

Характеристика на взаимодействието в системата на националната агенция за приходите

Бистра Николова*

Резюме: В разработката е изследвано взаимодействието в системата на Националната агенция за приходите (НАП), въз основа на което е направена характеристика на неговото състояние към настоящия момент и са изведени особеностите му. Във връзка с това, са проучени и анализирани планираните дейности и мероприятия, свързани с взаимодействието в системата на НАП за периода 2011-2015 г., отчетените дейности и резултати в тази насока за 2015 г., както и теоретичните постановки, изложени в специализираната литература. Направени са множество изводи и обобщения относно: формите, средствата, участниците и насоките, положителните ефекти и характеристиките на взаимодействието, които кореспондират с теорията и практиката на финансовия контрол, като цяло, и в частност с данъчно-осигурителния контрол, осъществяван от НАП.

Ключови думи: взаимодействие, ефективност, финансов контрол, Национална агенция за приходите (НАП).

JEL: H200, H290.

* Бистра Николова е доктор по икономика, главен асистент в катедра „Счетоводна отчетност“ в Икономически университет – Варна, e-mail: bistra_nikolova@ue-varna.bg

Увод

Всферата на финансовия контрол у нас не е извършвано цялостно и задълбочено изследване на проблематиката, свързана с взаимодействието, като цяло, и в системата на Националната агенция за приходите, въпреки че тези въпроси придобиват все по-голяма актуалност в контролната дейност на органите по приходите, във връзка с присъединяването на България към Европейския съюз и разрастващата се глобализация. Единствено доц. Йордан Томов (2002) отделя известно внимание на характеристиката на взаимодействието. Авторът приема, че то представлява непосредствена взаимна помощ и сътрудничество при постигането на определени цели; може да се осъществява между субекта и обекта на контрол, между самите субекти на контрол, с органите на изпълнителната власт и с органите на правораздаването. Посочва, че при осъществяване на взаимодействие, освен постигане на основната цел, се реализират и други ефекти – усъвършенстване на стила и метода на работа на контролните органи, по-добро и резултатно използване на труда на контролните органи и постигане на мултиплициращ ефект от контролната дейност. Пояснява, че взаимодействието се осъществява на всеки един етап от

контролния процес – подготовка, осъществяване и приключване на контролната дейност. Разглежда формите на взаимодействие: предоставяне на информация въз основа на отправени искания; извършване на съвместни контролни действия (проверки, одити, ревизии и др.); провеждане на конференции, семинари, съвещания; осъществяване на съвместни научни проекти с участието на контролни органи и изследователи. Обръща внимание, че взаимодействието се осъществява винаги при наличието на определени условия: обща цел между органите, които си взаимодействат; желание за взаимодействие; наличие на специалисти за осъществяване на взаимодействието. Изяснява, че желанието за взаимодействие представлява психологическа нагласа в отделните страни за постигане на обща цел и че когато има желание за взаимодействие, то се осъществява много по-лесно и се постигат много по-добри резултати.

Схващанията на доц. Й. Томов за връзката между резултата от взаимодействие и желанието за взаимодействие дават възможност да се разкрие *една важна негова характеристика – зависимостта му от психологическата нагласа на отделните страни* и, по този начин, вниманието да се насочи към **ролята на човешкия фактор** (нагласи, поведение, воля, решимост, мотивация) за осъществяването на ефикасно взаимодействие. Оттук може да се направи заключение, че, за да се реализират пълноценно взаимодействието и сътрудничеството, не е достатъчно единствено наличието на подходяща нормативна база и провеждането на различни дейности и мероприятия. Необходима е и воля за взаимодействие. В противен случай, взаимодействието се реализира формално, а не по същество. В този смисъл, постигането на действителен ефект от взаимодействието зависи от нивото на корупция в съответната сфера: колкото са по-разпространени корупционните практики, толкова по-

ограничена е психологическата нагласа за реализиране на ефикасно взаимодействие.

От теоретична и практическа гледна точка, взаимодействието в сферата на финансовия контрол, в т.ч. в системата на Националната агенция за приходите (НАП), **може да се характеризира като средство за повишаване на неговата ефективност и ефикасността на контролното взаимодействие**, което съдейства за намаляване на финансово-икономическите нарушения и престъпления до степен, в която не застрашават устойчивото икономическо развитие. Но именно в такъв контекст взаимодействието все още не е изследвано у нас.

Във връзка с проект за „Укрепване на капацитета на Прокуратурата на Република България при взаимодействие с контролните органи за противодействие на закононарушенията и престъпленията в защита на обществен интерес и правата на гражданите“ са направени научни изследвания на взаимодействието на финансово-контролните институции в публичния сектор (Крумов и др., 2012). В специализираната литература, обаче, липсват публикации, свързани с взаимодействието в сферата на данъчно-осигурителния контрол. Поради това, целта на настоящата разработка е да се изследва състоянието на взаимодействието в системата на НАП, да се направи характеристика към настоящия момент и да се изведат неговите особености. С оглед на това, последователно ще бъдат разгледани: от една страна, планираните дейности и мероприятия, свързани с взаимодействието в системата на НАП, а от друга страна осъществените.

1. Анализ на планираните дейности и мероприятия, свързани с взаимодействието в системата на НАП.

