

**Силвия Александрова Цанкова-Захариева**

**ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ОПТИМИЗИРАНЕ  
НА ДАНЪЧНОТО ОБЛАГАНЕ В  
БЪЛГАРИЯ**



**ГОДИШНИК НА ВУАРР**

**ТОМ VI**



UNIVERSITY OF AGRIBUSINESS AND RURAL DEVELOPMENT  
YEARBOOK, VOLUME VI, 2018

---

---

**OPPORTUNITIES FOR OPTIMIZING TAXATION  
IN BULGARIA**

**Silvia Aleksandrova Tsankova-Zaharieva**

**Abstract:** The study puts a central question: is it possible, through the prudent management of the tax system, people with low income to live better without detrimental impact to those with medium and high incomes? The foundations of taxation are discussed in the context of the social functions of the state and the mechanisms of state governance, the achievement of tax efficiency and the fight against the "gray economy" through the institutionalization of tax culture, as well as the optimization of the environmental functions of taxation in order to guarantee a healthier living environment.

**Keywords:** tax, tax system, tax burden.

# ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ОПТИМИЗИРАНЕ НА ДАНЪЧНОТО ОБЛАГАНЕ В БЪЛГАРИЯ

Силвия Александрова Цанкова-Захариева

**Резюме:** Студията поставя един основен въпрос: възможно ли е посредством разумното управление на данъчната система хората с ниски доходи да живеят по-добре без това да ощетява прекомерно тези със средни и високи доходи? Доскутирани са основите на данъчното облагане в контекста на социалните функции на държавата и механизмите на държавното управление, постигането на ефективност на данъчното облагане и борба със „сивата икономика“ посредством институционализация на данъчната култура, както и оптимизирането на екологичните функции на данъчното облагане с оглед гарантиране на по-здравословна среда за живот.

**Ключови думи:** данък, данъчна система, данъчно бреме.

*„На този свят неизбежни са само две неща -  
данъците и смъртта“  
Бенджамин Франклин*

С този кратък афоризъм Бенджамин Франклин красноречиво описва с прости думи данъчното облагане, което макар и да не е по същината си естествено явление, то е „необходимото зло“, което помага на държавата да функционира нормално. Въпросът, който неминуемо възниква е каква данъчна система да се избере, за да може това „зло“ да бъде не само ефективно, но и справедливо и как гражданите да приемат, че наистина „данъците са цената, която ние плащаме, за възможността да живеем в цивилизовано общество“<sup>1</sup>.

През последните години се въведоха основните изисквания към данъчната система, които на практика доразвиха принципите на данъчното облагане, застъпени от Адам Смит. Така, според

---

<sup>1</sup> Данъците са цената, която ние плащаме, за възможността да живеем цивилизовано общество - Оливър Холмс.

световноизвестният икономист Дж. Стиглиц<sup>2</sup>, една данъчна система е добра тогава, когато притежава следните свойства: икономическа ефективност, административна простота, гъвкавост, политическа отговорност и справедливост. Ефективността на данъчната система е обусловена от една страна с тежестта на данъчното бреме, а от друга - със събираемостта на дължимите данъци. В този контекст, ефективна данъчна система е тази, която успява да събере в пълен размер дължимите данъци от всички икономически субекти. И обратното, данъчната система е неефективна, когато не може да събере дължимите данъци, защото икономическите субекти укриват своите реални доходи, насочват се към „сенчестата икономика” или поради други причини. По принцип, постигането на абсолютно ефективна данъчна система в съвременното общество е една утопия, но е напълно постижимо осезаемо минимизиране на укритите данъчни задължения, чийто дял на фона на дължимите данъци да е незначителен. Ефективността на данъчната система обаче не се изчерпва със събираемостта на дължимите данъци. Тя се обуславя и от тежестта на дължимите данъци (поносимостта на данъчното бреме). Доколко икономическите субекти са в състояние да плащат дължимите от тях данъци без това да ги води към фалит, към свиване (или прекратяване) на тяхната дейност или пък да демотивира тяхното развитие?<sup>3</sup> С други думи, данъчната система трябва да бъде и справедлива, да е регламентирана по такъв начин, че да не се създава непосилна икономическа тежест за данъчнозадължените лица, а това означава също да не се натоварват прекомерно и неоправдано определени групи хора (например хора със средни или високи доходи) за сметка на подобряване стандарта на живот на други (тези с ниски доходи). Възможно ли е все пак в условията на съвременното българско общество да се избере такъв модел на данъчната система, при който Пол да живее добре без да се ощетява ненужно и нецелесъобразно Питър<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Вж. Стиглиц, Джоузеф Икономика на държавния сектор. Издателство „Стопанство” при УНСС, С., 1996, стр. 454-455.

<sup>3</sup> Така според Жан Батист Колбер „разумното данъчно облагане наподобява скубането на гъска. Искате максимум перушина при минимум съскане”.

<sup>4</sup> Джордж Бърнард Шоу: „Правителството, което ограбва Питър, за да плати на Пол, винаги може да разчита на подкрепа от Пол”.

***Запазване на плоския подоходен данък, въвеждане на диференцирани ставки на ДДС за определени групи стоки, придружено със засилване на социалните функции на държавата посредством други механизми на държавното управление***

В България е възприета изключително потребителската данъчна система, което макар и да не е най-доброто решение от социално естество (доколкото тежестта от косвеното облагане се понася от крайния потребител), то понастоящем е икономически ефективно предвид изключително високия все още дял на „сивата икономика“, понеже за данъците важи с пълна сила максимата: „Не е важно какъв цвят е котката, важно е да лови мишки“. Това се потвърждава от Годишния отчет за дейността на Национална агенция по приходите за 2016 г., от който е видно, че изпълнението на приходите за 2016 г. очертава положително развитие: „Приходите, събрани от НАП към 31.12.2016 г., са в размер на 17 640,9 млн. лв., което е увеличение с 1 942,4 млн. лв. (12,4%), спрямо предходната година. Подобен резултат не е постиган в историята на НАП. Истинското постижение обаче е, че екипът на агенцията реализира през 2016 г. устойчивост на успеха и не само повтори, а надскочи резултатите от 2015 г., когато ръстът бе в размер на 1 618,0 млн. лева (11,5%)“. Това се дължи на предприетите законодателни и административни мерки в изпълнение на Единната национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015-2017 година.

При избора на подходящата данъчна система през последните години периодично се подновява дискусията какъв вид подоходно облагане да изберем от гледна точка начина на изчисляване на данъка за плащане - прогресивна или пропорционална, каквато е понастоящем за облагането при преките данъци - корпоративният и подоходният. Както отбелязва Йордан Христосков<sup>5</sup>, „дебатът „пропорционални или прогресивни данъци“ е много стар, като „аргументите, с които през отделните епохи се защитават прогресивните или пропорционалните данъци, по същество са едни и същи, но едновременно с това носят и аромата на времето. Необходимо е тогава да се припомни същността на двете форми на данъчно облагане, за да се прецени кой е най-подходящият модел за нашата държава в един по-траен период с оглед осигуряване на икономически стабилитет, без обаче да се загърбват и социалните функции на съвременната държава“.

---

<sup>5</sup> Вж. Христосков, Йордан : Плоският данък (митове и реалности), Сп. Икономически алтернативи, бр. 5, 2010 г., Издателство на УНСС. стр. 54 – 60.

Плоският данък се прилага на национално ниво в ограничен брой страни, като по света е по-разпространен прогресивният данък върху доходите, при който гражданите или компаниите с по-висок доход плащат по-висока данъчна ставка от тези с по-нисък доход.

В исторически план през XIX век плоският данък за всички доходи е въведен в повечето европейски страни.

След Първата световна война в повечето страни е въведен прогресивен данък, за да се финансират нарастващите правителствени разходи, главно във връзка с войните.

През втората половина на XX-ти век редица изследователи, като Артър Лафер, прокарват тезата, че прогресивният данък е безполезен, понеже данъкоплатците, особено богатите и мобилни, успяват да избегнат високите ставки. Идеята, стояща зад „кривата на Лафер”, е позната от много векове. Ислямският философ от XIV век Ибн Халдун я поддържа, както и френският журналист и икономист от XIX век Фредерик Бастиа. Дори Джон Кейнс се изказва в подкрепа на идеята, че намалението на високите данъци увеличава приходите в бюджета (което е интересно, защото принципно много от застъпниците на високи данъци са кейнсианци). Така според Лафер, ако данъчната ставка е нула, приходите от съответния данък ще бъдат нулеви. Ако данъчната ставка обаче е 100%, приходите отново ще са нулеви, защото, когато държавата прибира 100% от всеки доход, никой няма да има стимул да работи. Когато никой не работи, няма доход, който да се обложи. Между тези две крайности стоят множество двойки данъчни ставки, при които приходите са едни и същи. При ниска данъчна ставка хората имат стимул да работят, да изкарват доход и нямат стимул да укриват данъци. При много висока данъчна ставка хората нямат стимул да работят и често укриват доходите си, за да не плащат данъци. Така един и същ приход в бюджета може да се събере, както с ниска данъчна ставка и голям облагаем доход, така и с висока данъчна ставка, която обаче води до много малък облагаем доход. Според тезата на Лафер, с намаляването на данъчната тежест се повишава стимула за работа, има увеличаване на доходите, откъдето ще нараства и данъчната основа, а оттам - и постъпленията.

