

**ЕДИННА НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ
ЗА
ПОВИШАВАНЕ НА СЪБИРАЕМОСТТА НА
ПРИХОДИТЕ, СПРАВЯНЕ СЪС СЕНЧЕСТАТА
ИКОНОМИКА И НАМАЛЯВАНЕ НА
РАЗХОДИТЕ ЗА СПАЗВАНЕ НА
ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО**

2015 - 2017 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение

Цел и стратегически цели

Част 1 - Справяне със сенчестата икономика

Анализ на съществуващото положение

Проблеми свързани със сивата икономика

Мерки и дейности за постигане на стратегическата цел

Част 2 - Повишаване на събираемостта на приходите

Анализ на съществуващото положение

Проблеми свързани със събираемостта на приходите

Мерки и дейности за постигане на стратегическата цел

Част 3 - Намаляване на разходите за спазване на законодателството

Анализ на съществуващото положение

Проблеми свързани с разходите за спазване на законодателството

Мерки и дейности за постигане на стратегическата цел

Част 4 – Координация, мониторинг и оценка. Система от индикатори за мониторинг и оценка

Част 5 - Връзка на националната стратегия с други национални стратегически документи

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ¹

ЕНС или Стратегията	- Единна национална стратегия за повишаване събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството
ЕС	- Европейски съюз
НСИ	- Национален статистически институт
БВП	- Брутен вътрешен продукт
България или страната	- Република България
ДОПК	- Данъчно-осигурителен процесуален кодекс
ПИК	- Персонален идентификационен код
НАП	- Национална агенция за приходите
ЗКПО	- Закон за корпоративното подоходно облагане
ЗДДФЛ	- Закон за данъците върху доходите на физическите лица
РМС	- Решение на Министерския съвет на Република България
МФ	- Министерство на финансите
АМ	- Агенция „Митници“
БАЦИС	- Българска акцизна централизирана информационна система
ИСКГ	- Информационна система „Контрол на горивата“
ЗАДС	- Закон за акцизите и данъчните складове
ЗДС	- Закон за данък върху добавената стойност
ДДС	- Данък върху добавената стойност
МЗХ	- Министерство на земеделието и храните
МВР	- Министерство на вътрешните работи
ДАНС	- Национална агенция „Държавна сигурност“
ЗИД или ПИД	- Закон/правилник за изменение и допълнение
ЗОПБ	- Закон за ограничаване на плащанията в брой
ПОС терминал	- От англ. Point Of Sale, съкр. POS, електронен терминал, на който се приема банкова карта за инициране и авторизация на платежна транзакция
МТСП	- Министерство на труда и социалната политика
ГИТ или ИА ГИТ	- Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“
НОИ	- Национален осигурителен институт
АЗ	- Агенция по заетостта
ЗБУТ	- Здравословни и безопасни условия на труд
КТ	- Кодекс на труда
КСО	- Кодекс за социално осигуряване
ПРБ или Прокуратурата	- Прокуратура на Република България
ДФ	- Държавен фонд
ДОО	- Държавно обществено осигуряване

¹ Използваните съкращения в Стратегията и в Плана за действие към нея са представени по реда на тяхното срещане в текста на документа

РЕЗЮМЕ

В рамките на Европейския семестър, от 2012 г. насам, България е получила три поредни специфични за страната препоръки в областта на данъчното облагане. Препоръките идентифицират две основни предизвикателства - високи разходи, свързани с изпълнението на данъчните задължения и липса на цялостна широкообхватна стратегия за спазване на данъчното законодателство.

С настоящата стратегия правителството изпълнява заложените в актуализацията на Националната програма за реформи за 2015 г. ангажимент за изготвяне и приемане на единен стратегически документ.

Основната цел на Стратегията е да се подобри спазването на законодателството, да се защити фискалната стабилност на страната и да осигури равнопоставеност и конкурентноспособност на всички икономически субекти, като се набележат мерки и осъществят дейности, които ще доведат до увеличаване на приходите от данъци, осигурителни вноски и такси, чрез по-висока ефективност при тяхното администриране и предотвратяване на възможностите за укриването им, както и стимулиране на доброволното изпълнение. Включените в Стратегията мерки задълбочават междуинституционалната координация и сътрудничество и засилват оценката на риска, одита и капацитета в областта на информационните технологии на администрацията.

ЕНС 2015 - 2017 се базира на стратегии, програми и мерки от различни области, имащи отношение към целите, набелязани в Стратегията и поради това бяха включени различни държавни институции, които допринесоха за изготвянето на документа и имат ангажименти по изпълнение на заложените в него мерки.

Приоритетните области, разгледани в Стратегията, включващи в себе си мерките и дейностите за постигане на целите са разделени в няколко части, а именно:

1. Повишаване на събираемостта на приходите;
2. Справяне със сенчестата икономика;
3. Намаляване на разходите за спазване на законодателството.

За изпълнение на заложените цели, мерки и дейности в ЕНС 2015 - 2017 е разработена система от индикатори за мониторинг и оценка. Тя ще допринесе за прозрачността по прилагането и изпълнението на Стратегията.

В Плана за действие към Стратегията са планирани мерки и действия, които интегрират всички аспекти на поставените цели и представляват единна мярка за създаване на общ междуинституционален подход за повишаване на събираемостта на приходите, намаляване на разходите за сивата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството.

ВЪВЕДЕНИЕ

Република България като част от Европейския съюз се стреми да създава и поддържа необходимите условия за функционирането на една интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика. Усилията за изпълнението на тези три взаимно подкрепящи се приоритета на Стратегия „Европа 2020“ подпомагат ЕС и държавите членки да постигнат високи нива на заетост, производителност и социално единство.

