

ПАКЕТ ОТ МЕРКИ ЗА БОРБА СРЕЩУ СИВАТА ИКОНОМИКА

Реализирането на тези съществени мерки е базирано на основната цел за поддържане на макроикономическа стабилност и като неразделна част от нея борбата със сивата икономика и защитата на интересите на държавата и добросъвестните граждани.

Пакетът от мерки включва:

Създаване на Служба за фискални разследвания
Борба срещу продажбата на акцизни стоки с фалшив бандерол или стоки без бандерол;
Създаване на Национална агенция по приходите
Повишаване на митническия и данъчния контрол и дисциплина;
Намаляване на измамите, свързани с източване на ДДС;
Борба срещу разпространението на нелегален софтуер.
Въвеждане на програмно бюджетирание
Създаване на Център за сигнали и информация

I. Предстоящи мерки

1. Създаване на Служба за фискални разследвания
Мотивите за създаването на Службата за фискални разследвания са нарастващите случаи на данъчни измами и укриване на данъци, извършвани от лица, чиито деяния могат да се квалифицират като престъпления по Наказателния кодекс (напр. доходи от престъпна дейност и др.).
При осъществяване на дейността си очакваме Службата да осигури по-висока степен на ефективност на защита на обществото от престъпни посегателства и предотвратяване на отклонения от данъчно облагане. Това ще се реализира в две посоки – административна и наказателна. В административната залагаме на ограничаване на щетите нанесени на бюджета и данъкоплатците, а в наказателната - събиране на безспорни доказателства с цел ускоряване на наказателно разследване.

По конкретно задачите са:

- Разследване на фискални (които се отнасят до всички данъци, дългове, вноски за хазната) измами, предимства и облаги, осъществявани от лице или групи лица, персонализирани - по субекти или стратегически- по материя, тема или закон;
- Разкриване, събиране, обработване, ползване и предоставяне по определен законов ред на информация - от и за данъчни, митнически и полицейски (правораздавателни) органи;
- Сътрудничество с други служби за разследвания, където са необходими специализирани познания.

За да се реализират тези задачи Службата трябва да има и определени функции и правомощия, като:

Специализиран контрол – да извършват данъчни проверки и да издават данъчни ревизионни актове (ДРА) при особени случаи. Случаите, в които ще се реализират тези правомощия, са ограничени (като контингент лица), ясно дефинирани и разграничени от общите правомощия на данъчните органи;

Правомощия по наказателното производство (криминално разследване) – досъдебно разследване или бързо полицейско производство. Това следва да е възможно, както след приключило производство по издаване на ДРА или едновременно с него, така и независимо от производството по издаване на ДРА.

Не следва да има алтернативност- административно или наказателно производство, а по скоро случаи, в които административното преминава в наказателно.

Правомощия по криминални разследвания - органите на Службата да извършват дейност по осъществяване на досъдебно разследване в наказателния процес, която се провежда под формата на дознание или бързо полицейско производство. Службата би трябвало да ползва всички способности за събиране и проверка на доказателства по чл.116 от НПК – разпит, оглед, претърсване, изземване, експертиза, следствен експеримент, разпознаване на лица и предмети. Органите на Службата ще вземат решенията си по вътрешно убеждение, основано на всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по делото като се ръководят от закона. Ще основават решенията си върху доказателствените материали, които се събират и проверяват лично /чл.9, чл.16, ал.1 и чл.17 от НПК/ .

Успешното разследване на данъчните престъпления в значителна степен зависи от безпроблемното ползване на информацията, набрана, събрана и съхранявана от Министерство на финансите, респективно данъчната администрация.

Предвиждаме служителите на Службата да извършват разследвания на точно определени престъпни състави – престъпления против данъчната и осигурителната системи. Ако в процеса на разследване дознател от службата за фискални разследвания събере данни и за друго престъпление извън неговата компетентност, незабавно следва да уведоми прокурора под чието непосредствено ръководство провежда дознанието.

Нашите следващи стъпки за осъществяване на тази мярка са:

Създаване на специален закон, уреждащ основните принципи на дейността, структурата, устройството на Службата, правата и задълженията на органите на службата;

Изменения в Наказателно-процесуалния кодекс и Данъчния процесуален кодекс;

Закона за специалните разузнавателни средства;

Наказателен кодекс – обособяване на престъпленията против данъчната и осигурителната системи в самостоятелна глава.

