

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СМЕТНА ПАЛАТА

ДОКЛАД ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ОСЪЩЕСТВЕНИЯ
ПОСЛЕДВАЩ КОНТРОЛ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА
ПРЕПОРЪКИТЕ

от одитен доклад № 0300101517
за одит на изпълнението „Ефективност на дейността по събиране на
публичните държавни вземания в Националната агенция за приходите“ за периода
от 01.01.2013 г. до 31.12.2016 г.

Настоящият доклад е приет с Решение № 334 от 14.09.2021 г. на Сметната палата (Протокол № 34)

ВЪВЕДЕНИЕ

На основание чл. 50, ал. 1 от Закона за Сметната палата, в изпълнение на т. 6 от Решение № 264 от 14.08.2019 г. на Сметната палата и Заповед № ПК-03-01-011 от 12.07.2021 г. на заместник-председател на Сметната палата, е осъществен контрол за изпълнение на препоръките от одитен доклад № 0300101517 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на дейността по събиране на публичните държавни вземания в Националната агенция за приходите“ за периода от 01.01.2013 г. до 31.12.2016 г.

В резултат от извършения одит на изпълнителния директор на Националната агенция за приходите са дадени 11 (единадесет) препоръки, от които 3 (три) са общо със 7 (седем) подпрепоръки.

Окончателният доклад за извършения одит е изпратен на изпълнителния директор на Националната агенция за приходите (НАП) с писмо изх. № 12-04-53 от 03.09.2019 г., като срокът за изпълнение на препоръките е до 31.12.2020 г.

От изпълнителният директор на НАП не е изпратена информация до председателя на Сметната палата относно изпълнението на дадените с одитния доклад препоръки, с което не са спазени изискванията за писмено уведомяване в рамките на срока за изпълнение по чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата.

В рамките на осъществения контрол за изпълнение на препоръките, изпълнителния директор на НАП с писмо вх. № 12-04-53/2019 г. от 20.07.2021 г. представя план за действие за изпълнение на дадените от Сметната палата препоръки¹, а при анализа и оценката на тяхното изпълнение, с писмо вх. № 12-04-53 от 05.08.2021 г.² и писмо вх. № 12-04-53/2019 г. от 20.08.2021 г.³, допълнителна информация, данни и документи.

Контролът за изпълнението на препоръките има за цел да се установи съответствието между дадените препоръки в одитния доклад по чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата, получената информация от одитираната организация, действително предприетите мерки и извършени действия за изпълнението им.

РЕЗУЛТАТИ

При осъществения последващ контрол за изпълнението на препоръките към изпълнителния директор на Националната агенция за приходите се установи:

По препоръка 1 *Да се разработи и утвърди методика за анализ на данъчните несъответствия на национално ниво, с цел осигуряване на периодично наблюдение и съпоставимост на резултатите от анализа на данъчните несъответствия на национално ниво.*⁴

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 1, подточка 1.3. от одитния доклад, че до края на 2016 г. в НАП са разработени 2 анализа на данъчните несъответствия, съответно за периодите 2005 – 2007 г. и 2008 – 2010 г., в рамките на които е анализиран рискът от неспазване на данъчното и осигурителното законодателство на национално ниво (Tax GAP analysis). Анализите са разработени по различни методики, които влияят в различна степен върху прецизността при оценяване на настъпилите изменения в оценката на нивото на неспазване на данъчното законодателство по отделните видове задължения. Резултатите от ГАП

¹ Одитно доказателство № 1

² Одитно доказателство № 2 -

³ Одитно доказателство № 3

⁴ Препоръката е във връзка с констатациите, изводите и оценките, посочени в Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 1, подточка 1.3 от одитен доклад № 0300101517 „Ефективност на дейността по събиране на публичните държавни вземания в Националната агенция за приходите“ за периода от 01.01.2013 г. до 31.12.2016 г.

анализите не дават отговор на въпросите за размера на данъчно-осигурителните липси по видове рискове, а данните от тях се ползват при планиране изпълнението на хоризонтални политики, координиращи усилията и на други органи, влияещи пряко или косвено върху събираемостта на публичните държавни вземания освен НАП. По тази причина се счита, че провеждането на постоянен мониторинг върху данъчните несъответствия на национално ниво е необходим инструмент за планиране и осъществяване на мерките на правителството, насочени към повишаване на събираемостта на приходите.

През второто полугодие на 2018 г.⁵, е реализиран проект за оказване на техническа помощ за оценка на данъчните липси от неспазване на данъчното законодателство на високо ниво, по програма „Revenue administration – Gap analysis program“, осигурена от Международния валутен фонд (МВФ)⁶, в резултат на който са придобити знания за методологията на МВФ за оценка „отгоре-надолу“ на данъчните липси.⁷ От експертите на МВФ са изготвени два доклада: „Програма за анализ на несъответствията при администрирането на приходи - несъответствия в приходите от данъка върху добавената стойност“ и „Програма за анализ на несъответствията при администрирането на приходи - несъответствия в приходите от корпоративно подоходно облагане“. Двата доклада, касаещи несъответствията в приходите от ДДС и корпоративното подоходно облагане, които са основен резултат от изпълнението на проекта, са преведени на български език и са представени на ръководството на НАП с докладна записка от 07.12.2018 г.⁸

От Националната агенция за приходите е представен само доклада, касаещ несъответствията в приходите от ДДС на английски език, като не е представен и акта за приемането им от ръководството на НАП.⁹

Във връзка с осъществявания контрол по изпълнение на препоръките, от изпълнителния директор на Националната агенция за приходите се посочва, че методиката за оценка на данъчните липси на високо ниво, която да е адаптирана и съобразена с контекста на икономическите условия, в които функционира и се прилага данъчната система в страната, е в процес на разработване, но окончателното приключване на изпълнението на препоръката е отложено предвид настъпилата ситуация, свързана с COVID-кризата в страната.¹⁰

Във връзка с настъпилата извънредна ситуация и получено от дирекция „Стратегическо планиране и управление на промяната“ (СПУП) писмо на 09.04.2020 г.¹¹ е направен детайлен преглед на оперативния годишен план, както и преценка на нови извънредни дейности и задачи, които следва да бъдат реализирани.¹² Подготвена е служебна бележка до дирекция СПУП (по електронна поща), в която са описани предложенията на дирекция „Управление на риска (УР)“, в това число и предложението за отпадане или отлагане на дейност 1.УР-6 - Оценка на данъчните липси от ДДС на високо ниво, която дейност е тясно свързана с разработването и окончателното описване на методиката.¹³

Дейността е отпаднала от годишния оперативен план на НАП за 2020 г., като на нейно място са включени извънредни наблюдения, анализи и прогнози на високо ниво на влиянието на COVID кризата, както и оценки на промените в наблюдаваните от НАП

⁵ Одитни доказателства № 1; № 2 и № 3

⁶ Проект „Подобряване процеса на оценка на данъчните липси в Национална агенция за приходите“, изпълнен с техническата подкрепа на Международния валутен фонд по линия на Програма за подкрепа на структурните реформи (ППСР) с посредничеството на Служба за подкрепа на структурните реформи (СПСР) към Генералния секретариат на Европейската комисия;

⁷ Одитни доказателства № 1; № 2 и № 3

⁸ Одитни доказателства № 1; № 2 и № 3

⁹ Одитни доказателства № 1; № 2 и № 3

¹⁰ Одитно доказателство № 1

¹¹ Одитно доказателство № 3

¹² Одитно доказателство № 1

¹³ Одитно доказателство № 3

рискове.¹⁴ От НАП посочват, че дейността е отпаднала на основа на горещитираното предложение, чрез промяна на Годишния оперативен план в частта Основна дейност ред УР6.¹⁵

Предвид продължаващата криза, както и откритите се възможности за реализиране на два външни проекта по Програма за подкрепа на структурните реформи към ЕС, които ще заемат голяма част от експертния ресурс на дирекция „Управление на риска“, дейността не е включена и в Оперативния годишен план (ОГП) за 2021 г.¹⁶

Дейността за оценка на данъчните липси от данък върху добавената стойност (ДДС) може да бъде реализирана най-рано през втората половина на 2022 г. Едва след прилагането на общата методология на МВФ в български условия и нова оценка на данъчните липси, ще бъде възможно приключването и на методиката, съгласно дадената препоръка.¹⁷

По отношение изготвянето на методика за оценка на данъчните липси на високо ниво, изпълнителният директор на НАП посочва, че разработването ѝ е в пряка зависимост от практическото прилагане на Методологията на МВФ спрямо наличните в България данни и при отчитане на спецификите на водене на националните сметки. В тази връзка разработването на такава методика следва да се базира на реално ново изчисление на данъчните несъответствия по ДДС, което да се извърши самостоятелно от експертите на НАП при ползване на данни от Националния статистически институт (НСИ), Агенция „Митници“, Българска народна банка (БНБ) и други институции. Текстово, методиката може да бъде изработена едва след описване на извършените по време на реалните изчисления действия. Работата по изчисление на данъчните несъответствия, съответно разработването на методика не е възложено чрез изрична заповед за определяне на работна група, а чрез включване на задачата в работните планове на служителите, които ще я изпълняват от дирекция „Управление на риска“.¹⁸

Проследяване изпълнението на дадената препоръка би могло да се осъществи в края на 2022 г. предвид задачите и сроковете, дадени в Плана за действие за изпълнение на препоръките от одитен доклад № 0300101517 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на дейността по събиране на публичните държавни вземания в Националната агенция за приходите“.

Препоръка 1 не е изпълнена

По препоръка 2. *Да се преразгледа и актуализира процедурата за издирване на некоректни лица¹⁹, с цел осигуряване на необходимата информация за резултатите от изпълнение на предприетите по процедурата действия, включително наблюдение, систематизиране и обобщаване на тази информация на национално ниво, в т.ч. с оглед дейностите, свързани с управлението на риска от неспазване на данъчното и осигурително законодателство.²⁰*

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 1, подточка 1.2. от одитния доклад, че при извършения през 2012 г. анализ на ефективността от изпълнението на въведената процедура за издирване на некоректни лица²¹, е установено, че не са изпълнени препоръките, които са свързани с актуализацията на процедурата по издирване на некоректни лица – ОК 19, тъй като акцентът в действията

¹⁴ Одитно доказателство № 1

¹⁵ Одитно доказателство № 3

¹⁶ Одитно доказателство № 1

¹⁷ Одитно доказателство № 1

¹⁸ Одитно доказателство № 3

¹⁹ Процедура ОК19 „Издирване на некоректни лица“, версия Д ;

²⁰ Препоръката е във връзка с констатациите, изводите и оценките, посочени в Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 1, подточка 1.2.

²¹ Процедура ОК-19

на НАП е изместен върху цялостното управление на рисковете от неспазване на данъчноосигурителното законодателство, част от мерките от управлението на които съвпадат с действията по тази процедура.

В изпълнение на дадената препоръка, изпълнителния директор на НАП посочва²², че през 2020 г. е извършен преглед за актуализация на действащите процедури. Предвид, че дейностите, описани в процедура ОК 19 са свързани с основните процеси, извършвани от Териториалните дирекции (ТД) и офисите на НАП, същите се включват в съответните процедури на функция „Обслужване“, (напр. ОК 15.3.) и ОК 19 е отменена със заповед №З-ЦУ-1608 от 09.11.2020 г.²³

След анализ на представените от изпълнителния директор на НАП документи се установи, че²⁴:

- Инструкция ОК 15.3 „Приемане и обработка на декларации и документи по Закона за данъка върху добавената стойност (ЗДДС)“, версия 3 е утвърдена от изпълнителния директор на НАП със заповед №З-ЦУ-1540 от 30.10.2020 г.²⁵ Инструкцията съдържа ред за установяване на лица, които не са изпълнили/или не са изпълнили в срок задълженията си за деклариране, чрез извличане на списъци чрез функционалността на Система за управление на приходите (СУП) на НАП, в модул „Определяне на задължението“, подмодул „Справки ДДС“ и за съставяне на актове за установяване на административни нарушения (АУАН) на задължените лица (ЗЛ), фигуриращи в списъците.

