

## 2. РАВНИЩЕ И РАЗПРОСТРАНЕНИЕ

Основен инструмент за оценка на равнището на корупцията в България е Системата за мониторинг на корупцията (СМК) на *Коалиция 2000*. Наред с цялостния поглед върху мащабите и динамиката на корупцията тя предлага и конкретни данни за интензитета и равнището на данъчната корупция според данъкоплатците. Освен това специално за целите на този проект за пръв път бе проведено изследване сред 699 данъчни служители от териториалните дирекции и данъчните подразделения. Взети са под внимание и резултатите от други изследвания по темата от последните години<sup>12</sup>. Представен е и корупционният рейтинг на България и данъчната ѝ администрация според различните международни класации на бизнес средата и корупцията.

### 2.1. НАЦИОНАЛЕН МОНИТОРИНГ

Корупционните индекси на *Коалиция 2000* се основават на допитвания до гражданите и предприемачите, които отразяват както техните оценки за равнището и динамиката на корупцията, така и споделения личен опит<sup>13</sup>. Като цялостна система за мониторинг на корупцията в България, те включват въпроси, които визират различните институции и корупционни сделки, вкл. данъчната администрация, без обаче да имат за цел диагностика на проблема във всяка от тях. Най-общо индексите показват, че данъчната корупция е сериозно, макар и не най-голямото предизвикателство в борбата за намаляване на корупцията. Тя заема второстепенно място в оценките на данъкоплатците за нейните мащаби в сравнение с другите институции като митници, полиция и парламент. Данъкоплатците нареждат данъчната корупция след корупцията по повод на обществени поръчки, разрешения за строеж, за внос и при съдебни производства. Така например в оценката на бизнеса за най-засегнати от корупцията институции данъчната администрация се нарежда след митниците, съда, полицията и службите, издаващи разрешителни (Приложение 3.1). Подобна е класацията на данъчната администрация по реално оказан върху фирмите корупционен натиск. Данъчните се нареждат след митничари, полицаи, лекари и общински служители по дял на фирмите, на които е искан подкуп (приблизително една от 5 фирми, контактували с тях, Приложение 3.5).

Данъчните не са начело и в класацията по реално платени подкупи. Според личния опит на фирмите подкупите при плащане на данъци са по-редки, отколкото за избягване на санкции от контролните органи, при плащане на мита и за

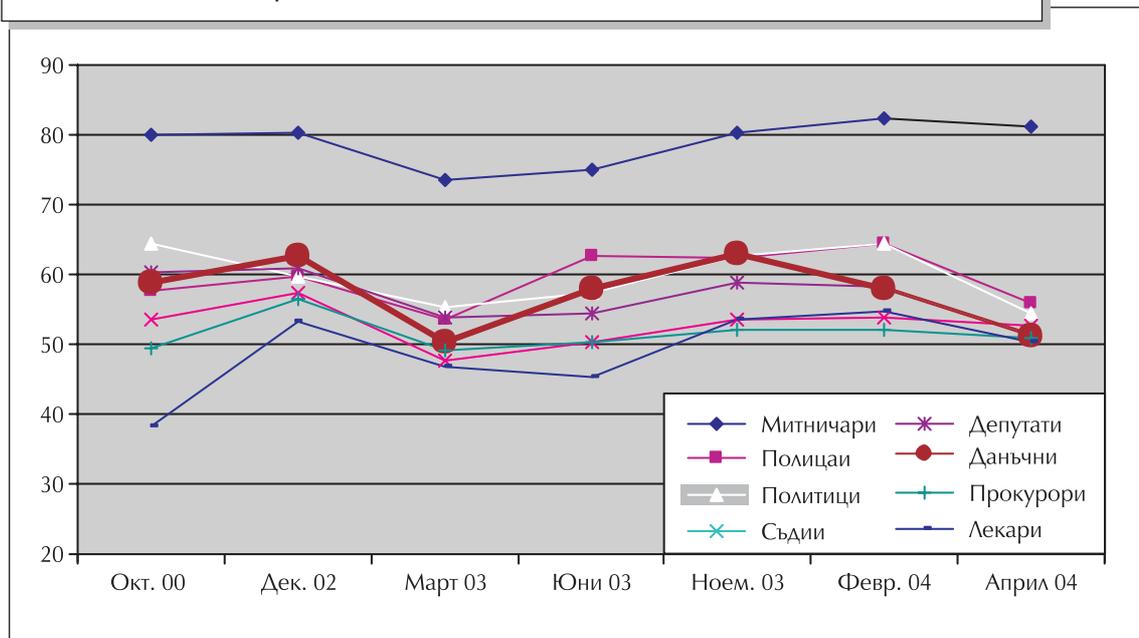
<sup>12</sup> Ангелова и др. (2003), МВМД (2003), Скала (2003).