Прогресивното данъчно облагане се обяснява и посредством теориите на немската школа: „теорията на жертвата” и „теорията на стопанската мощ”. Така според теорията за жертвата, ценността на всяко едно благо намалява с количественото му нарастване, или обратно – ценността нараства с намаляване на количествата разполагаеми ресурси от това благо. На плоскостта на данъчното

облагане на дохода заключението според тази теория е, че с увеличаването на дохода и имотното състояние, жертвата, която представляват данъците, всякога е по-малка, и обратното, увеличаването на данъците увеличава жертвата повече, щом като доходите и имотното състояние остават постоянни или намаляват. От това следва, че възможностите за плащане на данъци растат в по-голям размер (прогресивно) в сравнение с нарастването на доходите и имотното състояние, върху които те се начисляват. Теорията на стопанската мощ на Нойман пък обвързва прогресивното облагане със социалния минимум. Ако социалният минимум е една постоянна средна величина, то с нарастването на доходите и имотното състояние данъкоплатецът има на разположение все по-големи остатъци за облагане над този минимум. Именно, за да се премахне тази несправедливост, се прилага прогресивното подоходно облагане, което се обяснява и с факта, че високодоходните групи имат стопанската мощ да компенсират по-високото облагане на доходите им със заработването на допълнителни доходи. Това обаче е невъзможно за хората с ниски доходи, поради което тяхното облагане наравно с високодоходните групи намалява стопанската им мощ и ги вкарва в капана на бедността.

В този ред на мисли, привържениците в България на прогресивната данъчна система лансират идеята за въвеждане на дву-или три-степенна скала за облагане на доходите с регламентиране на необлагаем минимум, съответен на минималната работна заплата, както предлагат например Йордан Христосков<sup>6</sup> и Иван Ангелов<sup>7</sup>. Ангелов дори предлага от гледна точка облагането доходите на физическите лица да се възприеме семейно облагане на доходите. По този начин данъчен субект би било семейството, а не отделният индивид, като общият доход би се облагал на членовете на семейството и ако доходът на член е по-малък или равен на необлагаемия минимум, той няма да се облага. Привържениците на тази теза виждат в това решение стимул на раждаемостта и по-голям социален ефект на данъчното облагане. Понастоящем тази концепция не би била съвсем удачна, доколкото толерира една определена група от населението, претоварвайки прекомерно друга. В този смисъл сегашният вариант, при който данъчен субект е именно отделният индивид, а не семейството, е значително по-удачен. Нещо повече, причината за невисоката раждаемост сред преобладаващата част от населението не е толкова финансова, колкото

---

<sup>6</sup> Вж. Христосков, Й., Цит. съч.

<sup>7</sup> Вж. Ангелов, Иван: Каква данъчна политика е нужна на България, Публикация в Интернет – „Поглед ИНФО“ от 12.04.2013.

в промяната на ценностите в обществото. Последните години доста често срещана тенденция е жените да отлагат възрастта за забременяване поради развитие на кариера или други разнородни причини. Така според справка на здравното министерство, през 1997 година, когато България е в един от най-тежките си икономически периоди, новородените са били с 20 хил. повече от 2016-та година.

Краткият поглед върху становищата на привържениците на едната или другата система неминуемо налага извода, че наистина аргументите им са идентични. Така например тезата на Лафер, използвана от привържениците на пропорционалното облагане, се използва и от техните опоненти, подкрепящи въвеждането на една умерена прогресия с необлагаем минимум в размера на минималната работна заплата за страната, при която отделените данъчни ставки градират плавно. Привържениците на прогресивното облагане считат, че по този начин би се постигнало: от една страна - стимулиране на бизнеса, а от друга страна - биха се постигнали и социалните функции на съвременната държава. Така у бедните слоеве от населението биха останали повече доходи, което ще завиши потребителското търсене, което пък ще стимулира производството, а оттам - и икономическия растеж. Възниква обаче неминуемо въпросът: това няма ли да доведе до нарастване броя на „работещите на минимална работна заплата” в частния сектор, където това е възможно, макар тази възможност принципно да е напълно реална и при обикновения плосък данък без необлагаем минимум.

Нещо повече, привържениците на всяка от противоположните тези съзират във въвеждането на съответната данъчна система гаранция за устойчив икономически растеж, който обаче дефинитивно е обусловен от много сложен комплекс от фактори, поради което изборът на плосък или прогресивен данък сам по себе си в никакъв случай не е толкова определящ.

Безспорно е от друга страна, че плоската данъчна система, що се отнася до преките подоходни данъци, води до по-висока определеност на данъка за изплащане (по-лесен е за изчисление), по-опростено и по-евтино администриране, както за данъчнозадължените лица, така и за данъчната администрация. Връщането на прогресивното данъчно облагане би означавало намаляване ефективността на данъчната администрация, ненужно увеличаване на разходите и времето за събиране на данъците, което би било неблагоприятно за бюджета. Азбучна истина е, че богатите страни имат относително по-прости и ясни административни процедури за плащане на данъците от бедните

страни, както и че по-усложнените производства по установяване и плащане на данъци обуславят по-малката им събираемост. В този смисъл и бизнесът, и държавата печелят от по-опростени и по-прозрачни правила за плащане на данъци - бизнесът излиза „на светло“, а държавата печели от по-голямата събираемост на данъците и по-малкото разходи за администрирането им. В съвременната терминология се е наложил изразът "данък време", който е скрит „данък“ за бизнеса, доколкото генерира не само пропуснати ползи, но и реални разходи и представлява времето, което е нужно на една компания да плати данъците си, след като попълни всички необходими документи и ги предостави на данъчните органи. Световната банка, съвместно с "Прайс Уотърхаус Купърс", публикуват подробни изследвания на данъчното бреме върху бизнеса по света (като част от проекта Doing Business на СБ), като съпоставят общия размер на данъците, като процент от търговската печалба (преди данъчно облагане и счетоводно преобразуване за данъчни цели), които една средно голяма компания е задължена да плати след приспадане на всички данъчни облекчения и освобождаване от някои видове данъци според съответното данъчно законодателство на страните. Според изследване от 2006 г. е установено, че средно се падат по 35 страници на година, които трябва да попълни всяка компания (в разгледаните 175 страни), за да се отчете пред данъчните власти. Това е еквивалентно на 100,000 изсечени дървета на година само за тази цел, което пък е несъвместимо с екологичната насоченост на съвременната данъчна политика. Последните доклади на "Прайс Уотърхаус Купърс" констатираат световната тенденция за намаляване на данъчната бюрокрация в световен мащаб, която се наблюдава и в България, но за съжаление у нас този процес все още е изключително мудар за разлика от редица други страни, поради което - според изследване за 2016 г. - страната ни е изпаднала от 82-ро на 88-о място.

Така според проучване във връзка с Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2007-2013 г. по проект „Ограничаване и превенция на неформалната икономика”<sup>8</sup>, една от причините за развитието на т.нар „неформална икономика” са „непостоянните данъчни закони, многото излишни регулаторни режими, особено на местно равнище, слаб административен капацитет и раздута

---

<sup>8</sup> Проучване във връзка с оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2007-2013 г. по проект „Ограничаване и превенция на неформалната икономика”, ”Неформалната икономика и работодателите: Основни начини, по които изрядният бизнес понася вреди вследствие на неформалната икономика, специфика на проявление на неформалната икономика по браншове”, София 2011 г., вж. стр. 16.

администрация, недоверие в институциите”. Пак според същото проучване работодателите посочват сред основните причини за съществуването на „неформалната икономика” някои от следните конкретни проблеми: ”честата промяна на законите, наличието на съществени законодателни пропуски и несъвършенства, липсата на държавна стратегия и дългосрочна визия за законодателната система на страната, кампанияност при приемането и изменението в законите”.

От друга страна прави впечатление, че през последните години в страната ни се повишава значително данъчната ефективност, поради което една бъдеща данъчна реформа, усложняваща установяването, администрирането и събирането на подоходните данъци, не би била никак удачна. Така според доклада на Международния валутен фонд (МВФ) България е една от държавите (заедно с Естония и Русия), които представляват добър пример за повишаване на данъчната ефективност благодарение на скорошни административни реформи. В доклада се посочва, че „опитът на тези страни показва, че инвестициите в информационни технологии за подпомагане на основните дейности на данъчната администрация, включително анализ на риска, са ключови за намаляването на данъчните несъответствия и за понижаването на разходите за събиране“<sup>9</sup>.

Що се отнася до справедливостта на едната или другата система, то тук отговорът не е еднозначен.