- Проект на процедура ОК 15 „Проверка и обработка на декларации и други документи, подавани от задължени лица“, версия Ж, която съдържа част от текстовете, съдържащи се в процедура ОК19, а именно ред за предприемане на действия по инициатива на органите по приходите/служителите за установяване на лицата за подаване на декларации, за подаване на коректна декларация, както и извличане на списъци и процес по уведомяване на лицата, включени в списъците. *Процедурата не е утвърдена от изпълнителния директор на НАП към 06.08.2021 г., поради което не е част от вътрешната контролна среда, регламентираща изпълнението на дейността.*

- Проект на процедура ОК 41 „Прием и обработка на данни от самоосигуряващо се лице по смисъла на КСО“, Версия А, която съдържа ред за предприемане на действия по инициатива от органите по приходите/служителите при съпоставяне на данни и действия за уведомяване на лицата, за които съгласно подадена годишна данъчна декларация се установи че са реализирали доход, за който лицето е следвало да извърши регистрация като самоосигуряващо се лице в регистър Булстат или в Търговския регистър за лицата по чл. 26, ал. 7 от ЗДДФЛ. *Процедурата не е утвърдена от изпълнителния директор на НАП към 06.08.2021 г., поради което не е част от вътрешната контролна среда, регламентираща изпълнението на дейността.*

- Процедура КП 10 „Информирание на служителите/клиентите на НАП за провеждане на комуникационни кампании за доброволно спазване на задълженията“, Версия А е утвърдена от изпълнителния директор на НАП със заповед №З-ЦУ-951 от 09.07.2018 г.²⁶ Процедурата съдържа ред за информиране на служителите/клиентите на НАП за провеждане на Комуникационна кампания (КК) за доброволно спазване на задълженията (ДСЗ), като информацията за КК се публикува във вътрешния портал на Агенцията НАПнет в рубрика „Кампании за доброволно спазване“ и в секция „Новини“. *Процедурата не е относима към дадената препоръка за актуализиране на процедура ОК 19, тъй като не е посочен ред за издирване на некоректни лица и уведомяването им за техните задължения.*

Препоръка 2 е частично изпълнена.

²² Одитни доказателства № 1; № 2 и № 3

²³ Одитни доказателства № 1 и № 3

²⁴ Одитни доказателства № 1; № 2 и № 3

²⁵ Одитно доказателство № 3

²⁶ Одитни доказателства № 1 и № 2

По препоръка 3. *Да се преразгледа и актуализира процедурата, свързана с отразяване, отчитане, осчетоводяване и разпределение на сумите, получени по набирателната сметка на публичните изпълнители²⁷, с оглед извършената оптимизация на процеса по управление на плащанията след въвеждане на ИС „Събиране“.²⁸*

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 2, подточка 2.4. от одитния доклад, че за изпълнението на действията на органите на НАП по повод прихващането на публични вземания, от изпълнителния директор на НАП са утвърдени няколко процедури. Процедурата за уточняване на плащанията по набирателната сметка²⁹, описва процеса за осчетоводяване и разпределяне на сумите, получени по набирателната сметка на публичния изпълнител за принудително събраните публични вземания от ЗЛ, като същата не е актуализирана от 2010 г., независимо от неколккратно извършваните промени в поредността на погасяване на публичните държавни вземания през периода 2013-2016 г. и в начина на отразяване на движението на паричните средства за погасяване на тези вземания (доброволно или принудително) по набирателната сметка на публичните изпълнители, както и тяхното осчетоводяване.

Изпълнителният директор на НАП със заповед № ЗЦУ 1360 от 02.10.2018 г. утвърждава актуализирана процедура ОПЗ-9 „Уточняване на плащания, постъпили по сметка за принудително събиране на публични вземания“, версия Б от 02.10.2018 г.³⁰

Процедура ОПЗ-9 описва³¹ процеса по обработка и разпределяне на:

- суми, постъпили по сметка за принудително събиране на просрочени публични вземания;
- картови плащания чрез ПОС терминални устройства на НАП, заявени в полза на „Сметка за принудително събиране“.

Съгласно процедурата, процесът започва чрез постъпване на сума по сметка за принудително събиране на публични вземания *или на информация в информационна система „Събиране“ за направено безкасово плащане през физически или виртуален ПОС терминал на НАП в полза на „Сметка за принудително събиране“*. Всеки офис/ТД на НАП има открита отделна сметка за принудително събиране на публични вземания (СПСПВ), по която постъпват наредените от лицата, попадащи в обхвата на тази дирекция/офис, суми, за задължения, предадени за принудително събиране.

Получаването на информация в НАП от обслужващата банка за постъпили суми по СПСПВ е ежедневно и се осъществява по електронен път. От централата на обслужващата банка, се получава информация за състоянието и движенията по съответната сметка за принудително събиране на публичните вземания, съгласно правилата на споразумението за електронен обмен на информация между НАП и обслужващите банки. Информацията се записва автоматично в ИС на НАП и се съхранява в съответствие с вътрешните правила за оборот на електронни документи и документи на хартиен носител в НАП. Проверка за състоянието/движенията по сметка във връзка с уточняване на конкретни банков преводи от или към НАП, се извършва от определен служител³² чрез справка в програмен продукт Електронни банкови разплащания (ЕБР).

Информацията за всички постъпили плащания, се зарежда автоматично в ИС „Събиране“. При отразяване в ИС „Събиране“ плащанията получават съответен статус, в зависимост от етапа на изпълнение на задълженията – доброволно или принудително, към

²⁷ Процедура ОПЗ 9 „Уточняване на плащания по набирателна сметка“, версия А

²⁸ Препоръката е във връзка с констатациите, изводите и оценките, посочени в Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 2, подточка 2.4.

²⁹ Процедура ОПЗ-9;

³⁰ Одитни доказателства № 1 и № 2

³¹ Одитни доказателства № 1 и № 2

³² от отдел Обработка на плащания и задължения (ОПЗ)/ Администриране на плащания и задължения (АПЗ)

датата на постъпване на плащането. Отговорен служител³³ ежедневно³⁴ извършва преглед на плащанията със статус „Неуточнено ЗЛ“³⁵, „Плащане по свободна преписка“³⁶, „Сума постъпила от сметка на НАП“³⁷; Инкасо/Централизация“³⁸ и „Грешен превод“³⁹ с цел предприемане на съответни последващи действия.

Корекция на информацията за плащания е възможна единствено по отношение на идентификационен номер на задълженото лице, чрез съответната функционалност, в случай, че платежното нареждане е в цял/неразпределен размер.

Актуализираната процедурата, свързана с отразяване, отчитане, осчетоводяването и разпределението на постъпилите суми, получени по набирателната сметка на публичните изпълнители, е в резултат на промени в нормативната уредба и съгласно извършената оптимизация на процеса по управление на плащанията след въвеждане на ИС „Събиране“, като са описани действията и отговорните лица при извършване на:

- обработката на издадени разпореждания за разпределение на суми;
- изготвяне на справки към взыскатели и уведомяването им;
- обработка на платежни нареждания за отчисление на ДДС по чл. 131 от ЗДДС;
- дейности по проверка и подписване на изготвените платежни нареждания;
- предаване на платежни нареждания на обслужващата банка;
- служебно издължаване на задължения (свободни преписки и такива, включени в изпълнително дело);
- възстановяване на суми на ЗЛ при неправомерно прихванато/събрано задължение, на взыскател, различен от НАП;
- действия във връзка с автоматичното отразяване в данъчноосигурителната сметка (ДОС) на ЗЛ в Системата за управление на плащанията (СУП) на плащанията, разпределени за погасяване на задължения към НАП;
- изготвяне и предаване на месечна информация за СПСПВ на отдел Бюджет и финанси и др.⁴⁰

В т. 4.5. от процедурата е предвидено за събраните суми към взыскатели на централния бюджет да не се извършва ефективен/реален превод, предвид централизацията на разплащанията по единната сметка, като същевременно преобладаващата част от процедурите и дейностите като напр. обвързка между отделните разплащания, генериране на справки към взыскатели; за издадени разпореждания за разпределение на суми; издаване на платежни нареждания за дължимият ДДС при извършване на публична продажба и др. е предвидено да се извършват автоматизирано.⁴¹

Изпълнителният директор на НАП е предприел действия за актуализиране на процедурата, свързана с отразяване, отчитане, осчетоводяване и разпределение на сумите, получени по набирателната сметка на публичните изпълнители, с оглед извършената оптимизация на процеса по управление на плащанията след въвеждане на ИС „Събиране“, с което е осигурено изпълнението на дадената препоръка.

Препоръка 3 е изпълнена.

³³ от отдел Обработка на плащания и задължения (ОПЗ)/ Администриране на плащания и задължения (АПЗ);

³⁴ чрез „Справка платежни по статус на плащане“ и „Справка плащания ПОС“;

³⁵ „Неуточнено ЗЛ“ – постъпили плащания, с посочен идентификационен номер на ЗЛ, който не е вписан в регистъра на НАП

³⁶ „Плащане по свободна преписка“ – постъпили плащания в полза на ЗЛ с наличие на задължения по свободни преписки към датата на плащането с остатък по-голям от 0.00 лв. (лихва + главница);

³⁷ „Сума, постъпила от сметка на НАП“ – суми, постъпили от банковите сметки за приходи от централния бюджет, ДОО, НЗОК и ДЗПО на НАП. Основание за нареждането са издадени и връчени от ОП АПВ/РА, с извършено прихващане на задължения на лицето към външен взыскател или в случаите на установена техническа грешка на наредителя при нареждане на превода в полза на ЗЛ.

³⁸ „Инкасо/Централизация“ – постъпили суми с цел захранване на СПСПВ.

³⁹ „Грешен превод“ – постъпили плащания в полза на ЗЛ без наличие на образувано ИД със статус „Активно“, „Спряно“ или „Установена несъразмерност“ или свободни преписки с остатък по-голям от 0.00 лв. (лихва + главница);

⁴⁰ Одитни доказателства № 1 и № 2

⁴¹ Одитни доказателства № 1 и № 2

По препоръка 4. *Да се извърши анализ за необходимия административен капацитет на дирекция „ИЦ“ и при необходимост да се предприемат мерки и действия за неговото развитие, с цел планиране и изпълнение на **всички** информационни **телефонни** кампании за насърчаване на доброволното изпълнение, включително на просрочените задължения до образуване на изпълнително дело и избягване дублирането на тези дейности с други структурни звена.*⁴²

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 3, подточка 3.1. от одитния доклад, че е необходимо извършването на анализ за необходимия административен капацитет на дирекция „Информационен център“, тъй като в рамките на дейността на дирекцията „ИЦ“, през 2013 г. стартира процес по проучване и използване на методи за третиране на длъжници чрез водене на преговори по телефона със задължените лица за погасяване на задължения. За целта се провеждат информационни телефонни кампании (ИТК) след анализ на натовареността на служителите в дирекцията и обособяване на екип, който постоянно да извършва изходящи телефонни обаждания. Информационните телефонни кампании имат различни цели като: събиране на просрочени задължения, напомняне за неизпълнени задължения към НАП при спазване на данъчно-осигурителното законодателство, както и предоставяне на всякаква друга информация, свързана със стимулирането на доброволното изпълнение при внасяне на данъчно-осигурителните вноски и подпомагане на основни бизнес-процеси и стратегически цели, поставени за изпълнение пред НАП.

