

Капка Стоянова
Красимира Кирова
Алла Кирова

**СОЦИАЛНИ
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА
НА ИКОНОМИКАТА
В СЯНКА**

ГорексПрес
София 1999

Монографията „Социални предизвикателства на икономиката в сянка“ представя резултатите от научноизследователски проект, финансиран от Фондация „Конрад Аденауер“ и реализиран от екип научни сътрудници с ръководител ст. н. с. доктор Капка Стоянова – секция „Благосъстояние и социална политика“ към Икономическия институт на БАН. Тя е посветена на актуалните и недостатъчно изследвани въпроси, свързани с формите на проявление на икономиката в сянка главно в сферите, където по-силно се генерират социалните ефекти от нейните дейности, с негативното или условно позитивното им въздействие, както и с мерките, необходими за нейното ограничаване. За първи път е направен опит да се предложи на социално-икономическата практика системно изследване на посочените проблеми със съответни изводи и предложения.

Монографията е предназначена за държавните органи на национално и регионално равнище, за научни работници и студенти, както и за всички, които се интересуват от тези въпроси и под някаква форма са обект на социалните последици от икономиката в сянка.

**Монографията се публикува с любезното съдействие
на Фондация „Конрад Аденауер“**

© К. Стоянова, К. Кирова, А. Кирова – 1999
Издателска къща „ГорексПрес“ – ноември 1999

ISBN 954-616-052-0

СЪДЪРЖАНИЕ

| | |
|---|-----------|
| Въведение | 5 |
| Философия на икономиката в сянка | 7 |
| Глава първа. Феноменът „икономика в сянка“ – идентифициране, фактори, форми, социални ефекти, мерки за „изваждането ѝ на светло“ | 9 |
| 1. Избистряне на понятието „икономика в сянка“, развитие и взаимодействие с официалната икономика | 9 |
| 2. Фактори, фокусфери, форми – трите определящи „Ф“ на икономиката в сянка | 16 |
| 3. Социални ефекти от икономиката в сянка и ефикасност на мерките за нейното ограничаване | 29 |
| Глава втора. Финансово-кредитни дейности в зоната на здрача | 37 |
| 1. Замисленият колапс на финансовите пирамиди и ограничаване появата на нови пирамидални структури | 38 |
| 2. Банковата криза и икономиката в сянка. Сенчести дейности в условията на финансова стабилизация | 46 |
| 3. Финансово-кредитната политика като фактор за ограничаване на икономиката в сянка | 56 |
| Глава трета. Развитие, ефекти и ограничаване на икономиката в сянка в сферата на заетостта и условията на труд | 60 |
| 1. Предпоставки и форми на проявление на икономиката в сянка в сферата на труда | 60 |
| 2. Социално-икономически ефекти от икономиката в сянка върху работната сила и условията на труд | 68 |
| 3. Ограничаване на негативните ефекти от икономиката в сянка в областта на работната сила и условията на труд | 80 |
| Глава четвърта. Големите пеща – укритите доходи и дапъци – хвърлят големи сенки | 91 |
| 1. „Бумеранговият ефект“ от укриването на доходите и „избягването“ на осигурителните вноски | 91 |
| 2. За данъците и митата да не се мисли като за свои пари | 108 |

| | |
|--|-----|
| <i>Глава пета. Икономиката в сянка и защита на потребителите</i> | 121 |
| 1. Социални въздействия на икономиката в сянка върху сферата на потреблението | 122 |
| 2. Проявления на икономиката в сянка на потребителския пазар | 126 |
| 3. Усъвършенстване на законодателната рамка за защита на потребителите | 135 |
| Експерти, участвали в анкетното проучване | 145 |

ВЪВЕДЕНИЕ

Съществуващият в нашата социално-икономическа практика феномен „икономика в сянка“ и неговите предимно негативни ефекти върху държавата, официалната икономика и обществото, както и недостатъчната степен на изследването му, предопределят необходимостта от системно и конкретно проучване на факторите, формите на проявление, ефектите и мерките за нейното ограничаване.

Акцентирането върху сферите, където икономиката в сянка е с по-силно проявление и социалните последици са по-чувствителни, беше мотивирано преди всичко от липсата на такива изследвания. Очевидно този факт, както и социалната значимост на посочените проблеми, оправдават стремежът ни да „осветлим“ икономиката в сянка.

Целта на изследването е: на основата на оценка на факторите, сферите, силата и формите на проявление на икономиката в сянка, да се разкрият и систематизират произтичащите социални предизвикателства, както и да се предложат мерки за ограничаване и смекчаване на нейните негативни социални ефекти върху официалната икономика и обществото.

Необходимо е да се отбележи, че в процеса на изследването научният екип срещна редица трудности, свързани главно с твърде ограничените възможности за придобиване на съответна информация. С оглед на това авторите организираха и проведоха експертно анкетно проучване, резултатите от което съдействаха за повишаване качеството и практическата значимост на изследването. Проучено беше мнението на 45 национални експерти от високо управленско, административно, бизнес, научно и синдикално равнище от следните ведомства и организации: Министерство на финансите (Служба за предотвратяване и разкриване на данъчни нарушения; Главно управление на данъчната администрация); Министерство на труда и социалната политика; Министерство на правосъдието и правната евроинтеграция; Прокуратура и адвокатура; Специализирана следствена служба; Национален осигурителен институт; Национална служба по заетостта; Държавна инспекция по труда; Българска търговско-промишлена палата; Българска стопанска камара; Българска народна банка; частни фирми; Национален статистически инсти-

тут; Главно управление на митниците – Управление „Митнически и валутни нарушения“; Икономически институт на БАН; Университет за национално и световно стопанство; Агенция за икономически анализи и прогнози; Център за изследване на демокрацията; Съюз на потребителите; КНСБ; КТ „Подкрепа“; НПС „Промяна“; Асоциация на демокритичните синдикати.

Отчитайки високото професионално равнище на експертите, в анкетните карти съзнателно не бяха включени възможни варианти на отговори с цел да се провокира тяхното лично мнение.

Използваме възможността да изкажем своята благодарност на всички участвали в анкетното проучване експерти.

Не на последно място трябва също да се отбележи, че особено внимание в изследването е отделено на съществуващата законова рамка с цел да се разкрият „вратичките“, даващи възможности за сенчести дейности. Направените в тази връзка констатации и предложения биха могли да подпомогнат съответната законодателна дейност.

Изследването по отделни глави е осъществено от следните автори:

- глава първа – ст. н. с. доктор Капка Стоянова;
- глава втора – н. с. доктор Алла Кирова;
- глава трета – ст. н. с. Ис. доктор Красимира Кирова;
- глава четвърта – ст. н. с. доктор Капка Стоянова;
- глава пета – н. с. доктор Алла Кирова.

Авторският екип изказва своята благодарност и на техническите сътрудници специалист-икономистите Василка Грозева и Анка Николова за тяхната прецизна работа.

ФИЛОСОФИЯ НА ИКОНОМИКАТА В СЯНКА

Един рибар искал да улови по най-лесен начин
колкото може повече и по-хубави риби.
Размътил водата и рибите сляпо налитали в мрежите.
Хората се възпротивили, че реката е размътена,
но рибарят казал:
„Когато реката е бистра аз гладувам.
Мътна ли е – сит съм.
Радвайте се прочее, че не сте риби!“

По Езоп

Глава първа

ФЕНОМЕНЪТ „ИКОНОМИКА В СЯНКА“ – ИДЕНТИФИЦИРАНЕ, ФАКТОРИ, ФОРМИ, СОЦИАЛНИ ЕФЕКТИ, МЕРКИ ЗА „ИЗВАЖДАНЕТО ѝ НА СВЕТЛО“

**„Икономиката в сянка
е кривото огледало
на официалната икономика!“**

О. Осипенко

1. Избистряне на понятието „икономика в сянка“, развитие и взаимодействие с официалната икономика

Всяка официална икономика в по-малка или в по-голяма степен се съпътства от икономика в сянка (ИС). Степента на развитие на дейностите в „сянка“ както по отношение на обхвата, така и на съотношението между отделните ѝ елементи зависи от състоянието и по-конкретно от стабилността на официалната икономика. Това предопределя различията по отношение на обхвата и структурата на ИС между страните с развито пазарно стопанство, с по-бърз и успешен преход към него и със забавени социално-икономически реформи. За първата група страни е характерен стеснен обхват на ИС, обусловен от прецизността на законодателната, контролната и съдебната системи. Проблемите в тези страни са свързани предимно с незаконната, криминалната икономика в сянка. Втората група включва страните от Централна Европа – Унгария, Полша, Чехия, Словакия, официалните икономики на които се съпътстват със сравнително неголям дял на ИС. По-сериозни са проблемите с обхвата и негативните ефекти от ИС в страните от третата група (България, Румъния, Русия), в които години наред, от началото на прехода, се имитираше реформа. Това създаде твърде благоприятна среда за разрастването на ИС. Едва през последните две години се извърши действителна законодателна реформа, обхващаща всички основни отрасли и сфери на икономическата, социалната, контролната и съдебната системи и започна реал-

ното ѝ провеждане. Активизира се дейността на полицията, следствието и прокуратурата, в резултат на което в значителна степен се „сви“ организираната стопанска и криминална престъпност.

С цел дейностите на държавата за ограничаване на ИС да бъдат по-ефикасни, от особено важно значение е на първо място да се „осветлят“ редица недостатъчно изяснени въпроси, свързани с понятието „икономика в сянка“, с нейния обхват и структура, както и с взаимодействието ѝ с официалната икономика. Трудностите в тази насока произтичат от факта, че ИС е сравнително недостатъчно изследвана област. Освен това нейната ограничена „уловимост“ се дължи главно на липсата на достоверна информация, на непрецизна методика за измерването ѝ, както и на недостатъчно ефективна организация на статистическите органи.

Избистрянето на понятието ИС ще позволи на държавните органи да „дръпнат още малко завесата“, покрила фирми, групировки и лица, изсмукващи жителните сокове на националната икономика.

Необходимо е да се обсъди и приеме от широк кръг държавни и обществени органи официално определение за обхвата и структурата на ИС. С този акт изключително много ще се съдейства на статистическите и контролните органи за по-пълно и прецизно обхващане и същевременно разграничаване на различните „сенчести“ дейности по степен на тяхното негативно влияние върху официалната икономика, обществото, домакинствата и личността.

В икономическата практика на отделните страни се използват различни наименования за икономиката, съпътстваща официалната – икономика в сянка, сенчеста, скрита, невидима, сива, черна, незаконна, нерегламентирана, ненаблюдавана, несанкционирана, фиктивна, двойна, паралелна, нерегистрирана, неформална, неофициална, нелегална, престъпна и др.¹ Това не е случайно! Не бива да се мисли, че не е важно точно какво трябва да бъде наименованието на този тип икономика. Напротив! Всяко едно от тези наименования претендира да обхваща всичките такива дейности и да изчерпва тяхната същност. Но това не е възможно! Някои от тях отразяват само част от действителния обхват на тази икономика (нерегистрирана, несанкционирана, ненаблюдавана, скрита, черна, престъпна). Освен това при много от тези наименования се забелязва тавтология (неформална = ненаблюдавана; незаконна = черна = престъпна; сива = скрита; икономика в сянка = сенчеста икономика).

¹ За целите на изследването не е необходимо да се прави обзор на публикациите, свързани с различните тълкувания на този тип икономика.

Защо в изследването се приема наименованието „икономика в сянка“? Според нас, то в най-голяма степен обхваща всички дейности, които по своята същност са незаконни или законни, но с елементи на незаконност, т. е. терминът „икономика в сянка“ се явява „дядовата ръкавичка“, приютила субектите, отклоняващи се от „правилата на играта“.

В икономическата теория и практика се забелязват доста различни определения за понятието ИС. Естествено има и съвпадащи в известна степен, но липсва яснота, прецизност и систематизация. Това създава редица проблеми на държавните управленски органи при вземане на решения за нейното ограничаване, както и на статистическите органи по отношение на обхващането ѝ и съобразяването с изискванията на системата за национални сметки и на Комитета по статистика към Европейския съюз – ЕВРОСТАТ.

Икономиката в сянка по своята най-обща същност обхваща всички дейности, които по един или друг начин са в противоречие с нормативната уредба на държавата. По-конкретно, структурата на ИС в България, по наша преценка, включва следните три основни вида дейности, подредени във възходяща линия по отношение на техните отрицателни ефекти върху официалната икономика:

1. Неформална икономика (законна) – понастоящем не се изисква дейностите в нея да се наблюдават от статистическите органи и отчитат в брутния вътрешен продукт (БВП). Необходимо е обаче да се състави методика за нейното количествено измерване и включване в БВП.

2. Сива икономика („полузаконна“) – легална икономика, но с елементи на ИС (упражнява се от фирми без лиценз, нерегистриращи изцяло оборот, приходи, заети и др., но същевременно представящи завишена информация за разходите си, т. е. финансови и стопански манипулации, заобикалящи закона).

3. Черна икономика (незаконна) – забранени от закона дейности в сферата на производството, размяната и потреблението, които в преобладаващите случаи имат криминален характер. От обхвата на черната икономика е целесъобразно да се отдели и постави под специално наблюдение корупцията, за която би могло да се каже, че е специфичен вид икономика под „дебела сянка“.

Упражняването на тези основни видове ИС преследва различни по „скромност“ цели по отношение на възможностите, които те предоставят за натрупване на богатство. Съответно на това се формират и различни социално-икономически ефекти за субектите на ИС и на официалната икономика. Различна е и степента на тяхната разкриваемост от съответните органи.

На основата на тези твърдения, с цел да се постигне по-ясно и системно представяне на елементите на ИС в България се предлага схема за структура-та, целите, ефектите и степента на разкриваемост на сенчестите дейности. (Вж. с. 13).

Най-широко разпространение е придобила сивата икономика, тъй като всъщност тя е легална, въпреки че има и сенчести страни. Фирмите и лицата, упражняващи този вид ИС са в непрекъснат икономически стрес, притиснати между престъпните структури и закона. За да компенсират загубите си, те са принудени да ощетяват държавата, нарушавайки законите или използвайки техните пропуски.²

Корените на ИС у нас се крият още в централизираната планова икономика. Тя придоби по-чувствителни размери през 80-те години, проявявайки се в различни форми, за „узаконяването“ на които бе създаден небезизвестния Указ 56. Типично политическите фактори се съпътстваха от икономически, отразяващи настъпилите деформации в плановата икономика и преди всичко в сферата на търсенето и предлагането. Неразвитият пазар, монополът на държавната собственост, невъзможността за реално използване на икономическите регулатори доведоха до разширяването на стопанската престъпност, доказателство за което е сравнително големият, наследен в 1989 г., дял на ИС в БВП – 22.8 %.³ През първите седем години на прехода към пазарно стопанство, поради липсваща съответна нормативна уредба, както и недостатъчно ефикасни контролни и съдебни процедури, се формира чувството за беззаконие, респ. безнаказаност. Със сентенцията „липсват му първите седем години“ може да се квалифицира този период от българския преход. „Ловенето на риба в мътна вода“ стана основно занятие на значителна част от населението. Относителният дял на ИС в БВП нарастна в 1995 г. на 36.2 %.⁴

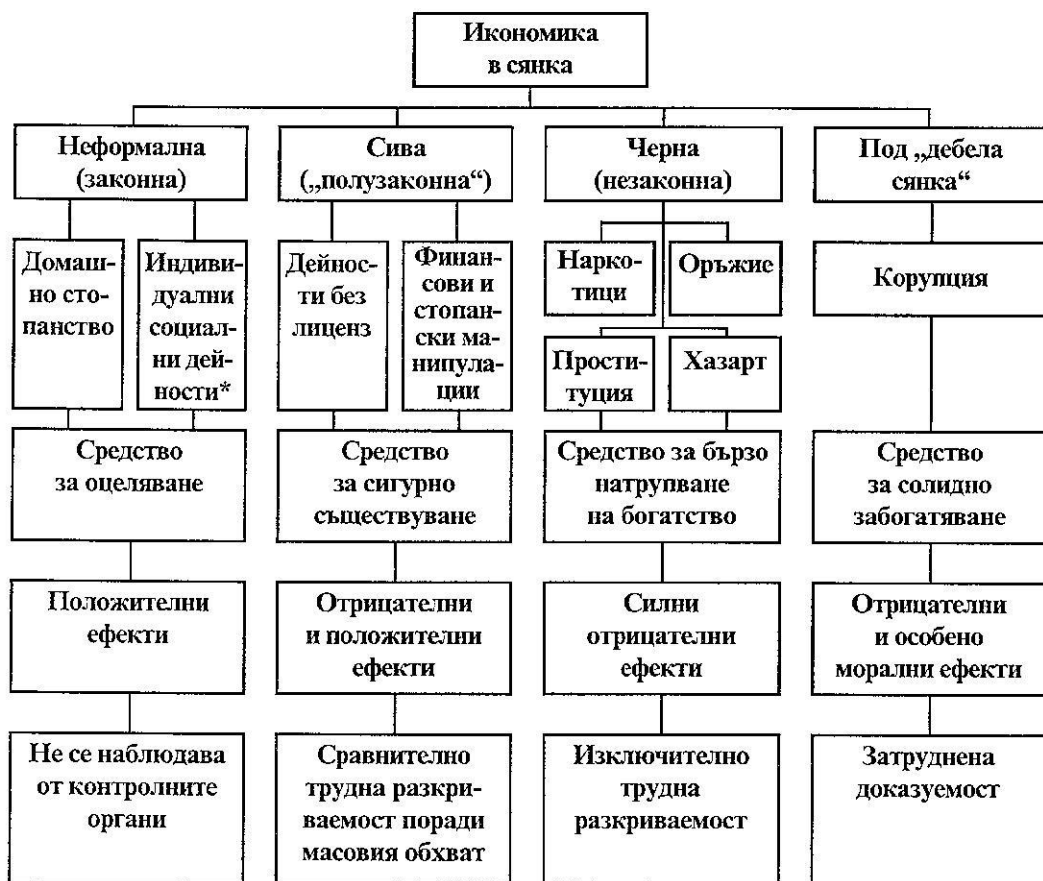
Провеждането на реални законодателни и икономически **реформи през последните две години** без съмнение ограничи в известна степен действието на ИС, което се почувства от дребния и среден бизнес – значително се ограничи рекета, принудителното застраховане и охраняване на фирмите и др.). Въпреки това, отчетеният от Националния статистически институт (НСИ) за 1998 г. дял на ИС в БВП, възлизащ на 21 %, буди съмнение. Веднага трябва да

² Считаме за целесъобразно в настоящото изследване да се обхванат основните видове дейности, свързани със сивата и неформалната икономика. От черната икономика ще се акцентира на корупцията. Останалите дейности на черната икономика имат твърде специфичен криминален характер и са обект на специализираните органи.

³ E B R D, Transition Report, 1997.

⁴ Пам там.

Структура, цели, ефекти и степен на разкриваемост на икономиката в сянка



* Индивидуални социални дейности са здравните, образователните, юридическите и др. услуги, извършвани от нерегистрирани физически лица.

се отбележи обаче, че това не е преднамерено, а се дължи на непрецизната методика, използвана за тази цел. Очевидно тя все още не е обхванала всички сфери и форми на проявление на ИС. Този проблем съществува и в други страни, особено при преходните икономики. От тази гледна точка сравняването на дела на ИС в БВП между различните страни е твърде условно, но все пак дава някаква информация за степента на разрастването ѝ в дадена страна. Тази информация е необходимо да се допълва и уточнява с резултатите, получени от анкетни проучвания.

Такова проучване беше проведено от експерти на НСИ през 1997 г.⁵, при което 45 % от анкетираните оценяват, че делът на ИС е 20–30 %. Подобно проучване беше организирано и от научен екип на Икономическия институт на БАН през 1997 г.⁶ като резултатите от него показват, че мнозинството от анкетираните определя този дял в рамките до 45 %. Извършеното от нас експертно анкетно проучване показва твърде широк диапазон на оценките за дела на ИС в БВП – от 20 % до 50 %. Преобладаващата част от експертите посочват дял от 30 - 35 %.

По разчети на западноевропейски специалисти критичен за националната икономика е делът на ИС в рамките на 15–35 %. Те посочват също, че ако ИС надвишава 1/3 от БВП, а броят на участващите в нея субекти е повече от 40 % от заетите в националната икономика, то тя загубва управляемостта си. За да се изясни „Къде сме ние?“ е подходящо да се приведат данни за ИС в други страни – с развито пазарно стопанство и в преход. Средно за страните от Европейския съюз делът на ИС в БВП е 7–16 %.⁷ За страните в преход през 1995 г. той се движи между 11 % и 50 % – Чехия – 11.3 %, Полша – 12.6 %, Румъния – 19.1 %, Унгария – 29 %, Русия – 41.6 % и Украйна – 48.9 %.⁸

Очевидно тези съществени различия се определят от ефективността на проведените реформи в посочените страни, но известна част от тях се дължат и на различия в методиките за измерване на дела на ИС в БВП. С цел универсализиране на методиките, както и повишаване на достоверността на резултатите, през декември 1998 г. започна осъществяването на пилотен проект на ЕВРОСТАТ за осигуряване на изчерпателност на системите на националните сметки, т. е. за по-пълно обхващане на дейностите от ИС. В него са включени всички страни – кандидатки за членство в ЕС. Резултатите от този проект

⁵ Куманова, А., Р. Димитрова. Скритата икономика през погледа на експерти. Сп. „Статистика“, бр.2, 1998.

⁶ Стойков, Ив., П. Димитрова, Ал. Димитров. Скритата икономика в България, 1998.

⁷ Black Economy. Financial times. April 9, 1998.

⁸ Цит. труд в подлинне 3.

ще дадат възможност не само за по-точно идентифициране на обхвата и структурата на ИС, но и на нейните влияния и **взаимодействия с официалната икономика**. Последните са твърде комплицирани и противоречиви. ИС възниква като реакция на недостатъците на официалната икономика (ОИ) и преди всичко на неясните и неточни правила, както и на прекомерната в някои отношения нейна регламентираност и високата цена на официалния бизнес. ИС не само паразитира върху тези недостатъци и главно върху законодателните пропуски, но и чувствително ги мултиплицира, тъй като тя, от една страна, е тясно свързана с ОИ, а от друга – със стопанската престъпност. Очевидно между тях не съществува „китайска стена“. ИС е „сянката“ на ОИ – колкото е по-нисък икономическият растеж, толкова е по-висок нейният дял. По такъв начин ИС „стеснява“ периметъра на ОИ, но необходимо е да се отбележи, че успоредно с това тя се явява своеобразен регулатор на ОИ. От гледна точка на общото развитие на националната икономика е целесъобразно част от дейностите на ИС да се легализират. В тази връзка изразяваме несъгласие със срещашото се в икономическата теория понятие „интегриране“ на ИС в ОИ. То не е точно, тъй като се очаква сравнително дълъг процес на законодателно и реално легализиране, а не механично интегриране. Подходът за легализиране на дейности от ИС трябва да бъде различен по отношение на трите основни нейни елементи. Очевидно повечето от дейностите от неформалната икономика, както и тези от сивата, подлежат на легализиране и това би трябвало да се определи като основна задача на държавата. В противен случай разрастването на ИС ще продължи да нанася огромни щети от икономически и социален характер. В крайна сметка този силно негативен процес е възможно да попречи на влезлите в ход реформи. По отношение на черната икономика, свързана с престъпни и криминални дейности, единственото правилно решение е чрез съответни законодателни, икономически и съдебно-наказателни средства да се преследва и ликвидира. Разграничаването на престъпния сенчест капитал от другите сенчести доходи е важна предпоставка за провеждането на легализиране със знака „плюс“. Съчетаването на контролните с наказателните функции на държавата е гаранция за действително „въвеждане“ на част от дейностите в „сянка“ в „уравнението“ на националната икономика.

В процеса на легализиране е необходимо да се отчитат основните форми на взаимодействие между ИС и ОИ. На първо място с твърде отрицателен ефект върху ОИ е фактът, че ИС функционира на гърба на инфраструктурната система, материалната и суровинната база, както и на заетите в ОИ. Освен това използват се съществуващите производствени и търговски връзки на държав-

ните предприятия с цел лично обогатяване. Чрез „запушването“ на държавните предприятия на входа и изхода от частни фирми в „сянка“ се източват значителни по размер финансови средства. Съчетаването на интересите, довело до преплитането и срастването на държавните предприятия със сенчестите фирми, нарушава чувствително действието на разпределителната и преразпределителната система. Създаде се и една своеобразна „групировка“ на посредниците, обиращи „лъвския пай“ от сенчестите и от легалните сделки.

Негативното влияние на ИС върху макроикономическата рамка на ОИ се изразява главно чрез: скритата приватизация; излизането на сенчести доходи на регулирания пазар; проинфлационните ѝ ефекти; занижаването на информацията за макроикономическите параметри; ограничаването на възможностите за провеждане на ефективна стопанска и социална политика от страна на държавата; оцетяването на държавния бюджет и социалните фондове.

Не може да се отрече обаче, че ИС (неформалната и сивата) в известен смисъл оказва и косвени положителни влияния върху ОИ – произвежда допълнителен БВП, пренасочва структурата на националната икономика към по-ефективни и конкурентноспособни производства, внася „know-how“, в определени ситуации довежда до дефлационни ефекти, предлага на пазара стоки и услуги с по-ниски цени, създава предпоставки за бъдещото формиране на средната класа в обществото.

С цел по-прозрачно, по-приемливо и по-ефикасно (от гледна точка на ОИ) „приобщаване“ на посочените дейности от ИС към ОИ, считаме, че е особено важно да се обособи пакет от закони, обхващащ съществуващите, в които да се извършат необходимите изменения и допълнения и нови, които да уреждат подходите, формите и механизмите за тяхното легализиране. Тези закони трябва преди всичко да дефинират кой капитал е престъпен и не подлежи на легализация. Освен това трябва изрично да се провъзгласи, че легализирането на престъпни капитали също е престъпление! При подготвянето на този пакет от закони трябва да се има предвид необходимостта от координация със законите във финансовата система, както и с Наказателния и Наказателно-процесуалния кодекс, с цел предвиждането на тежка наказателна „репресия“ при извършени нарушения.

За целите на легализирането на ИС, както и за ограничаване на нейните престъпни дейности, от съществено значение е изследването и систематизирането на основните фактори и предпоставки за нейното развитие.

2. Фактори, фокуссфери, форми – трите определящи „Ф“ на икономиката в сянка

Развитието на ИС както по отношение на нейните отрицателни, така и на относително положителните ѝ ефекти се предопределя от съвкупността от **фактори**, влияещи във взаимовръзка, често имаща противоречив характер. Изследването на факторите е важна предпоставка за провеждането на целенасочена активна политика от страна на държавните органи за ограничаване на ИС и ликвидиране на нейните „черни“ елементи.

Очевидно основните фактори на влияние притежават вътрешна и външна насоченост. Вътрешните фактори са от фундаментална значимост, а външните засилват или отслабват социално-икономическите ефекти на ИС. В икономическата теория на първо място се посочват икономическите фактори, следват законодателните и на последно място се посочват политическите. Последната група фактори често липсва в класификациите или се тълкува от чисто политически аспект. Освен това в тях обикновено не са обособени в самостоятелна група социалните фактори, а така също и криминогенните, които в значителна степен предопределят степента на развитие на ИС.

С оглед на необходимостта от по-ясна и по-пълна класификация на факторите, както и от логичното им ранжиране, основаващо се на взаимовръзката „причина – следствие“, се предлага следната систематизация на вътрешните фактори: 1. социополитически; 2. законодателно-правни; 3. административно-контролни; 4. икономически; 5. социални; 6. криминогенни.

1. **Социополитическите фактори** имат „водеща роля“, тъй като предопределят характера и силата на влияние на всички останали фактори. Създаването на действена политическа среда, а не политиканстване, ограничава появата и развитието на благоприятни за ИС законодателни, икономически, социални и криминогенни условия и предпоставки.

Не е възможно да се отделят чисто политическите фактори от социосредата, в която те влияят. Развитието на социосредата може да намалява положителното влияние на политическите фактори или да съдейства за тяхното активизиране и благотворно влияние. Социоаспектите се изразяват главно в степента на осъществяване на ефективни прави и обратни връзки между управляващите политически сили и публичната сфера. Това от своя страна не зависи само от целите и действеността на политическата власт, но и от степента на развитие на гражданското общество. През първите години на прехода неговата ценностна система беше все още посттоталитарна. Процесът на

гражданско съзряване е труден и продължителен, но вече със сигурност може да се твърди, че той у нас невъзвратно се е насочил към създаването и установяването на гражданско общество от европейски тип. В последните години се извършва сложна социално-икономическа трансформация с постепенно проникване на демократичните ценности във всички сфери на обществения живот. Проблемът е не просто „спечелила изборите политическа сила“, а нейната способност да управлява държавата и обществото. Именно ниското качество на управлението през 1995–96 г. обуслови промяната в социосъзнанието на обществото и доведе до политическа промяна. Това доказва, че върху развитието на политическите процеси съществена роля има гражданската отговорност. Бързите и резултатни действия на управляващите от средата на 1997 г. в областта на икономиката и особено във финансовата сфера, както и по отношение на ограничаване на престъпността възвърнаха доверието на обществото в реформата. Стана пределно ясно, че политиката на конфронтация, на политическо безвремие и политическа спекулация с националните интереси няма бъдеще. Управляващата политическа коалиция получи солиден кредит на доверие от обществото, на който тя отговаря с действия, получили признание и от Европейската общност.

2. **Законодателно-правните фактори** имат фундаментален характер – от създаването на адекватна на променящата се социално-икономическа среда законодателна база, както и от изграждането на ефективна правораздавателна система в значителна степен се определят, от една страна, възможностите за нарушения на законите и от друга – силата на правораздаващите органи да ги санкционират.

Вялата законодателна дейност през първите години на прехода „съдейства“ за разрастването на ИС. Забавената законодателна промяна, както и редицата неточности и пропуски в законите и другите нормативни актове и преди всичко в стопанските, трудовите, данъчните и наказателно-процесуалните закони, създадоха възможности за тяхното заобикаляне. Това се подсилваше и от липсата на координация при създаването на различните закони, както и от сравнително честите промени в нормативната уредба.

Не по-маловажна от създаването на закони е ефективността на тяхното прилагане, т. е. силата на закона да е общовалидна за всички „действащи лица“ в националната икономика. Този принцип често се нарушава поради трудната приложимост на някои нормативни актове, поради периодичните промени в тях или сменянето им с нови, както и поради тромавата административна система.

По отношение на правораздавателната система не е необходимо да се подчертава всеизвестната истина, че тя със своята неефективност създаде в много икономически агенти чувство за безнаказаност. Бавните съдебни процедури, в някои случаи ниските наказателни санкции или тяхното неприлагане не притесняват нарушителите.

Проведеното от нас експертно анкетно проучване показва, че 51 % от анкетиранияте експерти определят несъвършенствата на законодателната и правораздавателна система като определящ фактор.

В последно време се предприемат законодателни действия за ускоряване и повишаване на ефекта от съдебните процедури, както и за потвърди наказателни санкции.

3. Административно-контролните фактори оказват непосредствено влияние върху участниците в ИС. От дейността на съответните контролни органи, привеждащи в изпълнение контролната функция на държавата, зависи ограничаването на „свободата“ за извършване на противозаконно действие. В тази връзка основен е проблемът за регулиращата и контролираща роля на държавата и по-конкретно за нейното засилване или отслабване в преходния период. Съществуващите две противоречиви мнения се изразяват в следното: от една страна – „налице е свръхрегулация“, а от друга – „недостатъчна намеса на държавата“. Очевидно между тези две крайности трябва да се намери пресечната точка. Като се има предвид, че разрастването на ИС се дължи до голяма степен именно на бездействието на държавните административно-контролни органи, особено в първите години на прехода, което често пъти беше умишлено, считаме, че запазването, а в известна степен и засилването на регулиращата функция на държавата в краткосрочен аспект е наложително. На първо място, поради необходимостта да се опази държавната собственост до окончателното завършване на приватизационния процес. Освен това прилагането на регулиращо-контролната функция на държавата е важна предпоставка за успеха на административната реформа. И не на последно място осигуряването на стопански, финансов и институционален ред в държавата ще ограничи намеренията за включване в ИС. Така че противопоставянето на функцията на държавата да осигурява социална сигурност на своите граждани в преходния период на намаляването и последващото ѝ оттегляне от регулиращите ѝ функции е изкуствено създадено. Постепенно ролята на „държавата-слънце“ ще залязва, а благосъстоянието на всеки ще зависи от ресурсните възможности на националната икономика и от собствените възможности на гражданите, т. е. на преден план ще излезе личната мотивация на хората за по-добър живот.

Във връзка с влиянието на административно-контролните фактори от особено важно значение е състоянието на съответните институции. Забавеното и непоследователно изграждане на институционалната инфраструктура, запазването в значителна степен на старите методи на администриране, тежките административно-бюрократични процедури, недостатъчната координация между институциите и между тях и гражданите, липсата на единна информационна система, ниската институционална култура, не създадоха необходимите контролни бариери пред сенчестия бизнес. Това породило необходимостта от изготвяне на пакет от закони, уреждащи измененията във функциите на държавната администрация, както и в правилата за достъп до информация. Посочените закони се приеха от Народното събрание през 1999 г.

Тежестта на влиянието на тези фактори се доказва и от резултатите от проведеното експертно анкетно проучване – близо 40 % от анкетирания са на мнение, че тяхното влияние е допринесло за разширяване действието на ИС. От значение е и фактът, че около 20 % от експертите определят корупцията в административно-контролните органи като фактор, предопределящ ниската ефективност на тяхната дейност.

4. Икономическите фактори обхващат широка палитра от взаимосвързани фактори, предопределящи качеството на икономическата среда. Тя, от своя страна, съдържа предпоставките за развитието или стесняването на ИС. Икономическата престъпност генерира огромни щети, които в крайна сметка се понасят от обикновения данъкоплатец, лишавайки го от елементарни условия за живот. Очевидно значимостта на икономическите фактори е съществена, което се доказва и от резултатите от проведеното експертно анкетно проучване. Всички анкетирани експерти са посочили повече от един важни икономически фактори, поради което силата на тяхното влияние се измерва със стойности над 100 %, а именно – 160 %.

Съвместното съжителство на ОИ и ИС и по-конкретно противоречията между тях създават нови дейности в „сянка“ или би могло да се синтезира, че „икономиката в сянка ражда „икономика в сянка“. Този процес беше наследен в началото на прехода, когато върху проходащата пазарна икономика се стовари огромен външен дълг, натрупан и в резултат на сенчести дейности. Неговото обслужване поглъщаше и продължава да отклонява значителна част от бюджетните приходи, поради което се наложи провеждането на твърде рестриктивна политика по отношение на социалните разходи. Веригата от негативни социални ефекти продължи и доведе до последната нейна брънка – масовото обедняване.

Друг съществен фактор, който отвори широко вратите на ИС през периода 1993–1996 г., бе източването на държавни пари в частни фирми, близки до политическия елит, а след това частните им дългове се трансформираха в държавни загуби. По-перфектен обир и преразпределение на националното богатство едва ли е известен в икономическата ни история и не само в нашата. Пасивността на съответните контролни и правораздавателни държавни органи „де факто“ подпомагаше този престъпен процес на първоначално натрупване на капитали. Декапитализацията на националното богатство създаде невиджано икономическо неравенство и попари развитието на пазарно мислене и поведение. По този начин придобиването на солиден стартов капитал постави в привилегировано положение участвалите в ограбването на държавата и населението, блокира и без това минималните възможности на започналите дребен бизнес и създаде условия за развихряне на ИС във всички стопански и обществени сфери и на всички равнища.

Тези процеси естествено досъсипаха икономиката и обусловиха започналия спад в промишленото производство. Спадът се съпровождаше с изключително висока обща задлъжнялост на фирмите, поради което беше трудно да бъде овладяна и продължи да се увеличава и през 1998 г. Това са предимно задължения на държавните фирми към бюджета и към Националния осигурителен институт, които са се увеличили съответно с 46 % и 90 %.⁹ Основните длъжници са малко на брой крупни държавни фирми. Очевидно това поражда противоречия между едрия държавен бизнес и малкия и среден частен бизнес, което от своя страна принуждава частния бизнес да търси изход в сенчести дейности. През преходния период се натрупа и огромна взаимна задлъжнялост на предприятията, чиято обща сума е с космически размери – приблизително се равнява на половината от размера на БВП.

Тези негативни производствени и финансови характеристики на държавните фирми усложниха и забавиха приватизационния процес, създадоха условия за скрита приватизация. Беше разбит митът, че за българските предприятия може да се вземе „добра цена“. Те не са икономически атрактивни, особено „гигантите“ и не предизвикват интерес както в нашите, така и в чуждите инвеститори. Въпреки тези бариери пред приватизацията, към 01.07.1999 г. около 70 % от промишлените предприятия са приватизирани, с което завърши най-тежката част от структурната реформа. При това отрицателните социални ефекти от приватизацията бяха омекотени – редица предприятия бяха спасе-

⁹ Росен Розенов. Макроикономически рамки на паричния съвет. Доклад на конференция, организирана от Центъра за изследване на демокрацията, юни, 1999.

ни от ликвидация, като към новите собственици се поставиха изисквания за увеличаване броя на работните места, за покриване на дълговете им и за солидни инвестиции. Закриването на действително спасяемите предприятия има двупосочни социални ефекти. От една страна, се увеличава структурната безработица, но за ограничаването ѝ се предвидиха средства за подпомагане пренасочването на съкратените към собствен бизнес. От друга страна, намалява се „данъчната субсидия“ от данъкоплатците за губещите предприятия.

