

ДАНЪЧНАТА КОРУПЦИЯ: СТИМУЛИ И СПИРАЧКИ¹

Интерпретирани са последните резултати от наблюденията на данъчната корупция в България в светлината на теорията и международната практика на укриването на данъци и административната корупция. Направен е опит да се премести акцентът в дискусиите за мерките срещу нея от санкциите и спирачките към материалните стимули. Във връзка с това са разгледани факторите от страната на търсенето и предлагането на двете групи корупционни данъчни услуги: за укриване на данъци и за преференциално обслужване. Анализирани са възможностите за повишаването на възнагражденията на служителите и особено на нефиксираната част от тях за ограничаването на корупцията.

JEL: H83; H26

Досега мерките за ограничаване на данъчната корупция в България се свеждат повече до засилване на т. нар. "спирачки" срещу нея: регламентиране на наказателната отговорност, засилване на вътрешния контрол и морално-етично въздействие, главно чрез регламентиране на професионалната етика. В този смисъл са поправките в Наказателния и в Данъчно-процесуалния кодекс от 2002 г. насам, плановете за създаване на данъчна полиция, етичните норми за поведение и т.н. Всички те са необходимо, но не достатъчно условие за ограничаване на корупцията в данъчната администрация. На практика незначителна част от корупционните актове се разкриват и доказват, а морално-етичните акценти в борбата с корупцията поставят политиката в по-дългосрочни времеви хоризонти на промяна на ценностната система, мисленето и т.н., които сами по себе си са трудно осъществими само в една администрация, особено без да се въздейства върху икономическите стимули. Разбира се, наказателните и етичните норми са първата необходима стъпка за определяне на корупцията, т.е. на границите на допустимото, както и за задействане на механизмите на гражданския контрол. За да станат те действени правила на поведение обаче, са необходими други мерки на политиката, които въздействат пряко върху търсенето и предлагането на корупционни услуги във връзка с изпълнението на данъчните задължения. Това изследване е опит да се насочи дискусиата към намиране на по-ефективен баланс между положителните и отрицателните стимули в борбата с корупцията в данъчната администрация. То разглежда корупционния акт като сделка между две страни, всяка от които си дава ясна сметка за очакваните разходи и ползи, свързани с него. Използвани са резултатите от социологически изследвания на нагласите и мотивите към корупционни действия на бизнеса и на

¹ Публикацията е осъществена като част от изследователската програма на автора в Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University; Atlanta, Georgia по програмата "Фулбрайт".

данъчните служители.² Това е и опит за частичен отговор на предизвикателствата, които този нов емпирически материал поставя пред теорията на корупцията и данъчното облагане.

Под данъчна корупция тук разбираме злоупотреба с административни правомощия с цел лично облагодетелстване във връзка с обслужването на данъкоплатците и събирането на данъчните задължения, или най-общо, във връзка с прилагането на данъчното законодателство от администрацията. Редно е да я разграничим от другите типове корупция в данъчната администрация като корупцията, свързана с държавните поръчки, с назначаването на служителите, с клиентелизъм и т.н. Освен това тук разглеждаме само данъчната корупция по повод прилагането на данъчното законодателство. Освен нея съществува и т. нар. "голяма", или политическа корупция, която има за цел промяна на това законодателство в полза на определени бизнес-интереси. Голямата данъчна корупция, както и административната корупция по повод управлението на разходите в данъчната администрация, остават извън обсега на изследването не защото не се срещат или нямат значение за икономиката и управлението. Напротив, те могат да бъдат по-големи по размер и да имат много по-сериозни пазарни и институционални последици, отколкото конвенционалната данъчна корупция. Още по-важно е, че те са мощен генератор на данъчна корупция по всички етажи на администрацията. Ограничаването им обаче изисква друг тип мерки и въздействия на антикорупционната политика, които съответно се нуждаят от различен емпиричен материал, от този с който разполагаме.

Диагностиката на така определената данъчна корупция се основава тук на разбирането, че като всяка сделка и корупционната е резултат от взаимодействие на търсене и предлагане на определени услуги, които някои служители предоставят на данъкоплатци срещу определена цена. Следователно данъчната корупция предполага взаимна изгода между данъчен служител и данъкоплатец за сметка на бюджета, т.е. на останалите данъкоплатци. Именно очакваните ползи, съпоставени с очакваните разходи и рискове на двете страни, са отправната точка на анализа на корупцията като сделка.

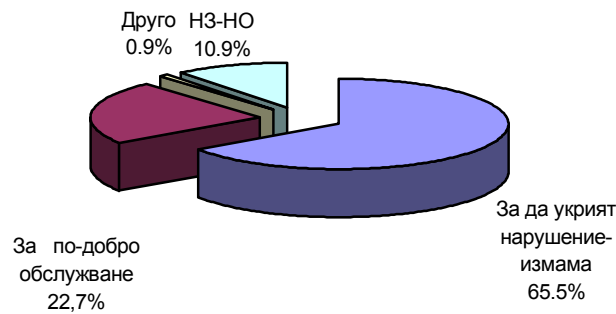
Фактори от страната на търсенето

Фирмите плащат най-общо за две групи услуги: укриване на данъци и получаване на преференциално обслужване. Според оценката на самите данъчни служители цел на корупционните сделки е преди всичко укриването на данъчни нарушения и измами.³ Така определят мотивите на бизнеса да предложи подкуп близо 2/3 от данъчните служители. Същевременно обаче

² Резултатите от Системата за мониторинг на корупцията на Коалиция 2000 за гражданите, бизнеса и данъчните служители са изнесени във Витоша Рисърч 2004а, 2004б, и 2004в. За по-пълнен анализ на тези резултати и другите международни индекси вж. Пашев и колектив, 2005.

³ Ако не е посочено друго, оценките на данъчните служители в този материал се основават на изследване на Витоша Рисърч от април 2004 сред 699 служители от всички териториални данъчни дирекции в страната (вж. Витоша Рисърч, 2004в).

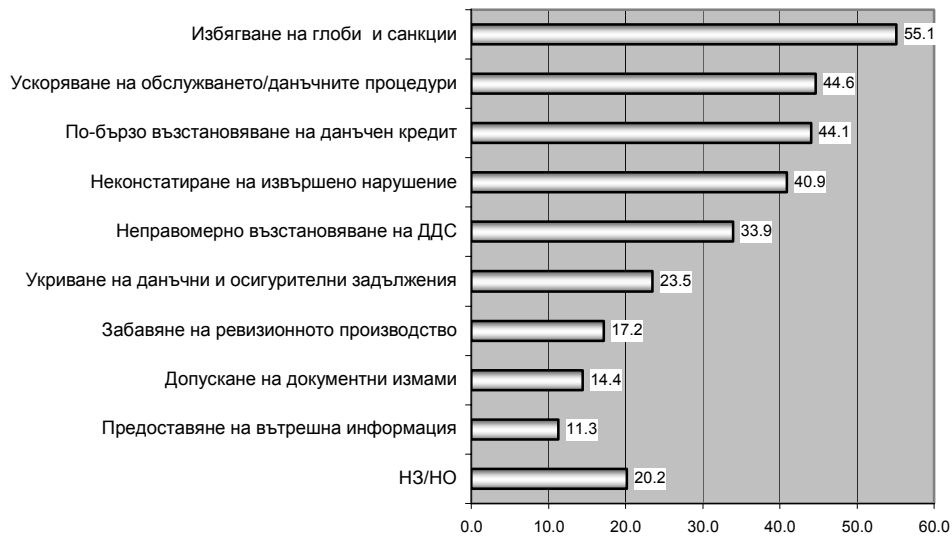
една немалка част (23% от респондентите) са посочили като основна цел на подкупите получаването на по-добро обслужване (фиг. 1).



Фиг. 1. Мотиви на бизнеса

Източник. Витоша Рисърч, 2004в.

Най-честите услуги, които данъчните служители според тяхната собствена оценка предоставят срещу подкуп, са показани на фиг. 2.



Фиг. 2. Видове услуги срещу подкуп (% на посочилите ги сред петте най-разпространени)

Източник. Витоша Рисърч, 2004в.

