

РЕЗЮМЕ

Националните и международните корупционни индекси показват, че данъчната администрация заема важно място в борбата с корупцията в България. Въпреки че гражданите и бизнесът са по-благосклонни в оценките си за нейното равнище и разпространение в сравнение с такива институции, като митниците, полицията и съдебната система, равнището на корупция в данъчната администрация остава високо. Сред бизнеса преобладава мнението, че всички или повечето данъчни служители са въввлечени в корупция. През последните години средно една от пет фирми е изпитвала корупционен натиск от данъчни служители. Самите данъчни служители, макар и да не са съгласни с оценките на данькоплатците за мащабите на явлениято, не го отричат. Според тях най-засегнати са функционалните звена „Ревизии“ и „Оперативен контрол“, като първото е сред водещите по размер, а второто е водещо по отношение на честотата на подкупите.

Международните изследвания дават противоречиви оценки за равнището на корупция в българската данъчна администрация в сравнителен план. Класацията на Световния икономически форум го определя като сравнително ниско в разширения ЕС. За разлика от него Световната банка го определя като по-високо от равнището в повечето балкански и бивши съветски републики.

Целта на това изследване не е толкова да определи равнището и мащабите на данъчната корупция в България, колкото да разшири диагностиката на явлениято в посока на факторите, които действат на индивидуално и институционално равнище.

В по-голямата си част данъчната корупция е сделка между две заинтересовани страни. Когато не става въпрос за административно изнудване по повод на доброволното спазване на данъчни задължения, подкупът предполага взаимна изгода между данъчен служител и предприемач за сметка на конкурентите и бюджета, т.е. на останалите данькоплатци. В този контекст за разбирането и противодействието на данъчната корупция е важно разграничението между **данъчен клиентелизъм** и **конвенционална данъчна корупция**. Първият вид е свързан с промяна на нормативната уредба в интерес на определени бизнес интереси, докато вторият вид се определя тук като злоупотреба със служебно положение при прилагането на нормативната уредба. В рамките на втория вид е необходимо да се разграничат **корупцията по повод на данъчни нарушения и измами** от **корупцията при обслужването на данькоплатците** по повод доброволното изпълнение на данъчните и осигурителните им задължения. Представеното изследване излиза извън тясното разбиране за даващия подкупа изключително като за жертва. Това разбиране е в основата на виктимизационния подход към изследването на корупцията. За разлика от корупцията по повод издаване на лицензи и разрешения за стопанска дейност например или корупцията при предоставяне на различни публични услуги този подход има ограничена валидност при изследването на данъчната корупция. Данькоплатците до голяма степен са жертва при корупцията по повод доброволното изпълнение на

данъчните и осигурителните задължения. Тя обаче сериозно отстъпва по дял и мащаби на корупцията, свързана с данъчни нарушения и измами.

Както всяка сделка, и корупционната сделка е резултат от взаимодействие между търсене и предлагане на определени услуги, които някои служители предоставят на данькоплатци срещу определена цена – подкуп или друга услуга. Ето защо за антикорупционната политика са важни както разбирането на факторите от страна на търсенето на тези услуги, т.е. от страна на фирмите, така и на факторите от страна на предлагането, т.е. от страна на администрацията.

Фирмите най-общо плащат за две групи услуги: укриване на данъци и получаване на преференциално обслужване. Нетната полза за фирмата в първия случай се определя от размера на спестените данъци, намалени с подкупа за спестяването им. Във втория случай нетната полза е паричният еквивалент на спестеното време на служители и мениджъри за обслужване, намален с подкупа за това. При възстановяване на данъчен кредит ползата има директно финансово измерение, пропорционално на размера на сумата за възстановяване. **Съответно при равни други условия възможностите на предприемача да извлече изгоди чрез подкуп са толкова по-големи, колкото по-високо е данъчното бреме, по-неефективна е администрацията и по-ниска е цената на корупционната услуга.** Важно е също така и до каква степен фирмата е сигурна, че ще получи това, за което плаща.