Съществуват мнения, че развитието на частния сектор генерира сенчести дейности и доходи. Действително в неговата икономическа среда възникват предпоставки за това, но те не са „голямото зло“ на преходния период. Постепенно ще бъдат ограничавани предимно чрез съответна данъчна и кредитна политика. Като се има предвид, че в частния сектор преобладава делът на предприятията от малкия и среден бизнес, чиято сенчеста дейност се отнася главно към сивата икономика, то особено сериозни основания (за разлика от черната икономика) за това, че тяхната дейност е възможно да доведе до стопанска дестабилизация, не съществуват. Напротив, чрез разширяването на частния сектор ще се избегнат редица негативни социално-икономически ефекти от икономиката в държавния сектор, а така също лостовете, движещи частния сектор постепенно ще „изхвърлят“ от него сенчестите му елементи. Не трябва обаче да се пренебрегва фактът, че силната икономическа преса и откритата правителствена политика „против частника“ през 1996 г., доведоха участниците в частния сектор до предфалитна ситуация, поради което те бяха принудени да търсят „вратички“ за своето задържане на повърхността. Когато се сложат на „кантара“ положителните и отрицателните ефекти от частния сектор, все пак натежават първите. Със своя нарастващ дял в БВП, особено през последните две години (63.7 % в 1998 г. и 65 % към средата на 1999 г. срещу 47.4 % през 1996 г.)¹⁰, със своята по-висока конкурентноспособност, с по-големите си възможности за създаване на нови работни места (над 100 000 за 1998 г.), с постепенното повишаване на неговия кредитен рейтинг, с въвеждането на реални пазарни механизми, определящи ново пазарно поведение, самият частен сектор постепенно ще се оформи като основен стълб в усилията на държавните органи да стеснят обхвата и влиянието на ИС.

Особено внимание заслужава и факторът „данъчно бреме“. Очевидно той е важен стимулатор за пренасочване към ИС. За това свидетелстват и резултатите от експертното анкетно проучване, като близо 50 % от експертите го определят като съществен фактор. Тук обаче е необходимо да се посочи и

¹⁰ По данни на НСИ.

другата страна на „медала“. Ясно е, че са необходими промени в данъчната политика и това се отчита от държавните органи, но не по-маловажни са и данъчният морал и култура, както и данъчната дисциплина от страна на икономическите агенти в частния сектор.

Наред с тези глобални фактори, имащи по-голяма тежест по отношение на развитието на ИС, действат и редица други икономически фактори, с по-конкретно проявление: несъвършенствата по отношение на пазара на труда и на неговата цена; липсата на действителни пазарни механизми, определящи коректността във взаимоотношенията между икономическите агенти, както и между тях и държавата; недостатъчната предприемаческа култура; липсата на подходящи стимули и преференции за започване на частен бизнес и др.

Каква е перспективата в близко бъдеще пред силата и посоката на влияние на икономическите фактори върху ИС?

Очевидно предстоят важни за решаване проблеми, свързани с приватизацията на големите държавни фирми, с излизането от експортния капан, с привличането на по-мащабни чуждестранни инвестиции, с ускореното закриване на губещите предприятия, от които в значителна степен ще зависи обхвата на ИС. Успоредно с това постигането на консолидирана финансова стабилност и ориентирането на националната икономика към икономически растеж са гаранция за това, че за сивата икономика настъпват нови времена. Тя сама ще се стреми да се съобразява със законите и икономическите намерения на държавните органи, с което ще си осигури излизането на „бял свят“ и ще се оформи като позитивен фактор за националната икономика. В подкрепа на това твърдение са и многобройните в последно време положителни оценки на държавни органи на развитите страни, както и на авторитетни западни експерти за промените у нас – „възстановяването на България е чудо“, „България отново е надежден партньор“, „от проблематичен длъжник към гнездо на стабилност на Балканите“.

5. Социалните фактори са следствие от действието на икономическите, затова тяхното влияние върху ориентацията към ИС има и променлив характер. В периода на по-висока икономическа, респ. социална стагнация, те излизат на преден план и въвличат във водовъртежа на ИС и съвсем почтени индивиди. Именно през първите седем години на прехода, когато индивидуалните доходи се измерваха с едноцифрено доларово изражение, „редиците на борещите се“ за оцеляване се съгъстиха. В началото на 1997 г. реалният спад на доходите на населението спрямо 1990 г. беше достигнал критичната си точка. Минималната работна заплата се намали със 78.8 пункта, средната работна заплата – с около 64 пункта, средната пенсия – със 78.2 пункта. Най-

чувствително бе понижаването на доходите на заетите в бюджетната сфера.

Притежателите на по-значителни финансови средства „платиха солиден инфлационен данък“, изразяващ се в капиталови загуби, понесени в резултат на хиперинфлацията. Обезценяването на лева достигна до 3000 %!

Практикуващите сенчести дейности не само укриват доходите си и не си изпълняват данъчните задължения към държавата, но и допълнително я ощетяват като не внасят дължимите от тях към НОИ осигурителни вноски. На принципа обаче на „бумеранговия ефект“ в резултат на непопълването на пенсионните и другите социални фондове, те и техните семейства не могат да бъдат в достатъчна степен социално защитени.

Глобалните преразпределителни механизми на доходите в държавата предизвикаха чувствителна тяхна поляризация. Това доведе до парадокса, че в определени случаи обществото е в състояние да приеме извършването на „полузаконни“ сенчести дейности от тези, които се намират на отрицателния полюс, тъй като съзнава, че това е от жизнена необходимост за тяхното оцеляване.

Ясно е, че предстои некратък път пред управляващите и обществото, докато се стигне до момента, в който би могло да се каже, че социалните фактори не влияят съществено върху ИС. Първите стъпки са направени – провежда се нова политика на защита на доходите и в трите направления: приходи от труд, приходи от социалноосигурителни вноски и приходи от системата на социалното подпомагане.

6. Криминогенните фактори са „следствие“ от действието на посочените фактори, т. е. тяхната сила на проявление в сферата на ИС до голяма степен зависи от политическата стабилност в страната, от ефективността на законодателно-правната и административно-контролната система, от състоянието на икономиката и свързаната с нея социална среда. Стремещът в някои групировки да трансформират загубената политическа власт (в нейния тоталитарен смисъл) в икономическа, както и да придобият по най-лесен и бърз начин високи приходи, създаде предпоставките за развитието на организирана престъпност у нас в твърде разнообразни форми и с твърде брутални начини на действие. Тя се насочи към по-солидни „удари“, ощетяващи държавата, докато индивидуално действащите или на малки групи се ориентираха към стопанска и битова престъпност. Организираната престъпност, необезпокоявана от съответните държавни органи през първите години на прехода, нанесе значителни щети в стопанската сфера и пазарните реформи. Особено силно бе почувствана престъпната ѝ дейност от малкия и среден бизнес, който в масовия случай беше доведен до фалит. Концентрирана предимно в черната икономика, тя си осигури космически приходи за сметка на държавата, на развитието на демократич-

ните процеси, на международния рейтинг на страната!

В своята програма „България 2001“ (1997 г.) правителството, отчитайки твърде усложнената се ситуация в страната от разрастването на престъпността и периметъра на ИС, постави като свой приоритет „изтласкването“ на организираната престъпност от сферата на икономиката. Очевидно това е твърде амбициозна задача, особено като се има предвид, че върху нейното развитие влияят комплексни фактори, вкл. и такива с външен характер – увеличаване на мащабите ѝ в глобален световен аспект, пропуските в законодателството и контролната дейност в други страни, възможностите за разширяване на международното движение на стоки, услуги и капитали.

Съответните държавни органи разработиха Единна национална стратегия за противодействие на престъпността, която представлява по-нататъшно развитие на Концепцията за национална сигурност на Република България в областта на вътрешната сигурност. На тази основа се активизира тяхната дейност и икономическите агенти почувстваха осезаемо това, преди всичко от значителното ограничаване на рекета, на принудителното „застраховане“ и „охраняване“. Бяха пресечени редица пътеки на черния сенчест бизнес и разрушени важни престъпни канали и механизми. Организираната престъпност се сви и започна процес на постепенно нормализиране на стопанските и другите обществени отношения. Свидетелство за това са и резултатите от проведени в страната социологически проучвания, които показват, че българинът вече не поставя на първо място престъпността сред проблемите си. Естествено това все още не означава, че проблемът е решен.

Забелязва се процес на мимикрия и опити от страна на организираната престъпност да се прехвърли в полето на „полузаконната“ сива икономика. С придобитите от черната си дейност огромни доходи тя се „вля“ в „по-безобидни“ сенчести дейности. Целта на правителството е чрез съответни законодателни мерки, както и чрез контролни и наказателни действия, да създаде предпоставките за излизането „на светло“ на дейностите от сивата икономика. В тази насока съществена роля изигра законодателната дейност на Парламента – прие се Закон за изменение и допълнение на Закона за застраховането, Закон за мерките срещу прането на пари, Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (особено последните изменения, с които се предвижда значително съкращаване на съдебните процедури), пакет от закони срещу престъпността във финансово-кредитната, данъчната и митническата система, Закон за контрол върху наркотичните вещества, Закон за хазарта, Закон за контрол над взривните вещества, огнестрелните оръжия и боеприпасите, Закон за мерки в

борбата срещу корупцията, както и редица подзаконовни нормативни актове. Активната законодателна дейност в тази област обаче е наложително да се съчетава със съответна административно-контролна дейност.

Именно по отношение на контролната дейност е необходимо да се узаконят строги изисквания и наказателни процедури, за да се излезе от омагьосания кръг „престъпност – неефикасна контролна дейност – престъпност“.

И накрая, но не на последно по значимост място, е групата на **външните фактори**. Тяхното влияние обаче както върху официалната икономика, така и върху ИС има предимно обективен характер, поради което ролята на субективния фактор се свежда главно до действия, омекотяващи техните отрицателни ефекти. Проявлението на външните фактори обхваща всички основни аспекти на съвкупността от вътрешни фактори. Но политико-икономическите аспекти са с най-съществена значимост. Те са свързани главно с войните в Югославия и особено с югоембаргото от 1992 г., с финансовата азиатска криза, с икономическите кризи в Русия и в някои страни от Латинска Америка, както и с глобалната стагнация в световен мащаб. Преките ефекти за страната са преди всичко производствени, търговски и транспортни загуби, пропуснати ползи от ограничаването на предвидените чуждестранни инвестиции и в крайна сметка – увеличаване дефицита в платежния баланс. Очевидно влиянието на външните фактори създава благоприятни условия и допълнителни стимулатори за участниците в ИС.

Овлаждането на отрицателното въздействие на външните фактори е възможно да се постигне чрез политическа толерантност, хармонизиране на законодателната дейност с тази в европейските страни, създаването на международни институции за борба с престъпността и по-бързото разширяване на ЕС по отношение на източноевропейските страни.

Съвкупното негативно влияние на факторите пробива в „най-податливите“ сфери от икономиката и другите обществени сектори. Тези сфери биха могли да се квалифицират като **фокуссфери**, т. е. концентриращи в най-висока степен сенчести дейности.

Основният проблем при ранжирането на фокуссферите се свежда до използването на надеждни методи за измерването на ИС в тях. От икономическата теория и практика на развитите страни са известни такива методи, но у нас те са използвани само за определяне на общия относителен дял на ИС в БВП.¹¹ Понастоящем с тяхна помощ се извършват измервания и по отрасли

¹¹ Стойков, Ив., П. Димитрова, Ал. Димитров. Скритата икономика в България, 1998.

на националната икономика, но все още те не са приключили, тъй като са твърде сложни и се провеждат в условия на недостатъчно надеждна информация. По тези причини засега такава оценка за разпространението на ИС по отрасли и сфери е възможно да се направи предимно с косвени методи и експертни оценки.

Като се има предвид, че в частния сектор предпоставките за развитие на ИС се проявяват в по-голяма степен, то възможно е на базата на информация за отрасловото разпределение на частните фирми да се направят аналогични оценки за подреждането на отраслите по обхват на ИС. В частния сектор преобладават фирмите, занимаващи се с търговия – 48 %. Освен това частните фирми реализират почти 90 % от продажбите в търговията на дребно. Тези сравнително високи дялове на частния сектор в търговията и като се има предвид разнообразието на възможните в този отрасъл форми на ИС, би могло да се твърди, че той води ранглистата. Доказателство за това са и резултатите от анкетно проучване, проведено от екип на Икономическия институт на БАН през 1998 г. с предварително посочени възможни отрасли и сфери, при което първото място е определено за отрасъл търговия – 38 % от анкетиранияте са посочили именно този отрасъл¹¹. В извършеното от нас експертно анкетно проучване близо 47 % от анкетиранияте експерти са изразили мнение в „полза“ на отрасъл търговия. Резултатите от същото проучване поставят на второ място сферата на услугите – 44 %, следват строителството и селското стопанство – 22 %. С по-малка тежест са туризмът, леката и хранителната промишленост, банковата и застрахователната дейност – 15 %. Тези резултати естествено не означават, че в други отрасли и сфери не действа ИС. Експертните оценки посочват и дейности от черната ИС, здравеопазването, образованието, митниците, съдебната система.

Проучването на **формите на проявление** на ИС в различните сфери установява висока степен на „изобретателност“.¹² При отделните видове ИС се прилагат различни форми. С оглед на това е целесъобразно те да се систематизират именно по групите дейности, характерни за основните видове ИС.

Формите на неформалната ИС са по-ограничени и по-приемливи, тъй като тя обхваща законни дейности и не подлежи на регистриране. Това са предимно дейности, свързани с реализирането на стоковия пазар на селскостопанска

¹² Тук са систематизирани само по-разпространените форми. Конкретните форми на проявление са обхванати в следващите глави.

продукция, произведена в домашното стопанство. Количеството на такава продукция значително нараства главно в резултат на връщането на земята. Стоковият ѝ характер изисква доходите, получени от нейната реализация да бъдат облагани. Не са за пренебрегване и бартерните сделки между домакинствата.

Друга форма, характерна за неформалната ИС, са т. нар. индивидуални социални дейности, извършвани с цел получаване на допълнителни доходи. Това са нерегистрирани дейности на лекари, учители и други лица със свободни професии, предоставяне на битови услуги, извършване на консултантски услуги, надомна работа, отдаване на недвижим имот под наем и други.

Формите в сивата ИС са твърде разнообразни, поради което се затруднява тяхното установяване и съответно санкциониране. Те се проявяват в сферата на производството, в сферата на пазара и във финансово-кредитната система.

В сферата на производството е целесъобразно да се разграничат формите на ИС в държавните фирми от тези в частните, поради различия в техния характер.

Формите на ИС и съответно реализираните ефекти в държавните фирми са по-мощни и ощетяват чувствително държавата и обикновения данъкоплатец. Държавните фирми разполагат със значителни материални и финансови активи, което разкрива редица възможности за дейност в „сянка“ – като се започне от сенчести операции с тези активи и се свърши с използването на държавната собственост за лични облаги. По-разпространените форми обхващат следните дейности:

- извършване на операции със занижена оценка на активите;
- износ на капитали чрез създаване на смесени дружества;
- създаване на паралелни фирми с дублиращ предмет на дейност;
- предизвикване на умишлен фалит с цел изкупуване на държавните фирми на безценица;
- скрита приватизация;
- преливане на активи от държавни в частни фирми главно чрез „окупиране“ на входа и изхода;
- корупция сред ръководните органи на държавните фирми.

Формите на ИС в частните фирми са много по-разнообразни. Някои от тях са изпитани до такава степен, че за контролните органи е невъзможно да представят доказателства. Основните форми на ИС в тези фирми се проявяват в следните дейности:

- извършване на легална дейност, но без лиценз;
- занижени стойности на обема на производството;
- завишаване на разходите и оформяне на изкуствен дефицит;
- укриване на доходи и избягване на фиска;
- неиздаване на фактури;
- фиктивни банкрути;
- фиктивни контракти;
- бартерни сделки;
- фалшификация на документи;
- фирми фантоми;
- фирми с подставени лица.

Нарушенията на трудовото законодателство в частните фирми обикновено са по взаимно съгласие. Поради дългия социален лаг между внасянето на осигурителните вноски и получаването на съответните социални плащания, наетите, особено по-младите, приемат да работят без трудов договор, без да са осигурени, вкл. по болест и майчинство. Новото социалноосигурително законодателство, което ще влезе в сила от 01.01.2000 г., предвижда редица ограничения и санкции за работодателите, с което се осигурява правото на наетите на регистриран труд, на осигуряване за пенсия, на краткосрочно и здравно осигуряване. По този начин чувствително се намаляват възможностите за ИС по отношение на заетостта, доходите и осигуряването в частните фирми.

В сферата на пазара формите на ИС, използвани от държавните и от частните фирми, почти не се различават. Те се изразяват предимно в рекет, нелоялна конкуренция, контрабанден внос, фиктивен износ, занижена информация за обема на оборота, търговия с интелектуална собственост. Икономиката в сянка в сферата на пазара е по-трудно уловима и докато действително не започнат да се прилагат пазарните механизми, тя все още намира нови ниши и ще изобрети нови форми.

Фирмите както от държавния, така и от частния сектор, влизат във взаимоотношения с финансово-кредитната система, като рискове за попадане в липалата на ИС съществуват и за двете страни. Най-типичен риск за финансово-кредитната система са т. нар. кредитни милионери, а за фирмите – банките финансови пирамиди.¹³

¹³ Въпросите, свързани с ИС във финансово-кредитната система по-подробно са разгледани в глава втора.

Интерес представляват резултатите от различни анкетни проучвания за дела на най-разпространените форми на ИС. Тези анкетни проучвания, извършени на основата на различен подход при изготвянето на анкетната карта и проведени през три последователни години – 1997 г. от НСИ, 1998 г. – от екип на Икономическия институт на БАН и 1999 г. – от авторите на това изследване, поставят на първо място по разпространение формата „нерегистриране на част от приходите и укриване на доходи“. Относителният дял на посочените дейности при трите анкетни проучвания е съответно: 95 %, 42 % и 40 %. Тези експертни оценки очевидно отразяват и стесняване на ИС във времето – постепенното намаляване на относителния им дял през трите години свидетелства за това, че активната законодателна дейност на държавата все пак има известен положителен ефект. Необходимо е обаче да се отчита фактът, че формите на ИС в условията на система от ограничаващи ги закони и действия на съответните органи стават все по-рафинирани, което изисква и все по-ефикасни мерки.

3. Социални ефекти от икономиката в сянка и ефикасност на мерките за нейното ограничаване

Съвкупността от социални ефекти¹⁴ от ИС – негативни и условно-позитивни, се проявява както на макро, така и на микроравнище.¹⁵ Социалните ефекти на макроравнище са свързани с държавата и нейните институции, със стопанската и социалната политика на държавата, с деформациите в икономиката и социалната стратификация на обществото. Очевидно е, че наред със силно преобладаващия дял на негативните социални ефекти, съществуват и някои позитивни, които обаче трябва да се оценяват в краткосрочен план. Моментният положителен ефект е със силно отрицателно проявление в бъдеще. В никакъв случай държавата не може да разчита на тях и да гради своята стопанска и социална политика върху социалните ефекти с позитивен характер. Степента на „толерантност“ на държавата към тези дейности на ИС, които пораждат позитивни ефекти, е в зависимост и се определя от конкретната икономическа и социална ситуация в страната. През по-голямата част от прехода, когато производството и пазарът бяха в колапс, а обедняването – масово, редица дейности на ИС се оказаха „ела зло, че без тебе по-зло“. Социални-

¹⁴ Необходимо е да се има предвид, че някои ефекти нямат чисто социален, а социално-икономически характер.

¹⁵ Тук се обхващат социалните ефекти от ИС на макроравнище, а тези на микроравнище, т. е. в отделните сфери на нейното действие, се интерпретират в следващите глави.

те ефекти от тях бяха спасителни за много домакинства. Необходимо е обаче държавните институции да предприемат съответни мерки, които да се насочат към тези дейности на ИС, които имат предимно отрицателни въздействия върху държавата и обществото, като за дейностите в обсега на сивата ИС се прилагат ограничителни мерки, а за тези в черната ИС мерките трябва да са силно репресиращи с цел тяхното ликвидиране.

Разкриването на социалните ефекти от ИС и тяхното систематизиране в зависимост от сферата и силата на въздействието им в значителна степен ще съдейства на съответните държавни органи за по-ефикасно насочване на системата от мерки.

Първата група социални ефекти се проявяват на равнище **държава и нейните институции**. Необходимо е да се отбележи, че те са само негативни. Доказателство за това е и мнението на анкетираните експерти, които не са посочили положителни социални ефекти в тази сфера. По-важните негативни ефекти са свързани с:

- дестабилизиране на държавата и затрудняване на нейните институции да изпълняват основните си функции;
- формиране на обществено мнение, че държавата е безсилна, а ИС е неизбежна;
- понижаване на тежестта и доверието към някои държавни институции (например към данъчните контролни органи);
- генериране на беззаконие и правен nihilизъм;
- деформиране на статистическата информация и ограничаване на възможностите за взимане на правилни управленски решения от държавните органи;
- разрастване на корупцията;
- дезактивация на обществото;
- нарушаване на моралните устои на личността и обществото;
- понижаване на рейтинга на държавата спрямо европейските стандарти.

Втората група социални ефекти са свързани с **икономическата сфера**. Тук се проявяват освен твърде негативни и някои условно положителни ефекти.¹⁶ Негативните социални ефекти се изразяват в:

- разпад на икономически структури;
- намаляване приходите в държавния бюджет – показателно е, че 47 % от анкетираните експерти изтъкват значимостта на този негативен ефект;
- занижен обем на brutния вътрешен продукт;

¹⁶ Положителните ефекти са систематизирани общо за различните сфери. (Вж. с. 32).

- компроментиране на модела на пазарната икономика и понижаване на доверието в него;
- декапитализация на националното богатство;
- нерегламентирано движение, акумулиране и износ на капитали;
- деформация на динамиката на икономическия растеж;
- проинфлационно въздействие – огромна парична маса от сенчести доходи излизат на „светло“;
- отблъскване на чужди инвестиции;
- намаляване конкурентноспособността на официалната икономика;
- нарушаване на финансовата дисциплина;
- демотивация на стопанските субекти за развитие на бизнес;
- ощетяване на фиска – 38 % от анкетирания експерти го определят като съществен негативен ефект;
- демотивация на коректните спрямо фиска фирми да спазват „правилата на играта“;
- повишаване на данъчната и осигурителната тежест за участниците в официалната икономика;
- завладяване на производствени и пазарни ниши;
- фалит на частни фирми;
- неспазване на трудовото законодателство;
- нелегална заетост и девалвация на стимулите за труд в официалната икономика;
- дезорганизация на пазара.

Дългият „списък“ от социални негативни ефекти в националната икономика потвърждава необходимостта от силно ограничаване на дейностите в ИС. В противен случай съществува опасност за успеха на преходния процес.

Третата група социални ефекти се концентрират в **социалната сфера**. Тяхното негативно проявление е свързано с:

- дестабилизацията на цялостната социална политика на държавните органи;
- ощетяването на социалните фондове и оформянето на социален вакуум между тях и размера на плащанията;
- недекларирането на доходи и нелегалното забогатяване чрез придобиването на лесни и бързи сенчести доходи;
- социалната диференциация;
- минималното заплащане и осигуряването върху минимални доходи;
- затрудненията в разпределителните и преразпределителните отношения;

– ограничаването на възможностите за изпълнение на национални програми в областта на здравеопазването, образованието и културата;

– ограбването на законно придобити доходи, което от своя страна предизвиква стрес и води до тежки психически травми.

По отношение на положителните социални ефекти има противоречиви мнения. Сравнително немалка част от анкетираните експерти – 30 % – заявяват, че такива ефекти няма! Други ги виждат само при самите участници в ИС. Трети ги окачествяват като условни, тъй като все пак са резултат от незаконни дейности в „сянка“. Както вече се отбеляза положителни ефекти има, но те трябва да се възприемат като такива само при определени икономически и социални ситуации. Преди всичко ИС създава възможност за алтернативна заетост, редуцира безработицата и осигурява допълнителни парични и натурални доходи, които за значителна част от безработните са от жизнена значимост. Преобладаващият дял от анкетираните експерти – 75 % поставят на първо място положителните ефекти именно в тази сфера. Естествено тук не могат да се причислят придобитите по лесен начин доходи, които се изразходват за луксозен живот. На второ място, следва разширяването на възможността за покупка на стоки и услуги на по-ниски цени – 15 % от експертите. Освен това ИС запълва производствени и пазарни ниши. Трябва да се признае, че в ИС често пъти се забелязва по-висока предприемаческа активност, характеризира се с по-динамично производство и ускорена обръщаемост, създава допълнителен БВП, с което при липса на сериозни икономически сътресения, действа антиинфлационно и стимулира производството. В резултат от сенчестите дейности се акумулира капитал, който се пренасочва към официалната икономика, давайки ѝ по-голяма жизненост и гъвкавост. В известна степен това от своя страна влияе върху ефективността и конкурентноспособността на националната икономика. Не на последно място трябва да се приемат и положителните социални ефекти в сферата на домашното стопанство, които се изразяват главно в осигуряване на допълнителни доходи, както и в облекчаване на пазара от гледна точка на неговото разнообразяване и засилване на конкуренцията, довеждаща до понижение на цените на селскостопанските продукти.

Съпоставяйки негативните с позитивните социални ефекти в дългосрочен план, трябва да се подчертае, че първите действат с много по-голяма разрушителна сила и затова сумарният ефект за националната икономика е негативен.

Проблемът за **ефикасността на мерките**, ограничаващи действието на ИС и нейните отрицателни социални ефекти, заема важно място в политиката на

държавните органи.

Взетото преди две години политическо решение за въвеждането на валутен борд даде стабилен тласък на реформата, създаде предпоставките за постигане на финансова сигурност, а отгук и условията за икономически растеж. Подписването на тригодишното споразумение с Международния валутен фонд и неговото актуализиране (юни и октомври, 1999 г.) с оглед на необходимостта от смекчаване на последствията за България от войната в Югославия, е гаранция за продължаването и ускоряването на реформите в стопанската и социалната сфери. Това, от своя страна, разкрива по-добри възможности на държавата за повишаване ефикасността на своята политика и на конкретните мерки за ограничаване на дейностите в сянка.¹⁷

На държавно равнище системата от мерки е насочена главно към укрепване на държавността, авторитета, действеността и консолидацията на държавните институции. Това е основата за успешното изпълнение на особено важните функции на държавата – законодателната и контролно-наказателната, с което не само е възможно да се постигне свиване на ИС, но и да се провежда „профилактика“, т. е. да се предотвратява по законодателен и контролно-наказателен път нейното разширяване.

По отношение на законодателната дейност на държавните органи с основание може да се твърди, че те особено през последните две години, създадоха пакет от работещи закони, уреждащи отношенията в стопанската, финансовата и социалната сфери. Необходимо е обаче мерките в тази област да се насочат към повишаване степента на хармонизиране на законодателството с международните норми и стандарти на основата на по-засилена информационна интеграция. Доказателство за необходимостта от динамично и адекватно на бързо променящата се икономическа и социална среда усъвършенстване на законите и законодателната дейност са резултатите от проведеното от нас експертно анкетно проучване – над 40 % от експертите посочват тези функции на държавата като особено важен инструмент за стесняване обхвата на ИС.

Прилагането и контролът за спазването на законите обаче е решаващата мярка за ограничаване действието на ИС. Тук водещата роля е на контролно-наказателните органи, които трябва да провеждат безкомпромисен контрол срещу нарушителите на законите, както и срещу корумпираните държавни

¹⁷ Аналогично на подхода, приложен в изследването на социалните ефекти, се обхващат мерките на макроравнище, а тяхното конкретно проявление се третира в следващите глави.

чиновници. Целесъобразно е да се „ревизират“ видовете и размерите на санкциите, предвидени по отделните закони, като по-осезаемо се използват и имуществените наред с финансовите санкции. От особено важно значение за разкриването на сенчести дейности е координирането на усилията на Държавния финансов контрол към МФ, Сметната палата, МВР, следствието и прокуратурата с цел изготвяне на система от конкретни мерки за „засичане“ на ИС. Не е за пренебрегване и възможността за съчетаване на държавния с обществения контрол, която бе дадена с приемането на Закона за достъп до информацията (1999 г.). За първи път у нас управляващите приемат закон, с който техните действия стават прозрачни за обществото. В полза на засилването на контрола и санкциите към нарушителите, т. е. към „действащите субекти“ в ИС е и мнението на анкетиранияте от нас експерти – 60 %.

Резултатното изпълнение на законодателната и контролно-наказателната функции на държавата е в зависимост от организацията на системата на националните сметки и на статистическата дейност. Очевидно трудно е да се адаптират бързо към разрастването на ИС и да я обхванат по-точно в условията на висока недостатъчност на информация. Вече са приети важни стъпки като приемането на Закон за статистиката, Единен регистър БУЛСТАТ'99, Единен идентификационен код за фирмите и др. Тези нововъведения са действителен инструмент за упражняването на по-строг контрол върху дейността на стопанските субекти. Необходимо е обаче да се създаде и система от статистически показатели, които да се използват за обхващането на дейностите от неформалната и сивата икономика с цел те да бъдат включени в БВП.

С оглед на това особена значимост придоби изграждането на единна информационна система за наблюдение и контрол, която да включва всички звена от веригата за контролни дейности и да осигурява бърз достъп на контролните органи до информация за финансовото състояние на всички стопански субекти. Такава информационна система е в процес на изграждане.

За да имат публичен ефект предприетите от държавните органи мерки, наложително е да се популяризира чрез медиите законодателната и контролно-наказателната им дейност. По този начин резултатите от тях стават обществено достояние, ангажира се мнението на обществото и в крайна сметка държавните органи, осъществявайки превантивна активност, предотвратяват нарушаването на законите, респ. ограничават намеренията за включване в дейностите на ИС.

Мерките, които е целесъобразно да се концентрират в икономическата сфера са многопосочни, но сред тях могат да се открият тези с най-голяма

значимост:

– намаляване на данъчната тежест и въвеждане на преференции след стриктна оценка на финансовата стабилност в страната – близо 60 % от анкетираните от нас експерти посочват тази мярка като най-съществена;

– на второ място, необходимо е да се разработи пакет от мерки, с които да се стимулира частното предприемачество, да му се осигури „жизнен простор“, за да се създадат възможностите да заработи в условията на пазарни механизми; това, от своя страна, изисква либерализиране на стопанските закони с известно запазване на регулативните функции на държавата, облекчаване на достъпа до банкови кредити, преференции за експортно-ориентирани производства, протекционистична производствено-търговска политика, съответна държавна политика за разширяване участието на български производители на европейския пазар;

– с особена важност са мерките, насочени към създаването на преференциален режим за наши и чужди инвеститори;

– и не на последно място, необходимо е рязко „дръпване“ на приватизационния процес като гаранция за развитието на частния бизнес, както и за ограничаването на корупцията и другите дейности на ИС.

Не по-малко важни са и мерките, които държавните органи е необходимо да предприемат в социалната сфера. Тук те имат предимно превантивен характер и трябва да се насочат към разширяване и усъвършаване на социално-защитната система. Опорната точка в тази система е прецизирането на механизма, вкл. строгия контрол върху достоверността на декларираните доходи. Не се ли организира перфектно този процес системите на социалното осигуряване и на социалното подпомагане не биха могли да изпълняват предвидените им функции. Не е необходимо да се изтъкват мерките, отнасящи се до политиката на заетостта и доходите. Най-същественото е съвкупността от мерки да смекчи социалното неравенство, с което ще се ограничи обхвата на търсещите „спасение“ в ИС.

И въпреки че никой не може да избяга от сянката си, все пак имайки предвид твърде мащабната законодателна дейност на държавните органи, подобряващата се координация между тях, реформите в държавната, стопанската и социалната сфери, считаме че официалната икономика ще бъде в състояние да надскочи своята сянка.

Глава втора

ФИНАНСОВО-КРЕДИТНИ ДЕЙНОСТИ В ЗОНАТА НА ЗДРАЧА

„Скърцащото колело обира смазката“

Тод Бухолц

Политико-икономическата система в България до 1990 г., характеризираща се с тотален монопол в сферата на финансово-кредитните дейности, обуслови неподготвеността на обществото и съответните стопански администрации за съществените промени от ноември 1989 г. По обективни причини те не притежаваха нужните знания, умения и навици, необходими за по-плавното преминаване на стопанската и финансовата система от централизирано-административна към пазарна. Преобладаващата част от населението имаше по-скоро наивно-теоретични, а не реални представи за истинските пазарни отношения и съпътстващите ги финансови и имуществени рискове. Липсата на синхронизация между настъпилите в началото на прехода промени в материалната и във финансово-кредитната сфери обуслови изпреварващото развитие на процеса на либерализация на финансово-кредитната система. Вследствие на това, в условията на действащите все още наследени от миналото принципи на стопанисване в икономиката, се създадоха „възможности“ за значителни злоупотреби със средствата на държавата и населението и за „изтичане“ на огромни суми. Тези условия са и една от сериозните предпоставки за развитие на благоприятна среда за ИС и по-специално разгръщането на сенчестите дейности именно във финансово-кредитната сфера.

След „парниковите“ условия на социалистическите икономически отношения, настъпилата рязка либерализация в секторите на икономиката, включително във финансово-кредитния, „свари“ обществото и правозащитните му институции в пълна неадекватност на роякообразното зараждане и краткотраен разцвет на псевдостопански финансови организации, добили гражданственост с названието „пирамидални структури“. Затихването на дейността

на пирамидалните структури бе последвано от финансов крах на редица организации, официално регистрирани като банки, а в действителност действащи като „помпи“ за източване на средства от БНБ, ДСК и в крайна сметка на населението, с последващото им прехвърляне на „приблизени“ лица и групировки и/или препращане под „благовиден“ предлог зад граница. Функцията на парите като средство за натрупване, т. е. за увеличаване на богатството, която, съгласно икономическата теория, е една от четирите им основни функции, бе въздигната в култ и превърната в основен стимул както за предприемаческата, така и за финансовата дейност. Това „първоначално натрупване на капитала“ бе насочено главно към лично обогатяване, което, образно казано, ни върна пет века назад към ерата на ранния меркантилизъм. В резултат на това, във водовъртежа на финансовите пирамиди и някои банки потънаха средствата на десетки хиляди вложители, с огромен негативен социален ефект както за тях, така и за националното богатство и обществото като цяло.

1. Замисленият колапс на финансовите пирамиди и ограничаване появата на нови пирамидални структури

Псевдостопанските криминални структури, известни като „пирамиди“, не са рожба на прехода, нито на българските „традиции“. Още през 1920 г. финансовият експерт Чарлз Понци образувал в гр. Бостън – щат Масачузетс корпорация за ценни книжа и обмяна и започнал дейността си с няколко стотин взети назаем долара, измисляйки измамна инвестиционна схема: той обещава на инвеститорите значителни печалби върху вложенията им – възвръщане на първоначалната инвестиция с 50-процентна лихва след 45 дни и съответно удвояването ѝ след 90-дневен срок. По този начин той събрал 15 млн. долара, от които 8 млн. след разкриването и осъждането му останали неоткрити. Оттогава подобни дейности са известни като схемите на Понци и се характеризират с:

– убеждаване на вложителите чрез обещания за високи и бързи печалби, че те наистина инвестират в нещо печелившо (покупка на стоки, производствена дейност, ръководени от компетентен финансов посредник инвестиционни сметки и т. н.);

– присвояване на парите срещу предоставяне на различен род документи (откупуваеми доверителни разписки, временни удостоверения, акции и други) без никаква стойност (освен стойността на хартията, върху която са отпеча-

тани);

– организиране на плащанията на едни „инвеститори“ за сметка на получените нови средства от други такива;

– предоставяне на вложителите на красиво оформени отчети и графики за несъществуващи дейности и като финал – прекратяване на дейността при първи по-масиран опит за възстановяване на вложените суми.

Организацията на дейността на придобилите през периода 1993–1996 г. печална известност у нас и в други страни от Централна и Източна Европа (Русия, Чехия, Македония, Румъния, Югославия, Албания) финансови пирамиди се основава именно на „класическата“ схема на Понци.

Съществува и друг тип пирамидални схеми, който включва прехвърлянето на пари от участниците на името на лицето на върха на списъка, а също така на лицето, което ги е „вкарало“ в пирамидата. В схемата на измамата „често не е включен никакъв продукт – вие просто се опитвате да достигнете до върха на списъка, за да съберете пари от онези, които са по-долу в нея, преди да се е разпаднала. Схемата може да включва геометрична прогресия, която теоретично би могла да надвиши населението на град, щат или цяла държава“¹. По тази схема действаша още през 70-те и 80-те години небезизвестните „пловдивски игри“. Възникват и нови, например компютърни пирамиди – разпространената наскоро по интернет-мрежа програма за печелене на 46 000 долара за 90 дни на неизвестния никому Джонатан Рурк. До голяма степен като пирамидални схеми са основани и различните „мулти левъл маркетинг“ продажби. С подобни средства са „завлечени“ хиляди граждани от целия свят, тъй като нито фактически, нито математически е възможно да спечели всеки участник в пирамидата от долу до горе, а каймакът се обира от стоящите на върха на пирамидата „велики комбинатори“.

Все пак най-голямо разпространение с най-мощно негативно въздействие върху населението и цялото общество получиха изградените по схемата на Понци финансови пирамиди. Тяхната основна цел е умишлено измамно влогонабиране, представяно като инвестиция в някаква дейност, и източване на паричните средства чрез ощетяване на вложителите, от една страна, и изнасяне в чужбина на значителна част от националното богатство, от друга. Основната черта на финансовите пирамиди е техният масов характер: действащите в България над 20 подобни организации намериха „привърженици“

¹ Рон Клевър, докладчик на Международен семинар за финансовите престъпления, С., 8–12 юли 1996 г.

на територията на цялата страна (София, Варна, Бургас, Пловдив, Добрич, Габрово, Силистра, Благоевград), в резултат на което, по различни данни (достоверна статистическа информация липсва), бяха оцетени от 200 000 до 500 000 лица с обща сума над 15 млрд. стари лева. Като се има предвид, че тези данни отчитат само преките вложители, при включване и на членовете на техните семейства броят на засегнатите лица е значително по-голям. При това, по данни от доклада на парламентарната комисия, създадена за разследване дейността на пирамидите, само около 50 лица са вложили средства над 1 млн. стари лева, останалите хиляди вложители са участвали с по около 10 000 лева „мизерни“ спестявания. Поради масовия характер на явлението, негативните последици са чувствителни и се проявяват в:

- материално оцетяване на вложителите чрез „източване“ на техните спестявания;
- влошаване на обществения климат;
- подриване на доверието на населението към държавните и финансовите институции, възстановяването на което е твърде продължителен процес;
- изостряне на социалното напрежение, в някои случаи довеждащо до взрив на недоволство и обществени безредици (достатъчно е да си припомним довелите до въоръжени стълкновения събития в Албания, вследствие на „работата“ на финансовите пирамиди).