За целите на настоящото изследване накратко ще бъдат разгледани предвиде-

Управление на ресурси и разходи

ните дейности и мероприятия, свързани с взаимодействието, в Стратегическия план на НАП за периода 2011-2015 г.

Визията на НАП (2011, с.3), посочена в цитирания Стратегически план е: „Модерна и ефективна приходна администрация в услуга на обществото.“ Така заявеният стремеж предполага, че ще се търсят различни начини и средства за повишаване ефективността на приходната администрация, т.е. за реализиране на нейните функции чрез използването на разумно количество ресурси (Донев и др., 2010). (Направена е аналогия с възгледи на проф. Донев относно ефективността на финансовия контрол)

Повишаване ефективността на приходната администрация би могло да се постигне, например, чрез усъвършенстване на управлението и работните процеси, чрез подобряване на технологията и методиката на контрола, чрез повишаване на знанията, уменията и компетенциите на контролните органи и служителите, чрез усъвършенстване на информационната система и информационното осигуряване на данъчно-осигурителния контрол и др. Независимо от това какви конкретни начини и средства за повишаване на ефективността в системата на НАП ще бъдат употребени, взаимодействието винаги съдейства в тази насока, тъй като води до: *улесняване на административната работа* – дава възможност да се споделя изпълнението на сложни и нерутинни задачи, да се обменя информация, да се подобри комуникацията, да се прехвърли извършването на технически функции, освобождаване от плащането на такси; *усъвършенстване на контролната дейност* – става възможно да се иницират контролни действия и да се координира работата на различни контролни органи, да се заимства чужд опит, да се обменят добри практики, да се реализират обучения. Именно поради тези причини в съвременните контролни институции се предприемат

различни действия и мероприятия, свързани с развитие на взаимодействието.

През плановия период 2011-2015 г. дейността на приходната администрация е свързана с непрекъснато и координирано сътрудничество с национални и международни институции. Намеренията на НАП в тази посока са свързани с утвърждаването ѝ като надежден партньор. От изключително важно значение е и поддържането и развитието на партньорски взаимоотношения с държавите членки и институциите на Европейския съюз (ЕС). НАП се стреми към високо ниво на познаване на европейското законодателство, навременен и качествен обмен на данни с цел улесняване на работата ѝ с други приходни администрации, както и осъществяване на съвместни дейности (НАП, 2011). Във връзка с това, за периода 2011 г. – 2015 г. пред НАП са поставени за изпълнение стратегически цели и подцели (в последващото изложение ще бъдат разгледани само онези стратегически цели и подцели, които имат пряко отношение към изследваната проблематика):

Стратегическа цел 1: Събиране на данъци и осигурителни вноски при висока ефективност и ефикасност и стимулиране на доброволното изпълнение.

Подцел 1.2. Повишаване на данъчната и осигурителната култура и общественото разбиране за ролята на НАП чрез: осъществяване на непрекъсната и целенасочена комуникация с обществото и различните групи клиенти; инициране и провеждане на образователни програми за учебни заведения.

Подцел 1.5. Подобряване ефективността на принудителното събиране и управление на дълговете за намаляване на несъбираемите вземания. Във връзка с това, е предвидено подобряване на взаимодействието с публичните вискатели, чрез изготвянето на инструкции за определяне на реда и начините за осъществяване на взаимодействие между НАП и външните институции.

Стратегическа цел 2: НАП – надежен партньор в национален и международен план. Поставянето на тази цел е свързано с разбирането на НАП, че при осъществяването на дейността си тя е в непрекъснато взаимодействие с обкръжаващата среда, както и че за постигането на всичките ѝ останали цели е от ключово значение координираното сътрудничество с институциите и органите на изпълнителната, съдебната и законодателната власт. В този аспект, от съществено значение са и дейностите, свързани с поддържане на регулярни контакти с бизнеса, браншовите и неправителствените организации. Усилията на Агенцията за осъществяването на резултатно взаимодействие в национален и международен план са насочени към разширяване на електронния обмен и достъпа до информация между партниращите организации, както и към активно участие в изграждането и функционирането на електронното управление на страната.

Във връзка с пълноправното членство на България в ЕС произтичат дейности и ангажименти, свързани с процесите на развие на взаимното сътрудничество с държавите членки и институциите на ЕС, като с приоритет са: качеството на обменяната информация, съвместните контролни действия и сключването на двустранни споразумения, целящи повишаване на приходите, подобряване на взаимното сътрудничество и утвърждаването на НАП като надежен партньор.

Подцел 2.1. Резултатно взаимодействие и сътрудничество с националните институции чрез: изграждане на система за измерване ефективността от партньорствата за постигане на правителствените и съответните институционални цели; преглед и актуализиране на действащите регламенти за взаимодействие с партньорите на НАП, в т.ч. разширяване на електронния обмен на информация и осигуряване на достъп до бази данни и

информационни системи на други институции, намаляване на административните трудности и подобряване на бизнес средата; участие в изграждането и подпомагане функционирането на електронното управление на страната чрез електронно правителство; предприемане на действия за преразглеждане плащането на такси от страна на НАП за ползване на информация от други институции; консолидиране на информацията и координация на съвместните действия с другите институции за противодействие на корупцията и намаляване дела на сивата икономика; повишаване на ефективността от работата на националния и местните координационни съвети с представители на НАП, Министерството на вътрешните работи (МВР) и Прокуратурата. Усъвършенстване на сътрудничеството с Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС); компетентно съдействие и сътрудничество на законодателната и съдебната власт; постигане на договореност за предоставяне на информация от Национално сдружение на общините в Република България (НСОРБ) към НАП за сключени проекти, финансирани чрез Европейските фондове с оглед по-добро прогнозиране на приходите и насочване на ресурси; усъвършенстване на взаимодействието с административните съдилища и Върховен административен съд (ВАС), в т.ч. утвърждаване практиката на провеждане на регулярни срещи за обсъждане на въпроси, свързани с установените проблеми и случаите на противоречива съдебна практика.