Разбирането, че повечето корупционни сделки отразяват материалните интереси на предприемачите, има важно практическо значение за политиката. Първо, то обяснява защо е трудно данъчната корупция да бъде значително ограничена в резултат на промяна на етични ценности. Второ, то дава представа за това, защо не може да се разчита на пазарни механизми за нейното ограничаване. Трето, чрез него става ясно защо мерки на политиката, основани на виктимизационния подход, като горещи телефонни линии и други механизми за сигнали и жалби, макар и необходими, имат сравнително ограничени възможности. От това следва, че е необходима целенасочена намеса на политиката с ясното съзнание, че тя трябва да преодолява съпротива и от двете страни, които печелят от подкупите.

Ако в повечето случаи индивидуалните ползи за даващия подкупа надхвърлят неговата стойност, което прави сделката възможна, защо са необходими мониторинг и борба с корупцията? Този въпрос ни води до антипода на виктимизационния подход в разбирането за данъчната корупция – тезата за **данъчната корупция като „смазка на колелата на бизнеса“**. За да се разбере несъстоятелността на тази теза, е важно друго основно разграничение по отношение на цената на корупцията – разграничението между индивидуалните бизнес разходи и икономическата цена. Първо, ефектът за бизнеса от конкретната сделка невинаги е положителен. В много случаи предприемачът е принуден да даде подкуп на данъчния служител, за да избегне по-големи загуби, а не за да спечели. Такава е корупцията, свързана с прекомерното бюрократично бреме на доброволното изпълнение на данъчните задължения. Второ, тезата за корупцията като „смазка на колелата на бизнеса“ се гради върху презумпцията, че бюрократичното бреме е дадено (екзогенно). При това условие, ако подкупът е в някаква степен институционализиран инструмент за преодоляване на административните бариери, той по-скоро помага на бизнеса. На практика подкупите създават стимули за администрацията да издига нови пречки, за да извлече подкуп, така че като цяло бремето се увеличава. Срав-

нението на ползите и разходите в една конкретна сделка изкривява анализа, ако не се вземат предвид последиците върху равнището на бюрократичните пречки като цяло в дългосрочна перспектива. Накратко разходите за фирмата се определят не само от това, дали тя ще даде или откаже подкуп, а от това, дали действа в повече или по-малко корупционна среда. Като всички отрицателни външни ефекти (negative externalities), нетните частни ползи за фирмата от конкретната корупционна сделка са по-малки от обществените щети, измерени като пазарни изкривявания и отклонение от оптималното разпределение на ресурсите в икономиката.

Ето защо както тезата за бизнеса като „жертва“ в данъчната корупция, така и тезата за данъчната корупция като „смазка на колелата на бизнеса“ не водят към оптимални предписания на политиката. Преките корупционни разходи на фирмите са само едната страна на цената на корупцията. В контекста на конкретната сделка и в краткосрочна перспектива те най-вероятно са по-малки от ползите. По-важна е обаче онази икономическа цена, която фирмите плащат заради изкривените пазарни механизми и нелоялната конкуренция от разпространяването на корупционните практики. Тя едва ли може да бъде намалена от конкуренцията на пазара на корупционни услуги или от институционализиране на подкупа.

Въпреки някои предварителни индикации за намаляването ѝ **в България данъчната корупция остава сериозна пречка пред пазарната конкуренция, основана на равнопоставеност и ясни и предвидими бизнес правила.** Ето защо нейното ограничаване е сред важните приоритети на икономическата политика за подобряване на бизнес средата и конкурентоспособността на икономиката, както и за стимулиране на инвестициите, иновациите и растежа.

Анализът на мотивите на фирмите да заобикалят правилата, разчитайки в краен случай на подкупи, насочва политиката към две групи въздействия. Първата обхваща мерките за намаляване на данъците. Втората включва мерките за намаляване на бюрократичните разходи по спазването на законите.