<sup>13</sup> За методологията и индексите на СМК вж. *Коалиция 2000* (1998), *Коалиция 2000* (2005). Последните изследвания, използвани в този доклад, са за гражданите и фирмите от март и юни 2004 г. Вж. Витоша Рисърч (2004а), (2004б).

получаване на лицензи и разрешителни (Приложение 3.3). По среден размер на подкупите през 2004 г. данъчната корупция се нарежда след корупцията при обществените поръчки, разрешенията за строеж, подкупите за митничарите, подкупите при съдебните процедури и при регистрирането на собственост (Приложение 3.4а). Ограниченият времеви диапазон и малкият брой признами, че са давали подкуп, не позволяват все още окончателни изводи за динамиката на размера на подкупите. Предварителните индикации все пак са, че средният размер на данъчните подкупи расте (Приложение 3.4б). Както бе вече отбелязано, от гледна точка на търсенето на корупционни услуги вдигането на „цената“ им не може да се третира еднозначно. То например не е толкова „лоша новина“, ако е придружено с намаляване на дела на фирмите, които плащат подкупи, и на честотата на подкупите. В този случай повишаването на средния размер на подкупите отразява положителния ефект на мерките за ограничаване на корупцията, в резултат на което рисковата премия в цената на услугата расте.

Въпреки че всички тези индикатори свидетелстват за сравнително ограничено разпространение на данъчната корупция спрямо другите видове корупция, оценката на бизнеса за степента на проникване на корупцията в данъчната администрация остава висока. Повечето предприемачи смятат, че всички или повечето данъчни служители са въввлечени в корупция, като делът на споделящите това убеждение остава 50–60 % през последните 5 години. В тази своя оценка бизнесът не прави голяма разлика между данъчните и другите представители на общественения сектор с изключение единствено на митничарите, които са значително по-високо в скалата на бизнеса за поразеност от корупция (Фигура 1).

**Фигура 1. Оценка на бизнеса: доколко широко разпространена у нас е корупцията сред следните групи?**  
(% на отговорите „Почти всички и повечето са въввлечени в нея“)



Източник: Витоша Рисьрч (2004б). База: 478.

## 2.2. „НАБЕДЕНИ“ ЛИ СА ДАНЪЧНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ?

Въпреки че данъчните служители определено не са водещи в класацията на данъкоплатците по корумпираност, оценката и споделият опит на фирмите и гражданите за измеренията на данъчната корупцията сериозно надвишават равнището на корупцията според самооценката на администрацията. Преди всичко значителното разминаване с оценките на данъкоплатците е показател за дистанцията между обслужващи и клиенти по въпросите на данъчната корупция. Тя е измерител на способността на администрацията и на гражданското общество да работят заедно за постигане на реални резултати в ограничаването на корупцията, който заслужава да се наблюдава и в бъдеще.