За осигуряване адекватно развитие на дейността на дирекция „ИЦ“, през периода 2013-2016 г. нараства утвърдената численост на длъжностите в центъра с близо 30 на сто, като през 2016 г. всички утвърдени длъжности са заети. Служителите, осъществяващи ИТК през периода 2013-2016 г. са между 21 на сто и 30 на сто от общата численост на дирекция „ИЦ“.

През 2018 г. е изготвен проект на оперативна стратегия за третиране на длъжниците, наричана Наръчник за работа с длъжници⁴³. Разработеният Наръчник е финалната дейност по проект „Промяна в подхода за събиране на просрочени публични задължения“, изпълняван съвместно със Службата за подкрепа на структурни реформи (СПРС) към Европейската комисия (ЕК) за предоставяне на техническа помощ, в рамките на Програмата за подкрепа на структурни реформи на ЕК.⁴⁴

С Наръчника се определят систематизирани правила/подходи за прилагане на мерки за стимулиране на доброволното изпълнение и принудителното събиране на просрочените публични задължения, установявани или предявени за принудително събиране от органите на НАП. Правилата са дефинирани съобразно размера и възрастта на публичния дълг на лицето и оценка на риска за събирането му, направена на база на наличната в НАП информация за имущественото състояние на длъжника и поведението му от гледна точка на спазване на законовите му задължения за деклариране/плащане и др. За оценка на този риск в „Профила на длъжника“ в Управленската информационна система на НАП е разработена функционалност (т.н. „светофар“), чрез която, на база на критерии, дефинирани от експерти на НАП и надградени в периода 2018 - 2019 г., лицата със сходни белези се групират в нарочни групи. Това позволява разписване на сегментиран подход за прилагане на използваните до момента мерки за събиране на задълженията, насочено към равнопоставено третиране на лицата със сходен профил (в една и съща група) и ескалиране на строгостта и интензитета на прилаганите мерки (в зависимост от групата). Проектът на Наръчника за работа с длъжници е обсъден в рамките на дейността на нарочна работна

⁴² Препоръката е във връзка с констатациите, изводите и оценките, посочени в Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 3, подточка 3.1.

⁴³ Одитни доказателства № 1 и № 2

⁴⁴ Одитни доказателства № 1, № 2 и № 3

група по време на Националното съвещание на НАП в оперативен формат, проведено в периода 14.10.-21.10.2020 г.⁴⁵ Направените препоръки и бележки от страна на участниците в работната група са отразени в проекта на Наръчник за работа с длъжници, като предстои представянето му на ръководството за утвърждаване.⁴⁶

Успешното прилагане на изготвения Наръчник (оперативна стратегия) предполага:

- промяна на съществуващи и разработване на нови функционалности в информационните масиви на НАП, които да подкрепят процесите за прилагане на всички описани способи, в т.ч. селекция, изпращане на автоматизирани съобщения, технологична възможност (електронна услуга) за подаване на погасителни планове, проследяване на срокове и изпълнение на поети от задължените лица ангажменти за плащане на дълга, генериране в масов режим на уведомителни писма, осигуряване на необходимата справочна и отчетна информация и т.н.;

- промяна на функционалности в Системата за управление на ИЦ на НАП за реализиране на процеса за телефонно уведомяване (вкл. реализация на функционалности за автоматизирани телефонни обаждания), споразумения с лицата с просрочени задължения и обмен на информация с всички ИС на НАП;

- провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет - изпращането на текстови SMS/ групови SMS/ SMS по шаблон за напомняне за плащане/вноска при поет ангажимент, персонализирана информация и др.

Дейностите по анализ и оценка на мащаба на ЗЛ, спрямо които ще се прилагат изходящи телефонни кампании, ще стартират след утвърждаването на Наръчника, като ще бъдат заложени в пътната карта за реализиране на стратегията на НАП за третиране с длъжниците. Съгласно Плана за действие за изпълнение на препоръките от одитния доклад се предвижда до 31.12.2021 г. да се утвърди Наръчник за работа с длъжници и Пътна карта за изпълнението му. Определените в Плана за действие срокове за изпълнение на препоръките на Сметната палата, не са съобразени със срока, посочен в одитния доклад. Дейностите по изпълнение на препоръката ще бъдат извършени в 3-месечен срок след утвърждаването на Наръчника и Пътната карта за изпълнението му.⁴⁷

От изпълнителният директор на НАП не е предоставена информация за предприети действия по изпълнението на препоръката за извършване на анализ за необходимия административния капацитет на дирекция „ИЦ“.

Препоръка 4 не е изпълнена.

По препоръка 5. *Да се преразгледа и допълни процедурата за оповестяване на ЗЛ с просрочени публични вземания над 5 000 лв. в Интернет⁴⁸, с цел ясно определяне на отговорните длъжностни лица, осъществяващи контрол върху съдържанието на информацията в списъците на ЗЛ с просрочени ПДВ, както и правила и процедури за публикуване на опровержение в случай на невярна или неточна информация в тях.*⁴⁹

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 3, подточка 3.4. от одитния доклад, че в утвърдената от изпълнителния директор на НАП процедура за оповестяване на задължените лица в Интернет липсват правила и процедури и определени длъжностни лица, отговорни за:

- осъществяване на контрол върху съдържанието на информацията в списъците на задължени лица (ЗЛ) с просрочени публични държавни вземания (ПДВ) над 5 000 лв.;

⁴⁵ Одитни доказателства № 1, № 2 и № 3

⁴⁶ Одитни доказателства № 1 и № 2

⁴⁷ Одитни доказателства № 1, № 2 и № 3

⁴⁸ Процедура С28 „Оповестяване на задължените лица в интернет“, версия 3

⁴⁹ Препоръката е във връзка с констатацията, изводите и оценките, посочени в Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 3, подточка 3.4.

- публикуване на опровержение в случай на невярна или неточна информация в тях.⁵⁰

В изпълнение на дадената препоръка, изпълнителният директор на НАП посочва, че процедура С28 „Оповестяване на задължените лица в Интернет“ е актуализирана през м. 11.2020 г., като не е представена заповед за утвърждаването ѝ.⁵¹ В актуализираната процедура, версия И, са дефинирани отговорностите на началник отдел/сектор и директор на дирекция „Събиране“/началника на отдел „Събиране“ в ТД на НАП и е актуализирана матрицата за разпределение на отговорностите по отношение на изготвянето на списъците на задължени лица и предаването им за публикуване на Интернет страницата на НАП.⁵²

Определени са действията и отговорните длъжностни лица при постъпило възражение от ЗЛ за неоснователно включване в списъците на длъжници с неуредени задължения, публикувани в Интернет. Посочени са и действия, срок и отговорни лица за публикуване на опровержение в случай на невярна или неточна информация в тях, както и уведомяване на задълженото лице за извършената проверка по направеното възражение.⁵³

Допълнително, с оглед автоматизиране на процеса по извеждане на списъци на лица с неуредени публични задължения с взискател НАП, които подлежат на публикуване на основание чл. 182, ал. 3, т. 2 от ДОПК и елиминиране субективната преценка на публичните изпълнители за наличието на основания за включване на длъжници в списъка, от м. декември 2019 г. са предприети действия за реализиране на електронна услуга за оповестяване на лица с неуредени публични вземания. В тази връзка от дирекция „Събиране“ в ЦУ на НАП са разработени „Изисквания към информационната система/софтуерен продукт или части от нея за оповестяване на лица с неуредени публични вземания“, версия 1.0 Б, съдържащи критерии за автоматизирано селектиране и публикуване на данни за посочените лица, както и изисквания за търсене и визуализиране на данни за лицата, чрез нарочна електронна услуга на външната страница на НАП. Към 06.08.2021 г. се извършва анализ и предстои стартиране на разработването ѝ.⁵⁴

Препоръка 5 е изпълнена.

По препоръка 6. *Да се извърши анализ на ефективността на действията на публичните изпълнители по отношение спазването на сроковете по чл. 191, ал. 1 и 2 и чл. 193, ал. 4 от ДОПК, с цел идентифициране на случаите на загуба на конкуренция в резултат от това, като се изяснят изчерпателно причините. Съобразно резултатите от анализа, при необходимост да се преразгледат, актуализират или допълнят утвърдените вътрешни актове (процедури⁵⁵, инструкции и/или указания), свързани с извършването на проверка за налагане на ОМ на ЗЛ с просрочени публични вземания, с цел въвеждане на:*

б.1. максимален срок за извършване на анализа и оценката на имущественото състояние на ЗЛ с просрочени вземания, за осигуряване на условия за ефективното им обезпечаване, включително чрез въвеждане на изисквания за периодично преразглеждане на резултатите от извършената проверка, при отчитане особеностите, произтичащи от правно-организационната форма на ЗЛ;

б.2. указания за начина на документиране на резултатите от извършеното проучване на имущественото състояние на ЗЛ⁵⁶;

⁵⁰ Процедура С 28 „Оповестяване на задължените лица в интернет“, версия 3

⁵¹ Одитни доказателства № 1 и № 2

⁵² Одитни доказателства № 1 и № 2

⁵³ Одитни доказателства № 1 и № 2

⁵⁴ Одитни доказателства № 1 и № 2

⁵⁵ Процедура С 5 „Проверка за налагане на обезпечителни мерки“, версия Ж

⁵⁶ До края на 2017 г. в т. 8 от Процедура С 5 „Проверка за налагане на обезпечителни мерки“, версия Ж, утвърдена на 20.05.2015 г. липсва референция към утвърдения образец Сд134 „Справка за проучено имуществено състояние и категоризация на задължено лице“, версия Г, утвърден със Заповед № ЗЦУ № 829 от 11.06.2014 г. на заместник изпълнителния директор на НАП.

*6.3. допълнителни насоки за публичните изпълнители за избора на вида и броя на налаганите ОМ.*⁵⁷

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по Част „Констатации и оценки“, Раздел II, точка 1, подточки 1.3., 1.4. и 1.5. от одитния доклад, че:

- за осигуряване на правилна приоритизация, адекватност, ефективност и ефикасност на действията на НАП по принудително събиране на просрочените ПДВ е необходимо осъществяването на постоянен мониторинг и анализ на структурата и обема на публичните вземания по вид (изпълнително основание и възраст на дълга), категория (събираеми, частично събираеми, трудно събираеми и несъбираеми вземания) по задължени лица;

- наличието на наложено обезпечение е необходимо условие за ефективно принудително изпълнение на просрочени ПДВ, в случаите, в които срещу ЗЛ е образувано изпълнително дело, както и за реализиране на ефективна конкуренция при изпълнителното производство по ГПК и при производството по търговска несъстоятелност.

При извършване на одита е установено, че причините за липсата на ефективност при принудителното изпълнение по изпълнителните дела, включени в одитната извадка са различни и са резултат от:

- несвоевременно предприети действия от страна на публичните изпълнители, при образувано ИД за стартиране на изпълнителното производство като не е извършено връчване по надлежния ред или е извършено късно връчване на СДИ;

- липса на имущество, върху което да се осъществи ефективно принудително изпълнение, вкл. в случаите, в които ЗЛ е чуждестранно лице без регистрация в страната или е клон или представителство на чуждестранно лице;

- липса на интерес към обявеното имущество на ЗЛ за публична продан;

- неефективни действия на публичните изпълнители, вкл. взаимодействие с правоохранителните органи, при изпълнение на процедурите по опис и изземване на запорираното имущество с цел организиране на публична продан;

- несвоевременно предприети действия от страна на публичните изпълнители за принудително събиране на просрочените ПДВ, с цел подкрепа на жизнеспособността на независимата икономическа дейност на ЗЛ, чрез издаване на разпореждания за извършване на неотложни плащания, в резултат на което други кредитори предявяват претенции към ЗЛ по частно-правен ред, в т.ч. чрез открито производство по несъстоятелност срещу ЗЛ и в резултат публичното производство губи конкуренция.