Подцел 2.2. Резултатно взаимодействие и сътрудничество с държавите членки и институции на ЕС и с други държави. Предвидено е това да се осъществи чрез: развитие на процесите на взаимно сътрудничество и обмен на информация с държавите членки на ЕС и институциите на ЕС; ефикасно участие в многостранни контролни действия с други държави – членки на ЕС; повишаване на степента на познаване

Управление на ресурси и разходи

на законодателството на ЕС във всички области на дейност на администрацията; отстояване на националните интереси в процеса на вземане на решения в институциите на ЕС (изготвяне и защита на национални позиции в работните групи и комитетите към Съвета на ЕС и Европейската комисия); подобряване качеството на информацията и контрола върху отчитането на търговията със стоки и услуги в рамките на Общността; предоставяне на помощ на приходни администрации на страни кандидат-членки на ЕС и други страни; сключване на двустранни споразумения между Република България и други държави за взаимно административно сътрудничество и за разширяване на обхвата на съществуващите споразумения.

Подцел 2.3. Активно партньорство с други организации чрез разработване и прилагане на стратегия за засилено взаимодействие с неправителствени и браншови организации; ефективно функциониране на Консултативен съвет към НАП за подпомагане на единното прилагане на данъчното и осигурителното законодателство и обслужването на клиентите на Агенцията; активно сътрудничество с медиите.

Във връзка с отчитането на постигнатото по втората стратегическа цел са предвидени т.нар. „ключови резултати и индикатори“. Тези, които имат пряко отношение към разглежданата проблематика, са: K17 „Изградена система за анализ на партньорствата“; K18 „Дял на електронен обмен на информация с партньори спрямо общия обем“; K19 „Разработена стратегия за взаимодействие с неправителствени и браншови организации“; K20 „Баланс между изпратените и получените от ЕС молби за информация“; K21 „Брой медийни публикации и участия на НАП, в т.ч. брой изпратени прессъобщения, брой публикации в печатни медии по инициатива на НАП, брой интервюта (в печатни и електронни медии) на експерти от НАП“; K22 „Брой участия на

НАП в многостранни контролни действия с други държави – членки на ЕС, и резултати от тях“.

Стратегическа цел 4: Повишаване на организационната ефективност. Важно място в цялостния план за периода 2011-2015 г. заемат заложените цели по отношение на информационните технологии, свързани с подобряване интеграцията на съществуващите програмни продукти, въвеждането на пълната функционалност на софтуера за управление на приходите, внедряване на управленска информационна система, както и изпълнението на цялостна стратегия за развитие на информационните технологии. С оглед проблематиката на настоящото изследване, при разглеждането на стратегическа цел 4 вниманието ще бъде съсредоточено върху подцел 4.1.

Подцел 4.1. Прилагане на съвременни методи и системи за управление на НАП. В тази насока са планирани: разработване на политика и стандарти за корпоративно-социална отговорност на НАП – позиция на НАП в обществено значими въпроси, в т.ч. социални каузи, устойчиво развитие, използване на енергоспестяващи техника и технологии, разработване на политика за „зелено“ управление на активите и др.; активно участие във форуми и дискусии за развитието и управлението на публичната администрация; въвеждане на механизъм/подход за стимулиране популяризирането и обмена на добри практики в НАП; обмяна на опит със сходни администрации, проучване и внедряване на добри практики (бенчмаркинг).

Извършеното дотук проучване на предвидените дейности и мероприятия в Стратегическия план на НАП за периода 2011-2015 г., свързани с взаимодействието, дава възможност да се направят следните **изводи и обобщения**:

1) *Агенцията осъзнава ролята на комуникацията и образованието за повишаване на ефективността и ефикасността при събирането на данъци и осигурителни*

вноски и за стимулиране на доброволното изпълнение на данъчно-осигурителните задължения.

2) *Предвидено е подобряване на взаимодействието с публичните възискатели*, чрез изготвянето на инструкции за определяне на реда и начините за осъществяване на взаимодействие с оглед усъвършенстване на принудителното събиране.

