



ИКОНОМИЧЕСКИ УНИВЕРСИТЕТ – ВАРНА
ФИНАНСОВО-СЧЕТОВОДЕН ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ОБЩА ИКОНОМИЧЕСКА ТЕОРИЯ”



Науаф Ал-Файез

**ДАНЪЧНО БРЕМЕ, ДАНЪЧЕН КАПАЦИТЕТ И ТЯХНОТО ВЛИЯНИЕ
ВЪРХУ ИКОНОМИЧЕСКОТО РАЗВИТИЕ НА ЙОРДАНИЯ**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертация
за присъждане на образователна и научна степен „доктор”
по професионално направление 3.8. „Икономика”
докторска програма „Политическа икономия”

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ
Проф. д.ик.н. Ивона Якимова

Варна
2020 г.

Дисертационният труд е разработен в общ обем от 189 страници, включващи основен текст, 26 таблици и 1 фигура. Цитирани са 154 литературни източника, 8 от които на кирилица и 116 на арабски и латиница.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на г. от часа в зала на Икономически университет – Варна, на заседание на научно жури, назначено със заповед №..... на ректора на Икономически университет – Варна.

Материалите по защитата на дисертацията са на разположение на интересуващите се на интернет страницата на Икономически университет – Варна www.ue-varna.bg.



ИКОНОМИЧЕСКИ УНИВЕРСИТЕТ – ВАРНА
ФИНАНСОВО-СЧЕТОВОДЕН ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ОБЩА ИКОНОМИЧЕСКА ТЕОРИЯ”



Науаф Ал-Файез

**ДАНЪЧНО БРЕМЕ, ДАНЪЧЕН КАПАЦИТЕТ И ТЯХНОТО ВЛИЯНИЕ
ВЪРХУ ИКОНОМИЧЕСКОТО РАЗВИТИЕ НА ЙОРДАНИЯ**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертация

за присъждане на образователна и научна степен „доктор”
по професионално направление 3.8. „Икономика”
докторска програма „Политическа икономия”

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ

Проф. д.ик.н. Ивона Якимова

НАУЧНО ЖУРИ:

- 1.....
- 2.....
- 3.....
- 4.....
- 5.....

РЕЦЕНЗЕНТИ:

- 1.....
- 2.....

Варна

2020 г.

Дисертационният труд е обсъден и е насрочен за защита на заседание на катедра "Обща икономическа теория" във Финансово-счетоводен факултет на Икономически университет – Варна.

Авторът на дисертационния труд е редовен докторант към катедра „Обща икономическа теория” при Икономически университет – Варна.

Автор: Науаф Ал-Файез

Заглавие: Данъчно бреме, данъчен капацитет и тяхното влияние върху икономическото развитие на Йордания

Тираж:

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност на темата.

Изследването на данъчната политика и нейната ефективност на национално ниво е постоянна научна и практическа задача на академичните и функционалните институции в отделната държава, първо, поради факта, че с промените в макроикономическите цели, се променят и формите и структурата на данъчната политика, която е силно зависима от икономическата политика и следва нейните тенденции, и второ, предвид обстоятелството, че националната данъчна политика се основава на собствена данъчна философия или подход, които отразяват не само националните, но и регионалните и глобални тенденции в развитието на пазарната среда. Перманентният характер на актуалността на проблема не отменя, а засилва неговата значимост в края на второто десетилетие на 21 век, когато господстващата неокласическа икономическа философия е на път да отстъпи място на качествено нова икономическа философия, отразяваща утвърждаването на качествено нови глобални икономически тенденции, свързани с идеите за засилването на регулативисткото начало в националните, регионалните и глобалните икономически процеси.

Замяната на неокласическата философия с нова такава, означава дълбоки промени в данъчната философия и политика на различните нива – национално, регионално и глобално. Новите предизвикателства на икономическата среда предполагат добро познаване на съществуващата данъчна практика, способност да се диференцират положителните и негативните страни на данъчната организация и да се формулират и ясно дефинират основните проблеми, които следва да бъдат взети под внимание и които да се решават постепенно и последователно във времето.

2. Изследователска теза

Авторът застъпва тезата, че в институционално отношение, данъчната политика в Йордания е относително добре развита и ефективно функционираща, поради историческия опит и богатите традиции, наследени от времето на британското присъствие в страната. В инструментално отношение съществуват редица проблеми, свързани със сложната и често променяща се законодателна данъчна уредба, краткосрочните ориентири на данъчните цели,

съществуването на много и различни данъчни облекчения, отнасящи се до значителни групи от хора и то предимно най-богатите слоеве на обществото, както и сравнително ниската данъчна култура на населението, допълнително обременена от честите данъчни промени.

3. Обект и предмет на изследването

Основен **обект** на изследване е данъчната политика на Йордания и нейните основни елементи – данъчен капацитет, данъчно бреме, данъчни стимули, данъчно администриране, а **предмет** – нейната институционална и инструментална структура на развитие. Особено внимание се отделя на изследването на данъчните стимули и облекчения, практика, особено развита в страните от Близкия Изток и в частност в Йордания.

4. Цел на дисертационния труд.

Основна **научна цел** на дисертационния труд е да анализира глобалната, регионалната и национална /на примера на йорданската икономика/ среда на развитие на данъчната философия и политика през последните 50 години с идеята да установи, доколко националните измерения на данъчната политика в Йордания съответстват на глобалните и регионални тенденции и кои са причините за евентуални разминавания и несъответствия. Посочената научна цел е пряко свързана с професионалните интереси и опит на докторанта и институцията, към която той принадлежи. Всички изводи и препоръки биха имали особено важно значение за усъвършенстването на бъдещата дейност на данъчната администрация в Йордания и биха способствали за нейното по-ефективно и устойчиво утвърждаване.

II. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд е структуриран във въведение, три глави, заключение, изводи, приноси с научен и научно – приложен характер, списък с използваната литература. Общият обем на разработката е 179 страници.

Структурата на съдържанието на дисертационния труд включва:

Предговор.

ГЛАВА ПЪРВА. ДАНЪЧНА СИСТЕМА И ПОЛИТИКА – СЪЩНОСТ, ЦЕЛИ
АДМИНИСТРИРАНЕ

- 1.1. Същност и принципи на данъка
- 1.2. Цели на данъчната политика
- 1.3. Данъчен капацитет и данъчно бреме
- 1.4. Данъчни стимули
 - 1.4.1. Същност и измерване на данъчните стимули
 - 1.4.2. Критерии за оценка на данъчните стимули
 - 1.4.3. Съвременни форми на данъчни стимули
 - 1.4.4. Данъчни или държавни разходи
- 1.5. Администриране на данъчната политика
- 1.6. Теоретични основи на данъчната политика
- 1.7. Данъчна политика и икономически растеж

ГЛАВА ВТОРА. ГЛОБАЛНИ ТЕНДЕНЦИИ И ЕВОЛЮЦИЯ НА ДАНЪЧНАТА ФИЛОСОФИЯ И ПОЛИТИКИ

- 2.1. Взаимовръзка в развитието на икономическата и данъчните политики - теоретико-исторически преглед
- 2.2. Данъчна конкуренция и данъчна хармонизация
 - 2.2.1. Данъчна конкуренция
 - 2.2.2. Хармонизация на данъчното облагане и политика
- 2.3. Перспективи в развитието на процеса на данъчната конкуренция и хармонизация
- 2.4. Регионални тенденции в данъчната политика на страните от МЕНА

ГЛАВА ТРЕТА. ДАНЪЧНАТА ПОЛИТИКА КАТО ИНСТРУМЕНТ НА ИКОНОМИЧЕСКАТА СРЕДА В ЙОРДАНИЯ

- 3.1. Институционална и законодателна организация на данъчната политика
- 3.2. Особености на данъчната политика в Йордания
- 3.3. Регионални научни изследвания за ролята на данъчната политика в икономиката – резултати и оценки
- 3.4. Резултати от анкетно проучване на мнението на данъчни експерти за състоянието на данъчната система в Йордания

Заключение

Литература

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

ГЛАВА ПЪРВА: ДАНЪЧНА СИСТЕМА И ПОЛИТИКА – СЪЩНОСТ, ЦЕЛИ И АДМИНИСТРИРАНЕ

1.1. Същност и принципи на данъка и данъчната политика.

В точката са изведени и дискутирани основните принципи и правила, на които трябва да се основават данъците и данъчните отношения, а именно: социална справедливост, уместност, икономичност, простота, гъвкавост и разнообразие. Те са своеобразна изходна точка на теоретичния анализ, тъй като представляват основите, които законодателят следва да съблюдава във всяка държава при използването на властта си за данъчно облагане. Нещо повече, правилата за данъчно облагане са взаимозависими и действат в система, което означава, че спазването им гарантира ефективна и стабилна данъчна политика, докато нарушаването дори само на едно от правилата е в състояние да понижи ефективността на данъчната политика и да ограничи потенциала ѝ за стимулиране на пазарните агенти към активна и динамична икономическа дейност. Правилата, видовете данъци и данъчните ставки определят същността на данъчната политика. Тя заема централно място в отношението „държава – граждани” и по същество е реализираният публичен избор относно величината, структурата и разпределението на данъчната тежест в икономиката.