Корупция по повод данъчни измами

Отправна точка на анализа на този вид корупционни сделки е връзката между укриване на данъци и корупция.⁴ Равнището на укриване на данъци зависи до голяма степен от равнището на корупция. Но заедно с това укриването на данъци генерира търсене на корупционни услуги и разширява обхвата на данъчната корупция.

Класическият модел на Allingham and Sandmo (1972) е за укриване на доход. Решението дали и колко доход да се укрие е резултат от оценката на укриващата за очакваните ползи и разходи. Ползите са функцията на данъчната ставка - колкото по-голяма е тя, толкова повече е възвръщаемостта от всеки успешно укрит спечелен лев. Разходите растат с размера на предвидената в закона санкция срещу укриването и вероятността от разкриване на нарушението. Отчитането на отношението на данъкоплатеца към риска обаче внася известна неопределеност в зависимостта между размера на данъчната ставка и размера на укриването на данъчни задължения. Моделът на Allingham and Sandmo приема, че данъкоплатците са склонни да избягват риска. Това означава, че колкото по-висок е доходът или богатството на данъкоплатеца, толкова по-склонен е той да рискува, защото относителният размер на санкцията е нисък като процент от доходите му, т.е. санкциите не биха имали сериозни последици за неговото благосъстояние. И обратно, колкото по-малък е доходът на данъкоплатеца, толкова по-голяма е възпиращата сила на глобите за укриване. Оттук Allingham and Sandmo извеждат два противоположни ефекта на ставката върху решението за укриване на доход. Единият е т. нар. ефект на заместване, според който колкото по-голяма е ставката, толкова повече печели данъкоплатецът от укриването. Другият е ефектът на дохода, според който колкото по-голяма е ставката, толкова по-малък е доходът след облагането, толкова по-висока е цената на глобата за данъкоплатеца, толкова по-малко склонен е той за укриване. Yitzhaki (1974) отдава тази неопределеност на това, че глобата в модела на Allingham and Sandmo е върху укрития доход. Ако глобата се налага върху укрития данък (както е в израелското и американското законодателство), тогава отпада ефектът на заместването, т.е. нетната полза (спестеният данък минус глобата) не расте заедно с данъчната ставка, а остава постоянна (защото глобата расте заедно с укрития данък). При това положение остава да действа само ефектът на дохода. С други думи, при

⁴ В този контекст е съществено разграничението между укриване на данъчни задължения (tax evasion) и избягване на данъци (tax avoidance). Обикновено първото се свързва с някакви действия в нарушение на регулациите и счетоводните стандарти с цел да се укрие част от данъчната база - подценяване на приходите или надценяване на разходите при подоходните данъци, нерегистриране на разходите за заплати при задължителните осигуровки, нерегистриране на продажбите при ДДС или регистриране на фиктивни сделки при източването му и т.н. Избягването на данъци предполага използване на легални начини за намаляване на данъчните задължения (вж. по-подробно Пашев, 2004).

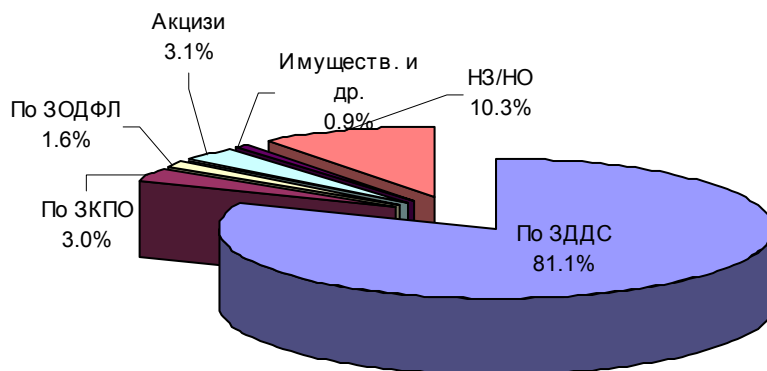
Yitzhaki няма неопределеност на ефекта на ставката върху укриването, но резултатът е обратен на интуитивното предположение, че колкото по-високи са данъците, толкова по-голямо е укриването на данъчни задължения. Тази неопределеност е налице само при презумпция за избягване на риска. При неутралност към риска е в сила само ефектът на заместване, т.е. колкото по-голяма е ставката, толкова повече е печалбата на данъкоплатеца от укриването, толкова по-силен е мотивът му за това.

Тези основополагащи модели на укриването на данъци от първата половина на 70-те години бяха значително разширени и подобрени през изминалите 30 години, като бяха подложени на редица емпирични тестове.⁵ Въпреки това теорията не е напълно категорична дали високите данъци водят до по-голямо укриване на доход. Практическите последици обаче са повече в сферата на данъчната политика. Накратко изводът от теоретичните модели и емпиричните им тестове е, че ефектът на намаляване на данъчните ставки върху мотивите на данъкоплатците да укриват данъци е неопределен и до голяма степен зависи от отношението им към риска и структурата на санкциите.

В българския контекст тази дилема изглежда има още по-малка тежест. Преди всичко санкциите в нашето законодателство не са нито върху укривания на доход, нито върху укривания на данък, а са определени в границите до 1000 лв., като са оставени на преценката на контролния орган. Така, от една страна, решаваща дума има администрацията, което създава допълнителни условия за корупционен натиск. От друга страна, тази структура стимулира по-големите укривания, тъй като над горната граница на глобата пределните разходи за всеки допълнително укриване са нула. Данъчните служители са единодушни, че основна цел на корупцията са измамите с ДДС, а не укриването на преки данъци (вж. фиг.3). С други думи, противно на широко акламираните цели за намаляване на подоходните данъци, то едва ли ще има голям ефект върху укриването на данъци и корупцията. Дори преди последните намаления те бяха доста по-ниски в международен сравнителен план.⁶ Що се отнася до ДДС, при него данъчното бреме в голяма степен се поема от крайния потребител. Следователно тук двигател на корупцията е не толкова високото данъчно бреме, колкото стремежът към непозволена ценова конкуренция и най-вече към свръхпечалби.

⁵ Разширенията на моделите включват избора работа-почивка, възможността на хората с високи доходи да прибегнат до законно избягване вместо укриване, прогресивността на ставките и на глобата, разходите за събиране, понесени от частния и публичния сектор (т.нар. compliance and enforcement costs), възможността за намаляване на глобата чрез подкуп, както и фактори, които действат на обществено равнище - обществената търпимост към данъчните измами, данъчен морал и т.н. (вж. Sandmo, 2004; Cowell, 2004; Slemrod and Yitzhaki, 2002).

⁶ Global Competitiveness Report 2003 класира България на 8-мо място от 79 страни (колкото по-назад, толкова по-голямо е данъчното бреме) по размер на ставките на корпоративния данък (GCR 2003, Table 2,25). Heritage Foundation (2004, p. 117) оценява бремето на корпоративния данък с 1.5 (ниско) по 5-степенна скала.



Фиг. 3. Данъци, при които опитите за измами са най-чести

Източник. Витоша Рисърч, 2004в.

Възможността да се избегне санкцията чрез подкуп променя съществено разгледаните мотивационни механизми, които определят избора на данъкоплатеца. Подкупът предполага, че нарушението е разкрито и че ревизорът се съгласява да не го докладва и да не приложи закона срещу материална или нематериална облага, която получава за това. Елементът на договаряне вкарва в анализа и избора на данъчния служител. Той от своя страна също се основава на преценката му за ползите, разходите и рисковете, свързани с приемането на подкуп. Що се отнася до търсенето, важните последици от възможността за подкуп са, че той намалява разходите на данъкоплатеца за укриването. Нормално е подкупът да е по-нисък от дължимата глоба за укриване на данъци. В противен случай укриваният няма стимул да влезе в сделка с проверяващия. Разбира се, оценката на данъкоплатеца за разходите зависи от оценката му за вероятността да се стигне до корупционно съглашение с контролния орган. С други думи, колкото по-институционализирана е корупцията и установени "тарифите" на различните корупционни услуги, толкова по-малък е елемента на несигурност при избора на данъкоплатеца; толкова по-вероятно е той да укрива данъци. И обратно, колкото по-ефективна е борбата за разкриването и наказването ѝ, в т. ч. на даването на подкуп, толкова по-големи са очакваните разходи, свързани с укриването и подкупа.

