

5. ОГРАНИЧАВАНЕ И ПРЕВЕНЦИЯ

Усилията за ограничаване на данъчната корупция не започват от днес. За пръв път те бяха поставени на основата на ясно определени дългосрочни цели с приемането на Националната стратегия за противодействие на корупцията (РМС 671/01.10.2001). Стратегията съдържа специален раздел за приоритети в данъчната и митническата администрация. Те бяха конкретизирани със съответните средносрочни цели и инструменти в двете правителствени програми за нейното изпълнение: програмата за периода 2002 – 2003 г. (РМС 84/13.02.2002) и програмата за периода 2004 – 2005. Напредъкът по този добре очертан път е доста скромнен. Една от главните причини е липсата на ефективна система за отчитане изпълнението на набелязаните мерки³².

Ето защо в краткосрочна перспектива ударението трябва да се премести върху идентифициране на проблемите пред изпълнението на вече набелязаните и приети мерки. Важно е да се избегне влизането в често срещания административен цикъл на стратегическо планиране, при който се разработват отлични стратегически и програмни документи, но малко преди да дойде време за отчитането им, те се заместват с нови (актуализирани), като така се отлага отговорността за несвършеното. Планирането и промените в целите и инструментите са важни, но без отчитане, при това чрез съвременна система за мониторинг и оценка, стратегиите и програмите остават скъпо упражнение. Подобна система за наблюдение и оценка обаче липсва.

Основните постижения в ограничаването и превенцията на корупцията са в областта на правното регламентиране на наказателната отговорност и оптимизирането на системите за административен контрол. Контролът най-общо може да се раздели на два вида по отношение на данъчната администрация: външен и вътрешен. Външният финансов контрол и одит се осъществяват от Сметната палата, а вътрешният – от Агенцията за държавен вътрешнофинансов контрол, както и от отделите „Инспекторат“ на данъчната администрация. Сравнително отскоро са първите стъпки за кодифициране на професионалната етика като основа за понасяне на административна отговорност. От април 2004 г. действат *Етични норми за поведение на служителите в данъчната администрация*.

Анализът на двигателите на корупцията от страна на бизнеса и от страна на администрацията в предходните глави показва, че тези мерки са важни, но далеч не са достатъчни. Те определят силата на спирачките. Наред с тях в модерните данъчни администрации акцентът все повече се премества както върху намалява-

³² Единственият публичен отчет е по втората програма и засяга 10-месечен период (януари – октомври 2004 г.): Комисия за координация на работата по борбата с корупцията, „Отчет за изпълнение на задачите от Програмата за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията 2004 – 2005 г.“ Извадки от Стратегията, двете програми и отчета по втората програма са представени в Приложение 2.

не на институционалните предпоставки за злоупотреба със служебно положение, така и върху оптимизиране на положителните стимули в противодействието на корупцията: възнагражденията и свързаните с тях системи на подбор, оценка на резултатите, професионално израстване.

Що се отнася до данъчните служители, те определено виждат главните инструменти за ограничаване на корупцията в повишаване на заплащането, елиминиране на възможностите за произволно тълкуване на законите и подобряване на обслужването на данькоплатците (Таблица 11). В тяхната оценка за областите, в които е постигнат сравнителен напредък, на преден план излизат регламентирането на професионалната етика, повишаването на контрола и прозрачността в работните процеси, както и подобряване на системата за подбор (Фигура 13). Сравнително по-малко е постигнато за намаляване на законодателните предпоставки за произволното прилагане на законите от страна на администрацията. Не напълно е реализиран потенциалът на мерките за оптимизиране на системата за материално стимулиране.

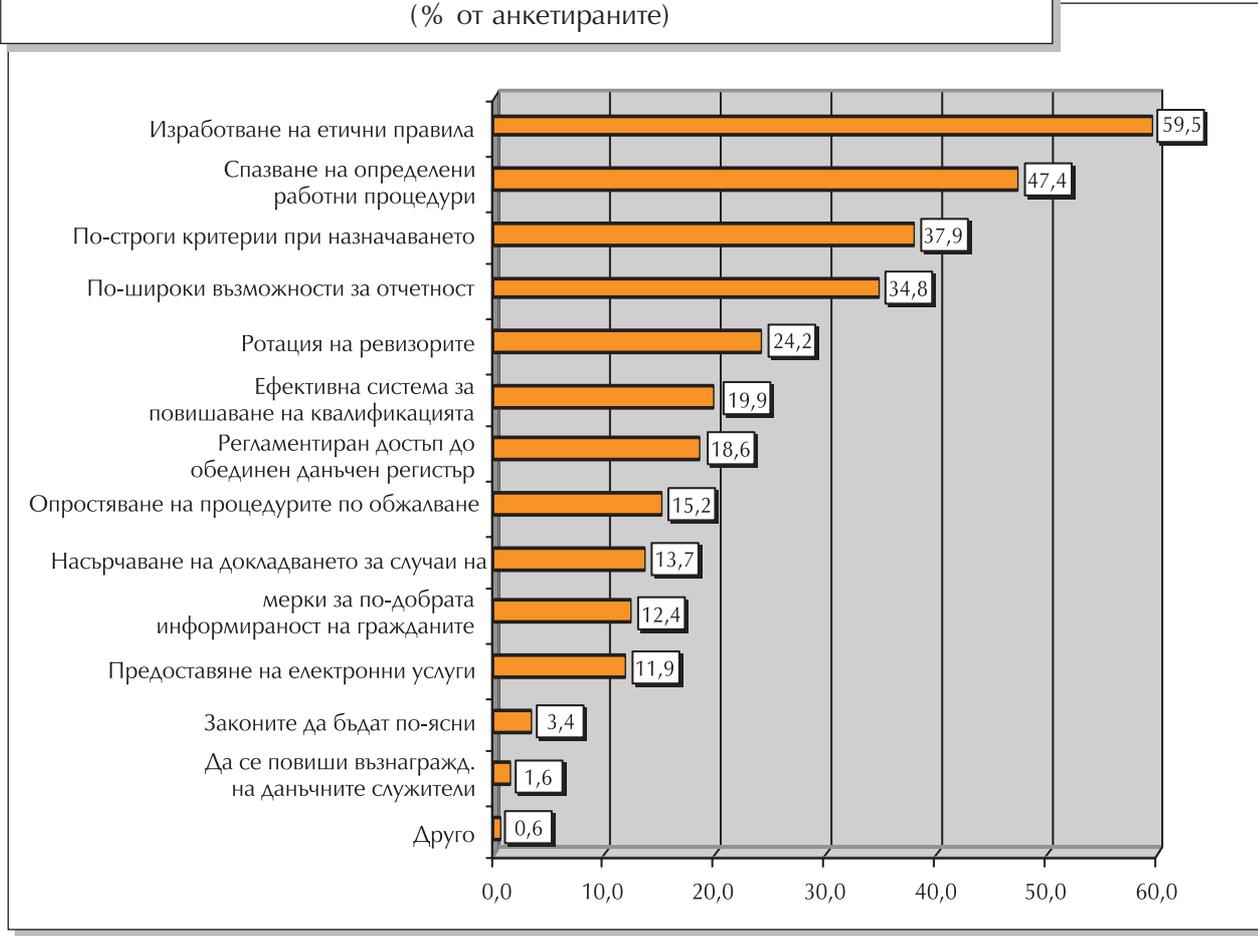
Таблица 11. Какви мерки трябва да се предприемат, за да се ограничи корупцията в ДА
(% от анкетираните)

	Да	Не	Вече е направено	НЗ-НО
Да се повиши възнаграждението на данъчните служители	95,6	0,7	1,6	2,1
Ограничаване на възможностите за произволно тълкуване на законите	90,7	3,0	3,4	2,9
Мерки за повишаване на информираността на гражданите	81,0	4,6	12,4	2,0
Предоставяне на електронни услуги	78,5	4,6	11,9	5,0
Насърчаване на докладването за случаи на корупционен натиск спрямо тях	69,7	11,4	13,7	5,2
Ефективна система за повишаване на квалификацията	68,5	8,4	19,9	3,1
Регламентиран достъп до обединен данъчен регистър	63,8	8,2	18,6	9,4
Опростяване на процедурите по обжалване	59,8	12,7	15,2	12,3
Подобряване на отчетността	48,4	10,7	34,8	6,2
Ротация на ревизорите	47,1	18,2	24,2	10,6
Спазване на определени работни процедури	44,2	5,2	47,4	3,3
По-строги критерии при назначаването	43,9	13,0	37,9	5,2
Изработване на етични правила	26,8	10,2	59,5	3,6
Друго	0,9	16,9	0,6	81,7

Източник: Витоша Рисърч, април 2004. База: 699.

Ето защо в това изследване ударението пада върху две основни групи антикорупционни мерки. Първата е свързана с материалните и нематериалните стимули от системата за управление на човешките ресурси, а втората обединява мерките за преодоляване на нормативните и организационните предпоставки за корупционно поведение.

Фигура 13. Данъчните за предприетите антикорупционни мерки
(% от анкетираните)



Източник: Витоша Рисърч, април 2004. База: 699.

5.1. МАТЕРИАЛНО СТИМУЛИРАНЕ И УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

Равнище на основните заплати

Една от основните тези в теорията е за обратната зависимост между равнище на заплащане и корупция. Ниското равнище на основните заплати се идентифицира единодушно от българските служители в териториалните дирекции и данъчните подразделения като проблем номер едно за данъчната администрация и главен фактор за разпространението на корупцията. Съответно 96 % от анкетираните служители са посочили повишаването на заплащането като водеща мярка за ограничаване на корупцията (Таблица 11). Както вече бе посочено, най-чувствителни на тази тема са служителите от функционалните звена „Оперативен контрол“ и „Ревизии“. По общата оценка те са и най-уязвими по отношение на корупцията.

Въпреки че има емпирични доказателства за отрицателна зависимост между равнището на заплатите и равнището на корупцията,³³ възможностите за практи-

³³ Вж. Van Rijckeghem and Weder (1997); Haque and Sahay (1996).

ческо приложение на тази теза в превенцията на корупцията са ограничени. Обикновено те се натъкват на твърдите бюджетни ограничения в страните с висока степен на корупция, още повече изследванията показват, че повишаването на заплатите може само донякъде да намали корупцията, и то с цената на съществени фискални разходи³⁴. Въпросът е до каква степен реалните ползи от намаляването на корупцията биха оправдали тези разходи.

Индиректно потвърждение за ограничения ефект на размера на основните заплати върху корупцията се съдържа и в допитването сред данъчните служители. То не установи никаква зависимост между възрастта и стажа на служителите и склонността им към корупция. Над две трети от анкетираните (независимо от възрастта и стажа си) отричат да има такава връзка (Приложение 6). От друга страна, при сегашната система на трудови възнаграждения, при която определящо е старшинството, средните равнища на заплащане определено растат с възрастта и стажа. Следователно те могат да се приемат като индикатор на равнището на заплащане.

Като контрааргумент може да се изтъкне, че подобна връзка не съществува, докато заплатата не надхвърли определен критичен антикорупционен минимум. Изследването сред данъчните служители се опита да извлече оценката им за този минимум и да го сравни с действителните равнища на доходите им в момента. Резултатите показват, че конкретното равнище, което според анкетираните би минимизирало предпоставките за корупция, е далеч от сегашното равнище. Близко 26 % оценяват това равнище на минимум 1000 лв. месечно. Заедно с респондентите, които смятат, че то не бива да пада под 800 лв., те съставляват значително мнозинство от 42,5 % от всички анкетираните. Заслужава да се отбележи, че в момента незначителна част от администрацията в ТДД и ДП получава подобни възнаграждения. Този резултат поставя важния въпрос за ножицата между реалните доходи на данъчните и посоченото от тях равнище, което би свело предпоставките за корупция до минимум. Маркираните в таблица 12 проценти показват каква част от посочилите съответния антикорупционен минимум в действителност имат такива семейни доходи в момента, т.е. според собствената им оценка могат условно да се смятат за защитени от корупционни „изкушения“. Така например само 12 души от онези 180 служители (6,7 %), които оценяват антикорупционния минимум на 1000 лв., имат подобни семейни доходи. Близко половината от тях са с реални семейни доходи под 60 % от тази антикорупционна линия. Други 16,7 % посочват 800 лв. като минимална гаранция срещу корупцията, но на практика това е равнище на семейния доход, което е реалност само за една седма от тях. Около 43 % имат семейни доходи, които са под 60 % от посоченото от тях антикорупционно равнище на дохода им. Тези резултати показват една сериозна ножица между оценките на служителите за антикорупционната линия на доходите и действителното им благосъстояние. Тя се измерва с броя на служителите, за които реалните доходи са под тяхната собствена оценка за антикорупционния минимум на заплащане, без да е критерий за размера на несъответствие като стойност. При това тя е полезен индикатор за „степената на уязвимост“ и за силата на мотивите от страна на предлагането. Още по-важното е, че посочената ножица демонстрира необходимостта от значителен финансов ресурс, за да се ограничава корупцията чрез повишаване на заплатите.