В следващия етап на анализа са изведени трите основни субекта на данъчната политика: държавата, фирмата и домакинството, като е изяснена тяхната роля, интереси и взаимовръзка. Изводът, до който достига авторът е, че макар привидно между трите субекта да съществува конфликт на интереси в краткосрочен план, такъв отсъства в дългосрочен. Крайната дългосрочна цел и на трите нива на данъчната политика е устойчивостта, стабилността на финансите, а оттук и на икономиката като цяло. Данъчната политика и на трите анализирани субекта се основава на оптимизиране величината, състава и структурата на входящите и изходящи данъчни парични потоци. В стратегически план от оптимизирането на данъчните потоци и при трите субекта печелят всички – обществото и икономиката като цяло.

1.2. Цели на данъчната политика.

В точката са дискутирани целите на данъчната политика. В анализа справедливо се посочва, че те са противоречиви и дори взаимно изключващи се. От друга страна, целите са и критерий за оценката на съответната политика. В своята логическа последователност изложението въвежда понятието

данъчното съгласие. Налага се извода, че намаляването на икономическите разходи или на свръхданъчното бреме е първостепенна цел на всяка данъчна политика. Ако тази цел се реализира в данъчната система, е налице оптимално данъчно облагане. Това означава, че при такава данъчна система разходите по данъчното облагане включват платените данъци и разходите за данъчно съгласие. Отсъстват икономическите разходи или разходите за свръх данъчно бреме.

1.3. Данъчен капацитет и данъчно бреме.

В точката се въвежда обекта на изследването. В широк смисъл, данъчният капацитет се дефинира като модел, който внася баланс между нуждите на правителството от данъчни приходи за покриване на разходите и способността му да облага с данъци и да събира тези приходи, от една страна, и способността на гражданите да носят данъчното бреме /задължение/, от друга. В тесен (оперативен) смисъл той е максималната сума, която правителствата може да получи от общността, без това да повлияе неблагоприятно на производствените процеси в нея. Разграничени са двете нива на данъчния капацитет: на национално ниво и на физическото лице, както и понятията абсолютен и относителен данъчен капацитет. Анализът продължава с основните фактори, които ограничават данъчния капацитет. Като такива са посочени и дискутирани: Ръст на населението, структура на населението, равнището на жизнения стандарт, модел на разпределение на доходите и степен на икономическото развитие.

Стига се до извода, че данъчният капацитет е един от най-важните фактори, като данъците следва да бъдат наложени според способността на данъкоплатеца да ги понесе, като приспадането на данъци зависи от данъчния капацитет на данъкоплатеца. Превишаването на този капацитет генерира редица проблеми и променя отношението на данъкоплатеца към данъците.

1.4. Данъчни стимули (разходи).

От гледна точка предмета на изследването, изложението в точката премества фокуса към значението и използването на данъчната политика като инструмент за интервенции, чрез широка критична дискусия върху същността, измерването и ефективността на данъчните стимули.

Справедливо се отбелязва, че категорията не е инструмент на теорията, а на практиката и еволюира впоследствие като теоретичен термин. С

вграждането на данъчни облекчения в различните видове данъчни форми, държавата постига интервенционализма, типичен за данъчното облагане. За близо 40 годишен период данъчните стимули нарастват по-бързо от БВП и от държавните разходи, тъй като те са далеч по-удобни от държавните разходи.

Като форма на интервенция, данъчните стимули следва да се преразглеждат ежегодно или през по-дълъг период от време. Тяхното запазване или премахване от структурата на данъчната система трябва да се обвърже със зададени предварително критерии, за да не се допуска политически произвол или манипулации от различни групи заинтересовани лица. Тази оценка според автора следва да се прави въз основа на параметри като икономическа ефективност и справедливост, конюнктурна устойчивост, стабилизационният потенциал. Освен това, важен е анализът кои обществени групи облагодетелства или ощетява данъчният стимул, да се измерят не само първичните, но и производните ефекти на данъчните облекчения по веригата на междуотрасловите и междупазарните връзки и т.н.

В изложението са анализирани някои съвременните форми на данъчни стимули с техните предимства и недостатъци, като: редуциране на данъчната основа, данъчен кредит, отлагане на данъчното задължение за бъдещ период, данъчна ваканция и данъчна амнистия. Преведени са множество примери от практиката на различни страни през последните няколко десетилетия.

Не на последно място, направена е съпоставка между данъчните и държавните разходи. Дискутирани са подробно различните условия, в които се прилагат, тежестта им върху държавния бюджет, приемането им от данъкоплатците, наличната към момента реална практика, като на базата на това са направени заключения по отношение на тяхната ефективност като инструмент за интервенция.

1.5. Администриране на данъчната политика

В точката е въведен институционалният аспект на данъчната политика. Съпоставени са трите основни модела на функциониране на данъчната администрация: функционален, по видове данъци и според данъкоплатците. Макар в света да доминира функционалната организация, авторът отбелязва, че посочените модели за организационно структуриране на приходните администрации не се срещат в чист, а по-скоро в хибриден вид, като целта е да се постигне синергиен ефект от комбинирането на предимствата при всеки от

тях. Дискутирана подробно е и различната практика на позициониране на данъчната администрация: като самостоятелно министерство, изпълнителна агенция, ситуиране в частния сектор на базата на мениджърски договори.

В точката са представени и някои тенденции на реформи в приходната администрация, най-важните от които са: нарастващата децентрализация, навлизането на ИТ технологиите и борбата с корупцията и укриването на данъци, постигането на икономии от мащаба и обхвата чрез обединяването „под един покрив” на дейността по събирането на данъци, търсенето на по-оптимален баланс между интересите на държавата и данъчнозадължените лица.

1.6. Теоретични основи на данъчната политика

В точката се търси теоретична основа на дисертационното изследване. В хронологичен ред са съпоставени идеите на класическата политическа икономия, неокласическата теория, неоинституционализма. Именно в последната икономическа школа авторът открива идеята за рентниерската държава. Тя е сравнително нова и представя две линии на интерпретация: първо, че се отнася до държави с богати природни ресурси и второ, че касае държави с влошаваща се институционална уредба, която предизвиква силна зависимост от международна помощ. И в двата случая този модел илюстрира обстоятелството, че финансирането чрез външни източници /експлоатация на природни ресурси и чужда помощ/ води държавата до нелоялно /predatory/ поведение. Намалената зависимост от данъчните постъпления в бюджета кара политиците в тези страни да бъдат по-дистанцирани от гражданите, по-концентрирани към печалби и корупция и по-малко способни да провеждат политика, която стимулира растежа и социалното развитие на икономиките. Съчетаването на неразвити пазарни институции със слабо държавно институционално строителство е основната причина за търсенето на определена специфика в развитието на данъчната система в тези държави и за открояването на характеристики, които са типично регионални.

Прегледът на различните теоретични школи за връзката между данъчната политика и икономическото развитие дава основание докторантът да избере като теоретична основа на анализа си в следващите глави съчетаването на идеите на институционализма по отношение на „рентниерската държава” с подхода на политическата икономия на развитието, който поставя акцента върху всички фактори на икономическото развитие и особено тези, които се

определят като неикономически – политически, социални, културни, исторически, религиозни и др.

1.7. Данъчна политика и икономически растеж

Изложението в точката доразвива теоретичния анализ от предходната като го пренася към релацията „данъчна политика - икономически растеж“. Макар икономическата логика да подсказва, че данъци потискат икономическия растеж емпиричните изследвания, цитирани от автора, съвсем не са категорични. По тази причина, вместо върху абсолютният и относителен дял на данъците като фактори на икономическия растеж, в последните години все по-голям брой изследвания акцентират върху структурата на данъците като важен фактор на влияние и то главно в дългосрочен план.

На базата на литературен преглед на предходни изследвания авторът стига до заключението, че в литературата присъства консенсус относно негативното влияние на подоходните данъци и осигуровки върху дългосрочните тенденции за икономически растеж. Имуществените данъци, от своя страна, могат да бъдат обект на данъчнополитически интерес не само като приходна база за фискална децентрализация, а и заради тяхната неутралност към дългосрочния икономически растеж и към загубата на икономическо благосъстояние в икономиката. В развитите държави все повече се акцентира върху разтоварването на труда като производствен фактор от високото данъчноосигурително бреме. За сметка на намаляване на последното, се поставя въпросът дали да не се увеличат ставките на облагане с косвени данъци. На основата на посочените резултати от изследванията, те се оказват по-благоприятни за ефективността и растежа в икономиката, тъй като са неутрални към спестяванията и инвестициите. Не на последно място, промяната в структурата на данъците отразява и въздействието на данъчната политика върху конкурентоспособността на националната икономика. По-високите косвени данъци имат своето влияние върху националното производство или върху вноса.