При прогресивния данък хората с ниски доходи са обложени с по-ниски данъчни ставки от хората с по-високи доходи, като по този начин според привържениците на прогресивното облагане ще бъде защитена най-бедната част от населението. Тази защита обаче би могла да се постигне принципно и с въвеждане на необлагаем минимум при пропорционалното облагане. За да се отговори на въпроса дали прогресивното облагане е по-справедливо, следва да се отговори на първичния въпрос - кой ще понесе тежестта на връщането на прогресивния данък върху доходите на физическите лица. Това са онази група от по-високообразовани хора, които години наред са инвестирали в своето образование и са се реализирали в държавния сектор, като служителите от МВР, съда, прокуратурата, следствието, финансовия сектор и пр. Към тази група се причисляват и онези данъкоплатци, работещи в частния сектор на „светлата“ икономика, чиито работодатели също са коректни платци и декларират реалното трудово

---

<sup>9</sup> Вж. Електронно издание на Капитал-2.11.2016 г.: „МВФ: Структурни реформи могат да повишат растежа в региона, България е успяла да подобри ефективността на данъчната администрация, което може да донесе значителни ползи за икономиката“.

възнаграждение на своите служители. С други думи, посредством връщането на прогресивното облагане биха се защитили най-бедните прослойки от населението (което е постижимо и с въвеждането на необлагаем минимум при пропорционалното облагане). От друга страна се обременяват онези групи от населението, които са получили добро образование и които, без да са сред най-богатата прослойка от населението, заемат добре платени длъжности, които пък често пъти са свързани с охраняване сигурността и опазване законността. Това са т. нар. средно- и високодоходни групи, сред които са и хората, ангажирани в държавния сектор на изпълнителната и съдебната власт, които сегменти са най-заstrasени от корупция, а от друга страна тези групи от населението са най-изрядните платци за хазната. Тези групи именно са и най-ощетените при прогресивна данъчна система, бидейки и лишени от възможността да получават доходи от други трудови източници. От друга страна, безспорно е, че корупцията е един от стоперите на чуждестранните инвестиции, а оттам - и на устойчивия икономически растеж. Именно тази междинна група от населението би засегнало в най-висока степен прогресивното подоходно облагане, а не толкова най-заможната част от българските граждани. Принципно положение е, че размерът на данъка е обусловен не само от размера на данъчната ставка, но и от данъчната основа, а оттам - по-голямата данъчна основа обуславя по-висок размер на данъка при една и съща величина на данъчната ставка. С други думи, по-високият размер на декларираната облагаема основа, дори при плоска данъчна система, би постигнал като резултат по-висок размер на платените данъци. Именно посредством една стабилна пропорционална данъчна система с относително постоянна данъчна ставка би се постигнал и социалният ефект на съвременната държава, понеже и в този случай по-тежкото данъчно бреме ще се понася от по-заможната част от населението (пропорционално на доходите му).

Много показателно е становището на Ричард Епщайн<sup>10</sup> в отговор на опонентите на плоския данък, които го определят като остарял - „рожба на движението, насочено към свиване размера на правителството от деветдесетте години на 20 век“. Така в своя лекция, произнесена по покана на New Zealand Business Roundtable, Епщайн

---

<sup>10</sup> Ричард Епщайн е почетен професор по право в Университета Чикаго. Преподавал е право в Университета на Южна Калифорния от 1968 до 1972 година. Член е на Американската академия за изкуства и науки от 1985 година и старши сътрудник на Центъра за клинична медицинска етика в Медицинското училище на Университета Чикаго. Бил е редактор на Journal of Legal Studies от 1981 до 1991 година и редактор на Journal of Law and Economics от 1991 до 2001 година.

посочва<sup>11</sup>: „Всеки привърженик на прогресивния данък трябва да реши каква данъчна структура да подкрепи от възможните милиарди комбинации, които могат да бъдат измислени. Защитникът на прогресивния данък би се позовал на безспорното твърдение, че пределната полезност на богатството е намаляваща. Но не е възможно да се представи принципен интелектуален начин за определяне на степента на намаляване на пределната полезност от богатството, точно както е невъзможно да се представи и принципен интелектуален начин за определяне на пределното нарастване на ставката по прогресивния данък. Така задачата се превръща в чисто политически проблем“. Следва да се сподели схващането на Епщайн, понеже няма обективни критерии за определяне на най-ефективния вариант на данъчната прогресия, което създава напълно реална опасност от прекомерното политизиране на данъчното облагане, което пък би го превърнало в конфликтна тема на всяко следващо правителство, „ще създаде несигурност и ще прахоса политически капитал, който би могъл да бъде изразходен по по-добър начин за по-производителни дейности“<sup>12</sup>. Епщайн счита за неоправдано приемането на прогресивното данъчно облагане като разглежда условно двете хипотези, съответно на ниско ниво на прогресивност и варианта на стръмна прогресия. Така „ако правителството възприеме ниско ниво на прогресивност - да кажем почти плосък данък, който нараства от 20 на 25 процента, озадачената реакция на това ще бъде: защо да си прави изобщо труда. Правителството няма да получи достатъчно приходи, за да си струва, но ще трябва да понесе разходите за допълнителната административна сложност... Въвеждането на по-стръмна данъчна скала добавя нови проблеми... Изправени пред стръмна прогресивна ставка, някои предприемчиви и добре живеещи хора ще напуснат, като лишат онези, които останат, от своята експертиза и от данъците си“<sup>13</sup>. Очевидно е, че говорейки за „експертиза“, се има предвид компетентността, опитността на високообразованите хора, които на практика ще бъдат сред най-засегнатите при връщането на прогресивното облагане. Разминаването се получава при превода от английски на думата

---

<sup>11</sup> Вж. Епщайн, Ричард: „В подкрепа на плоските данъци“ – Бюлетин за ниски данъци, бр. 10, 05.02.2007 г., Институт за пазарна икономика, публикация в Интернет. Според посочената публикация в Интернет тази статия е публикувана в The New Zealand Herald и се базира на лекцията, която проф. Епщайн произнесе по покана на New Zealand Business Roundtable.

<sup>12</sup> Вж. Епщайн, Р.: Цит. съч.

<sup>13</sup> Вж. Епщайн, Р.: Цит. съч.

„expertise“, която има многостранно значение и се разглежда също като синоним на компетентност, опитност<sup>14</sup>.

Що се отнася до това дали да има необлагаем минимум и при пропорционалната система или същата да бъде възприета в нейния чист вид, то отново отговорът не е еднозначен. От една страна, необлагаемият минимум би защитил най-бедната част от населението. От друга страна, немалка част от българските граждани работят именно в т.нар. „сив“ сектор, което пък е свързано със значително разминаване между декларираните и реални доходи. На следващо място, макар да са известни различни теории за същността на данъка, то обединяващото при всички е, че данъкът е цената, която гражданите заплащат за осигуряваните от държавата условия за мирно и цивилизовано съществуване, т.е за доставяните от държавата иначе безплатни стоки и услуги (напр. безплатно здравеопазване, образование, национална сигурност и пр.). Всички граждани се нуждаят от публични блага. За да се възползват от тях обаче, те трябва да платят определена цена (данък). Следователно всички трябва да плащат данъци. Разбира се, хората не получават едно и също количество и качество услуги, невъзможно е също всеки да получи от държавата точно такова количество стоки и услуги, което точно да съответства на платената сума за данъци, защото потреблението на публичните блага е една потенциална възможност, която не може да бъде персонифицирана изначално, защото всеки се възползва от нея в различна степен според потребностите си (напр. безплатното образование), а някои публични блага се използват колективно (напр. националната сигурност, пътната инфраструктура). Тогава най-близкият критерий за справедливо „заплащане“ на тези услуги е това да стане пропорционално на доходите. Изводът е, че въвеждането на необлагаем минимум всъщност противоречи на същността на данъчното облагане, а е и несправедливо в известна степен, защото това би означавало едни граждани да заплащат и услугите, ползвани от други граждани<sup>15</sup>, което от друга страна би имало крайно демотивиращ ефект върху първата група данъчни субекти.

---

<sup>14</sup> От английските думи: competence, proficiency.

<sup>15</sup> Вж. Експериментът на професора по икономика или работи ли социализмът - данни от Интернет-25.11.2015 г. Публикувано от Никола Никифоров: „Един професор по икономика от Тексас, който се гордеел с това, че никога не е късал студент, веднъж скъсал един цял клас. Студентите в този клас настоявали, че социализмът (всъщност комунизъм, но в оригинал е използван терминът социализъм - бел. ред.) работи и ако бъде приложен, никой няма да бъде беден, както и никой няма да бъде богат. Иначе казано, ще настане голямото равенство. Професорът решил да им даде шанс да докажат теорията си с малък експеримент. Условието било, че всички ще получат оценки, които да са средноаритметично на сбора на всички оценки. Така няма да има скъсани, но пък и никой няма да бъде отличник. След първия изпит оценките били изравнени и всички получили петици. Студентите, които учили съвместно били разочаровани, за сметка на тези, които пък въобще не били учили, но със усреднената система извадили късмет. Когато наближил

Нещо повече, социалният характер на съвременната политика, съвсем не се изчерпва със социалния характер на данъчната политика. Данъчната политика представлява само част от държавната политика, поради което социалният ефект на държавната политика може да се постигне и посредством разходната част на бюджета, което се препоръчва от много експерти. С други думи, липсата на необлагаем минимален доход, което при изключително висок дял на сенчестата икономика не е удачен вариант, би могло да се компенсира с разходната част от бюджета - например с повишаване на минималната работна заплата, както и посредством различни социални помощи, финансиране на програми за образование и преквалификация и пр. Тази теза се застъпва и в становището на Епщайн, според който „данъчната система не трябва да бъде единственият механизъм за преразпределение. Първо, правителството трябва да подобри доставянето на публични услуги, след това да подпомогне организацията и ефективната регулация на частните пазари. Само след като тези дейности са изпълнени то трябва да прецени колко хора се нуждаят от истинска помощ или закрила. Ако първите две задачи бъдат изпълнени добре, броят на нуждаещите се хора ще се свие с течение на времето при растеж на икономиката. Трансферите са по-ефикасно, по-мощно и по-обхватно средство за преразпределение отколкото е прогресивното облагане. Следователно системата на плоския данък трябва да бъде съчетана с трансфери, основани на критериите, които определят кой трябва да има право на социално подпомагане“<sup>16</sup>.

