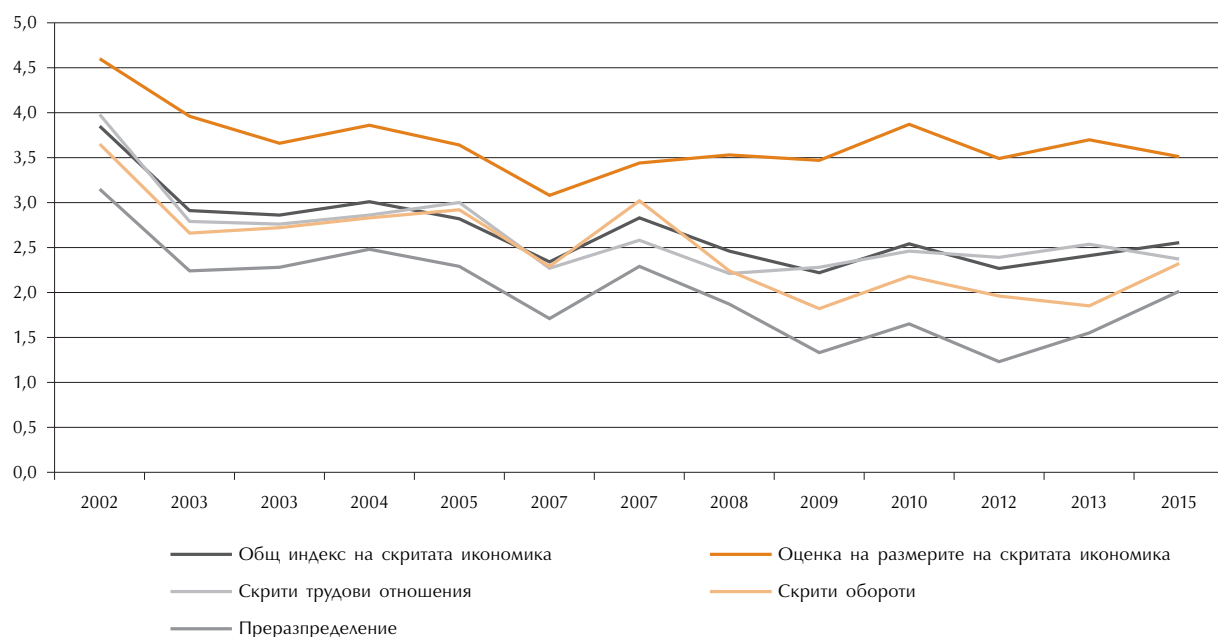
Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (ИА „ГИТ“) е другият държавен орган с основна роля в борбата със скритата икономика. През 2015 г. Агенцията намали броя на извършените проверки (50 229 срещу 52 543 през 2014 г.), но за сметка на това увеличи броя на проверките за изпълнение на дадени задължителни предписания (последващ контрол) с цел повишаване ефекта на контролната дейност<sup>27</sup>. Броят на проверките продължава да бъде висок в сравнение с дейността на подобни агенции в други страни – членки на ЕС, което води до повишена регулаторна тежест и по-висок корупционен риск. Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“ също като НАП се опитва да намали този риск, напр. чрез намаляване на фокуса върху микропредприятията, при които е по-вероятно да са налице по-незначителни нарушения. Повече усилия са необходими в тази насока като е наложително ИА „ГИТ“ да подобри нивото си на взаимодействие с гражданите и фирмите. Броят на разкритите нарушения остава тревожно висок, което сигнализира за наличието на сериозни пропуски в системата. За разлика от предишни години, най-голям дял заема броят на разкритите нарушения (50,4 % от общо 222 245) в сферата на здравеопазването и безопасността. В същото време 49,4 % от нарушенията засягат трудовото законодателство и биват най-често свързани с неспазване на правилата за работно време, работни часове и платен годишен отпуск. ИА „ГИТ“ отчита също намаление на разкритите нарушения, свързани с нерегламентирани трудови правоотношения на частни лица, което може да бъде отдадено на въведените по-гъвкави правила за сезонна заетост в сектори като селското стопанство и др.<sup>28</sup>