3) *Осъзнава се, че при осъществяването на дейността си НАП е в непрекъснато взаимодействие с обкръжаващата среда, а във връзка с това и необходимостта от целенасочено взаимодействие и сътрудничество с органите и институциите на изпълнителната, съдебната и законодателната власт; бизнеса, браншовите и неправителствени организации; държавите-членки и институциите на ЕС.*

4) *Взаимодействието и сътрудничеството са насочени към:* подпомагане на единното прилагане на данъчното и осигурително законодателство и обслужването на клиентите на НАП; предоставяне на качествени и адекватни услуги от страна на НАП, както и максимално улеснение при използването им; преразглеждане плащането на такси от страна на НАП за ползване на информация от други институции; разширяване на електронния обмен и достъп до информация между партниращите организации, както и към активно участие в изграждането и функционирането на електронното управление на страната чрез електронно правителство; повишаване качеството на обменяната информация; повишаване на приходите; активно сътрудничество с медиите; утвърждаването на НАП като надежден партньор; намаляване на административните трудности и подобряване на бизнес средата; противодействие на корупцията и намаляване дела на сивата икономика; по-добро прогнозиране на приходите по проекти, финансирани чрез Европейските фондове; компетентно съдействие и сътрудничество на законодател-

ната и съдебната власт; повишаване степента на познаване на законодателството на ЕС във всички области на дейност на администрацията; отстояване на националните интереси в процеса на вземане на решения в институциите на ЕС; подобряване качеството на информацията и контрола върху отчитането на търговията със стоки и услуги в рамките на Общността; предоставяне на помощ на приходни администрации на страни кандидат-членки на ЕС и други страни.

5) *Предвижда се взаимодействието и сътрудничеството да се реализират чрез –* съвместни контролни действия и сключване на двустранни споразумения; консолидиране и обмен на информация, в т.ч. електронен обмен; инициране и провеждане на образователни програми; съвместни контролни действия и сключване на двустранни споразумения; провеждане на регулярни срещи за обсъждане на въпроси, свързани с установените проблеми и случаите на противоречива съдебна практика; участие в многостранни контролни действия с други държави – членки на ЕС; участие във форуми и дискусии; обмен на опит и добри практики (бенчмаркинг).

6) *Във връзка с отчитане постигането на стратегическите цели на НАП са предвидени ключови резултати и индикатори.* Такива, които имат пряко отношение към разглежданата проблематика, например са: изградена система за анализ на партньорствата; дял на електронния обмен на информация с партньори спрямо общия обем; разработена стратегия за взаимодействие с неправителствени и браншови организации; баланс между изпратените и получените от ЕС молби за информация; брой медийни публикации и участия на НАП; брой участия на НАП в многостранни контролни действия с други държави – членки на ЕС и резултати от тях.

7) *Осъзнава се значителната роля на взаимодействието и координираното съ-*

трудничество за постигането на всяка една от заложените стратегически цели и подцели на НАП.

8) В съвременните условия взаимодействието на Агенцията е насочено към нейното модернизиране, например чрез разработване на политика и стандарти за корпоративно-социална отговорност на НАП, т.е. позиция по обществено значими въпроси, в т.ч. социални каузи, устойчиво развитие, използване на енергоспестяващи техника и технологии, разработване на политика за „зелено“ управление на активите и гр.

2. Анализ на осъществяваните дейности и мероприятия, свързани с взаимодействието в системата на НАП.

За целите на настоящото изследване накратко ще бъдат разгледани реализираните дейности и мероприятия, свързани с взаимодействието, отразени в Отчета за дейността на НАП за 2015 г. (НАП, 2015).

Един от приоритетите на Агенцията е поддържането и развитието на партньорствата. В тази насока, НАП се стреми към постигането на съвместимост между информационните системи и разширяване на електронния обмен на информация и сътрудничество с други национални и европейски институции. НАП ползва информация и осъществява обмен на данни с различни държавни институции като Национална здравноосигурителна каса (НЗОК), Национален осигурителен институт (НОИ), Агенция по вписванията (АВ), Гражданска регистрация и административно обслужване (ГРАО) и други. Във връзка с това, НАП си сътрудничи и взаимодейства с другите държавни институции (общините, търговските банки, пощите, Национален статистически институт и АВ), като прилага принципа на служебното начало за осъществяване на електронен обмен на информация, контрол и подпомагане. Така на-

пример, през 2015 г. са сключени споразумения във връзка с електронна услуга на НАП, осигуряваща възможност на служители от други администрации да получават информацията относно наличието или липсата на задължения за конкретно лице. През същата година са въведени електронни услуги, които подобряват взаимодействието на администрацията с клиентите на НАП в рамките на контролните производства. По този начин са връчени на задължените лица актове за прихващане и възстановяване, искания за информация, протоколи, ревизионни доклади и актове; ревизираните лица са подали по електронен път изисканите документи.

През 2015 г. НАП реализира съвместни контролни действия с чуждестранни партньори и различни български контролни институции, както следва: участия в проекти за съвместни контролни действия по покана на приходни администрации на други държави-членки на ЕС, селекция на случаи за многостранна ревизия, изпратени покани до четири държави-членки за стартиране на съвместни контролни действия; по повод установени несъответствия по счетоводни данни и данни от извършени инвентаризации, съвместно с представители на МВР и Държавна агенция за метрологичен и технически надзор (ДАМТН), са извършени повторни проверки на бензиностанции. В хода на проверките са съставени актове за установяване на административни нарушения (АУАН) за некалибрирани съдове и от ДАМТН са запечатани бензино-колонки за некачествен бензин и дизел; след анализ на земеделски производители, по постъпила от Министерството на земеделието информация, че същите са получили ваучери за гориво през 2014 г. по схема на държавна помощ, но няма постъпили данни за част от тях в информационната система „Контрол на горивата“, са извършени проверки и са съставени АУАН; съвместни действия с Агенция „Митници“ и МВР спрямо търговци

на горива, за които има данни за неправомерно ползване на данък върху добавената стойност (ДДС) при вътреобщностно придобиване (ВОП) на течни горива и последващата им реализация на територията на България. Във връзка с това, са извършени ревизии, при които са установени допълнително задължения за ДДС и са deregистрирани по ЗДДС търговци на горива, извършвали ВОП.