Данъчното бреме. През последните години преките данъци в България бяха значително намалени. Това обаче не доведе до съществено намаляване на тяхното укриване и на свързаната с това корупция. Причините са най-вече в непроменената свръхтежест на задължителните осигуровки. Те представляват силен стимул за работодателите да укриват разходите си за труд. От една страна, подобна реакция подкопава сериозно данъчната основа на заплатите. Тяхното деклариране при липса на други доходи на наетите е изцяло отговорност на работодателите. От друга страна, осигуряването върху заплати под реалните поставя много фирми пред необходимостта да укриват обороти, т.е. да поддържат „черни каси“, за да плащат възнаграждения, без да ги регистрират. Оттам идва и необходимостта от водене на двойно счетоводство, както и предпоставките за корупционен натиск и в двете посоки. Ето защо сред мерките на данъчната политика намаляването на осигурителната тежест е с най-голям антикорупционен потенциал в средносрочна перспектива.

Цената на доброволното спазване на правилата. 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 задъл-

жения, за обслужване на контролно-ревизионната дейност на администрацията и т.н. Прекомерните разходи за доброволното изпълнение на данъчните и осигурителните задължения са резултат преди всичко на противоречия и непълноти в законодателството, които затрудняват разбирането му от данькоплатците и създават възможности за нееднакво 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. Този резултат се постига чрез разширяване на обхвата на електронните услуги и на действието на „принципа на едно гише“ в организацията на работата на данъчната администрация. Вторият инструмент е приемането на „стандарти за услуги“, които задават времето за тяхното изпълнение.

И така съществуват силни мотиви от страна на бизнеса за заобикаляне на правилата чрез подкупване на данъчни служители. Тяхното пренебрегване може да изкриви диагностиката и предписанията за политиката или да доведе до прекомерни очаквания относно резултатите от предприетите мерки. Отчитането им е важно за разбирането на предпоставките за корупционната сделка. При все това водещи за нейното извършване са мотивите и предпоставките от страна на администрацията, т.е. от страна на предлагането на корупционни услуги. Нещо повече, в много случаи непосредствената изгода за фирмата от подкупа може да бъде резултат от целенасочено действие или бездействие от данъчните органи. **Ето защо мотивите и предпоставките от страна на администрацията за участие в данъчна корупция трябва да бъдат главната цел на антикорупционната политика.**

Сред основните причини за разпространението на корупцията се изтъкват ниското заплащане, моралът на данъчните служители, непълнотите в законите, преплитането на служебните интереси с личните, стремежът към бързо забогатяване, бюрократичните процедури и др. Данъчните служители в социологическото проучване по въпросите на корупцията, проведено от Витоша Рисърч, ясно я определят като **резултат от ниски заплати в съчетание с нисък морал и нормативни и организационни възможности за оказване на корупционен натиск.**

Досега мерките за ограничаване на данъчната корупция у нас наблягат главно на т.нар. „спирачки“: регламентиране на наказателната и административната отговорност за данъчни нарушения и данъчна корупция, засилване на вътрешния контрол, регламентиране на професионалната етика. В този смисъл са поправките в Наказателния и Данъчно-процесуалния кодекс от 2002 г. насам, въведените от април 2004 г. Етични норми на поведение на данъчните служители, опитите за създаване на данъчна полиция и др. Въпреки че правните и етичните норми са важна основа на борбата с корупцията, техният потенциал е доста ограничен от неефективното наказателно или административно производство, от слабостите в материалните закони или в организацията на контролно-ревизионната дейност. На практика незначителна част от корупционните практики се разкриват и доказват, което сериозно подкопава възпиращата сила на санкциите.