Оценката на данъчните служители за равнището и разпространението на корупцията при тях се извежда от следните няколко въпроса:

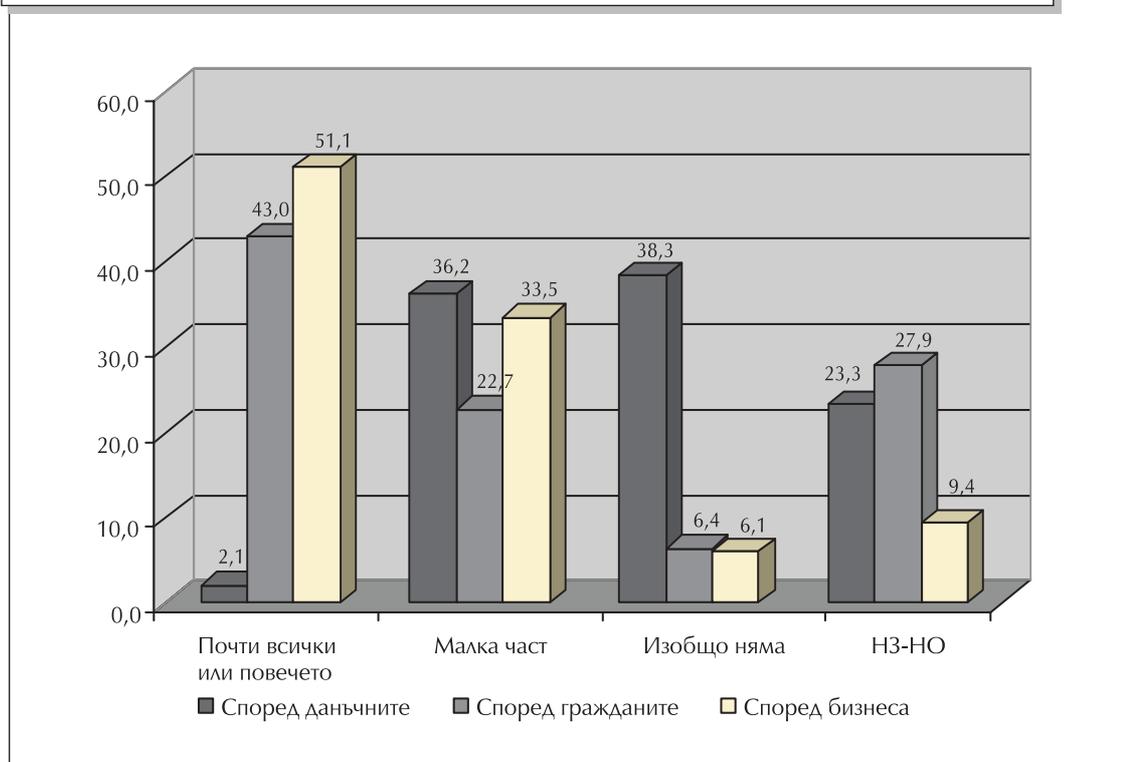
- а) оценка за това, до каква степен твърденията за широко разпространение на корупцията в данъчната администрация са основателни (по скала от 1 – основателни, до 4 – неоснователни);
- б) оценка за това, на кои административни равнища и при кои функции корупцията е най-голяма като размери на подкупите и като честота на подкупите;
- в) оценка за разпространението на корупцията в собствения отдел на анкетираните като дял на въвлечените в нея (скала 1 – почти всички, до 4 – никой);
- г) личен опит: колко често са научавали през последната година за получени пари/подаръци от техни колеги и какъв е приблизителният им размер;
- д) личен опит: колко често през последната година те самите са приемали пари/подаръци и на каква обща стойност.

### ***Какво мислят и какво знаят данъчните служители за корупцията при тях.***

Преди всичко прави впечатление голямата дистанция в оценките на данъчните и данъкоплатците за това, каква част от служителите участват в корупционни практики. За 43 % от гражданите и 51 % от бизнеса почти всички или повечето данъчни служители са въвлечени, докато само 2 % от служителите са на това мнение по отношение на функционалното звено, в което работят. И обратно, докато 38,3 % от служителите отричат изцяло наличието на корупция около тях, само 6,4 % от анкетираните граждани и 6,1 % от бизнеса споделят това мнение (Фигура 2).