В изпълнение на дадената препоръка,⁵⁸ съгласно заповед № 3-ЦУ-1932/13.12.2019 г. на изпълнителния директор на ЦУ на НАП, Инспекторатът на НАП е извършил тематична проверка в ТД на НАП Варна на тема „Ефективност на действията на публичните изпълнители по отношение спазването на сроковете по чл. 191, ал. 1 и 2 и чл. 193, ал. 4 от ДОПК. Идентифициране на причини при невъзможност за спазване на сроковете и съответно за загуба на конкуренция с изпълнителното производство по ГПК и производството по несъстоятелност“. Във връзка с извършената тематична проверка са отправени препоръки и предложения в доклад с изх. № 93-00-4091/21.07.2020 г. на ръководителя на Инспектората на НАП, като в тази връзка са предприети следните действия⁵⁹:

- с оглед оптимизиране на взаимодействието със съдебните изпълнители (СИ) е поискано осигуряването на достъп до регистъра за образуваните изпълнителни

⁵⁷ Препоръката е във връзка с констатациите, изводите и оценките, посочени в Част „Констатации и оценки“, Раздел II, точка 1, подточки 1.3. и 1.5. и точка 2;

⁵⁸ Одитни доказателства № 1, № 2 и № 3

⁵⁹ Одитни доказателства № 1, № 2 и № 3

производства от Частните съдебни изпълнители (ЧСИ) с писма с изх. № 92-00-314#11/26.11.2015 г. и изх. № М-94-Г-774/09.06.2021 г.;⁶⁰

По повод внесен за разглеждане в Народното събрание проект на Закон за допълнение на Закона за съдебната власт (ЗСВ), който предвижда изграждането на Единна информационна система на съдебното изпълнение в Република България, която ще позволи централизиране в една база данни на информацията за образуването, движението и приключването на изпълнителните дела на държавните и частните съдебни изпълнители (ЧСИ), НАП е изразил подкрепа по отношение на предложените текстове и е предложил при разработването на информационната система на съдебните изпълнители (ИССИ) да се предвидят възможности за интеграция на системата със системи на НАП, с оглед осигуряване на обмен на данни между същите, в т.ч. и относно дължимите от лицата публични вземания с оглед оптимизиране на процеса по взаимодействие по чл. 191 от ДОПК. Достъпът до бъдещата ИССИ, както и осигуряването на връзка система-система ще минимизира случаите, в които съдебните изпълнители не изискват информацията, съгласно чл. 191, ал. 3 от ДОПК.⁶¹

- с цел спазване изпълнението на срокове, вкл. по чл. 191 и чл.193 от ДОПК и за регулиране на натовареността на публичните изпълнители в рамките на ТД на НАП, на 08.04.2020 г. в ИС „Събиране“ е внедрена функционалност за възлагане/превъзлагане на ЗЛ на публичен изпълнител извън офиса по регистрация на лицето.⁶²

- НАП е съгласувал проект на Наредба за воденето, съхраняването и достъпа до Централния регистър на залози на Министерство на правосъдието, съгласно който предстои разработване на информационна система на ЦРОЗ с възможност за интеграция с външни системи, включително на НАП. Това ще обезпечи автоматизирания електронен обмен на данни, свързани с вписване и заличаване на запори;

- в процедура С40 „Организиране на търг за продажба на движими/недвижими вещи“ са заложили кратки инструктивни срокове за организиране и провеждане на публичните продажби с оглед спазване на сроковете по чл. 191 и чл.193 от ДОПК;⁶³

- в процедура С16 „Изпълнение върху парични средства и вземания“ са регламентирани срокове за изпращане на разпореждания за изпълнение на наложените запори върху банкови сметки от страна на публичните изпълнители;⁶⁴

- разработени са и са в процес на тестване доработки в ИС „Връчвания“. Същите целят подобряване на функционалността за електронно връчване на документите и доразвиване на процеса вкл. с възможност за ел. връчване до трети лица, обособени в съответни групи, спрямо процеса (напр. до банки, публични вискатели и др.) Осигурява се възможност и за автоматично зареждане на данни от други вътрешни за НАП информационни системи, както и от ИС „Връчвания“ към тези системи. Услугата в публичния интерфейс на Портала за електронни услуги на НАП също се доразвива с обособяване на отделни групи за диференциране на документите, които трети лица могат да получават в различното си качество в дадено производство в НАП;⁶⁵

- в ИС „Събиране“ се разработва функционалност за издаване на електронни документи, като предстои и надграждане на системата с цел обезпечаване на процеса с възможност за връчването им, чрез интерфейс с ИС „Връчвания“.⁶⁶

⁶⁰ Одитни доказателства № 1 и № 2

⁶¹ Одитни доказателства № 1 и № 2

⁶² Одитни доказателства № 1 и № 3

⁶³ Одитни доказателства № 1 и № 2

⁶⁴ Одитни доказателства № 1 и № 2

⁶⁵ Одитни доказателства № 1 и № 3

⁶⁶ Одитни доказателства № 1 и № 3

Препоръката, адресирана към изпълнителния директор на Националната агенция за приходите включва три подпрепоръки, изпълнението на които е обект на отделен анализ и оценка.

По подпрепоръката по т. 6.1. за въвеждане на максимален срок за извършване на анализа и оценката на имущественото състояние на ЗЛ с просрочени вземания, за осигуряване на условия за ефективното им обезпечаване, включително чрез въвеждане на изисквания за периодично преразглеждане на резултатите от извършената проверка, при отчитане особеностите, произтичащи от правно-организационната форма на ЗЛ.

Подпрепоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел II, т. 1, подт.1.3.5. от одитния доклад, че наблюдението и анализа на просрочените ПДВ по ЗЛ е неотменна част от работата на публичните изпълнители, доколкото от това зависи ефективното налагане на обезпечителни мерки (ОМ), с цел гарантиране на ефективна конкуренция и защита на публичния интерес при просрочие на публичните вземания. Заместник-изпълнителният директор на НАП утвърждава процедура за извършване на проверка във връзка с налагане на ОМ⁶⁷. Процедурата определя:

- вида и източниците на информация, необходима на публичните изпълнители при извършване на проучване на имущественото състояние на ЗЛ, включително начините за събиране на необходимата информация от други институции;

- задължение за публичния изпълнител за извършване на анализ и обобщаване на събраната информация, с цел установяване на имущество, върху което могат да се наложат обезпечителни мерки, както и оценка на вероятността да бъдат събрани установените публични вземания. Преценката на публичния изпълнител за избор на вида и броя на наложените обезпечителни мерки е в пряка зависимост от вида на имуществото и професионалният опит на публичния изпълнител.⁶⁸

Процедурата обаче не определя изричен срок, в който следва да бъде извършено съответното проучване, нито определя изискване за периодично актуализиране на информацията, обект на проучване, предвид продължителността на изпълнителното производство⁶⁹. По тази причина, с допълнителни указания и заповеди⁷⁰ от 26.03.2013 г. заместник-изпълнителният директор на НАП утвърждава образец за документирани резултатите от извършеното проучване на имущественото състояние на ЗЛ.⁷¹ През 2014 г. образецът е актуализиран, а след внедряване на ИС „Събиране“ от 01.02.2016 г., същият се генерира от ИС на НАП⁷². През 2015 г. са дадени указания за ежемесечно актуализиране на „статуса“ на ЗЛ с просрочени вземания чрез извършване на проверки в БД на НАП и другите БД, съдържащи информация, необходима за извършване на проучването на имущественото състояние на ЗЛ.

Във връзка с осъществения контрол за изпълнение на препоръките, от изпълнителният директор на НАП се посочва, че на 14.06.2019 г. е утвърдена нова версия „З“ на процедура Процедура С 5 „Проучване и анализ на имущественото състояние на задълженото лице с оглед преценка за налагане на обезпечителни мерки“, в която е предвиден срок за стартиране на първоначалното проучване и анализ на имущественото състояние на ЗЛ, както и срок за провеждане на последващо (периодично) проучване, актуализирана впоследствие с версия „И“⁷³, утвърдена от заместник-изпълнителния директор на НАП на 31.07.2020 г. В процедура С 5 е добавена т. 4.5. „Спазване на срокове

⁶⁷ Процедура С 5 „Проверка за налагане на обезпечителни мерки“, версия Ж

⁶⁸ Процедура С 5 „Проверка за налагане на обезпечителни мерки“, версия Ж

⁶⁹ Процедури и образци на дирекция „Събиране“ до 2012 г. вкл.

⁷⁰ Процедури, указания и образци на дирекция „Събиране“ за 2013 г.

⁷¹ Процедури, указания и образци на дирекция Събиране за 2013 г. – образец № Сд134

⁷² Указания от 2016 г.

⁷³ Одитни доказателства № 1 и № 2

за проучване на имуществото” , в която са определени срокове за стартиране на извършването на проверките и анализа на имущественото състояние на ЗЛ от публичните изпълнители в зависимост от: статуса на ЗЛ, размера на дълга и от това, дали преди образуване на изпълнителното дело не са наложени обезпечителни мерки, включително каква част от публичното вземане се обезпечава с тях, както следва:

- при предварително проучване – 7 дневен, 14 дневен и 60 дневен срок;
- при последващо (периодично) проучване е необходимо с оглед актуализиране на информацията, проучването да се осъществява в следните максимални срокове – ежемесечно, на всеки 6 месеца и веднъж годишно;
- проучване след прекратяване поради несъбираемост (на основание чл. 225, ал. 1, т. 4 от ДОПК) на вземания на взыскател НАП.⁷⁴

В резултат от актуализиране на процедурата е въведен срок за извършване на анализ и оценка на имущественото състояние на ЗЛ с просрочени вземания и на изисквания, включително са въведени изисквания за периодично преразглеждане на резултатите от този анализ, с което са осигурени условия за ефективно обезпечаване на публичните вземания.

Подпрепоръката по т. 6.1. е изпълнена.

По подпрепоръката по т. 6.2. за изготвяне на указания за начина на документиране на резултатите от извършеното проучване на имущественото състояние на ЗЛ.

Подпрепоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“ от раздел II, т. 1, подточка 1.3.5.2. от одитния доклад, че независимо че заместник-изпълнителният директор на НАП от 26.03.2013 г. е утвърдил образец за документиране на резултатите от извършеното проучване на имущественото състояние на ЗЛ (Образец Сд134 „Справка за проучено имуществено състояние и категоризация на задължено лице“), който е актуализиран през 2014 г., а след внедряване на ИС „Събиране“ от 01.02.2016 г., този образец се генерира от ИС на НАП, от всички преписки и изпълнителни дела, включени в одитната извадка, само в 8 на сто от случаите, са изпълнени указанията на заместник изпълнителния директор за документиране на резултатите от извършеното проучване на имущественото състояние на ЗЛ в утвърдения от изпълнителния директор на НАП образец. Това не позволява по безспорен начин да се потвърди адекватността и обосноваването на решенията на публичния изпълнител относно избора на вида, броя и момента за налагане на ОМ върху вземанията от ЗЛ, съобразно събраната информация. В допълнение, до края на 2017 г. в т. 8 от Процедура С 5 „Проверка за налагане на обезпечителни мерки“, версия Ж, утвърдена на 20.05.2015 г. липсва референция към утвърдения образец Сд-134 „Справка за проучено имуществено състояние и категоризация на задължено лице“, версия Г, утвърден със Заповед № ЗЦУ № 829 от 11.06.2014 г. на заместник изпълнителния директор на НАП.

