

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ИЗВОДИ И НАСОКИ ЗА ПОЛИТИКАТА

Данъчната корупция остава сериозна пречка пред свободната 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 и за стимулиране на инвестициите и растежа.

Този доклад е опит за частичен отговор на три въпроса: Защо данъчният служител взема подкуп? Как точно го прави и какво могат да направят администрацията и гражданското общество, за да взема той по-малко?

Отговорът на първия въпрос изглежда очевиден. Напълно научният отговор, основан на икономиката на благополучието, съвпада с напълно интуитивния – за да живее по-добре и да консумира повече. Разбира се, това е само част от отговора, засягащ индивидуалните мотиви. Също толкова важни са редица уточняващи отговори за мотивите и предпоставките за корупционно поведение: защото може; защото му дават; защото всички вземат (другите държавни служители, лекари, магистрати, учители, колеги) и т.н. и т.н. Всеки отговор допълва картината, но поставя и редица допълнителни въпроси, отговорите на които водят до различни предписания на антикорупционната политика.

Практическото значение на тази постановка на въпроса е в няколко посоки. Първо, тя поставя във фокуса на мерките за ограничаване на корупцията индивидуалния интерес, от една страна, и институционалните предпоставки, от друга. Досега мерките за ограничаване на корупцията се свеждат предимно до регламентиране на „спирачките“: наказателна отговорност, засилване на вътрешния контрол и на морално-етичните бариери чрез регламентиране на професионалната етика. Всички те са необходимо, но не и достатъчно условие за ограничаване на корупцията в данъчната администрация. Нещо повече, морално-етичните цели например поставят политиката в едни доста по-дългосрочни хоризонти на промяна на етиката, ценностната система, мисленето и т.н., които сами по себе си са трудно осъществими само в една администрация и особено, без да се въздейства върху икономическите стимули. Разбира се, наказателните и етичните норми са първата необходима стъпка за определяне на границите на корупцията, на границите на допустимото, както и за задействане на механизмите на гражданския контрол. Те обаче имат ограничено въздействие, ако не се допълват с мерки, които адресират материалните мотиви и институционалните предпоставки.

Засилването на вътрешния контрол е също много важен компонент на превенцията на корупцията. Силният контрол и увеличеният риск намаляват благополучието, свързано с подкупа, и оказват възпиращо действие. Но и тук ограниченията са свързани с това, че контролът и санкциите не въздействат директно върху икономическите мотиви. Още по-законен е въпросът: ако корупцията е проблем

за администрацията, каква е гаранцията, че тя ще бъде успешно преодоляна в звената на вътрешния административен контрол и за разследване и предотвратяване на данъчната корупция.

В този контекст изследването идентифицира няколко основни направления, които могат да доведат до осезателни резултати в средносрочна перспектива.

Преди всичко съществуват значителни възможности за намаляване на **корупцията, свързана с обслужването на данъкоплатците**. Сравнително голяма част от подкупите имат за цел преодоляване на бюрократичните процедури за по-бързо обслужване. Основните инструменти в тази насока са свързани с ограничаването на личните контакти между служители и данъкоплатци чрез разширяване на обхвата на интернет базираните услуги и обслужването на едно гише. Най-важното в тази насока е приемането на стандарти за услуги, които да регламентират тяхното време и качество, които администрацията се стреми да поддържа. За разлика от регламентираните в закона крайни срокове неспазването на стандартите не води до административна отговорност, но дава необходимите сигнали за слабите места във веригата и за необходимостта от структурни мерки.

Разбира се, основното предизвикателство пред данъчната администрация остава **корупцията, свързана с данъчни измами и нарушения**, която, както навсякъде по света, надвишава по разпространение и мащаби корупцията по повод на административното обслужване. Шансовете за съществен успех в тази насока са във факта, че този вид корупция е относително концентриран в две функционални звена: „Ревизии“ и „Оперативен контрол“. Този факт позволява да се съсредоточават наличните ресурси в двете звена. Това е важно както за оптимизиране на вътрешния контрол, така и за разпределяне на допълнителните материални стимули за противодействие на корупцията.

Уточняването на фокуса на въздействие позволява да се търсят и най-ефективните инструменти за въздействие върху тези две целеви групи служители. Както бе показано в изследването, мерките трябва да бъдат насочени както към индивидуалните мотиви и спирачки, така и към онези елементи на нормативната уредба и организацията на работните процеси, които правят корупционната сделка възможна. В този смисъл могат да се идентифицират следните приоритетни насоки за политиката.