За 2015 г. Агенцията отчита дейности и мероприятия, които подобряват взаимодействието ѝ с правоохранителните органи – МВР, ДАНС, Прокуратурата и съвместни действия с Агенция „Митници“, като например: извършени проверки в резултат на активното взаимодействие със структурите на Агенция „Митници“ в областта на борбата срещу данъчните измами и ограничаване на злоупотребите с ДДС и търговията с акцизни стоки; създаден е Междуведомствен координационен център с цел засилване на сътрудничеството между НАП, Агенция „Митници“, МВР, ДАНС и Автомобилна администрация, с оглед идентифициране случаи на контрабанда и злоупотреба с данъци.

През отчетния период са извършени действия, насочени към обмена на информация за рискови вътреобщностни сделки и ранно предупреждение за ДДС измами на територията на ЕС, както следва: разработено е приложение за автоматизирана обработка и анализ на информацията по обмена и идентифицирането на случаи на трансгранични верижни ДДС измами в европейски мащаб с участие на български задължени лица с реална икономическа дейност; обработени са данни за рискови вътреобщностни доставки (ВОД) с получатели български дружества; изпратени са сигнали за данъчни измами с участието на български търговци. Тази информация е сведена до териториалните структури на НАП, с оглед подпомагане селекцията на случаи за анализ и третиране.

През отчетния период е разработен проект на Стратегия за управление на риска от неспазване на данъчното и осигурителното законодателство. Проектът е реализиран с участието на експерти от данъчни администрации от държавите-членки на ЕС, които са водещи в сферата на управлението на риска. През 2015 г. са влезли в сила нови спогодби за избягване на двойното данъчно облагане (СИДДО) с Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, с Кралство Норвегия и с Румъния. Подписано и ратифицирано от българска страна е Споразумение между България и Гърция за обмен на данъчна информация.

През декември 2015 г. представители на Секретариата на Глобалния форум за прозрачност и обмен на информация за данъчни цели към Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) са посетили България за предварителна проверка и оценка, като част от многостепенна проверка, на която ще бъде подложена НАП по повод на присъединяването си към Глобалния форум.

На 26.10.2015 г. в Страсбург е подписана и ратифицирана от Народното събрание на Република България многостранна Конвенция за взаимно административно сътрудничество по данъчни въпроси. Тя създава правна възможност на данъчните администрации на повече от 90 държави да си съдействат в случаите на укриване на данъци или заобикаляне на данъчното облагане, в резултат на което страната ще може да получава данъчна информация от почти всички офшорни юрисдикции, както и от много други държави, с които няма сключени спогодби за избягване на двойното данъчно облагане или друг инструмент за административно сътрудничество. През годината е подготвено и присъединяването на България към многостранното Споразумение за автоматичен обмен на информация между компетентните органи

Управление на ресурси и разходи

за финансови сметки – Common Reporting Standard (CRS), в основата на който са разпоредбите на американския закон FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act). Присъединяването на страната към двата многостранни международни договора ще даде възможност за участие в общата борба срещу трансграничното укриване на данъци, отклонението от данъчно облагане и данъчните измами.

В изпълнение на международни ангажменти през отчетния период е осъществяван обмен на информация с чуждестранни юрисдикции за осигуряване на необходимите данни за борбата срещу укриването на данъци и „прането на пари“ (във връзка с Директива 2011/16 ЕС относно административното сътрудничество в областта на прякото данъчно облагане); осъществен е обмен на информация относно получени доходи от лихви от български местни лица по авоари в чуждестранни банки; същевременно България е изпратила данни за доходи от лихви (спестявания) за местни лица на държави – членки на ЕС, по депозити в български банки (във връзка с Директива 2003/48/ЕО на Съвета на ЕС от 3 юни 2003 г. относно доходите от спестявания под формата на лихвени плащания). Също така, служители от НАП са участвали в заседания на работни групи към Европейската комисия (ЕК) и Съвета на ЕС и съвместен форум по въпроси на трансферното ценообразуване.

През отчетния период НАП е осъществила административно сътрудничество и обмен на информация с приходните администрации на държавите-членки на ЕС в сферата на ДДС и събиране на публични вземания:

а) Резултати, свързани с административното сътрудничество и обмена на информация в областта на ДДС:

- **противодействие на отклоненията от облагане с ДДС** – анализират се схеми на отклонение от данъчното облагане и

се идентифицират основните участници в тях;

- **двустранно споразумение с Румъния за засилване сътрудничеството в областта на ДДС** – регулярно се осъществява и двустранен обмен на информация за български, респ. румънски физически лица, които участват в управлението, или са собственици на румънски или български дружества;
- **други форми на административно сътрудничество** за противодействие на измамите с ДДС на територията на ЕС, например: обмен на информация с Гърция, Румъния, Унгария и Латвия; получаване на информация за регистрираните за целите на ДДС в други държави-членки български задължени лица, както и за ефективно възстановения ДДС на български лица от страна на данъчните администрации на страни в ЕС; обмен на информация за нови превозни средства, доставени от регистрирани по Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС) лица на данъчно незадължени лица от други държави-членки; извършване на многонационална ревизия с участието на данъчните администрации на Румъния, България, Полша, Унгария, Великобритания, Кипър, Хърватия, Чехия, Белгия, Люксембург, Франция, Италия и Словакия;
- **Контрол на разминаванията между ВОД и ВОП и поддържане на системата VIES за обмен на информация за ДДС при сделки в ЕС;**
- **Администриране и развитие на системата VAT Refund** – изпраща се структурирана статистическа информация до държавите-членки на ЕС за възстановения ДДС през годината на техни задължени лица;
- **Изграждане на система MOSS (mini-one-stop-shop) в НАП** – от началото на 2015 г. в България, както и в рамките на целия ЕС, е въведена промяна в начина на