Ето защо, без да се омаловажават санкциите, **този анализ набляга повече на потенциала на онези мерки за ограничаване на корупцията, които са насочени**

към материалните стимули и към ограничаване на нормативните и институционалните предпоставки за данъчна корупция.

Материалните стимули. Една от основните теоретични тези е за обратната зависимост между равнище на заплащане и корупция. Ниското равнище на основните заплати се идентифицира единодушно от българските данъчни служители в териториалните дирекции и данъчните подразделения като проблем номер едно за данъчната администрация и като главен фактор за разпространението на корупцията. Съответно 96 % от анкетираните служители са посочили повишаването на заплащането като водеща мярка за ограничаване на корупцията. Най-чувствителни на тази тема са служителите от функционалните звена „Оперативен контрол“ и „Ревизии“, които по общата оценка са и най-уязвими. Заключение на това изследване е, че възможностите за практически действия в тази насока са силно ограничени. Съществува значително несъответствие между оценките на данъчните служители за равнището на заплащане, което би свело предпоставките за корупция до минимум, и техните доходи. За повечето служители доходите остават далеч под определения от тях антикорупционен минимум. Ето защо вместо увеличаването на основните заплати би могло се потърсят допълнителни възможности за увеличаване на онзи компонент от възнаграждението, който пряко отразява приноса на отделния служител в ограничаването на корупцията и повишаване на събираемостта на данъците. **За тази цел е необходимо да се оптимизира системата за допълнително материално стимулиране в посока на по-ясното ѝ регламентиране и намаляване на елементите на „усмотрение отгоре“, да се премести акцентът от стимулиране на административната принуда към стимулиране на управлението на доброволното изпълнение на данъчните задължения и по-ясно да се обвърже тази система със системата за индивидуално текущо оценяване.**

Проблемът със заплатите не е само в тяхното абсолютно равнище. Важна от гледна точка на мотивите за корупция е също така оценката на служителите за справедливостта на техните заплати спрямо заплатите на колегите им. Всичко това опира до ефективността и справедливостта на системата за управление на човешките ресурси (УЧР). Нейните основни компоненти – 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 – са в процес на реструктуриране и модернизиране. **Необходимо е по-нататъшно оптимизиране на процедурите за оценяване и професионално развитие и на конкурсите за вътрешен подбор. Трябва да се засилят антикорупционните „филтри“ в подбора и текущото оценяване, както и антикорупционната насоченост на професионалното обучение.** От обективността и справедливостта на системата за управление на персонала зависи степента на увереност на служителя, че трудът и усилията му са оценени според заслугите, че заплатата и позицията му не зависят от смените в ръководството, че едни служители не са толерирани за сметка на други.

Що се отнася до ограничаване на нормативните и институционалните възможности за злоупотреба със служебно положение в данъчната администрация, този анализ идентифицира няколко основни групи мерки: намаляване на предпоставките за произволно и избирателно прилагане на законите от данъчните органи; модернизиране на контролно-ревизионната дейност чрез въвеждане на съвременни методики за оценка на риска; повишаване на ефективността на принудителното изпълнение и санкциите.

Непълнотите в законите. 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 той не е ясно очертан. Всичко това представлява идеална хранителна среда за разпространение на данъчната корупция.

Първата програма (2002 – 2003 г.) за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията от 2001 г. предвиждаше редица мерки, насочени към промяна на текстовете в материалните и процесуалните данъчни закони, генериращи корупционен риск. Без да бъде отчетено тяхното изпълнение, тези акценти бяха изключени от втората програма (2004 – 2005 г.) за изпълнение на Стратегията, като приоритет бе даден на механизмите за разкриване и разследване на корупционните практики. Необходимо е да се направи цялостен преглед на данъчното и счетоводното законодателство в светлината на административната и съдебната практика и на опита, натрупан в „Методология и обжалване“ на Главна данъчна дирекция (ГДД). След като се идентифицират и обсъдят с организации на бизнеса противоречивите клаузи, трябва да се разработи план за тяхното оптимизиране с ясно разпределени отговорности, чието изпълнение да бъде публично отчитано. Първостепенно значение в тази насока има оптимизирането на административната структура в подкрепа на политиката. Водещи в това отношение трябва да бъдат принципът на субсидиарността, ясното поемане на отговорности от администрацията за приложимостта на законите, координацията на работата на звената „Подкрепа на политиката“ и „Методология и обжалване“ в новата Национална агенция по приходите.