Всички тези аргументи следва внимателно да се претеглят и имат предвид от данъчните политици при реструктурирането на данъчната система на отделната страна. Това прави данъчният избор изключително труден, тъй като той следва да отчита особената специфика и потенциал на всеки данък относно

ефективността, социалната справедливост и икономическия просперитет и най-вече влиянието му върху дългосрочната икономическа динамика на страната.

От анализа в глава първа се достига до няколко **важни заключения**. **Първо**, данъчната система е универсална и задължителна по своя характер и генезис, но в същото време има исторически и динамични проявления. Няма държава, която да не е изградила и не разчита на данъчното облагане като исторически първата форма на взаимоотношение на суверена и неговите поданици. Универсалният характер на данъчната система се изразява в утвърждаването на задължителните елементи и главно в следването на принципите и целите на данъчното облагане. В същото време в зависимост от степента на обществено-икономическото развитие на отделната държава данъчната система е исторически детерминирана и се проявява в едно изключително разнообразие на форми и модификации на данъчните елементи, което придава определена специфика, а оттук и определено равнище на ефективност на функционирането на данъчната система. **Второ**, причина за съществуващото разнообразие и ефект на данъчната система е влиянието на редица фактори – икономически и неикономически, които влияят непосредствено или индиректно и тяхното влияние оформя различни регионални и национални модели на данъчното облагане. Различните икономически теории поставят различен акцент върху силата и интензивността на влияние на различните фактори и по този начин формират и различни теоретични подходи за оценка на ефективността на данъчната система в съответните региони и страни. **Трето**, класическата теория поставя като водеща двустранната връзка между равнището на икономическото развитие и еволюцията на данъчната система. Колкото равнището на произведения БВП в една икономика нараства, толкова повече данъчни приходи влизат в държавния бюджет и стимулират развитието и обогатяването на данъчната система. От друга страна, нарастналите приходи в бюджета на държавата дават възможност за увеличаването на предлаганите публични услуги – образование, здравеопазване, култура, които имат основен принос за подобряване на качеството на човешките ресурси, с което се създават благоприятни условия за по-продуктивна икономическа дейност. Подобен теоретичен подход е по-приложим към оценката на данъчната система на групата на най-развитите в икономическо отношение държави, където както пазарните, така и държавните

институции са достатъчно зрели и ефективни и в голяма степен редуцират влиянието на неикономическите фактори, без да го пренебрегват напълно. Четвърто, за икономики със средно и по-слабо икономическо развитие, по-адекватна теоретична основа за оценката на данъчната система дават идеите на неoinституционализма и политическата икономия на развитието, които фокусират върху политическия фактор и ролята на държавата при обяснението на връзката между икономическо развитие и данъчна система. Както и преди индустриалната епоха на развитите икономики, теоретична основа за тяхното развитие е дала класическата политическа икономия и водещото влияние на ролята на неикономическите фактори, в съвременните условия за по-неразвити и трансформиращи се икономики, по-подходяща теоретична основа са идеите на съвременната политическа икономия на развитието, които търсят причините на икономическите явления в действието на политическите, социалните, културните и религиозни фактори. Избраният от автора научен обект на изследване – икономиката на Йордания, предполага като теоретична платформа на научния анализ да бъде синтезът между неoinституционализма и теорията на обществения избор с идеите на съвременната политическа икономия на развитието.

ГЛАВА ВТОРА „ГЛОБАЛНИ ТЕНДЕНЦИИ И ЕВОЛЮЦИЯ НА ДАΝЪЧНАТА ФИЛОСОФИЯ И ПОЛИТИКИ”

Във втора глава е изведената теоретичната връзка между икономическата и данъчната политики, на базата на анализ на глобалните тенденции и процеси от последните 50-60 години.

2.1. „Взаимовръзка в развитието на икономическата и данъчна политики – теоретико-исторически преглед“

В точката е проследена еволюцията на идеите за икономическата политика, данъчната философия в основните икономически школи: класическа, кейнсианска /регулативна/ и неокласическа, които стават основи и за определянето на приоритетите и спецификата на националните и регионални икономически политики.

Класическата икономическа философия утвърждава възприемането на пазарните институции като оптимално ефективни в условията на икономическата оскъдност. Държавните функции в класическия период на

пазарното развитие изискват относително скромни фискални средства и малък държавен бюджет, покриващ нуждите за администриране и евентуалното водене на войни. Оттук класическата данъчна философия и политика е почивала на принципа на пропорционалността, справедливостта и икономическия баланс. Що се отнася до философията или принципите въз основа на които се формира бюджета, класицизмът утвърждава идеята за балансирания бюджет.

Пазарните провали и икономическите сътресения от началото на XX век осигуряват основата за появата и утвърждаването на регулативната теория, в лицето на т. нар. кейнсианство. Същността на тази философия се свежда до възприемане на държавното начало в икономиката като коректор и регулатор на неефективните пазари. За да изпълни успешно своите социално-икономически функции, държавата увеличава размера на своите данъчните постъпления, чрез които да разшири потенциала си да разходва или преразпределя бюджетните си средства. Това преустановява принципа на пропорционалността в данъчното облагане и утвърждава стръмното прогресивно данъчно облагане. През първите години на кейнсиански тип икономическо развитие по-голямата част от данъчните приходи в бюджета постъпва под формата на преки или доходни данъци, а по-късно (50-те години) се наблюдава тенденция за нарастването на ролята на косвените данъци. Това илюстрира възприемането на нов данъчен подход от страна на държавата – вместо като собственик на ресурси, съвременният данъкоплатец се санкционира преди всичко като потребител. Кейнсианската философия влияе не само на данъчната, но и на бюджетната политика. На мястото на балансирания бюджет, Кейнс предлага идеята за дефицитен бюджет, който дава възможност държавните разходи да се превърнат в автономна величина, която може да бъде променяна в зависимост от целите на икономическата политика. През 50-те и 60-те години на 20 век бюджетният дефицит работи в полза на икономическата политика на развитите държави, но десетилетие по-късно и особено в началото на 80-те, хроничният, натрупан през годините бюджетен дефицит се превръща в огромен държавен дълг.

Дестимулиращата рестриктивна данъчна политика, хроничните дефицити, растящите дългове и процесът на глобализация постепенно изчерпват потенциала и ефективността на кейнсианските идеи и предполагат

формирането на нови възгледи и подходи, обединени под общото наименование „неокласическа философия“. Общото в отделните течения е отричането на кейнсианството и придържането към идеята за повече пазар и по-малко държавно присъствие в икономиката. Неокласицизмът, обединяващ новите възгледи за икономическото развитие на страните през 80-те години на 20 век не е единна или монолитна теория, а смесица от икономическите идеи на различни школи – монетаризмът на М. Фридмън, теорията на рационалните очаквания на Т. Сърджант и Т. Лукас, теорията на предлагането на Дж. Кемп, А. Лафер и др. Новата икономическа философия предполага основно реформиране на провежданата дотогава икономическа политика и нейния инструментариум. Реализацията на тези идеи е проследена в задълбочен сравнителен анализ на два диаметрално противоположни модела на данъчна реформа и икономическа политика: САЩ и Швеция, в търсене на параметрите на релацията данъчна политика – икономическо развитие.

Анализът на американският опит показва, че извършената в средата на 80-те години данъчна реформа в страната е практическо реализиране на неокласическите идеи за усъвършенстване на фискалния инструментариум за регулиране на икономическите процеси в посока на дълбоко структурно преустройство на икономиката в съответствие с целите за дълготраен икономически растеж. Същността на реформата доказва силната взаимовръзка между икономическата философия, икономическата политика и нейния инструментариум. Промяната на философията предполага качествено нов тип икономическа политика, която, от своя страна, е възможна при радикалното трансформиране на използваните от икономическата политика инструменти – бюджетен, данъчен, монетарен и доходен.

За разлика от категоричните изводи в САЩ, резултатите от изследванията на шведския опит сочат, че извършената данъчна реформа се оценява противоречиво и нееднозначно. Общата крайна оценка е, че направените корекции в данъчната система имат за цел да засилят стимулите на собствениците на ресурси към тяхната по-активна икономическа употреба, а с това и да отговорят на новите икономически потребности от 90-те години към по-висока динамика на пазарното развитие на основата на развитието на новите структуроопределящи отрасли в икономиката.