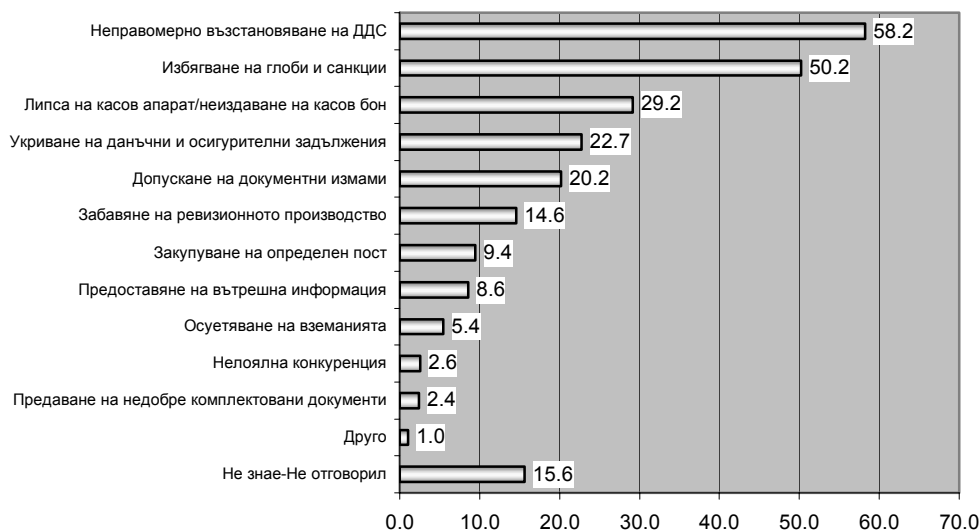
*Противодействие на корупцията, свързана
с данъчни нарушения*

В контекста на българската специфика теорията на данъчното укриване дава основание за някои директни предписания, ако не за данъчните ставки, то в много по-голяма степен за администрирането на данъците. Те засягат преди всичко спирачките пред данъчните измами. Последните могат да бъдат успешно ограничени или чрез повишаване на вероятността от разкриване, или чрез увеличаване на санкциите. Второто е за предпочитане, особено когато администрацията няма други възможности да увеличи вероятността за разкриване, освен чрез повишаване на честотата и обхвата на контрола, което е скъпо решение. Разбира се, възможностите да се намалят разходите за контрол чрез повишаване на санкциите не са безгранични. Преди всичко те трябва да бъдат реално приложими. Освен това високите санкции създават предпоставки за увеличаване на размера на подкупа и засилване на стимулите от страна на предлагането. Ето защо съвременните администрации търсят начини освен чрез оптимизиране на структурата на санкциите да повишат и вероятността за разкриване. Тази цел обаче не се преследва чрез увеличаване броя на инспекциите, а чрез оптимална оценка и управление на риска. Например модерните информационни системи позволяват вероятността за ревизия и разкриване да бъде до голяма степен функция на укрития доход, т.е. тези, които декларират доходи под средните за съответния сектор или доста различни от предходните години, е много по-вероятно да бъдат обект на ревизия.

Управлението на риска

Структурите на данъчните измами и корупционните актове в българската данъчна администрация дават възможност управлението на риска да се съсредоточи в няколко основни направления. На фиг. 4 са показвани най-честите "корупционни услуги", свързани с данъчни измами според служителите. Те се свеждат най-вече до "затваряне на очите" при установяване на извършени нарушения; неправомерно възстановяване на ДДС; помощ при укриването на данъци; предупреждения за предстоящи ревизии; забавяне на ревизионното производство до покриването на нередностите или разпродажба на активите и др. Те се отнасят главно до функциите "Ревизии" и "Оперативен контрол". Според оценките на данъчните тези две функции са и относително поизложени на корупционен риск. Това позволява насочване на антикорупционните мерки и ограничени ресурси приоритетно именно към тези две звена и в голяма степен към законодателството и администрирането на ДДС.

Данъчната корупция: стимули и спирачки



Фиг. 4. За кои три нарушения/измами най-често се дава подкуп

Източник. Витоша Рисърч, 2004в.

Другият практически извод е, че контролът трябва да се съсредоточи върху по-големите данъкоплатци, за които според теорията санкциите имат по-малко възпиращо значение, т.е. намалената стойност на санкцията трябва да се компенсира с увеличена вероятност на разкриването. При по-малките данъкоплатци, където водеща е оценката за ограничената вероятност от разкриване на нарушението, обаче е по-трудно да се увеличат наказанията. Същевременно е по-скъпо и нерентабилно да се засили контролът. Затова там се търсят възможности за облагане с окончателни данъци - т.нар. презумптивни данъци, т.е. основани на презумпция доходността на съответната дейност, а не на счетоводните записи (Pashev, 2005).

Санкциите

Както отбелязахме, санкциите за укриване в сегашното ни законодателство не са фиксирани като процент от укритата база или укрития данък, а са оставени на административната дискреция на контролния орган в доста широки граници - до 1000 лв. за доходните данъци и от 200 до 10 000 лв. при ДДС. От една страна, това създава по-големи възможности за корупционен натиск от администрацията. Но от друга, неопределеността на глобата, а оттам и на подкупа, могат да имат по-голямо възпиращо значение за дребните нарушители, отколкото строгото им регламентиране на базата на

нарушението. В бизнес-среда на корупция и несигурност за разкриването и размера на санкциите страхът от административно изнудване има по-силен антикорупционен ефект от строгото регламентиране на санкциите. Това се отнася обаче само за мотивите от страна на търсенето. В същото време административната дискреция при определянето на глобите е значителен стимул от страна на предлагането. Освен това то е в сила само за малките нарушители. За големите, особено при приходните данъци, санкциите са регресивни - колкото по-голямо е укриването, толкова по-малка е глобата като процент от нарушението. В този контекст биха имали по-силен ефект глоби, които са фиксирани само като минимални равнища с прогресивна структура в зависимост от размера на нарушението.

Разбира се, при равни други условия по-високите глоби могат да предизвикат повишаване на средния размер на подкупите. Това би довело до влошаване на индикаторите за равнището на корупцията, които отчитат размера им. В контекста на анализа на корупцията като сделка обаче равнището на подкупите само по себе си едва ли е повод за безпокойство. Като всеки пазар нарастването на цената би трябвало да доведе до свиване на търсенето на корупционни услуги. В този смисъл по-важно е доколко повишаването на подкупите е съпроводено със свиване на дела на фирмите, участвали в корупционни сделки, и броя на сделките. В регулативната икономика има тенденция данъците и подкупите да се отнасят към всички останали разходи на бизнеса, свързани с регулациите и неефективното управление. В този смисъл повишаването на размера на подкупите обикновено се интерпретира като влошаване на бизнес-средата.⁷ В контекста на данъчните измами обаче средното равнище на подкупите може да нараства не толкова в резултат от повишеното търсене на корупционни услуги, а в резултат от по-голям риск и разходи от страна на предлагането, което означава ефективна антикорупционна политика. Да се извеждат увеличени разходи за бизнеса от повишаването на подкупите е все едно да се третират като по-високи разходи за бизнеса повишените глоби за укриване на данъци. В този контекст подкупът може да играе по-силна възпираща роля от глобата, защото при него служителят се води от личния си интерес да разкрие данъчни нарушения, а не от служебните си задължения или обществения интерес, както е при глобата.

Важни за преценката на разходите на бизнеса в този контекст са и санкциите за даване на подкуп. При реална възможност за допълнително наказание за това разходите по укриването могат да надвишат предвидената от закона глоба за укриване. Преценката на данъкоплатеца за разходите по укриването тогава ще зависи от вероятността корупционният акт да бъде разкрит, доказан и наказан. В случая изборът на данъкоплатеца вече е

⁷ Вж. например изследванията на Световната банка (BEEPS 1999; 2002) и анализа им в Gray et al (2004).