облагане с ДДС на доставки на далекосъобщителни услуги, услуги за радио- и телевизионно излъчване или услуги, извършвани по електронен път от данъчно задължени лица от ЕС, които не са установени в държава-членка на потребление на услугите, но са установени в друга държава-членка на ЕС, с цел облекчение на доставчиците, което представлява административна услуга от типа „обслужване на едно гише“ (One-Stop-Shop).

б) Резултати от обмяна на информация, във връзка с административното сътрудничество в областта на събирането на публичните вземания през 2015 г.:

- увеличил се е броят на обработените искания за взаимна помощ от държави-членки на ЕС, като събраните задължения от други държави – членки на ЕС, в полза на НАП са повече отколкото събраните суми от НАП за държави-членки на ЕС;
- продължило е развитието на портала за електронни услуги, предназначени за външни институции (МВР, Агенция „Митници“ и др.);
- на външни институции са предоставени: отчети за събраните приходи от НАП на Министерство на финансите (МФ), НОИ, НЗОК и Фонд „Гарантиране вземанията на работници и служители“ (ФГВРС); данни за приходите от хазартна дейност по видове игри на Държавна комисия по хазарта (ДКХ); данни за предоставените държавни помощи на Министерство на земеделието и храните (МЗХ); ежедневно е представяна на МФ оперативна информация за приходите и очаквано изпълнение за годината; информация в отговор на поставени въпроси от Сметна палата относно одита за администриране на приходите за Държавно обществено осигуряване (ДОО) и НЗОК през 2014 година.

През 2015 г. е изпълнен проект „Повишаване на административния капацитет

на НАП в превенцията и разследването на финансови измами, засягащи системата на собствени ресурси на ЕС“, като част от програма „Херкулес“ III на Европейската комисия, чрез Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ). В проекта са участвали и експерти от румънската и гръцката приходни администрации. През годината, също така, са изготвени и подадени три проектни предложения (Подготвени са следните проектни предложения: „Сравнителен анализ между правните уредби и административните практики на приходните администрации в България, Унгария, Румъния и Италия при контрола върху трафика на рискови стоки, товари и транспортни средства за данъчни цели“; „Сравнителен анализ между правните уредби и административните практики на приходните администрации в България, Унгария, Румъния и Италия при контрола върху трафика на рискови стоки, товари и транспортни средства за данъчни цели“; „Подобряване на техническата обезпеченост и капацитета на Националната агенция за приходите за осъществяване на фискален контрол и компютърни разследвания“), средствата за изпълнението на които са осигурени съвместно от ЕС и от НАП чрез частично съфинансиране.

Предприети са и мерки за повишаване разпознаваемостта на НАП в международен план, като например: подготвено е участието на представители на НАП в годишна среща на ръководителите на данъчните администрации на държавите-членки на ЕС (т.нар. Г-28) в Будапеща през 2015 г., на която е представена кандидатурата на България за домакин на Г-28 през 2017 г.; изпълнителният директор на НАП е взел участие в 19-та Генерална асамблея на Вътрешноевропейската организация на данъчните администрации (ЙОТА). По препоръка на Световната банка през 2015 г. в НАП са организирани: работно посещение на представители на приходната администрация на Бангладеш с цел усвояване на

Управление на ресурси и разходи

водещи добри практики от НАП; работно посещение на двамата ръководни експерти от Националната агенция за данъчна администрация (НАДА) на Румъния с цел заимстване на добри практики от НАП в областта на информационните технологии, реинженеринг на бизнес процеси, управление на проекти и планиране на данъчната реформа.

С оглед подобряване на взаимодействието през 2015 г. са *организирани участия в международни мероприятия*, вкл. по линия на ЕК, Съвет на ЕС, Вътрешноевропейска организация на данъчните администрации (ЙОТА) и „Фискалис“; *съгласувани са законопроекти, изготвени са отговори на запитвания и въпросници от чуждестранни лица и институции*, в т.ч. по линия на ЕК, ОИСР, МФ, ЙОТА, Постоянното представителство (ПП) на България в ЕС, програма „Фискалис“ и мрежата „Солвит“ и др.; *осъществени са външни комуникации с* – Асоциация на индустриалния капитал в България (АИКБ), Българска търговско-промишлена палата (БТПП) и синдикатите в България за съвместна кампания "Пари в плик", посветена на борбата със сивата икономика и плащане на заплати „под масата“.