Направеният теоретико-исторически преглед на основните тенденции в развитието на данъчната политика в развитите държави дава основание за формулирането на някои основни изводи. На първо място, налице е силна взаимна зависимост между икономическата философия, икономическата политика и в частност данъчната политика като един от инструментариумите и лостовите на макроикономическата политика. Тази зависимост се проявява особено силно всеки път когато в пазарното развитие на националните икономики протичат качествено нови икономически процеси, предизвикващи значителни изменения в пазарната среда и нейните механизми на функциониране. Качествено новата пазарна среда изисква нови подходи и средства за регулирането ѝ, а данъчната политика е едно от тези средства. Второ, от началото на 90-те години на 20 век в световен план се наблюдава силно „отваряне” на националните икономики в посока на тяхното регионализиране и глобализиране. Това налага нова икономическа философия – неокласическа, която фокусира върху ефективността на пазарните институции на мега икономическо ниво, което разчита на конкурентното начало и на пазарната свобода на икономическите агенти. Трето, новата философия изисква нов тип икономическа политика, в т.ч. данъчна политика, която да стимулира пазарните агенти към икономическа динамика и технологично и продуктово развитие. Извършените данъчни реформи в основните държави имат за цел да създадат по-благоприятна икономическа среда в сравнение с основните конкурентни икономики и да засилят икономическите и инвестиционни стимули за динамичен и устойчив растеж. Крайният резултат от данъчните реформи е появилата се от края на 90-те години силно изразена данъчна конкуренция между отделните държави, която още в началото на формирането си се съчетава с обратния, но по-бавно развиващ се процес на данъчна хармонизация и сътрудничество.

2.2. Данъчна конкуренция и данъчна хармонизация

На оценка и анализ са подложени две от най-важните тенденции в развитието на данъчната политика на отделните държави в последните две десетилетия. Данъчната конкуренция се състои в установяването на данъчни режими, които водят до привличането на БВП и национален доход от други държави чрез използването на редица данъчни намаления. Като основен движещ стимул на данъчната конкуренция е определена глобализацията и

желанието за подобряване на фискалния климат за инвестиции, а като печеливш от нея – ТНК.

В изложението подробно са съпоставени промените и тенденциите в данъчните режими между САЩ, ЕС, Япония Китай, арабските страни. От анализ става ясно, че данъчната конкуренция е довела до значително понижаване на пределните данъчни ставки в глобален мащаб, по-леко облагане на мобилната част от доходите (най-вече от капитал) и по-високо на немобилната (от труд), изглаждане на прогресивните данъчни скали или прилагане на „плоско“ (пропорционално) облагане, рязко понижаване на корпоративните данъци, прилагане на иновативни практики за задържане на специалисти (например режими за облекчено облагане на неместни квалифицирани лица) и др. В същото време, справедливо са отбелязани и множеството негативни ефекти, в т.ч. и ерозията на данъчната основа, отвличането на данъчни приходи, „морален риск“, преразпределени на благосъстоянието между страните и вътре в тях.

Литературният обзор показва, че на този етап от еволюцията на данъчната политика има различни гледни точки за потенциала на данъчната конкуренция и използването ѝ като фактор за национално конкурентно предимство. Налага се общото мнение, че данъчната конкуренция през последните десетилетия е силен икономически фактор за реформирането на данъчните политики в посока на общото снижаване на данъчното бреме, което, от своя страна, може да се разглежда и като двигател и катализатор на глобалния икономически растеж, особено за страни с по-ниско равнище на икономическо развитие, поставени в ситуация за догонване на по-развитите държави.

В хода на изложението авторът стига и до извода, че данъчната конкуренция води до стриктно наблюдение на данъчния конкурент, оценка на конкурентната политика и дори до обмен или следване на добрата практика на данъчния конкурент. Така по естествен и логичен път данъчната конкуренция еволюира постепенно до обратния процес на данъчна координация или хармонизация. Същата е разгледана в рамките на ЕС като дилема между, от една страна, задълбочаването на Европейската интеграция създаването на единна, стабилна, предвидима фискална среда за функциониране на бизнеса, а от друга, запазването на националния суверенитет и отчитането на факта, че ЕС

е съюз между страни с много различна степен на развитие, което не могат да прилагат единна данъчна и фискална политика.

Към момента ЕС е постигнал синхронизация по отношение на принципите на косвеното облагане (ДДС, акцизи и мита), но никакъв напредък по отношение на преките данъци. Невъзможността за общ напредък се замества с координация на данъчните режими, посредством широка мрежа от двустранни данъчни споразумения, които, обаче, не уреждат изцяло въпросите, свързани с данъчните облекчения. Двустранният подход, обаче, не е особено ефективен и води до по-слаба съгласуваност

Става ясно, че процесът на данъчна хармонизация е сложен и противоречив и редица трудности за осмислянето му произтичат и от липсата на яснота както в теорията, така и в практиката относно съдържанието на процеса и неговите крайни цели. Разгледани са четири варианта за подход към проблема – централно-направлявана и по-обхватна данъчна хармонизация, въвеждане на минимални равнища за данъчните ставки, данъчна конкуренция с формална, основно информационна координация и нерегламентирана данъчна конкуренция. С развитието на процеса на икономическата интеграция в рамките на ЕС, акцентът се поставя все повече върху въвеждането на близки данъчни системи, без да се стига до унификация. На практика основните методи за ликвидирането на данъчните бариери в ЕС са постепенното сближаване на данъчните системи на страните-членки. При това се допуска запазване на някои различия, които не оказват съществено влияние на условията на данъчната конкуренция и не препятстват нормалното функциониране на единния европейски пазар.

2.3. Перспективи в развитието на процеса на данъчната конкуренция и хармонизация – теоретични модели и практически действия“

На този етап от развитието на двустранния процес – данъчна конкуренция и данъчна хармонизация, преобладава тенденцията за „единни в разнообразието“. Всяка една от страните-членки отчита спецификата на икономическото си развитие и културно-историческите особености и традиции. Въпреки това, чрез данъчната конкуренция разнообразните национални данъчни системи си влияят взаимно, като по този еволюционен начин постепенно те се сближават и балансират. Това прави хармонизацията

естествен и постепенен процес, който би се ускори, ако се ограничат възможностите за данъчни измами и се премахне дискриминацията на данъкоплатците и пречките пред разрастването на единния европейски пазар. В по-дългосрочен план международните и наднационални организации са за подкрепа на данъчната конкуренция, като правят уточнението, че са за „честна“ /fair/ конкуренция, основана на прозрачни и недискриминационни правила за данъчно облагане. Разликата между отделните институции е за критериите – Европейският съюз акцентира на ставките, чрез които конкуренцията да продължи, а ОИСР на желанието за сътрудничество между данъчните власти, за да се противодейства на укриването на данъците.

Посочените процеси в развитието на данъчната политика в глобален мащаб през последните десетилетия намират своето регионално и национално проявление по твърде специфичен и разнообразен начин, определен от общите социо-икономически и политически характеристики, типични за региона. Националната данъчна политика по принцип се влияе от глобалните тенденции в нейното развитие, но тяхното влияние е опосредствано от регионалната специфика, която задава общата рамка и характеристики на националната данъчна политика. Поради тази причина, преди да се изследват националните особености на йорданската данъчна политика и нейния капацитет, е необходимо да се очертаят регионалните особености в данъчното развитие на арабските държави.

2.4. Регионални тенденции в данъчната политика на страните от МЕНА.

Една от общите характеристики на региона е отсъствието на исторически традиции и липсата на достатъчен данъчен капацитет във всички държави. Тъй като развитието на данъчната политика до голяма степен е изразител на степента на обвързването на държавата и нейните граждани, регионът като цяло отразява една от най-ниските степени на взаимоотношение на държавата и нейните данъкоплатци в света. Фактор, който допълнително задържа развитието на този процес е и ресурсната обезпеченост на региона с нефт и природен газ, която осигурява достатъчно приходи в бюджета и не притиска в достатъчна степен държавата към активизирането на събирателна данъчна дейност. Отсъствието на данъчни традиции е в основата и на друга обща регионална характеристика на данъчната политика – регионът е водещ по

отношение на ниската събираемост на данъчни приходи, стеснената данъчна основа и данъчните облекчения, които водят до съществени пропуснати ползи, фаворизиране на отделни групи данъкоплатци – по-често най-богатите и по-рядко най-бедните домакинства в страната и честото нарушаване на едни от основните данъчни принципи – вертикалното и хоризонтално данъчно равенство и данъчна справедливост.

Международните сравнения и анализи показват, че данъчното регулиране не е сред фундаментални фактори за развитие. За арабските държави от много по-голямо значение са необразованата работна ръка, инфлацията, ограничителното трудово законодателство, неефективната държавна администрация, достъпа до финансиране, недостатъчната инфраструктура, корупцията, престъпността, валутните ограничения, общественото здравеопазване и най-вече политическата нестабилност. Интересна особеност на региона е специфичната структура на данъчната система. МЕНА страните разчитат главно на косвените данъци, акцизите и митата, отколкото на преките, подоходни данъци. Този вид данъчно облагане прикрива пряката връзка между данъчните задължения и финансирането на държавния бюджет и така намалява обществения натиск за обратна връзка на държавата и обществото. В структурата на данъчните системи на арабските държави особено място заема търговската митническа политика в ролята ѝ да защити националното производство като изгради бариера между вносните цени и тези на националните производители. Тази роля постепенно загубва своя характер, предвид либерализацията на световната търговия.