Разпространението на корупцията е един от факторите, играещи съществена роля за разбирането на динамиката и тенденциите в скритата икономика. Разработеният и приложен от Центъра за изследване на демокрацията *Индекс на скритата икономика* за 2015 г. показва, че **както според представителите на бизнеса, така и според населението, нивото на скритата заетост намалява**. Понижение се наблюдава и при случаите на нерегламентирани трудови правоотношения и неплащане на социални и здравни осигуровки. През последната година бяха измерени най-ниските нива на скрита заетост за целия период 2002 – 2015 г. Въпреки това обаче, **една четвърт от заетите все още не плащат пълния размер на социалните си осигуровки**.

<sup>27</sup> По данни на годишния доклад на ИА „ГИТ“ броят на проверките, свързани с последващ контрол, е нараснал с 6 % през 2015 г. и е достигнал 12 856.

<sup>28</sup> Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, Годишни доклади за 2014 и 2015 г.

ФИГУРА 10. ИНДЕКС НА СКРИТАТА ИКОНОМИКА 2002 – 2015 г.



Източник: Проучване сред представители на бизнеса, 2002 – 2015 г., Център за изследване на демокрацията.

Според бизнес ръководителите, нивото на скритата икономика в момента е по-ниско в сравнение с нивата от 2009 и 2012 г. Същевременно с това обаче представителите на бизнеса изказват притеснение относно незаконния внос и износ и неплащането и измамите с ДДС и акцизи. Според тях броят на измамите с ДДС и акцизи е достигнал размери, последно наблюдавани преди 2009 г., въпреки данните за повишена събираемост, които бяха изнесени от българското правителство. Като основни предизвикателства, стоящи пред намаляването на скритата заетост на пазара на труда, могат да бъдат окачествени по-доброто обхващане на младежката заетост (от 18 до 29 годишна възраст) и повишаването на осигурителния доход за определени групи заети. Процесът по въвеждането през 2016 г. на ДДС върху ползването на служебни активи за лични нужди, разкри трудностите да бъде приложена една по-усъвършенствана данъчна система в България без това да доведе до генериране на скрита икономика и корупция. Мярката по принцип съществува в европейското и в българското законодателство от преди, но до момента не е била администрирана и прилагана. През 2015 г. тя бе оповестена по време на дискусия в парламента относно държавния бюджет за 2016 г., но така и не бе обсъдена с бизнеса и гражданите по начин, който да позволи успешното ѝ налагане и приложение. Случаят може да бъде разгледан като пример за това как неправилното приложение може да опорочи ефекта от една справедлива данъчна практика и да я превърне в проводник на корупционен риск и скрита икономика.

### Каре 5. Свиващият се пазар на нелегални цигари

Една от най-критичните области, в които завладяването на държавата се проявява е събирането на данъчните и неданъчните приходи. Това е зоната, където е най-силно влиянието както на политическата и административна корупция, така и на опитите за противопоставяне от страна на правоохранителните институции.

В този план през 2015 г. имаше определена положителна промяна. **Приходите от ДДС и акцизи бяха с 960 млн. лв. повече** спрямо 2014 г., което представлява ръст от 8,5 %. (при годишен ръст на БВП от 3 % за 2015 г. по предварителни данни на НСИ). Тези данни дават основание да се приеме обяснението, че допълнителните приходи са резултат от по-добра работа на администрацията, което е свързано с намаляване на административната корупция в областта на приходната администрация.

При тютюневите продукти тази положителна тенденция се вижда най-ясно. Според анализите на Центъра за изследване на демокрацията през периода 2009 – 2014 г. нелегалните цигари се превърнаха в един от най-големите пазари на организираната престъпност. Според оценки, основани на т.нар. метод на „празната кутия“<sup>29</sup>, употребата на такива цигари се оценява на между 19 и 20 % от общото потребление на тютюневи изделия, или около 3 млрд. къса цигари годишно. Средно годишните загуби за бюджета при тези нива на незаконни тютюневи изделия се оценяват на около 600-650 млн. лв. Проучванията на Центъра за изследване на демокрацията показват, че този огромен нелегален пазар генерира значителни корупционни практики както на политическо ниво, така сред служителите на приходната администрация и на правоохранителните институции.