2. Борба срещу продажбата на акцизни стоки с фалшив бандерол или стоки без бандерол

□ Въвеждане на нови образци на бандероли за тютюневите изделия и алкохолните напитки. Целта е да се пресече незаконната търговията с фалшиви бандероли. Създаване на изцяло нови защити, включително на визуална защита на бандерола – холограмна лента (подобна на тази на банкнотите) и по този начин да се повиши сигурността на крайните търговци и на клиентите, както и да гарантира прозрачността и легалността на този вид търговия и производство.

Данъчните органи през периода 01.01.2001 г. – 30.04.2003 г. са извършили общо около 294 000 проверки на обекти за търговия, складиране и съхраняване на спиртни напитки и тютюневи изделия. При тези проверки са иззети в полза на държавата около 656 000 бутилки със спиртни напитки (за 2001 година – 210 000 бутилки с фалшиви бандероли, за 2002 – 350 000, за 2003 – 100 000) и 135 000 кутии с цигари без бандерол или облепени с фалшив бандерол и са наложени санкции в размер на 740 000 лева. Всички големи нарушители, установени в резултат на проверките, са предадени на Прокуратурата, като до момента нямаме информация за образувано следствено дело.

На базата на отчетените резултати от дейността на контролните органи министърът на финансите даде съгласие на 05.09.2002 година за нов дизайн и нови форми на защита на бандеролите за тютюневи изделия и спиртни напитки. Въз основа на това и след съответната подготовка на 06.12.2002 г. е стартирана процедура, която вече приключи, за избор на доставчици на материали, свързани с изработката на бандеролите. Целта ни е от 1 януари 2004 г. да са валидни само новите бандероли.

□ Закриване на безмитните магазини - да се изключат от районите за безмитна търговия зоните на шосейните гранични контролно-пропускателни пунктове и пристанищата. Остават само обектите за безмитна търговия, намиращи се в зоните на ГКПП на международни гари и летища, салоните за пътници на борда на самолетите в международен рейс, както и в международните пътнически влакове, където преминаващите държавната граница удостоверяват своята дестинация с билет или друг аналогичен документ. Един от основните източници на акцизни стоки за вътрешния пазар, продаващи се нелегално без бандерол, е безмитната търговия.

При извършени проверки в края на 2002 г. и началото на 2003 г. на търговски обекти, лицензирани за безмитна търговия, се установиха нарушения на данъчното законодателство, свързани със съхранението и продажбата на цигари без задължителния надпис “DYTU FREE” като са иззети 5000 кутии цигари. Установиха се и нарушения за неиздаване на фискални бонове. При изваждането на периодичните отчети от фискалната памет на проверените обекти за безмитна търговия се установи, че дневния оборот от продажби на цигари е над 100 000 кутии. При проверка, извършена съвместно с мобилни митнически групи беше установено, че 6000 кутии цигари се пренасят от две лица, които дори не са имали печат на паспортите си за влизането в района на тези магазини.

На 13.01.2003 г. министърът на финансите възложи проверка на обектите за безмитна търговия, разположени в зоните за митнически контрол на аерогарите, в зоните на шосейните гранични контролно-пропускателни пунктове /ГКПП/, разположени на територията на свободните зони в градовете Русе, Видин и Свиленград.

Към момента, дейност като безмитни оператори осъществяват 16 дружества. За 2000 г. те са реализирали приходи от дейността си в размер на 251 085 204.00 лева, като внесенят данък върху печалбата за същата година е 6 926 406 лева. За 2001 г. дружествата са реализирали приходи в размер на 338 010 246.00 лева, като внесенят данък върху печалбата за същата година е 9 346 759 лева. За 2002 г. дружествата са реализирали приходи в размер на 344 527 053 лева, като внесенят данък върху печалбата за същата година е 9 361 902 лева.

Безмитните оператори са реализирали ежегодно в обектите си за безмитна търговия огромни обороти, изразяващи се в милиони долари, германски марки и евро. В процеса на текущото счетоводно отчитане, всяко търговско дружество отчита приходи и разходи, които са резултат от всички дейности на дружеството (не само от дейността като безмитен оператор). По този начин финансовият резултат за годината, а това означава и данъчното облагане, се деформира, тъй като върху резултатите за текущата година оказват влияние и такива от минали години, както и загубите от другите дейности.