Събираемостта на бюджетните приходи е от ключово значение за доброто управление на държавата. От друга страна намаляването дела на сенчестата икономика и създаването на благоприятна бизнес среда са едни от основните фактори за икономическо развитие и растеж.

Настоящата стратегия очертава действията на компетентните национални институции в областта на повишаване на събираемостта на данъците, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството.

Стратегията очертава инструментите за постигане на целите за повишаване на събираемостта на данъците, намаляване дела на сенчестата икономика и намаляване на разходите на бизнеса и гражданите по спазване на данъчното и осигурително законодателство.

Стратегическите цели, които българското правителство си поставя в областта на защита на фискалните интереси, подобряване на бизнес средата и предотвратяване на нелоялната конкуренция са:

- намаляване дела на сивата икономика;
- подобряване спазването на законодателството;
- повишаване събираемостта на приходите, включително и чрез осъществяване на ефективна превенция и противодействие на данъчните измами и отклонението от данъчно облагане;
- изграждане на общ подход за предотвратяване и борба с данъчните измами, укриването и невнасянето на данъци и отклонението от данъчно облагане;
- създаване на благоприятна среда за развитие на бизнес и икономически растеж и развитие, чрез предотвратяване на нелоялната конкуренция и намаляване на разходите на бизнеса и гражданите за спазване на законодателството;
- постигане на висока степен на защита на фискалните интереси и конкурентната среда като краен резултат.

За постигане на стратегическите цели в Плана за действие към стратегията за периода 2015 - 2017 г. са предвидени конкретни мерки и дейности, срокове и отговорни институции за тяхното изпълнение.

Избрани са следните подходи, чрез които да бъдат постигнати набелязаните цели:

- прилагане на единен подход за управление на риска от неспазване на законодателството;
- законодателен подход за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството;
- междуинституционален подход за координация и тясно оперативно сътрудничество на компетентните национални институции, чрез подобрен електронен обмен на информация и ефективно споделяне и използване на информационни технологии и ресурси на национално ниво.

Настоящата стратегия обхваща периода 2015 - 2017 година. Тя систематизира стратегическите цели, мерките и дейностите, чиято реализация ще доведе до повишаване на бюджетните приходи, намаляване дела на сивата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството.

ЦЕЛ

Целта на ЕНС 2015 - 2017 е да се разработят мерки, да се състави план за прилагането им, да се разпределят отговорностите между компетентните национални институции и да се предприемат конкретни действия, което да доведе до намаляване на разходите за спазване на законодателството, ограничаване на влиянието на сенчестата икономика и увеличаване на събираемостта на приходите.

Стратегията също цели да анализира и набележи мерки за постигане на напредък и в следните области:

1. Изпълнение на законовите задължения от задължените лица;
2. Предоставяне на качествени услуги на гражданите и бизнеса;
3. Организация на администрацията и междуинституционално взаимодействие;
4. Опростяване на законодателството.

Прилагането на мерките и действията установени с настоящата стратегия са насочени към следните резултати:

- провежданата политика подкрепя постигането на целите на стратегията;
- гражданите и бизнеса разбират законодателството и своите задължения;
- за гражданите и бизнеса са налични качествени услуги и подходящи канали за достъп до тях;
- намаляването на разходите за събиране, деклариране и плащане на данъци, осигурителни вноски и такси е национален приоритет;
- провеждат се целенасочени действия за превенция и противодействие на данъчните измами;
- законово се преследват тези, които укриват или представят невярно своите данъчни задължения;
- санкциите са адекватни и системно прилагани;
- администрацията е добре структурирана и управлявана;
- системите и процедурите във всички области на администрацията са добре дефинирани и се използват ефективно от обучени служители;
- контролните дейности са правилно планирани и целенасочени;
- компютърните технологии ефективно се използват в дейностите на администрацията и редовно се осъвременяват;
- служителите на администрацията са професионалисти и имат висок стандарт на поведение;
- администрацията приспособява своите организация и процедури, за да се справи с предизвикателствата, породени от нарастващия брой на клиентите, глобализацията на търговията и капиталовите потоци, и революцията в информационните и комуникационни технологии.

СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ

Стратегическа цел 1. Справяне със сенчестата икономика;

Стратегическа цел 2. Повишаване на събираемостта на приходите;

Стратегическа цел 3. Намаляване на разходите за спазване на законодателството.

ЧАСТ 1 СПРАВЯНЕ СЪС СЕНЧЕСТАТА ИКОНОМИКА

1. Анализ на съществуващото положение

В контекста на стратегията „Европа 2020“ на ЕС за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, към насоките за икономическите политики на държавите-членки са включени и политиките за борба със сенчестата икономика, които са от компетентността на държавите-членки. Сенчестата икономика се отразява на правилното функциониране на производствените дейности и качеството на работната сила, като възпрепятства икономическите, социалните и бюджетните политики, ориентирани към растеж и поставя под въпрос усилията за постигане на амбициозните цели на стратегията „Европа 2020“ за икономиката и заетостта.

Целите, които се поставят с настоящата стратегия в сферата на борбата със сенчестата икономика се ограничават до онези действия и мерки на държавната администрация, които могат да окажат въздействие върху предпоставките и индикаторите за проявление на сенчестата икономика и нейното въздействие върху размера на данъчните приходи в държавния бюджет. Такива предпоставки и индикатори са: разплащания в брой, извършване на нерегистрирани дейности или на недеклаиран труд срещу възнаграждение, укриване на продажби или отчитане на продажби на занижени цени (напр. недвижими имоти на данъчна оценка), водене на двойно счетоводство.