В изпълнение на препоръката на Сметната палата, изпълнителният директор на НАП посочва, че в актуализираната от заместник изпълнителния директор на НАП на 31.07.2020 г. Процедура С 5 „Проучване и анализ на имущественото състояние на задълженото лице с оглед преценка за налагане на обезпечителни мерки”⁷⁵, версия „И”, в т. 4.7. „Регистриране и анализ на събраните/получени данни” са определени реда и документите, които публичният изпълнител изготвя в резултат от извършеното проучване и анализ на имущественото състояние на задълженото лице, а именно:

- справки, извършени в НАП, вкл. чрез RegiX и чрез осигурения отдалечен достъп, удостоверяващи първоначалното проучване на имущественото състояние, разпечатани от

⁷⁴ Одитно доказателство № 1

⁷⁵ Одитни доказателства № 1 и № 2

публичния изпълнител и регистрирани от служител в отдел „Входящ контрол и координация“, чрез ИС „Събиране“;

- протокол за действие, съдържащ информация за извършените справки и резултат от извършените от публичния изпълнител последващи проверки за актуализиране на събраната информация, издаден, чрез ИС „Събиране“, модул „Доброволно изпълнение“, в случаите когато в резултат от извършените проверки в различните регистри/справки на НАП и други администрации се установи, че не е налице промяна.

Исключение от посоченото е налице по отношение на:

- справка за едно или повече лица от Информационната система „Регистър на банковите сметки и сейфове“ (ИС РБСС) на БНБ и справка за кредитната задължениост от Информационната система на „Централния кредитен регистър“ (ИС ЦКР) на БНБ, които независимо от наличието или липсата на промени в данните в тях спрямо предходната проверка, извършена от публичния изпълнител задължително се извличат и добавят съответно в ИС „Събиране“ и в ИС „Контрол“.⁷⁶

Анализът на предприетите действия от страна на НАП за осигуряване изпълнението на дадената от Сметната палата препоръка, показва, че препоръката не е разгледана в контекста на констатацията във връзка, с която е дадена, тъй като:

- в актуализираната Процедура С 5 „Проучване и анализ на имущественото състояние на задълженото лице с оглед преценка за налагане на обезпечителни мерки“, т. 8 отново липсва референция към образец Сд-134 без да е представена информация за неговата изрична отмяна;

- не е представена друга допълнителна информация, свързана с прилагането на образца, напр. относно Процедура С 17 „Прекратяване на производството“, версия Ж, утвърдена от заместник-изпълнителния директор на 20.05.2021 г., в която, в т. 4.3. „Прекратяване поради несъбираемост - чл. 225, ал. 1, т. 4 от ДОПК“ също се изисква, за проученото имуществено състояние на ЗЛ публичният изпълнител да попълни справка (образец Сд-134), като неразделна част от разпореждането за прекратяване.

Същевременно, анализът на извършените промени в Процедура С 5 „Проучване и анализ на имущественото състояние на задълженото лице с оглед преценка за налагане на обезпечителни мерки“ показва, че е осигурено задължение за документиране на резултатите от извършените от публичния изпълнител проверки и анализ на имущественото състояние на задълженото лице към определен момент в посочения за целта документ „протокол за действие“, само в случаите, в които едновременно са налице следните две условия - публичният изпълнител извършва последващо (периодично) проучване за актуализиране на вече събрана информация и няма промяна в събраната информация. Във всички останали случаи, документирането на различните проверки, извършвани от публичния изпълнител при проучването и анализа на имущественото състояние на задълженото лице става в различни по вид документи - справки, писма или други документи, генерирани от информационни системи или предоставени от други органи по различно време или към различен момент, данните от които се регистрират/въвеждат в ИС „Събиране“, ако е налице промяна. Част от тези документи не се издават от публичния изпълнител. В резултат отново липсва яснота относно това, по какъв начин НАП гарантира осигуряването на еднаква практика за систематизиране и документиране на събраната информация от публичните изпълнители във връзка с извършеното проучване и анализ на имущественото състояние на ЗЛ.

Подпрепоръката по т. 6.2. е частично изпълнена.

⁷⁶ Одитно доказателство № 2

По подпрепоръката по т. 6.3. за даване на допълнителни насоки за публичните изпълнители за избора на вида и броя на налаганите ОМ.

Подпрепоръката е във връзка с констатацията по т. 1.5 от раздел II, част „Констатации и оценки“ от одитния доклад, че в утвърдените от заместник изпълнителният директор процедури и образци на документи, с които са определени действията на ПИ при извършване на проверка за налагане на ОМ; особеностите при налагане на различните видове ОМ и действията на ПИ при замяна и отмяна на ОМ, липсват критерии и/или правила, които да подпомогнат публичния изпълнител при определяне на броя, вида, последователността и/или момента на налагане на ОМ.

В актуализираната Процедура С 5 „Проучване и анализ на имущественото състояние на задълженото лице с оглед преценка за налагане на обезпечителни мерки”, версия „И”, утвърдена от заместник-изпълнителния директор на НАП на 31.07.2020 г., отново избора относно вида, броя и момента на налагане на обезпечителните мерки е оставен на публичния изпълнител съобразно резултатите от извършеното проучване на имущественото състояние на ЗЛ. Независимо от това обаче, в т. 4.7. „Регистриране и анализ на събраните/получени данни” от процедурата много по-подробно в сравнение с анализираната при одита версия Ж на процедурата от 2015 г. са определени:

- действията на публичния изпълнител при установяване на липса на активи на ЗЛ, с които може да се обезпечи публичното вземане – преценка и избор за налагане на специални мерки по реда на процедури С 24 “Уведомяване на органи, издаващи лицензи и разрешения” и процедура С 28 “Оповестяване на задължените лица в Интернет”, включително иницирането на производство за обявяване на недействителни по отношение на държавата (на основание чл. 216 от ДОПК) на сключените от длъжника сделки, след установяване на публичното задължение, като недействителността се обявява по иск на публичния изпълнител или на публичния взыскател по реда на ГПК (процедура С 31 “Недействителност на действия и сделки”);

- действията на публичния изпълнител при установяване наличието на активи на ЗЛ, по отношение на преценката относно годността на активите за налагане на обезпечение, което пряко влияе върху избора на вида и броя на наложените обезпечителни мерки, например: прилагането на принципите на: несеквестируемост на имуществото на ЗЛ; на съразмерност на наложеното обезпечение, когато активите, предмет на обезпечение не са надлежно остойностени; наличието на тежести и др. В допълнение, с цел ефективна конкуренция на производството по ДОПК, в т. 4.8. от актуализираната процедура е определен и срок за налагане на обезпечителна мярка – 3-дневен – за задължените лица, определени като приоритетни, съгласно заповедта за мониторинг на изпълнителния директор на НАП и 7-дневен – за останалите ЗЛ.⁷⁷

По отношение на лица с висок по размер дълг, които са обект на постоянен мониторинг, съгласно Заповед № 3-ЦУ-196 от 13.02.2018 г. на изпълнителния директор на НАП, са регламентирани последователността от действия и избора на обезпечителни мерки, в зависимост от притежаваното от лицата имущество/активи.⁷⁸ Към заповедта са приложени Указания за действията, компетентностите и отговорностите на длъжностните лица и сроковете за реализирането им във връзка със събиране и обезпечаване на просрочени публични задължения на лица с дълг, категоризиран като събираем и частично-събираем, с общ размер над 50 000 лв. за регистрираните в ТД на НАП Бургас, Варна, Велико Търново и Пловдив, и с общ размер над 100 000 лв. за регистрираните в ТД на НАП София и дирекция СДО София лица. Със Заповед № 3-ЦУ-487 от 17.03.2021 г. на изпълнителния директор на НАП, се отменя Заповед № 3-ЦУ-196 от 13.02.2018 г., като се

⁷⁷ Одитни доказателства № 1 и № 2

⁷⁸ Одитни доказателства № 1, № 2 и № 3

допълват указанията към публичните изпълнители по отношение на извършваната проверка за имущественото състояние на лицата.⁷⁹

С актуализирането на процедура С 5 „Проучване и анализ на имущественото състояние на задълженото лице с оглед преценка за налагане на обезпечителни мерки”, и допълването на указанията към публичните изпълнители с издаването на Заповед № З-ЦУ-487 от 17.03.2021 г., се дават допълнителни насоки за публичните изпълнители за избора на вида, броя и сроковете за налагане на ОМ, с цел осигуряването на ефективна конкуренция при налагане на обезпеченията от публичните изпълнители по ДОПК и повишаване на събираемостта на публичните вземания.

Подпрепоръката по т. 6.3. е изпълнена.

По препоръка 7. *Да се преразгледа и допълни процедурата за образуване на изпълнително дело и конкуренция с изпълнителното производство по ГПК и производството по търговска несъстоятелност⁸⁰, с цел ясно определяне на:*

7.1. съдържанието на изпълнителното дело/преписките на ЗЛ с просрочени публични вземания, както и правилата за тяхното организиране и водене;

7.2. документите, които следва да се прилагат в оригинал, на хартия и в електронен вид, с цел осигуряване на адекватна одитна следа за всички изпълнени от публичните изпълнители действия и резултати от тях в хода на изпълнителното производство.⁸¹

Препоръката и двете подпрепоръки към нея са дадени във връзка с констатацията по Част „Констатации и оценки“, Раздел II, точка 1, подточка 1.1. от одитния доклад, че в НАП няма отделни утвърдени правила за съдържанието на изпълнителните преписки и изпълнителните дела, извън текста по т. „4.3. Започване на изпълнително производство и издаване на СДИ“ от процедура С15⁸², съгласно която документите по изпълнително дело (ИД) се подреждат хронологично, а в делата се прилагат актовете и документите на хартиен носител, издадени/входирани в хода на производството по обезпечаване и събиране на задължението, с изключение на изпълнителните титули, прилагането на които не е задължително. Процедурата не определя по безспорен начин съдържанието на изпълнителното дело, предвид многообразието от документи, които се входират и издават в хода на изпълнителното производство, нито определя кои от тях следва да се прилагат в оригинал, на хартия или в електронен вид.⁸³

В рамките на осъществения контрол за изпълнение на препоръките на Сметната палата, изпълнителният директор на НАП посочва⁸⁴, че НАП работи в посока внедряване на електронни документи (вкл. и електронното им подписване), които поетапно да заменят хартиените, в случаите при които това е обективно възможно. В тази връзка, съответните вътрешно-административни актове ще бъдат актуализирани след осигуряването на функционални възможности в ИС „Събиране” за издаване и подписване на електронен документ в съответствие с изискванията на действащата нормативна уредба и визията на НАП за оптимизиране на процесите.

⁷⁹ Одитни доказателства № 1, № 2 и № 3

⁸⁰ Процедура С 15 „Образуване на изпълнително дело. конкуренция с изпълнително производство по ГПК и производство по несъстоятелност“, версия И

⁸¹ Препоръката е във връзка с констатациите, изводите и оценките, посочени в Част „Констатации и оценки“, Раздел II, точка 1, подточка 1.1.

⁸² Процедура С 15 „Образуване на изпълнително дело. конкуренция с изпълнително производство по ГПК и производство по несъстоятелност“, версия И

⁸³ Процедура С 15 „Образуване на изпълнително дело. конкуренция с изпълнително производство по ГПК и производство по несъстоятелност“, версия И

⁸⁴ Одитни доказателства № 1, № 2 и № 3

Към 06.08.2021 г. е извършен подробен анализ на видове документи, издавани от публичните изпълнители, вкл. съобразно адресатите, с оглед преценка за издаването им на хартиен носител или като електронен документ, включително с оглед възможността за електронно връчване, а в ИС „Събиране“ е стартирано поетапното им разработване. За целта от страна на „Информационно обслужване“ АД е реализирана единна компонента за подписване на електронни документи в НАП, като ИС „Събиране“ е интегрирана към нея. Предвид спецификата на процеса, е необходимо от страна на „Информационно обслужване“ АД да бъде реализиран и нов параметър за проверка на данните от сертификата на лицето, което подписва документа, т.е. да се идентифицира дали същият е органът, издал документа чрез системата. Крайният срок за разработване, тестване, изготвяне на указания, ръководства на потребителя и внедряване на функционалностите за създаване на електронен документ, чрез ИС „Събиране“ е 30.11.2021 г. Съответно, Процедура С 15 „Образуване на изпълнително дело. Конкуренция с изпълнително производство по ГПК и производство по несъстоятелност“ ще бъде актуализирана след внедряване на функционалността.