Напоследък все по-голяма популярност придобиват възгледите за изместване на косвените данъци от „центъра“ и утвърждаване на преките подоходни данъци като основен източник на приходи за държавния бюджет, което би могло да се постигне от една страна с въвеждането на диференцирана (редуцирана) данъчна ставка на ДДС за

---

вторият изпит, студентите, които учили малко този път учили още по-малко, а тези, които преди учили съвестно решили, че сега това няма особен смисъл и те учили по-малко. След втория изпит всички имали четворки. След третия изпит всички получили тройки. Това довело до скандали между студентите, обвинения и караници, като след тях никой вече не искал да учи заради другите. Така на следващия изпит всички били скъсани. Тогава професорът им обяснил, че социализмът също се проваля, защото когато наградата е голяма и усилено за постигането ѝ е голямо, а когато правителството отнеме наградата, никой няма да опита да я получи. Петте извода от този експеримент:

1. Не можеш със закон да направиш бедния богат без да направиш богатия беден.
2. Ако някой получава без да се труди, друг трябва да се труди без да получава.
3. Правителството не може да даде нещо на някого без преди това да го вземе от някой друг.
4. Не можеш да увеличиш богатството, разделяйки го.
5. Когато половината от хората стигнат до идеята, че не е нужно да се трудят, защото другата половина ще се погрижи за тях, и когато другата половина стигне до идеята, че не искат да се трудят, защото друг ще се ползва от плода на труда им, това е началото на гибелта на нацията“.

<sup>16</sup> Вж. Епщайн, Р.: Цит. съч.

различните стоки и услуги в зависимост от тяхната важност, а от друга - с въвеждането на по-високи данъчни ставки за доходните данъци като корпоративния и данъка върху доходите на физическите лица, както и с намаляване общия дял на т.нар. „сива икономика“, постигане на устойчив икономически растеж, увеличаване дела на доброволно заплащаните данъци, намаляване на данъчните измами и пр. На теория изместването на ДДС от центъра - като данък, формиращ най-големия дял от данъчните приходи по държавния бюджет, би удовлетворило изискването за справедливост на данъчната система, като се има предвид, че данъкът върху добавената стойност се понася на практика от крайния потребител и в редица случаи оскъпява непосилно продажната цена на стоки, необходими за физическото оцеляване на индивида, особено за определена категория потребители с по-нисък социален статус. Развитието на прякото данъчно облагане обаче е възможно при държави със стабилна пазарна икономика и нисък дял на „сивата икономика“, защото косвеното облагане осигурява по-бързи и по-сигурни постъпления в случаи на развиваща се пазарна икономика<sup>17</sup>.

Данъкът върху добавената стойност у нас бе въведен от 1 април 1994 г. със ставка от 20% за почти всички стоки и услуги и необлагаема група от 13 стоки с особено важно значение (някои храни, детски пособия и учебни помагала). По-късно тези преференции бяха премахнати и се въведе единна ставка, като за известни периоди тя бе увеличена на 22%, а по-късно намалена на 18%. Понастоящем тя е фиксирана на 20% за всички стоки и услуги с изключение на туристическите услуги за чуждестранните граждани, където ставката на ДДС е 9%.

Понастоящем, на общия фон на останалите страни-членки на Европейския съюз, стандартната ставка при ДДС в България е умерена величина (не е нито сред най-високите, нито сред най-ниските стойности). В някои страни-членки на ЕС е въведена силно изразена диференциация в ставките на ДДС (т. нар. редуцирани ставки) за

---

<sup>17</sup> Според Анализ на данъчните и осигурителните условия в Република България, изготвен от Икономически и социален съвет, през м. декември 2010 г. структурата на данъчните приходи от косвени и преки данъци като дял от общите данъчни приходи също се отличава с разнообразие на равнищата в рамките на Общността. Делът на приходите от косвени данъци средно за ЕС за изследвания период е 37,6%. Диапазонът по страни започва с България, която отбелязва дял на приходи от ДДС и акцизи в размер на 55,6%, следвана от Кипър – 47,4%, Малта с 43,6% и завършва с Белгия, чийто дял е 29,6%. Близко до нея са съответно Финландия - с 30,6%, Естония – 30,8% и Чехия – 31,4%. Противоположно е позиционирането на България в ЕС по отношение дела на приходите от преки данъци. При среден процент за ЕС от 32% страната заема последно място с 21% приходи от преки данъци към общите данъчни приходи. По-нататък следват Словакия - с 21,1%, и Чехия – 23,8%. Във високите етажи на диапазона на диференциация се класират северните страни - Англия и Ирландия, чийто дял на приходите от преки данъци значително превишава средното равнище за ЕС, респ. Дания – 62,3%, Англия – 48,8%, Финландия – 41,4%, Ирландия – 39,3%.

различните стоки и услуги в зависимост от тяхната важност. За жизненоважни стоки - като лекарства, храни, учебни пособия, книги, вестници, детски артикули и други, облагането е значително по-ниско, а в редица държави - нулево. България продължава да е сред страните с най-високо ДДС върху лекарствата, независимо от негативните констатации на Световната банка в тази насока. ДДС върху лекарствата в България е 20%, докато средното ниво за страните в Европа е 7,7% (EFPIA 2016). „При ставка 20% ДДС върху лекарствата е твърде висок. България е сред малкото държави-членки на ЕС, които не прилагат диференцирана ставка”, пише в доклада на банката, като се обръща внимание, че у нас ДДС е по-нисък единствено за туризма - 9%, но дори и това е „съществено по-високо в сравнение със ставката, прилагана за лекарства в някои страни”. В Обединеното кралство, Ирландия и Малта няма ДДС за лекарства, а в Испания, Франция, Хърватия, Кипър, Литва и Унгария ставката е 5% или по-малко. „Следва да се обмисли намаляване на ДДС до сходно равнище с други страни от Централна и Източна Европа”, препоръчват експертите. Високият данък има по-сериозна тежест върху по-бедните, а и голяма част от лично плащаните здравни разходи в България са за лекарства. Ако българското правителство има волята да насърчи потреблението и да освободи от данък този ключов сектор, свързан със здравеопазването, това би довело до редица положителни последици. По този начин ще се улесни достъпът до жизненоважни лекарства за пациентите, ще се разшири и пазарът на търсене и предлагане.

Все пак не може да не се отбележи, че в ЕС няма еднозначно решение на проблема с диференциацията на ставката върху лекарствата. За някои държави, като Дания, Германия и Австрия, ставката е една и съща за всички стоки и услуги, включително за лекарствата (съответно 25%, 19% и 20%). Във Франция и Швеция е приет подходът на диференциация в ставката в зависимост от това дали лекарствата се продават по лекарско предписание или не. В други страни-членки на ЕС (Белгия, Чехия, Испания, Италия, Португалия) ДДС върху лекарствата е намален, като единствено в Кипър и Великобритания ставката е 0%.

**Таблица 1. Списък със ставките на ДДС в държавите членки на ЕС  
(към месец март 2017 г.)**

Държава членка	Код на държавата	Стандартна ставка	Намалена ставка	Супер намалена ставка	Паркинг ставка
Австрия	AT	20	10 / 13	-	13
Белгия	BE	21	6 / 12	-	12
България	BG	20	9	-	-
Кипър	CY	19	5 / 9	-	-
Чешка република	CZ	21	10 / 15	-	-
Германия	DE	19	7	-	-
Дания	DK	25	-	-	-
Естония	EE	20	9	-	-
Гърция	EL	24	6 / 13	-	-
Испания	ES	21	10	4	-
Финландия	FI	24	10 / 14	-	-
Франция	FR	20	5,5 / 10	2,1	-
Хърватия	HR	25	5 / 13	-	-
Унгария	HU	27	5 / 18	-	-
Ирландия	IE	23	9 / 13,5	4,8	13,5
Италия	IT	22	5 / 10	4	-
Литва	LT	21	5 / 9	-	-
Люксембург	LU	17	8	3	14
Латвия	LV	21	12	-	-
Малта	MT	18	5 / 7	-	-
Нидерландия	NL	21	6	-	-
Полша	PL	23	5 / 8	-	-
Португалия	PT	23	6 / 13	-	13
Румъния	RO	19	5 / 9	-	-
Швеция	SE	25	6 / 12	-	-
Словения	SI	22	9,5	-	-
Словакия	SK	20	10	-	-
Обединено кралство	UK	20	5	-	-

**Таблица 2.** Данъци в европейските страни в %

Страни	Корпоративен данък	Максимални ставки за данъка върху доходите	Стандартен ДДС
Австрия	25	50	20
Белгия	33,99	50	21
България	10	10	20
Хърватска	20	40	25
Кипър	10	35	17
Чехия	21	15	21
Дания	25	55,4	25
Естония	21	21	20
Финландия	26	53	24
Франция	33,33	45	19,6
Германия	30,18-33,33	45	19
Гърция	25	45	23
Унгария	19	20,32	27
Ирландия	12,50	41	23
Италия	31,4	45	21
Латвия	15	23	21
Литва	15	15	21
Люксембург	28,59	38,95	15
Малта	35	35	18
Холандия	25	52	21
Норвегия	28	54,3	25
Полша	19	32	23
Португалия	12,5-27,5	46,5	23
Румъния	16	16	24
Словакия	23	19	20
Словения	20	41	20
Испания	30	52	21
Швеция	22	56,6	25
Швейцария	25	45,5	8
Турция	20	35	18
Великобритания	23	45	20

*Източник:* Wikipedia. Tax rates of Europe.