Въпреки масовостта на явлението и пагубното му влияние върху обществото, неговият анализ не намери място в икономическата литература. С оглед на това, че една от основните причини за успешното функциониране на пирамидалните структури е ниската финансова култура на населението и липсата на опит за ориентиране в пазарна среда, както и с цел предотвратяване на рецидивите в тази област, извършването на подобен анализ е целесъобразно.

Едно от най-точните определения на същността на финансовите пирамиди е разработено и се използва от следствените органи: това са псевдостопански организации, съответно създадени и ползвани от стоящите зад тях субекти за противозаконни посегателства върху собствеността на значителни маси лица, като се привличат средствата им чрез измамни твърдения за сегашно или бъдещо участие в свръхдоходоносни, по същество мними финансови, търговски и/или производствени операции. Наред с посочената по-горе „илитерация“ на населението в икономическо, финансово и правно отношение като причина за възникване и разпространение на финансовите пирамиди, не на последно място е и естественният човешки стремеж към бързо и лесно забогатяване. Той особено много се засилва в условията на преход към пазарна

икономика вследствие идеализираните представи на населението за създаваните от нея „възможности“ за това. Не трябва да се изключва и шокът от рязкото либерализиране на пазара и цените, задълбочаването на икономическата криза и като следствие – чувствителното намаляване на реалните доходи. Не е случайно, че практически всички страни в преход бяха в по-малка или по-голяма степен засегнати от това явление².

Не е достатъчно обосновано обаче ширещото се мнение, че „жертвите“ на пирамидите изцяло носят собствена вина за своето положение, като се определят със съответните епитети „будали“, „балъци“ и т. н. Една от основните цели на всяка държава е защитата на интересите на населението, а в „критичните“ условия на смяна на цялата обществена система, значението ѝ в това отношение би трябвало да се засили. Какви бяха условията, създадени от държавата и нейната администрация, довели до „бума“ в развитието на пирамидалните структури?

1. Преди всичко, това са пропуските в законодателната, контролната и надзорната дейност на финансовите институции. Пирамидите са по същество небанкови финансови институции, действащи в различни форми – финансови и брокерски къщи, обменни бюра, акционерни дружества, дружества с ограничена отговорност, еднолични търговци и други. Като такива, съгласно действащото законодателство, те нямат право да извършват банкови сделки по влогонабиране, да предоставят кредити и да изплащат лихви по влогове. Въпреки изискванията и разпоредбите на Наредба № 2 на БНБ от 11.02.1993 г. за разрешенията (лицензиите), издавани от БНБ, както и след получаване на редица сигнали за нерегламентирана дейност на определени небанкови институции, УС на БНБ и Управление „Банков надзор“ все пак лицензираха такива фирми и дружества, понякога с определени подусловия. Съществуващите в законодателството „вратички“ за неговото заобикаляне обаче позволиха на пирамидите да привличат вложители под формата на „доверително управление на чужди средства“, договори за заем за финансиране на стопанската дейност на фирмите, за участие в техните „инвестиции“ и т. н. През 1994 г., с цел ограничаване на този вид дейност, БНБ прие изменения на Наредба № 2, но при неефективен банков контрол съответните структури „успешно“ приключиха делото си.

² За да бъдем обективни обаче трябва да отбележим, че пирамидалните структури възникват и действат, макар и не толкова мащабно, и в страни с развита пазарна икономика. Така например, през юни 1999 г. в пресата се появи съобщение за издирван от полицията в Чикаго „фараон“, приевонл 20 млн. долара чрез финансова пирамида.

В този смисъл е необходимо да се подчертае, че практически липсва както текущ, така и последващ контрол върху дейността на тези организации, съгласно действащия до 1997 г. Закон за банковото и кредитното дело: не се извършваха текущи целеви проверки на счетоводната документация и на информацията за тяхната дейност, ревизии, контрол върху спазването на валутния режим, вследствие на което събраните от финансовите пирамиди средства бяха „доларизирани“ и безконтролно пренесени в чужбина, понякога и контрабандно (в кувари), избягвайки донякъде контролираните банкови преводи³. Липсваше и адекватна реакция на „Банков надзор“ на постъпващите сигнали на съответните институции относно дейността и условията за нейното извършване: наред със самите действия по набиране на влоговете и нереално високите лихви или дивиденди (достигащи до 227 % годишно!), както и с противоречащото на всякаква финансова логика ежемесечно „авансово изплащане на дивиденди“, се създаде възможност във всеки момент за изкупуване на „акции“ от самото предприятие и за сключване на инвестиционни договори в условията на липсващ фондов пазар в страната.

Буди недоумение и пасивността на данъчните органи по отношение на редовното непредставяне на годишните данъчни декларации от страна на функционерите на финансовите пирамиди, на счетоводната документация, липсваща в голяма част от случаите в нарушение на Закона за счетоводството, „протакането“ и отклоняването от данъчни проверки. И всичко това се осъществяваше в условията на широкомащабно рекламиране на тяхната дейност и на „успешните“ им финансови резултати.

2. Правоохранителните органи се оказаха неподготвени за новите, неизвестни дотогава форми на посегателства върху собствеността на гражданите. Доколкото пирамидалните структури първоначално действаха под закрилата на законната си регистрация и като коректни платци, то липсваха основания за намесата на правозащитните институции. Нещо повече, евентуалната им активност се използваше от пирамидалните функционери като оправдание за „временните затруднения“ при плащанията, като поводи за безмислени реструктуризации, „предизвикани от държавната намеса“, и други благовидни предлози за разсрочване на задълженията. Това даваше възможност на съответните субекти безпроблемно да изнесат награбеното и да се укрият от правосъдието. Намесата на правозащитните институции, съвпадаща с краха

³ „Донякъде“ защото банките нямат възможност във всички случаи да проверяват достоверността на съпровождащите превода документи.

на пирамидите, доведе до проточени във времето съдебни процеси. Това до голяма степен бе обусловено от силно формализирания процес на установяване на пострадалите (десетки хиляди на брой), приобщаването им към наказателните дела, набирането и изследването на огромна по обем документация, удостоверяваща измамите. Подобни процеси дори да приключат с осъждане на някои от „фараоните“ са без материален резултат за пострадалите.

3. Съгласно доклада на Временната анкетна комисия за проверка законосъобразността на т. нар. финансови пирамиди и за вземане мерки за закрила интересите на гражданите, създадена от Народното събрание след „рухването“ им, дейността на всички заинтересовани държавни институции, насочена към предотвратяване на тяхното възникване и контрол върху функционирането им, бе до голяма степен несъгласувана и неkoordinирана. Например, нееднократното сезиране на „Банковия надзор“ от органите на прокуратурата за неправомерните действия на псевдофинансовите институции не доведе до адекватна реакция от негова страна, като не бяха упражнени полагащите му се по Закона за банковото и кредитното дело правомощия по осъществяване на съответния контрол.

4. Едно от важните условия за изключителния „успех“ на финансовите пирамиди бе предприетата от тях и донякъде непозната на обществото широкомащабна рекламна кампания, лансирана от всички средства за масова информация. Наследената от близкото минало наивна психологическа нагласа на населението да вярва на информацията, разпространена в печата и най-вече чрез радиото и телевизията, и традиционното възприемане на последните като изразител на позицията на държавните органи, допринесе за насочването на голяма негова част към тези структури. Рекламата се провеждаше по две основни линии: активна – чрез рекламиране на дейността на финансовите пирамиди и резултатите от нея, и пасивна – чрез излъчване и публикуване на подробни интервюта и съобщения за предприемаческите способности на „фараоните“. В някои случаи рекламата достигаше до цинизъм: в излъчваното по първи канал на БНТ Супер-шоу „Невада“ се разиграваше игра с недвусмисленото название „Пирамидата на Лайф-Чойс“. Инцидентни са опитите за предупреждаване на населението за евентуалните рискове. Интересно е, че „разцветът“ на българските пирамиди съвпада по време с краха им в Русия, т. е. не се поучихме от горчивия опит на другите. Именно недобросъвестната реклама до голяма степен повлия върху масовото „въвличане“ на хората в обсега на пирамидалните структури. В този смисъл показателна е практиката на Белгия и Израел, съгласно законодателството на които като незаконна

банкова дейност се третира всяко привличане на парични средства чрез публична обява. При нарушаване на това изискване се предвижда строга наказателна отговорност, независимо от начините и формите на заобикаляне на законовите разпоредби относно възможността за събиране на влогове само от лицензирани банкови институции.

5. В същата насока повлия и като цяло индиферентното отношение към дейността и рекламата на пирамидалните структури от страна на народните представители, общинските власти, данъчните служби, правозащитните органи, обществените организации, както и на ръководството на банковите институции. Пасивна бе и превантивната роля на международните финансови институции, които биха могли да сигнализират за възможната поява на пирамиди в икономиките в преход. Липсата на обществена реакция и на предупредителни действия и оценки на отговорни институции повлияха върху безкритичното отношение на голяма част от населението към това явление.

Едва след тяхното „рухване“ през 1995–1996 г. бяха предприети редица, макар и закъснели за пострадалите, законодателни мерки, които все пак са с голяма значимост с оглед предотвратяването на евентуално ново възникване на финансови пирамиди, от една страна, и на усъвършенстване на правораздавателната система, насочена към разкриване, разследване и наказание на нарушителите на финансовата дисциплина, от друга. По-важните от тях са следните:

- в Закона за публичното предлагане на ценни книжа бе предвидена санкцията от 3 до 5 години затвор и конфискация на половината имущество за продаващи акции лица, непритежаващи лиценз от Комисията по ценни книжа;

- в Закона за допълнение на Наказателния кодекс от 1995 г. извършването на банкови сделки по занятие без разрешение бе обявено за престъпление;

- с измененията в Наредба № 2 на БНБ за разрешенията (лицензиите) бяха ограничени „заобиколните“ възможности за извършване на влогонабирателна дейност;

- бяха изградени основите за създаване на реален фондов пазар с приемането на Закона за ценните книжа, фондовите борси и инвестиционните дружества;

- бе усъвършенствана работата на управление „Банков надзор“ към БНБ и прието „Становище на УС на БНБ“ относно т. нар. „финансови пирамиди“;

- Главна прокуратура съвместно със следствените органи и МВР разработиха методическо указание „За оперативнo-издирвателни и процесуално-следствени действия по разкриване и разследване на „пирамидални структури“ в България“;

– Законът за защита на потребителите и за правилата за търговия въведе забрана на заблуждаваща и непочтена реклама.

Наред с вече предприетите законодателни мерки, следва да се отбележи необходимостта както от повишаване ефективността на контрола върху прилагането и спазването на законовите изисквания, на финансовата и данъчната дисциплина, така и от по-нататъшно усъвършенстване на нормативната уредба чрез използване на богатия опит в тази област на други страни. В този смисъл интересен е опитът на САЩ от 1980 г., целящ предпазване от възможен риск от вложенията в небанкови кредитно-спестовни институции: Федералната резервна система на САЩ приема инструкция, определяща горна граница на лихвения процент (една четвърт от процента, надвишаваща лихвата на търговските банки) за депозитите в небанкови финансови структури.

От особено значение за предотвратяването на постоянно съществуващата възможност за поява на финансови пирамиди в различна форма е провеждането на разяснителна информационна дейност от страна на държавните органи, запознаваща обществеността със същността и рисковете от тяхното функциониране. Това е важно, особено като се има предвид, че финансовите пирамиди са само една от формите на пирамидалните структури. Съобразно променящите се или създавани „предпоставки“ за тяхното възникване от страна на изпълнителната, законодателната и съдебната власт, пирамидалните структури непрекъснато „мутират“ и придобиват нови форми, някои от които са вече известни, а за други съществува вероятност за възникване. От вече проявилите се „алтернативни“ пирамидални структури най-разпространени са строителните и потребителските (мулти левъл маркетинг) пирамиди. По-малко разпространени са трудовите (предимно за набиране на персонал за работа в чужбина), образователните, приватизационните⁴, компютърните пирамиди. От по-новите пирамидални форми, въпреки наличието на законодателни ограничения, съществува опасност в близко бъдеще да се задействат застрахователни, здравно-осигурителни и пенсионни пирамиди. В това отношение интересна е оценката на експертите от проведеното от нас експертно анкетно проучване: близо 50 % от тях изразяват опасенията си относно значителната вероятност от възникване на пирамидални структури в сферата на образованието, застраховането, при здравно-осигурителните, доброволните пенсионни и инвестиционните фондове,

⁴ По информация на „Регионалното звено за борба с организираната престъпност“ в София, те нееднократно са получавали сигнали за прерастване на някои приватизационни фондове в пирамиди.

в приватизацията и пазарите на ценни книжа. Затова крайно необходимо е провокирането на обществена реакция за предотвратяване появата на формирования от този род: преди всичко от страна на заинтересованите държавни институции, от законодателните и правораздавателни органи, от представителите на научните среди, от синдикатите и други обществени организации.

2. Банковата криза и икономиката в сянка. Сенчести дейности в условията на финансова стабилизация

Логичният и неизбежен „залез“ на пирамидалните структури скоро бе последван от крах на редица институции, формално регистрирани като банки. Този крах, донякъде предизвестен, бе в резултат на влиянието на редица обективни, но и чисто субективни причини. Към обективните следва да се отнесат състоянието на реалната национална икономика и нейното място в световната. Към субективните – непрецизните законодателни решения, регламентиращи тази деликатна материя, некомпетентното управление и контрол и не на последно място криминалното поведение на определен кръг лица, решаващи въпросите на кредитирането. Едва ли е пресилено твърдението, че в периода 1944–1989 г. банковата система бе най-централизираната и най-силно контролираната част от административната икономика на социализма. Предприятията, изцяло държавни, не получаваха кредити при съответни отговорности в пазарния смисъл, а по скоро участваха в преразпределянето на паричните потоци, като държавата прехвърляше средства от единия джоб в другия. Населението имаше достъп само до някои не големи по размер чисто потребителски кредити (за закупуване на жилища, младоженски заеми и други) при ясни правила и гаранции, с което се изчерпваше кредитната му грамотност. Банкерството като професия се практикуваше от ограничен брой лица с предимно административни функции. При такова наследство рязката либерализация на стопанския живот въведе пазарните правила в банковата сфера на „голо поле“. Това се осъществяваше при силно занижени финансови и кадрови критерии, с резултат – бързото възникване на множество банки с празни сейфове, помещаващи се в лъскави офиси, обслужвани и ръководени от персонал, често пъти без необходимата компетентност. Не са без основание твърденията, че значителна част от учредителния капитал на никнешите „като гъби след дъжд“ банки бе със съмнителен произход, например:

– средства от „изчезналите“ задгранични дружества, създадени с български държавни „дългови“ капитали преди края на 1989 г., „фалирали“ наскоро след това;

– средства на т. н. паралелни фирми на бившата партийна и стопанска номенклатура, поверени за управление на лица, често без нужната квалификация;

– средства на непосредствени функционери на ИС, придобити чрез различни форми на скрита приватизация на държавната собственост и незаконното ѝ превръщане в частна или индивидуална такава;

– криминално натрупани средства вследствие „класическите“ дейности на зараждащата се организирана престъпност и други.

Тези трудно доказуеми с методите на наказателното право „източници“ са твърде вероятни, като се има предвид, че законните доходи на населението до ноември 1989 г. бяха лимитирани и регламентирани в размери, несъответстващи на средствата, необходими за учредяване на банково учреждение. Освобождаването на валутния режим, възможността практически безконтролно придобитите в страната средства в лева да се превръщат свободно в конвертируема валута и да се превеждат с банкови операции зад граница, силно усложнената и без това тежка криминогенна обстановка около банките, създадоха предпоставки за развитие на неформалните отношения в банковата сфера. Нарасналите „апетити“ и възможности за корумпиране на длъжностните лица, овластени да осъществяват предварителен, текущ и последващ ведомствен и извънведомствен контрол върху банковото дело по същество го нивелизира и сведе по-скоро до операции за прикриване и узаконяване на тежки финансови нарушения и престъпления.

Натрупаните от миналото проблеми, задълбочаването на икономическата криза през преходния период, застопоряването на реформата и като следствие от това неизбежната постоянна нестабилност на банковата система, наред с непосредствено криминогенните и „сиви“ прояви в нейната дейност, доведоха до „предизвестения“ ѝ крах през 1996 г., когато се наложи 15 банки (представляващи близо една трета от действащите в страната банки с една трета от активите им) да бъдат поставени под особен надзор. По-важните причини и предпоставки за финансовата криза могат да се обобщят по следния начин:

1. Общикономически: загубата на традиционните пазари и като следствие – рязкото разрушаване на действащите производствени структури; постоянното увеличаване на натрупаните отпреди несъбираеми вземания на го-

лемите държавни предприятия; необходимостта бюджетът да поема техните необслужваеми кредити, както и отпускането по трансмисията „бюджет – банки – кредитополучатели“ на необезпечени кредити на зараждащия се и в значителната си част „сив“ частен сектор; неефективният опит за преразпределение на тежестта на лошите кредити между бюджета, банките и предприятията-длъжници чрез приемането през 1993 г. на Закона за уреждане на необслужваните кредити, договорени до 31 декември 1990 г., което (въпреки временното „смекчаване“ на ситуацията) доведе единствено до нарастване на външния дълг, дестабилизиране на държавната парична и фискална политика и в резултат от това – засилване на инфлационните процеси; несъгласуваното ускорено реформиране на банковата система в условията на значително изоставаща реформа в сферата на реалната икономика.

2. Политически: липсата на политическа стабилност, честата смяна на държавното ръководство, провалените опити за постигане на политически консенсус, което попречи на разработването на икономически обоснована стратегия за цялостна реформа и в частност на банковата система.

3. Вътрешнобанкови: широката независимост, предоставена на БНБ с приемането на Закона за БНБ през 1991 г., по същество недопускаща контролирането ѝ от държавните и правозащитните органи и „затъмняваща“ информацията за нейната дейност; като следствие от това – практически липсващия и неефективен контрол върху дейността на банковите институции както от страна на държавата, така и на банковия надзор (вътрешнобанков контрол); твърде либерализираните условия за получаване на лицензи, за набирането и размера на учредителния капитал на новосъздаващите се банки, както и занижените изисквания за проверка на неговия произход; големите безконтролни възможности за рефинансиране на търговските банки от БНБ; либералното или по-скоро несъвършеното законодателство, позволяващо отпускане (в повечето случаи умишлено) на необезпечени банкови кредити; липсата на критерии за подбор на банковото ръководство и персонал; допускането на чисто криминални структури до извършването на банковата и застрахователната дейност (пирамиди, охранителни фирми и други).

4. Корупция на всички етажи на финансовата и контролна системи, осуетяваща възможностите на действащата нормативна уредба за осъществяване на контролните и надзорните ѝ функции.

Разбира се, съществуваша и много други фактори с по-специфичен характер. Важното е, че трансформирането на банковата система в условията на преход и твърде прибръзаното и необмисляно нейно „пригаждане“ към па-

зарните принципи обусловиха развитието на разнообразни неформални отношения в тази сфера, които до голяма степен предопределиха последващата банкова и финансова криза. Вследствие износа на валутни средства от страната и масираното теглене на депозити от банките, към края на 1996 г. спрямо 1995 г. делът на бюджетния дефицит в БВП нарасна на 11 %, държавният валутен резерв спадна от 1.2 млрд. долара до 0.5 млрд. долара, левът се обезцени 7 пъти, средногодишната инфлация нарасна на 121 %. Кулминацията бе достигната в началото на 1997 г., когато инфлацията придоби хипермащаби, а равнището на доходите на населението се минимизира до средномесечни заплати в размер, по-нисък от 10 долара. Последващото въвеждане на валутния борд в страната, прилагането на неговите принципи и усъвършенстването на съответното законодателство доведоха до постигане на значителна финансова и банкова стабилизация. Бремето за населението от седемгодишната безскрупулна „експлоатация“ на банковата система от легални и „сенчести“ функционери и групировки обаче не може да се преодолее бързо и лесно. Какви са по-значителните социално-икономически последствия?

1. Постоянната нестабилност на банковата система, безконтролното отпускане на невъзвръщаеми кредити и натрупването на загуби в крайна сметка рефлектираха върху населението – основен кредитор на финансовата система. По същество чрез поддържането на отрицателен лихвен процент по влоговете банките прехвърлиха тежестта на своите загуби върху него.

2. Потискането на склонността на населението към спестяване и обезценяването на влоговете доведоха до ограничаване на банковия кредитен ресурс. От друга страна, поддържането на значителна разлика между лихвените проценти по депозитите и по кредитите се отразява върху инвестиционната активност на реалния сектор и като цяло върху икономическите и финансови възможности на държавата. Едно от следствията на тези процеси е реалното намаляване на социалните трансфери към населението – ниски равнища на работни заплати, пенсии и социални помощи, замразени детски добавки и т. н.

3. По-непосредственият пряк ефект е върху спестяванията на населението – тяхното обезценяване и „ограбване“. Въпреки приетия след фалита на банките Закон за гарантиране на влоговете в банките и тяхното първоначално 100 %-но гарантиране, връщането на спестяванията в левове в условията на висока инфлация в предходния период не доведе до реално възстановяване на средствата на населението. От друга страна, същата тази инфлация значително обезцени задълженията на длъжниците, тъй като размерът на дължимите суми се определя в деня на падежа на заема.

4. Резултат от действието на посочените процеси е рязкото засилване на доходната диференциация и изразяването ѝ в силно полюсно разслояване на населението⁵: от една страна – масово обедняване, а от друга – съсредоточаване на значителна част от националното богатство в ръцете на тесен кръг хора и образуване на нова прослойка – т. нар. кредитни милионери. Съгласно приетия през 1997 г. Закон за информация относно необслужваните кредити (известен под популярното название Закон за кредитните милионери), дълговете на 3000 физически и юридически лица с 10 762 непогасени вземания към банките възлизат на 270 млрд. стари лева. Естествено, не всички „лоши“ кредити са резултат на престъпен умисъл или на дейности в ИС: трябва да се отчете фактът, че най-сериозните длъжници на вече фалиралите институции са големите държавни предприятия, някои фирми, направили опит за реални инвестиции и по различни причини несправили се с условията на предоставяне на инвестиционен кредит, както и променените вследствие високата инфлация лихвени проценти по кредити, „скочили“ 5–6 пъти. Понятието „кредитен милионер“ би трябвало да се отнася за тези, които са използвали взетите кредити или непосредствено за лично забогатяване (покупка на ценни движими и недвижими имоти, бижута, почивки и т. н.), или с цел изнасяне на парите зад граница. По данни на МВР, над 30 % от посочените в списъка лица са заемали парите от банките с умишлено престъпни цели, по незаконен начин и с прякото участие на банковите ръководства. Именно те са функционерите на „сивата“, а понякога и „черна“ икономика: частни фирми на ръководителите на държавни предприятия или техни приближени; представители на новия национален псевдокапитал; собственици на създадените често с кредитен капитал банки; деятелите на широко финансирани от банките фондации и други организации с идеална цел, партийни движения, „приятелски кръгове“ и т. н.

Въпреки изнесената информация за имената, невърнатите суми и използваните методи за източване на банките и заведените дела срещу 41 банки, досега няма осъдени за финансови нарушения и престъпления. По данни на управлението „Банков надзор“ в БНБ, към февруари 1999 г. са събрани едва 7 % от вземанията от обявените в несъстоятелност банки, а 525 кредитни милионери са в неизвестност с висящи проверки срещу тяхната дейност. По-важните предпоставки за това са следните:

⁵ Този проблем се разглежда по-подробно в глава четвърта.

– налице са редица обективни трудности при осъществяване на разследването на банковите дела: значителният брой на разпитваните свидетели; огромната по обем специфична документация; сложните, продължителни и скъпи банков експертизи; липсата на необходимата финансова подготовка на служителите на правораздавателните органи; не на последно място пропуските в самото банково законодателство, позволяващи в редица случаи легалното извършване на съответни дейности, което затруднява доказването на техния престъпен характер;

– неефективната процедура по влизането на банките в несъстоятелност, липсата на закон за фалитите и пропуските в Закона за банките води до забавяне на дейността по събиране на вземанията, съответно и на съдебните процедури, както и до различни злоупотреби от страна на синдици, квестори, одитори и адвокати, които, в някои случаи успешно, продължиха да прилагат и усъвършенстват „сенчестия“ опит по източване на останалите активи на банките. Последните изменения на Закона за банките от 1999 г. целят ускоряване на процеса на банковата несъстоятелност, засилване на контрола върху дейността на синдиците (досега осъществяван фактически само от съда) от страна на БНБ и от Фонда за гарантиране на влоговете, т. е. допълване на съдебния надзор с административен, както и повишаване критериите за подбор на лицата, упълномощени да действат като банков синдици. Въпреки това, изглежда необосновано поредното отлагане на разработването на закон за банковите фалити и на създаването на агенция за банкова несъстоятелност, идея, която съществува още от 1997 г. Съсредоточаването на контрола върху целия процес на несъстоятелност в една институция (от назначаването на синдици до разпродажбата на банковите активи) вероятно ще доведе до неговото ускоряване и повишаването на прозрачността при осъществяването му;

– трудностите при разкриването на лицата-кредитни милионери, наличието на определен брой „мъртви души“, подставените лица и фирмите-фантоми, фигуриращи в съответния списък, до известна степен се дължат на липсата на информационна мрежа, обхващаща органите на изпълнителната, законодателната и съдебната власт. Въвеждането с Решение № 379 на МС от 30 юли 1998 г. на Единен идентификационен код „БУЛСТАТ“ на стопански и други субекти, осъществяващи дейност на територията на РБ, се оказва недостатъчна мярка при липсата на информационна/компютърна координация между данъчните, митническите, банковите, съдебните и т. н. институции. Това затруднява оперативната съгласуваност и бързите проверки на съответ-

ните органи. Приетият от парламента Закон за държавната администрация предвижда създаването на такава мрежа до края на 1999 г., което е крайно наложително за преодоляването на административния и контролен хаос;

– друга страна на въпроса е необходимостта от вдигане на „завесата“ в банковата система с цел повишаване, особено след горчивия опит на пирамидите и фалиралите банки, на информираността на вложителите относно финансовите резултати от дейността на банковите институции. Въпреки посочените в Закона за счетоводството задължения на банките да публикуват годишните си отчети и баланси в „Държавен вестник“ до 31 май всяка година, както и счетоводните баланси и отчети – поне на шест месеца в централен всекидневник, те често се нарушават или закъсняват значително спрямо посочените срокове. За това съдейства и противоречащата на Закона за счетоводството разпоредба на Закона за банките, който последните смятат за приоритетен за тяхната дейност, относно публикуването на годишните отчети и баланси във всекидневниците. Това значително затруднява гражданите при получаване на необходимата информация и като следствие я оставя в зоната на „затъмнението“. Необходимо е този въпрос да бъде уреден нормативно с оглед на повишаване прозрачността на банковата дейност.

Основните цели на всички дейности на ИС могат да се групират в три направления: материално и имуществено обогатяване, износ на капитали зад граница с различна цел, легализиране или „изпиране“ на получените в резултат на полулегални и чисто криминални дейности средства. Развитието на „сенчестите“ финансови и банкови операции доста „сполучливо“ съдейства за постигането и на трите цели. С оглед на влиянието им върху цялата национална икономика последните две имат особено значение:

1. Износ или източване на капитали – е цел, по-характерна за периода до въвеждането на валутния борд, когато безконтролното отпускане на кредити и нормативният хаос фактически заобикаляха въпроса за произхода на капиталите и създаваха неограничени възможности за тяхното прехвърляне зад границите на страната. Формите, в които се осъществяваше този процес, са свръхмногообразни: от легални (например, чрез създаване на смесени фирми с псевдочуждо участие; извършване на операции, свързани с консултантски, научно-технически и други услуги; използване на офшорните зони; покупка на недвижими имоти в чужбина и други), минаващи през полулегални (различни машинации при осъществяване на експортно-импортните операции) до изцяло незаконни (контрабанден износ на налични пари и други). Донякъ-

де е вярно разпространеното в икономическата литература мнение, че най-доброто средство срещу източването на капитали от страната е подобряването на икономическата ситуация и създаването на добър инвестиционен климат. Трудно е обаче да се прецени, доколко това би ограничило този процес при наличните „условия“ за разграбване на държавата. В този смисъл необходимо е засилването на започналия с въвеждането на валутния борд процес на създаване на действаща система за банков и митнически контрол, както по отношение на преводи на валута от страната чрез извършване на насрещни проверки за достоверността на договорите и фактурите, така и по отношение легалния (съгласно новия Закон за сделките с валутни ценности и за валутен контрол от 1999 г.) и контрабанден износ на големи „кешови“ суми. От друга страна, би могло да се помисли по въпроса за разработване на концепция и начини за репатриране на част от изнесените капитали с цел трансформирането им в толкова необходимия сега за страната инвестиционен ресурс. Преди всичко това се отнася за изнесените по легален или полулегален път капитали, тези на живеещите в чужбина български предприемачи и други. Различно трябва да бъде отношението към изнесените с цел „изпиране“ на придобитите по криминален път средства.

2. Пране на пари – всички дейности, насочени към укриване наличието, произхода и крайното разпределяне на средства, придобити чрез или по повод на незаконни дейности. Този процес може да се състои както в изнасяне на пари извън страната, така и да включва много сложни операции, довеждащи в отделни случаи до поемане контрола над банки. Трябва да се има предвид, че значителна част от методите, използвани от „перачите“, при положение, че източникът на парите не е престъпен, биха били напълно законни стопански или търговски операции, което и затруднява тяхното разкриване. Дейностите, свързани с прането на пари, са характерни за всички страни с различно равнище на икономическото развитие. По отношение на България, не би било пресилено да се твърди, че в периода след въвеждането на валутния борд, характеризиращ се със: стабилизиране на финансовата ситуация, промени в съответното законодателство, целящи подобряване на финансовата дисциплина и контрол, и фактическото ограничаване на прякото използване на банките за съмнителни финансови операции, дейностите по прането на пари ще се активизират с цел легализация на вече придобитите в началото на прехода и продължаващите да се акумулират незаконни средства. Инвестирането или по-скоро „влагането“ на подобни средства има опасни последици

както за цялата недостатъчно стабилна икономика на прехода, така и по отношение на изместването на добросъвестни инвеститори от бизнеса. Във връзка с това, а и с оглед необходимостта от хармонизиране на българското законодателство с европейското (борбата срещу прането на пари се приема за едно от условията за членство в ЕС) и след приемане на Конвенцията на Съвета на Европа относно изпирането, издирването, изземването и конфискацията на облагите от престъпление, в страната се пристъпи към разработване на необходимото законодателство срещу прането на пари. Преди всичко това се отнася за приетите през 1998 г. Закон за мерките срещу изпирането на пари и Правилник за неговото прилагане (приетият през 1996 г. едноименен закон не успя да влезе в действие). В духа на европейските и световните традиции в тази област, със Закона са определени мерките за предотвратяване и разкриване на действията по изпирането на пари – идентифициране на лица, събиране, съхраняване и разкриване на информацията относно операции и сделки на стойност над 30 млн. стари лева (близо 17 хил. долара – за сравнение в САЩ тази сума е 10 хил. долара), които са задължителни за всички лица и институции, свързани с извършване на финансови и банкови операции. При съмнения за изпиране на пари те са длъжни да предоставят информацията на създаденото Бюро за финансово разузнаване. Предвидени са и сериозни санкции за нарушенията на закона – до 10 млн. стари лева за физически и до 50 млн. стари лева за юридически лица. Трябва да се отбележи, че въпреки положителното значение на този закон, той е трудно приложим в нашите условия на висока коруптираност, липса на единна информационна система, позволяваща своевременно откриване на случаите на свързаните операции и сделки в различни финансови институции, недостатъчно ефективен контрол, не съвсем ясни компетентност и възможности на немногобройния персонал на Бюрото за финансово разузнаване. Мерките срещу прането на пари е необходимо да се допълнят с усъвършенстване на съществуващото или с разработване на ново свързано с това законодателство:

– с цел предотвратяване използването на значителен брой фондации от ИС трябва във възможно най-кратък срок да се приеме закон за неправителствените организации;

– необходимо е да се ускори процесът по изготвяне на закон за изземване на имущество, придобито чрез престъпление, целящ предотвратяване практиката по укриването му от заподозряното в престъпно забогатяване лице;

– с цел частично възмездяване на щетите, нанесени опосредствено от „не-

рачите“ на пари на държавата и населението, да се предвиди при прилагане на санкцията „конфискуване на имуществото“ законово определена част от неговата стойност да се пренасочва за социални цели (такъв механизъм съществува например в Италия).

В условията на неефективна правораздавателна система съществуват условия за чиновнически престъпления във финансово-икономическата сфера – т. нар. престъпления на белите якички. Различните им форми могат да се обобщят по следния начин: измами на финансови институции; застрахователни измами; злоупотреби със здравното и пенсионното осигуряване; незаконни приватизационни сделки; обществена корупция; престъпления, свързани с компютри; престъпления срещу интелектуалната собственост и други. Необходимо е да се засили вътрешноинституционалният контрол, да се подобри междуведомствената координация и съгласуваност, да се повиши делът на разкриваемостта на престъпленията и броят на санкционираните нарушители с последващо широко огласяване на резултатите в средствата за масова информация.

В заключение следва още веднъж да се подчертае наложителността от засилване на всестранныя контрол върху дейността на финансово-кредитните институции. Прегледът на промененото през последните 2–3 години действащо законодателство, регламентиращо както контролните органи, така и техните пълномощия и предвидените санкции, създава впечатление за уредеността на отношенията в тази област. То се променя обаче, когато става дума за непосредственото прилагане на нормативната уредба и спазването на нейните разпоредби, като се установява и липса на превантивни контролни функции. Именно върху това трябва да се съсредоточи общественото и институционалното внимание. С цел повишаване ефективността на контрола и премахване на корупцията, би следвало да се предвидят и някои мерки за стимулиране на служителите на контролните органи: повишаване на тяхното възнаграждение, кореспондиращо с равнището на разкриваемост на нарушенията; предприемане на необходими мерки за защита на ревизори, инспектори и други контролиращи лица и т. н. Наред с това, необходимо е да се повишат критериите по отношение професионалната подготовка и компетентност на заетите в контролната сфера служители. Възможно е разширяването на статута на контролните органи до надведомствен чрез включване на независими обществени представители в дейността им. Това би позволило и съдействало за тяхната реална „прозрачност“ и отчетност пред обществото.

3. Финансово-кредитната политика като фактор за ограничаване на икономиката в сянка

Фактът, че въвеждането на валутния борд в страната доведе до значителна финансова стабилизация, повиши равнището на банковата дисциплина и по-добри кредитния портфейл на банките (по данни на бюджетната комисия към НС от февруари 1999 г., 70 % от отпуснатите кредити са абсолютно редовни, обезпечени и обслужени в срок, 14 % са неизцяло обезпечени или ненавреме обслужени и само 16 % са лоши кредити), не подлежи на съмнение. В интерес на истината обаче е необходимо да се посочи, че при постигането на тези цели и вследствие действието на фактора „страх от невръщане на кредити“ се премина към другата крайност – свръхрегулиране на банковата дейност, което доведе до значително ограничаване на процеса по отпускане на кредити за стопанските субекти и до фактическо преустановяване кредитирането на малките и средни предприятия (МСП). Съгласно изводите от проучването, извършено през 1999 г. по поръчка на Световния икономически форум в Давос, България се намира на последно място по показателя „подкрепа на местните банки за бизнеса“. Аналогична е оценката на възможността за получаване на кредити от фирмите. Това позволява финансовата ни система да се оцени като неефективна, тъй като банките фактически се държат изолирано от реалния сектор в противоречие с една от основните си функции по акумулиране и задействане на свободните парични средства на населението и икономическите субекти и преразпределението им според нуждите на икономическото развитие.

Преминаването на голяма част от банките към политика на т. нар. „предпазливо“ кредитиране и липсата на развит кредитен пазар, насочен към МСП, довежда:

– от една страна, до застрашаване на постигнатата стабилизация вследствие „обезкървяване“ на стопанските агенти и дестимулиране на икономическия растеж,

– от друга страна, до прибягване на субектите на дребния и среден бизнес до „самофинансиране“ (чрез укриване на доходи, неплащане на данъци, водене на двойно счетоводство и т. н.) или до финансирането им от страна на сенчестите „финансисти“, чиито условия за кредитиране са често драстични.

В този смисъл, ограничителната финансово-кредитна политика може да се определи като един от немаловажните фактори за развитие на ИС. Наред с несъвършената данъчна система и администрация, тя ограничава легалните възможности за развитие на частния сектор и стимулира растежа на „сенче-

стите“ дейности. За това свидетелства и фактът, че делът на населението и фирмите в общата сума на банковите разплащания през 1998 г. е около 30 %, като останалата част е за сметка на бюджетните плащания на банките. До известна степен това се дължи на:

– все още невъзстановеното напълно доверие на населението в банковата система (по данни на АИАП⁶, близо 700 млн. щ. долара от изтеглените от населението през периода на финансовата криза влогове остават извън банковата система);

– предпочитанията му към разплащания с доста големи като обща сума налични средства, вероятно обслужващи платежния оборот на ИС.

Вследствие на това значителна част от дейностите на по-дребните фирми и на физическите лица остават скрити от данъчната администрация и органите на статистиката.

Причините за рестриктивното кредитиране от страна на банките се състоят в следното:

– съгласно действащото ново законодателство, бяха въведени строги административно-нормативни ограничения (стриктни изисквания за кредити и твърде високи критерии за тяхното обезпечение);

– вследствие на горното се наблюдава ориентиране на банките към инвестиции в ценни книжа или към предепозирание на капитали в чужбина, като тази политика може да се характеризира като нискодоходна и неперспективна, както за самите банки, така и за икономиката;

– банките не разполагат с дългосрочни ресурси, което ограничава срока на кредитите предимно до една година;

– наличието на изискването за най-малко тригодишна минала дейност на кандидатстващия кредитоискател фактически елиминира кредитирането на стартиращия бизнес;

– незначителната платежоспособност на голяма част от МСП и липсващите добри бизнеспланове от само себе си „предпазват“ банките от поемане на риск;

– продължава да се провежда дестимулираща кредитозаемането лихвена политика на банките (пазарните равнища на лихвените проценти по кредитите варират между 15 % и 18 %; маржът между лихвените проценти по депозитите и кредитите се поддържа на ниво близо 12 %).