Съществуват различни методи за измерване на сенчестата икономика. Най-често използваният метод се основава на процедура, при която сенчестата икономика е постоянна величина, оценявана с помощта на количествено измерими причини (индикатори за незаконни дейности) или на метода на измерване на парите в обращение. Други методи са свързани с провеждането на различни изследвания, като извадкови проучвания за спазване на данъчното законодателство. Своеобразен измерител на сенчестата икономика на индивидуално ниво могат да бъдат също резките промени в социално-икономическия статус на гражданите, а на макроикономическо ниво - установяването на нетипични трендове, като например темповете на нарастване на потреблението на стоки и услуги, на инвестициите или на количеството парична маса в обращение в условия на икономическа рецесия, в рязка диспозиция на тенденциите в декларираните доходи.

Според проведените до момента проучвания, съществуват различни данни за размера на сивата икономика в отделните страни, в т.ч. и в България. По оценка на НСИ сенчестата икономика в България представлява около 13 % от БВП през 2013 година. Съгласно изследване на проф. д-р Фридрих Шнайдер за сивата икономика на 31 страни от Европа и 5 държави от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, за периода 2003 - 2015 г.², се наблюдава тенденция в посока на намаление на сенчестата икономика в по-голямата част от 28-те страни от ЕС, като нейният размер достига до средно 18,3 % от официалния БВП за 2014 година. При анализ на данните за България, за периода 2003 - 2014 г. се потвърждава тенденцията на понижение на относителният дял на сенчестата икономика като процент от официалния БВП. Размерът на показателя спада от 35,9 % през 2003 г. до 31,0 % през 2014 г., като изключение прави периода 2009-2011 г., когато нивото варира и е 32,5 %, 32,6 % и 32,3 % за съответните години. Въпреки отчетения спад, България е на първо място по размер на сенчестата икономика за 2014 г., в сравнение с останалите държави от ЕС.

В изследване на Световна банка от 2011 г. относителният дял на недеклаираната заетост е 13,2 % от работната сила в страната. В доклад на Световната банка „От сянката –

² Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments, by Friedrich Schneider, January 20, 2015

интегриране на неформалния труд в Европа“, от септември 2012 г.³, отново е посочено, че България е с най-голям дял на сенчестата икономика сред новите държави-членки на ЕС, присъединени в периода 2004 - 2007 година. Делът на сенчестата икономика в България е 33 % от БВП за 2007 г. и не се е променил до 2012 година. Страната е следвана от Румъния (29 %), Литва (28,5 %) и Естония (28,2 %). Австрия е на другия край на скалата, съответно със 7,6 % от БВП.

Според статистически данни на Европейската комисия делът на сенчестата икономика в България е 32 % от БВП за 2012 г. и е най-висок, в сравнение с всички страни-членки на ЕС.

Всички отчетени до момента данни налагат предприемане на всеобхватни мерки за справяне с проблема и обуславят потенциала за повишаване на бюджетните приходи в резултат от ограничаване размера на сенчестата икономика.

2. Проблеми свързани с борбата със сенчестата икономика

Формулирането и преодоляването на проблемите, свързани със сенчестата икономика изискват точна дефиниция на понятието „сенчеста икономика“. Съгласно едно от най-общите определения, понятието „сенчеста икономика“ включва всички икономически дейности и доходи, получени от тях, които заобикалят или избягват държавното регулиране, данъчното облагане и контрол. Преобладаващ дял в сенчестата икономика има недеklarираната заетост, включваща трудовите възнаграждения, които работниците и бизнеса не декларират пред държавата, за да избегнат плащането на данъци или държавното регулиране на пазара на труда. Останалата част се отнася до занижаването или укриването на данъчни задължения от бизнеса, като се отчита само част от дохода, за да се намали данъчната тежест. Сенчестата икономика не включва нелегалните дейности и престъпленията, в т.ч. търговията с дрога, контрабандата, прането на пари, незаконното присвояване и т.н., а също и дейностите на домакинствата, които не е необходимо да се регистрират пред държавата.

Причините за умишленото скриване на дейностите от сенчестата икономика от държавните органи са следните:

- за да се избегне плащането на данък върху дохода, данък върху добавената стойност или други данъци;
- за да се избегне плащането на осигурителни вноски;
- да не се налага да се спазват някои законови стандарти на пазара на труда, като минималната работна заплата, максимално работно време, стандартите за безопасни и здравословни условия за труд и т.н.;
- за да се избегне спазването на определени административни задължения.

Основните двигатели за съществуване на икономическа активност в сянка са: данъчната и социално-осигурителната тежест, данъчната етика, качеството на услугите предлагани от държавните институции и регулирането на пазара на труда.

Високият размер на сенчестата икономика при запазване на ставките за данъчно облагане води до по-ниски нива на бюджетните приходи. Това, от своя страна понижава качеството и количеството на публично предоставените стоки и услуги и може да бъде повод за повишаване на данъчните ставки за фирми и физически лица, но и да намали нивото на данъчния морал. Прекъсването на този порочен кръг може да бъде важно условие при взимането на решения за размера на публичните разходи и данъчното облагане като процент от БВП.