Препоръка 7 в частта и на двете подпрепоръки не е изпълнена.

По препоръка 8. *Да се предприемат мерки и действия за осигуряването на обобщена и систематизирана информация за:*

*8.1. размера на ефективно обезпечените публични вземания, по видове обезпечителни мерки;*⁸⁵

*8.2. резултатите от принудително изпълнение на публичните вземания съобразно, нормативно определените способности, с данни за фискалния ефект на всеки от прилаганите способности за принудително изпълнение.*⁸⁶

Препоръката, адресирана към изпълнителния директор на Националната агенция за приходите включва две подпрепоръки, изпълнението на които е обект на отделен анализ и оценка.

По подпрепоръката по т. 8.1.

Подпрепоръката е дадена във връзка с констатацията по Част „Констатации и оценки“, Раздел II, точка 1, подточка 1.5. от одитния доклад, че анализът на данните, свързани с налаганите ОМ за периода 2013-2016 г. е частичен, тъй като до въвеждане в експлоатация на ИС „Събиране“, липсва обобщена и систематизирана информация за вида на налаганите ОМ и данни за размера на дълга, който е ефективно обезпечен. НАП не разполага с достатъчно надеждна информация за ефективно обезпечените публични вземания, а само за общата стойност на наложените ОМ, посочена в постановленията за тяхното налагане.

В Управленската информационна система (УИС) е разработена справка с данни за⁸⁷:

- броя на ЗЛ; броя на изпълнителните дела/титули; общо непогасения дълг към актосъставителя, в т.ч. главница и лихва и общата стойност на непогасения дълг;
- броя и стойността на обезпечените активи по видове обезпечителни мерки, като от видовете обезпечителни мерки, в справката се визуализират „запор на банкови сметки“; „запор на трето лице“; „възбрана“; „движими вещи“; „банкова и парична гаранция“ и „други“. Независимо, че наименованията на видовете ОМ, определени в разработената справка в УИС не възпроизвеждат точно определените от законодателя

⁸⁵ Препоръката е във връзка с констатациите, изводите и оценките, посочени в Част „Констатации и оценки“, Раздел II, точка 1, подточка 1.5.

⁸⁶ Препоръката е във връзка с констатациите, изводите и оценките, посочени в Част „Констатации и оценки“, Раздел II, точка 2, подточка 2.1.

⁸⁷ Одитни доказателства № 1 и № 3

видове ОМ в чл. 198, ал. 1 от ДОПК и следващите (чл. 201, 202, 202а, 203, 204 и 207), данните в справка дават възможност да се определи размера на ефективно обезпечените публични вземания по видове обезпечителни мерки, тъй като показват стойността на активите, върху които са наложени обезпечителните мерки. Функционалността в УИС е внедрена още през 2017 г., но тъй като в справка се извежда актуална информация с натрупване към края на всеки календарен месец, считано от 30.06.2017 г. и не е предвидена възможност за трансфер на данни за предходни периоди, същата не е ползвана за целите на одита, обхванал периода 2013-2016 г.

Подпрепоръката по т. 8.1. е изпълнена.

По подпрепоръката по т. 8.2.

Подпрепоръката е дадена във връзка с констатацията по Част „Констатации и оценки“, Раздел II, точка 2, подточка 2.1. от одитния доклад, че с изключение на принудително събраните ПДВ чрез организирането и изпълнението на публична продажба на имуществото на ЗЛ, НАП не поддържа систематизирана информация за принудително събраните ПДВ, съобразно способа на изпълнение. По тази причина не е възможно да се оцени ефективността на различните способы за принудително изпълнение, предвидени от законодателя съобразно постигнатия фискален ефект.

В изпълнение на дадената препоръка от изпълнителният директор на НАП е посочено⁸⁸, че е извършена промяна и доразработване на видове изпълнение в ИС „Събиране“, като в модул „Изпълнително производство“, подмодул „Разпределение на постъпили суми“, функционалност „Обвързване с вид изпълнение“, видовете изпълнение са допълнени със следните нови способы:⁸⁹

- изпълнение от банкова гаранция;
- изпълнение от парична гаранция;
- от продажба на стоки в оборот;
- изпълнение върху налични ценни книжа, чрез суброгиране;
- изпълнение върху дялове;
- продажба чрез стокова борса;
- изпълнение върху вземания по изпълнителни листове;
- взаимна помощ по глава 27а от ДОПК.

Функционалността се осъществява по конкретно изпълнително дело, като очаквания резултат е обезпечаване на възможност за разпределение на суми, постъпили в хода на изпълнителното производство, чрез надграждане на предвидените в системата видове изпълнение и събиране на данни, които да се използват в други системи на НАП, за целите на осигуряване на обобщена и синтезирана информация за резултатите от принудително изпълнение на публичните вземания, съобразно нормативно определените способы, с данни за фискалния ефект на всеки от прилаганите способы за принудително изпълнение.⁹⁰

Към 07.07.2021 г. посочените нови функционалности са внедрени в ИС „Събиране“, като с оглед коректното разпределение на сумите по изпълнително дело е създадена възможност за избор от потребител на съответстващия вид изпълнителен способ.⁹¹

Следваща стъпка е изготвяне на изисквания за разработване и внедряване на справка в Управленската информационна система в двуседмичен срок от внедряване на доработената функционалност в ИС „Събиране“. След което е предвидено тестване и потвърждаване на разработената справка в двуседмичен срок от разработване на справка

⁸⁸ Одитни доказателства № 1 и № 3

⁸⁹ Одитни доказателства № 1 и № 3

⁹⁰ Одитни доказателства № 1, № 2 и № 3

⁹¹ Одитно доказателство № 3

в тестовата среда на УИС. Крайният срок за внедряване в реална експлоатация е до 31.12.2021 г.⁹²

Подпрепоръката по т. 8.2. е в процес на изпълнение

По препоръка 9. *Да се предприемат мерки и действия за ограничаване на практиката на публичните изпълнители за неиздаване на разпореждане за принудително изпълнение върху имущество на ЗЛ по действащи изпълнителни дела, по които ЗЛ извършват доброволно частично погасяване на просрочените публични вземания, с което се разсрочват просрочените вземания без прилагане на разпоредбите по глава 22 от ДОПК и утвърдените от заместник изпълнителния директор в тази връзка процедури.*⁹³

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 2, подточка 2.2. от одитния доклад, че предвидените в ДОПК способности за разсрочване и отсрочване на ПДВ не се прилагат. Това е установено и от дирекция „Вътрешен одит (ВО)“ в ЦУ на НАП при извършените одитни ангажименти през 2013 г. и 2016 г. Основните причини за това са:

- изискванията, заложи в чл. 183, ал. 2 т. 4 от ДОПК - минималният размер на предоставеното обезпечение от ЗЛ да покрива размера на главницата и лихвите на дължимите от него публични вземания за периода на действие на разрешението за разсрочване или отсрочване, включително стойностите на коефициентите по чл. 183, ал. 2, т. 3 от ДОПК да съответстват на предвидените в наредбата по чл. 183, ал. 9 от ДОПК;

- ефектът на „разсрочване“ чрез частично доброволно погасяване на просрочените публични вземания от страна на ЗЛ, включително в рамките на изпълнително производство се постига и без да са изпълнени всички условия по Глава двадесет и втора „Отсрочване и разсрочване“ от ДОПК. С цел повишаване на административния капацитет при осъществяване на дейностите по събиране и обезпечаване на публичните вземания, изпълнителният директор на НАП издава указания за инициране на срещи между публичните изпълнители и ЗЛ за „поемане на ангажимент от ЗЛ за частично погасяване на текущите и регулярно плащане на старите задължения включително чрез: издаване на разрешения за неотложно плащане (РНПл); прилагане на режима за разсрочване/отсрочване или предлагане на погасителен план.“ В резултат, ако ЗЛ изпълнява стриктно погасителния план и поетите ангажименти, публичните изпълнители ограничават своите действия по принудително изпълнение, а ЗЛ на практика разсрочва своето вземане без да са изпълнени всички изисквания на ДОПК, предвидени за разрешаване на разсрочване и отсрочване. Дадените от изпълнителния директор указания не са съобразени изцяло с изискванията на ДОПК, поради което постигнатата договореност за частично погасяване на публичните вземания между публичния изпълнител (ПИ) и ЗЛ няма правна стойност.

В изпълнение на дадената препоръка от изпълнителният директор на НАП е посочено⁹⁴, че с цел подпомагане на процеса по принудително изпълнение и засилване на контрола относно своевременно предприемане на изпълнителни действия в ИС „Събиране“ на 16.09.2019 г. са внедрени следните справки: „Справка за заповрни съобщения без издадени разпореждания за изпълнение“, вкл. по задължено лице и „Справка за изпълнение върху активи“, вкл. по задължено лице. Към 06.08.2021 г. не са представени заповеди за внедряване на посочените справки, а информативни електронни съобщения от държавен

⁹² Одитно доказателство № 1

⁹³ Препоръката е във връзка с констатациите, изводите и оценките, посочени в Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 2, подточка 2.2.

⁹⁴ Одитни доказателства № 1, № 2 и № 3

експерт по приходите от дирекция „Събиране“ и ръководства на потребителя „Справка за порни съобщения с и без издадени разпореждания за изпълнение за ЗЛ“, „Справка за изпълнение върху активи“ и „Справка за изпълнение върху активи на ЗЛ“. Възможността, чрез справките от ИС „Събиране“, публичните изпълнители да се информират относно неиздадените разпореждания за изпълнение за ЗЛ в допълнение към инструктивните срокове, определени в процедурите на дирекция „Събиране“ С 16 „Изпълнение върху парични средства и вземания“, версия 3 от 2015 г. и С 40 „Организиране на търг за продажба на движими/недвижими вещи“, версия Е от 2017 г. за издаване на разпореждане за изпълнение при запор на банкови сметки, както и за оценка и за организиране и провеждане на публични продажби на имущество/активи, собственост на длъжника, би следвало да създадат достатъчно условия за ефективно изпълнение върху просрочените публични вземания.⁹⁵

От изпълнителният директор на НАП, обаче не е предоставена информация за други предприети действия по изпълнението на препоръката, най-вече по отношение на големите данъкоплатци с просрочени държавни вземания, обект на мониторинг, поради което препоръката не може да се оцени като изпълнена.

Препоръка 9 е частично изпълнена.

По препоръка 10. *Да се извърши анализ на разходите на НАП за изпълнение на функция „Събиране“ с оглед осигуряване на достатъчно и надеждна информация за извършване на мониторинг върху ефикасността от действията на НАП за принудително изпълнение на просрочените публични вземания.*⁹⁶

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по Част „Констатации и оценки“, Раздел II, точка 2 от одитния доклад, че публичната продан е един от способите за принудително изпълнение на просрочени публични вземания върху имуществото на ЗЛ, който предвид включените в него процедури, времетраене, участници и необходими за осъществяването му разходи се приема за един от най-скъпоструващите способности, чрез които публичния вискател събира своите вземания. По тази причина, законодателят определя, че не се започва принудително изпълнение върху права и вещи на ЗЛ, разходите за описване, оценяване, съхранение и продажба са несъразмерни с очакваните от тяхната продажба приходи.