В резултат от действието на посочените ограничения твърде малък е делът

⁶ АИАП – Агенция за икономически анализи и прогнози.

както на кандидатстващите за кредити МСП, така и на получилите такива: съгласно резултатите от изследванията на Българската стопанска камара, само 28 % от МСП са кандидатствали за кредити през 1998 г., като броят на отпуснатите за тях кредити е едва 30 % от броя на исканите.

Засега малкият и среден бизнес разчита предимно на участието на чуждестранни институции в кредитирането на дейността му, включително за новосъздадени фирми, стартиращ бизнес и дори при липса на необходимите обезпечения (при условие, че предприятието отговаря на определени изисквания): кредитна линия по програма ФАР за МСП в размер на 4 млн. еку; кредитна линия от Германия в размер на 8.5 млн. марки; кредитна линия от ЕБВР за производителите на зърно; Българската стопанска камара издаде „Наръчник за външно финансиране“, представящ условията на 54 чуждестранни институции и програми за кредитиране на МСП, както и се ангажира в създаването на „Национална мрежа за микрокредитиране“; от август 1999 г. започна да функционира създадената с помощта на кредитна линия от Германия Насърчителна банка, насочена към финансирането на малки и средни фирми, отговарящи на условията на Закона за МСП.

Тези процеси безусловно имат положително значение. Докато обаче националната финансово-кредитна система не се „включи“ ефективно в стимулирането на реалната икономика, което на свой ред ще съдейства за „изтеглянето“ на определена част от ИС на светло, идеалистично е да се очаква преминаване към икономическа стабилност и растеж. Възможностите в това отношение са следните:

– след постигането на финансова стабилизация и затягането на финансовата дисциплина е необходимо да се премине към известна либерализация и активизиране на финансово-кредитната политика, провеждана от банките с цел стимулиране развитието на инвестиционната среда и технологичното обновяване на производството. Би следвало да се разработи Програма за кредитиране, включваща и определени държавни гаранции за кредитиране на особено перспективни бизнес-проекти;

– да се развива инвестиционният кредит чрез прилагане на разграничителна политика по отношение на лихвените проценти по оборотните и инвестиционните кредити и на условията за тяхното отпускане. При оценка на исканията за инвестиционен кредит би следвало банките да поставят по-голям акцент върху срочността и навремеността на неговата възвръщаемост и перспективността на съответния проект при определени преференциални условия за обезпечаването му;

– липсата на развит капиталов пазар, съдействащ за насочването на свободните средства към стопански фирми и предприятия, изисква да се обмислят възможностите за създаване на ипотечарни банки. Тяхната цел е предоставяне на дългосрочни кредити от собствени средства, акумулирани чрез емисиране на обезпечени с недвижими облигации;

– необходимо е да се изгради и разшири мрежата на т. нар. публично-кредитни институции (от типа на Насърчителна банка) с цел облекчаване кредитирането и развитието на малкия и среден бизнес и насочването му към приоритетни за икономиката на страната отрасли.

В заключение, трябва още веднъж да се подчертае наложителността да се съдейства за повишаване доверието на населението в банковата система с цел нарастване и стимулиране на спестяванията като значителен инвестиционен ресурс, до голяма степен „потънал“ в сянка.

Глава трета

РАЗВИТИЕ, ЕФЕКТИ И ОГРАНИЧАВАНЕ НА ИКОНОМИКАТА В СЯНКА В СФЕРАТА НА ЗАЕТОСТТА И УСЛОВИЯТА НА ТРУД

„Трудът калява срещу неправдите“

Антична сентенция

1. Предпоставки и форми на проявление на икономиката в сянка в сферата на труда

Особеностите на ИС и специфичните форми на нейното проявление в сферата на заетостта, безработицата и условията на труда се определят от различията на причините и предпоставките, които са я породили.

По-важните предпоставки за развитието на явлението ИС в сферата на работната сила и условията на труд са в резултат от измененията в характера, съдържанието и формите на собственост, на структурните промени в отраслите и дейностите, на измененията в продуктовете структури и т. н., осъществявани в националното стопанство при прехода от планова към пазарна икономика.

Определено може да се твърди, че всички трудности, които могат да засегнат пазара на труда в страните, извършващи преход, са се проявили и в България, а именно: рязко намаляване на заетостта, висок коефициент на безработица, слаба мобилност сред безработните, нарастваща дългосрочна безработица и спадащи реални доходи. Тези неблагоприятни процеси са изключително дълбоки и продължителни, причинили обедняването на огромни слоеве от населението, с което са предизвикали силна деформация на пазара на труда. В резултат на целия комплекс от социално-икономически реформи, коренно се измени икономическата база на обществото, т. е. икономическата система. Следват промените и в количествените и качествените характеристики на работната сила – на първо място развитието на безработицата, както и промените в условията, при които работната сила реализира своя труд. Ето

защо, накратко ще бъдат маркирани промените, оформили предпоставките за появата и развитието на ИС в сферата на труда.

Една от важните предпоставки е сравнително бързото увеличение на относителния дял на частната собственост в националното стопанство и съпътстващото го нарастване на дела на заетите в този сектор. От незначителните 5.9 % заети в частния сектор през 1990 г., делът им от общо заетите през 1998 г. нараства на 58.6 %. В някои отрасли и дейности относителният дял на заетите в частния сектор е изключително висок, каквито са селското стопанство – 97.8 %, търговия и ремонт – 90.5 %, дейности на неправителствени организации – 93.8 %, дървообработване – 89.7 %, производство на шивашки изделия – 88.0 %, бизнес услуги – 83.0 % и т. н.¹

Характерна черта на новосъздадената частна собственост е, че това са предимно дребни фирми, с малък брой заети в тях, или без наемни работници, в които собствениците са изпълнители. Това се потвърждава от данните за 1997 г., отразени в представените годишни отчети в НСИ, че от 188.7 хил. предприятия и фирми от частния сектор само в 66.4 хил. фирми има наети лица, а 122.3 хил. фирми (64.8 %) са само с работници-собственици. Още по-добра представа дават данните, съгласно които в 84.5 % от частните фирми с наети лица работят средно по трима наети, а в големите фирми с над 50 наети, които представляват 4.0 % от всички частни фирми, работят 57.6 % от общия брой наети в частния сектор, или средно по 171 наети във фирма.

Следователно, не случайно вниманието е насочено към частния сектор като благоприятна среда за създаване и развитие на ИС. Такива съображения се съдържат в публикациите на все още оскъдните изследвания на това явление, както и в становищата на специалисти и експерти от обществената практика.² Споделяме логиката на тези съображения и считаме, че могат да бъдат сведени до няколко пункта:

– собствениците на трансформираната обществена в частна собственост или на новосъздаваната частна собственост, изпитват огромен стремеж за нейното по-бързо увеличаване и стабилизиране и най-често не подбират сред-

¹ По данни на НСИ. Навсякъде по-нататък, където не се посочва друг конкретен източник на информацията, данните са от НСИ.

² Вж. Синдяшкина, Е. Занятост в негосударственном секторе экономики, сп. „Економист“, кн. 1, 1996; Илиас Е. Флегас, сп. „Икономика“, с. 28–29, бр. 2, 1997; О. Осипенко, сп. „Економически науки“, кн. 8, 1990; Христосков, Й., Г. Шопов, И. Белева. Неинституционализирана заетост и самонаестост, Институт за пазарна икономика, С., 1996; Експертно анкетно проучване, проведено от авторския екип, 1999 и др.

ствата за постигане на тази цел;

– притежателите на частната собственост, водени отново от желанието за бързи печалби, съзнателно или „по незнание“ пренебрегват законните норми и изисквания за стопанисване, както и задълженията си към наетата работна сила в съответствие с Кодекса на труда (КТ), а също и към държавния бюджет относно отчисленията от печалбата, вноските към осигурителните фондове и т. н.;

– поради голямата раздробеност, разпръснатост, а често и поради „неволни“ пропуски в законовото оформяне на собствеността, държавният контрол е трудно осъществим и неефективен, а понякога и невъзможен на „територията“ на частния сектор;

– и не на последно място, което е най-големият стимул за частния собственик да действа в сянката на официалната икономика, е поемането на риска да не внася високите данъци и отчисления в държавния бюджет и социалните фондове, при възможността за плащане на незначителни по размер санкции за своите „невинни“ нарушения.

В най-общи линии това е икономическата среда, която благоприятства и обяснява появата и развитието на ИС в частния сектор на националната икономика. Формите, чрез които се проявява икономиката в сянка в областта на заетостта в частния сектор са няколко:

– наемане на работна ръка без сключване на трудов договор по устна уговорка с наетия за размера на възнаграждението и другите условия за изпълнение на неговите задължения. При този случай собственикът не внася никакви вноски в държавния бюджет и осигурителните институции;

– сключване на срочен трудов договор с фиксирана минимална работна заплата, за която се правят отчисления за осигурителните фондове. Понякога на ръка се дават допълнителни суми, които обаче остават в сянката на скритите доходи, както за наетия, така и за собственика. Работникът е държан постоянно в „рамката“ на добрите намерения и благоволение на собственика като във всеки момент, когато стане неудобен, може да бъде уволнен;

– наемане на работа без трудов договор или сключване на трудов договор за сезонна или временна работа срещу минимално възнаграждение. Договорът при липса на претенции от страна на наетия може да бъде фактически удължен, но отчисленията за осигуровки се извършват само за фиксирания в договора срок.

Тези най-често срещани форми на проява на ИС при заетостта в частния сектор позволяват на собственика да удължава по свое усмотрение работния

ден над законно приетия по КТ, като за извънредния труд не заплаща нищо на наетия работник и не внася никакви данъци и осигурителни вноски.

Друга важна предпоставка за появата и развитието на ИС в областта на заетостта са последиците от осъществяващите се промени в структурата на отраслите и дейностите на националната икономика, както и в продуктовете структури на производството. Забавянето на структурната реформа, както и на процеса на приватизация, се отразиха крайно неблагоприятно върху създаването и развитието на „нормален“ пазар на труда. Поради загубването на традиционните, а също и на редица нови и перспективни за страната пазари, в резултат на неконкурентноспособността на българските стоки, производството на почти всички отрасли на националната икономика също се сви. За кратък период не само отделни производства и предприятия, но и цели отрасли се превърнаха в „неспасяемо“ губещи и бяха закрити, други приватизирани или продадени на чужди инвеститори срещу нищожна цена, поради високата им задлъжнялост към държавата, а така също и тяхната взаимна задлъжнялост.

В резултат на закриването или рязкото съкращаване на производството на тези предприятия, отрасли и дейности чувствително се намали броят на заетите в националното стопанство. Така от 4024.8 хил. средногодишен брой на зетия персонал през 1989 г. той намалява на 3106.2 хил. през 1998 г. Част от тези освободени от работа от общественния сектор на националното стопанство се преливат в частния, в който заетите от 241.6 хил. през 1990 г. нарастват на 1821.2 хил. през 1998 г.

Независимо от преливането на освободените в частния сектор на икономиката, все пак за краткия исторически период (1990–1998 г.) абсолютното намаление на заетите е твърде голямо за нашите мащаби – 918.6 хил. души. Значителна част от освободените от работа непрекъснато увеличават “редиците” на безработните. През 1998 г. официално регистрираните като безработни наброяват 556.1 хил. души или 16.0 %. Увеличението по отношение на 1995 г. с 1.3 % е в резултат от провеждането на структурната реформа.

В сравнение с другите източноевропейски страни, България се нарежда на първо място по коефициент на безработица, като най-близо до нея са Република Словакия с 12.1 % през януари 1998 г., следвана от Полша с 11.1 %, Унгария – 8.9 %. Крайно отрицателна черта на процеса на преход в България е високата средна продължителност на безработицата и преобладаването на дългосрочната безработица – над 70 % от общо регистрираните безработни. По тази отрицателна характеристика на безработицата България е „лидер“

сред икономиките в преход.³

В сравнение със страните от Европейския съюз (ЕС), чийто среден коефициент на безработица е 4.4 %, коефициентите в България са несравнимо по-високи, с изключение на Испания – 20.8 %.⁴

В обобщение може да се направи изводът, че България се отличава с най-острите спадове на заетостта в сравнение с останалите икономики в преход, с изключение на бившата Източна Германия. Високият процент на безработица, предизвикан от силното намаляване на броя на заетите в националната икономика, деформира пазара на труда, т. е. благоприятства създаването на „черен пазар на труда“, с което се създават условия за зараждане и развитие на ИС в областта на работната сила. Процесът протича в няколко насоки:

– закриват се огромен брой работни места, значително повече от новосъздадените в частния сектор, с което се ограничават възможностите за наемане на нова работна ръка;

– създадената безработица оказва силен икономически натиск върху пазара на труда и рязко понижава цената на работната сила. Конкуренцията е изключително голяма, тъй като за едно работно място се конкурират средно по 45 безработни през 1997 г. В редица региони този натиск, а именно съотношението между броя на безработните и броя на свободните работни места е значително по-силен. Така например, в Русенска област 83 безработни се конкурират средномесечно за едно работно място, т.е. - 83:1; в Бургаска област - 80:1; Монтана - 63:1; Ловешка област - 55:1; Пловдивска област - 50:1, и т. н.⁵ Тази силна конкуренция принуждава безработните, особено тези от тях, които са в продължителна безработица (повече от 2–3 години), да са склонни и при най-неблагоприятно заплащане и условия на труд да приемат предложената им работа. Именно това в повечето от случаите е в основата на развитието на ИС при заетостта не само в частния сектор, но дори и в редица производства и дейности на обществения сектор;

– очертаните различия в силата на натиска върху пазара на труда по региони трудно могат да бъдат изменени в по-благоприятна насока, поради характерната за нашия народ национална склонност към „закрепеност“ на работната сила към дадено предприятие, район, местожителство. Мобилността на работната сила, присъща на по-развитите в икономическо отношение стра-

³ Данните са взети от CESTTAT, Statistical Bulletin, 1998, 1.

⁴ Информацията е от „The Statistical Yearbook of the Economic Commission for Europe“, Unaited Nation, 1998/1999.

⁵ Вж. „Пазарът на труда 1997“, годишен обзор, 1998, НСЗ, с. 32–33.

ни, би облекчила до известна степен напрежението в дадени райони на страната и би противодействала на разширението на неинституциализираното наемане на работна сила, особено характерно за „напрегнатите“ региони;

– силен деформиращ натиск върху пазара на труда оказва и тази част от населението, която се намира в крайна бедност. Както безработният, борещ се за осигуряване на средства за оцеляване на семейството си, така и заетият с по-нископлатена работа, стараещ се да запази вече достигнат свой „нормален“ жизнен стандарт, при всяка открива се възможност се включват в неинституциализираната заетост. Обикновено заплащането е ниско, условията на труд - неблагоприятни, социалната трудовоправна защита въобще липсва, но за наетия това е глътка въздух, а за работодателя – изключително изгодна сделка. Това снижава силно цената на работната сила и не позволява формирането на нормален пазар на труда, чрез който да се регулират ефективно потоците на безработните и заетите в националното стопанство.

В областта на безработицата формите, чрез които се проявява ИС могат да се сведат главно до следните две:

– наемане на регистриран безработен, който за извършване на определена работа или услуга без сключване на трудов договор, получава едновременно със заплатата си и полагащото му се парично обезщетение. Работодателят не прави никакви отчисления и вноски в държавния бюджет и осигурителните фондове. Обикновено заплащането е на ръка и е в размера на минималната работна заплата или по-високо от нея, но значително по-ниско от обема и качеството на извършената работа.

– наемане на безработен с изтекъл срок за получаване на парично обезщетение като безработен, но който получава периодично социални помощи. Наемането обикновено е без трудов договор (без плащане на вноски и осигуровки към държавата) или със срочен трудов договор, за което се внасят минимални вноски и осигуровки и най-често предсрочно се прекратява.

Необходимо е да се отбележи, че тези видове наемане на безработни са „почти неуловими“ и не подлежат или трудно се поддават на данъчен контрол, тъй като за тях не съществуват трудово-правни документи. Тази форма на скрита заетост се среща еднакво често както в частния, така и в общественния сектор на икономиката. Не са редки случаите предприятията и фирмите от общественния сектор, които са съкратили определено количество заети, да наемат безработни за извършване на същите изпълнявани от тях до вчера дейности, но срещу значително по-ниско заплащане и без вноски към държавата.

Предпоставките, породили ИС при заетостта и безработицата, предизвикват нейната проява и при условията на труд. Различни са само формите, чрез които тя осигурява скрити доходи в частния или обществения сектори на икономиката. В този случай ползата (скритите доходи) се реализира само за работодателите, докато за заетите, които работят при дадените условия на труд (источникът на скритите доходи), произтичат само загуби, често пъти заплащани със злополуки, тежки заболявания и травми, инвалидизиране, а понякога и с живота на наетия.

Главните форми на проява на ИС в областта на условията на труд се свеждат до различните начини за неспазване на законовите норми и изисквания за осигуряването на безопасна трудова среда за работещия персонал. Следователно, начините за заобикаляне на законите и особено на изискванията на КТ определят под каква форма ще бъдат прикрити допълнителните доходи на работодателите.

Обикновено частните фирми и предприятия се създават на базата на основните активи на бившите предприятия от обществения сектор. Това се осъществява чрез процеса на приватизация, чрез закупуване на части от активите на предприятията, намиращи се в статут на „несъстоятелност“, често пъти чрез нелегални покупки на тези активи почти на безценица, дори чрез формални „инвентаризации“ и изхвърляне на почти ново оборудване и т. н.

Очевидно условията на труд със „старото-ново“ оборудване на частните фирми и предприятия не са на равнището на съвременните изисквания за екологична, здравословна и безопасна трудова среда. Като се има предвид и начина, по който голяма част от персонала е нает – без или със срочни трудови договори, се обяснява „готовността“ и липсата на всякакви изисквания от негова страна за осигуряване на благоприятни условия, при които да осъществява своя труд.

Работодателят понякога отчита в счетоводните книги определени разходи за подобряване на условията на труд, без фактически да са направени, а в болшинството случаи направо използва тези средства за други собствени цели – разширяване на производството и дейността на фирмата, за ускоряване на оборота на тези средства и осигуряване на по-големи печалби и т. н.

В обществения сектор на икономиката, където състоянието на основните активи на предприятията е под необходимите норми, по същия начин вниманието към тяхното поддържане, подобряване и привеждане към изискванията за осигуряването на здравословни условия на труд е изключително принижено и не се прави нищо съществено. Средствата се трансформират в привид-

но „по-необходими“ разходи за процеса на производството, за заплащане на дългове на предприятията и др. Осъществяват се най-неотложни разходи за оздравяване на трудовата среда, почти винаги предизвикани от неочаквани аварии, довели до тежки физически или психически травми, а също и до смъртни случаи.

В организацията и в текущата работа на Главната инспекция по труда (ГИТ) през последните 1–2 години има значително подобрение и са получени съществени резултати по контрола на условията на труд. Необходимо е обаче да се отбележи, че новите структури на производството, особено в частния сектор, не позволяват да се осъществява достатъчно ефективен контрол на условията на труд. Това благоприятства появата и развитието на ИС в областта на трудовата среда. Едни от най-доходоносните източници на скрити доходи в областта на условията на труда, които трудно се поддават на контрол, са системните нарушения на продължителността на нормалното работно време, незаплащането на извънредния труд, лишаването на наетите от полагаемия се годишен отпуск и отпуските по болест в съответствие с КТ, използването на детски труд под определената от КТ възраст, предпочитането на женски труд като по-евтин, дори и в забранени за жени производства, с вредни за тяхното здраве условия и т. н.

Често срещана форма на извършвани дейности на ИС в областта на условията на труд е възлагането от страна на обществения сектор на икономиката работа на частни фирми по оздравяване на трудовата среда, по аварийни ремонти и други на значително по-висока стойност от фактичката цена на извършеното. „Печалбата“ се поделя съответно между възложителя и изпълнителя, държавните разходи за подобряване на условията на труд са реализирани по счетоводните отчети, себестойността на произведената продукция отново е утежнена, а трудовата среда е почти непроменена или от ерозията на времето и „хищническото“ използване на основните активи още повече влошена.

Посочените форми на проявление на ИС са по-често срещаните в областта на заетостта и условията на труд. Нейното „творчество“ обаче в намирането на нови и разнообразни форми е неограничено, поради което и метаморфозите при появата ѝ във времето и пространството са постоянни.

Всичко това поставя пред икономическата наука и практика изискването да изследват перманентно явлението ИС, за да бъдат в състояние да решават адекватно и ефективно породените от него социално-икономически проблеми, както и да ограничават по-нататъшното му развитие.

2. Социално-икономически ефекти от икономиката в сянка върху работната сила и условията на труд

Като всяко сложно социално-икономическо явление, ИС също предизвиква както положителни, така и отрицателни последствия за обществото като цяло и за отделните участници в него. Необходимо е да се направи уговорката, че положителните последици от функционирането на ИС могат и трябва да се разглеждат като условно „положителни“, имащи такава характеристика предимно в преходния период от планово-централизирана към пазарна икономика. При нормализиране на икономическото развитие на страната, ще се създадат „нормален пазар на труда“ и условия, които ще ограничат, а в редица случаи и ще ликвидират явлението ИС. Тогава условно „положителните“ последици от неговото функциониране ще придобият своя реално отрицателен характер.

Кои социално-икономически ефекти от ИС в областта на работната сила през периода на прехода могат да бъдат характеризирани като положителни?

1. Създаване на работа и доходи на част от безработните. При най-голямата условност на информацията за броя на заетите в сферата на ИС се приема, че около 30–35 % от работещите в националната икономика, т. е. около 800–900 хил. души получават доходи от нея.⁶ По мнение на специалисти и експерти най-голямо разпространение на скрита заетост има в частния сектор на икономиката. По отношение на отраслите, в които в най-голяма степен тя е разпространена, се считат търговията, селското стопанство, строителството и сферата на услугите, а от гледна точка на разположение на дейностите във времето – сезонните работи.

2. Друг положителен ефект от дейността на ИС е противодействието, което оказва на нарастването на безработицата. Това предпазва част от населението от крайна бедност.

3. От гледна точка на обществото би могло да се приемат някои положителни ефекти от ИС, в резултат на това, че тя в известна степен задържа силния спад на икономическото развитие. Разбира се ще бъде пресилено да се приписват на ИС по-големи „заслуги“, като тази, че е фактор за съживяване на икономиката и катализатор за нейното развитие. Би могло да се предположи, че чрез

⁶ Вж. Христосков, Й., Г. Шопов, И. Белева, посоченият източник; Резултати от Експертно анкетно проучване, проведено от авторския колектив на настоящето изследване, ИИ на БАН, 1999 г. и др.

натрупване на средства, получени от дейностите, които осъществява ИС, на определен етап от развитието потенциално може да подпомогне процеса на икономическия растеж, особено ако бъде легализирана.

Може да се каже, че с това почти се изчерпва „списъка“ на положителните характеристики на последиците от дейността на ИС. Това не трябва да се приема като „реабилитация“ на явлението, тъй като не се отричат сериозните отрицателни страни и социалните предизвикателства, които то създава. Трябва да се приеме само като опит за обективен и реалистичен поглед към същността на ИС.

За науката и социалната практика по-голям интерес и по-голяма значимост има изследването и анализирането на социалните предизвикателства на ИС, с оглед на мерките, които могат да се предприемат за ограничаването или ликвидирането ѝ, както и за решаване на проблемите, които е породила. Поради това акцентът се поставя върху отрицателните социални последици от дейностите на ИС:

1. **Важно социално негативно предизвикателство на ИС са някои прояви на експлоатация на заетите.** Начините, чрез които се осъществява това са многобройни, по-съществени между които са:

– заплащане на минимални работни заплати, несъответстващи на количеството и качеството на вложения труд. Независимо дали наетият работи с трудов договор или без такъв, само по устна уговорка с работодателя, той получава възнаграждение в размер близък до минималната работна заплата. В това възнаграждение не са взети под внимание количеството и качеството на изразходвания труд в съответствие с образованието, квалификацията, трудовия стаж и реалните умения на работещия, както и сложността и тежестта на извършената работа. Новосъздадената по-висока стойност от квалифицирания труд на наетия се присвоява изцяло от работодателя, тъй като не се правят вноски в държавния бюджет и социалните фондове. Този вид експлоатация засяга материалните интереси на работещия както на настоящия етап, така и в перспектива, чрез редуциране на бъдещите му доходи под формата на пенсия. Той се среща както в частния сектор (масово явление), така и в общественния. Каналите на присвояване на тази новосъздавана „нелегална“ стойност от работодателите са твърде много. Това е въпрос на счетоводно „творчество“ и почти са неуловими от данъчния контрол;

– системно неспазване на официалното задължително за страната работно време. Това е едно от най-честите нарушения на условията на труда, констатирано при контролните проверки, извършвани от Главна инспекция по

труда (ГИТ) и районните инспекции по труда (РИТ). Масово не се отчита и не се заплаща положения извънреден труд в частните фирми. В частни и държавни фирми се полага извънреден труд без заповед на работодателя и в размери, по-големи от допустимите. За мащабите на това нарушение може да се съди от резултатите на контролните проверки на ГИТ и РИТ, които обхващат голяма част от нарушенията в страната. При извършени 3291 проверки от РИТ през 1998 г. е констатирано, че от поисканите 2166 разрешения за полагане на извънреден труд са дадени 1363, което означава, че 38 % от проверените фирми са работили извънредно без разрешение. Положеният извънреден труд в тези предприятия съставлява 11.5 млн. часа без разрешение и съответно без допълнително заплащане.⁷

Представа за мащабите на това нарушение, т. е. за полагането на извънреден труд над обичайното работно време в рамките на цялата икономика дават данните за 1996 г. От общо заетите в националната икономика са работили извънредно над 50 часова работна седмица – 7.9 %, като от заетите в общественния сектор те съставляват само 2.6 %, а от заетите в частния сектор – 18.8 %.⁸

Всеобща тревога предизвикват все по-честите публикации в периодичния печат за драстични нарушения на нормалното работно време в редица частни предприятия и фирми на леката промишленост и по-конкретно на наши и гръцки фирми от шивашката промишленост. В медиите се появиха съобщения за практикуването на 18–20 часов работен ден, без да се заплаща за положения извънреден труд. И което е особено обезпокоително, работещите в тези предприятия са лишени от елементарна трудово-правна защита. Те са подложени на непрекъснат стрес не само от лишаването им от възнагражденията за положен извънреден труд, а в много по-голяма степен от вредни за здравето физическо изтощение и нервно-емоционално напрежение.

2. Друго съществено социално предизвикателство на ИС е ограбването на бъдещите доходи на заетите в дейностите на ИС.⁹

При влизането в сила на новото законодателство за пенсиониране, в съответствие с практиката на пенсионното дело в ЕС и света, изчисленията на размера на пенсията в много по-голяма степен от сегашната практика ще отразяват количеството и качеството на труда на заетите през всичките години на трудовия им стаж. Това означава, че малкият размер на трудовите доходи

⁷ По данни на ГИТ за 1998 г.

⁸ Вж. Заетост и безработица, кн. 2, 1996, НСИ, с. 69.

⁹ Тук ще се отдели внимание само на посочения аспект, тъй като въпросите, свързани с ИС в областта на доходите и социалното осигуряване се изследват в глава четвърта.

днес ще формира нисък размер на бъдещите доходи – пенсиите. Ето защо е необходимо да се проявява по-голяма активност и защитна реакция както от контролните органи на държавата, така и от синдикалните организации и особено много лично от работещите, за да се определят работни заплати, отговарящи на реалното количество и качество на вложения труд, независимо в кой сектор на икономиката се полага – частният или общественият.

3. Особено отрицателни социално-икономически последици от дейностите на ИС са промените, които настъпват в **професионалната квалификация и специализация на заетите**. Процесът на деквалификация на работещите започва още от момента на тяхното наемане по договор или без договор за извършване на определена работа, обикновено с фиксирана минимална работна заплата. В договора или в устната уговорка не са взети под внимание образователния ценз, получената специализация и допълнителна квалификация, трудовият стаж, нито законно полагаемите се права на наетия в съответствие с КТ. Често пъти високо образовани и квалифицирани специалисти са принудени по икономически причини да изпълняват най-непрестижни дейности, за които не са необходими никакви специални умения. Продължителното практикуване на такъв род дейности постепенно намалява, дори ликвидира предварително получените специализация и квалификация на заетите.

При необходимост, ако дейността в ИС изисква от наетия преквалификация и придобиване на нова специализация, по-образованият и интелигентен човек за кратък срок усвоява новата специалност. Много ценни и квалифицирани кадри, за подготовката на които са изразходвани значителни лични и обществени средства, загубват своята предишна специализация и квалификация и се обезличават в „борбата“ за оцеляване.

Погледнато не само от позициите на личните интереси на заетите, но и от позициите на обществото, загубите от намаляване на равнището или ликвидиране на квалификацията и специализацията на трудовия потенциал на страната са огромни. Досега качеството на работната сила в България бе един от най-големите ѝ капитали. Успоредно с личните интереси на заетите съществува и неделим обществен интерес от наличието, съхраняването и усъвършенстването на високо образована и квалифицирана работна сила - един от решаващите фактори, осигуряващи динамичен и ефективен икономически растеж. Ако процесът на деквалификация на работната сила, заангажирана в дейностите на ИС продължи, той ще представлява сериозна заплаха за бъдещото социално-икономическо развитие на страната и ще действа като силно задържащ фактор на стремежа на българина да повишава образователното и културното си равнище.

4. Като продължение на този въпрос е необходимо да бъде осветлен проблемът за силния деформиращ натиск, който оказват върху пазара на труда предпочитанията на работодателите от сферата на ИС да ползват **женски, детски и неквалифициран труд** като по-ниско платен. Това явление, характерно предимно за дейностите на ИС в частния сектор, придобива все по-масов характер и в производствата и дейностите на предприятията от обществения сектор на икономиката.

Детски труд най-често се използва в частния сектор при самонаетите в домашното стопанство или в семейните частни фирми, в които участват с труда си всички членове на семейството. Типичен пример в това отношение е производството на тютюн, при което няма долна възрастова граница за използване на детския труд. Цялото семейство, в т.ч. и децата от най-ранна възраст, участват в изключително трудоемкото и тежко производство на тютюна. Експлоатацията на детския труд е налице, независимо от факта, че новосъздадената стойност, най-често укривана от държавата, не отива за натрупване на капитали на „работодателя-родител“, а се използва предимно или изцяло за оцеляване на работещото семейство.

Тази форма на използване на детския труд се среща в частното селско стопанство, продукцията на което е предназначена не само за задоволяване на личните нужди на семейството, а и за пазара. Детски труд все по-често се използва и при сезонни дейности, при сергийната и разносна търговия, в дребни ремонтни фирми, за обща работа в строителството и други.

„Възпитателният“ характер на участието в труда от ранна детска възраст изчезва, когато този труд се реализира под натиска на силна икономическа принуда, надвишава допустимото работно време и ограничава или напълно отнема възможностите на децата да получават образование и професионална квалификация в съответствие с техните склонности и способности.

Това е една от основните причини за появата на „скрита неграмотност“. Значителна част от децата в началните класове, предимно в училищата на слабо развитите планински райони и в малките села и махали, събрани в една паралелка от различни възрастови групи и твърде много заангажирвани от семействата си със селскостопанска и друга работа, пренебрегват училищните си задължения и „завършвайки“ курса на основното образование почти не могат да четат и пишат грамотно. С течение на времето тяхното интелектуално развитие замръзва на равнището на полуграмотността. Необходимо е да се вземат решителни мерки, които да ограничат или ликвидират това опасно

явление за страната, за да се спре влошаването на качествените компоненти на нацията.

Работата на Главна инспекция по труда по контрола за използването на детски труд през последните години е значително подобрена. Това обаче не означава, че всички случаи се подават на ефективен контрол и при нарушенията са санкционирани. Така при контролната дейност на РИТ през 1998 г. в страната е установено, че са получени 3474 разрешения за работа на лица под 18 годишна възраст.¹⁰ Общият брой на реално участващите в дейностите на ИС в страната лица под 18 годишна възраст е значително по-голям. Основание за това твърдение дават данните за заетите лица на възраст от 15 до 18 години още през 1996 г., броят на които е 39.3 хил. души.¹¹ Както се вижда, преобладаващата част от тях са работили без разрешение. Това се среща предимно в частните фирми и дейности.

5. Социалните предизвикателства на ИС, свързани с **безработицата**, се проявяват в няколко насоки.

Безработицата е най-предпочитаното и изгодно “депо” за черпене на работна ръка за дейностите на ИС. Икономическият натиск на бедността принуждава безработният да приема и най-неизгодните предложения за работа с минимално заплащане и при неблагоприятни условия на труд. Във всички случаи наемането на безработен е без трудов договор, без осигуряване срещу злополука и професионални заболявания, както и отчисления за пенсионните фондове, без трудово-правна защита на наетия.

Изключително ниската цена на труда на безработния и укриването на данъци и вноски за осигурителните фондове са чиста печалба за работодателите от сферата на ИС. Освен това този нает е много “удобен”, защото няма никакви претенции, свързани със заплащането и условията, при които реализира своя труд, като във всеки момент, когато стане “неудобен”, може да бъде освободен.

В същото време той е безкрайно полезен за собственика и работодателя в сферата на ИС, защото оказва огромен натиск върху стойността на работната сила със своята конкурентноспособност на пазара на труда. Именно този „нелегален“ и незаконен икономически натиск на евтината работна ръка от „редиците“ на безработните деформира силно пазара на труда и не позволява да се създадат нормални пазарни отношения в тази област на икономиката. Това рефлектира негативно върху обществото, тъй като се:

¹⁰ По информация на ГИТ, Годишен доклад за 1998 г., с. 73, С., 1999.

¹¹ Заетост и безработица, кн. 2, 1996, с. 58, НСИ.

- забавя процеса на реформата в областта на работната сила и по-конкретно забавя формирането на „нормален пазар на труда“ в страната;
- ощетяват социалните фондове и особено фонд ПКБ, когато се получават едновременно парични обезщетения за безработица или социални помощи и заплата за труда в дейностите на ИС. Тези средства могат да бъдат използвани за подпомагане на други безработни, които действително не могат да намерят работа и са изпаднали в крайна бедност. С тях би могло да се разшири кръга на социално подпомаганите, както и да се повиши размера на предоставяните им помощи;
- получават едновременно социални помощи като безработни и заплата за участие в дейностите на ИС, което най-често е известно на местните власти, особено в селата. Това обаче умишлено се укрива, с което се потъпква законността;
- търси оправдание от безработния в не лекото му икономическо положение. Такова поведение впоследствие тласка и към други нарушения на обществения ред и приетите норми.

6. Със силен социален ефект е **неправомерното забогатяване на работодателите в сферата на ИС.**

Придобиването на значителни печалби от дейностите в ИС, които остават далеч от контрола на държавата, позволяват собствениците и работодателите от тази сфера на икономиката да натрупват огромни богатства. Усвоили уменията на комбинативния сенчест бизнес, работодателите обаче не притежават познанията и предприемчивостта, присъщи и необходими на мениджърите и собствениците в развитите пазарни икономики. Тези натрупващи се средства не се насочват към реалната икономика, към създаването и развитието на необходими за обществото производства и дейности, а се използват предимно като паразитни разходи, за задоволяване на снобските вкусове и поведение на своите притежатели. Най-често явление, характеризиращо социалното разслоение на обществото, е подчертаването на „материалното превъзходство“ чрез покупката на скъпи западни автомобили, луксозни жилища и вили и др. подобни атрибути. Към този род разходи се прибавят и покупките на недвижими имоти – складови бази, магазинни помещения, гаражи, апартаменти за даване под наем и др., които също осигуряват нетрудови доходи на собствениците си. Цялата тази група на „преуспяващи“ формира 8–10 % от обществото.¹²

¹² Вж. Преглед на пазара на труда и социалната политика в България, с. 68, С., Изд. Национален дворец на културата, 1998.

Освен силната социална поляризация на обществото, националната икономика се лишава от така необходимите ѝ инвестиции именно от тези средства, създадени в България, но които или се изнасят зад граница или се отклоняват от откриването на нови и задържането на стари работни места. При легализация на ИС тези средства би било възможно да се влеят в реалната икономика, с което ще дадат значителен тласък на икономическия растеж. Това определено би съдействало за намаляване на социалното неравенство в обществото.

7. Освен отрицателните социално-икономически последици, ИС поражда и редица **морално-етични социални предизвикателства**. Вниманието ще бъде спряно само върху по-съществените от тях.

Икономическата принуда, под силната преса на която заетите работници не предявяват никакви изисквания към условията, при които ще реализират своя труд, е лишила работещите от собствена съпротива, както и от търсенето на трудово-правна защита от страна на синдикалните организации и от държавните контролни органи. Това е подходяща среда за прояви на експлоатация на наетите и допускане на безскрупулни нарушения на КТ в т. ч. и такива, които потъпкват човешкото достойнство, особено и предимно в женските колективи. За такива явления сериозно сигнализират медиите, особено за често повтарящи се случаи в Пиринския край, където функционират значителен брой гръцки и наши частни фирми за шивашки услуги и продукция.¹³

Противодействие на тези груби нарушения на условията на труд, в т. ч. и тези от тях, имащи подчертано морално-етичен характер, вероятно ще окаже подписването на предвидените декларации за безопасни условия на труд от работодателите.¹⁴ Предполага се, че предвидените санкции в размер от 3 до 12 минимални работни заплати при нарушения от различен характер и в зависимост от тяхната повтаряемост, ще респектират до известна степен работодателите да спазват законите и изискванията за здравословна трудова среда. В положителна насока се очакват и резултати от предвидените в декларацията стимули при добри условия на труд да се намали размера на отчисленията за подобряване на трудовата среда.

8. **Загубването на перспективи за младите хора** за по-добри възможности в бъдещето е сериозна отрицателна социална последица не само с морално-етичен характер, но и със социално-икономически ефекти. Това засяга много

¹³ Вж. в-к „Дневен труд“, бр. 192, 17.VII.1999.

¹⁴ Закон за здравословни и безопасни условия на труд, публ. в ДВ, бр.124 от 23.12.1997 г.