Контролно-ревизионната дейност. Сегашната организация на контролно-ревизионната дейност е ориентирана повече към увеличаване на тежестта и обхвата на контрола, отколкото към оптимизиране на селекцията при ревизиите чрез използване на съвременни техники за оценка на риска. „Затягането“ на контрола разчита преди всичко на увеличаване на изискванията и обема на редовните месечни отчети, формуляри и справки, т.е. на т.нар. превантивен контрол. Главният инструмент на повишаване на събираемостта на данъците обаче остава разширяването на покритието и количеството (честотата и продължителността) на ревизиите и оперативния контрол. Резултатите от социологически проучвания сред предприемачите свидетелстват за чести и продължителни ревизии и проверки от данъчната и осигурителната администрация. **В комбинация с недостатъчно ефективната система на вътрешен контрол и отчетност този екстензивен и произволен контрол създава широки възможности за корупционен натиск. Отделно от гледна точка на административна ефикасност разходите на един допълнително събран лев приход са далеч над оптималните.** Във връзка с това са необходими мерки за оптимизиране на процеса за насочване, възлагане и отчитане на контролно-ревизионната дейност в следните пет насоки:

- Ограничаване на възможностите за тенденциозно насочване на ревизиите и оперативния контрол чрез високотехнологична система за оценка на риска.

- Оптимизиране на системата за отчетност на ревизиите и проверките.
- Ротация в контролно-ревизорските екипи, за да се попречи на установяване на корупционни връзки и методи за корупционен натиск вътре в екипите.
- Ротация на ревизорите по региони и отрасли, за да се попречи на установяване на корупционни връзки между екипите и бизнеса.
- Създаване на ефективна система за наблюдение на индивидуалната ефективност на контролно-ревизионната дейност.

Санкциите и принудителното изпълнение. Не на последно място големи резерви за превенция на корупцията има и чрез оптимизиране на структурата на санкциите за данъчни нарушения и данъчна корупция. Действащата в момента структура създава широки възможности за административна дискреция и на практика стимулира укриването на данъци в големи размери, тъй като е регресивна над горната граница на глобата. Нейното възпиращо антикорупционно действие би се засилило, ако тежестта на санкцията се обвърже по-ясно с размера на нарушението.

Противодействието на измамите с ДДС. Измамите с ДДС и свързаната с тях корупция се очертават като най-голямото предизвикателство пред данъчната администрация. На теория едно от главните предимства на кредитно-фактурния тип ДДС е свойството му да се самоадминистрира. Купувачът, ако е регистриран по ДДС, има стимул да изисква фактура от своя доставчик, за да може да приспадне платения на доставчика данък от данъчното си задължение. От друга страна обаче, именно с правото на данъчен кредит са свързани схемите за неправомерно източване на ДДС. Ако се абстрахираме от различните прийоми, имащи за цел да направят проследяването и блокирането им невъзможни (принципът на действие е илюстриран в четвърта глава), **те се основават на възможността един търговец да ползва данъчен кредит, преди негов съучастник по веригата да го внесе. Санкцията се избягва, като задълженията се концентрират във фиктивен търговец.** Разновидност от българската данъчна практика е фирмата длъжник да се прехвърли на безимотен собственик, за да се избегнат изпълнителни или обезпечителни действия от страна на данъчната администрация.