функция и на ефективността на звената за вътрешен контрол (Инспекторат) и на правораздаването. Доколкото корупцията се разкрива трудно и още по-трудно се доказва, възможността за подкуп намалява възпиращата сила на предвидените в закона санкции за укриване на данъци.

Не на последно място е важно да уточним, че горният анализ на корупцията по повод на данъчни измами като резултат от търсене и предлагане е в сила само при съзнателно укриване на данъци. Той не е в сила, когато става дума за неспазване на законите поради тяхната сложност, противоречивост или широки възможности за произволното им тълкуване и прилагане от администрацията. В този случай доброволното спазване на данъчното и счетоводното законодателство е трудно. Прилагащият орган е в позиция да насочи нещата към корупционна сделка. Както и при подкупа за по-добро обслужване, мотивите и балансът на силите при договарянето на корупционната услуга са коренно различни и изискват различни инструменти на политиката.

Корупция за преференциално обслужване

Фиг. 1 и 2 свидетелстват за относително висок дял на корупцията, свързана с привилегировано обслужване. Почти една четвърт от данъчните служители я посочват като водещ мотив на фирмите да предлагат подкупи, а в класацията на най-честите корупционни услуги ускоряването на процедурите и възстановяването на данъчен кредит заемат второ и трето място (посочени са от 44-45% от данъчните служители) след избягването на глоби и санкции. Докато при корупцията по повод укриване на данъци водещ е изборът на данъкоплатеца - данъчният служител само се възползва от нарушението за собствена облага, при заплащането за ускоряване на процедури или възстановяване на данъчен кредит данъкоплатецът обикновено няма избор. Нетните ползи за него от този вид сделка са функция на неефективността на данъчното обслужване. Те се определят от времето и средствата, които се пестят при ускоряване на обслужването, минус подкупа за тази цел. Въпреки че не се основават на данъчно нарушение, те могат да бъдат значителни. Навременното възстановяване на ДДС например може да има по-голямо значение за ликвидността и оборота на фирмата от укриването преки данъци. Главният проблем тук е, че предлагането може да бъде водещо, т.е. корумпираният служител е в позиция сам да създава търсене на този вид услуги, като изкуствено бави и връща клиентите или занижава качеството на обслужването. Или ниската ефективност може и да е резултат от преференциално обслужване на нередовни клиенти, които са платили за тази услуга. Добросъвестният данъкоплатец попада в ситуация, когато е необходимо да плати, за да избегне загуби. С други думи, при този вид корупция от

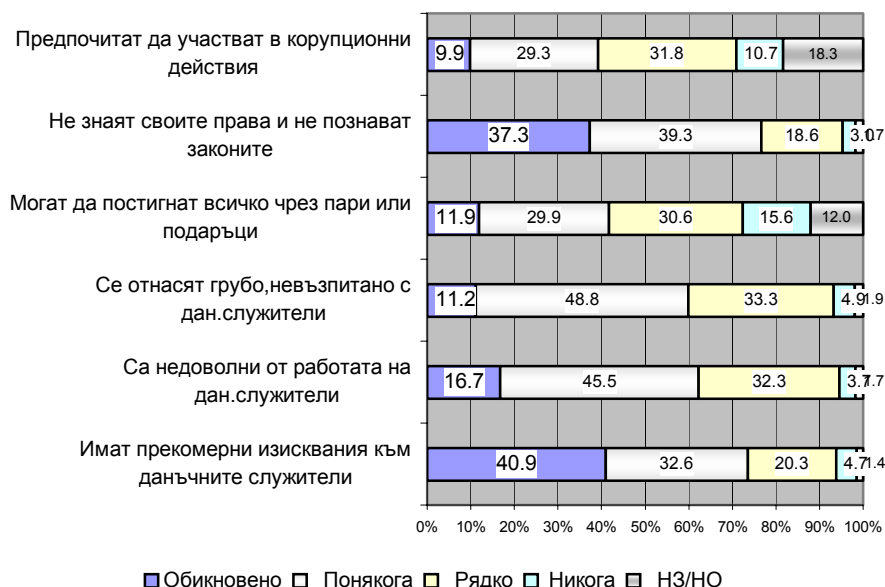
гледна точка на търсенето невинаги е ясно дали той плаща, за да "пререди" другите, или за да "не го прередят".

Предпоставките за този вид корупция са в дългите законови срокове за извършване на административни услуги. Ето защо, когато данъкоплатецът дава подкуп, за да получи по-добро обслужване, той има по-големи основания да се чувства жертва, отколкото, когато дава подкуп, за да прикрие данъчни нарушения, въпреки че и в двата случая целта е да получи конкурентни предимства. Вторият източник на такива възможности са слабостите в данъчното и счетоводното законодателство, които позволяват голяма степен на произволно тълкуване и прилагане на законите. За да бъде защитен от корупционен натиск, данъкоплатецът трябва да има възможност да бъде изряден, без това да зависи от решението на чиновника. Защото, ако не може да разбере закона, предприемачът няма друг избор, освен да се разбере с чиновника за сметка на закона.

Проучванията сред бизнеса и данъчните служители показват, че предпоставките за този вид корупция са доста големи. Според класацията на Global Competitiveness Report (2004) България е в дъното на таблицата (89-то място от 102 страни) по ефективност, прозрачност и простота на данъчната институция. Ниската ефективност на българската данъчна администрация като водеща пречка пред бизнеса е основен акцент в доклад на OECD (2003a), базиран на проучвания сред малките и средните предприятия. Прави впечатление, че повечето допитвания до предприемачите класират като водещ проблем на бизнес-средата нелоялната конкуренция. В нея основен дял има и неспособността на данъчната администрация да осигури еднакво прилагане на закона към всички данъкоплатци.

За наличието на значителни предпоставки за корупция за преференциално обслужване свидетелстват и оценките на данъчните служители за отношенията им с клиентите (вж. фиг. 5). Те показват голямо разминаване във взаимните очаквания и претенции между обслужващи и обслужвани. 73.5% от данъчните служители смятат, че изискванията на данъкоплатците към тяхната работа нерядко са прекомерни, а 77% споделят, че данъкоплатците не знаят своите права и задължения и не познават законите. 62% от анкетиранията са посочили, че те нерядко са недоволни от тяхната работа. Голям е и процентът на споделилите случаи на грубо и невъзпитано отношение, на арогантна самоувереност, че с подкуп всички проблеми са решими. Тези резултати говорят за сериозни проблеми в общуването между данъчни служители и данъкоплатци. Те отчасти отразяват непреодоляна бюрократичната инерция, която дава превес на администрирането на данъците над обслужването на данъкоплатците. Без съмнение обаче те отразяват и равнището на бизнес-културата - желание да се "прередят" другите на всяка цена, да се извлекат предимства за сметка на останалите клиенти.

Данъчната корупция: стимули и спирачки



Фиг. 5 Оценка на контактите с данъкоплатците. Колко често данъкоплатците се държат по посочения начин

В този контекст са важни още два фактора от страната на търсенето. Първият е оценката на бизнеса за ефективността на подкупа. Колкото по-надежден инструмент е подкупът, толкова по-склонни са фирмите към такъв вид решения. Бизнесът у нас обаче не е категоричен за сигурността на подкупа като средство за решение на проблемите. Около 45% от фирмите споделят увереността си, че получават това, за което са платили, но 36% смятат, че може да им бъде поискано още от друг служител. Важна е и степента на институционализиране на корупцията, т.е. доколко подкупът се е наложил като част от бизнес-разходите и бизнесменът знае на кого и колко да плати, за да получи желаната услуга в срок. Около една трета от предприемачите споделят, че подкупът е утвърдена практика в техния бранш, и че неофициалните плащания растат, около 27% смятат, че фирмите си знаят тарифите за различните услуги. Всичко това говори за висока степен на институционализиране на подкупа, като част от бизнес-тактиката и бизнес-етиката (Витоша Рисърч 2004б, приложение 3, табл. 5).