чувствително младите специалисти с висше и средно специално образование, на които се възлагат най-непрестижни и далеч от професионалната им квалификация задачи. Невъзможността да затвърдят и разширят познанията и уменията си във вече придобитите специалности, дори постепенната деквалификация с течение на времето довежда до отчаяние тези млади хора още в началото на трудовия им живот.

Тук процесът на отрицателни емоционални натрупвания, предизвикани от безизходицата и страха от загубване на работата си – сложни проблеми, създадени от ИС за заетите, преминава във фазата на рушене на ценностната система на работещите, на търсене на изход дори чрез непозволен от законите и морала средства. В някои от тях при определени условия се поражда склонност към престъпни деяния и неморални прояви.

Разрушаването на моралните ценности, особено при младите жени и девойки, е първата стъпка по пътя към проституцията. Тези отрицателни социални морално-етични последици за работещите в дейностите на ИС са много по-опасни не само за тяхното бъдеще, а за бъдещето на цялото общество, защото ерозират неговата система на нравствени стойности.

Липсата на активна съпротива и защитна реакция срещу подобни прояви в дейностите на ИС, както от страна на засегнатите работещи, така и от синдикалните организации и държавните контролни органи, е равносилно на престъпление, защото ще има за резултат още по-широко разпространение на подобно поведение на участниците в ИС в бъдеще. В последно време се забелязва известно активизиране на синдикалните организации (КНСБ), които предприеха редица контролни дейности в такива фирми, но това все още не е достатъчно.

От извършените проверки на ГИТ и РИТ през 1998 г. в областта на осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд са констатирани сериозни пропуски в дейността на фирмите и предприятията както от обществения, така особено от частния сектор на икономиката. В твърде обобщен вид състоянието на условията на труда в националната икономика може да се характеризира в следните посоки.

Поради свиването на производствената дейност на част от предприятията силно са ограничени източниците за постъпване на финансови средства за технологично и техническо обновяване на производствените фондове. Това е главната причина за невъзможността да се подобрят условията на труд на заетите в държавните предприятия.

В приватизираните предприятия като правило стремежът е да се вземе

всичко, което е възможно от съществуващите производствени фондове. Условието на труд не са в началото на ранглистата от задачи. В не малка част от тези предприятия не само че не се заделят средства за подобряване на условията на труд, но се ограничават до крайна степен или изцяло се ликвидират полагащите се компенсации за работа при вредни и опасни условия на труд. Новите работодатели и предприемачи не разработват краткосрочни програми за цялостна политика за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд, дори считат, че законодателната уредба по проблемите на безопасността на труда не се отнася за тях.

Голяма част от новите производствени обекти се приемат и въвеждат в действие без заключение за осигуреността на здравословна и безопасна трудова среда. Работодателите в тях се оправдават, че не знаят за съществуването на нормативни изисквания за това. Продължава разкриването на производства и дейности в помещения, непригодни за целта и оборудвани с физически и морално остарели, със съмнителна техническа годност машини и технологично оборудване.

Сило ограничениите и недостатъчни финансови средства не позволяват на работодателите да извършват необходимите основни ремонти, чрез които най-добре се осигурява безопасната експлоатация на машините и производственото оборудване. Ремонти се извършват обикновено по принуда в случаи на авария. В голяма част от случаите авариралите детайли се подменят не с оригинални, а с приспособени или втора употреба, с което се създава допълнителна опасност за аварии и злополуки. В малките и средните предприятия за поддържане и ремонт на машините се наемат външни лица по граждански договор. Те най-често са със съмнителна квалификация, като с дейността си създават опасност за себе си и за околните. Това се отнася особено за ремонта на електрическите машини и съоръжения.

Още по-сериозни са проблемите на трудовата среда в селскостопанските кооперации, където базата за ремонтна дейност в голяма степен е ликвидирана. Нова селскостопанска техника почти не влиза в производството. Голяма част от дейностите, изискващи механизация, отново са „приоритет“ на ръчния и тежък физически труд. Основната работна ръка са предимно възрастни хора. Оборудването е закупено от и поверено на хора без нужната квалификация и правоспособност. Това лежи в основата на високия травматизъм в селското стопанство. Нерешени са проблемите с използването, съхранението и ликвидирането на препаратите за растителна защита.

Страда от сериозни пропуски контролът на вноса на производствено оборудване по отношение на неговото качество и безопасност. Голяма част от внасяните машини и оборудване са т. н. „втора употреба“ или са нови машини, но не отговарят на изискванията на българския стандарт за безопасност.

Статистическите данни за основните показатели на трудовия травматизъм през 1998 г. показват, че в материалната сфера са регистрирани общо 10.3 хил. трудови злополуки, от които 8.8 хил. (86 %) са производствени и 1.5 хил. – приравнени трудови злополуки, предизвикали инвалидност.

Трудовите злополуки, приключили със смърт, са 104, от които 75 са производствени и 29 – приравнени. Производствените смъртни трудови злополуки представляват 1 % от общия брой на трудовите злополуки. Сравнителният анализ на тези данни с минали години показва, че съществени промени по отношение на коефициента на честота на този показател в положителна насока не се забелязва. Това означава, че дори най-жестокият изход на трудовите злополуки – смъртните случаи не е предизвикал адекватна реакция в работодателите, за да направят решителни подобрения в опасните за живота на работещите условия на труд и ликвидират или значително ограничат това непоправимо явление.

Има слабо влошаване и на коефициента на тежест (Кт), който изразява средно загубените дни за възстановяване след една трудова злополука. Средният Кт за страната за 1998 г. е 30 дни, а за 1997 г. е бил 28 дни. За мащаба на щетите за националната икономика по тази причина говорят данните за загубените работни дни от трудови злополуки общо за страната през 1998 г. – 294.3 хил. дни. Очевидно тези работни дни, остойностени дори по минималната работна заплата, представляват значителни загуби за нашата икономика. Съществена част от тях са причинени от дейностите на ИС в тази област.

Социалните предизвикателства на ИС, свързани с условията на труд, са значително по-мащабни и не се измерват само с материални и финансови загуби по причина на лоша трудова среда. Техните отрицателни социални последици могат да се проследят в няколко насоки:

– лошите условия на труд увреждат здравословното състояние на наетите, работещи в тази неблагоприятна трудова среда. Те се лишават от работнически столове, упражняват труд в студени и неотоплени помещения, поради икономии, правени от предприятията и фирмите, не получават компенсации, осигуряващи противодействие на отровите и други вредни вещества при някои производства. В редица случаи това е причина за появата на тежки забо-

лявания, в т.ч. и на професионални. Влошеното здравословно състояние на работната сила е сериозен симптом за нарушение на нормалното функциониране на икономиката, като представлява и предупреждение за качествено възпроизводство на работната сила в перспектива;

– от своя страна, отрицателните социални последици от здравословното състояние на работната сила се мултиплицират в чувствителното намаление на реалните им доходи, поради увеличените разходи за лекарства и лечение. Представа за нарастването на тези разходи може да се получи от данните за структурата на разходите на човек от домакинството, съдържащи се в Домакинските бюджети. Докато през 1991 г. тези разходи съставляват 2.2 % от всички разходи, то през 1997 г. вече са се увеличили на 4.1 %, почти двойно.¹⁵ Ясно е, че увеличаването на тези разходи е за сметка на намаленото задоволяване на други потребности;

– не на последно място по важност заслужава да се отбележи, че отрицателните социални последици от неблагоприятните условия на труд в националната икономика, в т.ч. и в дейностите на ИС се отразяват върху средната продължителност на живота на населението, която постоянно намалява и е една от най-ниските в Европа.

В заключение, би могло да се обобщи, че социалните предизвикателства на ИС в областта на работната сила и условията на труд засягат най-важната страна от живота на заетите в нейните дейности, а именно предизвикват постоянна ерозия на неговото качество. Определено може да се твърди, че „присъщ“ на ИС за получаването на тези резултати е значителен.

Това предопределя изискването да се разкрият и задълбочено анализират възникващите проблеми в тази сфера и се посочат ефективни пътища за ограничаване на техния източник.

3. Ограничаване на негативните ефекти от икономиката в сянка в областта на работната сила и условията на труд

Мерките за ограничаване на отрицателните социални ефекти от ИС би следвало да се търсят в предпоставките и факторите, породили явлението. Всеки друг подход насочва към палиативни мерки, които не биха довели до радикални решения на проблемите.

¹⁵ Домакински бюджети на домакинствата в България, С., 1998, НСИ. В тази група разходи се включват и тези за хигиена.

Решаващо значение за съществуването на явлениято ИС и поражданите от него социални предизвикателства имат, от една страна, факторът икономически растеж и от друга – законодателната и нормативната уредба на страната, отнасяща се до проблемите на работната сила и условията на труд в преходния период.

Освен това, не по-маловажно е и влиянието на такива фактори, които благоприятстват съществуването на ИС, свързани с провежданата социално-икономическа политика в областта на работната сила и условията на труда. Тук вниманието ще бъде насочено към следните три конкретни групи фактори: а) мерки, провеждани в обществената практика, свързани с повишаване равнището на заетост в националната икономика; б) действия, насочени към редуциране на безработицата, и в) пътища за подобряване условията на труд.

Предприемането на мерки, които оказват влияние върху съвкупното действие на всички посочени фактори, ще създаде необходимата икономическа среда, в която не би могло да съществува и да се развива явлениято ИС в сегашните му размери. Като краен резултат постепенно ще се достигне до легализиране на сравнително голяма част от дейностите на ИС и до стесняването ѝ в приемливи за обществото рамки. По този начин проблемите, предизвикани от сериозните негативни социални ефекти на ИС, ще бъдат омекотени, а някои от тях и решени.

Влиянието на **фактора икономически растеж** в изследваната област се свързва предимно със създаването на нови работни места, с което ще се повиши равнището на заетост на трудоспособното население и ще започне намаляване на безработните в страната. Ще се създадат и условия за развитието на нормален пазар на труда.

Опитът на социално-икономическото развитие на редица напреднали страни в Европа и света показва непосредствената взаимосвързаност и влияния между икономическия растеж и заетостта.¹⁶ Веднага е необходимо да се отбележи, че само със спирането на спада в развитието на икономиката и започването на процес на икономически растеж не може да се очаква автоматично

¹⁶ Вж. Белева, И., П. Добрев, И. Зарева, В. Цанов. Пазарът на труда в България, изд. Горекс Прес, С., 1996, с.12. На базата на този опит се твърди, че при 2 % икономически растеж започва нарастването на заетостта. Например за периода 1980–1985 г. при достигнат средногодишен икономически растеж само от около 1 % в страните от ЕС, заетостта е намаляла с около 1.5 %, а през следващия период – 1985–1990 г. при средногодишен растеж около 3 %, заетостта е нараснала с около 1.5 % годишно. Подобно е положението и в САЩ. През периода 1980–1985 г. при 1.5 % нарастване на БВП, заетостта е нараснала с 1.3 %, а през периода 1985–1990 г. при ръст на БВП от 2.8 %, заетостта е нараснала с 1.5 %.

увеличаване на трудовата заетост и намаляване на безработицата в националното стопанство. От решаващо значение е качеството на икономическия растеж, т. е. към какво са насочени приоритетите на отрасловите и продукто-вите производствени структури – към трудопоглъщащи или към трудоспестяващи отрасли и производства, какви са тенденциите в развитието на двете сфери на националната икономика – материалното производство и сферата на услугите. Решаването на такъв глобален въпрос от развитието на страната изисква да се направят изключително прецизни разчети и задълбочени анализи, отчитащи както съвременното състояние на икономиката на страната, така и реалните възможности и ресурси, с които разполага и на които би разчитала в бъдещото си развитие.

Насоката, в която следва да се развива страната в бъдеще, за да има ефективна съвременна структура на националната икономика и динамичен икономически растеж ясно се очертава при сравнителния анализ на един общ, но твърде важен показател за равнището на икономическото развитие – относителният дял на заетите по сектори на икономиката. (Вж. табл. 1).

От оценката на посочената информация могат да се формулират следните по-обобщени изводи:

1. България е една от страните с най-висок относителен дял на заетите в аграрния сектор. Това говори както за несъвършенството на отрасловата структура на националната икономика и ниското равнище на общото икономическо развитие на страната, така и за сравнително ниската обществена производителност на труда и неефективност на сектора.

2. Обезпокоителна е също динамиката на нарастване на относителния дял на заетите в аграрния сектор. Във всички други страни, посочени в таблицата, този показател показва тенденция на намаление. През първите години на прехода, поради бавното връщане на земята и трудностите при създаването на кооперативни сдружения на доброволен принцип, се снижи производителността на труда в селскостопанското производство. Постепенното връщане на земята предизвика значително пренасочване на заетите към селското стопанство. Този процес продължава и понастоящем, за което говорят данните за 1998 г. – 25.7% от заетите в националното стопанство са в селското стопанство.

3. По отношение на относителния дял на заетите в другия основен отрасъл на материалното производство – индустрията, за България са характерни тенденциите, протичащи и в другите страни, в т.ч. и в развитите пазарни икономики. Предвид обаче сравнително ниското технико-технологично равнище на индустриалното ни производство, в резултат на което страната е

Таблица 1

**Заети лица по икономически сектори в България
и някои страни от Европа и света¹⁷**

(%)

| Сектори | Аграрен | | Индустриален | | Услуги | |
|----------------------------|---------|------|--------------|------|--------|------|
| | 1993 | 1996 | 1993 | 1996 | 1993 | 1996 |
| България | 22 | 25 | 36 | 33 | 41 | 43 |
| Страни членки на ЕО | | | | | | |
| Австрия | 7 | 7 | 35 | 31 | 58 | 61 |
| Белгия | 3 | 3 | 31 | 28 | 67 | 69 |
| Дания | 5 | 4 | 26 | 27 | 68 | 69 |
| Гърция | 21 | 20 | 24 | 23 | 54 | 56 |
| Франция | 5 | 5 | 27 | 26 | 68 | 70 |
| Великобритания | 2 | 2 | 26 | 27 | 72 | 70 |
| Страни от ЦИЕ | | | | | | |
| Хърватска | 5 | 5 | 43 | 39 | 52 | 56 |
| Унгария | 8 | 8 | 31 | 30 | 60 | 62 |
| Словакия | 9 | 9 | 38 | 36 | 53 | 55 |
| Македония | 8 | 7 | 48 | 47 | 43 | 46 |
| Югославия | 6 | 6 | 52 | 52 | 42 | 42 |
| Русия | 15 | 15 | 39 | 34 | 46 | 51 |
| Беларус | 20 | 17 | 38 | 35 | 42 | 48 |
| Северна Америка | | | | | | |
| САЩ | 3 | 3 | 24 | 24 | 73 | 73 |
| Канада | 4 | 4 | 22 | 23 | 74 | 73 |

неконкурентноспособна на външните пазари, все още икономическият растеж е с ниски стойности.

4. Относителният дял на заетите в сектора услуги е много показателен за общото икономическо развитие на България. Анализът показва, че страната е с най-ниска заетост в този сектор, въпреки че тенденцията в динамиката е положителна, нарастването обаче е все още незначително. Световната тен-

¹⁷ Изт.: Trends in Europe and North America, EGE/USR, 1999.

денция показва преобладаващ дял на заетите в този сектор.

Следователно, от изключителна важност за България е при осъществяването на структурната реформа да се приемат правилни решения на въпросите за приоритетите в развитието на отделните сектори, отрасли, подотрасли, производства и дейности, за да се постигне ефективност в цялостното социално-икономическо развитие на страната.

По отношение на **фактора законодателна и нормативна уредба**, свързана с проблемите на работната сила и условията на труд, е необходимо да се отбележи, че той също е особено важен за създаването на съответна икономическа среда, ограничаваща отрицателните явления на ИС в националната икономика.

Освен КТ, който е основният нормативен документ, регулиращ трудово-правните отношения в сферата на труда, през последните 2–3 години се приеха от Народното събрание и други важни закони, а от органите на изпълнителната власт редица нормативни документи, касаещи основните проблеми на работната сила и условията на труд, съобразени с новите изисквания на прехода към пазарна икономика.¹⁸

През тези години бе извършена голяма по обем и съдържание нормотворческа работа по усъвършенстване и привеждане на нашето трудово законодателство в съответствие с трудовото законодателство на страните от Европейския съюз. Продължава ускорената подготовка на редица документи, уреждащи правата, задълженията и взаимоотношенията на трите страни в производствения процес – работната сила, работодателите и държавата.

Би могло да се каже, че по основните проблеми на работната сила в нашата страна са приети относително добри закони и други правно-нормативни документи. Ще бъде обаче неправилно да се твърди, че всичко в тази област е напълно достатъчно, че не липсват пропуски по редица проблеми на труда в съществуващите и новоприемащите се закони и др. правни разпоредби по най-съществените въпроси, свързани с правата, задълженията и правната защита на заетите в националната икономика, по проблемите на безработицата, условията на труда, на работодателите и т. н. Процесът на усъвършенстване на трудово-правното законодателство ще продължи и в бъдеще, защото с измененията на условията, в резултат от реализирането на социално-икономическата реформа в страната през периода на прехода, ще изниква необхо-

¹⁸ Вж. Закон за закрила при безработица и насърчаване на заетостта, ДВ, бр. 120 от 16.12.1997 г.; изм. бр. 123 от 12.12.1997 г. в сила от 01.01.1998 г.; Закон за здравословни и безопасни условия на труд, ДВ, бр. 124 от 23.12.1997 г., в сила от 01.01.1998 г. и др.

димост от адаптация на законите към изискванията на новата икономическа среда. Пропуските и несъвършенствата в законите и цялостната нормативна уредба, касаеща проблемите на работната сила и условията на труд, предизвикват необходимостта от съответно отменяне, допълване и усъвършенстване. Това е перманентен процес, защото и животът в цялото му многообразие е процес на постоянни изменения с тенденция към усъвършенстване. Доказателство за това е подготовката на нови закони и изменения на съществуващите като: Закон за инспекция на труда, изменения в Закона за условията на труд, Закон за малките и средните предприятия (приет от Народното събрание – септември 1999 г.), изменения и допълнения към КТ, който по много клаузи вече не отговаря на новите условия и изисквания на пазарната икономика. Работи се и по подобряване на редица трудово-правни документи, за да се приведат в съответствие с трудовото законодателство на ЕС във връзка с предстоящата интеграция на България.

Следователно, ще бъде неправилно да се търсят причините за съществуването и развитието на ИС и нейните отрицателни социални последици предимно в законодателната и нормативната база. Разбира се, тя има своето място и роля в решаването на тези въпроси.

Например, забавянето на Закона за малките и средните предприятия ограничи възможностите за решаването на много въпроси, което от своя страна е причина за появата и съществуването на дейности на ИС. С приемането на този закон се създават условия, които ще позволят част от дейностите на ИС да се легализират. Този процес е от изключителна важност за националната икономика, защото натрупаните капитали в сферата на ИС ще бъдат сериозен източник на инвестиции за развитие на нови, необходими за страната производства и дейности. С легализирането на дейности от ИС ще се засили и притокът на финансови средства към държавния бюджет и социалните фондове. А повишената ефективност на държавния контрол на тази вече легализирана икономика ще ограничи в голяма степен отрицателните социални последици от дейностите на ИС. По-съществени резерви за това трябва да се търсят в подобряването на дейността на контролните органи, както и на изпълнителната централна и местна власти, отговорни за реализацията на трудово-правното законодателство. Необходимо е да се отбележи, че законите все още не се приемат като задължителни норми в ежедневната дейност на предприятията и фирмите. Много ръководители не са запознати с тяхното съществуване и съдържание. Липсва дисциплина и чувство на гражданска отговорност за тяхното изпълнение. Нарушенията на законите и норматив-

ните документи са масово явление не само в частния, но и в обществения сектор на икономиката. Санкциите за груби и често повтарящи се нарушения не са в размери, които да респектират, и често са предпочитани от голяма част от работодателите. В същото време предвиждане на поощрения и преференции за изправност и коректност при съблюдаването на законите и особено при законното и доброволно легализиране на дейностите от сивата икономика липсва или е незначително и не създава заинтересованост.

Твърде негативен факт е липсата на правна култура в самите наети, които не са запознати със своите права и задължения като участници в производствения процес и дейностите на фирмите и предприятията. Това е една от причините да не предявяват никакви изисквания за своята социална защита.

Другият кръг от фактори, които имат отношение към ограничаване периметъра на отрицателното влияние на ИС върху работната сила и условията на труд, са конкретните мерки, провеждани от централните и местните органи на управление, осигуряващи реализация на стратегическите цели на социално-икономическата политика. Независимо от факта, че тези мерки са подчинени на първичните фактори, характеризиращи стратегията на дадена социално-икономическа политика на развитие, все пак, в зависимост от компетентността и активността на органите на изпълнителната власт, те също могат да играят важна роля за решаването на проблемите, предизвикани от дейностите на ИС.

Това се потвърждава от оценката на провежданата политика в областта на работната сила и по-конкретно при заетостта и безработицата. Трудно и не особено логично е самостоятелното разглеждане на политиката за повишаване на заетостта от тази за ограничаване и ликвидиране на безработицата. При голяма част от случанте, когато се запазват наличните и се създават нови работни места, се въздейства върху ограничаването на броя на безработните.

В България съществува широка гама от активни стратегии на пазара на труда. Машабът на активните мерки обаче все още е твърде ограничен. Може да се отбележи като слабо участието в много програми, като например създаването на нов бизнес, помощите за подвижност и субсидиите за заплати. Като най-масови програми може да се посочат тези за преквалификация и създаване на временни работни места в кризисните райони, с голяма заетост на населението в мините, с наличие на многобройно трудоспособно население с ниска квалификация и безработни от малцинствените групи. От 1997 г. се въвеждат помощи за насърчаване на географската подвижност на безработните. С

тях се покриват 50 % от пътните разходи за максимум 6 месеца при отдалечено работно място от дома. Подобен характер имат и субсидиите за безработни, които могат да се преместят на работа в други райони, с максимален размер от две минимални работни заплати. Наличните данни за получените резултати от насърчаване на мобилността на работната сила не са особено окуражителни, тъй като предлаганите по програмите компенсации за покриване на значителна част от разходите за придвижването не са достатъчни.

Положително влияние за повишаване на заетостта имат разработваните от местните органи на управление Регионални програми за заетост на безработните лица в съответните общини. Те се съставят и реализират под методическото ръководство на Министерството на труда и социалната политика в съответствие с разпоредбите на Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта, както и на Правилника за разработване на програми за заетост, одобрен от МС с протокол № 57 от 21.12.1998 г. Тези програми са краткосрочни (за 1 година) или средносрочни (за срок от 2–3 години). Положителното в тях е, че обединяват средствата както на местните финансови източници, така и на тези, които могат да се получат от централните органи на управление – Държавния бюджет, заинтересованите министерства, централизираните фондове, а също и от дарения от физически и юридически лица, от неправителствени организации и т. н. Дейностите, към които се насочват заетите на новосъздадените работни места, са свързани със сезонни работи, с изграждане или поддържане на инфраструктурни обекти и др. Ако тези програми бъдат изпълнени, приносът им в областта на заетостта и безработицата ще се почувства. Те ще бъдат важна стъпка към решаването на сложните социални проблеми на съответните общини. Разбира се, на фона на чувствителното намаляване на заетостта и високия коефициент на безработица, тези програми реално допринасят за частично решаване на проблемите на работната сила.

Така например, с Програмата на община Златоград за периода ноември–декември 1998 г. се осигуряват 150 работни места. Те представляват един твърде скромнен процент от регистрираните към 31.10.1998 г. от Бюрото по труда /БТ/ в Златоград 3003 безработни (или 23.52 % коефициент на безработица). С Програмата за осигуряване на заетост на безработните лица в община Долна Митрополия за периода 3 март – 31 декември 1999 г. ще се осигури временна заетост на 200 души. Регистрираните от БТ в Долна Митрополия към края на 1998 г. 4843 безработни представляват 18.94 % от трудоспособното население на общината. Същото е валидно и за другите регионални про-

грами на общините в страната. Очевидно, необходимо е при разработването на регионалните програми за заетост да се търсят всякакви „скрити“ възможности за разширяване броя на новите работни места.

Освен тези регионални програми периодично на централно или местно равнище се разработват конкретни програми, насочени към определена дейност или обект, финансирани еднократно или за продължителен срок от външни или вътрешни дарители, частни лица, фондации или дори държавно безвъзмездно финансиране от други държави. Пример за такова финансиране е Програмата „Красива България“, чрез която за продължително време се осигурява работа на значителен брой безработни. Подобни програми се реализират за обекти с екологичен характер, за съхранение, поддържане и реставрация на паметници на културата и други.

Следователно, не бива да се отрича или омаловажава положителният ефект от тези програми. Тяхната реализация би допринесла за реалното намаляване на безработицата и увеличаване на заетостта в страната. Поради това те трябва да бъдат поощрявани и стриктно да се контролира тяхното изпълнение.

Подобни положителни резултати могат да се получат и в резултат на предприемаческата активност на отделни лица, съкратени от обществения сектор на икономиката. Същите с получените еднократно значителни суми при съкращенията създават собствен бизнес. Освен че не увеличават „редиците“ на безработните, понякога създават и допълнителни работни места. И тук следва да се отбележи, че броят на предприемчивите е твърде ограничен и не допринася съществено за решаване на големите социални проблеми, свързани със заетостта и безработицата. Резултатите в тази насока биха били много по-големи, ако банковата система осигурява достъпни и изгодни кредити, с което би се разширила предприемаческата дейност на по-широк кръг хора и би се съдействало за създаването на средна класа в страната. Недостатъчните поощрителни елементи и наличието на тежки лихвени условия на кредитната система ограничават силно възможностите за реализация на предприемаческата активност на хората, а с това и увеличаването на заетостта на трудоспособното население. Кръгът отново се затваря – разширяването на регистрираната и нерегистрираната (скрита) безработица са идеалната среда за увеличаване на неинституционализираната заетост, т. е. за разширяване дейностите на ИС.

Следователно, положителна роля и надеждна насока за ограничаване на ИС и решаване на породените от нея социални проблеми в областта на заетостта и безработицата би трябвало да се търсят в намаляването на данъчните

тежести, в подобряване на условията за кредитиране на предприемаческите дейности в сферата на средния и дребен бизнес и в разширяване и усъвършенстване на системата от поощрения при създаването на нови работни места.

Не на последно място по важност в усилията за осигуряване на работни места и намаляване на безработицата у нас, е усъвършенстването на посредническата дейност на бюрата по труда и на посредническите фирми, осигуряващи работни места както в страната, така и в чужбина. Определено може да се каже, че в тази област има достатъчно законови нормативни решения, но организационната активност по тяхната реализация е все още незадоволителна. Това е една от причините за намаляване на мобилността на работната сила в страната.

В дейността на посредническите институции (държавни и частни), които осигуряват работа извън пределите на страната, съществуват сериозни недостатъци. Те благоприятстват проявите на корупция за сметка на кандидатите за работа в чужбина и силно отдалечават обещаваните условия за работа от реалните. Това се потвърждава от сигналите, появили се в пресата за неспазване трудовите права на заетите в други страни.¹⁹ Поради това е необходимо да се засили контролът върху дейността на посредническите институции за намиране на работа в чужбина, особено на частните фирми и строго спазване на изискването за лицензиране от държавата.

В заключение може да се обобщи, че постигането на желаните резултати от реализацията на политиката за увеличаване на заетостта и намаляване на безработицата, провеждана от централните и местни органи на управление, зависи в известна степен от тяхната компетентност и организационна активност, но преди всичко зависи от фактора икономически растеж. Необходимо е усилията да се насочат предимно към създаването на икономическа среда, благоприятстваща ускоряването на икономическото развитие.

От оценката за състоянието на условията на труд, както и от становищата на повече от 80 % от анкетирани експерти, би могло да се направи извода, че едни от най-значимите социални предизвикателства на ИС в сферата на труда са постоянно повтарящите се груби нарушения на Кодекса на труда и драстичното влошаване на условията на труд.

В Кодекса на труда и в законовата нормативна база, действаща в момента в българската икономика, се съдържат значителни изисквания за осигурява-

¹⁹ Вж. в-к „Труд“ от 03.08.1999 г. „КНСБ и гръцки синдикати ще проверяват фирми нарушители“.

не на здравословни и безопасни условия на труд. Но определено може да се твърди, че много от изискванията на МОТ и до сега не са ратифицирани от нашата страна и не са намерили място в трудовото ни законодателство. При постоянно изменящите се условия в околната среда, в т.ч. и в трудовата среда, под влияние на съвременния научно-технически прогрес, много от досегашните норми за здравословни и безопасни условия на труд са остарели и не отговарят на съвременните изисквания. Дори нормативите на МОТ в много отношения са остарели в сравнение с изискванията на трудово-правното законодателство на ЕС. Ето защо, един от важните въпроси, който се нуждае от осъвременяване с оглед на предстоящото ни интегриране към структурите на ЕС, е разработването на нови нормативни документи, свързани с трудовото законодателство и по-конкретно с изискванията за създаване на здравословна и безопасна трудова среда. Това означава, че следва да продължи работата по допълване и усъвършенстване на съществуващата относително добра законово-нормативна база, свързана с работната сила и условията на труд, в посока към хармонизиране и все по-тясно сближаване с трудовото законодателство на ЕС.

Трябва да се отбележи, че успоредно с недостатъците и пропуските на досегашната нормативна база, действаща в тази област, са допускани и системни и груби нарушения на съществуващите изисквания. Това се потвърждава от резултатите на засилената особено през последните години контролна дейност на ГИТ и РИТ. По-нататъшното активизиране и усъвършенстване на контролната дейност следва да бъде в посока на интегриране с други организации, които имат отношение по тези проблеми – синдикати, Министерство на финансите, Министерство на вътрешните работи, Министерство на околната среда и водите, Министерство на здравеопазването, Министерство на правосъдието и правната евроинтеграция, органи по стандартизация и метрология и др. Необходимостта от интеграция с посочените институции се изисква от комплексния характер на трудовата среда, която се изменя постоянно под влиянието на определена съвкупност от фактори.

Особено важно е да се намерят подходящи начини и форми за контрол на трудовата среда в частния сектор, който в повечето случаи е извън обсега на контролната дейност, а в него се допускат най-много нарушения. Значимостта и важността на този въпрос се определя не само от личния интерес на заетите в националната икономика, но и от гледна точка на обществения интерес, поради опасността от некачествено възпроизводство на нацията, в т.ч. на работната сила в близко бъдеще.

Успоредно с усъвършенстването на контролната дейност, свързана с условията на труда, е необходимо да се разработи цялостна система за действително въздействащо санкциониране при нарушения на трудовото законодателство и на нормативните изисквания за осигуряване на здравословна и безопасна трудова среда, както и на поощрителни мерки при стриктно спазване на тези закони. Тази система от санкции и поощрения следва да бъде достатъчно строга (включително и търсене на съдебна отговорност), за да респектира нарушителите и да създава материална заинтересованост в спазващите закона. Особено строги трябва да бъдат санкциите при неспазване на изискванията за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд при въвеждането на нови обекти.

Целесъобразно е да се положат значителни усилия за подготовка и обучение на работодателите по въпросите на трудовото законодателство. За отстраняване на една от главните причини за трудовите злополуки и нещастни случаи, а именно ниската правна култура на значителна част от работодателите, както и технологичното и здравното невежество на заетите в производството и различните дейности, е необходимо да се организира периодично квалификационна и друга разяснителна дейност за запознаване с нормативната база, свързана с условията на труд, както и с изискванията за спазване на технико-технологичните правила и използване на лични предпазни средства за безопасност.

Информираният за своите права работещ се оформя като активен фактор, задължаващ работодателя да се съобразява с изискванията на законова-та трудова рамка.

Глава четвърта

ГОЛЕМИТЕ НЕЩА – УКРИТИТЕ ДОХОДИ И ДАНЪЦИ – ХВЪРЛЯТ ГОЛЕМИ СЕНКИ

**„Хората ще произвеждат повече,
когато им се разреши да задържат
по-голяма част от това, което печелят“.**

Дж. Гуортни, Рич. Страун

1. „Бумеранговият ефект“ от укриването на доходите и „избягването“ на осигурителните вноски

Най-универсалното проявление на ИС е укриването на доходи. То от своя страна хвърля „сянка“ върху ефикасното функциониране на официалната икономика и формирането на пазарно мислене и поведение. Без да се счита за преувеличено може да се твърди, че глобалният размер на скритите доходи, вкл. изнесените, е толкова внушителен, че ако те участваха в националната икономика по „правилата на играта“, със сигурност тя щеше да „дръпне“ още в първите години на прехода и нямаше да се стигне до „задънена улица“ както в икономическата, така и в социалната сфера.

Върху мащабите на укриване на доходи комплексно влияние оказват всички фактори, въздействащи върху ИС. С по-голяма сила обаче се проявяват икономическите и социалните фактори и по-конкретно тези от тях, които предопределят степента на „достатъчност“ на доходите. Очевидно е, че „недостатъчната достатъчност“ е главният мотив за укриването на доходи, въпреки че на другия полюс има субекти, чиито „мотиви“ са свързани с користната амбиция да демонстрират „величие“ и лукс.

Без да се навлиза в подробности по отношение на ретроспекцията на икономическите фактори, вкл. на тези, произтичащи от финансовата система, целесъобразно е да се посочат по-важните от тях с непосредствено влияние върху степента на укриване на доходи. Това са преди всичко високият икономически спад и хиперинфлацията в края на 1996 г. и началото на 1997 г.; зна-

чителната икономическа фрагментация като следствие от подкопаването на разпределителните и преразпределителните процеси; отклоняването на доходи на населението за изплащане на огромния наследен външен дълг; безскрупулното ограбване на доходите и спестяванията на домакинствата чрез пирамидалните структури и чрез т. нар. „лоши кредити“; засиленият фиск; недостатъчно целенасочената политика на заетостта.

Като функция на икономическите със същата сила и влияние се проявяваха и социалните фактори – високата степен на обедняване на населението, рестриктивната политика на доходите, неефикасната социална защита на рисковите групи и семейства, т. е. съществуващият ограничаващ „социален режим“ особено през първите седем години на прехода, принуди не малка част от населението да укрива доходи, за да оцелее.

Едва през 1998 г. се пречупи тенденцията на спад на доходите. В резултат на постигнатата финансова стабилизация доходите започнаха постепенно да нарастват. Средната работна заплата през 1998 г. спрямо 1997 г. се повиши с 12 %, а само през първите пет месеца на 1999 г. -- с 5.7 % номинално и с 8 % реално. В края на 1999 г. средната работна заплата на работещите в бюджетната сфера се предвижда да се повиши реално с около 20 % и пенсиите – с около 17%. Твърде показателен е фактът, че средната месечна работна заплата в доларово изражение се увличи от 77 дол. в 1996 г. на 105 дол. в 1998 г., а към декември 1999 г. се предвижда да възлезе на около 120 долара.

В най-синтезиран вид положителните изменения в доходите се разкриват чрез индексите на реалните доходи, които за периода 1990–1998 г. показват следните стойности (при 1990=100): 1991 – 61.2, 1992 – 65.6, 1993 – 62.7, 1994 – 55.5, 1995 – 50.7, 1996 – 34.4, 1997 – 29.3 и 1998 – 37.8. Забелязва се известно нарастване с около 5 пункта в 1992 г., след което трайна тенденция на понижаване на реалните доходи, като в 1996 г. в сравнение с 1992 г. понижението е с над 30 пункта. Последващият спад на доходите с близо 5 пункта средно за 1997 г. се дължи на хиперинфлацията в първите месеци на годината. Твърде чувствително е нарастването на реалните доходи само за една година – 8.5 пункта (1998 г. спрямо 1997 г.). Естествено това е началото на процеса на повишаване на доходите, поради което ще бъде пресилено да се твърди, че в близките 1-2 години то ще повлияе върху стесняването на ИС.

Преди да се разкрият **източниците на скритите доходи** от извършваните дейности в ИС е целесъобразно да се направят известни разграничения по отношение на техния характер. Не трябва да се счита, че всички трудови доходи са резултат от участие само в официалната икономика, т. е. че са закон-

ни. Трудови са и някои доходи, получавани от извършване на дейности и в ИС, т. е. те са „полузаконни“ или незаконни. Такива са доходите от оказване на различни видове услуги; доходите получавани като работна заплата от наетите в ИС; натуралните и паричните доходи от производството и продажбата на селскостопанска продукция; доходите от търговия на нерегулирания пазар; хонорари от интелектуална дейност и други.

Аналогично, нетрудови доходи се получават не само в ИС, но и в официалната икономика: от завишени цени; диференциална рента в селскостопанските дейности; от повишаване на работните заплати, несъответстващо на производителността на труда и на финансовите резултати на предприятията, вкл. и в губещи държавни предприятия; премии и награди също несъобразени с приходите на предприятията.

Обект на изследването са скритите доходи както нетрудовите, така и трудовите, получавани от дейности в ИС.

В сферата на производството като основен източник на скрити доходи се оформя трансферът на доходи от държавните предприятия към частните фирми чрез:

- снабдяване със суровини и пласмент на продукцията на държавните предприятия от сенчести фирми, реализиращи огромни скрити доходи;
- привилегирован достъп на частни фирми и лица до активите на държавните предприятия – използване на оборотните и основните им средства за извършване на частни производствени поръчки;
- изнасяне на консумативи и техника;
- предоставяне на услуги със скъпоструваща уникална техника на частни фирми;
- използване на заети от държавните предприятия за извършване на дейности в близки до тях частни фирми;
- продажба на активи на нереално ниски цени за такива фирми;
- отдаване под наем на части от държавните предприятия при неизгодни за тях условия на т. н. паралелни фирми;
- продажба на „бракувани“ оборотни и основни фондове на безценица на същите фирми;
- сключване на фиктивни договори за производство и продажба на продукция;
- предоставяне на интелектуална собственост и фирмена тайна от държавните предприятия на обвързаните с тях частни фирми.

Естествено с посочените конкретни източници на скрити доходи от трансферирването им от държавните предприятия към частните фирми, не се пре-

тендира, че се обхващат всички възможни форми. Резонно е да се зададе въпросът: защо като са известни всички тези източници на скрити доходи не се предприемат съответни мерки? Най-синтезираният отговор е: защото похватите са толкова рафинирани, че е трудно и в много случаи невъзможно да се докаже икономическа престъпност!