³⁴ Вж. по-подробно в Пашев (2005).

Но проблемът със заплатите не е само в тяхното абсолютно равнище. Важна от гледна точка на мотивите за корупция е също оценката на служителите за справедливостта на техните заплати спрямо заплатите на колегите им. Тук опираме до ефективността и справедливостта на системата за управление на човешките ресурси (УЧР). Нейните основни компоненти са: системата за подбор и назначаване; системата за текущо оценяване и обвързването ѝ чрез ясни критерии с кариерата и заплащането; системата за обучение и повишаване на квалификацията. В контекста на този доклад важно значение в системата за УЧР имат стимулите и санкциите, свързани с професионалната етика, вкл. стимулите за служителите да докладват случаи на корупционен натиск срещу тях. От тяхното модернизиране и оптимизиране зависи до каква степен служителят е сигурен, че трудът и усилията му са оценени според заслугите, че заплатата и позицията му не зависят от смените в ръководството,³⁵ че едни служители не са толерирани за сметка на други.

Таблица 12. Ножица между оценените антикорупционен минимум и действителните равнища на доходи*

При каква долна граница на заплащането (лв.) на вашия труд предпоставките за корупция биха били сведени до минимум										
Долна граница (лв.)	300	400	450	500	550	650	800	1 000	НЗ/НО	Общо
% от отговорите	3,6 %	5,7 %	3,4 %	14,0 %	7,2 %	12,4 %	16,7 %	25,8 %	11,2 %	100,0 %
Семеен доход										
До 149 лв.	4,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,1 %	0,9 %	1,1 %	1,3 %	0,9 %
150-199 лв.	8,0 %	0,0 %	0,0 %	2,0 %	2,0 %	1,1 %	3,4 %	2,2 %	0,0 %	2,0 %
200-299 лв.	12,0 %	15,0 %	25,0 %	10,2 %	10,0 %	6,9 %	6,8 %	6,1 %	11,5 %	9,2 %
300-399 лв.	20,0 %	27,5 %	12,5 %	18,4 %	22,0 %	20,7 %	15,4 %	14,4 %	11,5 %	17,0 %
400-499 лв.	28,0 %	17,5 %	33,3 %	21,4 %	16,0 %	24,1 %	16,2 %	11,7 %	12,8 %	17,5 %
500-599 лв.	12,0 %	15,0 %	16,7 %	20,4 %	18,0 %	10,3 %	15,4 %	11,1 %	16,7 %	14,6 %
600-699 лв.	12,0 %	15,0 %	4,2 %	9,2 %	14,0 %	13,8 %	13,7 %	15,0 %	9,0 %	12,6 %
700-799 лв.	0,0 %	0,0 %	0,0 %	7,1 %	10,0 %	5,7 %	10,3 %	12,8 %	7,7 %	8,3 %
800-899 лв.	4,0 %	5,0 %	0,0 %	1,0 %	2,0 %	5,7 %	4,3 %	10,0 %	3,8 %	5,2 %
900-999 лв.	0,0 %	2,5 %	0,0 %	4,1 %	2,0 %	4,6 %	5,1 %	5,6 %	9,0 %	4,7 %
Над 1 000 лв.	0,0 %	2,5 %	0,0 %	1,0 %	2,0 %	4,6 %	4,3 %	6,7 %	6,4 %	4,1 %
Не отговорил	0,0 %	0,0 %	8,3 %	5,1 %	2,0 %	1,1 %	4,3 %	3,3 %	10,3 %	4,0 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

* Маркираните проценти показват каква част от посочилите съответния антикорупционен минимум на заплащане в действителност имат такива семейни доходи в момента.

Източник: Витоша Рисърч, април 2004. База: 699; собствени изчисления.

³⁵ Допълнителен утежняващ фактор е, че данъчните служители в България нямат статут на държавни служители. Друг е въпросът, че той едва ли е привлекателен за тях, тъй като съмнителните ползи от повишаването на тяхната защита срещу уволнения едва ли може да компенсират намаляването на основни заплати.

Система за подбор

През последните години и особено в рамките на Проекта за реформа на приходната администрация в данъчната администрация са положени основите на модерна система за подбор. Пригодността на кандидатите се оценява въз основа на длъжностни характеристики, които са съобразени с оперативните функции на съответното звено. Системата за подбор се стреми да интегрира оценката както на професионалните, така и на личностните качества на кандидата, като намали до минимум възможностите за субективизъм. Тя е сред мерките, при които служителите отчитат сравнителен напредък в антикорупционната дейност (Таблица 11). Въпреки това за около 6 % от служителите купуването на длъжност или пост са сред най-разпространените корупционни практики. Явно е необходимо да се намалят „изключенията“ от иначе добре конструираната система за подбор и да се отвори повече към контрол и участие на служителите в съответните звена. Освен това ограничаването на корупцията изисква по-професионална оценка на личностните и етичните качества на кандидатите. За най-изложените на корупционен натиск звена трябва да се разработи съответната методика за оценка на кандидатите, която да включва не само стандартните психологически тестове, но и тестове с по-целенасочено антикорупционно съдържание.

Текущо оценяване и професионално развитие

Още по-важна от гледна точка на антикорупционните стимули за служителите е системата за оценяване и развитие. Тя обхваща три важни инструмента:

- а) определянето на основното и допълнителното възнаграждение;
- б) системата за вътрешен подбор;
- в) професионалното обучение.

Направено е много връзката между тези три компонента да бъде обективна и ясно регламентирана. Въведена е практика на оценяване задължително от двама души – административен и функционален ръководител. Обективността на оценката обаче би могла да се повиши чувствително, ако оценяваният знае предварително какви конкретни задачи и цели трябва да постигне и по какви показатели се оценяват постиженията му. На второ място, биха могли да се включат по-широко елементи на оценяване не само от ръководители, но и от колеги на същото или по-ниско равнище в служебната йерархия. Не на последно място системата за оценка трябва да включи повече обективна информация за работата с клиентите. Затова е важна не само оценката на колегите, но и на клиентите. За целта може да се използва и методът на т.нар. „мним клиент“.

Прави впечатление и големият диапазон между минималния и максималния праг на основните месечни заплати по длъжности. От една страна, това дава възможност за по-голямо диференциране на заплащането, т.е. за по-ефективно използване на заплатите като стимул. В същото време обаче, ако системата за определяне на различните равнища не е ясна и прозрачна, големите диапазони създават възможности за субективизъм и награждаване на личната лоялност към началника вместо към целите на организацията.

Друг недостатък на връзката между текуща оценка и основно възнаграждение е, че тя изглежда свързана с движението на заплатата само в едната посока – нагоре. Не е ефективно при оценка „неприемливо изпълнение“ на служебните задължения на служителя да се присъжда долната граница на възнаграждението за съответната длъжност. По-добре би било в този случай да му се даде възможност или да покрие критериите за заеманата длъжност, или ако не успее и през следващия период, да бъде преназначен на по-ниска длъжност или освободен от работа. Необходимо е да се оптимизира системата на административните и дисциплинарните санкции (този въпрос е разгледан по-подробно в подт. 5.2).

Важен елемент на системата за професионално развитие са процедурите на вътрешния подбор и тяхното ясно регламентиране на принципа на конкурса. Във връзка с това нараства и значението на професионалното обучение и повишаване на квалификацията на служителите. През последните години за тази цел бяха насочени значителни средства по линия на Европейския съюз (туининг проекти) и на Световната банка (заем за създаване на Национална агенция по приходите). Предстоящото присъединяване към ЕС поставя нови изисквания за сътрудничество и оперативно взаимодействие между данъчните администрации на всички оперативни равнища. В неравното състезание с добре организирани международни мрежи за ДДС измами например данъчните служители нямат време за безкрайни йерархични съгласувания. В този контекст езиковото обучение, обмяната на опит и експертиза, директното оперативно взаимодействие трябва да обхванат и най-ниските звена за контрол.

Необходимо е също така да се повиши ефикасността на професионалното обучение и обмяната на опит чрез по-широкото използване на системата за обучение на инструктори. Най-важен в това отношение е подборът на вътрешните инструктори. Професионалният опитът е важен, но не по-малко важна е мотивацията непрекъснато да се усвояват нови знания и умения и особено готовността и способността да се предават тези знания на колегите. От тази гледна точка едва ли най-подходящи са винаги ръководителите. Трябва също да се насърчават самообучението, използването на различни форми на обучение в процеса на работа, наблюдението и оценката на ефекта от обучението, както и обратната връзка на резултатите от тази оценка със системата за текущо оценяване.

Допълнително материално стимулиране

Вместо увеличаване на общото равнище на заплащане съвременните данъчни администрации все повече залагат на потенциала на онази част от възнаграждението, която не е фиксирана и е директно обвързана с индивидуалния принос на отделните служители в разкриването на данъчни измами и в превенцията на корупцията. Стимулирането чрез премии вместо заплати е доста по-гъвкаво и позволява по-точно насочване на ограничения ресурс към служителите с най-голям принос в разкриването и докладването на случаи на укриване на данъци или на корупция. Подобна система до голяма степен преодолява три ограничения на стимулирането чрез промяна на основната заплата: бюджетните ограничения; трудностите в определянето на оптималното антикорупционно равнище на заплатите и проблема със справедливостта на възнагражденията. Освен това тя позволява да се преодолеят уравниловката в заплащането и да се концентрират стимулите в най-важните звена: „Ревизии“, „Оперативен контрол“, „Инспекторат“.

Ефективността на системата за премии обаче до голяма степен зависи от организацията на работните процеси в тези звена. Тя няма да има максимален ефект, ако позволява облагодетелстване на определени служители или фирми чрез подбора и възлагането на ревизиите и проверките или ако тяхното отчитане не е оптимизирано и автоматизирано. Освен това, тъй като разпределението на премията зависи от цялостната оценка на постиженията на служителя, нейната ефективност зависи и от ефективността и прозрачността в системата за УЧР.

Необходимо е да се отдаде заслуженото в тази област на българската данъчна администрация, чиято система за допълнително материално стимулиране (ДМС) в много отношения превъзхожда останалите администрации, а по определеност и прозрачност дори и много системи в частния сектор. Средствата за ДМС се набират и от т.нар. допълнителни приходи. Според Данъчния процесуален кодекс 25 % от допълнително разкритите данъчни задължения постъпват като собствени приходи в данъчната администрация. Това са данъци, такси, лихви и глоби, начислени въз основа на установени нарушения: подценяване на данъчната база, надценяване на дължимия данъчен кредит, завишаване на пренесената загуба от минали години и т.н. Всички те се начисляват на база влязъл в сила данъчен акт. От тях 35 %³⁶ (т.е. 8,75 % от всички допълнителни приходи) се отчисляват за ДМС на служителите от данъчната администрация. При това голяма част остават директно за разпределяне при тези, които са на предния фронт в борбата с данъчните измами и корупционните изкушения: служителите в териториалните данъчни дирекции (ТДД) и данъчните подразделения (ДП). За тях се заделят 90-92 % от допълнително реализираните приходи³⁷, като при ТДД „Големи данъкоплатци“ (ГД) тази част е 30 %. Така отчисленият фонд, който е пряка функция на резултатите в отделните дирекции, се разпределя на квотен принцип между различните отдели и функционални звена, като най-голяма част се насочва за функционалните звена „Ревизии“ (до 76 % при ТДД „Големи данъкоплатци“ и до 36 % при останалите); „Регистрация и обслужване на данъкоплатците“ (24 % при ТДД и 7 % при ГД); „Оперативен контрол“ (15 %) и „Събиране“ (5 % в ТДД и 4 % в ГД)³⁸. Таваните на квотите за някои звена могат да бъдат завишени с 5-10 процентни пункта за сметка на икономии в другите звена.

Освен тези директни отчисления ТДД и ДП получават и допълнителни средства за ДМС по преценка на главния данъчен директор. Те могат да бъдат до 46 % от допълнителните приходи, реализирани в ТДД „Големи данъкоплатци“, и допълват фонда, който се разпределя на квотен принцип. Редно е да се уточни, че ТДД „Големи данъкоплатци“ (ГД) дават около 60 % от всички данъчни приходи, а при оптимизирани работни процеси делът им в собствените приходи би трябвало да е значително по-голям от 60 %.

Като цяло системата за допълнително материално стимулиране е доста балансирана и преимуществено насочена към онези звена, които са в пряк контакт с

³⁶ 60 % от останалите приходи се разпределят за капиталови разходи за подобряване на материалната база и за представително работно облекло за служителите, а 5 % се заделят за добавки към работните заплати на служителите от Министерството на финансите.

³⁷ Останалите 8–10 % се отчисляват за ДМС на служителите и ръководителите в регионалните данъчни дирекции и ГДД.