Като правило, данъчните облекчения носят временен, краткосрочен характер и често се променят. Предпочитанията на държавите да прилагат данъчните стимули са единствено насочени към чуждите, но не и към местните компании. Не на последно място, данъчните стимули в региона се отнасят за широк кръг от икономически дейности и се основават на разнообразни критерии – локация, създаване на нови работни места и използването на местните суровини. Специфична характеристика за региона е и значението на политико-икономическите аргументи при определянето на стимулиращата данъчна политика. Подобна практика има и своите неикономически изражения – създаване на усещане сред населението за данъчна несправедливост, фаворизиране на едни групи данъкоплатци, за сметка на други, масово

разпространение на съзнателно данъчно избягване, ниска гражданска култура и голяма корупция.

Страните от МЕНА показват най-голямо разнообразие и специфика по отношение на приходните данъци в сравнение с останалите региони в света. С изключение на GCC държавите, в данъчната политика на които приходният данък не е част от данъчната структура, останалите държави в региона използват системата на прогресивни данъчни ставки за облагането на трудовите доходи и доходите от бизнес и плоски данъци за доходи от акции, доход от собственост и капиталови доходи. Това придава на данъчната система в региона елементи на дуализъм. В същото време максималната данъчна приходна ставка непрекъснато намалява, с изключение на Магреб държавите от групата на ресурсно необезпечените икономики. Специфична е и прогресивността на данъчните ставки. Използват се ограничени или малко на брой данъчни скали, като разликите между данъчните ставки при отделните ставки не е особено голяма. Плоското данъчно облагане на капиталовите доходи може да се определи също така като неефективно и данъчно несправедливо. Капиталовите доходи от недвижима собственост и финансови активи като правило са изключени от данъчно облагане и държавите събират за тях единствено регистрационни такси. Доходите от лихви или са изключени от данъчно облагане или не могат да бъдат установени и регистрирани поради банкова тайна или информационни ограничения. Доходите от дивиденди в отделни държави са също изключени от данъчно облагане.

Извеждайки някои от основните характеристики на данъчната политика на МЕНА страните може да се направи извода, че данъчните промени през последните няколко десетилетия са крайно недостатъчни и се отнасят най-вече до съществуващата данъчна основа. Необходими са радикални реформи, които да преосмислят и преоценят съществуващите трайни дългосрочни тенденции в данъчната политика особено в сферата на ДДС и акцизите, както и по отношение на приходните данъци и инвестиционните данъчни стимули. Това изисква главно силна политическа воля, прозрачност на действията на държавата и данъчните служби, както и формулирането на дългосрочна данъчна визия. Предвид съществените различия в данъчните проблеми между отделните групи държави в региона и най-вече различният дял на бюджетните приходи като процент от БВП, фокусите на данъчно реформиране за отделните

групи държави е различен. Що се отнася до държавите в група Машрек, където принадлежи и Йордания, фундаменталните проблеми на данъчното реформиране се отнасят до данъчната справедливост и ефективността. Поради ниското равнище на данъчни приходи в бюджетите на тези държави е наложително повишаването на данъчните ставки на данък ДДС, подоходните данъци и акцизите и ограничаването на данъчните изключения, особено при корпоративния данък. Наложилата се практика данъчните изключения да засягат главно най-високо доходните домакинства в страната е в пряко нарушение с принципа за данъчната справедливост и ще създава в бъдеще не само икономически, но и сериозни социални проблеми на арабските държави.

Анализът на главните тенденции в развитието на данъчната философия и политики през последните десетилетия дава основание за формулирането на няколко основни изводи. **Първо.** Икономическата теория констатира силна връзка и взаимозависимост, между периодите на качествени изменения в икономическата среда и промените в икономическите подходи и средства за въздействие върху тази икономическа действителност. В досегашното историческо развитие теорията е установила три промени в икономическата философия, на които промени съответстват три типа икономически политики и съответно три вида данъчни политики, провеждани в различните държави. Последната, все още общовалидна философия е *неокласическата*, която налага и утвърждава своите идеи в критика срещу кейнсианската философия от средата на 80-те години на 20 век. **Второ.** В рамките на неокласическата философия се наблюдават редица данъчни реформи в развитите икономики в посока на икономизиране и опростяване на данъчната система и на общо снижаване на данъчните ставки, което следваше да повиши стимулите на данъкоплатците, рязко отслабени и занижени на основата на високите данъчни ставки и силното данъчно бреме дотогава. По отношение на съотношението на размера на данъчните приходи към бюджета, данъчните реформи остават неутрални, предвид достигнатия висок дял на бюджета спрямо равнището на БВП – между 38% и 65% за отделните държави. **Трето.** Съкращаването на данъчните ставки е резултат от все по-нарастващото влияние и значение на *данъчната конкуренция*, като този процес получава своето развитие най-вече в Европейския съюз, предвид интензивността на интеграционните процеси и ролята на регионалното развитие за отделните страни-членки. Оценката за

протичането на процеса на данъчна конкуренция от последните десетилетия е твърде противоречива и зависи, при равни други условия, от равнището на развитие на отделната държава, от стимулите на отделните данъкоплатци и приоритетите на националната икономическа политика. Независимо от различните интерпретации на ефектите от данъчната конкуренция, може да се твърди, че тя има определено положително влияние за общия глобален икономически растеж през 90-те години на 20 век и първото десетилетие на 21 век. Едва през последните няколко години се появяват определени симптоми за увеличаването на данъчните ставки, феномен, продиктуван от засилващото се влияние на противоположния процес – хармонизация или регулиране на данъчните политики на фона на влошаващата се глобална пазарна конюнктура.

Четвърто. *Данъчната хармонизация* като тенденция, противоположна на данъчната конкуренция, възниква тогава, когато конкуренцията от градивен елемент на комическата регулация се превръща в силен ограничител и препятствие за икономическия растеж. Хармонизацията е все още в начален етап на своето развитие, дори и в рамките на ЕС, където са изградени и функционират формални наднационални институции, които са призвани да координират и регулират действията на националните данъчни институции. Причината за известното забавяне на процеса е съществуващата разлика в икономическия потенциал на икономиките на страните-членки и различията в техните национални икономически приоритети. Макар и в начален стадий на своето развитие, данъчната хармонизация ще се развива и утвърждава в перспектива като естествен процес, непосредствено обвързан с наднационалното икономическо регулиране и координиране на глобалните икономически процеси. **Пето.** Регионалните измерения на глобалните тенденции в развитието на данъчната политика протичат неравномерно и са израз на специфичната социо-политико-икономическа среда в развитието на отделните държави. Изучаваната в настоящото научно изследване икономика на Йордания принадлежи към региона на МЕНА страните, които са твърде разнородни в данъчните си приоритети и политики. Класифицирането на региона в пет отделни групи държави дава възможност зад малкото общорегионални данъчни характеристики да се очертаят и специфичните за групата данъчни проблеми. Най-характерните регионални особености се свързват с ниската данъчна събираемост, слабата прогресивност при

подоходното облагане, високото равнище на данъчно избягване, административната данъчна слабост, ниския данъчен морал и неефективното държавно управление. Принадлежността на Йордания към Машрек страните я характеризира като ресурсно необезпечена икономика, с ниско равнище на данъчните приходи, активна политика на данъчни стимули и належаща нужда от данъчно реформиране с цел увеличаването на данъчните приходи в бюджета, повишаване на данъчните ставки на основните данъци, нарастване на данъчната ефективност и данъчната справедливост.

ГЛАВА ТРЕТА. ДАНЪЧНАТА ПОЛИТИКА КАТО ИНСТРУМЕНТ НА ИКОНОМИЧЕСКАТА СРЕДА В ЙОРДАНИЯ

3.1. Институционална и законодателна организация на данъчната политика

В точката е представена накратко еволюцията и настоящото състояние на нормативната уредба, организационната структура и йерархичната позицията в рамките на публичните структури на йорданската данъчна администрация. Тя е създадена със Закон № 50 от 1950 година, като с приемането на няколко допълнения към закона се цели данъчното законодателство да следи и адаптира промените в икономическото и социалното развитие на страната през различните периоди от време. През 2004 година двата основни отдела на данъчната служба – отдела за подоходни данъци и отдела за данъците по продажбите се обединяват под общото наименование отдел за подоходни данъци и данъци по продажбите. Данъчната служба си поставя като основна мисия да повиши ефективността и компетентността си при изчисляването и събирането на данъците и да реализира националните цели чрез самооценката на данъкоплатците, опростяването на данъчните техники и борбата с такива явления като избягване на данъците, както и да повиши качеството на услугите, свързани с данъкоплатците.

Данъчната политика в Йордания се счита за един от най-важните елементи на фискалната политика, а целите ѝ са основната рамка, определяща перспективите на всяка една икономическа политика на страната. Основните цели се свеждат до: осигуряването на бюджета с необходимите приходи за финансирането на публичните разходи, стимулирането на спестяванията и инвестициите, положително влияние върху потреблението и ценовата

стабилност, както и осигуряването на справедливост и социално равенство чрез преразпределителните процеси от страна на държавата.