Това не означава, че данъчните власти отричат наличието на корупция сред тях. По скоро те не са съгласни с твърденията за широкото ѝ разпространение. Според 72 % от анкетираните подобни твърдения са лишени от основания. Все пак всеки пети служител смята, че тези твърдения са частично или напълно основателни. Показателно е, че когато става въпрос за собствения им отдел, данъчните служители са поравно разделени в оценката си: 38,3 % отричат, но също толкова потвърждават, че има корупция, макар че повечето от тях я определят като ограничено явление. Този процент е най-голям при функционалните звена „Ревизии“ (46,5 %) и „Регистрация и обслужване на данъкоплатците“ (35,8 %), които съставляват 3/4 от служителите в ТДД и съответно от извадката.

**Фигура 2. Доколко разпространена е корупцията в данъчната администрация**  
(% на далите съответната оценка)



Източник: За данъчните служители: Витоша Рисьрч, април 2004 г. База: 699; за бизнеса: Витоша Рисьрч (2003 б). Гражданите и бизнесът са оценявали администрацията като цяло, при данъчните служители въпросът е за отдела, в който работят.

Що се отнася не просто до оценка, а *до личния им опит*, на въпроса дали техни колеги са получавали подкупи през последната година, 36,8 % отговарят положително, но са склонни да ги оценяват по-скоро като епизодични прояви на отделни служители<sup>14</sup>. Не на последно място запитани за собствения си опит в получаването на подкупи, 66 от анкетираните 699 служители (9,4 %) признават, че са вземали подкуп<sup>15</sup>.

Данъчните служители обаче са неубедително скромни в оценката си за размера на получените пари и подаръци. Около 58 % отказват да отговорят, а 23 % отричат наличието им. От останалите 19 %, които дават оценка за размера на подкупите, преобладават малките суми (до 10 лв. и до 50 лв.). Едва 35 служители от 699 (5 %) свидетелстват за подкупи над 100 лв. Сред тези 9,4 %,

<sup>14</sup> Прави впечатление високият процент – 45–60 % от служителите, които не са отговорили на въпросите за степента на проникване на корупцията. Големият брой отклонени отговори сам по себе си е показател или за широка търпимост, или за липса на прозрачност в организацията на работните процеси. Ако мерките срещу корупцията дават резултати, които се огласяват, едва ли половината служители няма да имат мнение по въпроса. В този смисъл колкото по-ефективни и подкрепяни са антикорупционните мерки, толкова по-нисък би трябвало да бъде дялът на отговорите „НЗ/НО“.

<sup>15</sup> Учудващо е, че този процент е по-висок, отколкото процентът на фирмите, признали, че са давали подкуп на данъчните (Приложение 3.3), въпреки че при данъчните периодът е ограничен до последната една година. За сравнение аналогично изследване сред магистратите от май 2003 г. показва, че дялът на потвърдените участия на техни колеги е 2–3 пъти по-малък (от 13 % при администрацията до 22 % при прокурорите), а дялът на призналите собствено участие е пет пъти по-малък – 1,8 % (Витоша Рисьрч, 2003, с. 11–12).

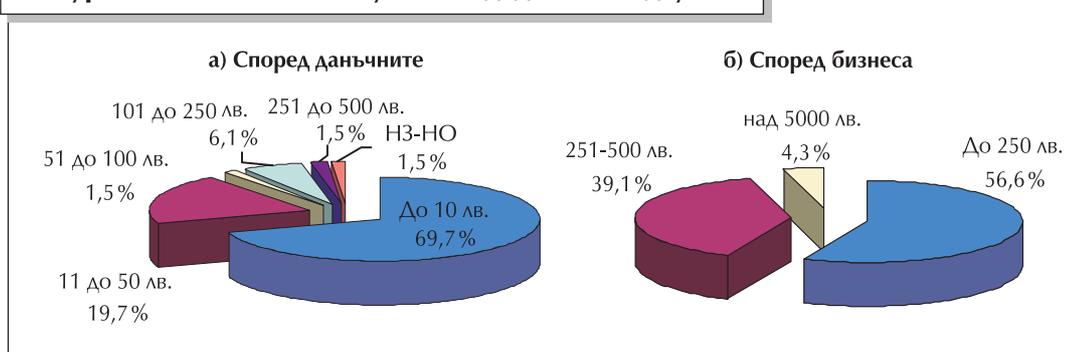
**Таблица 1. Оценка за разпространението на корупцията в собствения отдел**  
(% от съответното звено, дали съответния отговор)