Един от начините за постигане на добър резултат в борбата със сенчестата икономика е съчетаване на високо ниво на данъчен морал с данъчна система, в услуга на

³ In from the shadow: integrating Europe's informal labor / Truman Packard, Johannes Koettl, Claudio Montenegro, September 2012

данъкоплатците. Това означава прилагане на законите с почтеност и справедливост за всички, като хората следва да се подпомагат в разбирането и коректното изпълнение на данъчните задължения. Това се отнася не само до размера на данъчната тежест, но и до конкретни стимули по отношение на специфични групи от обществото, например, когато хората са заети с допълнителна работа или печелят допълнителни доходи.

3. Мерки и дейности за постигане на стратегическата цел

Икономиките в сянка са по-ограничени в страни с по-малък брой закони и подзаконови нормативни актове, в съчетание с ниска степен на корупция в икономическата система. Това от своя страна осигурява добро качество на организация и функциониране на правните институции. По-конкретно обаче, усилията следва да са насочени главно към по-лесното и бързо легализиране на определени дейности от сенчестата икономика. Мерките в тази насока се наричат „пул“ мерки, тъй като тяхната цел е да привлекат и пренасочат дейности от сенчестия сектор в реалната икономика, вместо да се опитват да прекратят тяхното съществуване. Основните видове мерки за намаляване на сенчестата икономика са два вида:

- превантивни мерки, които имат за цел да се предотврати влизането в сенчестата икономика;
- мерки които се стремят да помогнат на участниците в сенчестия сектор, да преминат във формалната икономика.

Мерките за справяне със сенчестата икономика в Стратегията са разработени с основен акцент разширяване дела на електронните услуги, намаляване на лицензионните и регистрационните режими, намаляване на корупционните практики, медийни кампании, насочени към повишаване на гражданската култура на хората, предотвратяване на възможностите за укриване и невнасяне на данъци, осигурителни вноски и такси чрез осъществяването на по-ефективен контрол, стимули и санкции по спазване на законодателството в няколко основни направления:

- създаване на условия за по-икономично и по-лесно спазване на законодателството от предприятията чрез опростяване на административните процедури;
- използване на системите за електронни и картови плащания за повишаване на прозрачността на трансакциите;
- увеличаване разкриваемостта на нарушения и престъпления чрез по-ефективен контрол и повишаване на ефективността на съществуващите санкции;
- намаляване на обществената търпимост към сенчестата икономика и популяризиране на правата и задълженията на гражданите и бизнеса и увеличаване на доверието в публичната администрация и политиките;
- въвеждане на периодични мониторингови доклади за оценка на динамиката в развитието и ефективността на предприетите мерки;
- засилване на междуинституционалното сътрудничество и координация и ефективен обмен на информация, както на национално ниво, така и с държавите-членки на ЕС и трети страни.

ЧАСТ 2

ПОВИШАВАНЕ НА СЪБИРАЕМОСТТА НА ПРИХОДИТЕ

1. Анализ на съществуващото положение

Повишаването на бюджетните приходи е предпоставка за осигуряване на необходимите средства за финансиране на разходите от държавния бюджет, начин за намаляване на бюджетния дефицит и условие за поддържане на икономическа и финансова стабилност.

Подобряването на събираемостта на приходите е пряк резултат от дейностите за подобряване на обслужването и повишаване информираността на гражданите и бизнеса и тяхната култура по спазване на законодателството. Едновременно с това приоритет е и повишаването на събираемостта на просрочените публични вземания.

В тази връзка се осъществява текущо оперативно наблюдение на задължените лица чрез определяне на действия по събиране и селективен подход към длъжниците на база степента на риска за събиране на задължението и тяхното поведение към спазването на задълженията за регистриране, деклариране и заплащане на задължения за данъци, осигуровки и други публични държавни вземания.

През последните години значително е повишен интензитета на мерките, свързани със стимулиране на доброволното изпълнение на задълженията чрез прилагане на така наречените „меки способи“ – уведомления, напомнителни писма, разясняване на възможностите за обезпечаване и погасяване на задълженията на лица с временно финансово затруднение, договаряне на ангажименти към администрацията и др. Тези мерки целят реални постъпления, провокиране на активно поведение от страна на лицата, с оглед заплащане на задълженията, намаляване на разходите на администрацията за събиране на задълженията чрез намаляване на броя на лицата, за които ще се предприемат действия по принудително събиране.

2. Проблеми свързани със събираемостта на приходите

Събираемостта на приходите е в пряка зависимост от степента на сложност на законодателството. Колкото по-сложно е законодателството, толкова по-трудно се прилага от гражданите и бизнеса и съответно е по-висок риска от неспазване на законовите разпоредби.

Спазването на законодателството се гарантира в голяма степен чрез предоставяне на адекватни услуги за гражданите и бизнеса. Целта е насърчаване на доброволното изпълнение и предотвратяване на избягването и укриването на данъци, осигурителни вноски и такси, правейки плащането им възможно най-лесно. Този вид мерки са насочени към всички, които имат желание да спазват законодателството, но срещат трудности при изпълнение на задълженията си.

За прилагането на горепосочените мерки от съществено значение е и изграждането на доверие между гражданите, бизнеса и администрацията чрез предлагане на качествени услуги и популяризиране на доброволното спазване на законодателството.

С най-висок относителен дял в бюджетните приходи са данъчните приходи.

Сред най-широко използваните показатели за измерване спазването на данъчното законодателство, респективно нивото на събираемост на данъците, е размерът на данъчното несъответствие („tax gap“). Размерът на данъчното несъответствие е разликата между действително платените данъци и общия размер на данъците, които трябва да бъдат платени, съгласно съществуващото законодателство. Показателят включва: 1) неплатените данъци поради укриване, 2) декларираните, но неплатени данъци, 3) по-малък размер на деклариран и платени данък поради неразбиране на законодателството от данъкоплатците и 4) други форми на неспазване на законодателството. За изчисляване на показателя е необходима точна и актуална статистическа информация за оценка на потенциалната данъчна основа. Трудностите по осигуряване на тази информация също се квалифицират като възможен проблем, свързан със събираемостта на данъците.