При съпоставяне на касовите обороти от дейността на валутните оператори в обектите за безмитна търговия и броя на преминалите пътници през съответния Граничен контролно-пропускателен пункт, се налага извода, че между оборотите и пътничопотока не съществува пряка зависимост. На практика е невъзможно да се контролира дали лицата, извършили покупки в обектите за безмитна търговия пресичат държавната граница.

Налице са нереални касови обороти, които са реализирани не само от текущите дневни продажби, а най-вероятно и от продажби под формата на търговия на едро, което не отговаря на условията за продажба на стоки от валутните оператори в обектите за безмитна търговия.

3. Създаване на Национална агенция за приходите

Цел: оптимизиране на разходите по събирането, балансирано с подобряване на качеството на обслужване на данъкоплатците, чрез:

- По ефективна борба с корупцията
- Подобряване на ефективността на ревизиите
- Изграждане на алтернативни канали за плащане, подаване на декларации и получаване на информация
- Намаляване на времето за обслужване на данъкоплатците, но не за сметка на качеството на услугата.
- Намаляване на разходите за сграден фонд и съответните режийни разходи за поддръжка на разпръснатата структура
- Предоставяне на информация и данъчни документи чрез Интернет
- Усъвършенстване на организацията на труда и намаляване на условията за генериране на корупция.
- Включване на зелен телефон за данъчни консултации, въпроси и отговори
- Откриване на салон с подобрен интериор и разпределение (фронт офис)

- Подобрена външна комуникация към различните целеви групи.

От 1 юли 2003 г. стартира пилотният проект по функционирането на Националната агенция по приходите в гр. Бургас. С реализирането му ще се оцени на практика заложеното като административни функции, права и задължения и ще може своевременно да се внесат изменения в начина на работа вътре в администрацията и към данъкоплатците, за да се сведат до минимум вероятността от грешки или неправилно планиране.

- Другата мярка е свързана със закона за акцизните складове. Новите моменти в закона ще са свързани с ограничаване обхвата на стоките, обект на облагане с акциз - обект на облагане са: бира, вина, други ферментирани напитки, междинни продукти, етилов алкохол, тютюневи изделия и минералните масла. Въвеждат се нови понятия – складодържател, акцизен склад, режим на отложено плащане на акциз и други. Производството на акцизни стоки ще се извършва само в акцизен склад от лицензиран складодържател, а движение на акцизните стоки под режим на отложено плащане на акциз ще се осъществява между акцизните складове.

4. Създаване на Център за сигнали и информация. Електронна търговия – обществен контрол върху дейността на органите към министерство на финансите.

Инициран е процес на създаване на единен комуникационен център (Call Center) за Министерство на финансите и второстепенните разпоредители с бюджетни кредитите към министъра на финансите.

Чрез него централизирано ще се приема информация от гражданите за:

- Сигнали за корупция; неизпълнение на задълженията на служителите в администрацията, които ще се обработват от инспектората на министерството;

- Запитвания по оперативни въпроси свързани с дейността на администрацията; справки и информация за дейността на администрацията, на които ще дават информация и отговори на поставените въпроси съответната административна единица отговорна дадения процес.

Инициран е проект за създаване на възможността за използването на Интернет, чрез изграждането на WEB портал (страница) за управление на процеса по реализация на:

- Организиране на обществени поръчки по Наредбата за възлагане на обществени поръчки, под праговете, определени в чл. 7, ал. 1 от ЗОП;

- Оптимизиране на техническите задания за предмета на поръчките;

- Участие по електронен път на фирмите изявили желание за участие в процедурите;

- Класиране на предложените оферти и пр.

Целта е да се създадат отношения на доверие с доставчиците на стоки и услуги и избягване на субективността при избора на доставчик, и оптимизиране на взаимоотношенията с администрацията.

5. Програмно бюджетирание – оптимизиране на разходната част на бюджета – прозрачност на държавните разходи.

Какво е програмно бюджетирание – всяко министерство трябва да има стратегическа политика, тази политика се реализира от програми, а всяка програма се осъществява от мерки. При съставянето на съответния бюджет всяка мярка, а оттам и всяка програма се остойностяват, за всяка от мерките, съответно програмите се прави оценка на изпълнението на базата на ключови индикатори, като на базата на оценката се преценява ефективността ѝ и може да се вземе адекватно решение как да се продължи в бъдеще.

Основното предимство на програмното бюджетирание се корени в прозрачността, която се постига по отношение на това за какво се изразходват парите на данъкоплатците.