Отговори	РОД	Ревизии	ОК	Събиране	ФСО	Обжалване
Почти всички	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Повечето	2,1	1,7	4,5	3,7	0,0	0,0
Малка част	33,7	44,4	23,9	29,6	27,3	14,3
Изобщо няма	47,9	22,4	34,3	48,1	54,5	57,1
НЗ/НО	16,3	31,0	37,3	18,5	18,2	28,6
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
База	288,0	232,0	67,0	27,0	44,0	7,0

Източник: Витоша Рисърч, април 2004. База: 699. РОД: Регистрация и обслужване на данькоплатците; ОК: Оперативен контрол; ФСО: Финансово-стопански отдел.

които споделят собствен опит, също преобладават сумите до 50 лв. Само 5 служители от 699 признават, че са вземали подкуп над 100 лв. Тези резултати са трудно съвместими със значителните размери на данъчните измами, голяма част от които са неосъществими без участието на служител. Те най-вече сериозно се разминават и с оценката на тези, които дават подкупите. 39 % от анкетиранияте предприемачи посочват равнища на дадените подкупи между 250 и 500 лв., а 4,3 % – над 5000 лв.<sup>16</sup>

**Фигура 3. Стойност на получените/дадените подкупи**



Източник: Витоша Рисърч, април 2004. База: 699; Витоша Рисърч (2004 б).

Какъв е източникът на големите различия в оценките на данъчни и данькоплатци за разпространението на данъчната корупция? Несправедливо ли е обществото към данъчните служители? Основание за такива съмнения дава и сравнението между оценките и споделяния личен опит на данькоплатците за корумпираността на данъчните служители. Така например 51 % от анкетиранияте предприемачи смятат, че всички или повечето данъчни са въввлечени, но едва една трета от тях споделят, че действително им е бил поискан подкуп. При гражданите

<sup>16</sup> Директното сравнение е ограничено от различните скали на стойностите и от различния период, който въпросите от двете изследвания покриват, но все пак е показателно.

тази разлика е над 10 пъти<sup>17</sup>. Съответните разлики между споделен личен опит и създадени мнения и при другите професионални групи<sup>18</sup> водят също така до разлика в относителната позиция на данъчните сред останалите представители на общественения сектор. Показателите за дадени подкупи („реална“ корупция) и поискани подкупи („потенциална“ корупция) ги класират далеч по-добре сред останалите служби, отколкото показателят обществено мнение. Според споделения личен опит например данъчните са по-малко корумпирани от лекари и общински служители, а според представите за разпространение на корупцията сред гражданите и фирмите те са по-корумпирани от тях. До каква степен обществото надценява корумпираността на данъчните служители?

Преди всичко от гледна точка на инвестиционните решения са важни представите на икономическите субекти, дори те да се разминават с действителното положение. За решението на българина да започне или не собствен бизнес, както и за избора на чуждия инвеститор между България и друга страна по-голямо значение има *тяхната оценка* за равнището на корупцията и свързаните с това допълнителни инвестиционни разходи, отколкото *действителното ѝ равнище*. Разбира се, ако разминаването е голямо, заедно с другите мерки за борба с корупцията са необходими и открит диалог с медиите и гражданите, огласяване на усилията в борбата с корупцията и резултатите от нея и др.