*Пояснение:* Възможно е междуременно някои от данъчните ставки да са променени, но това не променя общата картина на данъците в Европа.

***Постигане на ефективност на данъчното облагане и борба със „сивата икономика“ посредством институционализация на данъчната култура***

Всички мерки, които едно правителство предприема в областта на данъчното облагане, биха били неефективни без повишаване и институционализиране на данъчната култура. В противен случай правителството винаги ще среща яростна съпротива или от „Пол“, или от „Питър“<sup>18</sup>, а в най-лошия случай - и от двамата, резултат от което би било неефективност на данъчното облагане.

Според Уикипедия „Институцията“<sup>19</sup> е установена форма на действие, организирано според общоприети принципи на поведение, която управлява важни области от обществения живот и която остава трайна във времето. Институциите са задължителни за обществения живот, тъй като правят възможно колективното действие, координират моделите на поведение, ограничават конфликтите, улесняват решаването им и така правят социалното взаимодействие по-предсказуемо. Те поддържат социалния ред като осигуряват на участниците в публичния живот необходимите познавателни и нормативни ориентации. Дават яснота на хората относно това какво се очаква от тях в различни ситуации и така играят социализираща роля. Институциите регулират разпространението и достъпа до различни социално значими ценности като здраве, мир, власт, знания, образование и др. Те смекчават конфликтите, свързани с тях, като осигуряват ориентации на участниците и моделират предпочитанията им. Правилата и поведенческите практики, които изграждат институциите, са усвоени и приети не само от участниците, но са признати и очаквани от външни за конкретното социално действие“. Пак според Уикипедия институциите се делят на формални (официални) и неформални.

- Официалните институции са основани на писани правила, които предписват конкретни роли на участниците в социалното действие, като тези, които ги изпълняват, са преминали през институции за специална подготовка или са били избрани, посочени и т.н., за да упражняват тези роли. Формални институции са съдът, училището, политическите партии и пр.

---

<sup>18</sup> Вж. цит. по-горе-Джордж Бърнард Шоу: „Правителството, което ограбва Питър, за да плати на Пол, винаги може да разчита на подкрепа от Пол“.

<sup>19</sup> В българския думата навлиза през немския: *die Institution* (1864). Произходът ѝ е латински — *īnstitūtīō*, „разпореждане“.

- Неформалните институции са правила, присъщи за дадена култура, които въпреки че не са изрично вписани или инкорпорирани в правото, играят роля на мерило и описват „правилното” поведение. Те може и да не са напълно осъзнати от участниците в действието като такива правила. Пример за неформални институции са начинът на хранене и обличане в дадено общество, отношението към мъжете и жените и т.н.

Институциите не само спомагат за гладкото функциониране на обществения живот, но и създават чувство на стабилност, доверие, идентичност и съгласие между тези, които споделят общи институционални условия.

Причините за възникването на институциите имат многообразен характер - икономически, социални, политически, юридически и др. Общото между всички тези причини е стремежът на дадена група хора да задоволи своите потребности в условията на конкуренция с други групи.

Широка популярност в съвременното общество придоби понятието „*институционализиране*“, чието значение може да се изведе от общите характеристики на понятието институция, както и от индивидуалните характеристики на официалните и неофициалните институции. В този смисъл *институционализирането може да се определи най-общо казано като превръщането на всяко явление в обществения живот в организирана институция; формализация, процес на рационализиране, оптимизиране, организираност и устойчивост.*

От съществено значение за постигане на ефективност на данъчната система, а оттам и на икономически стабилитет, има *институциализацията на данъчната култура*, която би била постижима посредством основните лостове на държавното управление с оглед да се постигне един устойчив, оптимален, практически значим модел на данъчната култура, чиито крайни проявления са увеличаване процента на доброволно заплащаните на данъци и намаляване на „данъчните измами“. Част от основните механизми за институциализацията на данъчната култура са формулирани като основни стратегически цели на Национална агенция за приходите в Стратегическия план за 2016 – 2020. В този план са формулирани трите основни стратегически цели на НАП за посочения период и са очертани дейностите за тяхното постигане, а именно:

*Стратегическа цел 1: Подпомагане на доброволното спазване на задълженията.*

*Стратегическа цел 2:* Ефективно прилагане на данъчно-осигурителното законодателство и борба с измамите.

*Стратегическа цел 3:* Организационно усъвършенстване на НАП и развитие на човешкия капитал.

Как обаче да се постигне устойчивост на данъчната култура на българския данъкоплатец, така щото същият да се насърчи да плаща доброволно и своевременно дължимите си данъци?

В значителна степен отговорът на този въпрос е изводим от Стратегическия план на НАП за 2016 – 2020. Така, като Подцел 1.2. към Стратегическа цел 1 от плана е посочено: „осигуряване на информираност на обществото, допринасяща за изграждане на култура за по-високо ниво на доброволно спазване на задълженията и разбиране на ролята на НАП в обществения живот“, като са очертани следните дейности:

- Разработване и реализиране на учебни програми в средното и висшето образование, свързани с данъчната и осигурителна култура.

- Засилване ролята на Консултативния съвет към изпълнителния директор на НАП за подпомагане на единното прилагане на данъчното и осигурително законодателство и по-добро обслужване на клиентите на НАП.

- Активно сътрудничество с медиите.

- Осъществяване на непрекъсната и целенасочена комуникация с обществото и различните групи клиенти.

- Своевременно разглеждане на сигнали, предложения и медийни публикации с цел подобряване изпълнението на функциите на НАП.

- Периодично отчитане дейността на НАП пред обществото с цел по-голяма прозрачност.

В Стратегическа цел 3: „Организационно усъвършенстване на НАП и развитие на човешкия капитал“ са формулирани общо пет подцели и са очертани дейностите по тяхното реализиране:

Подцел 3.1. Прилагане на съвременни методи и системи за управление на НАП:

- Усъвършенстване на стратегическото планиране, програмното бюджетиране, оперативното планиране, управлението на проекти и осигуряването на ресурси. Измерване на резултатите от цялостната дейност на НАП и анализ на административните разходи.

- Изпълнение на политика на НАП за устойчиво развитие, отчитайки влиянието върху околната среда.

- Инициране, качествено разработване и изпълнение на проекти с външно финансиране с фокус върху финансовите инструменти на ЕС.

- Развитие на Системата за управление на информационната сигурност.

- Развитие на Управленската информационна система.

- Прилагане на Система за управление на качеството. Провеждане на периодични самооценки по модела за съвършенство на EFQM. Въвеждане на подобрения при следване на системен подход за планиране, прилагане, проверка и изпълнение.

- Развитие на вътрешните комуникации и реализиране на инициативи за формирането на вътрешно-институционална принадлежност у служителите.

- Обмяна на опит, проучване и внедряване на добри практики свързани със съвременни методи и системи за управление.

- Създаване и изпълнение на програма за ограничаване на корупционния риск.

- Подобряване средата на физическата сигурност чрез изграждане на съвременни системи за сигурност и контрол.

Подцел 3.2. Мотивация и развитие на служителите в НАП:

- Разработване и внедряване на ефективна система за оценка и възнаграждение на служителите.

- Изграждане и поддържане на работна среда, която повишава доверието, мотивацията и удовлетвореността на служителите.

- Подобряване и поддържане на материалното и социалното благополучие на служителите.

- Изпълнение на програми за обучение на новоназначени ръководители и ръководители с опит и оценка на ефективността и ефикасността от реализирането им.

- Усъвършенстване на процеса и възможностите за кариерно развитие в НАП.

- Утвърждаване на лидерството като ефективен стил на управление в НАП.

- Създаване на дългосрочни програми за професионално обучение, кариерно развитие и мобилност на служителите.

Подцел 3.3. Поддържане на оптимални процеси и структура на НАП:

- Използване на системен подход при оптимизиране на структури и процеси чрез извършване на анализи за ефективност и

ефикасност от организационни промени, вкл. разходи/ползи и измерване на ефекта след тяхното осъществяване.

- Въвеждане на система за оценка на ефективността на структурните звена, вкл. анализ на областите с най-големи административни разходи.

- Въвеждане на електронни обществени поръчки.