Схемите с „липсващия“ търговец и особено техният трансграничен вариант – „каруселната“ измама, са сериозен проблем за всички европейски страни. Противодействието се търси предимно по линия на оптималното прилагане на принципа на солидарната отговорност и тясното оперативно взаимодействие между данъчните администрации на страните членки за проследяване на стоковите и паричните потоци при липсата на митнически граници в Европейския съюз.

Българската данъчна практика се отличава с едно специфично решение, въведено като алтернатива на принципа на солидарната отговорност – ДДС сметката. По замисъла на своите създатели тя трябваше да послужи като обезпечение срещу възможността да се натрупат задължения на името на несъществуващ или неплатежоспособен търговец, които не могат да бъдат събрани. Веднага обаче се оказа, че **ДДС сметката не може да бъде надеждно обезпечение срещу ДДС измамите, тъй като сравнително лесно и безнаказано може да бъде източена** (вж. четвърта глава). **Така ДДС сметката увеличи разходите за изрядния бизнес, без да ограничи съществено възможностите за неправомерно теглене на данъчен кредит.** На

практика тя по-скоро освободи измамниците от риска на солидарната отговорност. Ето защо е необходимо да се оцени критично опитът с ДДС сметката. Ако анализът на разходите и ползите потвърди, че тя генерира повече разходи за легалния бизнес, отколкото бариери за измамите с ДДС, тази практика би трябвало да се изостави. Вместо нея е необходимо да се търсят по-справедливи варианти на принципа на солидарната отговорност. По-конкретно възможностите за ограничаване на измами с ДДС могат да се търсят в три основни направления:

- Ограничаване на възможностите за регистриране или прехвърляне на фирми на фиктивни или несъществуващи собственици.
- Ограничаване на възможностите за увеличаване на кредита за възстановяване чрез регистриране на трансакции на цени, отклоняващи се от пазарните.
- 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. Необходимо е 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 изискват: декларация от прехвърлителя, че няма дължими данъци, както и удостоверение от данъчната служба. **Заедно с това е необходимо да се регламентират задължителни данъчни ревизии при промяна в собствеността на капитала и/или управлението.** Още повече, че декларацията за данъчно състояние не е гаранция за липса на данъчни задължения. Възможно е те да не са установени към датата на прехвърлянето, но да възникнат в резултат на данъчна ревизия.

Не по-малко важно е 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.

Системата за наблюдение и оценка на политиката. Голяма част от идентифицираните тук приоритети и мерки нямат претенции нито за оригиналност, нито за изчерпателност. Някои от тях се съдържат в Националната стратегия за противодействие на корупцията от 2001 г. или в двете средносрочни програми за нейното изпълнение – Програмата за периода 2002 – 2003 г., Програмата за периода 2004 – 2005 г. Въпреки това напредъкът по този добре очертан път е доста скромнен. Една от главните причини навярно е липсата на ефективна система за отчитане на набелязаните мерки. Ето защо освен анализ и идентифициране на онези мерки, които могат да дадат резултати в краткосрочна и средносрочна перспектива, **тук се предлага и система от индикатори за наблюдение и оценка на ефекта на предприетите мерки, както и за тяхната корекция и развитие.** Без ефективна система за наблюдение и оценка политиката има ограничени шансове за реакция и успех.

Матрицата, представена в шеста глава, отразява в синтезиран вид концептуалната рамка и изведените в анализа антикорупционни приоритети. Тя няма претенции да бъде изчерпателен диагностичен инструмент, а е по-скоро една отво-

рена рамка, целяща да ориентира диагностиката към по-балансиран анализ на разходите и ползите за двете страни в корупционната сделка и на тази база да насочи измерването не само към равнището на корупцията, **но и към силата на пораздащите я фактори**. Матрицата включва сходни въпроси както към данъкоплатците, така и към данъчните служители. Тя представлява опит да се разшири диагностиката в посока на несоциологическите „твърди“ данни, извлечени от информационната система за управление и от други статистически източници.