Случаят тук обаче едва ли е такъв. В действителност разликите между споделения „собствен опит“ и „оценката“ на гражданите и фирмите само отчасти отразява въздействието на медиите или инерцията на създадените обществени представи. Според отговорите на анкетирания за източниците на тяхната оценка делът на медиите е между 20 % и 30 %. В останалите 70–80 % като източник на оценката са посочени личен опит (вероятно извън собствената фирма), споделен чужд опит от близки или констатирано несъответствие между доходите на служителите и стандарта им на живот. Всички те дават също толкова важна информация за равнището на корупцията в данъчната администрация, колкото и опитът на собствената фирма. Следователно разликата между двата показателя не е точен измерител на степента на надценяване на равнището на корупция в данъчната администрация – надценяването е по-малко, отколкото изглежда на пръв поглед.

Данъчните служители са по-скоро „набедени“ в друго отношение. Общественото мнение като че ли е по-склонно да ги определя като едностранно облагодетелствани за сметка на данъкоплатците, които се възприемат като „жертви“ в корупционната сделка. Оттам и генераторите на корупционен натиск традиционно в по-голяма степен се търсят от страна на администрацията, отколкото на бизнеса. Това вече е въпрос не на равнището, а на двигателите на корупцията, които са разгледани в трета глава.

<sup>17</sup> Витоша Рисърч (2004а, Приложение 3, таблица 3 и 5).

<sup>18</sup> Така например оценката за корумпираността на политиците, депутатите и съдиите е по-негативна, отколкото споделият личен опит предполага, докато за лекарите и общинските служители е по-положителна, отколкото споделият личен опит предполага. При това трябва да се има предвид, че при отговорите за личния опит базата естествено е само лицата, контактували със съответните представители на обществения сектор, докато при оценката за корупцията базата са всички респонденти. Съответно разликата е по-голяма, отколкото директното сравняване на двата процента показва. Що се отнася до данъчната администрация, малко са респондентите сред бизнеса, които през последната година не са контактували с данъчни, така че това уточнение важи в по-малка степен при тях. Но при резултатите от допитването сред гражданите по отношение на данъчната администрация то важи с пълна сила.

За равнището на корупцията в данъчната администрация може да се съди и по размера на сивата икономика и особено на укритите данъци и осигуровки. Тъй като успешното укриване на данъци и обороти до голяма степен зависи от сътрудничеството на данъчните служители, размерът на скритата икономика е добър косвен индикатор за мащабите на данъчната корупция. Schneider (2004) го оценява на 38,3 % за 2002 – 2003 г. Световният икономически форум нарежда България на 78-о място от 102 страни<sup>19</sup>. Несъбраните данъци (compliance gap) през 2002 г. възлизат на около 3 млрд. лв., или 25 % от потенциалните данъчни приходи (Пашев, 2004). Тези данни свидетелстват за значителни мащаби на данъчната корупция в България.

### 2.3. МЕЖДУНАРОДНИ СРАВНЕНИЯ

Как изглежда равнището на данъчната корупция в България в международен сравнителен аспект? Корупцията е важен компонент в повечето международни индекси за развитието на институциите, бизнес средата и равнището на инвестиционен риск. Какво показват тези класации за мащабите на корупцията и в частност на данъчната корупция у нас? Става въпрос за *относителните равнища*, т.е. съпоставени с другите страни, и най-вече със страните в преход и новите страни – членки на ЕС. Картината е противоречива и не определя ясно мястото на България между Европа, Балканите и Средна Азия (Приложение 4). Това показва, че оценката на равнището на корупцията не е лека задача.

Индексът на корупционните възприятия на Transparency International (TI CPI) обединява различните международни индекси и класации в един общ индекс. Той обхваща най-малко четири класации за всяка страна, както и резултати от три години. Таблица 2 показва стабилна тенденция на повишаване на международния антикорупционен рейтинг на България през последните 5 г. Нещо повече, България единствена сред присъединяващите се страни е постигнала устойчиво подобрение на индекса през всичките тези години. В резултат през 2003 г. тя надминава в рейтинга на Transparency International Словакия, Латвия, Полша и Румъния и се изравнява с Чехия, като отстъпва в региона на безспорните лидери Словения и Естония, както и на бързо прогресиращите Унгария и Литва. Въпреки подобрението България остава под разделната стойност на индекса 5, което по стандартите на Transparency International я нарежда между относително корумпираните страни.