- Развитие на системите за финансово управление и контрол, в т.ч. ежегоден преглед и своевременно актуализиране на действащи заповеди, инструкции, процедури, правила за работа и други нормативни документи на НАП по отношение на тяхната приложимост, препокриване и качество.

- Регулярно и систематично извършване на анализи за изпълнението на основните, управленските и спомагателните бизнес процеси на НАП (ефективност, ефикасност, качество) с цел идентифициране на възможности за оптимизация.

- Създаване и внедряване на стандарти за качество на резултатите от всички дейности в НАП.

- Подобряване качеството на информацията в информационните системи на НАП. Разработване на система за валидиране коректността на администрираните от НАП данни.

- Преминаване към електронен документооборот при спазване на законовите изисквания.

- Развитие на компютърната инфраструктура и информационни системи в НАП с цел осигуряване на достъпност, надеждност и сигурност на данните и информацията.

Подцел 3.4. Развитие и поддържане на партньорски отношения:

- Прилагане на структуриран подход за преглед, приоритизиране, разширяване и актуализиране на партньорствата на НАП с други органи и организации.

- Повишаване дела на електронното взаимодействие и обмен на информация с други администрации, включително и във връзка с прилагането на комплексно административно обслужване, както и участие в национални проекти, свързани с това.

- Участие в изграждането и подпомагане функционирането на електронното управление на страната.

- Разширено електронно взаимодействие и сътрудничество с държавите членки и институции на ЕС и с други държави.

- Ефективно изпълнение на ангажиментите на НАП, произтичащи от членството в Европейския съюз, международни

организации, международни договори, двустранните споразумения и програми.

- Позициониране на НАП в световната карта на данъчните администрации.

Подцел 3.5. Модернизиране и обновяване на материалната база:

- Осигуряване на добри условия на труд, съвременна техническа и материална обезпеченост на служителите на НАП.

- Предприемане на действия по енергийно обследване и техническа паспортизация на сградите на НАП и реализиране на необходимите мероприятия, гарантиращи високо ниво на енергийна ефективност и намаляване на екологичното въздействие, чрез редуциране консумацията на енергия и ресурси.

- Осигуряване изграждането на основни регионални архивохранилища, оборудвани с автоматизирани складови системи, позволяващи максимална оптимизация на архивните пространства и повишаващи ефективността на управлението на всички процеси в тях.

„Човек нарушава закона не само (и даже не толкова) заради лоша наследственост или неправилно възпитание. Огромно влияние върху него има онова, което вижда около себе си“. До този извод е достигнал канадският социолог Малкълм Гладуел<sup>20</sup>, който се занимава със социалните епидемии и анализира т.нар. „теория на счупените прозорци“. „Счупените стъкла“ са рожба на криминалистите Уилсън и Келинг, според които „престъпността е неизбежен резултат от липсата на ред. Ако един прозорец е със счупено стъкло и си стои така, минавачите ще решат, че на никой не му пука и никой за нищо не отговаря. Скоро ще бъдат изпочупени и останалите стъкла и чувството за безнаказаност ще плъзне по цялата улица, изпращайки сигнали из целия квартал. Сигнал, подканящ към по-сериозни престъпления“.

Така Гладуел изследва ситуацията с престъпността през Ню Йорк през 80-те и 90-те години на миналия век. През 90-те години кметът на Ню Йорк Рудолф Джулиани и началникът на полицията Братън въвеждат за пръв път на практика „теорията на счупените прозорци“. Те успяват да се преборят с ежедневно нарастващата престъпност, чието начало започва още през 80-те години и непрекъснато ескалира. Полицията заема принципно твърда позиция по отношение на дребните престъпления. Арестуват всеки, който пиянства и прави скандали на обществени места, който хвърля празни бутилки. Всеки, който рисува

---

<sup>20</sup> Гладуел, Малкълм: „Повратната точка: Как малките неща могат да доведат до големи промени“ (2000 г.).

по стените, прескача турникета в метрото или проси пари от шофьорите за миене на стъкла по кръстовищата. Нивото на престъпността в града започва рязко да пада. Началникът на полицията Братън и кметът Джулиани обясняват: „Дребните, незначителни на пръв поглед нарушения, служеха като сигнал за извършване на тежки престъпления”.

Споменаването на тази теория в никакъв случай не е самоцелно. Идеята е, че „теорията на счупените прозорци” е многостранна и може да се приложи към различни аспекти на социалното управление, включително и в областта на системата на данъчното облагане. Хората не плащат данъци не толкова, защото не са наясно със значението на данъчното облагане за нормалното функциониране на държавата, а защото виждат, че около тях хората също не плащат данъци. Тук вече ролята на образованието се измества от адекватната роля на държавната принуда посредством нейните органи, пряко или косвено свързани с провеждането на данъчната политика. С други думи, да се създаде и затвърди един трайно установен модел на поведение на цялото ни общество е необходимо то да е информирано, че всяко злонамерено отклонение от данъчните задължения, в т.ч. и данъчните измами, се установява своевременно и санкционира адекватно на своята тежест. В този ред на мисли, ако данъкоплатецът А е наясно, че негов съконтрагент, който е приспаднал несъществуващ данъчен кредит е бил санкциониран - например наложено му е ефективно наказание „лишаване от свобода“ и е конфискувано част от неговото имущество, то това би било един своеобразен стоп-сигнал за него да не се опитва да мами фиска под угрозата да понесе съответно на нарушението наказание.

В обобщение на горното, институализацията на данъчната култура може да се постигне по две основни направления:

*1. Образование, диалог, информираност на обществото и повишаване доверието в институциите, ангажирани с ефективното прилагане на данъчно-осигурителното законодателство и борбата с измамите (осигуряване на информираност на обществото, допринасяща за изграждане на култура за по-високо ниво на доброволно спазване на задълженията и разбиране на значението на данъчното облагане за нормалното функциониране на държавата). В контекста на заложеното в Стратегията на НАП за 2016-2020 г. това е постижимо посредством редица дейности, част от които са:*

1.1. Разработване и реализиране на учебни програми в средното и висшето образование, свързани с данъчната култура.

1.2. Активно сътрудничество с медиите.

1.3. Осъществяване на непрекъсната и целенасочена комуникация с обществото и различните групи данъкоплатци.

1.4. Периодично отчитане дейността на НАП пред обществото с цел по-голяма прозрачност.

1.5. Прозрачност и информираност на обществото за разходната част от бюджета.

*2. Адекватна и ефективна борба с данъчните нарушения и данъчните престъпления посредством:*

*2.1. Оптимизиране на дейността и организационно усъвършенстване на органите, пряко или косвено свързани с провеждането на данъчната политика и развитие на човешкия капитал (тук следва да се разбира не само НАП, но и органите на наказателното производство, в чиито правомощия влиза разследване и санкциониране на данъчните престъпления, а именно съд, прокуратура, МВР със съответните структури на „Икономическа полиция“ и ГДБОП) чрез:*

- Обмяна на опит, проучване и внедряване на добри практики, свързани със съвременни методи и системи за управление.

- Създаване и изпълнение на програми за ограничаване на корупционния риск.

- Разработване и внедряване на ефективна система за оценка и възнаграждение на служителите.

- Изграждане и поддържане на работна среда, която повишава доверието, мотивацията и удовлетвореността на служителите.

- Подобряване и поддържане на материалното и социалното благополучие на служителите.

- Изпълнение на програми за обучение на новоназначени ръководители и ръководители с опит и оценка на ефективността и ефикасността от реализирането им.

- Усъвършенстване на процеса и възможностите за кариерно развитие.

- Създаване на дългосрочни програми за професионално обучение и кариерно развитие.

*2.2. Развитие и поддържане на партньорски отношения между всички органи, пряко или косвено свързани с провеждането на данъчната политика (синхрон, своевременно съдействие и синхрон между тези органи в рамките на нормативно предписаните им правомощия).*

Като пример за неадекватен синхрон между НАП и органите на досъдебното производство може да се посочи несвоевременното изпълнение на сигналното задължение, регламентирано в чл. 205, ал. 2 от НПК. Съгласно цитираната разпоредба, „когато узнаят за извършено престъпление от общ характер, длъжностните лица трябва да уведомят незабавно органа на досъдебното производство и да вземат необходимите мерки за запазване на обстановката и данните за престъплението“. На практика обаче в редица случаи това уведомяване е едва след окончателното приключване на ревизионното производство (често пъти съпроводено с тромава процедура по обжалване), което нерядко забавя своевременното установяване на едно данъчно престъпление и затруднява процеса на неговото доказване. От друга страна, значителният период от време от осъществяване на престъплението се третира от съда като смекчаващо (или дори изключително смекчаващо) отговорността обстоятелство, обуславящо по-нисък размер на наказателните санкции, което пък води до негативен обществен отзвук, недоверие сред обществото към правораздавателните органи, създава и чувство за безнаказаност на лицата, осъществили данъчни измами<sup>21</sup>.

*2.3. Постъпване на коректна информация до обществото за мерките, предприети спрямо нарушителите на данъчното законодателство, полицейските акции и наложените санкции.*

Тук е ролята на медиите да изнесат коректно представена и достоверна информация сред обществото относно тези мероприятия, доколкото недобросъвестно представената информация (каквато е преобладаващо изнасяната понастоящем), особено тази в подчертано негативен аспект, води до недоверие в институциите, а оттам води до осезаемо отрицателен ефект върху процеса на институализация на данъчната култура.