³⁸ Останалите средства (20 % при ТДД и ДП и 13 % при ГД) се разпределят за премии на ръководителите в ТДД и служителите от останалите функционални отдели и звена: „Методология и обжалване“, „Финансово-счетоводен“, „Правен“, „Административно-стопански“, „Статистика, анализи и прогнози“, „Управление на човешките ресурси“, „Програмно и системно осигуряване“ и т.н.

данъкоплатците и са най-изложени на риск от корупция. Въпреки това има възможности за нейното оптимизиране. Преди всичко 8,75 % е доста скромна част от допълнително разкритите задължения, която едва ли позволява адекватно стимулиране на служителите в онези ТДД и ДП, където потенциалът на приходи е ограничен. Те могат да разчитат най-вече на главния данъчен директор за техния премиален фонд.

На второ място, тази система определено стимулира предимно принудителното събиране. Развитите данъчни администрации все повече разчитат на стимулиране на доброволното изпълнение на данъчните задължения (compliance management), отколкото на административната принуда (enforcement). Накратко тяхната основна цел е не да се „хване данъкоплатецът в нарушение“, а да му се помогне по всички начини да не го прави. Разбира се, основната предпоставка за това е ясна, проста и стабилна нормативна уредба, при създаването на която правомощията на администрацията са доста ограничени. Колкото по-непълна и сложна е уредбата обаче, толкова повече разходите по доброволното ѝ спазване (compliance costs) зависят от администрацията. Сегашната система за ДМС не измерва и не стимулира усилията на ТДД за повишаване на доброволното изпълнение на данъчните задължения. За това има и обективни причини. В сравнение с разкриването на данъчни нарушения отчитането на приноса на отделните звена в повишаването на степента на доброволно изпълнение на данъчните задължения е далеч по-трудно, но не и невъзможно. Съществуват съвременни методи за отчитане степента на доброволното изпълнение на различните видове данъчни задължения и съответния процент укрити данъци (т.нар. compliance gaps), без които днес никоя данъчна администрация не може да оценява своята ефективност. Те навлизат и в практиката на българската данъчна администрация, като е въпрос за информационни ресурси и методология да се прилагат и на равнище ТДД. Освен това дори и при наличния информационен ресурс не е проблем в разпределянето на премиите да се вземат предвид не само принудително събираните данъци, но и изпълнението на плана за приходите. Засега този показател може да бъде взет предвид само от главния данъчен директор при разпределянето на онези до 46 % от допълнителните приходи, реализирани от големите данъкоплатци³⁹.

Накрая, за да има по-силно въздействие, системата за стимулиране чрез премии би могла да бъде по-ясно регламентирана. Сегашната ѝ структура дава възможност поне половината от премиалния фонд да се разпределя от главния данъчен директор между дирекциите или между отделните служители. Това, разбира се, е свързано и с необходимостта да се преразпредели част от принудително събираните приходи от ТДД ГД към останалите дирекции и подразделения. Но това преразпределение би могло да става чрез по-ясни предварително установени критерии, за да може да играе роля на предварителен стимул за редовите служители и за техните ръководители. Не на последно място не е съвсем ясна връзката на системата за разпределение на премиите със системата за индивидуално текущо оценяване. Относителната яснота за това, как се формира премиалният фонд на отделното звено, като че ли се губи и отстъпва място на едноличната преценка на началника, когато този фонд се разпределя между отделните служители.

³⁹ За целта би могло да се използва коефициент, с който се преобразува фондът от допълнително разкрити задължения. Той би могъл да отразява степента на доброволно изпълнение на данъчните задължения в съответната ТДД или най-малко резултатите в изпълнението на плана по приходите.

В заключение, когато се анализира потенциалът на положителните стимули, трябва да се има предвид, че и най-добрата система за УЧР не може да замести добрия и обективен ръководител. Тя обаче може да помогне на лошия, като му даде нужните инструменти за повече отчетност, прозрачност и безпристрастност в организацията. Такава е целта на съвременните техники за подбор, оценка и обучение, които позволяват кариерата и заплащането да бъдат по-тясно обвързани с личния принос на всеки служител в постигането на целите на организацията.

5.2. НАМАЛЯВАНЕ НА НОРМАТИВНИТЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ ПРЕДПОСТАВКИ ЗА ДАНЪЧНА КОРУПЦИЯ

Нормативните и институционалните предпоставки за данъчна корупция обхващат както несъвършенства в данъчното, търговското и счетоводното законодателство, така и слабости в организацията на прилагането им от данъчните органи. Те могат да се обособят аналитично в две основни групи, които налагат и два типа антикорупционни мерки: мерки в областта на законодателството и данъчната политика и мерки за превенция на корупцията чрез оптимизиране на работните процеси в администрацията.

Антикорупционните мерки в областта на данъчната политика трябва да се насочат към намаляване на данъчното бреме, опростяване на законите и преодоляване на непълноти и противоречия в тях, които дават възможност за изборително тълкуване и прилагане от страна на администрацията. Мерките задължително обхващат и регламентирането на наказателната отговорност за данъчни нарушения и измами и за участие в корупционни сделки.

Антикорупционните измерения на оптимизирането на работните процеси в администрацията включват ясното определяне и разграничаване на отговорностите на различните равнища и функционални звена и установяването на ясни писмени процедури на комуникация и взаимодействие между тях както по хоризонтала, така и по вертикала; оптимизиране на системата за управление на риска и подбора, възлагането, провеждането и отчитането на ревизиите и проверките и не на последно място, оптимизиране на системата за обжалване. Изключително важно в това отношение е създаването на надеждна система за мониторинг и оценка на степента на доброволното спазване (дела на несъбраните данъци), на ефективността на ревизиите и контрола и на обслужването на данъкоплатците. Основна предпоставка за повишаване на ефективността на работните процеси е свързването им в единна информационна система. Компютризацията сама по себе си обаче не е решение, тя е само средство за оптимизиране на работните процеси, управлението и контрола. Международният, а и родният опит показва, че ако човешкият фактор не е готов за промяната, компютризацията не изгражда автоматично необходимия административен капацитет за противодействие на корупцията.

В следващото изложение се разглеждат пет основни групи мерки срещу данъчните злоупотреби и свързаната с тях корупция. Поради мащаба и относителната тежест на ДДС измамите в данъчната корупция мерките за противодействие в тази област са разгледани отделно.

Намаляване на данъчното бреме

Както вече бе посочено, сред стимулите от страна на търсенето на корупционни услуги водещо значение има равнището на данъчното бреме. За целите на антикорупционната политика важно значение има как се дефинира и съответно се измерва данъчното бреме. Необходимо е да се прави разлика между равнище на данъчното бреме като нормативно установени данъчни ставки и като дял на данъчните приходи в БВП.

Поради политическата си актуалност въпросът за размера на данъчните приходи е сред най-дискусионните в икономиката. Това обаче не е толкова въпрос на данъчната политика *per se*, колкото на цялостната политика на държавни разходи, т.е. до голяма степен е въпрос на обществен избор на политически алтернативи. Ако сред икономистите няма спор, че прекалено високият дял на държавните разходи в БВП спъва възможностите за частни инвестиции и икономически растеж, вярно е също, че от това автоматично не следва обратното, т.е. че колкото по-малък е дялът на данъците в БВП, толкова по-успешно се развива една икономика⁴⁰. Успехът на инвестициите зависи критично от качеството на човешкия капитал, инфраструктурата, науката и технологиите, качеството на административните услуги и т.н. – области, в които публичният сектор има своите водещи отговорности. Накратко бизнесът плаща данъци не за да помогне на държавата или на бедните, а за да помогне и на себе си. В демократичните общества равнището и структурата на държавните разходи са част от важен за бизнеса обществен договор между гражданите и избраните управляващи за размера и качеството на публичните блага и услуги, които държавата предоставя. Данъците са инструмент за осъществяване на този обществен договор, а не крайна цел.

Ето защо експертните модели на данъчната политика имат за цел не да заместят или предопределят обществения избор, а да го реализират с цената на най-малко загуби на икономическа ефективност и пазарни изкривявания. В контекста на корупцията в данъчната администрация въпросът за намаляване на данъчното бреме се свежда до намаляване на данъчните ставки. Те са основният стимул за укриване на данъци и произтичащите корупционни действия. Оптималният размер на държавата (измерен като дял на публичните разходи в БВП) е въпрос на политически избор на обществото. Дори когато е предмет на експертна икономическа дискусия, той е в сферата на управлението на държавните разходи. Що се отнася до данъчната политика, по принцип намаляването на данъците означава да се намалят ставките, без да се засягат фискалните цели. На жаргона на икономистите това обикновено означава мерките на данъчната политика да бъдат неутрални към държавните разходи. С други думи, фискалните загуби от намаляване на данъчните ставки трябва да се компенсират или с разширяване на данъчната основа, като се намалят различните данъчни облекчения и изключения, или с повишена събираемост, или в по-дългосрочна перспектива от икономически растеж и повишени данъчни приходи.

⁴⁰ Показателно е, че допреди няколко години авторитетните годишни класации на конкурентоспособността на икономиките *Global Competitiveness Report* на Световния икономически форум в Давос използваша показателя дял на държавните разходи в БВП. С разширяването на обхвата на класацията в третия свят се оказва, че някои от най-бедните и неконкурентни икономики от Африка имат доста ниски равнища на данъчните приходи като дял от БВП, но остават в дъното на таблицата по темпове на растеж и средни доходи на глава от населението. Ето защо този компонент на индексите на конкурентоспособността беше изоставен.

През последните години преките данъци в България бяха значително намалени. Ставката върху корпоративните доходи падна от 32,5 % през 1999 г. до 15 % през 2005 г. Ставките върху доходите на физическите лица (които се прилагат и към доходите на едноличните търговци и самонаетите) паднаха от скала 20 %–40 % (минимална – максимална ставка) през 1999 г. до 10 %–24 % през 2005 г. (Таблица 13).

Таблица 13. Подоходно облагане в България през периода 1999 – 2005 г.

	Корпоративен данък ^а			Облагане на личните доходи					
	централен	местен	общо ^б	ставка	таван ^в				
1999	25	10	32,5	ставка	0	20	26	32	40
	20	10	28,0	таван ^в	900	1200	4200	15600	
2000	20	10	28,0	ставка	0	20	26	32	40
	15	10	23,5	таван ^в	960	1380	4560	16800	
2001	15	10	23,5	ставка	0	20	26	32	38
				таван ^в	1200	1620	4800	16800	
2002	15	10	23,5	ставка	0	18	24	28	29
				таван ^в	1320	1680	4800	12000	
2003		23,5		ставка	0	15	22	26	29
				таван ^в	1320	1800	3000	7200	
2004		19,5		ставка	0	12	22	26	29
				таван ^в	1440	1800	3000	7200	
2005		15		ставка	0	10	20	22	24
				таван ^в	1560	1800	3000	7200	

^а До 2000 г. за предприятия с финансов резултат под 50 хил. лв. се прилагаше по-ниска ставка.

^б Местен + (100-местен) x централен.

^в Таваните на годишните доходни етажи в лв., в които се прилага съответната ставка по скалата за облагане на доходите на физическите лица.

Източник: Pashev (2005).

Това сериозно намаляване на подоходните данъци обаче не доведе до повишаване на доброволното изпълнение на данъчните задължения. Причините до голяма степен са в прекомерната данъчна тежест на задължителните социални осигуровки. Те са силен стимул за работодателите да укриват разходи за труд⁴¹. От една страна, тази реакция на работодателите подкопава данъчната основа на личните доходи. За разлика от развитите страни данъците върху доходите от заплати се удържат и превеждат от работодателя в пълен размер. Ако нямат друг източник на доход, физическите лица не са длъжни да декларират своите доходи и данъчни задължения. Така те не могат да укриват данъци, но не могат и да платят данъци върху реалните си доходи, ако работодателят ги осигурява на заплата под реалната.

От друга страна, осигуряването върху заплати под реалните поставя фирмите пред необходимостта да укриват обороти, т.е. да поддържат „черни каси“ за обслужване на нерегистрирани възнаграждения. По този начин се подкопава и данъчната основа на бизнес доходите⁴².

⁴¹ Вж. ЦИД (2004).

⁴² Под бизнес доходи тук се разбира не само корпоративните доходи, но и доходите от предприемачество на физическите лица (ЕТ), чиято данъчна основа също се определя по ЗКПО.

При тези условия значителното намаляване на ставките по доходните данъци не води до съществено повишаване степента на доброволното изпълнение на съответните данъчни задължения. Размерът на укривания доход е резултат преди всичко от укриването на разходите за труд, а не толкова на ставките по доходните данъци. При облагането на доходите от заплати събираемостта зависи преди всичко от стремежа на работодателя или самонаетия да намали до минимум дължимите социални осигуровки. При облагането на доходите от стопанска дейност събираемостта отново зависи от нуждите на фирмите да поддържат „черни каси“, за да заплащат възнаграждения на наетите извън официалните ведомости. Оттам следват необходимостта от водене на двойно счетоводство и възможностите за корупционен натиск и в двете посоки. Ето защо намаляването на осигурителната тежест е мярката с най-голям антикорупционен потенциал в краткосрочна перспектива.