Противодействие на корупцията за преференциално обслужване

Добрата новина от тази диагностика е, че има значителен потенциал за ограничаване на корупцията в данъчната администрация в краткосрочен план само чрез подобряване на обслужването на данъкоплатците. През

последните години бяха предприети редица мерки за ускоряване на възстановяването на ДДС. Законоустановеният срок беше съкратен на 45 дни и беше въведена ДДС сметка, която позволява ускорено възстановяване на данъчен кредит, ако поне 80% от разплащанията минават през нея. В резултат времето за възстановяване на ДДС се е съкратило от 59 дни средно през 2002 г. на 41 през 2004 (FIAS, 2004). Въпреки това възстановяването е невъзможно без данъчна ревизия и може да бъде отказано на добросъвестния данъкоплатец при наличие на неизрядни платци по веригата.

Два са основните инструмента за намаляване на корупцията при обслужването на данъкоплатците. Първият е разширяването на електронните и интернет-базирани услуги. Те повишават ефективността на труда на служителите, ограничават опашките и директния контакт на клиентите с администрацията. Вторият инструмент, който до голяма степен обуславя ефективността на първия, е регламентирането на времето за различните услуги чрез т.нар. "стандарты за услуги", като тяхното постигане се наблюдава, анализира и огласява. В приетите етични норми има раздел "Стандарты за обслужване на клиентите". Вместо *стандарты* на обслужване обаче той съдържа общи *принципи* на обслужване - равнопоставеност при прилагането на закона, уважение на правата на данъкоплатците, задължение за добросъвестно и компетентно отговаряне на запитвания, забрана за злоупотреби и оказване на натиск и т.н. Без да омаловажаваме тяхното значение, ще отбележим, че те не могат да заместят стандартите за време и качество на обслужването. В развитите страни те са кодифицирани в т.нар. *Харта за правата и задълженията на данъкоплатеца* и съдържат насрещни задължения и за двете страни (Пашев, 2004, с. 93-96; OECD, 2003b). Стандартите регламентирането преди всичко времето, за което се извършва дадена услуга. Наистина някои от сроковете за различните услуги са регламентираны в ДПК, но това са крайни срокове. Стандартите превъзхождат регулациите с това, че задават качеството, което администрацията се опитва да постигне, т.е. където е възможно, сроковете са под регламентираните в закона. 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, както и предписването на съответни мерки. На тази основа се регламентирано и различни видове услуги - обикновена, бърза, експресна и т.н. Това би ограничило значително възможностите за "специално" обслужване срещу нерегламентирано заплащане или "материална благодарност". Нещо повече, то ще намали корупционния натиск от страна на клиентите. При липсата на стандарты 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 намалява силата на тези мотиви от страната 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 и позволява електронно управление и наблюдение на преписките и съответно на времето на задържането им в различните служби.

Факторите от страна на предлагането

В обобщение на изводите от анализа на факторите от страна на търсенето на корупционни услуги при укриването на данъци изгодата на фирмите е водещ мотив към договаряне на корупционна сделка. Лошото законодателство и неефективната администрация също определят голяма част от търсенето на корупционни услуги. При тях бизнесът няма голям избор, а администрацията може да играе активна роля в насочването на взаимодействието с клиентите към корупционен изход. Като се вземе предвид, че корупцията е повече свързана с данъчни измами, е напълно приемлива общата оценка на мнозинството данъчни служители, че инициативата за повечето корупционни сделки идва от бизнеса. Но пак според тях този натиск не е определящ за реализирането на сделката в такава степен, в каквата са причините и предпоставките в самата данъчна администрация. На табл. 1 е показана оценката на данъчните служители за основните двигатели на корупцията при тях. Прави впечатление, че натискът от страна на данъкоплатците заема едва седмо място. Сред главните причини за разпространението на корупцията при тях най-голям брой анкетирани са посочили ниското заплащане, моралът на данъчните служители и непълнотите в законите, преплитането на служебните интереси с личните, стремежът към бързо забогатяване, административните процедури и др. Така служителите ясно определят данъчната корупция като *резултат от малки заплати в съчетание с нисък морал и нормативни и организационни възможности за оказване на корупционен натиск*. В съответствие с тази оценка са и вижданията им за основните антикорупционни мерки, които трябва да се предприемат. Те са свързани главно с повишаването на заплащането (96% от анкетираните служители), ограничаване на възможностите за произволно тълкуване на законите, подобряване на обслужването, управлението на човешките ресурси, процедурите по обжалване, отчетността и т.н. (вж. табл. 2). Косвено потвърждение, че ключът за противодействие на корупцията е от страната на предлагането, е и мнението на данъчните по въпроса за санкциите. Само 8% смятат, че при корупционна сделка гражданите трябва да бъдат по-строго наказани от служителите. Според 60% и двете страни носят еднаква отговорност, а според 25% по-строго трябва да бъдат наказвани служителите. Следователно данъчните са по-склонни да търсят причините и отговорността за корупцията първо при себе си и след това при клиентите.

Таблица 1

Данъчните за основните фактори за разпространение на корупцията
(% на респондентите, посочили съответния фактор сред трите основни
причини за корупция в данъчната администрация)

Ниските възнаграждения на данъчните служители	52.2
Моралът на данъчните служители	35.2
Възможност за произволно тълкуване на законите	30.9
Преплитане на служебните задължения с личните интереси	21.5
Стремежът към бързо забогатяване	19.3
Широкото разпространение на корупцията навсякъде	17.7
Натискът от страна на данъчните субекти	17.6
Сложните и бавни бюрократични процедури	16.9
Деморализиращият ефект на злоупотреби по горните етажи	10.3
Остарялата материална база и лошите условия на труд	10.2
Честите промени в законите	9.2

Източник. Витоша Рисърч, 2004в; База: 699.

Таблица 2

Мерки, които трябва да се предприемат, за да се ограничи корупцията в
данъчната администрация (% от анкетираните)

	Да	Не	Вече е	НЗ-НО
Да се повишат 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
Предоставянето 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, 2004в; База: 699.

Ако се абстрахираме от моралните задръжки, мотивите на служителя в корупционната сделка също зависят от неговата преценка за очакваните ползи, разходи и рискове. Ползите се определят от величината на подкупа или нематериалната облага, която той получава; разходите - от вероятността

корупцията да бъде разкрита и доказана и от величината на наказанието. При равни други условия, колкото по-високи са подкупите и е по-малка вероятността от наказание, толкова по-склонни са данъчните служители към корупционна сделка. Освен това беше посочено, че данъчният служител не е пасивна страна в корупционната сделка. Той може да играе активна роля, за да се стигне до подкуп. Ако са налице въпросните стимули, той може да прояви изключителна усърдност при проверките и ревизиите или изключителна липса на усърдност при обслужването, или да използва непълнотите в регулациите в своя полза. Данъчният служител има водеща позиция и в определянето на цената на услугата. По принцип това е пазар, на който няма конкуренция в предлагането – единственият доставчик на дадените видове корупционни услуги е данъчната администрация. При корупцията по повод укриването на данъци тя се конкурира единствено със закона, т.е. ако подкупът е по-нисък от укриването на данъци плюс глобата за укриването, фирмата има интерес да го плати. Така данъчният служител е в по-силни позиции да определя цената (т.нар. price maker), а фирмата има избор или да я плати, или да понесе повече разходи (т.нар. price taker). При това условие колкото по-голяма е вероятността от разкриване и наказване на корупцията, толкова по-висока е “рисковата премия”, която служителят включва в цената на услугата. Следователно при равни други условия мерките за ограничаване на корупцията могат да доведат до повишаване на средния размер на нерегламентираните плащания, което означава по-високи средни корупционни разходи на фирмите, даващи подкупи.

Стимулите

Ниското заплащане се посочва като основен проблем от всички функционални звена на данъчната администрация, но най-чувствителни към този проблем са служителите от “Оперативен контрол” - 90% от тях го идентифицират като голям проблем (табл. 3). Съответно 96% от всички данъчни служители посочват като водеща антикорупционна мярка повишаването на възнагражденията.