Извършеното проучване на Отчета за дейността на НАП за 2015 г. дава възможност да се направят следните **изводи и общения**:

1) *Агенцията е осъществила редица дейности и мероприятия, свързани с взаимодействието, които имат отношение към основните етапи на финансово-контролния процес (подготовка, осъществяване и приключване) или към финансово-контролната дейност като цяло:* а/ взаимодействие при подготовката, осъществяването и приключването на финансовия контрол – предоставяне на информация на външни институции; информационен обмен; обмен на опит и добри практики; многостранни ревизии и съвместни контролни действия; инициране на конкретни контролни дейст-

вия (например, проверки и ревизии); координация на контролни органи и структури за идентифициране на нарушения и измами (например, случаи на контрабанда и злоупотреба с данъци); връчване и предоставяне на документи и книжа по електронен път в хода на контролни производства; б/ взаимодействие, във връзка с реализирането на цялостната финансово-контролна дейност на НАП (извън конкретните контролни производства при осъществяване на проверки и ревизии) – организирани участия в международни мероприятия; присъединяване на България към многостранната Конвенция за взаимно административно сътрудничество по данъчни въпроси; подписване на СИДДО; съгласуване на законопроекти, изготвяне отговори на запитвания и въпросници от чуждестранни лица и институции; осъществяване на външни комуникации (пресконференции и срещи).

2) *Лицата, органите и институциите, с които е осъществено взаимодействие, са:* клиентите на НАП; правоохранителните органи – МВР, ДАНС, Прокуратурата, Агенция „Митници“; ДАМТН; ФГВРС; Автомобилна администрация; Министерството на земеделието; НЗОК, НОИ, АВ, ГРАО; общините, търговските банки, пощите, НСИ и Агенция по вписванията; АИКБ, БТПП и синдикатите в България; приходните администрации на държави-членки на ЕС; Секретариатът на Глобалния форум за прозрачност и обмен на информация за данъчни цели към ОИСР; Европейската комисия, ОЛАФ и Съвета на Европейския съюз; Вътрешноевропейската организация на данъчните администрации (ЙОТА); Световната банка.

3) *НАП се стреми към разширяване на служебното начало и партньорските отношения.* По този начин, реализирането на принципа „Служебно начало“ (при осъществяване на електронен обмен на информация, контрол и подпомагане) оказва съществено влияние за подобряване на взаимодействието.

4) *Взаимодействието се осъществява в следните насоки:* управление на риска; рискови вътреобщностни сделки и ранно предупреждение за ДДС измами на територията на ЕС; възстановяване на ДДС (VAT Refund); административна услуга тип „обслужване на едно гише“ (One-Stop-Shop) за предприятия от държави-членки на ЕС; електронни услуги на администрацията; избягване на двойното данъчно облагане и обмен на данъчна информация; борба срещу трансграничното укриване на данъци, отклонението от данъчно облагане, данъчните измами и „прането на пари“; административно сътрудничество в областта на прякото данъчно облагане; доходи от спестявания под формата на лихвени плащания; трансферно ценообразуване; превенция и разследване на финансови измами, засягащи системата на собствени ресурси на ЕС; контрол върху трафика на рискови стоки, товари и транспортни средства за данъчни цели и осъществяване на фискален контрол и компютърни разследвания на територията на ЕС; повишаване разпознаваемостта на НАП в международен план; председателство от България на Съвета на ЕС; информационни технологии, реинженеринг на бизнес процесите, управление на проекти и планиране на данъчната реформа; събиране на публичните вземания; борба със сивата икономика и плащане на заплати „под масата“.

5) *Налице е стремеж към разширяване на сътрудничеството между НАП и данъчните администрации на страни, с които няма подписани СИДДО* – за разкриване на данъчни нарушения и измами, в т.ч. свързани с офшорни юрисдикции, чрез присъединяването на България към многостранната Конвенция за взаимно административно сътрудничество по данъчни въпроси.

6) Дейностите и мероприятията, свързани с взаимодействието, са осъществени: със собствени средства, финансиране или съфинансиране по международни програми и проекти на ЕС.

7) *Взаимодействието е осъществено под формата на:* информационен обмен; предоставяне на информация; предоставяне и връчване на документи и книжа по електронен път; обмен на добри практики; съвместни контролни дейности (в т.ч. многонационални ревизии); инициране на проверки и ревизии; разработване на съвместни проекти.

8) *Взаимодействието е реализирано чрез следните средства:* електронни услуги и комуникация; ратифициране на спогодби (СИДДО) и споразумения; разработване на инструкции; участие във форуми; присъединяване към конвенции; участия в заседания на работни групи; взаимна помощ при събиране на публични вземания; участие в обучения, стажове и срещи; работни посещения; организиране на пресконференции.

Заклучение

В резултат на извършеното изследване на състоянието на взаимодействието в системата на НАП към настоящия момент може да се направи следната *характеристика*: взаимодействието приоритетно се осъществява с държавите-членки на ЕС и е насочено главно към управлението на риска, нарушенията и измамите с ДДС; взаимодействието с останалите органи и институции в системата за финансов контрол (Агенция за държавна финансова инспекция, Сметна палата, вътрешен одит в публичния сектор, независим финансов одит), както и с научните и образователните институции (Българска Академия на науките и икономическите университети) е ограничено или липсва; взаимодействието в рамките на нашата страна се осъществява главно с МВР, ДАНС, Прокуратурата и Агенция „Митници“; взаимодействието не е насочено към нарушенията и измамите с обществените поръчки; взаимодействието в сферата на нарушенията и измамите със средства от ЕС е ограничено; взаимо-

Управление на ресурси и разходи

действието се реализира основно под формата на информационен обмен, предоставяне на информация и участие в международни мероприятия по линия на ЕК, Съвет на ЕС, ЙОТА и „Фискалис“.