Намаляване на предпоставките за произволно и избирателно прилагане на законите от администрацията

През последните години данъчното и счетоводното законодателство непрекъснато бяха променяни в съответствие с изискванията на прехода и присъединяването към ЕС. Това интензивно и често разнопосочно нормотворчество много рядко бе съобразено с реалния административен капацитет за прилагане и за вътрешен контрол. В резултат се получиха непълноти и несъответствия както между различните закони, така и между волята на законодателя и практическото прилагане на закона. За фирмите пък стана изключително трудно да знаят своите права и задължения и съответно да планират своите дейности. Това създаде благоприятна почва за субективно и избирателно прилагане на законите от администрацията (т.нар. административна дискреция) и съответно за бизнес операции „отвъд ръба на закона“, още повече, че последният не е ясно очертан. Всичко това представлява идеална хранителна среда за разпространение на данъчна корупция.

Вече бе отбелязано, че „черните каси“ обслужват преди всичко нерегистрираното заплащане на труд с цел укриване на осигуровки. В дълбочинни интервюта и фокус групи счетоводители споделят, че непълноти или прекалени изисквания на счетоводното законодателство също са силен стимул за поддържането на „черни каси“⁴³. Понякога реални бизнес разходи могат да не бъдат признати от контролния орган. В други случаи документалното отчитане на дребни разходи може да е по-скъпо и несигурно, отколкото плащането им от „черна каса“. За разлика от много други страни българското счетоводно законодателство например не признава фискален бон без фактура. Това означава, че много фирми, които не могат да генерират електронни фактури, трябва да издават написани на ръка фактури. Преобладаващата практика е те да отказват фактури за дребни суми, а да издават само касови бележки. В този смисъл би могло да се помисли за признаването на електронните касови бележки под определена сума. Тази мярка не само би ограничила до известна степен безотчетните бизнес разходи и необходимостта от „черни каси“, но би увеличила натиска от клиентите за регистрирането на обороти от търговците.

⁴³ Както счетоводители споделят в дълбочинни интервюта за нуждата и размера на „черните каси“: „Черните каси се налагат за реални разходи, които обаче поради изисквания за първични счетоводни документи и за най-дребните разходи данъчните няма да признаят. Ние не знаем какви са точно разходите ни, преди данъчният да дойде и да каже какво признава и какво не. Затова и не можем без „черни каси.“

Казус

Ново ООД, нерегистрирано по ДДС, закупува машини и ги включва в данъчния си амортизационен план с ДДС. След една година дружеството се регистрира по ДДС и ползва право на данъчен кредит по реда на чл. 68 от ЗДДС за наличните активи. Според чл. 22 ал. 9 от ЗКПО дружеството няма право да променя данъчния си амортизационен план. По този начин то ползва предимствата на понисък корпоративен данък поради включването на ДДС в амортизируемата сума и правото на данъчен кредит по ЗДДС. Решението на контролния орган може да промени значително финансовия резултат на фирмата и следователно дължимия корпоративен данък. Няма становище на ГДД по подобен въпрос. Количеството дължим данък до голяма степен зависи от усмотрението на контролния орган.

Най-сериозни са проблемите със ЗКПО и ЗДДС. Многобройните изменения и допълнения ги правят все по-сложни за разбиране и съответно прилагане, включително и за специалисти. Тълкуването им става все по-трудно и води до субективното им прилагане. Сигурен показател за растящата сложност на данъчното законодателство е все по-големият брой инструкции и становища, които отдел „Методология и обжалване“ на ГДД издава. По време на ревизии данъчните служители се съобразяват с указанията, дадени от ГДД по определени казуси. Когато няма становище на ГДД, тогава действат субективно, макар че имат право да поискат тълкуване или мнение от ГДД. В практиката има случаи, когато един и същ данъчен казус се решава по различен начин от различни данъчни служби, а понякога и от различни служители на една и съща данъчна служба.

Размерът на административната дискреция и на злоупотребите с нея с цел корупция са в пряка зависимост от два основни въпроса на данъчната политика и администрация. Първият е въпросът за участието на администрацията в определянето на правилата на играта. Реален е рискът, когато администрацията пише правилата на играта, да ги пише така, че да минимизира възможностите за атакуване на нейните решения, за контрол и отчетност, т.е. да си остави максимална свобода в прилагането на закона. В този смисъл са разбираеми подозренията на бизнеса към участието на администрацията в определянето на правилата⁴⁴. Прекалената административна свобода в прилагането на закона едва ли е най-добрата гаранция, че волята на законодателя ще бъде изпълнена.

От друга страна обаче това едва ли означава, че администрацията не трябва да поеме своята отговорност за приложимостта на нормативната уредба. Опитите да се отдели данъчната администрация от данъчната политика могат да бъдат също толкова вредни, колкото и да се повери правенето на политиката изцяло на администрацията. Всъщност една от грешките, които през последните години се признават в литературата за данъчните реформи на прехода, е, че почти във всички страни промяната на нормативната уредба, особено чрез директно възприемане на законодателството на развитите данъчни администрации, не бе съобразена с наличния административен капацитет и съответно подкрепена с адекватни мерки за повишаването му⁴⁵.

⁴⁴ Този въпрос бе поставен в подт. 1.1 в контекста на „голямата“ данъчна корупция, определена тук като данъчен клиентелизъм. За становището на представители на бизнеса (БИБА напр.) вж. в-к „Капитал“, бр. 23, 11–17 юни 2005.

⁴⁵ Вж. например Martínez-Vazquez and McNab (2000) и цитираната там литература.

България е ярък пример в това отношение. Работата по създаване на модерна администрация с модерно оборудване и организация на работните процеси, която да е способна да прилага новото данъчно законодателство, на практика започна едва в рамките на проекта за създаване на обединена агенция по приходите през 2003 г., т.е. около 10 години след началото на въвеждането на новите данъчни закони. Ефективността на данъчната система и качеството на бизнес средата обаче зависят повече от точното и еднакво прилагане на законите, отколкото от тяхното качество и съответствие със законодателството в напредналите държави. С други думи, ако не се прилага добре, и най-добрият закон е по-лош от не толкова модерен, но по-добре прилаган закон.

Българската нормативна уредба и особено практическото ѝ прилагане показват известна непоследователност по отношение на данъчното законодателство. От една страна, нормативните гаранции за оценяване на приложимостта на законите както в процеса на неговото изготвяне, така и след неговото приемане с цел оптимизирането на приетите актове се съдържат в Закона за нормативните актове (чл. 2а) и в Указ 883 за неговото прилагане (чл. 14, ал. 2 т. 3 и чл. 53–56). Според член 2а на ЗНА (в сила от края на 2003 г. във връзка с влизането в сила на ЗОПАРКСД) лицата, за които възникват задължения или ограничения по силата на нов нормативен акт, би трябвало да се уведомят предварително, като им е дадена възможност до един месец да представят предложения и възражения до съответния компетентен орган. По силата на този закон данъчната администрация има възможност да направи предложения или възражения, ако промени в данъчните закони са изготвени без нейното участие.

В същото време обаче е налице известна свръхчувствителност към участието на администрацията в предварителната оценка на въздействието (regulatory impact assessment). Показателно в този смисъл е обявяването за противоконституционен на член 8 от ДПК. Той изисква предложенията за законодателни промени, отнасящи се до данъчната политика или засягащи дейността на данъчната администрация, да се придружават от оценка на МФ за ефекта върху приходите и становище на данъчната администрация за ефективността по администрирането на данъците. Основанията са, че приемането на законопроекта може да бъде осуетено от пасивна съпротива от страна на администрацията и така да се наруши принципът на разделение на властите. От друга страна обаче решението лишава законодателя от важна преценка на приложимостта на закона и от възможност да се ангажира администрацията в неговото изпълнение. Ето защо вместо да се освобождава администрацията от този ангажимент, би било желателно да се включат законодателни гаранции срещу риска от пасивна съпротива. С други думи, неспазването на задълженията на администрацията в нормотворческия процес не бива да води до блокиране на процеса, а до отговорности за администрацията. Това би помогнало редица проблеми за прилагането на законите да бъдат предвидени и преодолени още при подготовката им.

Задължително условие за това е администрацията да бъде готова за тази отговорност. С други думи, естественият стремеж да се осигури по-голяма свобода в административното производство трябва да отстъпи на целите да се повишат ефикасността и ефективността на събирането и да се намалят разходите на фирмите по изпълнение на данъчните им задължения.

Първостепенно значение в тази насока има оптимизирането на административната структура за подкрепа на политиката. Според принципа на субсидиарността колкото по-близо са административните структури, които отговарят за данъчното законодателство до структурите, които трябва да го прилагат и до данъкоплатците, толкова по-добре и за законодателството, и за данъкоплатците. Това прави данъчната администрация по-отговорна за изпълнението на законите. В момента съществуват два центъра за анализ и подкрепа на законодателната дейност: „Данъчна политика“ в МФ и съответните звена в ГДД и бъдещата НАП. Това изисква координиране и съгласуване между администрациите и създава възможности за прехвърляне и размиване на отговорностите. Освен това съществува реален риск, ако самият закон е правен, без да ангажира в достатъчна степен данъчната администрация, вторичното законодателство и становищата и инструкциите по конкретни казуси, които администрацията изготвя, да се отклоняват в по-голяма степен от първоначалната воля на законодателя⁴⁶. Оттам се създават несъответствията и противоречията в данъчното законодателство. Разбира се, данъчната администрация трябва да носи пълната отговорност за това нормативните промени да съответстват на политическите ангажименти на управляващите пред избирателите и пред ЕС, както и да бъдат подкрепени с оценка на ефекта. За това обаче едва ли е необходима допълнителна висшестояща административна структура в МФ.

Несъмнено подобряването на законите и правилниците за тяхното прилагане едва ли могат да елиминират необходимостта от преценка на прилагания орган. Пазарната действителност винаги се развива по-бързо от законодателството и винаги ще има казуси, за които законът не може да се приложи еднозначно. Тази преценка трябва да бъде в максимална степен обективна и да отговаря на замисъла на закона. От първостепенна важност е какви указания и становища по прилагането на законите издава ГДД и как те се прилагат от администрацията. Тази дейност влиза във функциите на отдел „Методология и обжалване“. Необходимо е дейността да се оптимизира по посока на по-нататъшното ѝ централизиране, както и на усъвършенстване на регистъра и огласяването на издадените становища. Това ще помогне да се унифицира административната практика и да се намалят възможностите за злоупотреби с непълнотите в нормативната уредба.

Така или иначе елементите на неопределеност и непълноти в нормативната уредба могат да се намалят, но не и да се елиминират. Ето защо от гледна точка на ограничаване на нормативните и институционалните възможности за оказване на корупционен натиск първостепенна важност придобива оптимизирането на системата на обжалване на данъчното производство и свързаната с нея система за вътрешен контрол. Сега действащата практика е насочена към разкриване на нарушения, а не към установяване на обективната истина, какъвто е смисълът на закона⁴⁷. Съответно има определена асиметрия в ползите на контролния орган, ако открие нарушение и получи подкуп, за да не го регистрира и санкционира, и

⁴⁶ Пресен пример в данъчното нормотворчество е въведеното със ЗКПО през 2004 г. данъчно облекчение за инвестиции в районите с висока безработица, което след като прилаганото законодателство бе задействано през ноември, считано от 1 януари, на практика отне тази привилегия за много предприемачи.

⁴⁷ Член 10 на ДПК задължава данъчните органи и публичният изпълнител да изясняват в данъчното производство всички факти и обстоятелства, свързани със законосъобразното установяване на публичните вземания, *включително водещи до намаляването или отпадането им* (курсивът мой – К.П.).

отговорността му, ако е приложил неправилно законодателството и по този начин е ощетил търговеца. Това налага по-нататъшно балансиране на ДПК по отношение на индивидуалните санкции, ако контролният орган с действието или бездействието си е ощетил данькоплатеца.

Подобряване на обслужването на данькоплатците

Наред с прякото данъчно бреме, което се определя от данъчната база и данъчните ставки, данькоплатците понасят и административната цена на доброволното изпълнение на данъчните задължения. Тя се измерва с времето на счетоводния и ръководния персонал за запознаване с нормативната уредба, за деклариране и внасяне на данъчните задължения, за обслужване на контролно-ревизионната дейност на администрацията и т.н.⁴⁸ Както дискутираните вече пропуски и несъвършенства в законодателството, така и слабости в обслужването на данькоплатците могат да направят тези разходи доста високи. Прекомерните разходи за доброволното спазване на данъчното законодателство са основен източник на корупция за преференциално обслужване. Нещо повече, тежестта на добросъвестното изпълнение на данъчните задължения е регресивна, т.е. по-малките фирми понасят по-големи разходи като процент от техния доход⁴⁹. Ето защо при малкия бизнес бремето на добросъвестното спазване на закона е силен стимул и за скриване на обороти и опериране в сенчестата икономика. Така или иначе, бюрократичното бреме на данъчното облагане е важен фактор за заобикалянето на правилата и оттам за разпространение на данъчната корупция.