Данъчната служба се счита за една от най-успешните държавни институции в страната. Благодарение на множеството реформи през последните години, налице са редица постижения: 1) Качеството на персонала на службата – 746 служители са висшисти с бакалавърска, магистърска и докторски степени, които съставляват 50.9% от общия персонал. 2) Данъчната служба е една от първите държавни институции, въвела компютърното обслужване и във времето то непрекъснато се усъвършенства и обновява. 3) Службата насърчава работата в екип на своите служители с цел икономии от време, по-голяма прозрачност на извършваните услуги. 4) Учредяването на частна фирма за връщането на данъци на пътници и туристи, с което стимулира развитието на туризма в страната. 5) Разширяването на социалните отговорности на службата чрез организирането на ежегодни безплатни курсове и публикуването на брошури и други материали на арабски и английски език, повишаващи данъчната култура на населението. Разширяване и укрепване на връзките с университетите чрез организирането на студентски стажове, лекции, семинари и дискусии с младежи, които проявяват интерес към дейността на службата. 6) Учредяване на Дирекция за големите данъкоплатци, която осигурява всякакви услуги – административни, технически, информационни и др. и по този начин улеснява най-значимите си клиенти.

3.2. Особенности на данъчната политика в Йордания

Резултатите от изследването сочат категорично, че съществуващото данъчно законодателство в Йордания е твърде усложнено и бюрократизирано, като към основните данъчни закони са приети редица поправки, допълнения и промени, които облагодетелстват значителни групи от населението за сметка на обществения интерес и публичните финанси. Най-натоварен от данъчни изключения е личният подоходен данък който е особено щедър към най-високодоходните и не толкова към останалите – средно- и нискодоходните домакинства. През последните години се забелязва устойчивата тенденция за намаляването на данъчните постъпления по този данък, който все повече се превръща в сърцевина на проблемите в данъчната политика на страната. Близко 94% от данъчната основа на закона е подронена от данъчни изключения, което го превръща в неефективен, непродуктивен и антисоциален.

Вторият най-значителен източник на данъчните икономии идва по линията на изключването или нулевото облагане на редица стоки и услуги в икономиката съгласно Общия данъчен закон за продажбите. Много от поправките към закона следва да бъдат внимателно оценявани и коригирани в случаите на необходимост, като тук отрицателен фактор за ефективността на закона е неговата непрекъсната промяна, която дезинформира данъкоплатците и обърква тяхното адекватно и лоялно данъчно поведение.

Проблеми възникват и по линията на данъчните стимули, осигурени по линията на различни канали – закони, държавни служители, групи по интереси, които ерозират данъчната основа и съответно намаляват данъчните приходи. Данъчните стимули имат подчертано краткосрочно значение и не са приоритет за сериозните стратегически инвеститори в икономиката. В дългосрочен план тяхното значение сериозно отслабва, като това особено важи за данъчните облекчения по линията на данъка върху недвижимото имущество. Тук данъчните приходи биха могли да нараснат значително при една реална пазарна оценка на собствеността.

Анализът на данъчната политика очертава и някои препоръки, свързани с усъвършенстването на данъчното законодателство и политика, които да повишат данъчните приходи в бюджета и да икономизират данъчния процес, повишавайки неговата прозрачност и ефективност. Идеите, които се предлагат са конкретни и касаят промени в основните данъчни закони, които имат най-голям принос за размера на данъчните приходи в бюджета. Така например Законът за личното подоходно облагане следва да увеличи данъчната ставка и данъчните скали, като ограничи данъчните облекчения единствено за домакинствата, чиито доходи не надвишават 12 000 динара годишно /6 000 динара за главата на домакинството, 4 000 динара за съпруг/а и по 200 динара за децата, като сумата не може да надвиши 2 000 динара./ Що се отнася до данъчните облекчения за доходите от селското стопанство, държавата следва да определи годишен минимум, над който допълнителните доходи се облагат съгласно общите правила. Необходимо е и въвеждането на стандартното данъчно облагане да капиталовите доходи, които следва да се разглеждат като обикновени доходи.

Корпоративното данъчно облагане следва да бъде освободено от данъчни стимули, като изключенията да засягат единствено доходите на нестопанските организации.

Общият данък върху продажбите също се нуждае от ревизия, ориентирана към съкращаването на данъчните облекчения. Нулевата данъчна ставка следва да се отнася единствено до износа, като силно се ограничат и данъчните изключения в редица отрасли и дейности. Предвид факта, че текущата намалена данъчна ставка има твърде широка основа, е необходимо тя да се отнася до по-ограничен кръг от стоки от първа необходимост, характерни за потреблението на нискодоходните домакинства.

Изключенията при митническите такси следва да се прецизират и силно ограничат, като специалните изключения, на основата на решенията на Министерския съвет да се преустановят.

Данъкът върху недвижимата собственост също следва да се ревизира в посока на увеличение на данъчната ставка за пустеещите земи, остойностяването на собствеността на основата на пазарната оценка и елиминирането на 20% амортизационна вноска. Необходимо е и консолидирането на данъчните изключения на трите елемента на данъка – местен данък, данък върху замърсяването и образователния данък, които понастоящем дори се изключват.

Инвестиционните стимули следва да избягват фаворизирането на определени отрасли за сметка на други и да консолидират програмата за стимули в посока на нейното еднакво и равнопоставено отношение към различните видове инвестиции.

Анализът на институционалната и инструментална структура на данъчната политика в Йордания дават основание за формулирането на някои основни изводи и констатации. **Първо.** Институционалната организация на данъчните служби в Йордания има своите традиции и опит още преди националното обособяване на държавата и получаването на статут на суверенен и независим международен субект. Принадлежността ѝ като мандатна територия под опеката на Великобритания дава възможност за формирането на ефективни и работещи държавни институции, в т.ч. и данъчни, които организират своята дейност в съответствие с тази в останалите развити държави в света. След получаването на политическа и административна независимост

през 50-те години на 20 век, държавата осъществява плавно и безболезнено трансформиране на институционалното развитие в посока фокусирането и формулирането на националните приоритети, подмяната на кадровия потенциал с местни високо образовани специалисти и търсенето на оптимална организационна структура на данъчните звена, която да максимизира данъчните приходи в бюджета без това да накърнява икономическите стимули на данъкоплатците. Във времето данъчните институции предприемат определени промени като реформират отделни данъчни звена, но тази промяна е епизодична и тя не влияе върху стабилността и устойчивостта на данъчната система като цяло. **Второ.** Ако институционализирането на данъчната политика върви плавно и равномерно във времето, формирайки обществено доверие и респект сред населението, инструменталната компонента на данъчната политика очертава в голяма степен представата за колебливост и непоследователност предвид честите промени в законовата база, данъчните ставки и включването на нови данъци в данъчната система. Прилагането на всеки един данък се легитимира от много и различни данъчни закони, което пречи на данъкоплатците да се информират своевременно за евентуални промени и да могат да защитят правата си в случай на необходимост. Данъчните ставки са също обект на непрекъснати промени и тенденцията е обратна на тази, наблюдавана в останалите държави. Вместо намаляване и универсализиране, данъчните ставки в йорданската икономика се увеличават и диференцират. Изменението е дори на годишна основа, което още повече затруднява данъкоплатците в прогнозиране на данъчното си поведение и най-вече неговото оптимизиране. Въвеждането на нови данъци, дори и в не особено големи размери влияе върху данъчното бреме, като допълнително ограничение тук се явява и диференцирането им спрямо данъкоплатците. **Трето.** Най-отрицателно е въздействието на данъчните облекчения, широко използвани в практиката на йорданската данъчна политика. Облекченията засягат широки групи данъкоплатци, което е в разрез с едни от основните принципи на данъчното облагане – принципа на справедливостта и равнопоставеността на данъкоплатците. Много често облекченията засягат най-богатите домакинства, докато по принцип, доколкото са елемент на данъчната политика, те би следвало да засягат най-ниско доходните групи домакинства. Поради временния си характер, данъчните облекчения формират краткосрочни

стимули за тези, към които са насочени и ги лишават от дългосрочната перспектива за данъчна лоялност към държавните институции. Облекченията създават усещането за фаворизирането на едни групи за сметка на останалата част от обществото, което лесно може да се трансформира в поведение на данъчно избягване или укриване. **Четвърто.** Негативният ефект от данъчните облекчения е свързан не само с влияние върху поведението на данъкоплатците, но и в макроикономически план – пропуснатите ползи за държавния бюджет и ограничените възможности на държавата да предостави необходимите публични блага. Измерването на тези пропуснати данъчни вземания със значителен процент от БВП е сериозен проблем на данъчната политика на страната, който следва да намери своето по-оптимално решение в бъдеще.