Горните мерки биха благоприятствали да се установи един стабилен и функциониращ модел на социалното управление на данъчната системата, така че да се постигне ефективен механизъм на

---

<sup>21</sup> Вж. чл. 54 и чл. 55 от действащия Наказателен кодекс на Р България: Чл. 54. (1) Съдът определя наказанието в пределите, предвидени от закона за извършеното престъпление, като се ръководи от разпоредбите на общата част на този кодекс и като взема предвид: степента на обществената опасност на деянието и дееца, побудите за извършване на деянието и другите смекчаващи и отегчаващи вината обстоятелства. (2) Смекчаващите обстоятелства обуславят налагането на по-леко наказание, а отегчаващите - на по-тежко наказание. Чл. 55. (1) При изключителни или многобройни смекчаващи обстоятелства, когато и най-лекото, предвидено в закона наказание се окаже несъразмерно тежко, съдът: 1. определя наказанието под най-ниския предел; 2. заменява: а) доживотния затвор - с лишаване от свобода от петнадесет до двадесет години; б) лишаването от свобода, когато не е предвиден най-ниският предел - с пробация, а за непълнолетните - с пробация или обществено порицание; в) пробацията - с глоба от сто до петстотин лева.

сътрудничество между институционалния капацитет на национално, регионално и местно ниво, към който да се присъединят и структурите на гражданското общество, медиите и бизнеса. Идеята е посредством този партньорски модел на взаимодействие да се повиши данъчната култура на българския данъкоплатец с оглед стимулиране на контрола и събираемостта на данъчните задължения, както гарантиране на справедливо и своевременно установяване и санкциониране на всички случаи на нарушения на данъчното законодателство, вкл. и на данъчните престъпления.

Неминуемо възниква въпросът необходимо ли е създаване на нови органи и структури в областта на контрола върху управлението на данъчната система или е достатъчно да се вземат мерки за повишаване ефективността в работата на наличните органи и да се подобри и оптимизира взаимодействието между тях.

През последните години широко се дискутира въпросът относно създаването на данъчна полиция към съответните структури на НАП, която да е под ръководството на Министерство на финансите. Идеята, прокарвана през годините от Министерство на финансите, е да се създаде специално звено в НАП от данъчни инспектори, които може да образуват дознания, да извършват оперативно-издирвателна дейност, да разследват данъчни престъпления и да правят арести на лица, заподозрени в данъчни престъпления. От средата на 2015 г. подобни правомощия бяха вменени на митническите инспектори<sup>22</sup>.

Привържениците на тази идея твърдят, че такова законодателно решение е целесъобразно, понеже със същото ще се предоставят на органите по приходите адекватни правомощия, които да обезпечат нормалното реализиране на функциите им в рамките на ревизионното производство. Аргументират се с анализа на законодателството на голям брой от страните членки на ЕС, в които са възприети два законодателни подхода. Според единия подход, възприет от Унгарския закон за правилата на данъчното облагане и Закона за данъчната процедура и данъчната администрация на Сърбия, правомощията по претърсване и изземване в рамките на ревизионното производство са предоставени на водещия производството данъчен орган. Шведският закон за специални средства за принуда при данъчното облагане възприема дуалистичен подход, според който е регламентирано ясно

---

<sup>22</sup> Съгласно чл. 194, ал. 3 от НПК разследването за престъпления по чл. 234, 242, 242а и 251 от Наказателния кодекс и по чл. 255 от НК по отношение на задължения за ДДС от внос и акцизи се извършва и от разследващи митнически инспектори, освен когато в извършване на престъплението е участвал служител от Агенция „Митници“.

функционално разделение на данъчните органи в рамките на една и съща данъчна служба. Така във всяка от регионалните данъчни администрации е учредено такова специално звено, което отговоря пряко пред ръководителя на съответната регионална данъчна служба. По този начин е постигнато разграничение на правомощията между органите, които реализират ревизионния контрол и органите, които осъществяват данъчно разследване. Създадени са специални звена за разследване на данъчни престъпления и измами - т.нар. „следователи по данъчни престъпления”, упълномощени да осъществяват или да участват в криминални разследвания.

В мотивите на законопроектите за промени в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) и НПК е записано, че „с притежаваната от органите по приходите квалификация и специални знания в областта на данъчното и осигурително законодателство ще се подпомогне процесът за предотвратяване и разкриване на престъпления срещу финансовата, данъчната и осигурителната система”.

Опонентите на тази идея се аргументират с липсата на финансова обосновка каква ще бъде цената, която държавата ни ще следва да заплати за тази промяна, защото е ясно, че данъчните служители не са обучени да работят като разследващи органи. В страната и досега съществуват немалко на брой нарочни структури, чиято идеална цел е разкриването на финансовите престъпления. В това число влизат органите на икономическата полиция, финансовото разузнаване, финансовият контрол, съответните звена към митници, следствие, ГДБОП и НСлС.

Един от острите критици на идеята да се създаде данъчна полиция са бившият Главен прокурор на РБългария-Никола Филчев<sup>23</sup> и един от бившите министри на вътрешните работи - Г. Петканов, като последният беше един от утвърдените специалисти по финансово право в страната ни. Така според Н. Филчев: „идеята да се създаде данъчна полиция е погрешна и не трябва да се реализира“. Той е категоричен, че не може всеки министър да си прави полиция. „Полиция във всяко министерство е предпоставка за корупция. Полицията трябва да е там, където са полицаите“, отсича бившият държавен обвинител и допълва, че „измислената данъчна тайна е предпоставка за неефикасна борбата с нарушенията - бирниците сами преценяват в кои случаи да сигнализират МВР и прокуратурата“.

---

<sup>23</sup> Интервю на Н.Филчев пред вестник „Стандарт“ - 07.01.2004 г.-Интернет.

Прави впечатление, че привържениците на идеята за създаване на данъчна полиция не представят конкретни мотиви на тезата си, че по този начин ще се гарантира ефективност на контрола върху изпълнение на данъчните задължения и ще се подобри санкционната политика в случаите на констатиране на данъчни нарушения. Аргументите се извеждат на базата на действащи в други страни модели, както и на твърдението, че действащият в България модел на разследване на данъчните престъпления е неефективен. Неясно е обаче защо именно създаването на данъчна полиция е решението на проблема. Нещо повече, азбучно правило е, че прекомерното и необосновано разширяване правомощията на който и да било административен орган е сериозна предпоставка за злоупотреба с тях. От друга страна, ако се приеме действащият понастоящем подход на чл. 194, ал. 3 от НПК, то това би означавало данъчни престъпления да се разследват от служители на въпросната данъчна полиция, освен когато в извършване на престъплението е участвал служител на Национална агенция по приходите. Кой ще бъдат компетентните органи в случаите на данъчно престъпление по чл. 255 от НК по отношение на задължения за ДДС, предвид че според сега действащия НПК тези престъпления се разследват от митнически инспектори. Възможностите са няколко: или въпросната данъчна полиция да разследва всички случаи на данъчни престъпления, или разследването на данъчни престъпления да се разхвърли между компетентните органи на МВР, респ. следствените отдели към прокуратурата (когато в данъчното престъпление е участвал служител на НАП) и различните служби, подчинени на Министерство на финансите - митническите инспектори и данъчната полиция. Очевидни са недостатъците и на двата подхода. Първият означава данъчната полиция да разследва и случаи, в които в данъчното престъпление са замесени и данъчни служители, които крие рискове от корупция и неефективност на разследването. Вторият случай означава компетенциите по разследването на данъчни престъпления да се разхвърли между различни органи, което в редица случаи е сигурна гаранция за безконтролност и прехвърляне на отговорността между различни институции.

### ***Оптимизиране екологичните функции на данъчното облагане с оглед гарантиране на по-здравословна среда за живот***

Доколкото първите три функции на данъчното облагане (фискална, социална и икономическа) са традиционни и не се нуждаят от някакви по-специални теоретични коментари, то *екологичната функция* придобива все по-голяма популярност през последните години в контекста на глобалната промяна в състоянието на околната среда и изчерпването на природните ресурси.

Много красноречиво и поради това споделимо е описанието, което дава Лиляна Панева на съвременната екологична ситуация: „Фактите показват, че бурното развитие на икономиката в последните петдесет години е нанесло такива поражения върху земната екосистема, че напрежението между тях е достигнало гранични стойности. Площта на горите намалява, нивото на подпочвените води спада, почвите се ерозират, вътрешните водни басейни изчезват, реките пресъхват, температурите се повишават, кораловите рифове загиват, стотици растителни и животински видове изчезват. При това скоростта на негативните процеси се увеличава в геометрична прогресия. Сигналите, които подават техните стойности, показват, че световната икономика, структурирана по съществуващия начин, не може да продължи да се развива дълго. Че самата философия за растежа ѝ е дълбоко сбъркана. „Растеж в името на самия растеж е идеология на раковата клетка“, отбелязва Едуард Аби - автор, свързан със защитата на околната среда. Точно както непрекъснато нарастващият рак унищожаваше средата, от която получава живот, унищожавайки жизнените системи на организма, в който се е поселил, така и неизменно експанзивната световна икономика унищожаваше това, което я поддържа - екосистемата на земята. Въпреки многобройните и очебийни примери, които показват разминаването в посоката на развитие между световната икономика и земната екосистема, икономистите-традиционалисти и политическите лидери продължават да игнорират проблема. Те са съсредоточени върху дискусии и мерки за стабилизирането на западния икономически модел и на възможностите за разпространението му и в развиващите се страни, без да отчитат, че за развитието на световната икономика в досегашния ѝ вид просто няма ресурси“<sup>24</sup>.