Направеният преглед на специализираната литература, анализът на стратегическия план за периода 2011-2015 г. и на отчета за дейността за 2015 г. на НАП дават възможност да се изведат *особеностите на взаимодействието в сферата на НАП*:

- реализира се въз основа на определена нормативна база (законови, споразумения, спогодби, инструкции, конвенции и др.), която определя рамката на законосъобразните дейности и мероприятия и чрез различни средства като: електронни услуги и комуникация; работни посещения; организиране на пресконференции и др.;
- може да се осъществява между субекта и обекта на контрол (например, НАП и клиентите на Агенцията), между самите субекти на контрол (например, НАП и Агенция „Митници“), с органите на законодателната, съдебната и изпълнителната власт; с бизнеса, браншовите и неправителствените организации; с държавите членки и институциите на ЕС, както и с институции и организации извън него;
- осъществява се под формата на: информационен обмен; предоставяне на информация; предоставяне и връчване на документи и книжа по електронен път; обмен на добри практики; съвместни контролни дейности (в т.ч. многонационални ревизии); инициране на проверки и ревизии; разработване на съвместни проекти;
- основните положителни ефекти от взаимодействието са: а/ улесняване на контролната дейност – дава възможност да се обединяват усилията при изпълнение на сложни и нерутинни задачи, да се обменя информация, да се подобрява

комуникацията, да се прехвърля изпълнението на технически функции, да се освобождава от такси; б/ усъвършенстване на контролната дейност – става възможно да се сезират контролни органи и да се иницират контролни действия, да се координира работата на различни контролни органи, да се подобрява нормативната база, да се заимства чужд опит, да се обменят добри практики, да се реализират обучения;

- освен че се осъществява на всеки един етап от контролния процес – подготовка, осъществяване и приключване (например, чрез обмен на информация, опит и добри практики, провеждане на съвместни проверки и ревизии), взаимодействието, също така, обхваща редица дейности и мероприятия извън контролния процес (в рамките на конкретни проверки и ревизии), които имат отношение към контролната дейност като цяло, например – подготовка на конвенции за взаимно административно сътрудничество, спогодби, споразумения и законопроекти; осъществяване на пресконференции и срещи;
- съществено влияние върху резултата от неговата реализация оказват волята и психологическата нагласа на страните, които се деформират в условията на корупция;
- представлява средство за повишаване ефективността на контрола и ефикасността на реализираното контролно въздействие;
- често е непосредствено свързано с приложението на принципа „Служебно начало“ в контролната дейност, например при извършване на повторни проверки и ревизии, при сезиране на други контролни органи относно установени нарушения, при информационен обмен и предоставяне на информация и др.
- винаги предполага осъществяването на комуникация между страните.

Цитирани източници:

Донеv, К., Ж. Герджиков и Р. Димитрова, , 2010. Теория на финансовия контрол. Варна, Академично издателство „Наука и икономика“, с. 106.

(Donev, K., Zh. Gerdzhikov i R. Dimitrova, 2010. Teoria na finansovia control. Varna, Akademichno izdatelstvo "Nauka i ikonomika", s. 106)

Томов, Й., 2002. Теория на контрола и одита. Свищов, Академично издателство „Ценов“, с. 301-311.

(Tomov, Y., 2002. Teoria na kontrola i odita. Svishtov, Akademichno izdatelstvo "Tsenov", s.301-311)

Крумов, К., П. Димитров и С. Костова, 2012. Организационни, методически и правни аспекти на взаимодействиеето на финансовите контролни институции в публичния сектор на Република България. *Диалог, Извънреден тематичен I*. [online] Available at: <https://scholar.google.bg/citations?view_op=view_citation&hl=bg&user=gmRmcNQAAAAJ&citation_for_view=gmRmcNQAAAAJ:W7OEmFMy1HYC> [Accessed 16 February 2017].

(Krumov, K., P. Dimitrov i S. Kostova, 2012. Organizatsionni, metodicheski i pravni aspekti na vzaimodeystvieto na finansovite kontrolni institutsii v publiclniya sector na Republika Balgariya. *Dialog, Izvanreden tematischen I*.

[online] Available at: <https://scholar.google.bg/citations?view_op=view_citation&hl=bg&user=gmRmcNQAAAAJ&citation_for_view=gmRmcNQAAAAJ:W7OEmFMy1HYC> [Accessed 16 February 2017].)

НАП, 2011. Стратегически план на НАП за 2011 г.-2015 г. [online] Available at: <<http://www.nap.bg/search?searchText=%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8+%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD>> [Accessed 16 February 2017].

(NAP, 2011. Strategicheski plan na NAP za 2011g.-2015g. [online] Available at: <<http://www.nap.bg/search?searchText=%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8+%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD>> [Accessed 16 February 2017].)

НАП, 2015. Отчет за дейността на НАП за 2015 г. [online] Available at: <<http://www.nap.bg/search?searchText=%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD+%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82>> [Accessed 16 February 2017].

(NAP, 2015. Otchet za deynostta na NAP za 2015 g. [online] Available at: <<http://www.nap.bg/search?searchText=%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD+%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82>> [Accessed 16 February 2017].)