

УВОД

Намаляването на корупцията в данъчната администрация е тясно свързано както с цялостната реформа на публичната администрация, така и с ограничаването на сивата икономика и по-конкретно на данъчните измами и нарушения. Необходимостта от ефективна публична администрация и от намаляване на корупцията са сред основните предизвикателства пред страната в оставащия път до присъединяването към Европейския съюз. Страните членки са особено чувствителни към данъчните измами, които след присъединяването, особено при ДДС, засягат не само националните интереси, но и интересите на Съюза.

Лисабонската програма от 2000 г. поставя нови предизвикателства пред оптимизирането на данъчната и регулативната среда за повишаване на конкурентоспособността на българските производители. Намаляването на данъчното бреме и ограничаването на сивата икономика са сред главните средносрочни приоритети на държавното управление днес. Тяжното изпълнение също зависи от усилията за повишаване на събираемостта на данъците и степента на доброволното изпълнение на данъчните и осигурителните задължения. Успехът на политиката на намалени данъци чрез повишена събираемост до голяма степен е функция от успеха в ограничаването на корупцията при събирането на данъци и осигуровки.

Данъчната корупция до голяма степен определя равнището на другите видове корупция. Без укриване на обороти и поддържане на „черни каси“ фирмите не биха имали онзи корупционен ресурс, който им позволява да правят нерегламентирани плащания при обществените поръчки, за лицензи и разрешителни, за обществени услуги, за подкупи към други частни фирми и т.н. По този начин ограничаването на данъчната корупция ограничава и другите корупционни сделки, като намалява наличните пари в „черните каси“ на фирмите.

Въпреки обществената значимост на проблема редица въпроси, засягащи факторите и механизмите, свързани с корупционната среда и корупционните практики в данъчната администрация, не са намерили своя отговор. Диагностиката разчита повече на изследвания сред данькоплатците. Подобна едностранчивост е оправдана, тъй като целта на повечето изследвания е да се измерят мащабите и дълбочината на проблема. В това отношение оценките на данькоплатците са по-важни. И това не е, защото те непременно са по-верни или близки до действителността. Корупцията е обект на измерване не като някаква самостоятелна морално-етична категория, а като важен показател и компонент на бизнес средата. От гледна точка на инвестиционните решения, определящи са представите на икономическите субекти, дори те да се разминават с действителността. Ето защо гледната точка на бизнеса и гражданите е водеща в оценката за корупцията *като пречка пред инвестициите*.

Когато обаче целта на изследването е да се анализира относителната тежест на различните предпоставки и фактори за корупцията при данъчното облагане и въз основа на това да се предпишат мерки за противодействие, оценката на данькоплатците не е достатъчна. Подобна диагностика изисква анализ на мотивите и пред-

поставките за корупция и от страна на търсенето на корупционни услуги (т.е. бизнеса), и от страна на предлагането (т.е. администрацията). Нещо повече, предписването на мерки за превенция на корупцията, без да се вземе предвид гледната точка на данъчните, до голяма степен би ги обрекло на неуспех. Изненадващо е обаче, че такива изследвания на българската данъчна администрация почти липсват.

Представеното изследване е опит да се разшири диагностиката на данъчната корупция в посока на факторите, които действат на индивидуално и институционално равнище. За оценка на мащабите на проблема анализът използва информация от бизнеса и гражданите от Системата за мониторинг на корупцията (СМК) на *Коалиция 2000* и други български източници. Представен е и корупционният рейтинг на българската данъчна администрация според различни международни индекси и класации. Освен тях специално за нуждите на това изследване е проведено и социологическо проучване сред данъчните служители, което позволява да се анализират мотивите и институционалните предпоставки за корупцията от страната на предлагането на корупционни услуги. То дава известна представа и за размерите, и за честотата на корупционните сделки, но е ценно най-вече с информацията за регулативните и управленските механизми и слабости, които правят корупцията възможна.

Първа глава очертава концептуалната рамка на дескриптивната и прескриптивната част от изследването. Тя определя целта на въздействие на политиката, като представя корупционните актове в данъчната администрация като различни типове сделки, т.е. като резултат от търсене и предлагане на определени услуги. В този контекст са изведени факторите от страна на търсенето и на предлагането, които позволяват да се насочат мерките на политиката и да се наблюдава и оценява тяхното въздействие. Във *втора глава* е направен опит да се определят дълбочината и динамиката на проблема според различните показатели за корупция, включително разпространението ѝ по административни равнища и функционални звена. В *трета глава* се анализират технологията и механизмите на корупционните сделки в данъчната администрация. Прави се разграничение между корупция за по-добро обслужване и корупция с цел извършване и прикриване на данъчни нарушения. В тази глава се разглеждат и конкретните индивидуални мотиви, както и институционалните възможности за данъчна корупция от страната на администрацията. Специално място в *четвърта глава* е отделено на най-големия проблем на данъчната администрация – измамите с ДДС. Разгледани са различните типове и механизми на данъчните измами, включително при използване на ДДС сметка. Въз основа на това *пета глава* представя основните приоритети на политиката за намаляване на корупцията в данъчната администрация. Изведени са две основни групи мерки – мерките, свързани с положителните стимули в борбата с корупцията, и мерките, свързани с намаляване на нормативните и институционалните предпоставки за корупция в данъчната администрация. В този контекст в подточка трета се отделя специално внимание на ограничаването на измамите с ДДС. В *шеста глава* е предложена система от индикатори за мониторинг и оценка на постиженията в ограничаване на корупцията в данъчната администрация. В заключението се обобщават основните изводи и насоки за политиката.

За написването на този анализ с ценни бележки, становища, предварителни обсъждания и материали допринесоха: **Николай Георгиев**, Началник-отдел „Инспекторат“ в ГДД; **Данчо Гърков**, Началник-отдел „Управление на човешките ресурси“ в ГДД; **Стоян Марков**, Началник-отдел „Анализ и подкрепа на политиката“ в Националната агенция по приходите, **Валентина Зартова**, Юрист, Съветник на председате-

ля на БТПП; **Ивалина Митева**, Главен счетоводител, счетоводна къща „Свам-М 2000“; **ст.н.с. II ст. д-р Веселин Минчев** и **ст.н.с. II ст. д-р Роска Петкова** от Икономическия институт на БАН, **Петкан Илиев**, Главен експерт, Икономическа програма, Център за изследване на демокрацията. Изследването спечели много и от помощта, бележките и идеите на Тихомир Безлов, Мария Йорданова, Руслан Стефанов, Тодор Ялъмов и Даниела Минева от Центъра за изследване на демокрацията. Мненията и изводите не ангажират в никаква степен изброените лица, както и институциите, в които работят. Отговорността за евентуални грешки и пропуски остава изцяло на автора.