Основните причини, които оказват влияние върху събираемостта на приходите, в т.ч. данъчните, които следва да бъдат взети предвид при дефиниране на мерките по тази стратегическа цел са:

- неефективно управление;
- неефективно използване на наличните технологии и информация;
- разработване на системи и услуги, без да се отчитат потребностите на крайния потребител;

- недостатъчно добро изпълнение при събирането на приходите;
- неефективна координация между администрациите;
- неясни приоритети;
- наличие на корупционни практики.

3. Мерки и дейности за постигане на стратегическата цел

Мерките за повишаване на събираемостта на приходите са разработени с основен акцент подобряване спазването на законодателството, превенция и противодействие на данъчните измами и отклонението от данъчно облагане и включват както законодателни и административни мерки, така и мерки за междуинституционално сътрудничество и координация и ефективен обмен на информация. Следва да се отбележи, че мерките и дейностите по другите стратегически цели – справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за изпълнение на задълженията, имат също за цел и очакван резултат повишаване на постъпленията от приходи в бюджета.

Мерките за постигане на стратегическата цел следва да бъдат насочени основно към:

- ясна и точна нормативна уредба;
- повишаване качеството на административните услуги;
- ефективно използване на ресурсите спрямо нивата на риск;
- повишаване качеството на контролната дейност;
- повишаването на събираемостта на просрочените публични вземания;
- оптимизиране на разпоредбите за административни санкции и наказания;
- усъвършенстване на процесите за погасяване на публичните задължения.

Едновременно с горепосочените мерки е необходимо да бъдат включени и координирани междуинституционални действия, осигуряващи:

- осъществяване на ефективна превенция и противодействие на данъчните измами и отклонението от данъчно облагане;
- повишаване ефективността при разкриване и преустановяване на данъчните измами и използваните схеми за отклонение от данъчно облагане;
- повишаване ефективността на административните и наказателните производства;
- изграждане на общ подход за предотвратяване и борба с данъчните измами и отклонението от данъчно облагане;
- усъвършенстване на капацитета за извършване на контролни действия, основани на анализ на риска, обезпечени с ефективни и ефикасни информационни системи.

Намирането на подходящи форми и инструменти за съвместни междуинституционални дейности е важно предвид естеството на финансовите престъпления, при които една и съща дейност може да нарушава различни закони. С оглед на това държавните институции и органи са включени в различните етапи на превенция и борба с финансовите престъпления, включително за предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на престъпления, както и отнемането на облаги, придобити в резултат на престъпна дейност.

Междуинституционалното сътрудничество може да подобри финансовия интегритет и ефективността на борбата с финансовите престъпления, включително когато те преминават извън географските граници на страната.

Основният начин на междуинституционално сътрудничество е обменът на информация, тъй като различните потоци от информация са от особена важност за ефективната работа на компетентните органи за противодействие на финансовите измами. Необходимо е да има подходяща правна рамка, която да позволява движението на потоците от информация между институциите, което е основна форма на сътрудничество. В хода на своята дейност, различните държавни органи събират и разполагат с информация за физически лица, предприятия и сделки, които могат да бъдат директно относими към дейността на други органи в борбата с финансовите престъпления.

Наличието на механизми тази информация да бъде споделена, предоставя възможност за подобряване на предотвратяването и разкриването на финансови престъпления, за провеждане на разследванията по-ефективно и ефикасно, което ще доведе до по-бързи и по-успешни наказателни преследвания и увеличаване на вероятността данъчните приходи и други публични вземания във връзка с тази дейност да бъдат събрани.

Възможните канали за споделяне на информацията обхващат четири основни категории:

1. пряк достъп до архиви и бази данни;
2. задължителен обмен на информация;
3. спонтанен обмен на информация;
4. обмен на информация при поискване.

Освен споделянето на информация за противодействие на финансовите престъпления, при формиране на мерките и дейностите по стратегията следва да се имат предвид и различни други модели на междуинституционално сътрудничество, които институциите развиват помежду си и които им позволяват да получат взаимна изгода от съвместната си работа:

▪ *Съвместни екипи за разследване*

Съвместните екипи за разследване позволяват институции и агенции с общ интерес да работят заедно в рамките на разследването. В допълнение към споделянето на информация, това предоставя възможност за обмен на опит и добри практики между екипите за разследване и използване на по-широк кръг от знания и умения от специалистите в екипите. Чрез съвместните разследвания може да се избегне дублиране, произтичащо от паралелни разследвания, и да се увеличи ефективността чрез предоставяне на възможност на длъжностните лица от всяка институция или агенция да се фокусират върху различни аспекти на разследването, в зависимост от техния опит и законови определени правомощия.

▪ *Междуведомствени центрове за разследване*

Междуведомствените центрове за разследване се създават с цел централизиране на процесите по събиране на информация и анализ на информацията от няколко институции и агенции. Центровете за разследване могат да бъдат фокусирани върху определена географска област/регион или вид дейност, или да има по-голяма роля в обмена на информация. Тези центрове извършват анализи въз основа на първични изследвания, както и на база информация, получена от агенциите. В определени случаи те имат достъп до данните чрез канали, които са на разположение на участващите институции и агенции, докато в други случаи същите имат конкретни правомощия за събиране на информация. Чрез централизирането на тези дейности, служителите в рамките на един център придобиват опит по определени правни и практически въпроси, което позволява да бъдат разработени специализирани системи, които могат да увеличат тяхната ефективност.