Таблица 3

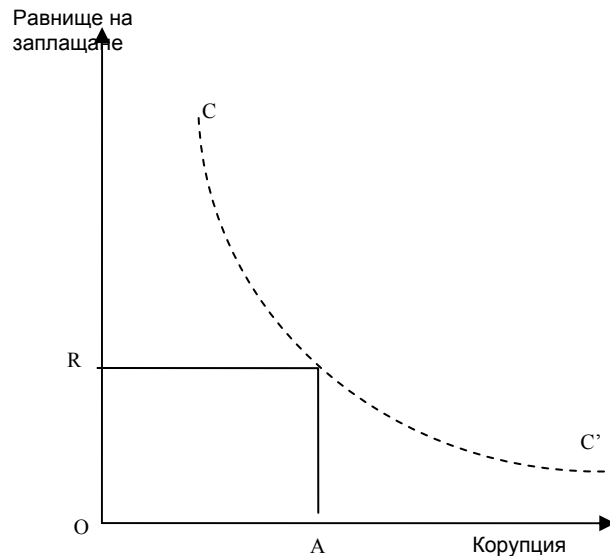
Проблеми пред данъчната администрация
(% на отговорите от съответното звено “До голяма степен е проблем”)

Проблеми	Общо	РОД	Ревизи	Оперативен контр	Събиране	ФСО	Обжалване	Други	НО
Ниско възнаграждение	75.5	72.2	77.2	89.6	77.8	68.2	42.9	70.8	100.0
Остаряла материална база	61.4	60.1	69.0	56.7	70.4	45.5	71.4	29.2	70.0
Сложни и бавни процедури	58.7	53.8	65.5	58.2	66.7	54.5	42.9	45.8	80.0
Чести промени в законите	58.1	51.4	69.4	52.2	66.7	40.9	57.1	58.3	80.0
Пропуски и неясноти в законите	52.5	39.9	67.2	59.7	59.3	38.6	57.1	58.3	50.0
Липсата на култура и информираност	51.9	60.1	45.7	46.3	51.9	45.5	42.9	41.7	60.0
Отказ за съдействие от гражданите	40.5	35.8	43.5	58.2	40.7	38.6	28.6	25.0	40.0
Недобра организация по разкриване на измамите	35.6	31.9	40.1	37.3	48.1	29.5	14.3	33.3	40.0
База	699	288	232	67	27	44	7	24	10

Заплатите

Нека разгледаме двете основни причини за корупция, посочени от данъчните - малкото възнаграждение и ниският морал. Tanzi (1998) определя тези два компонента на решението да се приеме подкуп като корупция в резултат от нужда и корупция в резултат от алчност.

На фиг. 6 е показана зависимостта между равнището на корупция и равнището на заплащане. Ако OR е равнището на доход, което отговаря на действителните нужди на семейството на данъчен служител, то OA е количеството на корупция, генерирано от нужда (ниско заплащане), а над това е количеството, генерирано от нисък морал (алчност). Равнището на корупция зависи от това на заплащане, но над определено равнище повишаването на заплатите не е в състояние да ограничи повече корупцията. Тази постройка отговаря на резултатите от емпирични изследвания на зависимостта между заплатите и корупцията (Van Rijckeghem and Weder, 1997; Haque and Sahay, 1996).



Фиг. 6. Корупция и заплати

Обяснението е, че всеки служител е различен. Не може да се очаква универсална реакция на повишаване на заплатите - за едни това ще е достатъчно, за да не приемат подкупи, за други алчността ще остане да действа. Така на определено равнище на повишаването на

заплатите ползите ще бъдат по-малки от разходите за това, а може и изобщо да няма ефект. Същевременно за политиката е по-важно къде е това оптимално равнище на заплащане, където пределните ползи (измерени като антикорупционен ефект) от увеличението на заплатите се изравнява с пределните разходи. Трудностите в практическото му определяне произтичат от два фактора. Първо, делението на корупцията в резултат от нужда и в резултат от алчност е доста условно. От гледна точка на индивидуалния избор "алчният" служител също действа в резултат от оценката си за собствените си нужди, т.е. за равнището на благосъстояние, което иска да постигне. Разграничаването на това кои от тези потребности са реални и кои отражение на алчност предполага наличие на някаква обективна мярка на действителните "нужди" (т.е. отсечката OR), което на практика е трудно. Трудно е да се измери и пределната социална полза от намаляване на корупцията, за да се съпостави с пределните фискални разходи за увеличаване на възнагражденията.

Въпреки че данъчните са единодушни за необходимостта от повишаване на заплатите, оценката им за конкретното равнище, което би постигнало тази цел, дава директна индикация за огромната цена и съмнителния ефект на такова начинание. Близко 26% оценяват това равнище на минимум 1000 лв. месечно. 55% от данъчните служители смятат, че то не трябва да пада под 650 лв., което е с 62.5% по високо от средното равнище на средната заплата на данъчната администрация през 2003 г (около 400 лв.). На табл. 4 е дадена ножицата между реалните доходи на данъчните и посоченото от тях равнище, което би свело предпоставките за корупция до минимум. Маркираните проценти показват каква част от посочилите съответния антикорупционен минимум в действителност имат такива семейни доходи в момента, т.е. могат условно да се смятат, според собствената им оценка, за защитени от корупционни "изкушения". Например само 12 човека от тези 180 (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 е полезен индикатор за "степената на уязвимост" и за силата на мотивите от страната на предлагането. Наред с това обаче ножицата показва, че възможностите за търсене на решение чрез повишаване на заплатите са, меко казано, ограничени.

Таблица 4

Ножица между оценените антикорупционен минимум на заплащане и действителното положение (%)*

Минимум (BGL) Дял на посочилите го	При каква долна граница на заплащането (лв.) на Вашия труд предпоставките за корупция биха били сведени до минимум?									
	300	400	450	500	550	650	800	1000	НЗ/НО	Общо
	3.6	5.7	3.4	14.0	7.2	12.4	16.7	25.8	11.2	100.0
Разбивка по										
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.

Косвено доказателство за липса на силна зависимост между равнището на заплащане и склонността към корупция дава и оценката на данъчните за равнището на корупцията в зависимост от възрастта и стажа. Над две трети от анкетираните, независимо от възрастта и стажа си отричат да има такава връзка, а при сегашната система при равни други условия заплащането определено зависи от тях. Обяснението може да се дължи отчасти на факта, че не е важно самото заплащане, а заплащането, съотнесено към потребностите на служителите, които също растат с възрастта и стажа. Освен това като контрааргумент може да се изтъкне, че такава връзка не съществува, докато заплатата не мине някакъв критичен антикорупционен минимум (вж. фиг. 6).

Проблемът със заплатите не се свежда само до тяхното равнище. Важна от гледна точка на мотивите за корупция е също оценката на

служителите за справедливостта на техните заплати спрямо приноса на другите им колеги. Последното опира 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 промените в длъжностите и заплащането; системата за обучението и повишаването на квалификацията, особено тези, свързани с противодействието на корупцията, вкл. стимулите за служителите да докладват случаи на корупционен натиск срещу тях. От тяхното модернизиране и оптимизиране зависи доколко служителят е сигурен, че трудът и усилията му са оценени според заслугите, че заплатата и позицията му не зависят от смените в ръководството,⁸ че едни служители не са толерирани за сметка на други. Rauch and Evans (2000) изследват административните практики на подбор и издигане на служителите в йерархията и заплащането в 35 развиващи се страни и установяват силна позитивна зависимост между индикаторите за състезателен (меритократичен) подбор и вътрешно попълване на ръководните длъжности, от една страна, и равнището на ефективността на бюрокрацията, от друга. Или колкото по-силно е състезателното начало в назначенията и колкото повече ръководните позиции се заемат от самите административни служители, толкова по-ограничена е административната корупция.⁹ Разбира се, и най-съвършената система за УЧР не може да замести добрия ръководител, но тя може да помогне значително 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.