В Европейския съюз през последните години се натрупа богат опит в изграждането на механизми за регулиране състоянието на околната среда въз основа на икономически инструменти, сред които

---

<sup>24</sup> Вж. Панева, Лиляна: "Екосъобразна ли е съвременната икономика", Електронно издание на списание "Данъчна практика", брой: 2002/7, изд. от счетоводна къща "Аскана".

важно място е отделено на данъчното облагане. Въвеждат се т.нар. данъци за околната среда (данъци върху замърсяването) - всички данъци, с които се облагат дейностите, оказващи отрицателно въздействие върху околната среда. Те са предназначени за насърчаване на превантивни мерки за опазване на околната среда, както и да се гарантира участието на данъкоплатците в отстраняването на щетите в съответствие с принципа на "замърсителят плаща" - предприятия, оказващи отрицателно въздействие върху околната среда, посредством заплащане на данъци за околната среда трябва да поемат разходите по изпълнението на мерките за компенсиране на вредите върху околната среда. Най-ефективните методи за решаване на проблемите със замърсяването на околната среда са данъците за околната среда, тъй като много автори доказаха, че квотите за емисии заедно с данъците за околната среда в равна степен могат да доведат до намаляване на замърсяване до оптималното ниво.

Ирландия, Нидерландия, Португалия и Обединеното кралство прилагат няколко данъци върху замърсяването, като в същото време, тези страни са сред страните с най-висок процент от приходите от екологични данъци, получени от енергийния и транспортния сектор. Около 80% от тези приходи формират данъците върху моторните горива и превозни средства, които заместват по-трудни за управление данъци върху емисиите на парникови газове и редица други замърсители. Тенденцията сред развитите страни на ЕС е намаляване дела на данъците върху труда и капитала за сметка на увеличаване данъците върху замърсяването, и най-вече енергийните данъци. Тази тенденция се наблюдава например в Швеция, Дания, Холандия, Норвегия, Германия. По този начин се постига в пълнота и социалната функция на данъчното облагане, понеже намаляването на данъците върху труда увеличава заетостта, създаването на нови работни места, което е от изключителна важност за страни от ЕС, където е налице висока степен на безработица. Повишаването на данъците в енергийния сектор пък се дължи на желанието да се намалят емисиите на парникови газове, свързани с изгарянето на изкопаеми горива, а от друга страна - по този начин се осигуряват значителни приходи за бюджета.

Опитът на държавите, които вече имат традиции във въвеждането на екологични данъци (Германия и Скандинавските държави), показва че функциите на данъчното облагане не трябва да се реализират изолирано една от друга, а взаимосвързано - като се допълват и компенсират една с друга. Изключително полезен е и заслужава внимание германският модел на данъчното облагане,

свързано с опазването на околната среда, понеже се характеризира със систематичност и комплексност в подхода към плащанията за замърсяване на околната среда. Обществената информираност по проблемите на околната среда, високото ниво на съзнателност в обществото, както и агитационната работа по този въпрос от отделните екологични партии и движения, значително улесняват провеждането на екологичната политика, свързана с по-високите данъци, целящи намаляване на замърсяването и опазването на околната среда. Заслужава да се осмисли заимстването на този подход от българската данъчна политика, като разбира се съобрази и отчете българската народопсихология, местните политически, социално-културни и други фактори, влияещи върху данъчната система.

Така уместно е да се обмисли идеята определени промишлени потребители, които са доходообразуващи за икономиката, да бъдат освободени от заплащането на данъци върху потреблението на електрическа енергия, като по този начин държавата стимулира стопанската им активност. Добра практика е и диференцирането на данъчното облагане за различните видове горива (регламентиране на различни данъчни ставки) според различното вредното влияние, което оказват върху околната среда. Научните изследвания показват, че използването на дизелово гориво, за разлика от бензина, в съвременните двигатели води до по-малки замърсявания, а това е по-благоприятно за околната среда, което и обуславя по-ниска данъчна ставка за дизеловото гориво.

Друг интересен момент в екологичната функция на данъчното облагане е разпределението на отговорността върху различните участници в данъчните отношения. В този смисъл, отговорността за възникване на замърсяване и за решаването на проблемите на околната среда е редно да бъде възложена не само на предприятията-замърсители, но също така и на жертвите на замърсяването, понеже често самите жертви на замърсяването са основната брѐнка във веригата от събития, водещи до появата на замърсяване. Типичен пример за замърсяване, произтичащо в резултат на консумация, а не от производството, е широката употреба на моторни превозни средства от потребителите, дори за кратки разстояния. Това може да бъде компенсирано чрез адекватни диференцирани данъци върху един от най-важните замърсители на околната среда - превозните средства (според вида използвано гориво, година на производство и др. фактори, обуславящи различната степен на замърсяване). Парламентът ни прие на първо четене закон, с който ще се облагат с допълнителен данък всички

собственици на стари автомобили. Новият данък е обусловен от възрастта на автомобила и ще се заплаща веднъж годишно. Колкото по-стар е автомобилът, толкова по-висок данък ще бъде заплащан от собственика му. Данък „стар автомобил“ няма да заплащат хора с коли до 5 години, както и хора, чиито автомобили са в гаранционен срок (На пазара се предлагат такива със 7 и с 8 години гаранция). Уместно е да се обмисли в бъдеще въвеждането на по-висок данък върху всеки следващ за едно семейство автомобил (по-висок данък за всеки втори и следващ закупен стар автомобил, ако семейството има вече един стар автомобил). По този начин би се намалило, както замърсяването на околната среда, като се възпират домакинствата от закупуването на повече от един стар автомобил, а така също би се стимулирал и по-здравословният начин на живот, свързан с други начини на придвижване (велосипеди, обществен транспорт и пр.).

Опитът в редица европейски страни, сред които Дания, Германия и Холандия, показва че използването на данъци за управление на околната среда стимулира активното търсене на нови източници на енергия, подобрява и благосъстоянието на нацията. Преференциалното данъчно облагане на предприятията, които извършват одит на околната среда и по-нататъшни инвестиции в мерки за опазване на околната среда и изпълнение на безотпадни технологии, също може да играе ключова роля в решаването екологични проблеми - особено в икономики, разполагащи с ограничени финансови и материални ресурси.

Необходимо е, с оглед подобряване живота на всички граждани, екологичната функция на съвременната данъчна политика да продължава да се реализира ефективно и в България, като това е напълно постижимо, както посредством институционализиране на данъчната култура, така също и чрез заимстване на някои от добрите практики на други страни членки на ЕС - разбира се, приспособени в контекста на националните ни социално-политически и обществено-икономически и културни особености.

#### **ЛИТЕРАТУРА**

1. Ангелов, Иван: Каква данъчна политика е нужна на България, Публикация в Интернет – „Поглед ИНФО“ от 12.04.2013.
2. Гладуел, Малкълм: Повратната точка: Как малките неща могат да доведат до големи промени (2000 г.).
3. Единна национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015-2017 г.

4. Експериментът на професора по икономика или работи ли социализмът - данни от Интернет - 25.11.2015 г.- Публикувано от Никола Никифоров.

5. Електронно издание на Капитал - 2.11.2016 г.: „МВФ: Структурни реформи могат да повишат растежа в региона, България е успяла да подобри ефективността на данъчната администрация, което може да донесе значителни ползи за икономиката“.

6. Епщайн, Ричард: „В подкрепа на плоските данъци“ – Бюлетин за ниски данъци, бр. 10, 05.02.2007 г., Институт за пазарна икономика-публикация в Интернет.

7. Интервю на Н. Филчев пред вестник „Стандарт“, 07.01.2004 г. - данни от Интернет.

8. Наказателен кодекс на Р България.

9. Наказтелно-процесуален кодекс на Р България.

10. Панева, Лиляна: „Екосъобразна ли е съвременната икономика“, Електронно издание на списание „Данъчна практика“, брой: 2002/7, изд. от счетоводна къща "Аскана“.

11. Проучване във връзка с Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007-2013 г. по проект „Ограничаване и превенция на неформалната икономика“. ”Неформалната икономика и работодателите: Основни начини, по които изрядният бизнес понася вреди вследствие на неформалната икономика, специфика на проявление на неформалната икономика по браншове”, София 2011 г.

12. Стиллиц, Джоузеф: Икономика на държавния сектор, Издателство „Стопанство“ при УНСС, С., 1996.

13. Стратегическият план на Националната агенция за приходите за периода 2016 – 2020 г.

14. Христосков, Йордан: Плоският данък (митове и реалности), сп. Икономически алтернативи, бр. 5, 2010 г., издателство на УНСС, стр. 54-60.

15. Wikipedia. Tax rates of Europe.