Данните показват, че основният фактор за високите нива на **незаконния пазар на цигари** след 2009 г. е както **контрабандата**, така и **вътрешно производство от легален производител на цигари**. Предприетите мерки от страна на правителството в края на 2014 и началото на 2015 г. за директен и постоянен контрол на легалните български производители на цигари доведе до рязък спад в предлагането на незаконни

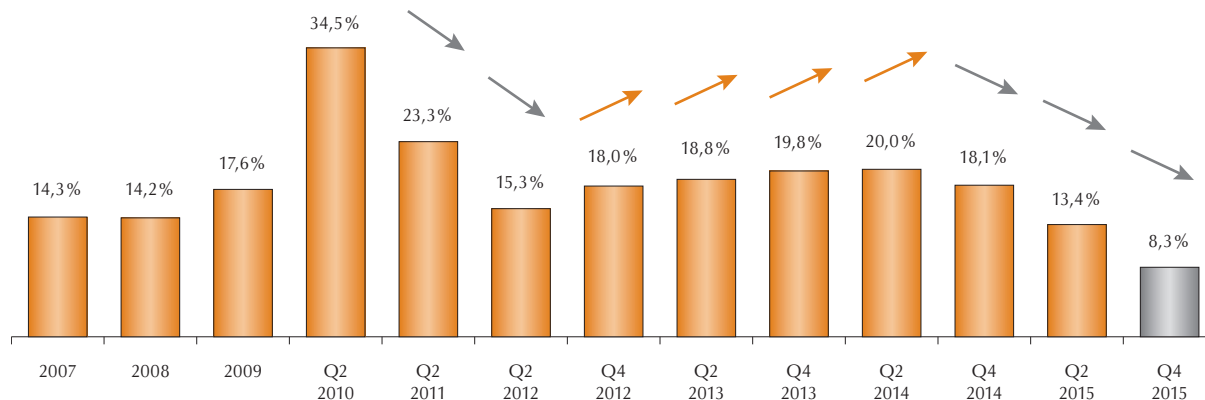
<sup>29</sup> Този метод се използва в най-мощното изследване на нелегалния пазар на цигари в ЕС, проведено от Европейската комисия с подкрепата на големи цигарени компании. В основата на метода са събирането и анализът на използваните празни кутии от цигари във всяка страна на случаен принцип за определени градове, където отново на случаен принцип се събират големи количества празни кутии цигари от улиците и кофите за боклук. По този начин – например в България, се събират периодично между 5 000 и 8 000 изхвърлени празни кутии цигари, които след това се анализират, за да се установи каква част от тях са законни, и каква част – нелегално производство или контрабанден внос.

цигари в цялата страна. Същевременно МВР и Агенция „Митници“ не допуснаха през 2015 г. да се появят нови външни източници на незаконни цигари. В резултат на това, според проучванията на „празната кутия“, бе регистриран рязък спад на незаконното тютюнево потребление. През първата половина на 2015 г. бе регистриран спад до 13,4 %, а през втората половина – до 8,3 %.

Това постави България под средните за ЕС нива на незаконния пазар на цигари.

Потвърждение за това бяха и **приходите в бюджета на страната от тютюневи изделия**. През 2015 г. приходите от акцизи бяха 2 008 млн. лв. при 1 787 млн. лв. за 2014 г.

**Фигура 11. Дял на незаконните цигари в България (2007 – 2015)**



Източник: Проучване на пазара чрез събиране и анализ на „празни кутии от цигари“ 2015 г.