Прекомерните разходи за доброволно изпълнение на данъчните и осигурителните задължения е резултат преди всичко на разгледаните в предходното изложение противоречия и непълноти в законодателството, които затрудняват разбирането му от данькоплатците и създават възможности за нееднаквото прилагане на закона. Заедно с нормативните несъвършенства обаче прекомерните разходи на бизнеса по изпълнението на данъчните задължения в немалка степен са свързани и с недоброто обслужване на данькоплатците.

Основните инструменти за намаляване на корупцията при обслужването на данькоплатците са два. Първият е намаляването на преките лични контакти между клиент и обслужващ служител. Вторият е приемането на „стандарты за услуги“, т.е. за времето за изпълнение на различните услуги.

Най-ефективният път за намаляване на възможностите за корупционно взаимодействие е разширяването на електронните и интернет базираните услуги. Те увеличават ефективността на труда на служителите, ограничават опашките и прекия контакт на клиентите с администрацията. Електронните услуги обаче не могат да заместят изцяло личното обслужване на данькоплатците в средносрочна перспектива. По една или друга причина този вид обслужване ще остане преобладаващ. Ето защо е необходимо да се намалят предпоставките за корупция преди всичко при неелектронното обслужване на данькоплатците. Основните инструменти за това са обслужването на едно гише и регламентирането на времето за обслужване.

⁴⁸ Вж. Sanford (1989, pp. 3–23) за разходите на частния сектор (compliance cost) и публичния сектор (administrative costs) по събирането на данъците.

⁴⁹ Вж. по-подробно в Pashev (2005).

В българската административна практика принципът за „обслужване на едно гише“ отскоро си пробива път и в много случаи се свежда просто до „една опашка.“ Това невинаги означава, че се намалява времето за чакане. Антикорупционният ефект идва главно от обособяването на фронт-офис и бек-офис, т.е. от отделянето на данькоплатеца от чиновниците, от които зависят времето и качеството на извършената услуга. Така дори при неелектронните услуги се намаляват прекият контакт и възможностите за корупционен натиск и в двете посоки. Това не означава, че подкупите ще изчезнат, но те вече по-трудно се договарят на четири очи, предполагат участие или пасивно съдействие от по-широк кръг служители и най-вероятно участие на мениджърско равнище. Така честотата и разпространението на корупцията донякъде ще бъдат ограничени.

Вторият инструмент, обуславящ ефективността на електронните услуги и обслужването на едно гише, е регламентирането на времето за различните услуги чрез т.нар. „стандарт за услуги“. В приетите в данъчната администрация *Етични норми за поведение* има раздел „Стандарти за обслужване на клиентите“. Вместо стандарти на обслужване обаче той съдържа общи принципи на обслужване: равнопоставеност при прилагането на закона, уважение на правата на данькоплатците, задължение за добросъвестно и компетентно отговаряне на запитвания, забрана за злоупотреби и оказване на натиск и т.н. Без да се омаловажава тяхното значение, трябва да се каже, че те не могат да заместят стандартите за време и качество на обслужването. В страните с развити данъчни администрации те са кодифицирани в т.нар. *Харта за правата и задълженията на данькоплатеца* и съдържа насрещни задължения и за двете страни⁵⁰. Стандартите регламентирането преди всичко времето, за което се извършва дадена услуга. Наистина някои срокове за различните услуги са регламентираните в ДПК, но това са крайни срокове. Стандартите превъзхождат регулациите с това, че задават качеството, което администрацията се опитва да постигне, т.е. желателно е сроковете за обслужване да са по-къси от регламентираните в закона срокове, свързани с административната отговорност. Второ, за разлика от регулациите стандартите са обект на мониторинг и оценка и позволяват разпределяне на отговорностите и идентифициране на натовареността на различните звена по веригата за предписването на съответни коригиращи мерки. Освен това те позволяват да се регламентирането и различни класове услуги: обикновена, бърза и експресна и т.н. Това значително би ограничило възможностите за „специално“ обслужване срещу нерегламентирано заплащане или „материална благодарност“. Нещо повече, то ще намали корупционния натиск от страна на клиентите. При липсата на стандарти клиентите често са готови да платят „превантивно“, за да не ги бавят, или когато неоснователно подозират, че ги бавят, за да ги „изнудват“. Регламентирането и прозрачността при отчитането на стандартите намаляват силата на тези мотиви от страна на бизнеса. Разбира се, най-важната предпоставка за ефективното въвеждане и мониторинг на стандартите е наличието на модерна информационна система на обслужване. Тя не само повишава производителността на труда на служителите и съкращава необходимото време, но позволява електронно управление и наблюдение на преписките и съответно на времето на задържане в различните служби.

Важен в това отношение е и въпросът за технологичната осигуреност на обслужването на данькоплатците. Компютризацията на работните процеси трябва

⁵⁰ Вж. OECD 2003, Пашев (2004, с. 93–96).

да води до намаляване на изискването за справки и формуляри на книжни носители. Когато съвременните информационни системи не намаляват изискванията за лично представяне на отчети и справки на хартия, те на практика увеличават разходите и на бизнеса, и на данъчната администрация. Пример за това е информационната система на НОИ. След проект за реформа в НОИ сега всеки осигурен може да види онлайн здравноосигурителния си статус. Освен това всеки получава по пощата разпечатка за реално внесените осигурителни вноски веднъж годишно. Това удобство е резултат от сериозни инвестиции в модерна операционна система с цената на голям заем от Световната банка и на значителни ежесечни разходи за бизнеса за представяне на справки за възнагражденията и начислените и преведени осигуровки⁵¹. Всичко това обаче на практика обслужва само администрацията, а не клиентите на НОИ. Изрично е посочено, че информацията в сървърите на НОИ не служи за доказване на осигурителните права на осигурените. Осигурителен стаж се удостоверява само с осигурителна книжка или формуляри УП-2 и УП-3, издадени от работодателя. Така въпреки електронната база данни трябва да се заверяват книжки и да се издават формуляри от работодателите, за да могат осигурените да ползват правата си. Нещо повече, при разминаване между електронните отчети за внесени осигуровки и издадени документи за осигурителен стаж инспекторите на НОИ не заверяват осигурителния стаж. Така не само се обезсмислят разходите за информационната система и за електронните отчети на работодателите, но на практика осигурените носят отговорност за спазването на осигурителните задължения от техните работодатели. Този пример илюстрира, че модерните технологии не могат да доведат до съществена промяна, ако не са съпроводени с промяна на организацията на работните процеси от администриране към обслужване на клиенти. Новата обединена приходна администрация, която ще включи и НОИ, трябва да избегне инерцията на администрирането и да използва възможностите на информационната система именно за по-добро обслужване на данъкоплатците.

Контролно-ревизионната дейност

Както вече бе посочено, в повечето случаи корупцията в данъчната администрация е свързана с укриването на данъци и съзнателните данъчни нарушения. Според класическата теория мотивацията на данъкоплатците да укриват данъци е толкова по-голяма, колкото по-големи са очакваните ползи от укриването спрямо евентуалните загуби, в случай че измамата бъде разкрита и наказана⁵². В този контекст укриването на данъци е толкова по-вероятно, колкото по-малка е степента на разкриване и строгостта на наказанието. Тези два параметъра на принудителното прилагане на закона са разгледани в тази и следващата подточка.

Сегашната организация на контролно-ревизионната дейност е ориентирана повече към увеличаване на тежестта и обхвата на контрола, отколкото към оптимизиране на селекцията на фирмите за ревизия чрез използване на съвременни техники за

⁵¹ За фирмите, които по една или друга причина не ползват електронен подпис, това означава чакане на опашки за представяне на дискетите в НОИ.

⁵² Класическият модел на Alingham and Sandmo (1972) е за укриване на доход. За преглед на многобройните разширения на теорията и на емпиричните изследвания вж. Sandmo (2004), Cowell (2004). За практическото значение на теорията за укриване на данъци в контекста на българската данъчна администрация вж. Пашев (2005).

оценка на риска. „Затягането“ на контрола разчита, първо, на увеличаване на изискванията и обема на редовните месечни отчети, формуляри и справки, т.е. на т.нар. превантивен контрол. Редовно представяните от фирмите месечни документи са данъчни отчети (ДДС, акцизи) и декларации. В декларациите се декларират вноските за пенсионно и здравно осигуряване, за трудова злополука, за фонд „Гарантиране вземания на работниците при несъстоятелност на работодателя“, за данък общ доход и др. Декларират се и поименно сумите, върху които за месеца са осигурени работниците и служителите от съответното предприятие – данъчен субект.

Основният инструмент на повишаване на събираемостта на данъците остава разширяването на покритието и количеството (честота и продължителност) на ревизиите и оперативния контрол. Оперативният контрол от страна на данъчните и осигурителните органи би трябвало да включва проверка на съответствието между декларираните данни и постъпилите суми по платежни нареждания (последните са около 10 на брой ежемесечно за всяко предприятие – данъчен субект). Очевидно е, че тази проверка е изключително трудна и физически невъзможна. Затова текущият оперативен контрол може да се прави само при наличие на единна информационна програма, която автоматично да прави „засичането“ между декларираните обстоятелства и платените суми. Ясно е обаче, че подобен софтуер изисква и допълнителен административен капацитет за въвеждане на информацията.

В резултат оперативният контрол до голяма степен е оставен на личната преценка на служителя. Данните от социологически проучвания сред предприемачите свидетелстват за чести и продължителни ревизии и проверки от данъчната и осигурителната администрация⁵³. В комбинация с недостатъчно ефективната система на вътрешен контрол и отчетност този екстензивен и произволен контрол създава широки възможности за корупционен натиск. От гледна точка на административната ефикасност разходите на един допълнително събран лев приход са далеч над оптималните.

Натрупан е известен положителен опит по насочване на контролно-ревизионната дейност към фрапиращи случаи на несъответствие между имуществото на данъкоплатците и декларираните от тях доходи. По данни на данъчната администрация през 2003 г. с ревизионни актове са завършили 62 проверки на физически лица, като средният укрит доход, установен от една ревизия, възлиза на около 220 хил. лв. До средата на 2004 г. са съставени нови 62 акта, които регистрират деклариране на средно 14 % от реалните доходи. Ако ревизионните актове издържат теста на административното и съдебното обжалване, това може да бъде ефективен лост за ограничаване на укриването на данъци и свързаната с него корупция.

Разбира се, тези големи по размери измами са невъзможни без помощта на съответно облагодетелствани служители. Ето защо трябва да се оптимизират работните процедури по оценката на риска и селекцията, възлагането и отчитането на ревизиите и проверките. Особено важни са антикорупционните компоненти на тази дейност. Необходимо е да се приложат съвременни техники на оценка за корупционния риск и разследване на сигналите за корупция.

Важно в тази насока е сформирването на екипите за контролно-ревизионната дейност. Информацията от социологическите проучвания на бизнеса показва, че

⁵³ Вж. Витоша Рисьрч (2004 в) и FIAS (2004).

преобладават проверките от един служител. Всъщност няма изрично нормативно изискване за работа в екип при проверките и ревизиите. Практиката показва, че при данъчните проверки преобладават индивидуалните посещения. При ревизиите по принцип се изпраща екип, но на практика документалната проверка се извършва само от единия служител, въпреки че ревизионният акт носи подписите на двамата ревизори. Освен това сформирването на постоянни двойки от ревизори също улеснява установяването на корупционни практики. Във връзка с това са необходими мерки за оптимизирането на процеса за насочване, възлагане и отчитане на контролно-ревизионната дейност в следните пет насоки:

- а) ограничаване на възможностите за тенденциозно насочване на ревизиите и оперативния контрол чрез високотехнологична система за оценка на риска;
- б) оптимизиране на системата за отчетност на ревизиите и проверките;
- в) ротация в контролно-ревизорските екипи, за да се попречи на установяване на корупционни връзки и методи за корупционен натиск вътре в екипите;
- г) ротация на ревизорите по региони и отрасли, за да се попречи на установяването на корупционни връзки между екипите и бизнеса;
- д) създаване на ефективна система за наблюдение на индивидуалната ефективност на контролно-ревизионната дейност.

Индикаторите за индивидуална ефективност са от изключително значение за повишаването на ефективността на контролно-ревизионната дейност. Когато индивидуалните показатели за направени проверки спрямо брой и стойност на разкритите нарушения показват ниска ефективност, причините са или в системата за анализ на риска, или в професионалната етика на служителя. И в двата случая този резултат трябва да води до повишено внимание към работата на съответния служител от страна на непосредствения ръководител и на звеното за вътрешен контрол. Показателите за ниска индивидуална ефективност, разбира се, не означават задължително, че съответният служител е корумпиран. Въпреки това те могат да подпомогнат ръководителя при сформирване на екипите и решенията за ротация, както и при допълнителното материално стимулиране. Оценката на индивидуалната ефективност при ревизиите и оперативния контрол зависи от възможностите на информационната система за управление и от наличието на добре разработени процедури за насочване и отчитане на ревизиите.