*Първо.* Редица емпирични изследвания потвърждават обратната зависимост между равнището на заплатите и равнището на корупцията. Данъчните служители също идентифицират като проблем номер едно и най-силен мотив за корупционно поведение ниското заплащане. Заключениеето на това изследване обаче е, че възможностите за практически действия в тази насока са силно ограничени. Теорията и още повече международната практика не предоставят потвърждение, че има такова равнище на заплащане, при което служителят ще получи максимална удовлетвореност и при което подкупът би станал нежелан. Повишаването на равнището на основните заплати може да намали броя на подкупите, но вероятно е да увеличи средния им размер. Допитването до самите данъчни служители в България за равнищата на заплащане, които биха минимизирали корупцията, показва сериозно разминаване с наличните ресурси. Налице е огромна ножица между оценката на служителите за това равнище на заплащане, което би

свело предпоставките за корупция до минимум, и действителните равнища на техните доходи.

Ето защо вместо увеличаване на основните заплати би могло се потърсят допълнителни възможности за увеличаване на онзи компонент от възнаграждението на данъчните служители, който пряко отразява приноса на отделния служител в ограничаването на корупцията и повишаването на събираемостта. 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-ясното ѝ обвързване със системата за индивидуално текущо оценяване.

Проблемът със заплащането не е само в неговото 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. От обективността и справедливостта на системите за външен и вътрешен подбор, оценяване, заплащане и кариерно развитие 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, че едни служители не са толерирани за сметка на други.

*Второ.* Това, по което и бизнесът, и данъчните, и експертите са единодушни, е, че до голяма степен предпоставките за корупция са в непълнотите и неяснотите в данъчното и счетоводното законодателство, които позволяват висока степен на административна свобода и различия при прилагането на законите. Опростяването на данъчното законодателство, намаляването на данъчните ставки и разширяването на данъчната база чрез намаляване на различните облекчения и изключения до голяма степен би ограничило възможностите за данъчна корупция. Облагането при източника също ограничава възможностите за корупционен натиск. Въпреки че оптимизирането на данъчното и счетоводното законодателство е сред приоритетите на Националната стратегия за борба с корупцията и програмите за нейното изпълнение, практическият напредък в тази насока е най-скромен. Необходимо е да се направи цялостно антикорупционно „саниране“ на данъчното и счетоводното законодателство в светлината на административната и съдебната практика и на опита на отдел „Методология и обжалване“ и „Инспекторат“ в ГДД. След като се идентифицират и обсъдят с организации на бизнеса противоречивите клаузи, е необходимо да се разработи план за тяхното оптимизиране с ясно разпределени отговорности, чието изпълнение да бъде публично отчитано.

*Трето.* Има големи резерви за противодействие на корупцията чрез усъвършенстване на работните процеси. Наред с ясното разграничаване на функции и отговорности между различните звена е необходимо да се изгради ефективна електронна система за движение на преписките между тях, за да се открият слабите звена в системата. Най-важното в тази насока е прилагането на нови методи в насочването, провеждането и отчитането на ревизиите и проверките, основана на високотехнологична система за оценка на риска, както и да се въведе ефективна система за наблюдение и отчитане на индивидуалната ефективност на данъчните органи.

*Четвърто.* Не на последно място необходимо е да се прецизира системата на спирачките. Резерви в това отношение има в оптимизирането на структурата на санкциите за данъчни нарушения и за данъчна корупция. Действащата в момента структура на глобите при укриването на данъци създава широки възможности за административна дискреция и на практика стимулира укриването 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.

Възпиращият ефект на санкциите за корупция е сериозно подкопан и от ниската степен на реално доказани и наказани корупционни практики. Важно в това отношение е да се разработи система за анализ на корупционния риск, основана на регистри на промените в личното благосъстояние на служителите и индивидуалната ефективност на проверките и инспекциите. Главните усилия в тази дейност трябва да се съсредоточат в противодействието на измамите с ДДС.

Необходимо е също целенасочено антикорупционно обучение на служителите, особено по въпроса за техните права и отговорности при обслужването на данъкоплатците, за гаранциите за тяхната сигурност, за границите на допустимото и евентуалните административни и наказателни последици от корупционни действия. Изключително важно в това отношение е обсъждането със служителите на стратегията и мерките в борбата за ограничаване на корупцията, както и на техния ефект въз основа на система от показатели.

Ефектът от тази дейност може да се повиши значително в краткосрочна перспектива от подобряване на взаимодействието между административните структури, от една страна, и между администрацията и браншовите организации на бизнеса, от друга. В момента усилията за разкриване и доказване на данъчни престъпления и свързаната с тях корупция страдат от ангажирането на много държавни структури без ясно разграничение на отговорностите и координация между тях. Вместо да се създават нови структури (като данъчна полиция например), е необходима оценка на целите, ефективността и ефикасността на вече създадените структури за превенция и разследване на данъчните измами и корупцията, като на тази основа се предприемат мерки за тяхното интегриране и окрупняване. Това ще доведе и до интегриране на информационните масиви и оптимизиране на системата за управление на риска. Направените фискални икономии могат да се пренасочат за материално стимулиране на служителите в тези звена и в данъчната, осигурителната и митническата администрация.