### Корупционни рискове при възлагането на обществени поръчки

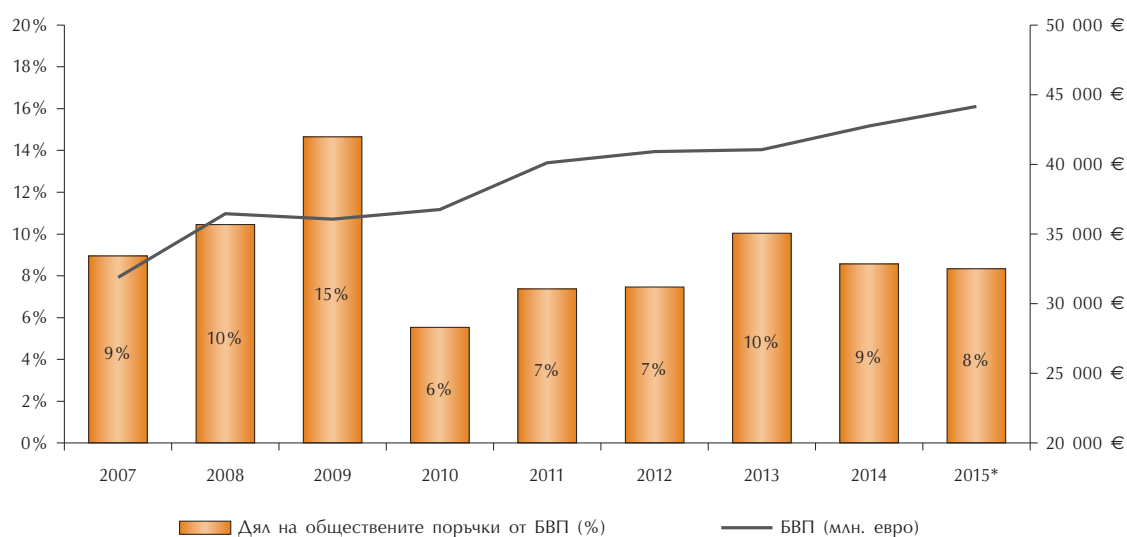
Освен недостатъците, характерни за по-голямата част от регулаторните и контролните агенции, страната все още изпитва трудности и във връзка с установяването на ефективен и ефикасен механизъм за възлагане на обществени поръчки. Начинът на разпределяне на публични средства остава избиращелен без да бива подчинен на конкурентен принцип<sup>30</sup>. Членството на България в Европейския съюз изигра важна роля за подобряване ефикасността на публичните разходи, най-вече от гледна точка на повишаването на прозрачността и отчетността, рационализирането на съответното законодателството и осигуряването на по-стриктен контрол и надзор върху търговете,

<sup>30</sup> Антикоруptionни политики срещу завладяването на държавата. София: Център за изследване на демокрацията, 2014 г.

свързани с европейско финансиране. От друга страна обаче въпросното европейско финансиране създаде допълнителни предпоставки за появата на корупционни практики в сферата на обществените поръчки поради факта, че в много сектори то постепенно замени националното финансиране, а в същото време положителният ефект от въведените нови правила се изчерпа. През 2016 г. възлагането на обществени поръчки отново бе асоциирано с олигархични кръгове и завладяване на държавата след като министър-председателят внезапно преустанови ключови обществени поръчки, свързани с инфраструктурни дейности и изработка на лични документи. Това бе сторено единствено на базата на изразени публични съмнения относно процедури, които само няколко месеца преди това бяха прокарани и приети от правителството чрез промени в държавния бюджет за 2015 г.