Като доказателство за това, че трансферът на доходи от държавните предприятия към паралелни частни фирми се явява основен източник на скрити доходи е и оценката на експертите, резултат от проведеното от нас анкетно проучване. Над 50 % от тях определят този източник като най-съществен и носещ огромни доходи и за двете страни в сенчестите сделки.

Не по-малко скрити доходи се получават и от дейностите, свързани с извършването на приватизация „на тъмно“. В много случаи тя се предшества от умишлено „фалиране“ или от фиктивен фалит. Не са рядкост и случаите, при които най-напред се извършва основен скъпоструващ ремонт за сметка на държавното предприятие, т. е. за сметка на данъкоплатеца, и след това се осъществява скрита приватизация. Възможности за непрозрачна приватизация предоставя и масовата приватизация, особено чрез т. н. работническо-мениджърски дружества.

В производствената практика съществуват още редица източници на „полузаконни“ и незаконни доходи от:

- извършване на нерегистрирана дейност;
- производство на нестандартна продукция;
- незаконно, особено печелившо производство (предимно алкохол);
- пране на пари главно в производствени инвестиции;
- „икономии“ на средства за осигуряване на безопасни условия на труд;
- определяне на ниски работни заплати на наетите;
- наемането на граждански договор (скрит трудов договор);
- заплащане „кеш“ без счетоводно отчитане;
- натурални форми – натурални доходи от домашното стопанство, а във фирмите – допълнително заплащане в натура, т. нар. социални разходи (купони за храна, карти за почивка, транспорт, лекарства);
- сезонна наетост;
- участие в надзорни и управителни съвети;
- дейности с благотворителен характер.

Значителни по размер скрити доходи се реализират и в сферата на пазара. Преди всичко това са доходи от: нарушения на вносно-износния режим и особено от ембаргови операции; продажба на нелегално произведени стоки; про-

дажба на крадени вещи, предимно коли; рекет и спекула; продажба на недвижими имоти; търговия с програмни продукти.

Твърде разнообразни са и източниците на скрити доходи във финансово-кредитната система. Някои финансови субекти забогатяха значително естествено за сметка на обикновения спестител и данъкоплатец чрез: парично-финансови спекулации и особено фалшификации на документация, небезизвестните финансови пирамиди, безпрецедентното източване на банките; лошите кредити, валутните престъпления, избягването на фиска.

Не са за пренебрегване и доходите, неправомерно получени от системата за социална защита. На първо място, това са плащанията от системата за социално осигуряване (при болест, майчинство, трудови злополуки, безработица, пенсии), без да са били внасяни съответните осигурителни вноски. На второ място, това са социалните помощи, които нерядко се изплащат на „социалнослаби“ субекти, които в същото време укриват доходи. Очевидно е, че тези незаконни доходи притежават особено неморален характер – източват се фондовете за социално осигуряване и подпомагане за сметка на действително нуждаещите се от такива социални плащания.

Определени престъпни кръгове се обогатяват неимоверно от черни незаконни доходи (наркотици, хазарт, оръжие), накрънявайки авторитета на държавата и нейните институции.

Във всички сфери на икономическия и обществения живот универсален източник на незаконни доходи е корупцията. Тя е толкова древна, колкото и цивилизацията, но стана обект на по-засилено държавно и обществено внимание у нас в периода на прехода и особено във връзка с утвърждаването на демократичните ценности и изграждането на гражданско общество, които изискват активна политика за ограничаване на корупцията. Поради това считаме, че е целесъобразно да се отдели място за причините и проявлението на корупцията у нас, както и за мерките за нейното по-чувствително ограничаване и постепенно изкореняване на причините за съществуването ѝ.

Корупцията е социално-икономическо явление, присъщо както на развитите страни с пазарно стопанство, така и на страните в преход. Мащабите и формите обаче се различават и са специфични за всяка страна, което предполага, че мерките срещу корупцията у нас не трябва само да се взимат от другите страни, но да се прилагат и такива, произтичащи от народопсихологията на българина.

Световната банка в своя доклад за развитието на света през 1997 г. дефинира корупцията като „злоупотреба с обществено служебно положение с цел

лично облагодетелстване“. В най-общия случай би могло да се синтезира, че корупционните плащания имат за цел по-бързо и безболезнено „справяне“ с нормативните изисквания или тяхното заобикаляне.

Разпространението на корупцията условно може да се измери с индекс на корупцията, въведен от създадената през 1993 г. международна организация „Transparency International“. Той се определя по десетобалната система, като страните с индекс на корупция, клонящ към 10 са с най-ниска степен на разпространение. По тази система за България беше измерен индекс на корупция 2.9. Световната банка обаче не даде официално потвърждение на точността на измерените индекси. В България също се измерват индекси на корупция от „Коалиция 2000“¹, но скалата за измерване е в обратна посока, т. е. колкото повече индексът клони към 0, толкова дадена страна е по-близо до идеала за „общество без корупция“. Измереният за България индекс на корупцията от „Коалиция 2000“ възлиза на 5.9. Очевидно е разминаването на измерените индекси на корупция. И двете скали притежават своята логика, но от гледна точка на възможностите за сравнителен анализ, както на измерените индекси за България, така и между индексите за различни страни, е целесъобразно „Коалиция 2000“ да използва приетата десетобална система на международната организация „Transparency International“. Освен това необходимо е да се отчита, че използването на резултати от социологически проучвания с цел да се характеризира едно такова сложно и многопосочно явление като корупцията е твърде рисковано. За това свидетелства и оповестената класификация за най-корумпираните професии, в която второто място се заема от лекарската професия. Спорен е въпросът дали това е така! Тази класификация не се възприе и от обществото с доверие. За получаването на априори недостоверни данни от подобни социологически проучвания важно влияние оказва не само представителността на извадката от гледна точка на нейния обхват, но и на нейния състав.

Считаме, че за България не е толкова важно да се определи подобен индекс на корупция при това със съмнителна точност. Обществото има свои сравнително точни „критерии“ за оценка на нейното разпространение и е в състояние да прецени в каква посока то се движи. Много по-важно е усилията да се концентрират върху причините за нейното съществуване, както и върху мерките за ограничаването ѝ.

¹ „Коалиция 2000“ бе създадена през 1998 г. от 15 неправителствени организации с цел разработване на план за действие срещу корупцията в България.

Очевидно причините, пораждащи корупция, в основни линии са същите като тези, които предопределят съществуването на всички други дейности на ИС. Като причини с по-непосредствено влияние се открояват: стопанският хаос и разградените държавни институции в началото на прехода и особено през 1996 г.; наличието все още на държавна собственост и възможностите да се използва за лично облагодетелстване; монополът в държавния и частния сектор; недостатъчната прозрачност на приватизацията; икономическото разслоение и произтичащото от него подоходно неравенство; законодателно-контролната недостатъчност; степента на „толерантност“ от страна на държавата и обществото.

Сферите с най-голямо проявление на корупционни действия са свързани с: лицензионните и разрешителните режими на всички равнища; правилата за провеждане на приватизационните търгове; съдебно-наказателните процедури; задълженията на фирмите към държавата (осигурителни вноски, данъци, мита); лобирането за икономически групировки.

Като се има предвид, че корупцията е източник на нетрудови незаконни доходи, социално-икономическите ефекти от нейното разпространение са само в негативна посока. Преди всичко те рефлектират в обществото, в неговите морални ценности, в качеството на социалната среда, в чувството за безнаказаност, но в същото време и за несправедливост. Не по-малки са и щетите за държавата и нейните институции: затруднява се провеждането на ефективна икономическа реформа, затварят се вратите за чуждите инвеститори, създават се неравностойни условия за развитието на малкия и среден бизнес, изземва се част от доходите на предприемачите в този бизнес, което ги принуждава да повишават цените на пазара, присвояват се доходи от населението, и не на последно място всички тези негативни ефекти фокусират върху равнището на кредитния рейтинг на страната.

Настаняването на корупцията под „дебела сянка“ затруднява държавата при опитите ѝ да я отмести поне на „шарена сянка“. Не бихме искали да говорим за „борба“ срещу корупцията, тъй като това съвсем не е същото като „борба с престъпността“. Докато втората има по-ясни очертания, поради сравнително по-голямата степен на измеримост на престъпността, то мерките срещу трудно подаващата се на измерване корупция не би трябвало да се свеждат до „борба с невидимия враг“. Необходимо е държавата и нейните институции да насочат своите действия към основните причини, обуславящи съществуването и разпространението на корупцията, както и да прилагат цялата строгост на закона при разкриване на корупционни деяния.

Подписването от българското правителство през януари 1999 г. на Наказателната конвенция за корупцията², приета от Комисията на министрите на страните от Съвета на Европа през ноември 1998 г. ще разшири международното сътрудничество и ще координира действията на нашата страна с европейските страни.

Най-важното изискване на тази конвенция е насочено именно към една от съществените причини за разпространението на корупцията – несъвършенствата в законите. Съгласно конвенцията, подписалите страни трябва да променят вътрешните си закони и чрез своята законодателна дейност да обявят за престъпление „активния и пасивен подкуп на местни и чужди длъжностни лица“. Извършените изменения и допълнения през 1999 г. в Наказателния кодекс на България са част от привеждането на законите ни в съответствие с разпоредбите на конвенцията.

В публичното пространство се разискват два основни проблема: дали да се разработи отделен закон за „борба“ срещу корупцията и дали да се обособи самостоятелен държавен орган за тази цел или не. Естествено има поддръжници и на двете мнения. Според нас, разработването на отделен закон не е необходимо, а може би не е възможно, тъй като той би трябвало да бъде компилация от вече съществуващи и в процес на разработване закони и нормативни актове, от прилагането на които до голяма степен зависи ограничаването на възможностите за корупция (Наказателен кодекс, Наказателно-процесуален кодекс, Данъчно-процесуален кодекс (предстои да се приеме), Закон за мерките срещу прането на пари, Закон за защита на конкуренцията, Закон за митниците, Закон за малките и средни предприятия, Закон за здравното осигуряване, Кодекс за задължителното обществено осигуряване (предстои да се приеме) и др. Всеки от посочените нормативни актове в по-голяма или в по-малка степен е свързан с различните причини, пораждащи корупция. Усилията на законодателната власт е целесъобразно да се насочат към приемането на изменения и допълнения в този пакет от закони, с цел затваряне на „вратичките“ за навлизане на корупция. Към този пакет от закони се предвижда да се прибави и нов закон срещу неправомерно придобитото имущество, който очевидно ще допринесе за овладяване на корупцията.

По отношение на втория дискуссионен въпрос по аналогичен начин считаме, че обособяването на самостоятелен държавен орган не е необходимо. Де факто органите, свързани с прилагането на посочения пакет от закони ще

² Показателно е, че в този документ липсва думата „борба“.

изпълняват и клаузите, отнасящи се пряко или косвено до корупцията. Друг е въпросът, че държавните органи подобно на приетата „Национална стратегия за противодействие на престъпността“ би трябвало да разработят и приемат национална антикорупционна стратегия.

Трябва да се отбележи, че правителството вече направи първите стъпки със своите действия, насочени към една от главните причини и сфери на разпространение на корупцията – лицензионните и разрешителните режими. Целта е на основата на проверки да се направят предложения за промени в тези регулативни режими. Това е важно държавно действие, с което ще се постигне необходимата степен на либерализация на стопанските отношения и ще се сведат до минимум предпоставките за възникване на корупция в тази сфера.

Съществен е и приносът на сдружения от неправителствени организации, каквото е „Коалиция 2000“. Разработеният от нея план за действие „Чисто бъдеще“ предвижда редица насоки за ограничаване на корупцията: изграждане на обща институционално-правна среда; създаване на нови и усъвършенстване на съществуващите институции и звена с контролни функции; реформа в съдебната система; мерки за ограничаване на корупцията в стопанската сфера; засилване на гражданския контрол.

Многобройните източници на скрити доходи предопределят сравнително високия им размер в рамките на обществото. От този факт произтичат твърде отрицателни социално-икономически ефекти както за държавата и обществото, така и за отделните граждани. Най-синтезираният ефект, пораждащ сериозни социални предизвикателства към обществото, е доходната и имуществена диференциация и свързаната с нея социална стратификация. Укриването на доходи в повечето случаи от по-заможните индивиди създаде „социален вакуум“ в разпределението на доходите в обществото. Те се поляризираха в най-ниските и най-високите стъпала на доходната „стълбица“. Известно изменение на тази тенденция се забеляза от 1997 г. Доказателство за това са стойностите на т. н. децилни коефициенти, измерващи степента на диференциация в доходите. За периода 1992–1996 г. те показват задълбочаване на диференциацията, а от 1997 г. – постепенна тенденция към нейното стесняване (децилни коефициенти: 1992 г. – 5.7; 1993 г. – 6.8; 1994 г. – 6.6; 1995 г. – 7.0; 1996 г. – 7.7; 1997 г. – 7.4; 1998 г. – 7.2).³

В практиката на страните с развито пазарно стопанство най-използваният критерий за социално неравенство е коефициентът на Джини, изчислен на

³ Изчислени по данни от НСИ.

основата на информация за доходното разпределение на домакинствата. Динамиката на неговите стойности за периода 1990–1996 г. е твърде ускорена, което е свидетелство за развитието на силно социално неравенство (коэффициенти на Джини: 1990 г. – 22.8; 1991 г. – 23.5; 1992 г. – 33.1; 1993 г. – 33.7; 1994 г. – 36.6; 1995 г. – 37.8; 1996 г. – 39.0).⁴ Аналогично на измененията в стойностите на децилните коефициенти и коефициентите на Джини показват чувствително понижение от 1997 г., т. е. началото на нова положителна тенденция (1997 г. – 34.1, 1998 г. – 32.1).

Съществуването на позитивни социално-икономически ефекти може да се приеме само при условие, че те се отнасят за скрити доходи при нискодходните домакинства, както и при малкия и среден бизнес. По този начин в по-голямата си част те оцеляха, което в крайна сметка има положителен резонанс в обществото. Като условно положителен социално-икономически ефект може да се приеме и инвестирането на сенчест капитал в официалната икономика.

Процесите, свързани с укриването на доходи и произтичащите от това социално-икономически ефекти, според нас, оформят три порочни кръга от гледна точка на: отделния индивид, държавата и стопанските субекти:

1. Ниски доходи – укриване на допълнителни доходи – избягване на фиска – бюджетен дефицит – ниски доходи;

2. Ощетена държава -- високи данъчни ставки и осигурителни вноски -- работодателите задържат работните заплати – наетите укриват допълнителни доходи – ощетена държава;

3. Третият порочен кръг може да се възприеме като логическо разсъждение от страна на стопанските субекти в случай на добро желание да не укриват доходите си: не укриват доходи – плащат задълженията към държавата – повишават цените на продукцията – стават неконкурентноспособни – получават ниски приходи – укриват доходи.

Синтезирането на връзките в трите порочни кръга дава материал за обмисляне и насочване на държавната политика към въздействие върху техните елементи, като във всеки случай водещ принцип би трябвало да бъде отстраняването на предпоставките, създали тези причинно-следствени връзки, а не „постфактум“ смекчаване на последствията от тяхното протичане.

Провеждането на ефикасна социална политика от държавните органи в значителна степен се затруднява от укриването на парични и натурални до-

⁴ Източник: Бюджети на домакинствата в България, НСИ.

ходи и преди всичко от невъзможността да се определи реално равнището на живот, респ. равнището на бедност. Поради това е необходимо държавните органи да направят приблизителна оценка за размера на укритите доходи в обществото. За тази цел не съществуват преки методи и оценяването е възможно да се осъществи само чрез косвени индикатори и експертни оценки. Възможните косвени индикатори за размера на укритите доходи се свеждат до:

1. Разликата между доходите по статистиката на домакинските бюджети и статистиката на националните сметки.

2. Отклоненията на разходите от доходите на домакинствата – източници на отклоненията са както спестяванията, така и укритите доходи. Би могло да се приеме, че част от спестяванията също са от укрити доходи.

3. Разликата между динамиката на реалните доходи и крайното потребление.

4. Разликата между нетните годишни доходи на населението и размера на годишния стокооборот, вкл. услугите.

5. Разликата между динамиката на реалните доходи и спестяванията.

При установяването на укрити доходи на равнище отделен индивид, най-ефикасният метод е разликата между наличното имущество, степента на неговата луксозност, притежаването на ценни вещи (предмети на изкуството и благородни метали) разхитителният живот, от една страна, и декларираните доходи, от друга. Попълнените през 1998 г. имотни декларации биха могли да бъдат източник на информация за вида и качеството на притежаваните недвижими имоти, а така също и за възможностите за използването им като допълнителен източник на доходи.

Очевидно мерките по отношение на ограничаването на укритите доходи трябва да са насочени към основните предпоставки, даващи възможности за извършване на това незаконно деяние. Освен общовалидните за ИС мерки, необходимо е да се предприемат такива, които имат пряко въздействие върху намеренията и действията за укриване на доходи. Преди всичко като определящ принцип в политиката на доходите трябва да се прилага твърде известната в икономическата теория и практика релация между икономическия растеж, производителността на труда и растежа на доходите. С основание може да се твърди, че този принцип не е намерил реално приложение в нашата икономическа практика. Неговото внедряване е особено наложително от гледна точка на създаването на действащи пазарни механизми. В тази връзка в основата на политиката на доходите трябва да се постави цената на труда. С това ще се установи нов характер на разпределителните и преразпредели-

телните отношения и по-конкретно ще се премине към разпределение според труда. Съобразно този принцип би трябвало да се определят работните заплати в печелившите и в губещите предприятия.

Втори важен лост, регулиращ степента на укриване на доходи, е управлението на релацията „доходи – данъци – доходи“ чрез по-гъвкава данъчна политика в зависимост от „проблемите на деня“.

На трето място, с оглед равнището на бедност е целесъобразно да се разработи механизъм за постепенно „приспособяване“ на минималните доходи, вкл. семейните помощи и добавки към динамичните стойности на екзистенциалния минимум.

Като четвърта, но не по значение мярка, е легализирането на скритите доходи. Конкретните форми, които е целесъобразно да се използват са: облагането им с еднократен данък; законовата възможност за контрол върху банковите сметки⁵, изискване на доказателства за придобиването им само в по-съмнителни случаи; превръщането им в инвестиционен капитал.

На пето място, необходимо е да се „обвържат“ скритите доходи със сферите, откъдето се предполага, че са произлезли, с цел да се установи дали техният източник е скритата заетост. Това се налага, поради източването на средства от системата за социално подпомагане именно от т. нар. „фалшиви безработни“. Във връзка с това е целесъобразно чувствително да се повишат санкциите при установяване на неправомерно получаване на обезщетения и помощи – възстановяването им в многократен размер, както и при по-тежки злоупотреби конфискация на имущество.

Шесто, положителен ефект би имало предвиждането на стимули за гражданите, сигнализирали за укрити доходи, но само с доказателствена информация, при запазване на тяхната анонимност, както и за съответните контролни органи, разкрили по-значителни укрити доходи.

Седмо, с особена актуалност се очертава необходимостта от хармонизиране на законите ни с тези на страните от Европейския съюз с оглед кандидатстването на България за негов член, т. е. налага се въвеждането на „бъдещи клаузи“ в днешното законодателство.

„Избягването“ на осигурителните вноски е със също толкова силен бумерангов ефект, както и укриването на доходи. „Ефектът“ обаче се проявява по-непосредствено и в повечето случаи с много по-кратък социален лаг.

Неосигуряването, респ. непредоставянето на социални плащания на гражданите

⁵ Този въпрос е уреден със Закона за мерките срещу прането на пари.

даните е отнемане на едно от основните права на човека, въздигнато от Европейския кодекс за социално осигуряване (ревизиран)⁶, както и от Европейската социална харта (ревизирана)⁷, които България подписа (1998 г.) и сега предстои подготовка за нейното ратифициране. Основното изискване съдържащо се в чл. 12 от Европейската социална харта гласи: „С цел да обезпечат ефективното упражняване на правото на социално осигуряване, договарящите се страни се задължават: 1. да създадат или поддържат система за социално осигуряване; 2. да поддържат системата за социално осигуряване на задоволително равнище, но не по-ниско от равнището, необходимо за ратифициране на Европейския кодекс за социално осигуряване“.

Очевидно, за да отговори нашата социално-осигурителна система на тези изисквания, предстои да се извърши значителна законодателна и организационна дейност, т. е. да се проведе реформа, съществен етап от която е вече изготвения проект за Кодекс за задължително обществено осигуряване (КЗОО – 1999 г.). За да може да се оценят новите постановки в него, които трябва да създадат и необходимите условия за ликвидиране „избягването“ на осигурителните вноски е целесъобразно най-напред да се синтезират основните проблеми на действащата понастоящем и до края на 1999 г. социално-осигурителна система, позволяващи съществуването и използването на „вратички“ за невнасяне на осигурителни вноски. От гледна точка на това, дали КЗОО ще допринесе за тяхното „затваряне“, би трябвало да се оценява неговата ефективност. Необходимо е да се отбележи, че КЗОО ще бъде част от пакета закони, с които ще се обхванат и деветте основни осигурителни риска. Този пакет включва закони, които вече са приети и други, които ще бъдат приети до края на 1999 г.: Закон за здравето осигуряване; Закон за защита при безработица; Закон за семейните помощи и добавки за деца; КЗОО (включва останалите шест риска).

Осигурителните вноски по своята същност са вид данъчно задължение, т. е. социалноосигурителен данък, с който се захранват съответните социални фондове. Очевидно всяко избягване на „социалния фиск“ предизвиква сериозни трусове в социалноосигурителната система. Във високата степен на задължениост към социалното осигуряване се състои неговият най-важен основен проблем. Това се отнася както за държавните, така и за частните фирми. Големи държавни предприятия не се издължават към социалното осигу-

⁶ Серия „Европейски договори“, № 139, Рим, 06.11.1990.

⁷ Серия „Европейски договори“, № 163, Страсбург, 03.05.1996.

ряване, а в същото време необосновано повишават работните заплати. За периода 31.12.1997 г. – 31.12.1998 г. общата задлъжнялост на държавните фирми се е увеличила с близо 17 %. От друга страна, частните фирми, в които заетите са над 55 %, внасят по-малко от 10 % от приходите по бюджета на Националния осигурителен институт (НОИ)⁸. Това е доказателство, че в частния сектор възможностите за „избягване“ на осигурителните вноски са чувствително по-големи. НОИ е дал възможност на по-големите си длъжници да разсрочат плащанията си. Във всеки случай НОИ се оформи като безлихвен кредитор на държавния и частния сектор, но едновременно с това, за да покрие разходите си по социалните плащания взима банкови заеми. Решаването на проблемите със задълженията към НОИ зависи от степента на събираемост на осигурителните вноски, а тя от своя страна е функция от броя на „затворените вратички“.

Друг важен проблем на социално-осигурителната система е свързан с несъответствието между структурите на приходите и разходите на НОИ. Основен „потребител“ на средствата са пенсиите, а именно вноските за осигуряване за пенсия, особено в частните фирми, се „закътват на сянка“. Постановката в КЗОО за „обособяване на три самостоятелни фонда – „Пенсии“, „Трудова злополука и професионална болест“ и „Болест, майчинство и отглеждане на деца“, има за цел да реши тези проблеми, но очевидно за това ще е необходим известен период от време, докато фонд „Пенсии“ се „напълни“ за 2.4 млн. пенсионери. Демографската ситуация, при която почти 1:1 е съотношението между броя на заетите и на пенсионерите, в значителна степен ще затормозява активите на фонд „Пенсии“.

Превръщането на неравенството „социални плащания – осигурителни вноски“ в равенство е третият основен проблем на социалноосигурителната система, който има по-дългосрочен хоризонт за решаване и е в корелационна зависимост от решаването на първите два проблема.

В крайна сметка всичко се свежда до размера на осигурителните вноски и до степента на тяхната събираемост. По отношение определянето на размера на осигурителните вноски се срещат доста необосновани тълкувания, особено в медиите. Не е достатъчно само да се изтъква, че те са високи и трябва да се намалят. Последното е в зависимост от няколко взаимосвързани фактори – осигурителен доход и стаж, осигурителни случаи и плащания. Размерът на

⁸ По данни от НИС и НОИ.

осигурителните вноски е в строга функционална зависимост от тях и не може да бъде обект на популистки действия и изявления.

По-сложна, респ. по-трудно управляема, е ситуацията с тяхната събираемост. Ниската степен на събираемост води до ощетяване на социалните фондове, от една страна, и от друга – до получаване на незаконни доходи от страна на неиздължилите се субекти.

Ощетяване на социалните фондове означава лишаване от социални плащания не само за тези, за които не са внесени осигурителни вноски, но евентуално и за тези, които са редовни длъжници, тъй като се нарушава глобалното равновесие на фондовете. От друга страна, лишените от социалноосигурителни плащания стават контингент на социалното подпомагане, а това от своя страна ще ощети тези, които са с доходи под гарантирания минимален доход. Очевидно негативните социални ефекти се мултиплицират по веригата и в крайна сметка се повишава степента на бедност.

Кои бяха доскоро и кои все още са най-използваните „вратички“ в действащото законодателство за „избягване“ на осигурителните вноски? Преди всичко те се изразяват в:

- наемане без трудов договор;
- укриване на действителния брой заети във фирмата;
- наемане по граждански, вместо по трудов договор;
- наемане на непълно работно време и заплащане в размер на 50 % от минималната работна заплата;
- наемане с висока работна заплата и осигурителни вноски върху нея само за „един работен ден“ (бременни в края на бременността);
- липса на нормативи за цената на труда по видове категории, професии и браншове;
- внасяне на осигурителни вноски върху минималната работна заплата;
- избягване на социалния фиск чрез натурално заплащане или под формата на т. нар. социални разходи;
- заплащане „кеш“;
- деклариране на нулеви или минимални доходи;
- извършване на документни фалшификации на основата на съществуващите счетоводни стандарти;
- нерегистриране на извършвани индивидуални социални дейности;
- нерегистрирана надомна заетост;
- нерегистрирана сезонна заетост;
- липса на синдикална защита в частните фирми;
- недостатъчна осигурителна култура;

– неинформираност на наетите за собствените им права на социално осигуряване.

За ограничаване на някои от тези форми на „избягване“ на осигурителните вноски компетентните държавни органи предприеха редица мерки чрез промени в съществуващите и приемане на нови нормативни актове. Преди всичко за премахване на осигуряването върху минималната работна заплата от 01.01.1999 г. се въведе долна граница на осигурителния доход от две минимални работни заплати и горна граница от 10, като осигурителната вноска възлиза на 22 %. Въвеждането обаче на „таван“ има двупосочен социален ефект. От една страна, това е един вид облекчаване за лицата с високи доходи, но от друга – в известна степен съдейства тези лица да не укриват доходите си. По отношение на порочната практика „наемане за един работен ден“ бяха извършени промени в Кодекса на труда, отнасящи се до базата за определяне на паричното обезщетение. От 01.01.1999 г. работодателите се задължиха, вкл. и самоосигуряващите се лица да внасят осигурителни вноски от 22 % за периода на временната нетрудоспособност или бременност и раждане. Премахната беше и възможността чрез т. нар. социални разходи (парични и натурални), за които не се правеха осигурителни вноски, да се изплащат възнаграждения, надвишаващи минималната работна заплата. Тази възможност възникна с въвеждането на Закона за корпоративното подоходно облагане, с който не се определя лимит за социални разходи. По този начин се спестяваха осигурителни вноски върху размера на социалните разходи. От началото на 1999 г. се въведе 22 % размер на осигурителните вноски, но само върху паричните социални разходи, дадени „на ръка“ на наетите. Очевидно „вратичката“ не се затвори докрай. Практическото осъществяване на изискването социалните разходи в натура да се прибавят към работните заплати и след това да се изчисляват осигурителните вноски е твърде съмнително и трудно се подава на контрол.

С цел повишаване степента на събираемост на осигурителните вноски, както и по-силно ограничаване на възможностите за тяхното „избягване“, в проекта на Кодекс за задължително обществено осигуряване са включени редица нови клаузи: 1. точно и прецизно е определен обхвата на осигурените лица, вкл. упражняващите свободни професии; 2. осигурителният доход включва всички доходи, получени от трудовата дейност на осигурявания; 3. предвижда се засичане на осигурителните доходи чрез данъчните декларации; 4. въвежда се понятието осигурителен вместо трудов стаж, като увеличаването на осигурителния стаж, респ. продължителността на внасяне на осигу-

рителни вноски ще създаде възможност за укрепване на пенсионния фонд, за регулиране на пазара на труда, за ограничаване броя на насочилите се пенсионери към дейности от ИС; 5. заслужават внимание клаузите, касаещи контрола и санкциите – запор по сметките, изпълнение върху движимите или недвижимите вещи на длъжниците.

По отношение на допълнителното задължително обществено осигуряване положителен момент е данъчното третиране на осигурителните вноски – въвеждането на данъчни облекчения, свързани със Закона за корпоративно-то подоходно облагане, Закона за облагане доходите на физическите лица и Закона за данък върху добавената стойност.

Определено може да се твърди, че с приемането на КЗОО завършва законодателната реформа в социалната сфера.

Въвеждането на здравното осигуряване от 01.07.2000 г. и започналото събиране на здравноосигурителните вноски от 01.07.1999 г., даде хляб за твърде спекулативни мнения относно увеличаването на общата осигурителна тежест. Тя обаче няма да се повиши, тъй като са предвидени компенсационни намалявания на съществуващите осигурителни вноски за пенсионно осигуряване и за осигуряване при безработица. Трябва да се отбележи също, че системата на здравноосигурителните вноски предполага висока степен на събираемост, което от своя страна ще повиши събираемостта и на другите осигурителни вноски.

В заключение, при цялостното изграждане на социално-осигурителната система би могло да се имат предвид и следните по-важни мерки: да се предвиди механизъм, чрез който ще бъде възможно при подобряване на икономическата и социалната среда да се намаляват осигурителните вноски; с цел да се повиши заетостта и се ограничи участието в сенчести дейности, да се предвиди постепенно въвеждане на облекчителни режими (компенсиране на увеличението на осигурителната вноска за пенсия, която е за сметка на работниците, чрез повишаване на основните им заплати или чрез вдигане на необлагаемия минимум); в изграждащата се интегрирана информационна система да се улесни механизма за координация между предвидените в КЗОО три нови фонда, фонд „Професионална квалификация и безработица“ и Здравноосигурителните каси, от една страна, както и между тях и Главно управление на данъчната администрация – от друга.

2. За данъците и митата да не се мисли като за свои пари

За да стане тази сентенция реалност, навярно още много вода ще изтече. Това зависи не само от самите данъци и мита, но особено много и от данъчната култура и поведение на данъкоплатците, а те се изграждат трудно.

Данъчната система е сложен социално-икономически организъм. Връзките ѝ с ИС са двупосочни. От една страна, доходите, получени от дейности в ИС, се укриват и за тях не се плащат данъци, понижава се степента на събираемост, намаляват се приходите в държавния бюджет. От друга – ощетеният в резултат на това държавен бюджет има ограничени възможности да стимулира развитието на малкия и среден бизнес, респ. изваждането му на светло чрез данъчни преференции или понижаване на данъчните ставки и порочният кръг се затваря. Неплащането на данъци захранва икономиката в сянка. Очевидно трябва да се намери баланс между необходимите за бюджета данъчни приходи и данъчната тежест. Това е един сложен процес, който се регулира от механизмите на пазарното стопанство и особено на фиска. Той обаче в значителна степен е затормозен от факта, че преобладаващата част от данъчните приходи отива за разплащания по огромния наследен външен дълг. Неговата сянка още дълго ще тегне над държавата и ще “засенчва” резултатите от нейните усилия за постигане на устойчив икономически растеж – условие за постепенно намаляване на данъчната тежест.

Успоредно с това трансферът на задълженията на предприятията в държавен дълг увеличи данъчното бреме. Просрочените плащания по отделните видове данъци се оформиха като сериозен фискален проблем. Необходимо е също да се отбележи, че данъчните постъпления са предимно от държавните предприятия, което още един път потвърждава, че частният сектор генерира неплащане на данъци. Взаимоотношенията между частния сектор, данъчната система и държавния бюджет станаха трудно регулируеми, в резултат на което част от фирмите от частния бизнес се преориентираха към ИС.

Изследването на връзките между данъците и приходната част на държавния бюджет е едната страна на проблема. Не по-маловажни са и връзките между плащането на данъци и разходната част на държавния бюджет. Прозрачността на бюджетните разходи и контролът върху тяхното ефикасно разпределение ще създадат възможности за намаляване на данъчните ставки, респ. за стимулиране на частния бизнес и постепенното му „връщане“ в официалната икономика.

Очевидна е необходимостта от фискална стабилизация, която да подсили икономически растеж. В най-общия случай, като се има предвид, че основ-

ни източници на приходи в държавния бюджет са косвените данъци и предимно данъкът върху добавената стойност (ДДС)⁹, следван от данъка върху доходите на физическите лица и данъка върху печалбата, е възможно да се формира съответна фискална политика. За правилното насочване и постигането на по-висока ефикасност на фискалната политика е целесъобразно да се систематизират по-общите предпоставки, които обусловиха възможностите за избягване на фиска.

Първо, това е липсата на фискална стратегия и фискална политика през първите години на прехода. Недостатъчна и несвоевременна беше законодателната реакция по отношение на динамичната пазарна ситуация. В основни линии в законите имаше неясни и нееднозначни клаузи, които създаваха възможности за различни тълкувания. Честите изменения и допълнения объркваха данъчното поведение и едновременно с това затрудняваха противодействието от страна на данъчната администрация. Редица постановки в законите позволиха на стопанските субекти, независимо дали функционират в официалната или в ИС да извършват „легални данъчни трикове“, които при положение, че нямаше такива „вратички“ в данъчното законодателство, би трябвало да бъдат санкционирани.

Второ, съществена предпоставка, а обикновено и „оправдание“ за неплащането на данъци, е самата данъчна тежест. Липсват измервания за определяне на общата поносима данъчна тежест и отгук проучване на възможностите за нейното намаляване чрез съответни промени в отделните данъчни закони. Провежданата неадекватна на икономическата среда политика на доходите през по-голямата част от прехода с оглед съществуващата тогава висока инфлация и стагнация, ориентира част от домакинствата към неофициални доходи, което от своя страна сви данъчно облагаемия съвкупен доход.

Трето, все още дискуссионен е въпросът за преференциите като средство за намаляване на данъчната тежест. Привържениците на преференциите смятат, че те са важен инструмент за стимулиране на частния бизнес и чуждите инвестиции. Противниците виждат в тях „вратички“ за данъчни нарушения. Според нас тези две крайни мнения трябва да се срещнат във времето и пространството и тяхната пресечна точка ще бъде балансираното решение.

Четвърто, недостатъчно модернизиранията в организационно, кадрово, информационно и техническо отношение данъчна администрация.

Пето, липсата на строг превантивен и последващ контрол, както и на стимули за данъчните контролни органи.

⁹ За 1998 г. постъпленията от ДДС нараснаха с около 43 %.

Шесто, недостатъчно използване опыта на страните от Европейския съюз, респ. хармонизиране на данъчните ни закони в необходимата степен с европейските.

Седмо, не на последно място е липсата на съответна данъчна култура, поради което новите закони трудно влизат в действие.

От гледна точка на ефикасността на конкретните законодателни действия, които би трябвало да „запушат вратичките“, интерес представляват някои от различните начини за избягване на фиска:

1. Комбинативни връзки между фирми за осъществяване на „кеш“ плащания без съответна документация, прихващане на взаимни задължения, бартерни плащания.

2. Фиктивни сделки между фирми фантоми и реални фирми: веригата обикновено има вида „фирма фантом – реална фирма – фирма фантом“. Фирмите фантоми са регистрирани в съда, но не са регистрирани в данъчната администрация.

3. Укриване на дължими данъци от реални фирми чрез офшорни компании (фирми), т. нар. „данъчни убежища“. Те са „безупречна“ форма за укриване или за плащане на символични данъци, тъй като при тях липсва контрол на оборота, не водят счетоводство, оперират с валута без документация, като при това анонимността на ръководното тяло е запазена. В някои от тях се прилагат минимални изисквания за счетоводна отчетност и за определяне на данъчни ставки, които в повечето случаи са твърде занижени.

4. Липса на данъчна регистрация на подлежащи на данъчно облагане дейности, като последните се прехвърлят в дъщерни фирми без осчетоводяване.

5. Укриване на продукцията, респ. доходи, подлежащи на данъчно облагане чрез „бракуване“ и увеличаване на загубите от продукцията.

6. Намаляване на облагаемия доход чрез отчитане на бъдещи разходи като текущи и приспадането им от финансовите приходи.

Към ограничаване на възможностите и прийомите за избягване на фиска се насочи новото данъчно законодателство, с което в действителност се въведе нова данъчна система в края на 1997 г. Пакетът от данъчни закони имаше за цел постигането на финансова стабилизация и постепенно преодоляване на негативната инерция на икономическите процеси. Въвеждането на валутен борд и по-точно спазването на неговите изисквания позволиха прилагането на нови принципи в данъчните закони, което е важна предпоставка за задействането на реалните пазарни механизми, за промяна във фискалното поведение на данъкоплатците и в крайна сметка за свиването на дейностите

от ИС.

Само през 1998 и 1999 г. бяха приети следните нови закони като елементи на данъчната реформа: Закон за ДДС, Закон за хазарта, Закон за противодействие на финансовите престъпления и нарушения, Закон за облагане доходите на физическите лица. Освен това бяха извършени изменения и допълнения на: Закона за местните данъци и такси, Закона за чуждестранните инвестиции, Закона за акцизите, Закона за държавния финансов контрол. Предстои да се приеме в близко бъдеще и Данъчнопроцесуален кодекс, който ще обединява съществуващите, но в значителна степен усъвършенствани закони за данъчната администрация, данъчното производство и събирането на държавните вземания. Очевидно с неговото приемане ще завърши законодателната данъчна реформа, но в никакъв случай не бива да се пренебрегват или подценяват трудностите, които евентуално могат да възникнат в преходния процес на тяхното внедряване.