3.3. Регионални научни изследвания за ролята на данъчната политика в икономиката – резултати и оценки

Направен е сравнителен обзор на редица проучвания и теренни изследвания в пряка връзка с целите на изследването, които са обединени в две направления – изследвания, свързани с облагането на данъци и данъчната политика и изследвания, свързани с икономическото и социално развитие на региона на Близкия Изток. Прегледът показва наличието на множество сериозни проблеми във функционирането на данъчната система и данъчната администрация, както в Йордания, така и в страните от региона. Като такива са открити отсъствието на утвърдените в световен мащаб одитни практики, масово укриване на данъци и значителен сив сектор, сравнително слаба квалификация на данъчната администрация и произтичаща от това неефективност при събирането на данъци и контрола, несъгласуваност на националните законодателства с това на развитите страни или съседните в региона, т.ч. отсъствие на ясна практика по отношение на двойното облагане.

От гледна точка предмета на дисертационния труд, едно от изследванията стига до извода, че през периода на анализа (1980-1986 г.) гражданите са плащали между 86.3% - 88.9% от данъчния капацитет, а според друго подобно, използвайки паралелно измерване по методиките на Морис Лотс, на Бахъл и на Мъсгрейв се стига до извода, че данъчният капацитет се равнява до голяма степен на реалния процент на данъците към БВП. За достигането на пълно „данъчно изтощение“ и известен негативен ефект свидетелстват още две от разгледаните изследвания. Едно от най-новите изследвания за данъчните

ефекти върху икономиката на Йордания (Мохамад Ал-Башайра, 2006) озаглавено „Ограничения на данъчното бреме в Йордания” сочи, че данъчното бреме има пряко въздействие върху дела на секторите на производство и услугите в БВП. Въздействието му е неблагоприятно в селскостопанския и добивния сектор. Нестабилността в стойностите на данъчното бреме в Йордания е следствие на няколко причини, между които и измененията в законите и в частност данъчното законодателство.

Обобщението на резултатите от изследванията за връзката между данъчна политика и икономически растеж сочат, че за развиващите се икономики подобна връзка е налице, но нейният характер е нестабилен и недостатъчно устойчив, поради ниската ефективност на данъчната политика и множеството проблеми, с които е съпроводена. Едни от тях са по-фундаментални и те са свързани с недостатъчно развитата пазарна икономическа среда и ниската пазарна и данъчна култура на населението. Друга група проблеми са резултат от ефективността на провежданата данъчна политика, която се стреми да следва глобалните тенденции, но в същото време е краткосрочно ориентирана и непоследователна в преследването на крайните си цели.

3.4. Резултати от анкетно проучване на мнението на данъчни експерти за състоянието на данъчната система в Йордания

За нуждите на изследването в дисертационния труд е проведено анкетното проучване през м. януари 2020 година сред 130 данъчни служители на Дирекцията за данък върху общия доход и данъка върху продажбите в Йордания. Анкетираните служители са представители на всички звена от Дирекцията, което дава възможност за оценка на зададените въпроси през призмата на всички позиции на персонала, които изпълняват различни функции и ангажименти. От раздадените 130 анкети, върнатият брой коректно и цялостно попълнени анкети е 122 или 93.8%. В анкетата са включени 19 въпроса от затворен тип и един отворен въпрос. Според акцента на търсените отговори всички въпроси могат да се обособят в четири групи.

Първата група въпроси включва пет въпроса, свързани с оценката на институционалната организация на данъчната система в Йордания. Мнозинството от данъчните експерти дават положителна оценка на организационната структура (81.9%), координацията и сътрудничеството

между отделните звена (78.2%), самооценка за капацитета на персонала (86,4%), функционалното обвързване на отделните звена на данъчната система по линията на дублирането или допълването (82,0%), числеността на персонала спрямо дейността на данъчните служби (74,6%). Резултатите от отговорите на тази първа група въпроси от анкетата сочат, че като цяло мнението на данъчните експерти за организационната структура на данъчната система е преобладаващо положително, но в тази обща положителна рамка добрата оценка и мнение преобладават над много добрата и отлична констатация за състоянието на институционалната страна на йорданската данъчна система. Подобни резултати потвърждават тезата на автора, че от институционална гледна точка йорданската данъчна система има своите постижения и добри резултати, които са отражение на историческото наследство от британското колониално присъствие и усилията на страната от последните седем десетилетия да изгради добре функционираща и относително ефективна данъчна система.

Втората група въпроси от анкетата се отнасят до оценката за състоянието на данъчното законодателство и функционирането на данъчната политика. Тук критичното отношение на данъчните експерти е по-ярко изразено спрямо предходните въпроси по отношение на честата промяна на данъчните закони (51,2% негативен ефект), съответствието на йорданската данъчна политика със световната практика (38,5% несъгласие), в т.ч. универсалните принципи на данъчното облагане (45% несъгласие). Общият извод е, че текущата данъчна политика в страната не отговоря напълно на универсалните теоретични принципи и изисквания. Разминаването на данъчната реалност и изискванията на теорията е основен показател за оценката на ефективността на данъчната политика и нейната основна функция да стимулира предприемачеството и икономическия растеж в страната. Мнението на анкетиранията потвърждава и друг извод, формулиран в параграф първи на трета глава, че регионалните и национални характеристики на йорданската данъчна политика показват съществено различие както в сравнение с общите глобални тенденции за данъчно развитие, така и с основните теоретични принципи и постановки на данъчното облагане.

Третата група въпроси се отнасят до данъчните облекчения и тяхната роля за пазарното развитие, предвид направената по-горе констатация, че в

данъчната политика на Йордания те имат значително място за стимулирането на данькоплатците и фаворизират определени групи за сметка на останалите. Такива групи са домакинствата с най-високи доходи, а не групите на нискодоходните домакинства, каквато е практиката в повечето държави. Мнението на данъчните експерти демонстрира последователност и съответствие с предходните заключения като последователност, изразяващо се в сериозен негативизъм по отношение практиката на данъчните облекчения (несъгласие от 36,1%), особено по отношение на най-богатите домакинства (41,0%). Определено може да се направи изводът, че данъчните експерти имат професионално отношение към системата на данъчните облекчения и признават, че във варианта на йорданската данъчна политика подобна система следва да бъде реформирана в правилната посока.

Последната **четвърта група** въпроси от анкетата са с обобщаващ характер и те имат за цел за отговорят на такива фундаментални проблеми доколко данъчната политика изпълнява социалните си функции, стимулира населението към по-голяма стопанска активност и икономически растеж. Тук се търсят и отговорите на въпросите за данъчната култура на населението, стремежа за избягване на данъчните задължения и общото сравнение на йорданската данъчна политика в сравнение с тази на останалите държави. От отговорите става ясно, че според мнението на данъчните експерти налице са много резерви по отношение социалните функции на данъчната политика (34,4%), незадоволителна е стимулиращата функция към предприемачество на данъците (39,3%), нужно е повишаване на данъчната култура на населението (56,6%) и не на последно място, скъсана е връзката между данъчната политика и икономическия растеж (53,3%) в йорданската икономика.

Общият извод от резултатите от проведената анкета е, че мнението на данъчните експерти потвърждава в голяма степен изведените в предходните глави и параграфи теоретични и практически изводи за глобалните и регионални тенденции в данъчните политики на отделните държави и в частност в Йорданската икономика. Високият образователен и професионален капацитет на анкетиранияте им дава възможност за обективна и трезва оценка на йорданската данъчна система и за мнение, което в голяма степен се покрива с това на специалисти – теоретици и практики от други държави. Това припокриване на възгледите е добра основа за бъдещо данъчно реформиране в

посока повишаване на ефективността на данъчната политика и засилване на нейните стимулиращи и защитни функции.

IV. ИЗВОДИ

На базата на теоретичния и емпиричния анализ авторът достига до следните основни изводи:

Първо. Единствената теория, която констатира наличието на пряка връзка между данъчната политика и икономическия растеж е неокласическата теория, която търси своите доказателства главно в практиката на най-развитите пазарни икономики. На нейна основа могат да се проследят и анализират възникащите нови процеси и явления, които теорията определя като глобални данъчни тенденции. В чистия си или класически вид проявлението на тези нови тенденции не е еднородно и общовалидно в отделните страни. Дори и в групата на развитите пазарни икономики съвременните тенденции за данъчна конкуренция и хармонизация протичат по различен начин, с различна скорост и ефект, доколкото всички данъчни промени и реформи отразяват и специфични политически интереси и приоритети.

Второ. Тази национална специфика се проявява още по-силно за държавите с по-ниска степен на икономическо развитие. Преди оформянето на националната специфика, данъчното развитие се детерминира и от регионалните особености, които са валидни за група държави със сходна икономическа характеристика. Така регионът на страните от МЕНА включва редица държави с по-ниска степен на пазарно развитие, но с различна факторна обезпеченост. Регионът е извън сферата на протичането на глобалните данъчни тенденции, предвид по-ниското общо икономическо развитие, но същевременно той е силно разнороден по отношение на данъчната си политика, предвид източника на ресурси в бюджета. Йорданската икономика, която спада към групата на ресурсно необезпечените икономики, които разчитат главно на международни помощи е в положение, доста различно от това на Саудитска Арабия или Кувейт, чиито основен източник на приходи в държавния бюджет са приходите от продажбата на нефт и природен газ.