За периода от 2007 до 2015 г. сумата, разпределена по договори за обществени поръчки, отговаря средно на 9 % от БВП на страната (Фигура 12). Макар и малък в сравнение с европейските стандарти, секторът на обществените поръчки показва значителен растеж. Общата стойност на сключените договори за възлагане на обществени поръчки е нараснала от 1 млрд. евро в началото на 21-и век до малко над 5 млрд. евро през 2009 г. преди отново да падне на 3 млрд. евро през 2010 г. в резултат на кризата в Евространата. От приемането на България в ЕС досега и двете пикови години при обществените поръчки, а именно 2009 и 2013 г., съвпаднаха с парламентарни избори. И в двете години въпросният пик дойде в месеците точно преди изборите, което е ясен сигнал относно намеренията на управлява-

**ФИГУРА 12. ДЯЛ НА ОБЩИЯ РАЗМЕР НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ ОТ БВП НА БЪЛГАРИЯ, 2007 – 2015 г.**



\* Предварителни данни.

Източник: НСИ, 2015 г.



щото мнозинство да спечели гласове и подкрепа чрез разпределение на обществени средства<sup>31</sup>.

Европейските фондове заемат все по-централна роля в сектора на обществените поръчки, като финансират една четвърт от всички обявени търгове. Това оказва натиск върху държавните органи на всяка цена да усвояват европейското съфинансиране преди края на съответния програмен период, което през 2009 и 2014 г. доведе до пикове по отношение на възложените обществени поръчки, финансирани с европейски средства<sup>32</sup>. В същото време Европейската комисия (ЕК) нееднократно е подчертавала невъзможността на страната да гарантира правилното управление на средствата, отпуснати по линия на европейските фондове. Разкритите нередности от страна на ЕК около управлението на *предприсъединителните* финансови инструменти ФАР и САПАРД, в комбинация с липсата на адекватен предварителен и последващ контрол по програмите и неадекватната реакция на правителството, доведоха до това България да бъде лишена от 220 млн. евро по програма ФАР и да бъдат ефективно замразени средства по линия на европейските фондове, предназначени за изграждането на местна пътна инфраструктура<sup>33</sup>. В края на 2013 г. бяха спрени плащанията и по Оперативна програма „Околна среда“ най-вече поради нередности около процедурите по възлагане на обществени поръчки.

#### **Каре 6. Тенденции при възлагането на обществени поръчки в българския строителен сектор**

В периода между 2010 и 2015 г. броят на обществените поръчки за строителство, както и размерът на средствата, отпуснати по тях, претърпяха сериозно увеличение. Броят на поръчките се увеличи от 1 269 през 2010 г. до 2 842 през 2015 г., докато отпуснатите средства нараснаха от 728 млн. на 1 326 млн. евро. Ръстът е още по-осезаем, ако бъде разгледан само периода 2010 – 2013 г. (от 728 млн. на 2 047 млн. евро). Именно 2013 бе годината, която беляза края на програмния период 2007 – 2013. Налице бе ясната тенденция на концентрация на възлагането на големи обществени поръчки в строителния сектор за сметка на търгове, свързани с доставката на стоки и услуги. Впечатление прави не броят на тръжните процедури в строителния сектор, а техният финансов размер, който през 2013 г. нарасна сериозно и достигна до над 50 % от общия

<sup>31</sup> Антикорупционните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз, София: Център за изследване на демокрацията, 2006 г.

<sup>32</sup> Средствата от европейските фондове се разпределят на базата на 7-годишни бюджетни периоди (2007 – 2013 г.) по така нареченото правило „n+2“, според което парите трябва да бъдат разпределени най-късно до година *n* (напр. 2013 г.) и да бъдат фактурирани до година *n+2* (напр. 2015 г.) или в противен случай да бъдат върнати обратно в европейския бюджет.

<sup>33</sup> Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България. София: Център за изследване на демокрацията, 2009.



дял на сектора на обществените поръчки. Очевадната концентрация в сектор строителство може да бъде отдадена изцяло на увеличения брой на възложените мащабни договори и на нарастващото значение на европейското финансиране. Големите поръчки на стойност от над 1,1 млн. евро в строителния сектор достигнаха 43 % от общия дял на средствата, разпределени по всички тръжни процедури в страната.