▪ *Командиране и съвместно разположение на персонала*

Командирането и съвместното разположение на персонала е ефективен начин за трансфер на умения, който едновременно с това позволява на персонала изграждане на контакти с техните колеги в други институции и агенции. Командираните служители споделят своите умения, опит и специализирани познания по време на участието пряко в работата на приемащата агенция.

▪ *Други модели, като използването на:*

(1) споделени бази данни; (2) разпространение на стратегическите разузнавателни продукти като бюлетини и разузнавателни изявления; (3) съвместни комисии, които да координират политиката в областите на споделена отговорност; (4) междуведомствени срещи и обучителни сесии за споделяне на информация за тенденциите във финансовата престъпност, насоки относно техники за разследване и най-добри практики в справянето с конкретни случаи.

ЧАСТ 3

НАМАЛЯВАНЕ НА РАЗХОДИТЕ ЗА СПАЗВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

1. Анализ на съществуващото положение

Разходите за спазване на законодателството от страна на бизнеса и гражданите са разходите, свързани с документирани, определяне и плащане на задължения, издаване на разрешителни и лицензи, и др.

Размерът на тези разходи е в пряка зависимост от сложността на разпоредбите, вида, броя и честотата на документите, които се изискват от лицата. Разходите се изчисляват като абсолютна сума и като време (брой часове в годината).

Показателите сочат висока загуба на времеви ресурс за България, което налага предприемането на ефективни мерки за намаляване на разходите за спазване на законодателството, особено по отношение на микро и малките предприятия.

При формулиране на мерките по тази стратегическа цел усилията следва да бъдат насочени към намирането на точния баланс между стремежа за повишаване на бюджетните приходи и избягването на по-голяма тежест върху бизнеса.

Следва да се имат предвид основните зависимости при разходите за изпълняване на задълженията:

- микро и малките предприятия понасят по-трудно високите разходи;
- по-малкото на брой ставки и освобождавания намаляват размера на разходите;
- ниските нива на разходите водят до по-висока степен на доброволно изпълнение;
- ключовият елемент е информацията, която предполага наличието на разбираеми регулации.

2. Проблеми свързани с разходите за спазване на законодателството

Основният проблем при измерване размера на разходите за изпълнение на задълженията на лицата се състои в трудността да се отделят административните разходи като част от тези за изпълнението от обичайните разходи на гражданите и бизнеса. За административна тежест се считат онези разходи, които не биха се извършвали при липса на законово задължение за това. В различните администрации се генерира различна административна тежест. В тази връзка, с оглед постигане на осезаеми резултати, е необходимо усилията да бъдат насочени към идентифицирането на конкретни мерки по отношение главно на дейностите, които се свързват с по-високи нива на административна тежест.

Основен акцент при намаляването на административната тежест трябва да бъде възможността за обмен на информация между администрациите и недопускане на задължения за лицата да предоставят информация, която може да се получи по служебен път.

Осигуряването на качествено обслужването на клиентите е особено важно, за да се избегне допускането на неволни грешки. Подпомагането на лицата по въпросите, които имат преди те да подадат своите документи ще предотврати неумишлено неспазване на законодателството и ще намали допълнителните преписки и друга кореспонденция с администрацията. Значително нараства през последните години търсенето от клиентите на приходните агенции на различни форми на самообслужване и варианти на електронни услуги. В отговор, администрациите следва да се ангажират да увеличат възможностите за обслужване чрез Интернет и мобилни приложения.

Тенденцията в страните от целия свят показва, че непрекъснато се редуцира времето за плащане на данъци, чрез обединяване на данъчни форми, намаляване честотата за извършване на необходимите задължения и предлагане на възможности за електронни разплащания. Въпреки, че в България все още времето за погасяване на данъчни задължения е високо (454 часа на данъкоплатец), от началото на 2015 г. бяха извършените промени в данъчното законодателство, с които се въведоха нови форми за подаване на

документи по електронен път и се изградиха нови системи за автоматичен обмен на информация между отделните институции.

От вече предприетите мерки, с най-съществен ефект за намаляване разходите на задължените лица се оценява промяната в ДОПК, с която се предостави възможност за изпращане на документи по електронен път чрез ПИК, издаден от НАП. Използването на ПИК ще доведе до увеличаване използването на електронни услуги, до значително намаляване на административната тежест и разходите за лицата, както и до редуциране на несъответствията и корекциите по подадените декларации. Посредством промени в ЗКПО, чрез автоматичен обмен на информация, се уеднакви редът за подаване на данни по реда на ЗКПО и ЗДДФЛ в случаите на прекратяване на данъчно задълженото лице.

3. Мерки и дейности за постигане на стратегическата цел

Мерките за намаляване на разходите за спазване на законодателството могат да бъдат представени в следните групи:

1. Нормативни мерки;
2. Връзка с други правителствени мерки за намаляване на административните разходи („едно гише“, електронно правителство и други);
3. Прилагане на системи за осигуряване на качество и осигуряване на канали за достъп до информация и услуги;
4. Автоматизация и електронизация на обслужването;
5. Спазване на сроковете;
6. „Образоване“ на клиентите (бизнеса и гражданите) по темата за административните разходи.