Къде са българските данъчни служители в тези класации? Макар и ограничени и противоречиви, такива оценки са включени в докладите на Global Competitiveness Report, SELDI (Southeast Europe Legal Development Initiative), Световната банка и др.

Корупционният индекс на Global Competitiveness Report включва нерегламентираните плащания при събирането на данъци. По този показател през 2003 г. България е на 31-о място сред 102 страни с резултат, равен на резултата на Франция, и по-добър от редица стари и нови членове на ЕС като Белгия (33), Литва (36), Португалия (37), Словакия (38), Чехия (45), Полша (49), Латвия (50), Италия (53), Гърция (75), както и Хърватия (54) и Румъния (70)<sup>20</sup>. Въпреки завидното място то е сериозно отстъпление от 8 позиции надолу спрямо 2002 г., когато България е кла-

<sup>19</sup> Global Competitiveness Report (2004).

<sup>20</sup> Global Competitiveness Report, 2004, p. 492, Table 7.03 Irregular payments in tax collection.

**Таблица 2. Позиция на България според CPI индекса на Transparency International**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Позиция (общ брой)	66 (85)	63 (99)	52 (90)	47 (91)	45 (102)	54 (133)	54 (145)
Сред участници от предх. год.	...	59 (85)	54 (99)	47 (90)	44 (91)	45 (102)	50 (133)
Придвижване (– означава нагоре)	...	–7	–9	–5	–3	0	–4
Индекс <sup>а</sup>	2,9	3,3	3,5	3,9	4,0	3,9	4,1
Стандартно отклонение <sup>б</sup>	2,3	1,4	0,4	0,6	0,9	0,9	NA
Брой класации	4	8	6	6	7	10	10

<sup>а</sup> Скала: от 1 (абсолютна корупция) до 10 (никаква корупция).

<sup>б</sup> Колкото по-малко е стандартното отклонение, толкова по-единни са респондентите в оценката си.

Източник: Transparency International; собствени изчисления.

сирана на 21-во място от 80 страни пред САЩ (22), Естония (25), Испания (26), Франция (29) и Унгария (32)<sup>21</sup>.

Системата за регионален мониторинг на корупцията в Югоизточна Европа съдържа въпрос към респондентите за подкупи, искани от данъчни служители. По този показател през 2001 и 2002 г. по-малко корумпирана от България е само данъчната администрация в Хърватия (SELDI, 2002, table 5.10).

Според изследванията на Световната банка не са толкова добри показателите на България за равнището на данъчната корупция в регионален сравнителен план. По честота на подкупите България се класира след всички нови и бъдещи членове на ЕС, наравно или след повечето бивши съветски републики<sup>22</sup>. Положителното в случая е, че за разлика от общата тенденция на увеличение на данъчната корупция в региона България остава на същото равнище.

**Таблица 3. Корупцията в данъчната администрация – международно класиране на България** (Колко често фирмите във вашия сектор дават подкупи при плащането на данъци: 1 – често, 7 – никога)

	Позиция	Индекс	Средна стойност
2002	21 от 80 страни	6,0	5,0
2003	31 от 102 страни 29 от 80-те от 2003	5,8	4,8

Източник: Global Competitiveness Report (2003, table 7.03); (2004, table 7.03).

<sup>21</sup> Две от новите участници в класирането през 2004 г. – Люксембург и Малта, заемат места преди България, което означава, че сред участниците от 2003 г. една година по-късно България би била 29. Global Competitiveness Report, 2003, p. 405, Table 7.03 Irregular payments in tax collection.