Пакетът от нови данъчни закони и усъвършенстването на действащите, както и ефикасният контрол върху тяхното спазване ще имат решаваща роля за легализирането на дейности от ИС. С новите си постановки и с макар и минималното намаление на някои данъчни ставки, новите закони създадоха по-добри шансове за развитието на частния бизнес. Постепенно за фирмите ще се окаже, че по-голяма финансова тежест е да заплащат на експерт-счетоводители, за да намалят облагаемия им доход, отколкото да си платят данъците. Натъкмяването на доходите малко над необлагаемия минимум, разхвърлянето на доходи между „съпричастни“ фирми и лица, променянето на адресни и данъчни регистрации, фалшифицирането на имущественото състояние с цел избягване на имуществени санкции и др. подобни маньоври, по естествен път ще се сведат до минимум и ще отпаднат като форми за избягване на фиска.

Какви са главните нови моменти в отделните данъчни закони и затварят ли те „вратичките“ за извършване на незаконни действия?

1. Закон за данък върху добавената стойност

Преди всичко трябва да се отбележи, че новият ЗДДС в значителна степен е хармонизиран с европейското законодателство. Този факт създава възможности за прилагане на действително ефикасни пазарни механизми.

Един от най-дискутираните въпроси при изготвянето на ЗДДС беше свързан с размера на данъчната ставка. Отчитайки, от една страна, че ДДС е основен източник на приходи в държавния бюджет и от друга – необходимостта от стимулиране на частния бизнес като се повишат постъпленията от

косвените, вместо от преките данъци, взетото решение да се намали данъчната ставка от 22 % на 20 %, може да се приеме като нова глътка въздух за стопанските субекти.

В сравнение със страните от ЕС, в които данъчната ставка се движи в границите от 16–18 %, определено може да се твърди, че новата данъчна ставка е съобразена с положителните промени в нашата икономическа действителност и от тази гледна точка разликата от около 3 % е твърде приемлива.

Важен момент в новия ЗДДС е въвеждането на праг за регистрация – оборот над 75 млн. лв., а за износители – над 50 млн. лв. или ефективно внесен основен капитал над 1 млн. долара. Положителните ефекти по отношение ограничаването на сенчестите дейности се изразяват в: пресичане на възможностите за източване на ДДС от бюджета от фирми без реална стопанска дейност; въведеният праг стимулира фирмите да изваждат на светло сделките си с цел да достигнат прага, а оттук и да получат възможността да ползват данъчен кредит. Във връзка с това трябва да се отбележи, че съществува известна опасност от фиктивни сделки, с които да се достигне прага. Неговото въвеждане би трябвало да се оценява като ограничително изискване с временно действие. След като постигне своето предназначение прагът за регистрация по ДДС е възможно да отпадне.

Друг стимулиращ доброволната регистрация на фирмите и едновременно ограничаващ извършването на злоупотреби момент е възможността да се ползва по ЗДДС, т. нар. данъчен кредит – фирмите износителки на над 30 % от продукцията си имат право на 45-дневен срок за възстановяване на ДДС. С тази клауза се осигурява разширяване обхвата на фирмите, ползващи данъчен кредит (в предишния закон прагът беше „над 50 %“), както и неговото ускорено възстановяване. По отношение на възстановяването на данъчния кредит в закона са заложили „капани“, чиято цел е да осигурят легитимност на фирмите. При неизпълнение на съответните изисквания, като наличието на редовно осчетоводяване, доказване по банков път разплащане с доставчика, предоставяне на данъчните органи информация за доставчика, възстановяването на ДДС може да се преустанови. По този начин се ограничава незаконното източване на ДДС от държавния бюджет.

Въпросът с възстановяването на ДДС има и друга не по-маловажна страна. От значение за уреждането на взаимоотношенията между фирмите и данъчните органи е степента на коректност и прецизност от страна на тези органи при спазването на срока за възстановяването на данъчния кредит. Това предопределя и коректността на фирмите и тяхната мотивация да плащат или не данък.

Съществен момент, който в значителна степен допринася за ограничаване на сенчестите дейности и похвати са предвидените имуществени санкции за нарушителите по ЗДДС.

2. Закон за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО)

От гледна точка на влиянието на клаузите в закона върху насърчаването на бизнеса и изваждането му на светло значимост имат следните основни постановки:

– измененията в данъчната ставка – за две години тя се намали от 36 % на 27 % (от 01.01.1999 г.), което за този кратък период е чувствително намаление; пристъпването към ново понижаване на данъчната ставка е въпрос на комплексна оценка както на състоянието на държавния бюджет, така и на съвкупното действие и ефектите от всички данъчни закони, като при това трябва да се отчита, че данъчната ставка у нас се равнява на средния размер в европейските страни;

– промените в закона, отнасящи се до възможността да се преотстъпват 10 % от данъка върху печалбата, когато се увеличава фирмения капитал, т. е. т. нар. „инвестиционен портфейл“, при условие че тези средства се използват за придобиване на масивни сгради и съоръжения, т. е. на дълготрайни материални активи; преотстъпването от държавата на средства за фирмите в същност представлява инвестиционен данъчен кредит; засега той се ползва от фирми, намиращи се в общини с равнище на безработицата по-високо от средното за страната, в резултат на възникването на структурна безработица при закриването на губещите предприятия; целесъобразно е приложението на този казус постепенно да се разшири с цел стимулиране на малкия и среден бизнес в цялата страна;

– насърчаването на вноса на капитали, на националните и чуждите инвеститори, които създават нови работни места, както и ограничаването на условията, които допускат износ на национален доход, е особено важна постановка, което би трябвало да бъде застъпено в закона с по-голяма ефикасност;

– въвеждането на авансови вноски създаде възможност за по-равномерно постъпване на средства в бюджета, в резултат на туширане влиянието на сезонните фактори;

– уточняването на кръга от данъчно задължените лица, както и пълното обхващане на всички източници на приходи, има превантивен характер и намалява значително вероятността за заобикаляне на закона;

– премахването на данъчните преференции в редица случаи може да се тълкува и като затваряне на „вратички“ за нарушения; следователно на мак-

роравнище е възможно ефектът от премахването да е по-голям, отколкото насърчаването на бизнеса чрез данъчни преференции;

– социалната насоченост на закона, изразяваща се в преотстъпване на данък върху печалбата на предприятия на инвалиди и трудоустроени лица;

– признаването на вноските от работодателите за доброволно пенсионно осигуряване, както и за здравно осигуряване като разходи на фирмите, т. е. тези вноски се освобождават от данък върху печалбата, е стимул с двупосочни измерения.

3. Патентен данък (ПД)

Патентният данък е основен инструмент за облагане на дребния бизнес с годишен оборот до 75 млн. лв. С цел да се разшири данъчната основа е целесъобразно да се обмисли възможността за вдигане на прага, при което фирмите да имат право да избират по кой данък да се регистрират – по ПД или по ДДС.

Патентният данък е вид паушален данък, т. е. с фиксиран годишен размер. Положителните факти от това решение се изразяват в: повишаване ефективността на данъчната администрация; улесняване на контролната дейност и повишаване на нейната ефикасност; по-висока събираемост на данъците; избягване на възможността за укриване на доходи, тъй като данъчната тежест не зависи от техния размер; ограничаване влиянието на фактора „данъчна култура и морал“; свеждане до минимум на възможностите за корупция от страна на данъчните органи; стимулиране ефективността на дребния бизнес, тъй като разпределянето на данъчната тежест върху по-високи приходи в крайна сметка означава реалното ѝ намаляване.

4. Закон за облагане доходите на физическите лица

Този закон съдържа нови и по-съвременни принципи и постановки в сравнение с отменения от него закон за данъка върху общия доход. Ежегодното увеличаване на необлагаемия минимум и при това в условия на твърде ниска инфлация представлява чувствително облекчаване на физическите лица с ниски доходи. Новата данъчна схема е с по-малко „етажи“, като реалната данъчна ставка на най-високия етаж беше намалена от 50 % на 40 %. Тези облекчения са предпоставка за деклариране на доходите. Целесъобразно е да се предвидят облекчения за семействата с деца в зависимост от техния брой.

Съвкупността от новите данъчни закони действително допринася за реално затваряне на „вратичките“ и на „кранчетата“ за източване на средства от държавния бюджет. Доказателство за това е повишената данъчна събираемост, което от своя страна е важна предпоставка за пристъпване към ново намаляване на данъчните ставки.

Проблемът, свързан с измененията в данъчните ставки, винаги е бил актуален и един от основните елементи на фискалната политика. Нейната главна цел е данъците да бъдат платими, което означава, че фирмите имат стимули за своя бизнес, излизат от сенчестите дейности и се издължават към държавата.

В тази връзка особена важност придобива въпросът за определянето на т. нар. пределна данъчна тежест, респ. ставка. Важността на този въпрос се потвърждава и от факта, че по-ниското равнище на данъчните ставки е един от основните източници на икономически растеж. За страни със сравнително ниска пределна данъчна тежест от около 30–35 %, темпът на нарастване на brutния вътрешен продукт е около 4 %.¹⁰ Следователно, ключовата дума за размера на пределната данъчна тежест е стимулиране на предприемаческата активност. В противен случай възможните варианти за стопанските субекти с негативен ефект за държавата се свеждат главно до: износ на капитали, преминаване към дейности от ИС и неплащане на данъци.

За измерване на съвкупната пределна данъчна тежест не е възможно да се определи един единствен статистически показател. Освен това, начинът на определяне на пределната данъчна тежест на макроравнище трябва да се различава от този на мезо- и микроравнище, т. е. на равнище предприятия и физически лица. В данъчната практика на европейските страни като измерител се използва относителният дял на данъчните приходи в БВП, който средно за тези страни за 1996 г. възлиза на 38 %, т. е. висока данъчна събираемост.¹¹ За България този дял за периода 1995–1997 г. е възлизал средно на около 26 %, а за 1998 г. нараства на 32.7 %.¹² Определената съвкупна пределна данъчна тежест (норма) може да се използва като база за диференциране на данъчните ставки по отрасли, с оглед на насоките на структурната реформа. Преференциални данъчни ставки е необходимо да се предвидят за селското стопанство, текстилната, хранително-вкусовата и мебелната промишленост, туризма.

На равнище предприятие данъчната тежест може да се определи като съотношение между платените данъци и приходите, а за физическите лица – между данъците и индивидуалните доходи.

По отношение на съществуващия досега дискуссионен въпрос от типа „кошката или яйцето“ относно това, кое е определящото – намаляването на

¹⁰ Гуортни, Дж., Рич. Страуп. Какво всеки трябва да знае за икономиката и просперитета, 1994.

¹¹ Андреева, Д. Българската данъчна политика: настояще и перспективи, доклад на конференция „Данъчната реформа“, С., 1997.

¹² По предварителни данни за 1998 г. от НСИ и МФ.

данъчните ставки или повишаването на събираемостта на данъците, би могло да се твърди, че вече не е на дневен ред. Въпреки нужната предпазливост, свързана с необходимостта да се възстановят загубите от югокризата и да се запази финансовата стабилност, налице са редица важни предпоставки, които позволяват намаляване на данъчната тежест. Това са преди всичко очакванията за икономически растеж, основаващ се на финансовата стабилност, високият фискален резерв, ниската инфлация, балансираният „Бюджет’99“ и не на последно място повишената данъчна култура и коректното данъчно поведение.

Намаляването на данъчните ставки, както и предвиждането на насърчителни данъчни облекчения за инвеститорите е правилното решение при сегашната икономическа и социална среда. Целесъобразно е също фискалната политика в близко бъдеще да включва и следните по-важни мерки:

- разширяване на данъчната база не само чрез намаляване на данъчните ставки, но и чрез прецизно дефиниране кръга на задължените лица във всички данъчни закони;
- балансиране на фискалната и стимулиращата функция на данъчното облагане;
- стесняване на преразпределителните функции на фиска;
- въвеждане на „данъчна амнистия“ в определен срок за минали данъчни задължения;
- омокотяване на „студената прогресия“ в ЗОДФЛ, с което ще се ограничи участието в ИС;
- използване на ефекта „изпускане на парата“ чрез съответни преференциални режими;
- повишаване професионализма на данъчните служители;
- обвързване на работните заплати с данъчната събираемост;
- създаване на механизъм за съпоставяне на декларираните доходи с равнището на жизнения стандарт;
- усъвършенстване на организацията за „прибиране“ на данъците.

Необходимо е отново да се отбележи, че законодателната данъчна реформа ще завърши с приемането на Данъчнопроцесуален кодекс. Обединяването на трите действащи закони (за данъчната администрация, данъчното производство и държавните вземания) се извършва с цел да се координират и ускоят административното и съдебното производство при ясно посочване пратата и задълженията на данъкоплатците.

Разработеният проект на Данъчнопроцесуален кодекс предвижда създаването на Агенция за публични вземания с териториални подразделения с

цел повишаване събираемостта на данъците. В кодекса се предвиждат също възможности за разсрочено плащане на данъците и за по-съвременен начин за подаване на данъчните декларации. С него ще се постигне по-висока степен на съгласуване на контролните данъчноадминистративни служби – Службата за предотвратяване и разкриване на данъчни нарушения, която фактически изпълнява функции на данъчна полиция, Службата за „големите“ данъкоплатци и др. Ето защо е необходимо да се ускори приемането на Данъчно-процесуалния кодекс.

Обвързването на данъчната полиция с отдела за митнически и валутни нарушения и с Държавния финансов контрол, както и формирането на финансова полиция, ще позволи контролната дейност да придобие нови изменения. Тя ще има превантивни и последващи функции и по отношение на корупцията.

В заключение на изследването на връзките между данъците и ИС, трябва да се отбележи, че от особено важно значение е преразглеждането на санкциите по всички данъчни закони с цел да се прекрати практиката фирмите и лицата в редица случаи да предпочитат да си плащат глобите вместо данъците.

Това изследване е целесъобразно да се допълни и с връзките между митата и ИС. Митните плащания по своята същност са косвени данъци и тяхната основна функция е осигуряване на приходи за държавния бюджет. Трябва да се отбележи, че в определени периоди обаче в зависимост от необходимостта да се защити собственото производство от вносни стоки, би трябвало митата да изпълняват и протекционистична функция, без да се намаляват приходите за бюджета, т. е. целесъобразно е в такива случаи да се постигне баланс между двете функции на митата. Това е възможно чрез маневриране на техните размери за различните вносни стоки. При поставянето под „митническа закрила“ е необходимо твърде обосновано да се направи избор само на нови перспективни производства и да не се допусне защита на губещи и незаконни производства. Трябва да се има предвид, че протекционизъм е възможно да се осъществява и чрез други икономически и финансови лостове като фискалната политика и преди всичко чрез данъчни преференции, кредитната политика чрез облекчени условия за отпускане на кредит.

В какво по-точно се изразяват връзките между митата и ИС?

Избягването на митата частично или пълно, особено при акцизните стоки, е *par excellence* икономика в сянка. Естествено ефектите са двупосочни: от една страна, се намаляват приходите в държавния бюджет, а от друга – вносителите реализират сенчести доходи. Тук обаче трябва да се посочи и услов-

но положителният ефект от неплащането на мита, който се проявява в сферата на потреблението – по-ниските цени на вносните стоки повишават тяхната конкурентноспособност и продаваемост. Пак от гледна точка на потребителите този положителен ефект рефлектира и върху цените на вътрешния пазар на подобни стоки от местно производство. Това от своя страна обаче ощетява българските производители, демотивира производствената им дейност и често те се насочват към дейности от ИС. В случай обаче, че вносните стоки са с платено мито, то тогава техните цени ги правят по-малко конкурентноспособни и местните производители на подобни стоки реализират печалби от продажбата им, а с това се осигурява увеличаване на бюджетните приходи чрез повишеното плащане на данъци. Тук съществува обаче възможност местните производители да реализират и сенчести доходи. В крайна сметка вносителите, преследвайки собствените си интереси използват възможностите за заобикаляне на закона. Главните схеми за спестяване на митни сборове се изразяват в:

- нерегистриран внос/износ;
- фиктивен износ от фирми фантоми с фалшиви митнически декларации и източване на средства от ДДС в значителни размери;
- фалшификации на други митнически документи;
- занижени облагаеми стойности чрез двойни фактури; съществуващата тяхна долна граница очевидно не изпълнява ефикасно своето предназначение – целесъобразно е тя да се актуализира през по-чести периоди; освен това не е решен прецизно въпросът за необходимите съответствия между фактурираните стойности и текущите цени;
- използване режима на временен внос;
- неверни тарифни номера, с което се преминава в група стоки с по-ниски тарифни ставки;
- прекарване на стоки през офшорни фирми;
- посочване в митническите декларации на неверен произход на стоките – визират се държави, с които имаме споразумения за преференциално облагане;
- контрабанда – тя е най-тежкото митническо престъпление и е свързана с корупция в митниците и полицията: доказателство за това е фактът, че смените на длъжностни лица в митническите и полицейските органи не винаги довеждат до „предизвестено“ рухване на контрабандните канали; порочният кръг се свежда до факта, че митничарите са тези, които пускат и които разкриват контрабандния внос; контрабандните удари са предимно с акцизни

стоки – цигари, кафе, захар, горива; освен значителното оцетяване на бюджета, когато контрабандните стоки са суровини за местното производство е възможно да се сринат съответните отрасли, както и свързаните с тях по технологичната верига производства. Не по-малко важно е, че контрабандният внос е източник на нелоялна конкуренция, поради което възпира чуждите инвеститори.

В нашата митническо-полицейска контролна практика успешно са разкрити и унищожени редица контрабандни канали. Това обаче съвсем не означава, че проблемът е решен. Твърде трудно е да се разкрие и докаже виновността на митничарите, които, познавайки закона и възможните за заобикаляне „вратички“, излизат „сухи“ от ситуацията.

Новият закон за митниците (01.01.1999 г.) създава възможности за усъвършенстване организацията на митническата дейност и на тази база правовите рамки за установяване на митническите нарушения. Естествено, законът за митниците колкото и предвидливо да регулира митническите ангажименти, контрол и санкции за нарушителите, „остроумието“ на вносителите практически трудно може да се ограничи.

Посочените схеми за избягване на митата насочват митническата политика към конкретни мерки срещу заобикалянето на закона както от вносителите на стоки, така и от съответните длъжностни лица.

Основен елемент на митническата политика е системата за контрол. Както вече се отбеляза, тя се затруднява значително, поради създадените на „трипартитна“ основа (митници, полиция, нарушители) канали за движение на стоки, вкл. забранени от закона, през митническите контролни пунктове.

Съгласно националната стратегия за влизането на България в ЕС, митническото законодателство – Законът за митниците и правилникът за неговото прилагане са съобразени с основните постановки на законодателството в страните-членки на ЕС по отношение на системата за контрол. Със закона се въвежда по-опростена процедура за деклариране и обмитяване, което улеснява контролните органи. Законът за митниците предвижда извършването на селективен митнически контрол на базата на електронен анализ на дейността на вносителя, както и на получателя на стоките. Важно място трябва да заеме и т. нар. контрол върху контролиращите органи като освен предвидените в закона санкции, те да попадат и под клаузите на Наказателния кодекс, особено при разкриването на корупционни сделки.

Друг важен елемент на митническата политика е постигането на баланс между намесата на държавата и либерализацията на вносно-износния режим.

По-голямата либерализация създава условия за заобикаляне на нормативната уредба, но успоредно с това силното затягане на режима увеличава митническите престъпления. Либерализацията на вносно-износния режим е ангажимент, поет като част от ангажиментите на България по правилата на Световната търговска организация. Освен това тя се основава на статута на страната като асоцииран член на ЕС. Приемането на България в ЦЕФТА предостави облекчителни условия за българските търговци – от една страна, дава възможности за увеличаване на износа, а от друга – за понижаване размера на митническите такси.

В тригодишното споразумение с МВФ също са включени изисквания за ускорено либерализиране на търговския режим, намаляване на намесата на държавата и на бюрокрацията, премахване на излишни разрешителни регистрации.

Въвеждането на стандартизирана търговска документация се подпомага от ЕС чрез програмата ФАР и по-конкретно чрез плана „Шифтър“.¹³

Съществен елемент на митническата политика, с особена значимост, е окончателното изграждане на информационната система в митническите учреждения. Това е сравнително по-бавен процес, тъй като тя ще включва няколко подсистеми: митническо оформяне, финансово-счетоводна, интегриран информационен модул с други ведомства и управленска подсистема, обхващаща всички равнища на митническата администрация.

Накрая, бихме искали да акцентираме върху едно интересно разсъждение за преференциалната структура на вноса, респ. на митата: когато една стока можеш да внесеш по-евтино, отколкото сам да я произведеш, е по-добре да я внесеш, а собствените ресурси използвай за производство на други стоки, които можеш да произвеждаш по-евтино и да изнесеш с печалба.¹⁴

Очевидно, митата са не само просто бюджетен приход, те могат да се използват като икономически лост за регулиране на вноса с оглед на целите на структурната реформа, вкл. стимулирането на нови перспективни производства. Те също са действителен инструмент за регулиране и ограничаване на икономиката в сянка.

¹³ Ричард Шифтър – специален съветник на американския държавен секретар за Югоизточна Европа.

¹⁴ Гуортни, Дж., Рич. Страуп. Цитираната публикация.

Глава пета

ИКОНОМИКАТА В СЯНКА И ЗАЩИТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ

**„Бизнесмените често заговорничат
срещу потребителя“**

Адам Смит

Едно от основните, признати от цивилизованите общества права, както и съществен елемент на обществената и икономическата среда, е утвърденото от Международната организация на потребителите към ООН право на населението на избор на безопасни стоки и услуги при конкурентни цени и гарантирано качество. Съгласно „Ръководните принципи за защита интересите на потребителите“ на ООН, правителствата се задължават да определят свои първостепенни задачи за защита на потребителските интереси в съответствие със социално-икономическите условия в страната, насочени към предотвратяване на риска за здравето, живота и имуществото на потребителите, както и към осигуряване и защита на икономическите им интереси. Особено актуален е този въпрос за страните в преход, характеризиращи се с недостатъчно развита пазарна икономика, липса на ясно и твърдо установени правила и критерии на пазара, неразвита конкуренция, относително ниско равнище на административния и най-вече на обществения контрол и все още недостатъчно съвършена нормативна уредба, позволяваща лесното и „ефективното“ ѝ заобикаляне.

От гледна точка на накърняване интересите на потребителите, немаловажно място заема ИС и по-специално следните ѝ елементи:

– незаконни производство и внос, включващи забранени от закона стоки и услуги, от една страна, и законни дейности, извършвани от неоторизирани за целта лица, от друга;

-- полулегални, частично или изцяло нерегистрирани дейности по внос, производство и продажба на стоки и услуги, включващи всевъзможни начини за избягване на сертифициране, на качествен, технически, санитарно-хигиенен контрол, на неспазване условията за производство, съхраняване и опаковане на стоките, както и на производствените стандарти и други;

– „неформалният“ сектор, включващ представителите на дребния, предимно семеен бизнес, охарактеризиран с наложилия се в последно време термин „домашна фабрика“; лица-“лаици“ в търговията и обслужването, за които те не са основен вид дейност, като последната е подчинена единствено на стремежа им за материално облагодетелстване с цената на съмнителни средства, водещи често до ощетяване на потребителите.

Трудно е, а почти и невъзможно, да се определи дялът на ИС, изградена на основата на различни измами на потребителите чрез търговия с некачествени, фалшиви, опасни за здравето и за живота на хората стоки и услуги, нелоялна конкуренция, злоупотреби с монополно положение, спекулативни прояви, свързани с произхода и регистрацията на стоките, тяхното качество и цени. Резултатите от проведените в страната изследвания от екипи на БАН и НСИ на феномена „икономика в сянка“ отразяват опитите за нейното измерване на първо място като дял в БВП и на второ – като обем на укривани доходи или произведена продукция по видовете сенчести дейности. Неизмеримо по-сложно е оценяването на социално-икономическото въздействие на ИС върху населението и по-специално в качеството му на потребител. За изясняване на нейните ефекти целесъобразно е да се сондира мнението на експерти в съответните области и да се извърши аналитично проучване на нормативната уредба и на пазарната ситуация в страната. Преди да се анализират конкретните проявления на ИС, свързани с влиянието ѝ върху потребителите и мерките за нейното ограничаване, необходимо е да се оцени нейната роля и отражение върху цялостното развитие на сферата на потреблението.

1. Социални въздействия на икономиката в сянка върху сферата на потреблението

Най-чувствително от гледна точка на потребителите ИС се проявява в сферата на търговията както външната (най-вече контрабанден внос на акцизни стоки и на стоки с неизяснени произход и качество), така и вътрешната. Следват жилищното строителство, услугите, производството¹. В сферата на производството като най-засегнати от „сенчестите“ прояви може да се посочат следните отрасли: лека, хранително-вкусова, химическа, фармацевтична и козметична промишленост, нелицензирано производство на акцизни

¹ Тези изводи се потвърждават и от резултатите от проведеното от нас експертно анкетно проучване, които ранжират сферите на проявление на ИС приблизително в същия ред.

стоки – цигари и алкохол. Очевидно е, че всички отбелязани сфери, най-силно засегнати от ИС, непосредствено рефлектират върху потребителя, тъй като:

– обхващат дейностите, насочени към и обслужващи именно потребителския пазар – производство и продажба на храни, лекарства, козметика, химически препарати, домакинска техника, жилища и т. н.;

– проявяват се предимно под формата на неспазване на изискванията и нормите за качество и безопасност на продукцията с потребителско предназначение; незачитане на стандартите; производство на нетрайни продукти; ценови злоупотреби.

Какви са по-важните социални въздействия или по-скоро предизвикателства на ИС за българския потребител? Предизвикателства, защото сравнително трудно е да се определи нейното въздействие като изцяло негативно във всички области на общественоекономическия живот. Влиянието на ИС би трябвало да се оценява по-скоро двойко, отчитайки както отрицателните, така и положителните (макар и в много случаи условно) социални последици от нейното развитие, а често и тяхното преплитане.²

От по-глобалните за обществото негативни въздействия на ИС в сферата на пазара и потреблението се откроява развитието на чувство за правен nihilism както в представителите на бизнеса, така и в самите потребители.

В първия случай то довежда до нарушаване на основния принцип на пазарната икономика „купувачът е бог“ и трансформирането му в „бизнесът е над всичко на всяка цена“. Това води до скрито монополизиране на пазара, ограничаване и лишаване от конкурентноспособност на стопанската дейност и най-вече до утвърждаване и разгръщане на нелоялна конкуренция спрямо коректните, т. е. спазващите законовите и нормативни разпоредби фирми, бизнесмени и търговци, което на свой ред принуждава последните също да нарушават „правилата на играта“. Нелегалният внос, поради неплащане на митни сборове и ДДС, „удря“ върху българския производител и също така създава условия за нелоялна конкуренция.

Самите потребители, осланяйки се на същото чувство на вседозволеност и вследствие създадената донякъде изкривена представа за начина на функциониране на пазарната икономика, участват в различна степен в нелегални дейности или по-точно толерират, а по този начин генерират ИС: практичес-

² На същото мнение са и повечето автори на научни и експертни разработки по въпроса за икономиката в сянка („Нерегламентираната икономическа дейност“, колективна разработка на Икономическия институт на БАН, 1997; Стойков, Ив., Ал. Димитров, П. Димитрова. Скритата икономика в България, С., 1998; Скритата икономика през погледа на експертите, анкетно проучване на НСИ, 1998 и др.), както и авторите на настоящата монография.

ки всички купуват алкохол и цигари, ясно осъзнавайки, че те са внесени нелегално в страната; пазаруват стоки от амбулантни търговци, без да се интересуват от техния произход; използват услуги на нелицензирани или нерегистрирани лица и т. н. Поддържането на сравнително висок дял на ИС в страната означава, че продукцията ѝ намира широк пазар. Разбира се, това не винаги е следствие на съзнателни действия на потребителите: при ниските доходи на значителна част от населението то е донякъде принудено да консумира некачествени или нелегални продукти на по-ниски цени. А известната английска поговорка „Не съм толкова богат, че да купувам евтино“ едва ли е подходяща за нашите условия.

Недостатъчното доверие на обществото в предимствата на пазарната икономика тласка участниците в стопанския живот да се пренасочват към незаконни или полулегални дейности, поради необходимостта да „отговорят“ на наложената неполяна конкуренция на бизнеса в сянка. Това води и до косвено ощетяване на потребителите или по-скоро на икономическите им интереси чрез неправомерно разпределение на обществения доход в резултат на присвояване на значителна негова част от нарушителите на фискалната дисциплина и на пазарните принципи. Вследствие на това, налице е значителна диференциация и деформиране на потреблението на населението както от гледна точка на неговите обем и структура (близо 50 % от населението купуват предимно само хранителни продукти и плащат необходимите комунални разходи) и превръщането на пазара на нехранителните стоки в трудно достъпен за значителна част от хората, така и по отношение на качеството и безопасността на потребяваните стоки и услуги.

Непосредствените отрицателни въздействия на ИС конкретно върху потребителите се изразяват в следното:

- произвеждат се и се продават стоки с неясен произход, съдържание и качество, неотговарящи на съответните стандарти, които са вредни, а често и опасни за здравето и живота на потребителите;

- предизвикват повреди на тяхното имущество, както и замърсяване на околната и битова среда;

- затрудняват, а много често правят и невъзможен контрола върху качеството на стоките от „зоната“ на ИС, именно поради факта, че производителите им са неизвестни;

- ощетяват материално потребителите вследствие производството и предлагането на стоки с качество, значително по-ниско от цената, на която те се продават.

Редица фактори от социално-икономически характер обаче водят и до определени **позитивни ефекти** на ИС за потребителите. В условията на обедняване на населението, сравнително висок дял на безработицата, ограничаване на традиционните пазари, деструктуриране на редица отрасли с потребителско предназначение, либерализиране на пазара при наличие на ниска стопанска и потребителска култура, от една страна, и свръхрегулирането му чрез многобройни разрешителни и лицензионни режими и честа смяна на нормативната уредба, от друга, както и при наличие на силни монополни структури, ИС изпълнява ролята на своеобразен „буфер“:

– създава по-гъвкави и свободни пазари, спомага за развитие на конкуренцията, противодейства на „непазарните“ действия на държавата и държавните монополи;

– разкрива пазари на много стоки, за които в противен случай не биха се намерили достатъчно купувачи;

– повишава възможностите за избор и съдейства за задоволяване потребностите от стоки и услуги, незастъпени от официалната икономика, особено като се има предвид, че определена част от продукцията на ИС не излиза извън рамките на общоприетите норми и изисквания;

– позволява на нискодоходните домакинства да „оцеляват“ чрез задоволяване на част от потребителските им потребности в стоки и услуги на пониски (с 20–30 до 50 %) цени, макар и с риск за тяхното качество, независимо от факта, че това се постига чрез нелоялно понижаване себестойността на продукцията вследствие неплащане на дължимите данъци, мита, осигурителни вноски, ниски разходи за работни заплати и за осигуряване на изискванията се условия на труд;

– изпълнява регулативна роля по отношение на общото равнище на пазарните цени, което до известна степен позволява да се говори за антиинфлационно въздействие на ИС като косвено регулиращ дефлатор;

– развива и поддържа предприемачески виталитет и повишава гъвкавостта на производството и търговията спрямо потребностите и изискванията на потребителите.

Съотношението на посочените позитивни страни на ИС с негативните е с определен превес на последните с оглед на нейното въздействие върху икономиката като цяло и съответно върху потребителите като социално-икономически субекти. Налага се изводът, че съответните законодателни и нормотворчески усилия трябва да са насочени към ограничаването на проявлението на ИС в сферата на потреблението като цяло и нейното влияние върху потребителите по две основни направления:

– контрол върху прилагането и спазването на съответните нормативни актове и изисквания за производството, вноса и търговията с потребителски стоки и услуги с оглед ограничаването на нейните проявления непосредствено на пазара;

– осигуряване и осъществяване на действия за защита на потребителите.

2. Проявления на икономиката в сянка на потребителския пазар

В началото на прехода от централно планирана към пазарна икономика се формира и самият пазар, характеризиращ се с:

– рязкото му либерализиране в условията на все още преобладаваща държавна собственост върху средствата за производство;

– освобождаване и повишаване на цените на дребно;

– дефицит на стоки и необходимост от запълване на празните ниши от проходащия частен сектор;

– разрушаване на съществуващата дотогава администрация и бавно изграждане на нова, която беше недостатъчно подготвена за възникналата пазарна ситуация;

– хаотичност и незрялост на нормативната уредба, регламентираща пазара и правилата за неговото функциониране;

– спад на производството, липса на стимули и капитали за неговото възобновяване, както и за развитие на частния сектор; насочване на последния предимно към търговията (от под 1 % през 1989 г. до 83 % през 1998 г. от всички продажби на дребно се реализират от частния сектор) и вноса;

– „каламитет“ на частните търговци при общата им неподготвеност за новите пазарни условия, както и стремежът към бързо забогатяване;

– обща нерационална структура на търсенето и предлагането.

Всичко това доведе до значително разрастване на ИС именно в сферата на потребителския пазар, където нейните прояви са най-разнообразни, но и най-явно се усещат от цялото население при консумацията на „плодовете“ ѝ. Липсата на адекватно законодателство за защита на потребителите (до 1999 г.), на редовен и системен контрол върху качеството и законосъобразността на потребителските стоки и услуги; ниските, несъобразени с приходите на излишците на пазара лица и фирми санкции, които поради различни причини често не стигат до нарушителите; разрастването на характерни за ниската степен на развитие на пазарните отношения форми на търговия, като „разносна“, „сергийна“, „куфарна“, трудно поддаващи се на контрол; преоблада-

ващото предлагане на вносни стоки със съмнителни произход, качество и безопасност и не на последно място „наивитетът“, както и икономическата принуда на самите потребители, позволиха „булото на сянката“ да покрие значителна част от търговската мрежа. Какво най-четливо прозира през него?

1. Производство и търговия с храни и напитки „в сянка“. Ежедневната потребност от консумиране на хранителни продукти и ниските материални възможности на значителна част от населението стимулират „сенчестите“ производители и вносители на нискокачествена, нездравословна и в много случаи опасна за живота продукция. Последната се предлага на по-ниски и достъпни за потребителите цени. Средствата за масова информация редовно отразяват многобройните случаи на отравяне от храни и напитки, предлагане на предизвикващи алергии и други здравословни проблеми, развалени или с изтекъл срок на годност продукти и „ментета“, като изключително рядко се установява или е потърсена отговорност на съответните производители или вносители за „нелегалното“ им присъствие на пазара. Влошените, с цел икономия на средства, условия за производство и използването на некачествени евтини суровини и материали, нередовните проверки на контролните органи (ХЕИ, Държавен санитарен контрол, Комитет по стандартизация и метрология и др.), масовата корумпираност на съответните инспектори, несъвършената организация на митническия контрол доведоха до положението, при което „българският пазар се превърна в „Мека“ на спекулантите и производителите на фалшификати на основни хранителни продукти“³. По данни от Федерацията на потребителите и съобщенията в пресата, пазарът на хранителни стоки предлага: млека и млечни произведения със завишено водно съдържание, намалено съдържание на сухо вещество и масленост, неспазени срокове за зреене, повишено съдържание на сол; малотрайни колбаси със завишено съдържание на мазнини, пълнители и оцветители, с вложени недопустими компоненти, вносни колбаси, неотговарящи на БДС и с вредни за здравето съставки; глюкоза, захарни и други сиропи, представяни за пчелен мед; фалшиви подправки, червен пипер и оцет; бутилирана мазнина с неизвестен произход, представяна за олио; фалшиви, пълни с неизвестни примеси лечебни треви за бебета и кърмачки; произведена без лиценз и концесии за ползването на изворите минерална вода; пълни с нитрати плодове и зеленчуци; особено опасни за здравето фалшиви алкохолни напитки; развалени или заразе-

³ Кърлев, П. Икономически и тесноведомствени интереси спъват ефективната потребителска защита, в-к „Икономически живот“, бр. 26, 1998.

ни храни и хранителни продукти вследствие лоша хигиена в редица търговски обекти или заведения за обществено хранене. Тази ситуация е крайно обезпокоителна и изисква спешно вземане на съответни драстични мерки срещу „потребителския геноцид“. Естествено, подобряването ѝ е свързано с прилагане на стимули и лостове от по-общ характер, като провеждане на съобразена с пазарните принципи кредитна и инвестиционна политика, развитие на стимулираща данъчна среда, насочена към малкия и среден бизнес и т. н. Тук обаче е целесъобразно да се изяснят по-подробно конкретните начини на противодействие на описаните проявления на ИС.

Преди всичко това е необходимостта от засилване на контрола върху производството, вноса и търговията с хранителни продукти, както и преодоляване на царящия нормативен и административен хаос в тази област. Механизмът е твърде усложнен, тъй като контролните органи с право на проверки и санкциониране са в юрисдикция на няколко министерства (на търговията, здравеопазването, земеделието и транспорта), което излишно усложнява и дублира контрола, както и създава предпоставки за корупция.

Същото се отнася и за нормативната уредба: множество закони третират тази материя (закон за народното здраве, за ветеринарното дело, за стандартизацията, за защита на конкуренцията, за защита на растенията и др.), като често съответните записи или се дублират, или си противоречат. Регламентирането на контрола върху производството и търговията с хранителни стоки, като материя с особено значение за здравето и живота на цялото население, е приоритетна област на държавната политика. Но едва през 1999 г. започнаха действия за нейното осъществяване – през януари Министерският съвет прие проектозакон за храните, а през септември той се прие от парламента. С неговото изготвяне се цели „затягането“ на контрола в разглежданата област: всички производители на храни и алкохол ще са длъжни да се лицензират в Министерството на промишлеността и, заедно с търговците, ще носят отговорност за разпространението на некачествени или дефектни храни. Друга важна цел е осигуряването на безопасността на храните чрез задължителното изискване за притежаване на сертификат за качество от търговците, както и предоставянето му от производителите. По думите на министъра на здравеопазването, основен принцип на закона е „самоконтролът на производителите и търговците, които вече ще носят цялата отговорност за качеството на продуктите“. С оглед повишаването на ефективността на контрола, се предвижда създаването на Национален съвет по безопасност на храните към Министерския съвет, както и високи (до 5000 нови лева) санкции за нелицен-

зирани производители, търговци и вносители на некачествени храни.

В същата насока действат и други промени в нормативната уредба от 1999 г.: глоби до 25 млн. стари лева за търговци или производители на минерална вода без сертификат по приетия през юли Закон за водите; предстоящо приемане на Наредба за етикетирание на хранителни стоки съгласно влезлия в сила от юли Закон за защита на потребителите и за правилата за търговия; изменената и допълнена през март Наредба за условията и реда за производство на вино, спирт и спиртни напитки и за търговията с тях; приетият през септември Закон за виното и спиртните напитки (обн. ДВ, бр. 86 от 1999 г.).