Трето. Дори и в условия на относителна икономическа разнородност, за региона са характерни и някои общи черти и особености, произтичащи от историческите, социалните, политическите, религиозните, културни и

цивилизационни особености на арабските народи. Тези типични за региона специфики на данъчното развитие са: слаба връзка между държавата и нейните поданици, ниска данъчна култура, слаба и неефективна данъчна администрация, нестабилно данъчно законодателство, редица данъчни облекчения, фаворизиращи високодоходните данъкоплатци, преобладаващо присъствие на непреките данъци и силно занижен дял на доходните данъци, както и значителни пропуснати ползи за бюджета, които ограничават възможностите за предлагане на публични услуги.

Четвърто. Дескриптивният анализ на йорданската данъчна политика, прегледът на резултатите от проведените редица научни изследвания за данъчната политика в близки до Йордания страни, както и резултатите от проведеното анкетно проучване на мнението на 122 данъчни експерти от Дирекция за ДОД и данък върху продажбите, потвърждават научните хипотези на теоретичната и емпирична /глобална и регионална/ страна на научния анализ в дисертацията.

Пето. Оценката на отделните елементи на йорданската данъчна система не е еднозначна и това се потвърждава от специализираната литература по този въпрос, както и от оценката на мнението на анкетираните данъчни експерти. Институционалната страна на данъчната система е по-развита и ефективна и причина за това са историческите традиции, наследени от времето на британското присъствие в страната и на усилията на държавната администрация да изгради функционално действаща данъчна организация през последните 70 години на независимо икономическо развитие на страната. Същевременно в страната е подготвен образователно и професионално качествен персонал от данъчни служители, които оценяват високо своите професионални задължения и се опитват да ги изпълняват подобаващо. Що се отнася до инструменталната страна на данъчната система – данъчното законодателство и мерките на данъчната политика, тази страна е модифицирана и недостатъчно развита и носи в голяма степен както регионални, така и национални специфики.

Шесто. Като резултат на по-слабата държавност и обвързаност между суверена и неговите поданици, данъчните взаимоотношения са по-неразвити и те отразяват недостатъчните ангажименти и отговорности както от страна данъкоплатците, така и от страна на държавата по отношение на предлагането

на публични услуги. Ниската данъчна култура на населението се проявява в толерирането на многобройни данъчни облекчения, предоставени на високоплатежни доходни групи, както и в съществуващата честа практика на данъчно избягване или укриване на данъците. Причина за подобно поведение е и честата промяна в данъчните закони, която е сериозен информационен проблем не само за данъкоплатците, но дори и за данъчния персонал. Негативна е оценката на анкетирания данъчни експерти по този въпрос – повече от половината анкетирани считат, че честата промяна на данъчните закони е един от най-сериозните проблеми на текущата йорданска данъчна политика. Подобно е и отношението към широко прилаганата система на данъчните облекчения. За разлика от повечето държави, които насочват данъчните облекчения към нискодоходните домакинства с цел да стимулират потреблението и намалят данъчната преса, повечето арабски държави и в частност Йордания фаворизират и облекчават най-високодоходните групи данъкоплатци, спестявайки на държавата и обществото значителни приходи под формата на пропуснати ползи за бюджета.

Седмо. Подобни характеристики на данъчната политика в страната отслабват нейната ефективност и потенциалната ѝ роля на силен макроикономически инструмент на държавата за стимулирането на икономическия растеж и развитие. Поради съществените специфики и ниската ефективност връзката на данъчната политика с икономическия растеж в арабските икономики е изключително слаба и неработеща. Мнението на анкетирания данъчни експерти по този въпрос е определено отрицателно /това е вторият въпрос от анкетата, в който негативната оценка е по-значима от положителната/ и то свидетелства за отсъствието на подобна връзка както в теоретичен, така и в практически план. Редица други /основно неикономически/ фактори опосредстват подобна зависимост и действат активно в посока на отслабването ѝ.

Осмо. Формулираните на основата на теоретичния и практически анализ изводи за ролята на данъчната политика върху икономически растеж могат да послужат за основа и на някои основни препоръки. Първата от тях се свързва с категоричната теза за острата необходимост от радикална данъчна реформа, насочена главно към инструменталната страна на данъчната система – данъчно законодателство и данъчна политика. Реформите следва да приобщат и

адаптират данъчните закони към основните теоретични принципи на данъчната система, както и към данъчната практика на по-развитите в икономическо отношение държави. Веднъж основно реформирано, законодателството следва да се стабилизира и променя рядко и само в случаи на неотложна необходимост.

Освен законите, данъчната реформа следва да преразгледа и системата на данъчните облекчения. По принцип тази система следва да обхваща малки групи от хора, като предоставените им облекчения не следва да са за сметка на останалите групи данъкоплатци и да действа краткосрочно. Нещо повече, тя следва да фаворизира не богатите, а хората с ниски доходи, формирайки у тях стимули за икономическа активност и пазарно поведение.

Третата насока на данъчно реформиране следва да се свърже с промяна на данъчната структура – увеличаването на дела на подоходните данъци и намаляване дела на косвените. За някои от данъците следва да се увеличат и данъчните ставки, с което ще се решат в определена степен и проблемите за бюджетните приходи. При увеличаването на бюджетните приходи за сметка на данъчните, ще стане възможно и реформирането на бюджетната политика, както и решаването на редица социални проблеми на държавата. Като краен резултат на данъчното реформиране ще се засили държавността в арабските държави и в частност Йордания като важно условие за по-висока цивилизованост, общност и обществена съпричастност.

V. ПРИНОСИ С НАУЧЕН И НАУЧНО-ПРИЛОЖЕН ХАРАКТЕР

1. На основата на критичния преглед на различните теории и направления в съвременната икономическа мисъл за същността и особеностите на данъчната система и политика и връзката ѝ с икономическия растеж, докторантът избира като основа на изследването си синтеза от идеи на неоинституционализма и политическата икономия на развитието. Едната фокусира върху ролята на държавата и степента на нейното развитие като фактор за определянето на данъчната система, докато втората отделя първостепенното влияние на неикономическите фактори за развитието на фискалната политика и данъчната в частност. И двете теории авторът оценява като адекватна теоретична основа за анализа на йорданската икономика и нейната данъчна политика.

2. Националните особености в развитието на данъчната политика в Йордания се изследват през призмата на оценката на глобалните и регионални

процеси на данъчно развитие през последните няколко десетилетия. Прилагайки принципа на научното изследване от общото към специфичното, анализът търси отговор доколко процесите на данъчното развитие в Йордания се вменват или не в особеностите на глобалните и регионални данъчни тенденции. Тук дескриптивният анализ се допълва от резултати на емпирични и социологически проучвания на други автори, оценяващи данъчните процеси в Йордания или близки до нея страни.

3. Оценката на йорданската данъчна система авторът прави през призмата на нейната организационна и инструментална страна. Тази оценка не е еднозначна. *Организационната* страна е по-развита и ефективно действаща. Причините са свързани с историческите традиции, наследени от британското присъствие в страната и от усилията на държавата през последните 70 години на независимо развитие за изграждането на стабилна и добре работеща данъчна администрация. *Инструменталната* страна на данъчната система и свързаните с нея данъчни закони, данъчни ставки, данъчни стимули и облекчения е по-слабо развита, нестабилна и в отделни случаи разминаваща се с обичайната практика на останалите държави. Констатацията на докторанта е, че тя е по-скоро регионално обременена, отколкото повлияна от глобалните данъчни тенденции в света.

4. Извършено е и самостоятелно социологическо проучване на мнението на 122 служители от Дирекция на данък ДОД и данък продажби въз основа на анкета, включваща 20 въпроса, от които 19 въпроса със затворени отговори и един с отворен отговор. Извадката показва, че анкетираните са с висока квалификация и натрупан професионален опит и много добра образователна подготовка. Тази качествена характеристика на анкетираните се проявява в трезвата и реалистична оценка за данъчната система в Йордания и в сходствата на мненията на анкетираните с констатациите направени в теоретичния и емпиричен анализ. Така резултатите от анкетата служат като допълнителен аргумент към изводите на теоретичния и емпиричен анализ в докторантския труд.

VI. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Статии.

1.1. Файез, Науф Ал (2019) Данъчната политика като инструмент на икономическата среда в Йордания, Известия. Списание на Икономически университет - Варна. 63(4), с. 338 - 355.

2. Доклади.

2.2. Файез, Науф Ал (2008) Особенности на данъка върху добавената стойност в икономиката на Йордания, Шкорпиловци : 2007 : Сборник доклади от научна конференция на младите научни работници, Университетско издателство "Наука и икономика", с. 136 - 143.

2.2. Файез, Науф Ал (2019) Пазарът на недвижима собственост в условията на йорданската икономика, Сборник с доклади от 34-та международна научно-практическа конференция "Строително предприемачество и недвижима собственост", Университетско издателство "Наука и икономика", с. 211 - 219.

VII. ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ

Декларирам, че настоящият дисертация е изцяло авторски труд и при нейното разработване не са използвани чужди публикации в нарушение на авторските им права.