Необходимо е и по-активно въвличане на браншовите организации на предприемачите в борбата за ограничаване на нелоялната конкуренция чрез данъчни измами и корупция. Въпреки че добросъвестните данъкоплатци са най-ощетени от данъчните измами и корупцията и са в най-добра позиция да знаят какво става в техния бранш, те все още са като че ли от другата страна на фронтната линия в битката срещу корупцията.

*Пето.* Необходима е ефективна система за мониторинг и оценка на постигнатото в ограничаването на корупцията. Системата, предложена в шеста глава, включва както социологически данни, така и „твърди“ (несоциологически) данни от статистиката и административната информационна система за управление. Те

имат за цел не само да оценят равнището на корупция, но и да измерят силата на факторите, които я пораждат както от страна на бизнеса, така и от страна на администрацията.

Изброените приоритети на антикорупционната политика нямат претенции нито за оригиналност, нито за изчерпателност. Усилията за ограничаване на данъчната корупция не започват от днес и не започват от нула. Постигнат е съществен напредък по много от очертаните тук направления, които представляват солидна основа за по-нататъшно прецизиране на въздействието. Те включват както нормативното уреждане на наказателната и административната отговорност за корупционни действия, така и изграждането на контролните функции. Поставено е и началото на система за допълнително материално стимулиране, както и на въвеждането на модерни стандарти при подбора, оценяването и повишенията в длъжност и заплати. Предстои въвеждането на модерна информационна система, без която борбата с корупцията е невъзможна. Обединяването на събирането на данъци и осигуровки в новата Национална агенция за приходите разкрива нови възможности за обединяване на данните и контролно-ревизионната дейност. Всички тези мерки създават стабилна нормативна и организационна основа за превенция на корупцията.

В този контекст целта на представеното изследване е не да предложи някакво магическо решение за изкореняване на корупцията в данъчната администрация, а по-скоро да открие онези области в борбата срещу корупцията, които са относително пренебрегнати, и където малко усилия биха могли да дадат значителен антикорупционен ефект в средносрочна перспектива. Разбира се, преди всичко е необходимо администрацията да има ясна визия за това, какво иска да постигне до влизането ни в ЕС и с какви средства.

И накрая – две предупреждения във връзка с очаквания ефект от така очертаните мерки. Първото е срещу прекомерен песимизъм. Той се свързва с тезата, че борбата с корупцията изисква време, защото тя е свързана с промяна на ценности. Този аргумент обаче е с ограничена сила по отношение на страните в преход като България, където както пазарните отношения, така и широката данъчна корупция са сравнително нови явления и не са достатъчно вкоренени в обществената ценностна система. Сегашното състояние е следствие по-скоро от „корупционен шок“, отколкото от „равновесно“ равнище на корупцията, както е в редица развити пазарни икономики. Корупционният шок на прехода до голяма степен е резултат от събарянето на старите институции и ценности, преди да са изградени нови, от опитите на новите икономически елити да завладеят държавата от старите партийни елити и свързаната с това криза на държавността. Следователно има големи шансове за сравнително бързо ограничаване на данъчната корупция, преди тя да е пуснала дълбоки корени в обществото и да се е уравнирила на високо равнище.

Прекомерният оптимизъм също е необоснован, когато става въпрос за материални интереси и изгоди и от двете страни на корупционната сделка. В този контекст акцентът трябва все повече да се премества от контрола и морално-етичните спирачки към положителните материални стимули и намаляването на институционалните предпоставки за превенция на корупцията. Ефектът от тези мерки

трябва да се наблюдава, анализира и огласява, за да се предприемат съответните корекции в подхода.

Няма магическа рецепта за „цялостни“ решения за „изкореняване“ на корупцията в данъчната администрация. Този анализ се гради по-скоро на убеждението, че и най-малкият практически успех в ограничаването на **мотивите и възможностите** за корупцията **сега** е по-ценен от всякакви дългосрочни програми и планове за действие, особено ако са свързани с допълнителни институционални механизми. Гражданското общество и особено бизнесът имат не по-малка отговорност от администрацията в процеса на ограничаване на корупцията, за да не допуснем корупционния „шок“ на прехода да премине в корупционно „равновесие“ на равнища, които са далеч над тези, необходими за ускорен икономически растеж.