Анализите на програмите, чрез които министерствата осъществяват своята политика, ще дадат възможност за по-ефективно разпределение на ресурсите, както между, така и в рамките на самите министерства.

За да се улесни оценяването на ефикасността на програмите при постигането на желаните резултати, в програмния бюджет са включени така наречените “показатели за изпълнение”. Тук правим разграничение между програмни показатели за изпълнение, отчитащи успеха на цялостната програма, и административни показатели за изпълнение за конкретния разпоредител с бюджетни кредити, показващи доколко успешен е приносът му в постигането на главната цел.

II. Настоящи мерки

6. Повишаване на митническия и данъчния контрол и дисциплина

Министерство на финансите реализира следните програми за повишаване на събираемостта на ДДС и акцизи при внос и на територията на страната:

Към Агенция “Митници” работи английска консултантска фирма с дългогодишен опит зад гърба си с цел повишаване на вътрешната дисциплина и оптимизиране на работата и оттам да се повиши събираемостта:

Въвеждане и функциониране на инструмента мобилен митнически контрол:

- законодателни и административни предпоставки за неговото осъществяване;

- към настоящия момент функционират 10 мобилни екипа

При внос ДДС и акцизи от 1 януари 2003 г. те вече се заплащат в банката, обслужваща митническата администрация. До 1 януари 2003 г. митническата администрация не можеше в реално време да получи потвърждение за извършеното плащане към бюджета);

Разширяване правомощията на митническите органи за разследване на престъпления против митническия режим – квалифицираната контрабанда и отклонението от транзит по Наказателния кодекс. Тези правомощия се регламентират в Наказателно-процесуалния кодекс, чиито промени бяха току-що приети от Народното събрание.

- Преструктуриране с цел обособяване на звената по митническото разузнаване и тези, осъществяващи функции по разследване на митническите нарушения и престъпления.
- Предприемане на административни мерки, насочени към засилване на експортния контрол върху оръжията и стоките с възможна двойна употреба:
 - заповед, с която административно са ограничени митническите учреждения, компетентни за въвеждане, напускане и поставяне под режим или направление на оръжие и на стоки и технологии с възможна двойна употреба;
- Участие на Агенция “Митници” в създаването на контактен център за сътрудничество с органите на Европейската служба за предотвратяване на измамите (OLAF).
- Усъвършенстване функционалността на рисковия анализ и селективността при осъществяване на митническия контрол, включително и по електронен път.
- Развитие на функционалността на Българската интегрирана митническа информационна система (БИМИС)
 - По-ефективно използване на механизмите на двустранното и многостранното международно сътрудничество в борбата за разкриване и предотвратяване на митническите и валутни нарушения и престъпления.
- Разширяване на хоризонталните връзки с правозащитните и други държавни органи, чрез сключване на редица споразумения за взаимодействие и тяхното практическо прилагане.
- Подобряване ефективността на митническия контрол за противодействие на нелегалния трафик на наркотични вещества и прекурсори, чрез информатизиране на процесите.
- Подобряване на инфраструктурата на ГКПП на територията на страната и модернизиране на специализираното техническо оборудване, необходимо за осъществяване на ефективен митнически контрол.
- Ефектът от тези мерки може да се види от отчетите за изпълнението на приходите.

7. Намаляване на измамите, свързани с източване на ДДС

- Въведе се ДДС сметка, като плащанията по ДДС за суми над 1000 лева задължително се заплащат по банков път. Източването на ДДС е проблем от особена важност за България, намирането на механизми за противодействие не е никак лесно и ефекта от действията не може да се усети веднага. Въпреки това в рамките на три месеца ефектът е :
 - Намаляване измамите с ДДС 3 пъти;
 - ДДС сметката повлия върху резултатите на фирмите, които не са големи данъкоплатци, като е намалила с около 17% декларирания ДДС за възстановяване и увеличила с 16% декларирания ДДС за внасяне.

8. Борба срещу разпространението на нелегален софтуер

Засилени са проверките от страна на данъчната администрация във връзка с промените в ДПК, даващи права за контрол. В резултат на извършените проверки през периода 01.10.2002 г. – 30.04.2003 г. в гр.София, гр.Пловдив и гр.Варна са иззети над 25 000 бр. оптични носители на информация с нелегален произход. Всички преписки са предадени на Прокуратурата. Крайни разпространители на нелегален софтуер са основно физически лица и фирми фантоми.