Наистина потенциалът на която и да е от тези пет групи от мерки може да се окаже ограничен. Корупционните практики бързо могат да преминават в новите екипи или между служителите и техните нови клиенти, а показателите за индивидуална ефективност едва ли могат да се използват за реални действия срещу корумпирани служители. Трябва да се има предвид обаче, че тези мерки не изискват никакви съществени разходи. Става въпрос за оптимизиране на организацията на работните процеси, като се използват по-пълно възможностите на новата информационна система на бъдещата Национална агенция по приходите. Ето защо антикорупционният им ефект не е за пренебрегване – особено в сравнение с разходите за постигането му.

В този смисъл важно значение имат декларирането на личното имущество на данъчните служители и съпоставянето му със семейните доходи. Достъпът до иму-

ществения регистър естествено трябва да е регламентиран и да гарантира защитата на личните данни и правата на личността.

Ясно е, че ефективността и на най-добрата система за анализ на корупционния риск особено много зависи от степента на подкрепа от изрядните данъкоплатци. От една страна, трябва да се създадат по-добри предпоставки за сигнализиране на случаи на корупционен натиск. Подобна е целта на разкритите през 2004 – 2005 г. от МФ и ГДД горещи линии за сигнали за корупция от гражданите. Когато обаче данъкоплатецът също е облагодетелстван, както е в повечето случаи на корупция при данъчни нарушения, трябва да се търсят алтернативни методи.

Много добри резултати могат да се постигнат по линия на сътрудничеството на данъчната администрация с браншовите организации на бизнеса. Добросъвестните платци са най-ощетени от нелоялна конкуренция. Те имат най-добра представа за това, какво става на техния пазар, поради което могат да насочват данъчните към потенциално рискови области и мрежи. Въпреки това сътрудничеството между администрацията и браншовите организации за оптимизиране на системата за контрол остава по-скоро в сферата на теорията, отколкото на практиката. Необходимо е да се изучи и оцени приложимостта на чуждия опит в алтернативните форми на контрол: превантивен контрол по време на административното производство чрез включването в него на вътрешни или външни антикорупционни одитори, корупционен мониторинг и др.

Не на последно място системата за разкриване и доказване на данъчни нарушения и данъчна корупция страда от ангажирането на много административни структури с недостатъчна координация между тях. Така например вътрешният контрол е възложен на функционалното звено „Инспекторат“ в данъчната администрация и на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК) към МФ, а в митниците – на „Инспекторат“ и на „Митническо разследване и разузнаване“ (с помощта през последните години на британските консултанти от Crown Agents). Освен това отговорности по превенцията на измамите и корупцията имат и Агенцията за финансово разузнаване (АФР), Икономическа полиция, НСБОП, НСС. През 2004 г. в НС бе внесен и законопроект за създаване на Бюро за фискални разследвания (т.нар. Данъчна полиция към МФ). Въпреки че повечето от тези структури са към Министерството на финансите и МВР, обменът на информация и координацията между тях остават най-слабото звено в институционалната инфраструктура на противодействието на данъчните нарушения и свързаната с тях корупция. Административният опит показва, че създаването на нови „координационни“ структури едва ли е достатъчно за преодоляването на ведомствения изолационизъм, ако те не работят за създаване на работни контакти на всички оперативни равнища. Освен това едва ли винаги неефективността на действащите структури може да се преодолее чрез заместването им с нови, ако това не води до нови, по-резултатни методи на разследване, контрол и отчетност. Необходима е оценка на целите, ефективността и ефикасността на действащите структури, като на тази основа се предприемат мерки за окрупняването и рационализирането на звената, които се занимават с превенция и разследване на данъчни измами. Направените фискални икономии могат да се пренасочат за материално стимулиране на служителите в данъчната, осигурителната и митническата администрация.

Ефективност на принудителното изпълнение и санкциите

В контекста на корупцията по повод данъчни нарушения ефективността на принудителното изпълнение е важен фактор в решението на данькоплатеца да наруши закона. При равни други условия, вкл. определена ефективност на контролно-ревизионната дейност, склонността към укриване на данъчни задължения е толкова по-голяма, колкото по-бавно и неефективно е принудителното им събиране и прилагането на санкциите за укриване.

В сега действащата данъчна практика отговорността за принудителното събиране на установените с данъчно-ревизионен акт задължения е във функционалните звена „Събиране“ на данъчната администрация. Съгласно счетоводните стандарти едно вземане се третира като трудносъбираемо при забава над 3 месеца и като несъбираемо – при забава над 6 месеца. Тази класификация е възприета и в данъчната администрация. Същевременно според ДПК (чл. 146) несъбраните вземания се прехвърлят на публичния изпълнител – Агенцията за държавни вземания – след 12 месеца. Този срок започва да тече от изтичане на срока за доброволно изпълнение, който е 14 дни от връчването на акта. Като цяло системата е бавна и тромава, с прекомерни възможности за обжалване и протакане на производството. Това също създава предпоставки за подкупи и злоупотреба с правомощия⁵⁴.

Необходимо е да се помисли за оптимизиране на системата за принудително събиране в посока на по-пълно съответствие между счетоводни стандарти и данъчна практика и разпределяне на отговорностите между данъчна администрация и публичен изпълнител. ДПК (чл. 106, 241) дава достатъчно правомощия на данъчните органи за принудително изпълнение. Публичният изпълнител има един допълнителен инструмент – производство по несъстоятелност на длъжника. Главната тежест и отговорност по събирането би трябвало да падне върху данъчната администрация. Гаранцията за това обаче едва ли е дългият срок от 12 месеца, преди преписката да премине в публичния изпълнител. Този срок би могъл да се намали наполовина, като в същото време се оптимизират наблюдението и оценката на ефективността на принудителното събиране в данъчната администрация. Големият дял несъбираеми вземания, прехвърлени на публичния изпълнител, свидетелстват за неефективна данъчна администрация. От тази гледна точка би трябвало внимателно да се обсъди идеята за евентуалното включване на Агенцията за държавни вземания в бъдещата Националната агенция по приходите. Има риск то да доведе до по-лесно отписване на вземанията като несъбираеми и до намаляване на отговорностите на данъчните органи по принудителното изпълнение.

С приемането на Закон за частното изпълнение и предприетите изменения и допълнения на ГПК се създават предпоставки за ускоряване на производството по принудителното изпълнение на частни вземания. Въпреки че в закона се споменават и публичните вземания, реалното му използване за ускоряване на това производство зависи от съответни промени в данъчното и данъчно-процесуалното законодателство, които засега не са на дневен ред.

⁵⁴ Оценката на ефективността на принудителното събиране е затруднена от огромния дял на вземания от несъществуващи търговци. Така например по данни на Данъчната администрация пред Парламентарната комисия по измами с ДДС около 70 % от установените задължения по ДДС са на името на несъществуващи търговци, т.е. те са несъбираеми още от момента на установяването им.

Преди всичко е необходимо процедурите за принудително изпълнение на публични вземания по реда на ДПК и на ГПК в максимална степен да се унифицират. В противен случай се създават възможности за неравностойно третиране на длъжниците чрез избиране на изпълнителя – публичен или частен. По определени въпроси различията в двете процедури са твърде съществени, като могат да доведат до по-големи тежести за длъжника по ДПК – например по отношение на секвестрируемостта на жилището, земите, пенсиите, стипендиите и др. Поради това длъжниците на едни и същи по вид публични вземания ще бъдат в неравностойно положение, ако в единия случай държавният орган е избрал публичния, а в другия – частния съдебен изпълнител. От друга страна, на държавния орган се предоставя възможност да избира процедурите в зависимост от един или друг негов длъжник, което създава условия за корупционен натиск.

Централно място в системата на принудителното изпълнение имат санкциите за данъчни нарушения. На теория в претеглянето на ползите и разходите при индивидуалното решение да се наруши законът ниската вероятност от разкриване на данъчното нарушение може *до известна степен* да се компенсира с увеличаване на санкциите. Ударението тук е върху „до известна степен“, тъй като, за да имат възпиращо действие, санкциите трябва да са реално приложими.

Нарушителите носят административна и наказателна отговорност. Ревизионното производство завършва с данъчен ревизионен акт, в който се вписват сумата на установените данъчни задължения, дължимите лихви за съответния период и извършените прихващания, ако има такива. Ако едновременно с това е констатирано нарушение на съответния данъчен закон, се съставя акт за установяване на административно нарушение и въз основа на това се съставя наказателно постановление за налагане на административно наказание – глоба за физическите лица и имуществена санкция за юридическите лица и едноличните търговци. Тези санкции са регламентирани в съответните закони – Закона за корпоративното подоходно облагане, Закона за облагане на доходите на физическите лица, ДПК и пр. – както за предприятията (юридически и неюридически лица), така и за физически лица – данъчни субекти, управители на предприятия и др. Членовете на управителните органи на юридическите лица, неизправни данъчни субекти, носят и солидарна имуществена отговорност за неизпълнените данъчни задължения (чл. 21 от ДПК).

Правораздавателните органи пък налагат санкции по реда на Наказателния кодекс (НК) – лишаване от свобода и глоба, но само по отношение на физически лица, чиято вина е доказана. Юридическите лица (фирмите) са извън обсега на НК и на практика липсват други механизми за носене на наказателна отговорност⁵⁵. Наказателният кодекс инкриминира укриването на данъци, но не и неплащането на декларирани данъци. За подобно нарушение може да се търси само административна отговорност. Освен това няма специално третиране на източването на ДДС, което доста се различава от укриването на данъци.

⁵⁵ Министерският съвет прие проект за Административно-процесуален кодекс, който предвижда създаване на нова глава в Закона за административните нарушения и наказания, уреждаща имуществена отговорност на юридически лица, които са се обогатили или биха се обогатили неправомерно от редица престъпления, вкл. и от данъчните престъпления по чл. 256 и 257 от НК. Приемането на тази нова уредба обаче все още предстои.

Влезлите в сила присъди за данъчни нарушения са редки. Като се имат предвид официалните оценки за размера на укритите данъци, може да се направи изводът, че наказуемостта на данъчните престъпления е изключително ниска. Причините са както в слабостите в данъчната администрация, така и в ниската ефективност на съдебното производство. По данни от данъчната администрация за 5 години – от 2000 до 2004 г., на прокуратурата са дадени 2200 случая, от които с присъди са завършили само четири, като три от тях са условни⁵⁶. Такава „безнаказаност“ е силен стимул за нарушаване на закона от страна на данъкоплатците, което автоматично ги нарежда сред потенциалните потребители на корупционни услуги.

Важен е и въпросът за размера на санкциите. По принцип той трябва да бъде обвързан с размера на укрития доход или на укрития данък. Повечето санкции в българското данъчно законодателство не са нито върху укрития доход, нито върху укрития данък, а са регламентирани в широк диапазон от абсолютна долна и горна граница, като са оставени на преценката на прилагашия орган. Такава структура има две отрицателни последици. Първо, тя стимулира укриването в големи размери, тъй като е регресивна над тавана на санкцията, където пределните очаквани разходи за всеки допълнително укрит лев са нула. Второ, тя създава широки възможности за административна дискреция при налагане на наказанието и съответно за корупционен натиск. В този смисъл фиксирани минимални равнища и прогресивна скала според размера на нарушението биха отслабили стимулите да се укриват данъци в големи размери и биха намалили неопределеността на санкцията и оттук възможността за корупционен натиск.

От гледна точка на ограничаването на корупцията санкциите срещу данъчни нарушения и измами играят непряка роля. Те възпират укриването на данъци и по този начин ограничават и подкупите, които са или инструмент на данъчните измами, или са следствие от разкриването им от контролните органи. Важни са обаче и санкциите за даване и приемане на подкуп и други корупционни действия, които имат директен антикорупционен ефект.

През последните години българското законодателство отбеляза значителен напредък в регламентирането на корупционните прояви и съответната наказателна отговорност (вж. Приложение 1). През 2002 – 2003 г. бяха направени редица изменения и допълнения на наказателния кодекс в частта за корупцията⁵⁷. Данъчно-процесуалният кодекс съдържа текстове, забраняващи данъчните служители да имат други работодатели или бизнес отношения, както и да допускат действия или бездействия, които могат да бъдат свързани с оказване на корупционен натиск. Въпреки че най-общо нашето антикорупционно законодателство съответства на съвременните международни норми, големият проблем остава прилагането му, т.е. действителното доказване и наказване на корупционните прояви. Като цяло случаите на осъдени за корупция са редки⁵⁸.