Във връзка с третата група мерки следва да се отбележи необходимостта от избор на най-ефективните канали за оказване на услуги на данъкоплатците. Пълният списък от възможности включва:

- на място – гишета, срещи с лицата;
- на хартия – писма, брошури, доклади и други;
- по телефона – телефонни центрове, горещи линии;
- онлайн - уебсайтове, електронна поща, социални мрежи (Facebook, Twitter, Instagram) и други;
- в ефир - радио, телевизия;
- в движение (мобилни) - персонални цифрови помощници (PDA), услуги за кратки съобщения (SMS), видео съобщения.

Необходимо е да се проектират диференцирани канали за услуги, с фокус върху използването на съвременните информационни и комуникационни технологии, за да се отговори на нуждите на клиентите, техните предпочитания и поведенчески модели с цел улесняване на доброволното спазване на задълженията.

Ефективното предоставяне на услуги предполага използването на балансиран микс от всички или някои от изброените канали за комуникация, в зависимост от нуждите и предпочитанията на клиентите. Три са основните аспекти при изграждане на стратегия за предоставяне на качествени услуги: познаване на самите услуги, познаване на каналите за достъп до тях и познаване на клиентите.

Развиването на всеки един от тези аспекти следва да започне с анализ на съществуващото положение, който да позволи да се идентифицират начините за подобряване структурата на използваните канали за достъп и изпълнение на заложената цел. За по-добро постигане на целите може да се извърши сегментиране на клиентите, при което да се отговори максимално точно на търсенето на услугите на агенциите.

ЧАСТ 4

КООРДИНАЦИЯ, МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА. СИСТЕМА ОТ ИНДИКАТОРИ ЗА МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Целта на мониторинга на мерките и дейностите по изпълнение на ЕНС 2015 -2017 г. е да осигури тяхното изпълнение качествено и съобразно определените срокове.

За изпълнението на Стратегията като цяло е необходимо провеждането на общ мониторинг, като неговата основна цел е да осигури синхрона и взаимното подпомагане и координация при реализиране на набелязаните мерки и дейности. Разнообразието от мерки и дейности по стратегията изисква, всяка една от тях да бъде предмет на специален мониторинг.

Мониторингът на ЕНС 2015 - 2017 може да се определи като процес на системно и непрекъснато събиране и анализ на информацията относно реализацията на Стратегията и постигане на поставените цели и резултати.

Мониторингът предоставя информация, която формира основата за годишните доклади за изпълнение на Стратегията. Докладите за изпълнение на Стратегията се публикуват на интернет страницата на Министерството на финансите.

В резултат на осъществявания мониторинг могат да се направят своевременни корекции в мерките и начина на тяхното изпълнение. При мерки с по-продължително действие, или които се реализират на няколко етапа, осъществяването на всеки следващ етап може да бъде предшествано от мониторинг и оценка на дейностите и резултатите от предшестващите етапи.

Ролята на мониторинга и оценката на дейностите и мерките от стратегията, така както на всяка публична политика, може да се търси в няколко по-важни направления:

1. Осигуряват прозрачност - процедурите, институциите и информацията са директно достъпни за засегнатите и обществеността, като предоставят достатъчно информация, за да бъдат разбирани, наблюдавани и оценявани мерките.

2. Чрез тях се гарантира отговорност на управлението - необходимо е институциите да се опитват да отчитат интересите на всички заинтересовани страни при реализацията на мерките.

3. Създават механизми за участие – бизнеса и гражданите получават възможност да участват във вземането на решения по отношение на оценката и промените в мерките по Стратегията.

4. Те са инструменти за постигане на съгласие - доброто управление отчита и опосредства различните интереси, за да постигне широко съгласие по това кое е в интерес на общността и там, където е възможно – да се постигне съгласие по политиките и процедурите за изпълнение на мерките и достигане на целите на Стратегията.

5. Допринасят за ефективността и ефикасността на проектите/политиките и изграждането на стратегическа визия – институциите постигат резултати, които отговарят на обществените нужди, като използват наличните ресурси по най-добрия начин. Лидерите и обществеността изграждат широка и дългосрочна перспектива за добро управление и човешко развитие, както и разбиране за това, което ще осигури такова развитие.

Мониторингът и оценката предоставят възможност да се формулират и развиват мерките и дейностите, включени в Плана за действие към Стратегията, като систематично се търси отговор на следните ключови въпроси:

1. Каква е значимостта на ефекта от мярката за заинтересованите страни и за постигане целите на Стратегията?

2. Съществуват ли сериозни рискове за изпълнението на мярката или за успешното постигане на планираните резултати?

3. Установени ли са непредвидени негативни последици от реализирането на мярката?

4. Необходими ли са корекции и ако да, съответно какви - по мярката или по начина на нейната реализация?

Показателите за оценка, следва да бъдат специфични, измерими, достижими по ефективен начин, съответстващи на Стратегията и отчитащи времето за изпълнение на съответната мярка (SMART). Показателите не винаги могат да бъдат представени с количествени данни, като в определени случаи показателите за оценка могат да включват качествени оценки или логически предположения.

Показателите за резултатите измерват преките и незабавни последствия от мярката и осигуряват информация за промените, например в количеството и сегмента на засегнатите лица, времето за изпълнение на задълженията или върху приходите в държавния бюджет и се измерват във физически или стойностни единици.