<sup>22</sup> Изследванията на Световната банка BEEPS (вж. приложение 4) през 1999 и 2002 г. са представени в Gray et al (2004). Разпространението на данъчната корупция се измерва там с процента на фирмите, които на въпроса колко често „фирми като вашата“ правят нерегламентирани плащания или подаръци на данъчни служители са отговорили всичко друго по 6-степенна скала освен „никога“. До голяма степен тези резултати за България натежаха при решението на правителството да предприеме радикална реформа в администрацията по приходите с инвестиционен проект за създаването на единна агенция по приходите на стойност 63 млн. евро, от които 34 млн. заем от банката. Очаква се, след като проектът бе стартиран през 2003 г., тези показатели да покажат известно подобрене.

## 2.4. РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА ПО ЕТАЖИ И ФУНКЦИОНАЛНИ ЗВЕНА

Ефективното насочване на инструментите на антикорупционната политика изисква да се отиде зад общите показатели на равнището на корупцията според националните и международните изследвания и да се идентифицират онези структурни звена, които са най-уязвими. В тази насока водещ е погледът „отвътре“, т.е. информацията от изследването сред данъчните служители. Респондентите дават оценка за това, къде корупцията е най-голяма, като среден размер на подкупите и къде е най-често срещана (Приложение 5).

Половината от анкетираните не могат или не искат да определят структурните равнища с най-много или най-големи корупционни сделки, за други 11–12 % корупция няма никъде, а според 8 % честотата е еднаква на всички равнища. От останалите около 30 %, които я локализируют *по вертикала*, близо 2/3 (19 % от всички анкетираните) са по-склонни да я виждат над тях: в РДД, „Големи данъкоплатци“ и ГДД. Едва 12 % от всички 699 служители на ТДД и техните подразделения считат, че *най-много* корупционни сделки се реализират на техните структурни равнища. Този резултат показва известна тенденция да се търси корупцията „извън собствения двор“ и най-вече в по-горните етажи на администрацията.

**Функционалното разпределение** на корупцията е сравнително по-ясно определено, въпреки че и тук броят на тези, които не могат или не искат да посочат звеното с най-много или най-голяма корупция, е 40–45 %. Според повече от половината от останалите най-поразени от корупцията са звената „Ревизии“ и „Оперативен контрол“ (Приложение 5). Във всички звена, дори и в „Ревизии“, преобладава мнението, че корупцията е *най-голяма* там, като на второ място всички функционални звена нареждат „Оперативен контрол“. Немалка част от звената „Ревизии“ и „Събиране“ смята, че корупцията е най-голяма в звено „Обжалване“. Според общата оценка на служителите *най-чести* са случаите на корупция в службите „Оперативен контрол“. Този резултат отразява преди всичко оценките на ревизорите, които са една трета от всички анкетираните. За останалите оперативни звена корупцията е не само най-голяма, но и най-често практикувана в звено „Ревизии“.

В обобщение прегледът на националните и международните индекси показва, че данъчната администрация е сериозен проблем на българското общество в борбата му с корупцията. Тя стои сравнително по-добре в оценките на гражданите и бизнеса от представителите на редица други държавни институции, особено митниците, полицията, съдебната система. Въпреки че не може да се направи извод за намаляването ѝ, все пак има определени индикации в тази насока. Данните от международните сравнения са смесени. Някои от тях, като класацията на Световния икономически форум, поставят българската данъчна администрация доста високо в разширения ЕС. Други, като класацията на Световната банка, я поставят доста ниско дори сред балканските и бившите съветски републики.

Извън този контекст обаче и въпреки положителните промени равнището на корупцията в данъчната администрация според националните и международните индекси остава високо. Сред бизнеса преобладава мнението, че всич-

ки или повечето данъчни служители са въввлечени в корупция. Около един от всеки пет е изпитвал корупционен натиск от данъчни служители. Самите данъчни служители, макар и да не са съгласни с оценките на клиентите за мащабите на явлението, не го отричат. Според тях най засегнати са функционалните звена „Ревизии“ и „Оперативен контрол“, като първото е сред водещите по размер, а второто е водещо по отношение на честотата.