Концентрацията на обществените поръчки е видна и на подсекторно равнище. По данни на електронната система *Tenders Electronic Daily (TED)* стойността на договорите на 40-те най-големи бенефициента в сектор строителство в България отговаря на 62 % от стойността на всички възложени обществени поръчки във въпросния сектор (по данни от същата електронна система). Четири фирми държат 23 % от всички поръчки в базата данни на TED. През 2013 г. 40-те най-големи строителни компании държат 23 % от общата стойност на пазара на обществени поръчки в България, което е над два пъти повече в сравнение с дела им през предкризисната 2008 г. След започването на кризата през 2008 – 2009 г. европейското финансиране замени националното такова по отношение на възлагането на мащабни обществени поръчки в строителния сектор (достигайки 78 % през 2013 г.). С нарастването на дела на европейското финансиране във фирмените обороти и по-детайлното запознаване с правилата за финансиране и надзор на средствата, не трябва да бъдат изключвани възможностите за увеличаване на злоупотребите с европейски средства от страна на фирми-бенефициенти по примера на възникналите нередности около редица обществени поръчки с национално финансиране.

*Източник: Стефанов, Р., Яльмов, Т. и С. Карабоев. Пазар на обществените поръчки в България: Корупционни рискове и динамики в строителния сектор, Мунгу-Пипиди, А. (ред.), Правителствено фаворизиране в Европа. Издателство „Барбара Будрих“: Оплаген, Берлин, Торонто<sup>34</sup>, 2015.*

Разкритията от страна на основните контролни органи по обществените поръчки, а именно Агенцията по обществени поръчки (АОП), Сметната палата (СП) и Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ), потвърждават наличието на високо ниво на корупционен риск в сектора. Остава висок броят на разкритите от АДФИ нарушения на *Закона за обществените поръчки (ЗОП)*. От 2 440 проверени договора през 2014 г. 924 показваха наличието на нарушения. Осъществяваният от АОП *предварителен контрол* върху процедури за *обществени поръчки*, финансирани напълно или частично със средства от европейските фондове, също разкри голям брой нарушения. Към

<sup>34</sup> Фирменият анализ се основава на база данни (електронната система TED), обхващаща 4 928 договора за обществени поръчки, възложени между 2009 и 2014 г., и на база данни, съдържаща 40-те най-големи строителни фирми в България, подредени според размера на годишния им оборот за периода 2008 – 2013 г.

2014 г. близо 30 % от проверените процедури показват несъответствие със законовите изисквания.

Корупционните рискове се изострят и от честите промени в *Закона за обществените поръчки* с декларирана цел хармонизация с европейското законодателство. От 2005 г. досега са внесени 27 поправки в ЗОП, вкл. приемането на изцяло нов закон през 2016 г., при положение, че постановените решения за значителни промени в Закона от страна на ЕС са само две. Това е доказателство, че докато приемането на страната в ЕС доведе до въвеждането на повече правни ограничения, противодействащи на корупционните практики, изпълнението на тези мерки все още остава проблематично.

Секторът на обществените поръчки в България продължава да бъде отражение на по-широките проблеми на държавното управление, което демонстрира основните характеристики на един партикуларистки режим. Влошаването на бизнес климата в резултат на кризата в Еврзоната през 2009 г. и натискът върху правителството да усвои отпуснатите средства по линия на европейските фондове до края на програмния период (2013 г.), доведоха до наличието на определена концентрация. Това в комбинация с липсата на доверие в националните правораздавателни органи постави България в полезрението на Европейската служба за борба с измамите ОЛАФ. През 2015 г. България заедно с Румъния останаха страните с най-много случаи на постъпили сигнали и извършени проверки от страна на ОЛАФ. По-голямата част от сигналите до ОЛАФ, касаещи България, са подадени от (анонимни) частни лица вместо от публичните институции, законово упълномощени да извършват тази дейност. Това е още едно доказателство за много ниското ниво на доверие в българските държавни институции от страна на гражданите<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> По данни от годишния доклад на ОЛАФ за 2015 г. организацията е получила общо 34 сигнала от България, от които 32 са от частни лица. През 2015 г. ОЛАФ е постановила 19 проверки в България.