Подобно е положението и с административните наказания на служителите. Административната практика показва, че дори когато подкупът е установен чрез белязани

⁵⁶ Доклад на Временната анкетна комисия за разследване на измамите с ДДС към 39-ото НС.

⁵⁷ Вж. по-подробно Велчев (2003), с. 130–136.

⁵⁸ Годишните Доклади за оценка на корупцията на Коалиция 2000 (www.anticorruption.bg) представят статистика на следствието и съда за разкритите и санкционирани корупционни действия.

банкноти, Кодексът на труда не допуска наказание за корупция или за вземане на подкуп, освен когато те са установени с влязла в сила присъда. Само когато е установена в съдебно производство, корупцията е основание за дисциплинарно наказание (чл. 194 от КТ) или прекратяване на трудовия договор без предизвестие (чл. 330, ал. ал. 1 и 2, т. 1 от Кодекса на труда във връзка с чл. 301, ал. 4 и чл. 37, т.т. 6 и 7 от Наказателния кодекс). Основанията за това произтичат от принципа, че само в съществения съдебен процес може да се установи обективната истина. Всяко установяване на истината извън съда крие сериозни рискове за произвол и разправа.

Друг е въпросът, че съдебната ни процедура е изключително бавна. Това обаче едва ли означава, че трябва „да се прескача“ съдебното дирене. По-скоро следва да се интензифицира съдебната дейност. Би могло например да се помисли при определени условия делата за корупция да се гледат по правилата на бързото производство. Алтернативно решение е да се оптимизира използването на Етичните правила за поведение за налагане на административни наказания независимо от съдебното производство. Така поне отчасти би се намалило чувството за ненаказуемост на корупцията, произтичащо от слабости в съдебната система.

Според доклада на Временната анкетна комисия за разследване на измамите с ДДС към 39-ото НС данъчната администрация е на първо място сред държавните администрации по наложени дисциплинарни наказания. Въпреки това превантивният ефект на административните санкции е недостатъчен. Има възможности за повишаването му чрез ясното обвързване на административните санкции с *Етичните норми* на поведение и по-широкото им огласяване и разясняване сред служителите.

5.3. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ИЗМАМИТЕ С ДДС

Противодействието на измамите с ДДС е водещото предизвикателство пред българската данъчна и митническа администрация в краткосрочна и средносрочна перспектива. Неговата сериозност произтича от необходимостта да се намерят ефективни бариери пред измамите с цената на най-малки ограничения на дейността на изрядните предприемачи. Често ограничителните мерки успешно се заобикалят от измамниците, включително чрез подкупи, но повишават бизнес разходите на добросъвестните търговци. Този труден баланс засяга най-вече действието на принципа на солидарната отговорност. По своя характер ДДС свързва в една верига измамници и добросъвестни търговци. Ако контролният орган може да отказва данъчен кредит поради съмнения за участие в мрежа за източване, такива правомощия дават възможност за неравностойно третиране на различните търговци и за прибягване до подкупи. От друга страна, изисквания за доказване на участие във веригата за източване на ДДС, преди да се пристъпи към административни мерки, блокира действията на данъчната администрация и я поставя в позиция на догонване, а измамниците – в позиция на безнаказаност и недосегаемост.

С влизането на България в ЕС рисковете и трудностите по администрирането на ДДС нарастват по две причини.

Първо, очаква се България да последва преобладаващата практика в ЕС и да въведе принципа на доброволното регистриране под задължителния праг. Това ще даде възможност на всяка малка и нова фирма да се регистрира по ДДС. С други думи, фирми, които се регистрират с цел измами, няма да се нуждаят от

големи фиктивни сделки в началото, които им дават право на регистрация, но ги поставят във фокуса на системата за анализ на риска. Освен това броят на ДДС фирмите, а заедно с тях и на потенциалните „липсващи“ търговци ще се увеличи, което ще затрудни и оскъпи контролно-ревизионната дейност, без съществено да повиши резултатите от нея, т.е. ще се намали административната ефективност на разкриването и парирането на ДДС измамите. Този аргумент е в сила особено при сегашната организация на ревизиите, която разчита повече на скъп повсеместен контрол, отколкото на ефективна система за оценка на риска. От друга страна, разширяването на ДДС мрежата в посока към малките фирми ще увеличи икономическите щети от неефективността на администрацията: волни или неволни грешки в прилагането на закона, действия с цел подкуп и т.н. По принцип малките фирми имат по-ограничени възможности от големите да противодействат на административния „рекети“.

Второ, с премахването на границите между България и страните – членки на ЕС, се премахва и граничният контрол на стоките потоци. Така падат митническите прегради пред трансграничните ДДС измами (вж. четвърта глава). Това е проблем не само за България. По своята структура ДДС е по принцип централен данък. Прилагането му на местно равнище е много трудно – например между различни данъчни юрисдикции с различни данъчни ставки и неограничена свобода на движение на стоки, хора и капитали. Оптималният вариант за такъв тип съюз е прилагането на принципа на произхода, т.е. стоките да се облагат при износа със ставката на страната на произход, а вносителят да има право на данъчен кредит от своята държава за платения на износителя данък. С други думи, данъкът действа, като че ли стоката не пресича граница. Взаимните претенции на съюзните данъчни администрации за събрани и платени кредити по трансгранични доставки се уреждат чрез система за многостранен клиринг.

Такава система обаче принадлежи на бъдещето. Тя изисква значително хармонизиране на ставките между страните и оперативно интегриране на данъчните администрации. При такава уредба данъчните приходи на една държава да голяма степен ще зависят от качеството на оперативното взаимодействие между нейните данъчни служби и колегите им зад граница, както и от техния професионализъм и неподкупност. Големи разлики в административния капацитет, вкл. равнище на данъчна корупция, биха довели до сериозни несъответствия между обемите на декларирания внос и износ, което би блокирало действието на междудържавния разплащателен механизъм. Това е причината ЕС да въведе преходна уредба на ДДС при вътрешнообщностните доставки след старта на Общия пазар. Преходните положения запазват действието на принципа на дестинацията: износът се облага с нулева ставка, а вносът – със ставката на страната на дестинация. При липсата на граничен контрол обаче това увеличава възможностите за неправомерно източване на ДДС при трансгранични доставки и липсващи търговци по веригата. Тяхното предотвратяване зависи преди всичко от качеството на оперативното взаимодействие между данъчните служби. Ето защо присъединяването към ЕС прави задачата на данъчната администрация много по-тежка и отговорна. Със сигурност ще се увеличат разходите за публичния и за частния сектор, свързани с превенцията на ДДС измамите, докато ефектът от тези усилия не е толкова сигурен. В този смисъл балансът между ограничителните мерки и вредите за изрядния бизнес става още по-труден. В тази част се анализират някои възможни решения, мерки и подходи в светлината на българското законодателство, теорията и международната практика.

Ако се абстрахираме от техническите детайли на различните методи за ДДС измами, най-общо те са възможни благодарение на правото на данъчен кредит и по-точно благодарение на възможността един търговец да го ползва, преди негов съучастник по веригата да го внесе. Ето защо най-крайните и директни начини за парирание на измамите с ДДС са свързани с елиминирание на данъчния кредит при облагането на потреблението.

На теория едно такова решение е да се замести *кредитно-фактурният метод* за събиране на данъка (credit-invoice principle) с т.нар. *остатъчен метод* (subtraction method)⁵⁹. Това би елиминирало възможностите за неправомерно теглене на данъчен кредит. Нещо повече, то би ограничило т.нар. каскаден ефект при ДДС, т.е. натрупване на данък върху данък, когато нерегистриран търговец е доставчик на регистриран търговец (поддоставчик на голяма фирма или изпълнител по договор по аутсорсинг). Още по-крайно решение е да се освободят доставките между търговците, т.нар. B2B (Business to Business) транзакции. Такъв е характерът на данъците върху крайните продажби в САЩ, където разграничението между крайни и междинни доставки се прави чрез декларация на купувача, че той не е краен потребител (т.нар. exemption certificate). Подобно е едно от предложенията до Временната анкетна комисия за разследване на измамите с ДДС към 39-ото НС. Смисълът му е да се освободят доставките за износителите, за да отпадне възможността им за данъчен кредит.

Тези решения обаче имат редица недостатъци, които натежават при анализа на ползите и разходите. Преди всичко те елиминират най-важното предимство на кредитния метод на начисляване на ДДС – свойството на ДДС да се „самоадминистрира“ (вж. подт. 4.2).

Що се отнася до идеята да се освободят от данък покупките на износителите с цел да се лишат те от възможността да теглят неправомерно данъчен кредит, това само би преместило ползването на кредит към предните звена във веригата.

Накрая трябва да се има предвид, че възможностите за едностранни промени в структурата на данъка в обединена Европа са ограничени. ДДС е една от областите, където хармонизирането на националните законодателства е най-напреднало. Европейската комисия в свой специален доклад от 2004 г. за противодействие на измамите с ДДС определено насочва усилията на своите членове към мерки в рамките на съществуващата структура на данъка⁶⁰.

Проблемът не е нов за българската данъчна администрация. Данъкът беше въведен през 1994 г., но измамните схеми за източване започнаха да се разпространяват едва след началото на финансовата стабилизация. Преди това дългите срокове на възстановяване на данъчен кредит заедно с високата инфлация правеха такива схеми нерентабилни. От втората половина на 90-те години са и първите нашумели в публичното пространство случаи на измами с ДДС. От 1999 – 2000 г. датират по-съществените мерки за противодействие на измамите с ДДС: запълва-

⁵⁹ При кредитния метод търговецът начислява (събира от клиента си) стойността на данъка върху цялата нетна продажна стойност, но внася само разликата между данъка, който той е начислил, и този, който е платил на своя доставчик. При остатъчния метод се начислява данъчната ставка върху разликата между приходите от продажбата на продукта и разходите по доставката му (или доставките за неговото производство).

⁶⁰ Вж. Commission of the European Communities Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the use of administrative cooperation arrangements in the fight against VAT fraud, Brussels 16.04.2004 COM(2004) 260.

Из споделения счетоводен опит

По време на ревизия данъчен орган изказва съмнения, че дадена сделка е износ. Въпреки посочването на конкретни аргументи и норми от съответния данъчен закон от страна на счетоводството данъчният орган не прави никакви опити да вникне в същността на посочените аргументи, дори не изисква документи, които да докажат едната или другата теза. При подписването на ревизионния акт данъчният субект научава, че сделките му, отчетени като износ, не са признати и са начислени 20 % ДДС. Този данъчноревизионен акт се обжалва – първо по реда на административното производство, а после по реда на съдебното решение се обжалва със съответните документи, доказващи износа. Каква е равнотетката за данъчния субект, дори ако обжалването е успешно?

1. Разходи за административното и съдебното производство.
2. Внася в бюджета сумата по акта независимо от обжалването.
3. Назначава му се нова ревизия, която да установи отново обстоятелствата (още 2 месеца).
4. Договаря се с данъчната администрация да няма нови изненади, като им „благодари“ по съответния начин.

И след всичко това му се връщат неправомерно взетите от държавата пари. Законът е приложен, но с цената на допълнителни разходи от бизнеса и от администрацията по обжалването. Само служителят, станал причина за всичко това, едва ли е наказан, а дори може би е завоювал и репутация за изключителна бдителност и неподкупност. Въпреки че само той си знае дали „престараването“ в прилагането на закона е ръководено от желание да се санкционира нарушение или да се постигне „споразумение“ с ревизирания субект.

нето на многобройни „дупки“ в нормативната уредба, позволяващи безнаказаното източване; оптимизирането на звената „Големи данъкоплатци“; реструктурирането на ревизионната дейност с оглед рисковете, свързани с ДДС; създаването на специализирани звена за противодействие на ДДС измамките; наблюдението на размера на щетите и т.н. Действащият от 2000 г. Данъчно-процесуален кодекс въведе принципа на солидарната отговорност. Според чл. 109 на ДПК данъчната администрация можеше да отказва възстановяване на данъчен кредит, ако доставчик или търговец по веригата не е внесъл дължимия данък. Така на практика, без да е доказана връзка между искащия кредита и неизрядния платец по веригата, ДПК наказваше първия. По същото време ДДС регистърът стана публичен, за да могат фирмите да проверяват своите доставчици. Тази практика обаче бе лесно атакуема по съдебен ред. През 2002 г. съответните разпоредби на чл. 109 бяха отменени, но принципът на солидарната отговорност остана закрепен в ЗДДС (член 65, ал. 4). През същата година обаче бе въведена ДДС сметката, като от 2003 г. нейното използване стана задължително за фирмите, регистрирани по ДДС. Допълнение към член 65 от ЗДДС (ал. 8) даде възможност на търговците да ползват безусловно правото на данъчен кредит, платен по ДДС сметка, независимо от наличието на неизряден платец по веригата. Всъщност ДДС сметката бе опит да се намалят загубите за изрядните платци от прилагането на принципа на солидарната отговорност. Както бе илюстрирано в четвърта глава, тя не можа да послужи като действено обезпечение срещу измамките. Бяха намерени ефективни методи за безнаказаното ѝ източване и реализиране на схемата с липсващия (неплатежоспособния) длъжник. Така вместо бариера пред измамките тя по-скоро освободи измамниците от солидарната отговорност. Скоро след въвеждането ѝ вече имаше силен натиск от администрацията за отмяна на безусловното възстановяване на данъчен кредит. На практика след като не бе постигната отмяната на преференциите при ползване на ДДС сметка, те просто биваха заобикаляни от данъчните служители. Административната и съдебната практика избилстват със случаи на откази за възстановяване на данъчен кредит въпреки ползването на

ДДС сметка и производства по тяхното обжалване. Всичко това води до увеличаване на разходите и на фирмите, и администрацията.