Премии

Вместо увеличаване на общото равнище на заплащане съвременните данъчни администрации залагат все повече 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.

По принцип стимулирането чрез премии вместо заплати е доста по-гъвкаво и позволява по-точно насочване на ограничени ресурс към тези служители, които имат най-голям принос в разкриването и докладването на случаи на укриване на данъци и в превенцията на корупцията. Такава

⁸ Допълнително утежняващ фактор е, че данъчните служители в България нямат статут на държавни служители. Друг е въпросът, че той едва ли е привлекателен за тях, доколкото съмнителните ползи от повишаването на тяхната защита срещу уволнения едва ли може да компенсират намалените равнища на основни заплати.

⁹ Емпиричната им работа не потвърждава подобна зависимост между корупцията и меритократичността на основните заплати.

система до голяма степен преодолява посочените три ограничения на стимулирането чрез промяна на основната заплата - бюджетните ограничения; трудностите в определянето на оптималното антикорупционно равнище на заплатите, т.е. дилемата докъде стига нуждата и откъде започва алчността; проблема със справедливостта на възнагражденията. Освен това тя позволява да се преодолее уравниловката в заплащането и да се концентрират стимулите в най-важните звена: Ревизии, Оперативен контрол, Инспекторат. Ефективността на системата за премии обаче зависи до голяма степен 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 тяхното отчитане не е оптимизирано и автоматизирано. Освен това, доколкото разпределението на премиите 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 другите администрации, а по регламентираност и прозрачност дори и много системи в частния сектор. Средствата за ДМС се набират и от т. нар. допълнителни приходи. Според Данъчно-процесуалния кодекс 25% от допълнително разкритите данъчни задължения постъпват като собствени приходи в данъчната администрация. Това са данъци, такси, лихви и глоби, начислени в резултат от различни данъчни измами: 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. 35% от тези 25%,¹⁰ т.е. 8.75% от всички осуетени укривания, се отчисляват за ДМС на служителите от данъчната администрация, като значителна част остава 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 приходи,¹¹ 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 функции, като най-голяма част се насочва за Ревизии (до 76% при ГД и до 36% при останалите); Регистрация и обслужване на данъкоплатците (РОД) - 24% при ТДД и 7% при

¹⁰ 60% от останалите се разпределят за капиталови разходи за подобряване на материалната база и за представително работно облекло за служителите, а 5% са за добавки към работните заплати на служителите от Министерството на финансите.

¹¹ Останалите 8-10% се отчисляват за ДМС на служителите и ръководителите в регионалните данъчни дирекции и ГДД.

ГД, и Оперативен контрол (15%) и Събиране (5% в ТДД и 4% в ГД).¹² 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 от това, което сами са реализирали, 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 "ГД", и допълват фонда, който се разпределя на квотен принцип. Редно е да се уточни, че 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.

Като цяло системата за допълнително материално стимулиране е доста балансирана и преимуществено насочена към онези звена, които са в директен контакт с данъкоплатците и са най-изложени на директен 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 основно 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). Казано най-просто, 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, главната предпоставка за това е ясна, проста и стабилна нормативна уредба, в 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 степента на доброволно изпълнение на ДОЗ е далеч по-трудно. Но не е невъзможно. Съществуват съвременни методологии 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 на информационни

¹² 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, УЧР, Програмно и системно осигуряване и т.н.

ресурси и методология да бъдат прилагани 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 данъкоплатци.¹³

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 събраните приходи от ТДД "ГД" към останалите дирекции и подразделения. Такова преразпределение обаче 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.

Спирачките

Въпреки че фокусът в този материал е върху възможностите на положителните стимули в борбата с корупцията, значението на спирачките не трябва да се подценява. Те могат да се разглеждат в две групи: контрол и санкции срещу корупцията и намаляване на институционалните предпоставки, които я правят възможна.

Контрол и санкции

Ако приложим класическата теория на Becker (1968) за превенция на престъпленията към корупцията, изборът на служителя да приеме подкуп зависи и от оценката му за вероятността деянието да бъде разкрито и доказано, и от величината на наказанието. Така увеличението на санкциите срещу корупцията би трябвало на теория да има силен възпиращ ефект. Съответно усилията в борбата за ограничаване на корупцията са преимуществено насочени към нормативното регламентиране на корупционните прояви и наказателната отговорност за тях. През 2002-2003 г. бяха направени редица изменения и допълнения на Наказателния кодекс (НК) в частта на антикорупционните му клаузи.¹⁴ Важни бариери пред корупцията в данъчната администрация се съдържат и в Данъчно-

¹³ За целта би могъл 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.

¹⁴ Вж. по-подробно Велчев, 2003, с. 130-136.

процесуалния кодекс, макар и санкциите там да не са адекватно уредени. Въпреки че българското законодателство съответства на съвременните международни норми, проблем остава прилагането му, т.е. действителното доказване и наказване на корупционните прояви.¹⁵ Разбира се, основна предпоставка за ефективността на законодателството е ефективността на вътрешния контрол и механизмите за разкриване и доказване на корупцията. Те са главно в компетенциите на функциите "Инспекторат" на данъчната администрация. Важен елемент в тази система е регламентирането на допустимите норми на поведение на служителите в т.нар. "етични норми за поведение", които за българската данъчна администрация са в сила от април 2004 г. Административен контрол осъществява и Агенцията за държавен вътрешнофинансов контрол, а извън изпълнителната власт - и Сметната палата.

Въпреки всички посочени контролни механизми случаите на наказани за корупция служители са доста редки, както и случаите на наказания за укриване на данъци. Това разминаване между правни норми и действително приложени санкции е главната причина все повече да расте ролята на превенцията чрез изчистване на институционалните предпоставки и чрез използване на положителните стимули.

Институционални предпоставки

Институционалните предпоставки за корупция от своя страна могат да бъдат разделени в две основни групи, които налагат и две групи антикорупционни мерки - мерки в областта на данъчната политика и законодателство и мерки за превенция на корупцията чрез оптимизиране на работните процеси в администрацията.

Антикорупционните приоритети на данъчната политика трябва да бъдат насочени към оптимизиране на системата на данъчно облагане чрез: облекчаване на данъчните ставки, разширяване на данъчната основа и намаляване на различните облекчения и изключения; минимизиране на възможностите за произволно тълкуване и прилагане на законите; минимизиране на разходите на данъкоплатците за доброволното изпълнение на данъчните и осигурителните им задължения. Особено важно за малките и средните предприятия е прилагането на форми на окончателно облагане като патентния данък, които ги освобождават от сложните счетоводни стандарти и намаляват възможностите за произволното им прилагане от контролните органи.

Антикорупционните измерения на оптимизирането на работните процеси в администрацията включват ясното определяне и разграничаване на отговорностите на различните равнища и функционални звена и

¹⁵Годишните доклади за оценка на корупцията на Коалиция 2000 представят статистика на следствието и съда за разкрити и санкционирани корупционни действия.

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), както и 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.

Изводи и насоки за политиката

Често се изтъква, че постигането на резултати в борбата с корупцията отнема време, защото изисква промяна на ценности. Съответно в краткосрочен план се разчита главно на превенция чрез засилване на контрола и санкциите. Това изследване е опит да се насочи дискусиата за противодействие на корупцията към възможности, които са по-близо във времето и по-приемливи от гледна точка на анализа ползи - разходи в превенцията. То разглежда корупционния акт като сделка, движена от материални мотиви, и съответно търси по-ефективно и балансирано насочване на антикорупционните мерки към факторите от страната на търсенето и на предлагането.

В краткосрочен план усилията би трябвало да се насочат приоритетно към ограничаването на корупцията при обслужването на данъкоплатците. Тя има сравнително голям дял в общата данъчна корупция, а намаляването ѝ може да бъде постигнато сравнително бързо и на ниска цена. Ключът към това е бързото разширяване на обхвата на електроните услуги, въвеждането на стандарти на обслужване и изграждането на информационна система за мониторинг и оценка на тяхното изпълнение и за идентифицирането на критичните места в работните процеси.