Формулирането на показателите за оценка и отчитането на резултатите от изпълнението на определена мярка трябва да са съобразени и с принципите за:

- *икономичност* – степента, в която ресурсите са били налични навреме, в подходящото количество и качество и на най-добра цена;
- *ефективност* – степента, в която са постигнати целите;
- *ефикасност* – степента, в която желаните ефекти са постигнати на разумна цена;
- *устойчивост* – степента, в която положителните ефекти са продължили да бъдат налице, след прекратяване прилагането на мярката;
- *полезност* – степента, в която нейните ефекти са съответствали на потребностите, проблемите и въпросите, които е трябвало да бъдат удовлетворени или разрешени;
- *последователност* – степента, в която разпространението на положителни/отрицателни ефекти върху други сфери се увеличава до максимум/се свежда до минимум;
- *ефекти на разпределение* – степента, в която отрицателни/положителни ефекти на разпределение на определена мярка са били сведени до минимум/увеличени до максимум;
- *приемливост* – степента, в която заинтересованите страни са приели мярката като цяло, както и предложения или използван инструментариум.

Мониторингът и контролът по ЕНС 2015 - 2017 ще допринесат за прозрачността по прилагането и изпълнението на Стратегията, както и за актуализирането на целите, мерките и дейностите, заложи в Стратегията. Отговорната институция за непосредствения контрол и отговорност по изпълнението на Стратегията и Плана за действие е Министерството на финансите. В рамките на тази отговорност министърът на финансите определя Група за наблюдение изпълнението на Стратегията, като групата включва представители на МФ, Националната агенция за приходите и Агенция „Митници“. При необходимост, министърът на финансите може да привлича и допълнителни членове на Групата.

Групата за наблюдение има следния обхват на работа:

1. Наблюдава процеса на реализация на Стратегията и Плана за действие.
2. Участва в определянето на индикаторите за оценка на Стратегията.
3. Изисква информация от отговорните институции по отношение на постигнатите цели, мерки и дейности, както и бъдещи действия.
4. Организира работни срещи и дискусии във връзка с прилагането на Стратегията;
5. Ежегодно внася доклад до министъра на финансите с оценка по прилагането на Стратегията, препоръки и предложения.

Министърът на финансите внася в Министерския съвет доклада за изпълнението на ЕНС 2015 - 2017, както и евентуални препоръки и насоки за нейната реализация.

Въз основа на докладите и препоръките Стратегията може да бъде актуализирана ежегодно.

ЧАСТ 5

ВРЪЗКА НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЯ С ДРУГИ НАЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИЧЕСКИ ДОКУМЕНТИ

ЕНС 2015 - 2017 е свързана със следните национални стратегически документи:

1. Конвергентна програма на Република България 2015 - 2018 - отчита мерки и развития по първата от седемте препоръки на Съвета от 8 юли 2014 г. относно Националната програма за реформи на България за 2014 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2014 година. По-конкретно **Специфична препоръка 1** е свързана с укрепване на бюджетната стратегия през 2015 г., за да се гарантира постигането на средносрочната цел и нейното спазване през следващите години; осигуряване на новия фискален съвет с необходимия му капацитет, за да може той да изпълни своя мандат; въвеждане на цялостна данъчна стратегия за повишаване на събираемостта на данъците, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на изискванията.

2. Програма на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014 -2018 г. – формулира приоритети в областта на публичните финанси, свързани със събираемостта на приходите.

3. Европа 2020: Национална програма за реформи, актуализация 2015 г. - обобщава мерките в изпълнение на препоръките на Съвета от 8 юли 2014 г. и описва напредъка по националните цели с оглед постигането на петте водещи за ЕС цели по стратегията „Европа 2020“. В документа е поставен акцент върху изпълнението на мащабни структурни реформи (пенсионна и здравна реформи, приемане на национална стратегия за повишаване на събираемостта на данъците, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството, и засилване на независимостта и административния капацитет на енергийния регулатор), както и върху други мерки в отговор на специфичните препоръки.

4. Средносрочна бюджетна прогноза за периода 2016 – 2018 г. – очертава основните приоритети в данъчната политика през периода 2016-2018 г., ориентирана към утвърждаване на ефективна данъчна система, предоставяща макроикономическа и бюджетна стабилност в средносрочен и дългосрочен план.

5. Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 - 2020 г. (РМС № 140 от 17.03.2014 г.) - задава визията за развитието на българската администрация за следващия програмен период. Основните аспекти на стратегията са увеличаване на продуктивността в работата на институциите, оптимална институционална среда и по-ефективно използване на ограничените ресурси за предоставяне на качествени публични услуги.

6. Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2014 - 2020 г. (РМС № 163 от 21 март 2014 г.)

7. Националната програма за развитие: България 2020 (РМС № 1057 от 20.12.2012 г.) - документ за националните решения за растеж. Той е в съответствие с ангажиментите на България на европейско и международно ниво и отразява стремежа на държавата за избор на национален път за напредък.

8. Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 - 2020 г. (РМС № 230 от 9.04.2015 г.) - отразява волята и вижданията на правителството за превенция и противодействие на корупцията. Стратегията е основана на разбирането, че корупцията е основна заплаха за демокрацията в България. Тя разрушава правовата държава, подкопава доверието на гражданите в демократичните ценности и възпрепятства развитието на икономиката.

9. Стратегия за превенция на престъпността (2012 - 2020) - РМС № 325 от 25.04.2012 г. – за изграждане на комплексна и устойчива нормативна и институционална

основа за успешното провеждане на правителствената политика в областта на превенцията на престъпността.

10. Трети План за действие за намаляване на административната тежест за бизнеса от избрано законодателство с 30 на сто за периода 2015 - 2017 г. - за изпълнение на ангажиментите на национално ниво по Програмата за действие на Европейската комисия за намаляване на ненужния административен товар от съществуващото законово устройство в Европейския съюз.