Анализът на ефективността и ефикасността на публичната продан, осъществявана от НАП като способ за принудително изпълнение на публични вземания е извършен при следните ограничения и особености:

- за 2013 г. и 2014 г. не са предоставени данни за разходите на НАП, свързани с организацията и провеждането на публичните продажби;

- за периода 2013 г. - 2015 г. не е поддържана аналитична информация относно размера на погасените ПДВ със средства, постъпили от публична продажба на имущество на ЗЛ, поради което за целите на анализа са ползвани данните за стойността на продаденото имущество, независимо дали с тези средства са погасени ПДВ, администрирани от НАП, или вземания на други обезпечени кредитори или са покрити разноски по проведените продажби;

Анализът на показателя за ефикасността на публичната продан е извършен само за 2016 г., съобразно предоставените данни. Доколкото публичната продан се извършва от ПИ в рамките на функционалните им задължения и работно време, към преките разходи за извършване на публичната продан са добавени част от изплатените разходи за възнаграждения и осигуровки на публичните изпълнители, съответстваща на дела на

⁹⁵ Одитни доказателства № 1 и № 2

⁹⁶ Препоръката е във връзка с констатациите, изводите и оценките, посочени в Част „Констатации и оценки“, Раздел II, точка 2

приходите от продажби в общия размер на принудително събраните ПДВ по изпълнителните дела от 1,95 на сто. В резултат - на 1 лев преки разходи за организация и провеждане на публична продан от страна на НАП през 2016 г., размерът на реализираните приходи от нея варират от 16,96 лв., реализирани в ТД на НАП-Варна до 77,55 лв., реализирани в ТД на НАП- Велико Търново.

В изпълнение на дадената препоръка от изпълнителният директор на НАП е посочено⁹⁷, че на база на утвърдената със заповед № ЗЦУ-432 от 22.3.2019 г. на изпълнителния директор на НАП Методика и резултати от извършеното измерване на времето за осъществяване на дейностите по обезпечаване и събиране на публичните вземания, са извършени изчисления и остойностяване на разходите на администрацията за осъществяване на тези дейности. Съгласно Методиката, всеки процес, който се измерва е детайлизиран и разделен на неговите съставни елементи (подпроцеси), които са описани и систематизирани в табличен вид в Приложение 1 - „Работна карта за измерване на процесите“ и Приложение 2 - „Процеси за остойностяване и източници на информация“. Определянето на стойността на процеса се извършва чрез пресмятане на всички относими времеви, материални и други разходи, възникващи при извършването на всеки един етап от процеса.

С цел максимална прецизност на остойностяването, всеки един процес се изследва поотделно, като се има предвид, че едно и също действие се осъществява с различна динамика, поради което се измерва (изчислява) и неговата средна стойност. Посочени са място, начини и методи на измерване, както и методите за обработка и анализ на резултатите и остойностяване на процеса.

Изготвен е доклад за резултатите от остойностяването на разходите на администрацията за осъществяване на основните процеси и действия по събиране на публичните вземания с изх. № 93-00-5344/08.11.2019 г. до ръководството на НАП за запознаване и приемане на получените резултати, който е одобрен от изпълнителния директор на НАП.⁹⁸

В Доклада е направен извод, че разходът на ресурс за осъществяване на основните процеси, свързани с принудителното събиране, е значителен и прилагането им за малкия по размер дълг не обосновава ефективност и ефикасност в дейността на администрацията. Минималният разход, който прави администрацията за прилагане на „най-евтиния“ принудителен способ за събиране на дълга - заповест и изпълнение върху вземане от трето лице, е 87,62 лв., т.е. под този размер е налице несъразмерност на разходите с очакваните приходи. Същевременно, 44,6 на сто (833 982 бр.) от всички 1 871 664 лица с просрочени публични задължения към 30.04.2019 г. са с дълг в размер до 87,62 лв.

С оглед актуализиране на стойностите, въз основа на утвърдената методика и при спазване на вече разработения алгоритъм за изчисленията, е планирано в началото на 2020 г. да се извърши актуализация на стойностите с данни за 2019 г./2020 г., след което резултатите от остойностяването ще бъдат представени на министъра на финансите.

В доклада до изпълнителния директор на НАП са включени и следните предложения:

1. Инициране на законодателни промени в ДОПК и ЗНАП относно определяне на несъразмерността на разходите с очакваните приходи;

2. Актуализиране на групите в профила на длъжника с изведените данни и стартиране разработването на единни правила относно подходите за събиране на просрочени публични задължения в зависимост от профила на длъжника и съобразени с изчислените минимални разходи за прилагане на различните способности за събиране на дълговете;

⁹⁷ Одитни доказателства № 1 и № 2

⁹⁸ Одитни доказателства № 1 и № 2

3. Анализ и оптимизиране на процеси/дейности с оглед постигане на по-голяма ефективност и ефикасност и минимизиране на разходите за тяхното извършване, в посока повишаване на обмена на информация по електронен път, разработване на е-услуги, автоматизация на процеси и др.⁹⁹

Предвид представената от изпълнителния директор информация, данни и документи, във връзка с изпълнението на препоръка 10 от одитния доклад, се налага извода, че препоръката не е разглеждана в пряка връзка с констатацията, по повод на която тя е дадена - а именно принудителното изпълнение на просрочените публични вземания чрез способа на публичната продажба и по-специално – осигуряването на достатъчно и надеждна информация за:

- размера на събраните публични държавни вземания чрез способа на публичната продажба, както и
- размера на разходите на НАП за провеждане на публични продажби, включително на размера на възстановените разходи след получените приходи от търга за принудително изпълнение, а в много по-широк смисъл.

Този факт не е проблем, в случай че в резултат от направения анализ, не се следва имплицитно разбирането, че НАП няма да предприема каквито и да е действия за събиране на просрочени вземания с размер до 87, 62 лв. поради липсата на съразмерност на разходите спрямо очакваните приходи. Доколкото към 30.04.2019 г. 44,6 на сто (833 982 бр.) от всички 1 871 664 лица с просрочени публични задължения са с дълг в размер до 87,62 лв., този проблем не следва да се подценява и не означава, че единствената „ефикасна“ за агенцията алтернатива е отписване на просрочените вземания след изтичане на съответния давностен срок, в случай, че задължените лица с тези вземания не ги внесат доброволно.

Тъй като препоръка 10 цели да осигури достатъчна и надеждна информация относно разходите на НАП, свързани с изпълнението на функция „Събиране“ за текущия и постоянен мониторинг на ефикасността на дейността, извършването на еднократен анализ по разработена и утвърдена методика за остойностяване на средната стойност на работните процеси по дейности и елементи, не гарантира, че в НАП ще продължи да се събира и анализира систематично такава информация, включително за целите на планиране и отчитане на разходите, свързани с изпълнението на функцията по бюджета на агенцията. В резултат, към 06.08.2021 г. не може да се изрази с разумна увереност становище относно степента на изпълнение на препоръката, поради недостатъчна информация и данни относно това дали в НАП ще се извършва систематично събиране, наблюдение и анализ на разходите и ефикасността на функция „Събиране“ и тяхното изменение в бъдеще, включително по отношение на разходите за изпълнение на различните способы на принудително изпълнение.

Към 06.08.2021 г. не може да се даде становище относно степента на изпълнение на Препоръка 10.

По препоръка № 11. *Да се разработят допълнителни указания, инструкции, заповеди или други вътрешни актове, с които да се осигури принципното и последователно прилагане от страна на публичните изпълнители на мерките, посочени в чл. 182 от ДОПК, с цел намаляване на риска от проява на субективизъм при вземане на решение.*¹⁰⁰

Препоръката е дадена във връзка с констатацията по Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 3 от одитния доклад, че от всички посочени в чл. 182 от ДОПК мерки за насърчаване на доброволното изпълнение на просрочените публични вземания преди да се

⁹⁹ Одитни доказателства № 1 и № 2

¹⁰⁰ Препоръката е във връзка с констатациите, изводите и оценките, посочени в Част „Констатации и оценки“, Раздел I, точка 3

предприемат действия за принудително изпълнение, за периода 2013-2016 г. безспорен положителен фискален ефект се наблюдава единствено при:

- провежданите ИТК от дирекция „ИЦ“ на НАП;
- изпращане на електронни съобщения до ЗЛ с просрочени публични вземания.

В изпълнение на дадената препоръка от изпълнителният директор на НАП е посочено¹⁰¹, че са предприети следните действия:

1. Актуализирана е Процедура С28 „Оповестяване на задължените лица в Интернет“, през м. 11.2020 г., като не е приложена заповед за утвърждаването ѝ.¹⁰² С оглед намаляване на риска от проява на субективизъм от страна на публичните изпълнители при вземане на решение за включване на длъжници в списъците по чл. 182 от ДОПК, е въведен определен минимум от критерии, при наличието на които лицата задължително се включват в списъците на длъжници с неуредени публични задължения. Допълнително¹⁰³, с оглед автоматизиране на процеса по извеждане на списъци на лица с неуредени публични задължения с вискател НАП, които подлежат на публикуване на основание чл. 182, ал. 3, т. 2 от ДОПК, са изготвени функционални изисквания, съдържащи критерии за автоматизирано селектиране и публикуване на данни за посочените лица, както и изисквания за търсене и визуализиране на данни за лицата, чрез нарочна електронна услуга на външната страница на НАП. Към 06.08.2021 г. се извършва анализ и предстои стартиране на разработването ѝ.¹⁰⁴

2. Изготвен е проект на оперативна стратегия за третиране на длъжниците, наричана Наръчник за работа с длъжници.¹⁰⁵ С Наръчника се определят систематизирани правила/подходи за прилагане на мерки за стимулиране на доброволното изпълнение и принудителното събиране на просрочените публични задължения, установявани или предявени за принудително събиране от органите на НАП. Правилата са дефинирани съобразно размера и възрастта на публичния дълг на лицето и оценка на риска за събирането му, направена на база на наличната в НАП информация за имущественото състояние на длъжника и поведението му от гледна точка на спазване на законовите му задължения за деклариране/плащане и др. За оценка на този риск в „Профила на длъжника“ в Управленската информационна система на НАП е разработена функционалност (т.н. „светофар“), чрез която, на база на критерии, дефинирани от експерти на НАП и надградени в периода 2018 - 2019 г., лицата със сходни белези се групират в нарочни групи. Това позволява разписване на сегментиран подход за прилагане на използваните до момента мерки за събиране на задълженията, насочено към равнопоставено третиране на лицата със сходен профил (в една и съща група) и ескалиране на строгостта и интензитета на прилаганите мерки (в зависимост от групата). Проектът на Наръчника за работа с длъжници е обсъден в рамките на дейността на нарочна работна група по време на Националното съвещание на НАП в оперативен формат, проведено в периода 14.10.-21.10.2020 г. Направените препоръки и бележки от страна на участниците в работната група са отразени в проекта на Наръчник за работа с длъжници, като предстои представянето му на ръководството за утвърждаване.¹⁰⁶

Успешното прилагане на изготвения Наръчник (оперативна стратегия) предполага:

- промяна на съществуващи и разработване на нови функционалности в информационните масиви на НАП, които да подкрепят процесите за прилагане на всички описани способности, в т.ч. селекция, изпращане на автоматизирани съобщения, технологична възможност (електронна услуга) за подаване на погасителни планове, проследяване на

¹⁰¹ Одитни доказателства № 1 и № 2

¹⁰² Одитно доказателство № 1

¹⁰³ Виж Препоръка № 5

¹⁰⁴ Одитно доказателство № 1

¹⁰⁵ Виж препоръка № 4

¹⁰⁶ Одитни доказателства № 1, № 2 - и № 3

срокове и изпълнение на поети от задължените лица ангажменти за плащане на дълга, генериране в масов режим на уведомителни писма, осигуряване на необходимата справочна и отчетна информация и т.н.;

- промяна на функционалности в Системата за управление на ИЦ на НАП за реализиране на процеса за телефонно уведомяване (вкл. реализация на функционалности за автоматизирани телефонни обаждания), споразумения с лицата с просрочени задължения и обмен на информация с всички ИС на НАП;

- провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет - изпращането на текстови SMS/ групови SMS/ SMS по шаблон за напомняне за плащане/вноска при поет ангажмент, персонализирана информация и др.