Втората мярка, която изисква повече усилия на административно и законодателно равнище, е изчистването на данъчните и счетоводните регулации от непълноти и противоречия, които увеличават възможностите за административна дискреция. Най-важните от тези слабости са добре известни и на счетоводители, и на данъчни експерти. Нужна е законодателна воля и последователност за отстраняването им. Разбира се, нормативната уредба винаги ще съдържа възможности за законно избягване на данъци. Важно е законодателят и прилагащите органи да правят ясна разлика между

използването на тези възможности и нарушенията на закона. Сега определянето на линията между данъчно укриване и данъчно избягване е оставена до голяма степен на усмотрението на администрацията. Ясното разграничение между тях ще има силен антикорупционен ефект. Първо, то ще позволи на фирмите да планират своята данъчна стратегия, а не да разчитат на споразумение с контролните органи. В този процес корупционните услуги влизат в конкуренция с услугите на данъчни експерти и счетоводители, които могат да постигнат същия ефект за фирмата, но по законен начин. Накрая то би оказвало натиск за оптимизиране на законодателството.

Ограничаването на корупцията, свързана с доброволното изпълнение на данъчните задължения, би канализирало мерките за превенция на данъчната корупция в средно- и дългосрочен план там, където е основното предизвикателство - данъчните измами. При нея, противоположно на мерките, отнасящи се до предлагането на корупционни услуги, положителните стимули, които през последните години са главно в намаляване на ставките, като че ли са изчерпали своя потенциал. Оттук нататък по-голямо значение в контекста на борбата с корупцията би имало опростяването на облагането и минимизирането на различните облекчения и преференции. У нас те са сравнително по-ограничени от развитите страни, където еволюцията на данъчните системи отразява исторически натиска от различни бизнес-интереси. Има обаче възможности за оптимизиране на структурата на санкциите за укриване. В момента тя създава възможности за административна дискреция на ниските равнища, а на високите е регресивна.

Основният резерв в превенцията на корупцията обаче е в оптимизирането на материалните стимули от страната на предлагането. Разбира се, възможностите на бюджетните заплати са доста ограничени в сравнение с тези на бизнеса да предлага подкупи. Още повече, че размерът на подкупите често е далеч по-малък от ползите, които те осигуряват. Оценката на данъчните служители за равнището на заплатите, което би имало антикорупционен ефект, показва, че за повечето от тях то е 160-200% над средното в момента. Сравнително по-голям е потенциалът на системата на премиите. Техният дял в общото възнаграждение трябва да се увеличи, а разпределянето им да се оптимизира, като се съсредоточи в контролните функции и се диференцира в съответствие с реалния принос на всеки служител в предотвратяването на данъчните нарушения и корупционните актове. Накратко, ако ползите от по-нататъшното засилване на контрола едва надвишават съответните разходи, ако моралното въздействие изисква време, а оптимизирането на заплатите е скъпо, то ключът към тези предизвикателства навярно може да се формулира по следния начин: Ако има пари за данъчна полиция или за консултанти като Crown Agents, то по-добре е част от тези пари да се изразходват за повишаване на материалното стимулиране на най-уязвимите звена от данъчната и митническата

администрация, при това не за увеличаване на основните им заплати, а за тази част от допълнителното стимулиране, която е директно свързана с приноса им в ограничаването на корупцията и увеличаването на събираемостта. Така изразходването на тези пари ще е по-тясно обвързано с реалните резултати, а ще има също и дългосрочен антикорупционен ефект. Разбира се, всяка от тези мерки трябва да се основава на анализ на очакваните ползи и разходи. В този ред на мисли и най-добре формулираната и насочена политика не може да разчита на успех без адекватна система за наблюдение и оценка на резултатите. Именно анализът на разходите и ползите и произтичащите от него индикатори за наблюдение и оценка на антикорупционната политика са може би непосредствените практически предизвикателства пред изследователи, експерти и политици в краткосрочен план.

Ефективността на всички изброени административни мерки – стимули и санкции, оптимизиране на работните процеси, управлението и контрола, зависи изключително от едно важно предусловие - административната автономия на данъчната служба. Тя включва организационна и бюджетна самостоятелност, което е и първото необходимо условие за отчетност, прозрачност и поемане на отговорност. Освен това тя ограничава до минимум въвлечането на администрацията в политическа корупция и клиентелизъм. Не на последно място, административната автономия е необходимо условие за прозрачното обвързване на бюджетната издръжка на отделните административни и функционални звена, вкл. индивидуалните възнаграждения, с приноса на служителя и съответното звено в ограничаването на корупцията и увеличаването на събираемостта на данъците.

Използвана литература

- Allingham, M., A. Sandmo.* Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. - Journal of Public Economics, 1 November 1972, N 4, p. 323-338.
- BEEPS: The Business Environment and Enterprise Performance Survey, The World Bank, 1999, 2002 <http://info.worldbank.org/governance/bleeps>.
- Cowell, F.* Carrots and Sticks in Enforcement. – In: H. Aaron, J. Slemrod (eds.). The Crisis in Tax Administration. The Brookings Institution, 2004.
- Global Competitiveness Report 2002-2003. World Economic Forum, 2003.
- Gray, Ch., J. Hellman, R. Ryterman.* Anticorruption in Transition 2: Corruption in Enterprise-State Interactions in Europe and Central Asia 1999-2002. The World Bank, 2004.
- OECD. Bulgaria: Enterprise Policy Performance Assessment, 2003(a).
- OECD. Practice Note: Taxpayers' Rights and Obligations. Centre for Tax Policy and Administration, Paris, September, 2003(b).
- Pashev, K.* Taxation and Compliance of Small Business in Transition Economies: Lessons from Bulgaria. – In: Robert McGee (ed.). Taxation and Public Finance in Transition and Developing Economies. Springer, 2005 (forthcoming).
- Rauch, J. E., P. B. Evans.* Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. - Journal of Public Economics, January 2000, Vol. 75, N 1.

Данъчната корупция: стимули и спирачки

Sandmo, A. The Theory of Tax Evasion: A Retrospective View. Norwegian School of Economics and Business Administration, September 2004.

Slemrod, J., S. Yitzhaki. Tax avoidance, evasion and administration. – In: A. J. Auerbach, M. Feldstein (eds.). Handbook of Public Economics, Vol. 3. Amsterdam, Elsevier Science, 2002.

Tanzi, V. Corruption Around the World: Causes, Consequences, scope and Cure”. - IMF Staff Paper, Dec 1998, Vol. 45, N 4, p.559-594.

ТІ (2004)

Van Rijckeghem, C., B. Weder. Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption. - IMF Working Paper 97/73, 1997.

Yitzhaki, S. A note on 'Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. - Journal of Public Economics, 1974, 3, p. 201-202.

Велчев, Б. Наказателно правни аспекти на корупцията. - В: Антикоруption. С., Коалиция 2000, 2003.

Витоша Рисърч. Корупционен мониторинг на Коалиция 2000, март 2004(а), http://www.vitosharesearch.com/analysis/corrupt_bg.htm

Витоша Рисърч. Коалиционен мониторинг на Коалиция 2000 (бизнес-сектор), април 2004(б); http://www.vitosharesearch.com/analysis/corrupt_bg.htm

Витоша Рисърч. Коалиционен мониторинг на Коалиция 2000 (гледната точка на данъчните служители), презентация 30 юни 2004(в), http://www.vitosharesearch.com/focus_bg.htm

Коалиция 2000. Доклад за оценка на корупцията 2003. С., 2004, www.anticorruption.bg;

Нончев, А. Корупцията като обществен феномен. – В: Корупционни практики и превенция на корупцията. С., Център за изследване на демокрацията, 2004.

Пашев, К. Укриване на данъци и осигуровки. – В: Скрытата икономика в България. С., Център за изследване на демокрацията, 2004, с. 68-99.

Пашев, К., В. Минчев, Н. Георгиев, П. Илиев, Р. Петкова Противоположение на корупцията в данъчната администрация. Център за изследване на демокрацията и Център за сравнителни изследвания, 2005 (предстои издаване).

15.І.2005 г.