В крайна сметка ДДС сметката увеличи разходите на изрядния бизнес, тъй като изважда и блокира финансов ресурс от оборот. В същото време тя не е нито ефективна преграда пред измамниците, нито гаранция за безусловно ползване на данъчен кредит. Необходим е анализ на ползите и разходите, свързани с прилагането ѝ както за частния, така и за публичния сектор в светлината на натрупания административен и съдебен опит. Всъщност подобен инструмент за ограничаване на измамите не е възприет никъде другаде по света.

Анализът на схемите за източване на ДДС в четвърта глава показва, че основните възможности за злоупотреба с правото на данъчен кредит се свеждат до възможността организаторите да избегнат санкциите чрез прехвърляне на всички задължения на несъществуващ или неплатежоспособен търговец. Ето защо възможностите за ограничаване на измами с ДДС трябва да се търсят в три основни направления:

- а) Ограничаване на възможностите за регистриране или прехвърляне на фирми на фиктивни или несъществуващи собственици.
- б) Ограничаване на възможностите за увеличаване на кредита за възстановяване чрез регистриране на транзакции на цени, отклоняващи се от пазарните.
- в) Ограничаване на възможностите за избягване на отговорност от получилия кредита.

Първата група мерки са свързани главно с промени в режима на прехвърлянията и регистрациите в Търговския закон. Би трябвало да се ограничи възможността за прехвърляне на предприятия с непогасени публични държавни вземания, подобно на разпоредбите на член 226 от ДПК за прехвърлянията на недвижими имоти и МПС. При прехвърлянето се изисква декларация от прехвърлителя, че няма дължими данъци, както и удостоверение от данъчната служба. Има предложения от данъчната администрация да се повиши размерът на капитала, необходим за учредяването на ООД (със санкции, ако този капитал не е наличен), с цел да се ограничи използването в схемите на мними безимотни собственици на ООД, които не носят никаква отговорност. Предлага се също да се ограничат възможностите за търговци, обявени в несъстоятелност, да учредяват и да участват в други търговски дружества. Търговският закон ограничава тези възможности за ЕТ и АД, но не и за ООД.

Всичко това би ограничило прехвърлянията, чиято главна цел е да се попречи на данъчната администрация да предприеме необходимите обезпечителни или изпълнителни действия. Ефектът върху ограничаване на схемите за източване на ДДС обаче не бива да се надценява. Барьерите пред прехвърлянията на безимотни и неграмотни собственици на ООД с натрупани задължения по ДДС донякъде могат да затруднят установените схеми за източване, но по-вероятно е само да ги видоизменят. В позицията на фиктивен търговец може да бъде подставено лице, което остава без фирмена и лична собственост в подходящия момент или пък управителните органи могат да бъдат изцяло сменени, за да се избегне имуществената отговорност. Освен това декларацията за данъчно състояние не е га-

ранция за липса на данъчни задължения. Те просто може да не са установени към датата на прехвърлянето, но да възникнат в резултат на данъчна ревизия. Ето защо е по-важно да се регламентират задължителни данъчни ревизии при промяна в собствеността на капитала и/или управлението.

Важно е също така и регламентирането на наказателна отговорност специално за измами с ДДС. Сега Наказателният кодекс не третира източването на ДДС като особен вид данъчно или финансово престъпление. По своя механизъм и мащаби то се доближава повече до формите на организираната престъпност, отколкото до конвенционалното укриване на данъци.

Мерките за ограничаване на измамите с ДДС не могат да се разглеждат, без да се държи сметка за загубите за бизнеса и особено за новите и малките фирми. Ограниченията пред измамите в ТЗ например могат да се окажат в много по-голяма степен бариери срещу започването на бизнес. В този контекст внимателно трябва да се обсъдят и предложените от Парламентарната комисия по измамите с ДДС изменения на ДПК, които дават възможност на митниците при отклонение на износните цени от пазарните с повече от 25 % да задържат износа на стоки до три работни дни, като уведомят своевременно данъчната администрация. Установените отклонения от пазарните цени (с цялата условност на методите за определянето им) би трябвало да се използват в системата за оценка на риска, а не за наказателни действия срещу търговците. Освен това с отпадането на границите с ЕС митниците няма да имат тази възможност и каналите на трансгранични ДДС измами ще се насочат предимно към вътрешнообщностните доставки. В този смисъл подобна мярка едва ли ще издигне сериозни бариери пред ДДС измамите при износа, но със сигурност ще създаде възможности за митнически „рекети“ на български износители, чиито клиенти са извън ЕС.

Най-важно е да се оцени критично опитът с ДДС сметката. Ако тя създава повече пречки за легалния бизнес, отколкото бариери срещу измамите, е по-добре тази практика да се изостави. При нейната липса ще бъде необходимо да се оптимизира прилагането на принципа на солидарната отговорност. Разбира се, намирането на оптималния баланс между ефективно предотвратяване на измамите, без да се засягат интересите на изрядните търговци, не е лесна задача. Няма идеално решение, но има достатъчно натрупан положителен международен опит, който следва да бъде изучен. Преди всичко данъчната администрация трябва да помогне на всички изрядни търговци да не бъдат включвани неволно във вериги с фиктивни търговци. За целта е необходим общодостъпен регистър на разкритите фиктивни търговци, за да не могат да се издават фактури от тяхно име. Във връзка с това са необходими и гаранции за блокиране на опитите за неправомерно използване на чужд идентификационен номер. Накрая тенденцията е данъчен кредит да се отказва при *доказана* връзка, участие или облагодетелстване от верига за източване, вместо да се отказва до доказване на противното в съда.

Проблемните места на тези мерки са в две насоки. Първо, на практика е много трудно да се докаже връзка между ползващия правото на кредит и неизрядния платец по веригата. Второ, това дава възможност на контролните органи да изнудват търговците, които вместо да доказват правата си в продължително и скъпо съдебно производство, биха предпочели да решат своя проблем с други средства. Така принципът на солидарната отговорност създава възможности за корупционен

натиск и избирателно и неравносвойно прилагане на закона. Ето защо при липсата на ДДС сметка тежестта в борбата с измамите трябва да падне преди всичко върху предварителния контрол и превенцията на измамите чрез съвременна система за управление на риска. На второ място, с помощта на представители на бизнеса данъчната администрация трябва да приеме ясни и прозрачни правила за прилагане на принципа на солидарната отговорност. Необходимо е те да бъдат базирани на своеобразен рисков рейтинг на отраслите и фирмите. Ако собствениците или фирмите имат досиета на длъжници, на съмнително често попадане във вериги с липсващи търговци и т.н., правото на ползване на данъчен кредит трябва да бъде ограничено, така че да се защитят интересите на изрядните търговци и на бюджета.

Обикновено се твърди, че за да бъде ефективна, системата за оценка на риска трябва да е секретна. Но така или иначе измамниците успяват да се доберат до данните в нея. С други думи, тя остава скрита само за изрядните платци. Така „засекретяването“ ѝ или прикрива липса на такава система, или възможности за избирателно насочване на контрола и санкциите.

Анализът на риска трябва да обединява съвременните информационни технологии и най-доброто от европейската данъчна практика. В рисковия ДДС контингент обект на особено внимание трябва да бъдат фирмите от отраслите, където вероятността от ДДС измами е особено висока: земеделие и животновъдство, суровинни отрасли, вкл. хартия и скрап, компютърни компоненти, клетъчни телефони и т.н. След като се идентифицират отраслите и фирмите с повишен риск, трябва да се привлекат съответните браншови организации на бизнеса в разработването на мерки за ограничаване на измамите. Данъчната администрация следва да разработи диференциран подход за оценка на риска и ревизии в различните сектори на икономиката в зависимост от спецификата на продуктите, големината на фирмата и т.н., за да се постигне максимална ефективност на контролно-ревизионната дейност.

Заедно с това е необходимо браншовите организации също да поемат част от отговорността за противодействие на измамите и корупцията. Хората от бизнеса най-добре могат да помогнат в оценката на риска и парирането на мрежите. Ползата за тях ще бъде, че се намалява нелоялната конкуренция и че техният бранш няма да бъде включен в рисковия ДДС контингент, където контролът върху дейността е по-тежък.

Разбира се, и в този случай ще има изрядни търговци, които ще трябва да доказват, че не са знаели и не би трябвало да знаят за наличието на фиктивни сделки някъде по веригата, от която те също са част. Но тези случаи биха били сериозно ограничени. Освен това тяхното положение може да се облекчи, ако административното и съдебното производство сериозно се съкратят. Би могло да се помисли по данъчните дела да се прилагат правилата на бързото производство. Това би имало сериозен антикорупционен ефект, тъй като би намалило алтернативните разходи на търговеца, в случай че откаже да даде подкуп.

Не на последно място превенцията на измамите с ДДС особено много зависи от едно предложение, което напоследък е в центъра на обществения дебат – въвеждането на диференцирана ставка по ДДС. Обикновено целите на намалените ставки за някои хранителни продукти и лекарствата са социални. Идеята е, че по този начин се намалява данъчната тежест на хората с ниски доходи, които

изразходват по-голямата част от своите доходи за стоки от първа необходимост. С други думи, те плащат по-големи потребителски данъци като процент от дохода си, отколкото хората с високи данъци, т.е. потребителските данъци с единна ставка са в някаква степен регресивни. На икономически жаргон намалените ставки върху храните и лекарствата намаляват регресивността на данъка върху потреблението и по този начин подобряват вертикалната справедливост на данъчното облагане. Критиците на диференцираните ставки обаче изтъкват, че ползите от спестените данъци за хората с високи доходи надвишават в пъти ползите за хората с ниски доходи. Едновременно с това загубите за бюджета лишават хората с ниски доходи от важни за тях обществени блага и социални помощи, които те консумират в по-голяма степен от хората с високи доходи. Следователно социалният ефект на диференцираните ставки не е еднозначен. Той би бил много по-директен, ако вместо да се намалят данъците върху хранителните продукти, част от еквивалентния финансов ресурс се разпредели между хората с ниски доходи под формата на помощи за храна. По този начин и фискалната, и икономическата цена (измерена като пазарни изкривявания и пренасочване на търсенето чрез данъците) на подобна мярка би била далеч по-малка.

Понякога диференцираните ставки се защитават и с аргументи за конкурентоспособност на икономиката. Те обаче нямат основания нито в теорията, нито в практиката. При принципа на дестинацията продукцията се реализира в чужбина със ставката на страната на дестинацията. С други думи, българското мляко няма да стане по-конкурентно в чужбина от това, че му се начислява по-нисък данък в България, нито вносното мляко ще бъде по-скъпо заради по-висок ДДС в страната на произход. Дори в далечно бъдеще да се премине към принципа на произхода при вътреобщностните доставки, едва ли конкурентността на износа трябва да се постига с фискални мерки – били те данъчни преференции или субсидии. Такъв подход по-скоро пречи на фирмите да се стремят към по-висока производителност. Когато се състезават държавите вместо производителите, това не може да не бъде за сметка на данъкоплатците.

И ако социалните и икономическите ползи от диференцираните ставки са доста съмнителни, вредите им в контекста на ограничаване на измамите с ДДС са далеч по-ясни. Намалените ставки разширяват значително кръга на търговците, които по отношение на възстановяване на данъчен кредит ще имат същия статут като износителите, без тяхната продукция да бъде подложена на физически митнически контрол. Ето защо идеята за диференцирани ставки трябва да бъде подложена на сериозен тест – сравнение на ползите и разходите.

В заключение едва ли е възможна идеална система, която като с магическа пръчка ще отдели измамниците от изрядните данъкоплатци, ще накаже първите и ще защити вторите от грешки на данъчните власти. Необходим е компромис между бизнеса и администрацията с ясно осъзнаване на нетните ползи от него. По-конкретно това означава данъчните служители да приемат, че измамниците все пак са изключение, а не правило, както и да носят отговорност за своите грешки и нанесените щети на добросъвестните платци. Предприемачите от своя страна трябва да приемат принципа на солидарната отговорност и другите ограничителни мерки, особено ако са в рисков сектор, като необходимата цена, която редовният бизнес понася, за да се ограничат ДДС измамите, а заедно с тях и нелоялната конкуренция и необходимостта от по-високи данъчни ставки.