Добрите резултати обаче ще зависят от начина на прилагане на предвидените мерки за ограничаване на ИС в тази сфера. Би могло да се помисли и върху по-специфични форми на въздействие върху недобросъвестните търговци и производители, използвани в други страни – например, създаване и разпространение с помощта на сдруженията на потребителите на така наречения негативен (черен) списък на фирмите, предлагащи опасни за здравето хранителни и други стоки, което, както показва практиката, е понякога доста по-ефективно от съответните наказателни санкции.

2. Преобладаване на некачествени и опасни стоки. Проблемът с качеството и безопасността на стоките се отнася не само за хранителните продукти, а за цялата гама стоки и услуги на българския пазар. С отпадането на действащия до 1989 г. административно-планов механизъм на контрол върху произведената стока преди излизането ѝ на пазара от ОТК, той фактически не бе заменен с друг, съответстващ на принципите на пазарната икономика. Действието на остарелия Закон за стандартизацията от 1964 г., организацията и осъществяването на контрола предимно от запазените от миналото структури (ХЕИ, ДВСК) води до неговата неефективност, мудност, до редовното избягване на нарушителите от наказание, липсата на „респект“ от страна на „сенчестите“ предприемачи и в крайна сметка до достигането на некачествени и опасни стоки до потребителя. Несъгласуваните действия на различните органи (граничен технически и ветеринарен контрол, държавна лаборатория към Държавната агенция по стандартизация и метрология, ХЕИ, ДВСК и др.), липсата, а в някои случаи твърде сложните и непрекъснато променяни режими за внос на различни стоки, извършването на лабораторните изследвания само на донесените от самите търговци или вносители проби и образци, затрудняват цялостния контрол и значително понижават неговата действеност. В същата насока влияят нередките случаи на некомпетентност и корумпираност на проверяващите, както и липсата на информационна система

за проверка на регистрацията на фирмите⁴. Проверките и анализите често са доста продължителни, а тъй като не обхващат цялата партида, а само отделни образци, некачествената стока се оказва продадена още преди излизане на резултатите.

Досега се подценяваше едно от основните задължения на държавните органи – да осигуряват безопасността на стоките за населението. Законът за техническите изисквания към продуктите, чиято цел е да осигурява превантивен контрол върху произвежданите и внасяните стоки чрез определяне на техническите изисквания за недопускане на пазара на продукцията, която застрашава здравето и безопасността на хората, както и въвеждане на условието за съответствие на продуктите със съществените изисквания на Европейския съюз, удостоверявано с декларация за съответствие и/или с маркировка за съответствие според изискванията на закона, се прие едва през септември 1999 г. (обн. ДВ, бр. 86 от 1999 г.).

Липсва комплексна държавна политика за качеството както на произведените, така и на вносните стоки: от една страна, въведено е задължението всички вносни стоки да притежават етикет на български език по установен образец, от друга страна обаче, никъде не е посочено, кой орган и по какъв начин ще контролира съдържанието и достоверността на данните, изписани върху етикетите. Съгласно Закона за митниците и Наредбата за условията и реда за регистриране и разрешаване на износа и вноса на стоки, представянето на сертификат или документ за доказване произхода на стоката не е задължително. Всекидневно се „позволяват“ всевъзможни нарушения на изискванията, свързани с различни характеристики на внасяната стока, включително нейното качество и безопасност.

Нормативното уреждане на контрола, изпитването и сертификацията на произвежданите и внасяните стоки е едно от важните изисквания за приемането на България в Европейския съюз. Едва през 1999 г. обаче се пристъпи към неговото осъществяване. Бе приет новият Закон за националната стандартизация (ДВ, бр. 55 от 1999 г.), който до голяма степен е хармонизиран с европейската практика в тази област. С неговото въвеждане отпадна задължителността на българските държавни стандарти и започва внедряването на принципа на доброволност. Целта е самият производител/вносител да съобразява продукцията си с определен стандарт, съобразно изискванията на съответен нор-

⁴ Съгласно Закона за защита на потребителите и за правилата за търговия се предвижда създаването през 1999 г. на Национален информационен регистър на търговците в Р България.

мативен документ, препращащ към вече утвърден с решение на правителството списък от стандарти. В изготвянето на стандартите могат да участват всички заинтересовани страни и което е много важно – и самите потребители. С това се засилва и ролята на браншовите асоциации на производителите на различни стоки, които са заинтересовани в разработването и спазването на съответните стандарти с цел намаляване на компрометиращите ги дейности в ИС, пресичане на нелоялната конкуренция, повишаване на качеството и отговорността на производителите в бранша. За адаптиране на процеса на стандартизиране към новите условия, Законът предвижда едногодишен преходен период, в който се запазва задължителният характер на стандартите за стоки, свързани с безопасността и живота на хората и с опазването на околната среда.

С оглед повишаването на ефективността и координацията на контрола, се предвижда създаването на система за надзор на пазара⁵ в която трябва да се включат представителите на всички заинтересовани страни – новосъздадената Комисия по търговия и защита на потребителите, органите на граничния контрол, служители на органите за технически надзор към Държавната агенция по стандартизация и метрология, ХЕИ, ДВСК и други. Независимо от това, че прилагане на комплексен подход към ограничаване проявите на ИС на пазара липсва, все пак проличава засиленият стремеж към него от страна на държавата чрез приемане на редица нормативни актове, целящи да се сведе до минимум накарняването на потребителските интереси от различен характер:

– Наредба за окачествяване, изкупуване и контрол за съответствие при пресните плодове и зеленчуци, приета през декември 1998 г., съгласно която производителите, вносителите и търговците се задължават да обозначават предлаганата на пазара стока съобразно прилаганите в страната стандарти, като се предвижда строг контрол върху степента на съответствие на обявеното от тях качество на продукцията;

– Закон за измерванията, съгласно който всички кантари в търговските обекти и по пазарите трябва да бъдат одобрени и върху тях да се постави задължителния стикер на Националния център по метрология;

– Наредба за регистриране и отчитане на продажби в търговските обекти и Наредба за фискалните апарати, с която търговците се задължават да издават касови бележки, приети през февруари 1998 г.;

⁵ Съгласно новоприетия Закон за техническите изисквания към продуктите, Председателят на Държавната агенция по стандартизация и метрология ще осъществява надзор на пазара с цел осигуряване съответствието на продуктите, пуснати на пазара и/или в действие, съгласно изискванията на този закон.

– Закон за марките и географските означения, приет през септември 1999 г., който предвижда санкциониране на фирмите, търгувачи/държачи на склад стоки с имитации на регистрирани марки или географски означения; задържане от митниците на стоки с фалшиви известни марки; унищожаване на подобни стоки и други;

– Правилник за оправомощаването, функциите и задълженията на лицата, упражняващи независим строителен надзор в проектирането и строителството, приет през юни 1999 г., който е още една гаранция за потребителите за качеството на строежите и за спазването на стандарта за тяхната безопасност;

– измененията в Закона за лекарствените средства и аптеките в хуманната медицина, в сила от 03.10.1999 г., с който се уреждат правилата за производство (чрез въвеждане на две задължителни разрешителни – за производство и употреба на територията на страната), търговия на едро и дребно, ценообразуване и контрол на лекарствата;

– изменение и допълнение на Закона за стоковите борси и тържищата, с който се въвежда задължението търговецът да изисква продаваните стоки да се придружават от документи за произход и за съответствие със задължителните изисквания за качество и безопасност, както и със санитарните, ветеринарно-санитарните, хигиенните и други норми, предписани от специализирани държавни контролни органи. Незаконните тържища, както и складовите бази са едни от важните звена на ИС, защото там се реализира огромно количество нелегално произведена продукция. Въпреки изискванията за задължителното им лицензиране и проверки от страна на Комисията по стоковите борси и тържища, в страната или по-точно на незаконните пазари все още действат няколко десетки незаконни тържища. Основният проблем е в недостатъчната съгласуваност между общинските власти, към които се отнасят пазарите и споменатата Комисия, състояща се само от 35 служители, както и в много случаи необясним отказ за сътрудничество от страна на общините. В същата насока действа и продължителната и тромава процедура за налагане на наказанията. Председателят на Държавната комисия по стокови борси и тържища посочва за пример опита на Американската комисия за контрол, която три дни след налагане на наказанието блокира сметките на провинилата се фирма до изясняване на истината⁶. Освен подобряването на контрола, усъвършенстването и ускоряването на наказателните процедури, върху ограничаването на незаконната търговия на едро неминуемо ще повлияе изграж-

⁶ Михнев, Г. Общините защитават незаконните тържища, в-к „Демокрация“, 04.08.1998 г.

дането на верига хипермаркети от рода на „Метро“, които, по оценка на премиера, „ще допринесат за извеждането на светло на сивата икономика“.

3. Нелоялна конкуренция. В условията на ниска степен на развитие на реалната, съответстваща на пазарните принципи, т. е. съобразно движението на търсенето и предлагането конкуренция, тя се превръща в своя антипод – нелоялна, практикувана от страна на „сенчестите“ предприемачи по отношение на коректните спрямо държавата, потребителите и самите участници в стопанския живот лица и фирми, търговци и производители. Нелоялната конкуренция се проявява в най-различни форми – дъмпинг или налагане на цени, „подбив“ на качеството, насилствено определяне на асортимента, формите, начините и местата на търговия чрез рекет, различни „похвати“ за привличане на потребителите. Опасното въздействие на разгърналата се нелоялна конкуренция се състои и в тласкане на добросъвестните търговци и производители към укриване под сянката на нелегални или полулегални дейности, с цел да оцелеят в неравностойната борба. Освен това, до голяма степен се подрива доверието на потребителите към всички продукти и дейности, присъстващи на пазара. Затова противодействието на проявите на нелоялната конкуренция и разрушаването на нейните основи е необходимо с оглед на изграждането на „здравословна“ пазарна среда.

В този смисъл, особено значение има новият Закон за защита на конкуренцията (обн. ДВ, бр. 52 от 1998 г.), забраняващ нелоялната конкуренция и разпореждащ налагането на много високи наказания (до 500 млн. стари лева имуществена санкция за предприятията и до 20 млн. стари лева глоба за физическите лица) за увреждане на доброто име на конкурентите; въвеждане в заблуждение относно недостатъците или опасни свойства на предлаганите стоки и услуги; имитации, довеждащи до заблуждение относно различни съществени характеристики на стоката или услугата; нелоялно привличане на клиенти. За първи път приложното поле на закона включва физическите лица, съдействащи за създаване на господстващо положение или осъществяване на нелоялна конкуренция – по същество този запис е насочен срещу известните в обществото т. нар. „борци“ и налаганите от тях „рекетни“ форми на конкуренция. Наред с това, този закон представлява реална мярка за непряка защита интересите на потребителите, което ясно се посочва в съответните разпоредби. Въпреки положителните страни на тази законодателна инициатива, отново на преден план излиза недостатъчната ефективност на дейността на Комисията за защита на конкуренцията и нейната контролна дейност по прилагане на закона. Най-очевидно това се проявява например при прилагане на

текста от закона за забрана извършването на продажба, когато заедно с нея се предлага или обещава „нещо“, чието получаване зависи от отговори на въпроси, гатанки и т. н., събиране на серия от купони и други подобни действия, всекидневно предлагани и рекламирани от всички средства за масова информация и широко разпространени в нашата търговска практика. А какво остава за не дотам очевидни прояви на нелоялната конкуренция?

4. Скрит и явен монополизъм. Разрастването на монополни структури на ИС през годините на прехода се проявява най-вече чрез създаването на мощни икономически групировки, превземачи пазара и налагащи нелоялни правила по отношение ценообразуването на потребителските стоки от първа необходимост и създаването на изкуствени дефицити, довеждащи в крайна сметка до скокообразното движение на техните цени, естествено, в посока към повишаването им. Многобройни са случаите на всевъзможни зърнени, захарни, слънчогледови, спиртни, цигарени и т. н. „афери“, прояви на скрита монополизация в туризма и други. Резултатите от тяхната дейност пряко рефлектират върху потребителите както по отношение на икономическите им интереси, така и на създаденото чувство на паника, несигурност, преливащи в пряко социално недоволство. В същата насока действа и неудовлетвореността и дори озлоблението на населението от, в много случаи, безнаказано „измъкване“ на субектите на икономическите групировки. В този смисъл една от най-силните страни на новия Закон за защита на конкуренцията е именно възможността за прилагането му спрямо подобни структури с цел осигуряване защита и условия за разширяване на конкуренцията и на свободната инициатива в икономиката.

В заключение може да се направи извода, че в нормативно-законодателен аспект държавата премина към активни мерки за пресичане и ограничаване проявите на ИС на пазара и като цяло в сферата на потреблението. Закъснелите промени в нормативната уредба обаче, все още продължаващият процес на разработване на редица важни в това отношение нормативни актове, съдействат за широкото ѝ разпространение на пазара, за търсенето на подходящи, „адекватни“ на новото законодателство и позволяващи заобикалянето му „сенчести кътчета“. В този смисъл, особено значение придобива необходимостта от засилване на контрола не само по спазване, но и по прилагане на съответното законодателство; повишаване ефективността, непримиримостта, както и авторитета на контролните органи; организиране и стимулиране на обществения и потребителския надзор и контрол върху пазара и повишаване равнището на информираността на насе-

лението. Предвижданото от правителството облекчаване на лицензионните режими не би трябвало да се отнася за производството и търговията със стоки с особено значение за здравето и живота на населението и преди всичко за хранителните продукти. Напротив, в тази сфера контролът трябва да бъде засилен. От друга страна, необходимо е да се усъвършенства процедурата по прилагане на строги наказателни санкции по отношение на нарушителите, които да достигат целта си – ефективно налагане и изтърпяване на наказанията.

3. Усъвършенстване на законодателната рамка за защита на потребителите

Обективните трудности при изграждане механизмите на пазарната икономика, развитието на ИС с нейните отрицателни въздействия върху обществото, както вече бе отбелязано, най-отчетливо и ярко проличават в сферата на потребителския пазар. В условията, когато потребителят се разкъсва между необходимостта да съчетае ниските си доходи със задоволяването на най-насыщните си нужди, от една страна, и изобилието от предлаганите на пазара стоки и услуги, за които в повечето случаи липсва каквато и да е потребителска информация и гаранция, от друга, той остава абсолютно дезориентиран и незащитен. Тази ситуация продължи твърде дълго: в рамките на девет години от началото на прехода в страната липсваше комплексна и действена система за защита на потребителите и за контролиране на пазарната среда от страна на държавни и обществени институции. Естествено, това доведе до многобройни случаи на здравословни, материални, имуществени, а също и морални щети за потребителите във връзка с използването на некачествени, вредни, фалшиви или опасни стоки и услуги, които до голяма степен са продукт на производствената и търговска дейност на ИС. През целия този период България бе една от малкото страни в света с неизградено законодателство за потребителите от общ характер. Не може да се отрече, че след 1990 г. бяха предприети редица законодателни, организационни и контролни мерки за защита на потребителите и контрол върху пазара – преди всичко това са Закон за цените (обн. ДВ, бр. 87 от 1995 г.; изм. бр. 64 от 1997 г.) и Закон за борба със спекулата (обн. ДВ, бр. 81 от 1990 г.; изм. бр. 62 от 1997 г.). Но трябва да се посочи, че предвидените в тези закони, както и в други действащи до скоро нормативни актове, разпоредби и мерки се характеризираха с едностранчивост, разпокъсаност и бяха насочени

ни най-вече към регулиране на цените и ценообразуването в потребителската сфера⁷. Този еднопосочен „ценови“ подход към защита на потребителите, въпреки значението си в конкретните условия, все пак донякъде е в противоречие с принципите на пазарната икономика.

Едва през 1999 г. бе приет и влезе в сила Закон за защита на потребителите и за правилата за търговия⁸, съобразен и до голяма степен хармонизиран със съответното законодателство на Европейския съюз. Скорошното влизане на закона в сила прави невъзможна оценката на практическото му приложение и ефектите върху подобряване защитеността на потребителите, затова ще се анализира предимно правната страна на тяхната защита.

Преди всичко, целта на закона се състои в определяне и гарантиране на основните права на потребителите, което досега липсваше:

- право на защита срещу рискове от придобиване на стоки и услуги, застрашаващи техния живот, здраве или имущество;
- право на защита на техните икономически интереси при придобиването на стоки и услуги;
- за първи път в нашата практика право на достъп до съдебни и най-вече новосъздаващи се специални извънсъдебни процедури за защита на потребителите;
- право на сдружаване на потребителите с цел защита на техните интереси;
- право на информация, етикетиране на стоките и обявяване на цените.

По този начин се цели активизиране на „безгласното“ досега участие на потребителите на пазара, както и установяване на равнопоставеност с търговците. А трябва да се има предвид, че „гражданите в двойката си функция на участници и обект на правата на потребителя са основен фактор за повишаване на качеството на предлаганите стоки и услуги и налагането на коректни стандарти в бизнеса и в тази си роля са основен фактор за стабилността на демократичното общество“.⁹

От особено значение както за потребителите, така и за ограничаване на проявленията на ИС в сферата на потреблението са съответните разпоредби на закона за безопасността на стоките, за отговорността за вреди, причинени от дефектни стоки, гаранционната отговорност на производителя и правото на рекламация.

⁷ Подробен анализ на законодателството, насочено към защита на потребителите, действало през деветдесетте години, е направен в статията на авторката: Кирова, А. Институционална защита на потребителите, сп. „Проблеми на труда“, бр. 7, 1993.

⁸ Обн. ДВ, бр. 27 от 1999 г., в сила от 2 юли 1999 г.

⁹ Баташка, Т. Правата на потребителите, в-к „Икономически живот“, бр. 4 от 1999 г.

Важен е и предприетият с този закон опит да се ограничи пазарния произвол чрез определяне на правилата за търговия и установяване на повече задължения, отколкото права, за търговците на едро и дребно. Време е известното от древността правило *caveat emptor* (лат. „купувачът да внимава“) да се трансформира в *caveat venditor* („продавачът да внимава“). В същата насока действа и забраната на заблуждаваща и непочтена реклама, както и правната възможност за предявяване на съдебен иск за забраната ѝ или за вредите, понесени от нея. Вероятно това ще ограничи безконтролното разпространение на различни търговски дейности от типа „телешоп“, каталожни продажби на неизвестни фирми, мулти-левъл маркетинг продажби и други, агресивно налагащи на потребителите стоките си с неяснен произход, високи цени, понякога вредни и опасни (особено това се отнася за козметични и фармацевтични средства и продукти).

Предвидените в закона строги санкции, високи глоби, изграждане на многозвенна система за контрол и възможности за сезиране на съда за нарушаване на правата на потребителите както от отделните лица, така и от сдруженията на потребителите до голяма степен са гаранция за защита на техните права, поне от правна гледна точка. За съжаление обаче, отчитайки наличието на корупция на всички равнища и всекидневните многобройни нарушения на закона, които са публична тайна, трудно е да се оцени степента на практическото подобряване на ситуацията на българския пазар вследствие прилагането на новия закон.

Въпреки безусловно положителната оценка на макар и закъснялото, но затова и толкова наложително ново законодателство, насочено към защита на потребителите, от гледна точка на намаляване отрицателните последици на ИС в потребителската сфера могат да се посочат следните му слабости:

1. От обхвата на закона практически отпадна защитата на потребителите при ползване на услуги. Услугите се споменават само в глава първа, касаеща основните права на потребителите. По-нататък, при третиране на конкретните отговорности на производителите и търговците за качество, безопасност и гаранции тази материя изобщо не е застъпена. Допълнителната разпоредба на закона също така не включва понятието „услуга“, което по същество изключва тези дейности от отговорност и контрол. А сферата на услугите е една от основните с оглед на разпространението на „сенчестите“ прояви и с висок дял на ИС (на същото мнение са и повечето експерти от проведеното от нас експертно анкетно проучване). Проучването на евро-

пейското законодателство в областта на защита на потребителите¹⁰ показва, че практически във всички страни тази материя е засегната: или в съответните общи нормативни актове за защита на потребителите – например в Гърция Законът за защита на потребителя включва раздел, в който се разглежда отговорността на предлагащите потребителски услуги; или се урежда отделно – например в Норвегия има специален Закон за занаятчийски услуги, насочени към потребителите, третиращ такива видове услуги като ремонтни, поддръжка на инсталации и други. Изпускането на услугите от обсега на защитата на потребителските интереси може да се възприеме като пропуск от страна на законотворците, но неминуемо ще има последици за потребителите им.

2. Утвърдените в закона права на потребителите като цяло отговарят на приетите от ООН. Пропуснато е обаче едно от основните права – правото на здравословна околна среда. Замърсяването на околната и битовата среда вследствие дейностите по производството на стоки и оказването на услуги (например строителство, ремонти и др.) от ИС е едно от значителните ѝ социални последици. Същото се отнася и до причиняването на съответни вреди за околната среда в резултат на водещата до това употреба на дефектни, токсични и др. стоки, но и този въпрос е изключен от закона: при третиране понятието „вреда“ в допълнителната разпоредба, в него не е включено увреждането, разрушаването или замърсяването на околната и битовата среда в резултат на употреба на стока или извършване на услуга.

3. При определяне задължението за етикетиране на стоките, то се вмения единствено на търговците (производителите или вносителите се задължават да извършват това само при директна продажба на стоки на потребителя). Не става ясно, кой в крайна сметка е отговорен за поставянето на етикетите, който ще осъществява предварителен контрол върху достоверността на изписаната върху тях информация (включително върху етикетите на български език на вносни стоки), както и не са посочени изискванията за качество и защита на оригиналните етикети, което ги прави лесни за фалшифициране¹¹. Не се

¹⁰ „Consumer laws in the Member States of the European Union“, collection of texts, funded by PHARE Programm, European commission.

¹¹ Нелегалните печатници по същество „легализират“ продукцията на икономиката в сянка. Така например, по информация на Федерацията на потребителите, в с. Лисичково съществува печатна база за всевъзможни опаковки, етикети, бандероли, чието качество е на много високо равнище и чиято „продукция“ е трудно различима от оригиналите. Дори представителката на „Procter and Gamble“ не е успяла да различи опаковката на фалшивия „Ariel“, отпечатана там, с штрих-кода и другите атрибути. Не съществува обаче закон, който да задължава да се проверява, чия опаковка се отпечатва в съответното предприятие. Липсва и процедура за определяне на това, кой притежава лиценз за печат и най-вече за това, какво може да печата.

изяснява този проблем и в приетата с Постановление № 131 на МС от 23 юни 1999 г. Наредба за етикетиране на нехранителни стоки (ДВ, бр. 60 от 1999 г.). Действащата в България Федерация на потребителите прави опити за налагане на изискването за удостоверяване на произхода и качеството на стоките чрез маркирането им със стикери с холограма. Но поради незадължителния характер на тази процедура към тях са се обърнали едва 28 производители и съответно само 36 маркирани продукта се предлагат в търговската мрежа, което е крайно недостатъчно, още повече като се има предвид, че те вероятно и в други отношения са коректни производители.

4. Въпросът, касаещ безопасността на стоките, се третира в Закона по-скоро като право на потребителя, отколкото ясно изразени задължения на предлагащите стоки страни. По отношение на производителите чл. 9, ал. 1 гласи: „Производителят е длъжен да предлага на пазара само безопасни стоки“, с което общо взето се изчерпва правния режим на неговата отговорност. Още по-неясна е разпоредбата, третираща задълженията на вносителите и търговците, които „са длъжни да не предлагат на пазара стоки, за които предполагат, въз основа на информацията, с която разполагат, знаят или е трябвало да знаят, че са опасни“ (чл. 9, ал. 2). Едва ли е възможно потребителят да защити правата си в съда въз основа на тази формулировка.

Предвидените контрол и мерки в тази област са по-скоро „последващи“, изразяващи се в реагиране на съответните сигнали и в определяне на процедурите за изземване на съответната стока. По този начин е подценена ролята на превантивния контрол върху безопасността на стоките, въвеждането на който е особено актуално за нашите условия на мащабно разпространение на незаконни, нерегламентирани, некачествени производство и внос.¹² В този смисъл е необходимо и по-нататък да се взаимства от практиката на развитите в това отношение страни. Като една от основните цели на Европейския съюз се приема подобряването на жизнените условия на неговите граждани, което включва и защитата на тяхната безопасност. Във връзка с това в страните от ЕС е разработено специално законодателство, засягащо както отделни специфични продукти (детски играчки и стоки, козметични и фармацевтични продукти и др.), така и законодателство с по-широк обхват – закони за отговорността на производителя и закони за общата безопасност на стоки-

¹² До известна степен този въпрос се урежда с приемането на Закона за техническите изисквания към продуктите (септември 1999 г.).

те¹³. Основното, с което се характеризират тези закони, е, че те са превантивни, т. е. въвеждат изискването за обща безопасност с цел да предпазят пазара от появата на опасни стоки, от една страна, и определят необходимите мерки, свързани с отговорността на производителя за некачествени, опасни и дефектни стоки, които гарантират прилагането на изискванията за безопасност.

5. Не съвсем ясна е постановката в Закона за гаранционната отговорност на производителите и вносителите. Пожелателният ѝ характер („производителят може да предоставя гаранция за стока, която предлага на пазара“ – чл. 20, ал. 1) няма да доведе до нищо друго, освен стимулирането на и без това достатъчно разпространеното производство и продажба на нетрайни и некачествени стоки, а и в крайна сметка обезсмисля самата разпоредба. Същото се отнася и за ал. 5 от същия член, съгласно която Министерският съвет може да определи някои видове стоки, за които производителите задължително предоставят гаранции. От гледна точка на защитата на потребителските интереси и стимулирането отговорността на производителите за собствената продукция изглежда целесъобразно да се въведе задължителният характер на предоставяне на гаранцията за точно определени групи стоки с особено значение за всички потребители или насочени към определени рискови групи потребители (например деца и други).

6. С риск от повторение, трябва още веднъж да се подчертае, че основният недостатък на законодателството, свързано със защитата на потребителите у нас, е възприетият подход да се защитава правата след като вече са нарушени. Безусловно, това е важен аспект на потребителската защита, но все пак не е достатъчно обосновано да се подценява значението на превенцията, насочена към усилията за предотвратяване възникването на съответни нарушения и за гарантиране спазването на утвърдените изисквания още в процеса на производството на стоките или услугите. Този подход проличава и при определяне задачите на контролните органи за защита на потребителите, създадени по условията на този закон. Основната им цел е да формират обща политика за защита на потребителите и да осъществяват общ контрол по спазването на този закон главно чрез изготвяне на предписания

¹³ Виж по този въпрос: Справочник на потребителя в единния европейски пазар, Делегация на Европейската комисия в България, 1996; Пиперкова, Л. „Правен режим на отговорността на производителя в някои капиталистически страни“, БТПП, София, 1986; материали от симпозиума на тема „Отговорността на производителя според американското и английското право“, проведен от БТПП във Варна, 12–15 април 1988 г.

за отстраняване на установените нарушения, т. е. отново защита на потребителите „постфактум“.

7. От голямо значение за защита на потребителите е предоставеното им по този закон право да завеждат съдебни дела срещу недобросъвестни търговци или да се обръщат към извънсъдебни процедури чрез създаваните помирителни комисии, съдействащи за разрешаването на спорове между потребители и търговци. Подобна практика съществува във всички страни от Европейския съюз. В условията на тровава, скъпоструваща и продължителна съдебна процедура у нас и при липса на опит при решаване на подобни дела, създадената възможност за обръщане към помирителните комисии и за участие на сдруженията на потребителите като изразители на техния колективен интерес пред съда е голяма крачка напред. Наред с това, би било целесъобразно съдебните процедури, свързани с потребителските иски, да включват опростен механизъм за влизане на решението в сила, както и да се въведе практиката на предварително помирение на страните в спора, предприемана от съда, упълномощен да гледа делото, характерна за повечето европейски страни във всички подобни случаи. За „амбициране“ на некоректните търговци би могло да се помисли по въпроса за засилване на наказателните санкции чрез допълването им с наказанието „лишаване от свобода“. Например в Норвегия наказанието за нарушаване на потребителското законодателство е глоба или затвор до 3 месеца; в Швеция – глоба или затвор за не повече от 1 година; във Финландия – глоба или затвор за не повече от 6 месеца.

8. Съгласно определените със Закона за защита на потребителите правила за търговия на едро и дребно на вътрешния пазар, извършването ѝ се основава на свободната стопанска инициатива. Това означава, че цените на стоките и услугите вече се формират свободно в съответствие с търсенето и предлагането, което е всеизвестен основополагащ принцип на пазарната икономика. Със закона се отменят действащите досега Закон за цените и Закон за борба със спекулата, уреждащи условията и реда за извършване на наблюдение и контрол върху цените и действията, които предприемат съответните държавни органи за защита на потребителите в тази област. Въпреки предвидената в закона възможност Министерският съвет по изключение да определя задължителни правила за образуване и прилагане на цените на някои стоки и услуги, повечето от действащите досега нормативни актове за регулиране или определяне на фиксирани цени на определени стоки и услуги, главно нееластични по отношение на потребителското търсене (енергия, средства за отопление,

вода и др.), са отменени¹⁴. Изключение прави Законът за лекарствените средства и аптеките в хуманната медицина¹⁵, с който се определя държавното регулиране на цените на българските и вносни лекарства; запазен е и прекият държавен контрол върху цените на транспортните и телекомуникационните услуги. Целесъобразно е да съществува възможност при определени условия за известно регулиране на цените, изхождайки от конкретната социална и икономическа среда в страната.

Ситуацията на потребителския пазар у нас свидетелства за наличие, поддържане и значително разпространение на спекулативните в една или друга степен (по отношение на качеството, реалните разходи за производството, обема на търсенето и т. н.) равнища на потребителските цени на стоки и услуги¹⁶. Като причини или предпоставки от общ характер може да се изтъкне преди всичко недостатъчното действие на пазарните механизми: все още неизграден, неформиран и неравновесен реален пазар, изразяващ се в „своеволни“ решения от страна на производителите и търговците в ущърб на потребителите; липса на достатъчно развита и лоялна конкуренция; силни монополни структури и тенденции; корупция; недостатъчна ефективност като размер и задължителност на прилагане на предвидените санкции и наказания. Значителни са слабостите и неефективността на държавния и местен контрол и на надзорно-контролната дейност в търговския сектор, както и фактичестката липса на ефективен граждански (обществен) контрол. По-конкретните предпоставки се изразяват в: контрабанда; рекет; липса на законова уредба, стимулираща оборота; многостепенна структура на движението на стоките от производителя до потребителя през множество посредници. Трудно се приема мнението, че в нашите условия няма спекулативни цени и че те се определят единствено от пазара. Теоретично това, разбира се, трябва да бъде точно така и самите търговци, изхождайки от своите интереси, трябва да зачитават и интересите на потребителите. Но в условията на неутвърдените още пазарни „правила“, ограниченото местно производство, високите данъци, тромавия режим за получаване на различни лицензи и разрешителни, рекет, повсеместното разпространение на принципа „manus manum lavat“ (лат. „ръка ръката мие“), интересите на потребителите остават на заден план. В

¹⁴ Постановление № 138 на МС от 29 юни 1999 г. за преобразуване на Националната комисия по търговията към МТТ в Комисия по търговия и защита на потребителите, ДВ, бр. 60 от 1999 г.

¹⁵ Посл. изм. и доп., ДВ, бр. 30 от 02.04.1999 г.

¹⁶ На същото мнение са и повечето от анкетиранияте експерти, както показват резултатите от проведеното от нас експертно анкетно проучване.

тези условия се налага изводът за необходимостта от, макар и временно и ограничено, участие на държавата в регулирането на пазарната ситуация¹⁷, като в конкретния случай това се отнася до почти анулираната с новия закон защита на потребителите в сферата на цените. Последното не означава тяхното регулиране, а по-скоро прилаганата в много страни практика за контрол върху цените по пътя на информиране на обществото за реалното равнище на разходите, повишаване на ценовата конкуренция чрез приемане на съответни ръководни правила за ценова информация с оглед сравняването на цените, качеството, разходите и т. н. Подобно законодателство за цените съществува в Швеция, Германия, Австрия, Франция, Чехия, Унгария. Интересен е в това отношение примерът на Норвегия, където действа Закон за ценова политика от 1993 г., включващ разрешение за държавно ценово регулиране, когато това е необходимо за стимулиране на социално-насочено развитие на цените чрез използване на различни механизми – минимални и максимални цени; отбиви от цената; определяне на максимално допустими надценки; а също така клаузи за несправедливи цени и условия за водене на бизнес. В редица страни действат т. нар. интервенционни агенции, регулиращи пазара чрез изкупуване или продажба на определени стоки с тенденция към рязко поевтиняване или значително покачване на цените.

Наред с усилията на законодателните и контролните органи и самите участници в стопанския живот за подобряване ситуацията в сферата на потреблението и ограничаване негативното въздействие върху нея на ИС, необходимо е да се обърне внимание и върху ролята на самите потребители в тези процеси.

От една страна, следва да се изгради достоверна информационна система за превантивно уведомяване на потребителите за появяване на пазара на опасни, некачествени, незаконни стоки, както и за резултатите от прилагане на полагащите се санкции към нарушителите.

От друга страна, това означава развитие и засилване на обществения или граждански контрол върху нередностите на пазара. Необходимо е да се изгради непримирима гражданска позиция на потребителите към прояви на ИС чрез развиване на обща потребителска култура, стимулиране участието им в разкриване на нарушенията и съответно тяхното сигнализиране, дори „бойкотиране“ на нестандартните стоки и услуги, защото стоката, която не

¹⁷ Виж по тези въпроси „Икономиката на България до 2000 година“, С., 1998.

се купува, не се и продава. Засега потребителите в страната имат слаба пазарна ориентация, ниско самочувствие, недостатъчна компетентност по отношение на техните права и отговорности, не отчитат факта, че всеки сигнал, всяка рекламация съдействат не само за тяхната лична защита, но и на цялото „съсловие“ на потребителите. Затова държавата чрез съответните компетентни органи, различните сдружения на потребителите в страната, общинските органи за защита на потребителите трябва да положи всички усилия за масирано информиране на населението по тези проблеми, за потребителското му ограмотяване.

И „сянката“ да се бои от сянката си!

ЭКСПЕРТИ, УЧАСТВАЛИ В АНКЕТНОТО ПРОУЧВАНЕ

I. Министерство на труда и социалната политика

1. Мира Радкова – зам.-министър
2. Емил Мирославов – началник Управление „Трудово право и обществено осигуряване“
3. Такухи Чавушян – специалист

II. Национална служба по заетостта

4. Олег Чулев – ръководител
5. Костадин Леков – доцент, доктор, началник отдел „Трудово посредничество“

III. Главна инспекция по труда

6. Експерт – зам.-началник на ГИТ
7. Христо Милчев – главен инспектор
8. Експерт – началник отдел

IV. Министерство на финансите

9. Б. Савов – главен данъчен експерт в „Служба за предотвратяване и разкриване на данъчни нарушения“
10. Експерт – главен експерт на МФ
11. Пенка Драгнева – Главно управление на данъчната администрация, началник отдел „Анализи и прогнози“
12. Димитър Нинов – началник отдел
13. Експерт – главен експерт на МФ

V. Министерство на правосъдието и правната евроинтеграция

14. Диана Иванова – член на Съвета по законодателството

VI. Специализирана следствена служба

15. Велин Елмаян – следовател в отдел „Разследване на икономически престъпления“

VII. Адвокатура

16. Любомир Коцев – адвокат

VIII. Национален осигурителен институт

17. Иван Карановски – парламентарен секретар

18. Мила Шишева – главен експерт

19. Антоанета Ганчева – главен експерт

20. Иван Карабашев – главен експерт

IX. Българска народна банка

21. Гарабед Минасян – проф., доктор ик. науки, член на УС на БНБ

22. Румен Аврамов – доцент, доктор, член на УС на БНБ

X. Българска стопанска камара

23. Дикран Тебеян – зам.-председател

XI. Българска търговско-промишлена палата

24. Маринела Николова – експерт-юрист

XII. Национален статистически институт

25. Богдан Богданов – началник отдел „Статистика на домакинствата“

26. Годор Тодоров – началник отдел „Национални сметки и баланси“

XIII. Икономически институт на БАН

27. Александър Димитров – проф., доктор ик. науки

28. Иван Стойков – проф., доктор ик. науки

29. Параскева Димитрова – ст. н. с., доктор

30. Йордан Христосков – ст. н. с., доктор

31. Васил Цанов - ст. н. с., доктор

32. Георги Шопов – ст. н. с., доктор

33. Победа Луканова – ст. н. с., доктор

XIV. Университет за национално и световно стопанство

34. Душка Димова – доцент, доктор

XV. Агенция за икономически анализи и прогнози

35. Мариела Ненова – председател

XVI. Център за изследване на демокрацията

36. Мария Прохаска – програмен координатор
37. Теодора Нончева – експерт

XVII. Синдикати1. КНСБ

38. Екатерина Рибарова – изпълнителен секретар

2. КТ „Подкрепа“

39. Експерт – икономически съветник

3. НПС „Промяна“

40. Пепита Станчева – отдел „Връзки с обществеността“

4. Асоциация на демократичните синдикати

41. Богдан Панов – зам.-председател

XVIII. Частен сектор

42. Експерт – „Родопаимпекс“ АД
43. Експерт – Управител на ООД
44. Експерт – Управител на ЕТ
45. Експерт – ЕТ в книгоиздаването

Забележка. Анкетното проучване е анонимно, поради което някои експерти не посочиха своите имена.

* * *

Авторите проведоха също и професионални срещи с:

1. Христина Митрева – главен директор на Главна дирекция в НОИ
2. Ивайло Ангелов – Главно управление на Митниците, началник Управление „Митнически и валутни нарушения“
3. Красимир Тотков – директор на Главна инспекция по труда
4. Павел Кърлев – изпълнителен секретар на Съюза на потребителите.

**СОЦИАЛНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА
НА ИКОНОМИКАТА В СЯНКА**

Научен редактор ст.н.с. Капка Стоянова

Първо издание

Предпечатна подготовка Митко Ганев
Формат 70x100/16

Издателска къща ГорексПрес
тел. 943 33 11