Дейностите по анализ и оценка на мащаба на ЗЛ, спрямо които ще се прилагат изходящи телефонни кампании, ще стартират след утвърждаването на Наръчника, като ще бъдат заложи в пътната карта за реализиране на стратегията на НАП за третиране с длъжниците. Съгласно Плана за действие за изпълнение на препоръките от одитния доклад се предвижда до 31.12.2021 г. да се утвърди Наръчник за работа с длъжници и Пътна карта за изпълнението му.

Препоръка № 11 е в процес на изпълнение.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проверката на изпълнението на препоръките, дадени при извършения одит на изпълнението „Ефективност на дейността по събиране на публичните държавни вземания в Националната агенция за приходите“ за периода от 01.01.2013 г. до 31.12.2016 г., показва, че от изпълнителния директор на НАП са предприети мерки за изпълнение на част от препоръките.

От дадените 11 (единадесет) препоръки, 3 (три) от които са общо със 7 (седем) подпрепоръки, са изпълнени 2 (две) препоръки и 3 (три) подпрепоръки, не са изпълнени 2 (две) препоръки и 2 (две) подпрепоръки, частично са изпълнени 2 (две) препоръки и 1 (една) подпрепоръка; 1 (една) препоръка и 1 (една) подпрепоръка са в процес на изпълнение и към 06.08.2021 г. за 1 (една) препоръка не може да бъде изразено становище относно степента на изпълнение.

В хода на проверката са събрани 3 одитни доказателства.

Докладът за резултатите от проверката за изпълнението на препоръките е изготвен при спазване на Рамката за професионални становища, издадена от Комитета за професионални стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ и Наръчника за прилагане на международно признатите одитни стандарти и одитната дейност на Сметната палата.

ОПИС НА ПРИДРУЖАВАЩИТЕ ДОКЛАДА ДОКУМЕНТИ

№ по ред	Документ	Брой листа
1	Заповед № ПК-03-01-011 от 12.07.2021 г. на заместник-председател на Сметната палата за извършване на проверка за изпълнение на препоръките по одитен доклад № 0300101517	2
2	Заповед № ПКР-03-01-011 от 12.07.2021 г. на заместник-председател на Сметната палата за определяне срока за представяне на доклад за резултатите от осъществения последващ контрол	1
3	Декларации по параграф 3 от МСВОИ 1220 за изисквания към независимостта на лицата, ангажирани в одита, които не са членове на одитния екип - 2 бр.	2
4	Декларации по чл. 42, ал. 2 от Закона за Сметната палата – 2 бр.	2
5	Разписка от изпълнителният директор на Националната агенция за приходите за получен екземпляр от заповед № ПК-03-01-011/12.07.2021 г. за възлагане на контрол за изпълнение на препоръките по одитен доклад № 0300101517 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на дейността по събиране на публичните държавни вземания в Националната агенция за приходите“ за периода от 01.01.2013 г. до 31.12.2016 г.	1
6	Опис регистър на работните документи, съставени по време на проверката за изпълнение на препоръките	1
7	РД-ПК-01 от 02.08.2021 г. Работен документ за извършена проверка за изпълнение на препоръка № 2 от одитния доклад	5
8	РД-ПК-02 от 03.08.2021 г. Работен документ за извършена проверка за изпълнение на препоръка № 3 от одитния доклад	4
9	РД-ПК-03 от 04.08.2021 г. Работен документ за извършена проверка за изпълнение на препоръка № 4 от одитния доклад	4
10	РД-ПК-04 от 04.08.2021 г. Работен документ за извършена проверка за изпълнение на препоръка № 5 от одитния доклад	5
11	РД-ПК-05 от 05.08.2021 г. Работен документ за извършена проверка за изпълнение на препоръка № 8 от одитния доклад	4
12	РД-ПК-06 от 05.08.2021 г. Работен документ за извършена проверка на изпълнение на препоръка № 10 от одитния доклад	6
13	Доклад вх. № 08-13-27/25.03.2021 г. на началника на Кабинета на председателя на Сметната палата	5
	общо	42

ОПИС НА ДОКАЗАТЕЛСТВОТА

№	Доказателства	Брой листа
1.	Писмо Вх. № 12-04-53/2019 г. от 20.07.2021 г. на изпълнителния директор на НАП с приложен План за действие за изпълнение на дадените препоръки в одитен доклад № 0300101517 за извършен одит на изпълнението „Ефективност на дейността по събиране на публичните държавни вземания в Националната агенция за приходите“ за периода от 01.01.2013 г. до 31.12.2016 г.	3 листа и 1 бр. CD
1.1.	Писмо вх. № 05-01-6#2 от 16.07.2021 г. от ръководителя на одитен екип до изпълнителния директор на Националната агенция за приходите с искане за предоставяне на информация за изпълнението на препоръките по одитен доклад № 0300101517 и необходими документи	1
2.	Писмо вх. № 12-04-53 от 05.08.2021 г. на изпълнителния директор на НАП с приложения на електронен носител в т.ч.:	3 листа и 1 бр. CD
2.1.	Доклад за резултати от оценка на данъчните липси на високо ниво, изготвен април 2018 г.;	
2.2.	Заповед № З-ЦУ-1932/13.12.2019 г. на изпълнителния директор на НАП за извършване на тематична проверка от Инспектората на НАП;	
2.3.	Доклад с изх. № 93-00-4091/21.07.2020 г. на ръководителя на Инспектората на НАП за извършена проверка;	
2.4.	Процедура КП10 „Информирание на служителите/клиентите на НАП за провеждане на комуникационни кампании за доброволно спазване на задълженията“;	
2.5.	Заповед № ЗЦУ 1360/02.10.2018 г. на изпълнителния директор на НАП за утвърждаване на процедура ОПЗ9 и инструкция;	
2.6.	Процедура ОПЗ9 „Уточняване на плащания, постъпили по сметка за принудително събиране на публични вземания“;	
2.7.	Доклад с рег. № 93-00-4573 #2/19.07.2021 г. за одобрение и утвърждаване Наръчник за работа с длъжници, ведно Наръчника и Приложение № 1 и Приложение № 2 към същия;	
2.8.	Файл „Критерии светофар 11.11.xlsx“, съдържащ описание на критериите, на база на които лицата със сходни белези се групират в „Профила на длъжника“ в УИС в нарочни групи в зависимост от степента на риска за събиране на дълга;	
2.9.	Служебна бележка с рег. № 93-00-4247#10/10.02.2020 г., с която дирекция „Събиране“ е изпратила проект на функционални изисквания за реализиране на електронна услуга за оповестяване на лица с неуредени публични вземания. Към момента функционалните изисквания са обект на съвместно обсъждане с експерти от компетентните дирекции от НАП;	
2.10.	Заповед № З-ЦУ-487/17.03.2021 г. на изпълнителния директор на НАП, ведно с „Указания за действията, компетентностите и отговорностите на длъжностните лица и сроковете за реализирането им във връзка със събиране и обезпечаване на просрочени публични задължения на лица с дълг, категоризиран като събираем и частично-събираем с общ размер над 50 000 лв. за регистрираните в ТД на НАП Бургас, Варна, Велико Търново и Пловдив, съответно с общ размер над 100 000 лв. за регистрираните в ТД на НАП София и дирекция СДО София лица.“	
2.11.	Писма с изх. № 92-00-314#11/26.11.2015 г. и изх. № М-94-Г-774/09.06.2021 г. по описа на ЦУ на НАП;	
2.12.	Заповед № ЗЦУ-432 от 22.3.2019 г. на изпълнителния директор на НАП, ведно с утвърдената Методика за остойностяване на разходите на администрацията за осъществяване на дейностите по обезпечаване и събиране на публичните вземания и приложенията към същата;	
2.13.	Одобрен доклад с изх. № 93-00-5344/08.11.2019 г. до ръководството на НАП за запознаване и приемане на получените резултати от извършеното остойностяване на разходите на администрацията за осъществяване на дейностите по обезпечаване и събиране, ведно с приложенията към същия;	
2.14.	Процедура С5 „Проучване и анализ на имущественото състояние на задълженото лице с оглед преценка за налагане на обезпечителни мерки“;	
2.15.	Процедура С15 „Образуване на изпълнително дело. Конкуренция с изпълнително производство по ГПК и производство по несъстоятелност“;	
2.16.	Процедура С16 „Изпълнение върху парични средства и вземания“;	
2.17.	Процедура С28 „Оповестяване на задължените лица в Интернет“;	

2.18.	Процедура С40 „Организиране на търг за продажба на движими/недвижими вещи“.	
3.	Писмо вх. № 12-04-53/2019 от 20.08.2021 г. на изпълнителния директор на НАП с приложения на електронен носител в т.ч.:	8 листа и 2 бр. CD
3.1.	Докладна записка до изпълнителния директор на НАП с № 93-005135/07.12.2018 г. за реализиран проект съвместно с МВФ и две писма до МВФ от изпълнителния директор на агенцията	
3.2.	Служебна бележка от дирекция СПУП от 09.04.2020 г. относно планиране дейността на НАП до края на 2020 г. в контекста на COVID-19.	
3.3.	Служебна бележка до дирекция СПУП от 21.4.2020 г. с информация и предложения, касаещи дейността на агенцията до края на 2020 г	
3.4.	Годишен оперативен план на НАП за 2020 г.	
3.5.	Заповед № 3-ЦУ-1540 от 30.10.2020 г. за утвърждаване на процедури/инструкции;	
3.6.	Заповед №3-ЦУ-1608 от 09.11.2020 г. за утвърждаване/отменяне на процедури и инструкции;	
3.7.	Инструкция ОК 15.3 „Приемане и обработка на декларации и документи по ЗДДС“	
3.8.	Проекти на процедури: инструкция ОК 15 „Проверка и обработка на декларации и други документи, подавани от задължените лица“ и	
3.9.	Проекти на процедури ОК41 „Прием и обработка на данни от самоосигуряващо се лице по смисъла на КСО“.	
3.10.	Писмо с изх. № 20-00-65/09.04.2020 г. на заместник изпълнителен директор на НАП до ТД на НАП за внедрена на 08.04.2020 г. функционалност за възлагане/превъзлагане на задължените лица на публичен изпълнител, който е извън офиса по регистрация на лицето, функционални изисквания, ръководство за потребителя и др.	
3.11.	Файлове „Връчвания на тестова среда“ 2 бр. функционални изисквания за създаване на електронни документи, както и изисквания, предоставени от дирекция „Информационни системи и моделиране на бизнес процеси“ за ИС „Връчвания“, вкл. и функционални изисквания за интерфейс ИС „Връчвания“ и другите системи на НАИ и други.	
3.12.	Заповед № ЗЦУ-196/13.02.2018 г. (отм. Със заповед № 3-ЦУ-487/17.03.2021 г. на изпълнителния директор на НАП, с която по отношение на лицата с висок но размер дълг, които са обект на постоянен мониторинг са регламентирани последователността от действия и избора на обезпечителни мерки, в зависимост от притежаваното от лицата имущество/активи.	
3.13.	Изготвен анализ на документи за електронно издаване и връчване	
3.14.	„Макет на справка“ и „снимка на екран“ относно разработена в „Управленска информационна система“ справка с данни за броя и стойността на обезпечените активи на лица, с непогасени просрочени задължения	
3.15.	„Функционални изисквания към ИС „Събиране“ и писмо № М-20-0094/07.07.2021 г. за внедряване на функционалностите в ИС „Събиране“	
3.16.	Информативни електронни съобщения относно внедряване на „Справка за заповорни съобщения с и без издадени разпореждания за изпълнение“, „Справка за изпълнение върху активи“ и „Справка за изпълнение върху активи на задължено лице“ и нарочни ръководства за потребителя	
	общо	15 листа и 4 бр. CD