SECTORAL POLICIES

ИНОВАТИВНИТЕ ПУБЛИЧНИ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ (ПУБЛИЧНИ ИНСТИТУЦИИ И БИЗНЕС) – НЕОБХОДИМО УСЛОВИЕ ЗА КАЧЕСТВЕНИ ПУБЛИЧНИ УСЛУГИ ИЛИ НЕВЪЗМОЖНА КАУЗА В УСЛОВИЯТА НА ГЛОБАЛНА КРИЗА

Мария Иванова[1], Нов български университет

Резюме

В изследването си разглежда динамиката на контекста, който налага промени във взаимоотношенията между публичните институции и техните бизнес клиенти. Обсъжда се взаимодействието и прилагането на диаметралните противопожности принудителна власт – доверие и антагонистичен климат – доброволно сътрудничество. Анализира се ефективността на комуникационните средства за връзка с потребителите на публични услуги, като обект на изследване е Националната агенцията за приходите, а предметът на изследване са взаимоотношенията и с нейните бизнес клиенти. Информационно-емпирична основа на изследването са статистически анализи; национални стратегически документи и нормативни документи на Европейската комисия; социални и икономически изследвания; специализирана научна литература. Методологията на изследване включва аналитичен подход, концептуализация на законодателни и подзаконови актове, качествен сравнителен анализ и метод на екстраполация. Изводите, до които се достига, са, че в условията на глобална пандемиологична криза достъпът до данни в реално време дава възможност за актуален преглед на финансовото състояние на данъкоплатците и осигурява на правителството по-точна представа за нивата на търговия и печалба на бизнеса, позволявайки държавната подкрепа за бизнеса да бъде по-добре насочена към много повече лица, вкл. към стартъп предприятията, без допълнителни рискове за измами. Изграждането на данъчната администрация чрез дигитализация на услугите, като устойчива и адаптивна система, позволява тя да предложи по-голяма гъвкавост при целенасочената подкрепа на бизнеса в условията на криза. Сложността на данъчно-осигурителното законодателство затруднява процеса по взаимодействие между НАП и бизнеса. Дават се насоки за модернизиране на данъчната администрация и препоръки за подобряване ефективността на взаимодействие между бизнеса и НАП.

[1] Мария Иванова е доктор по икономика от БАН. Има професионална диплома по мениджмънт от Open University – BS, UK. Специализирала е коучин (The Coaching Academy, London) и менторство (Business Mentoring Academy, Oxford). Придобила е педагогическа квалификация в Техническия университет, София и Willsden college. Понастоящем е доцент в Нов български университет, департамент „Администрация и управление“. Има изследователски интереси, свързани с организационното развитие; управлението на процеси, промени и проекти; управлението на човешкия капитал и многообразната работна сила; висшето образование и европейското образователно пространство; иновативното и гъвкаво он-лайн обучение.

Ключови думи: *многостранна криза, дигитализация, административни услуги, данъчната администрация*

INNOVATIVE PUBLIC RELATIONS (PUBLIC INSTITUTIONS AND BUSINESS) - A NECESSARY CONDITION FOR QUALITY PUBLIC SERVICES OR AN IMPOSSIBLE CAUSE IN THE CONDITIONS OF A GLOBAL CRISIS

Mariya Ivanova[2], New Bulgarian University

Abstract

The report examines the dynamics of the context that necessitates changes in the relationship between public institutions and their business clients. The interaction and application of the diametric opposites coercive power - trust and antagonistic climate - voluntary cooperation are discussed. The effectiveness of the means of communication with the users of public services is analyzed, as the object of research is the National Revenue Agency, and the subject of research is the relationship with its business clients. The information-empirical basis of the research is statistical analyses; national strategic documents and normative documents of the European Commission, social and economic studies, specialized scientific literature. The research methodology includes an analytical approach, conceptualization of legislation and by-laws, qualitative comparative analysis and extrapolation method. It is concluded that in the context of a global pandemic crisis, access to real-time data allows for an up-to-date overview of the financial situation of taxpayers and provides the government with a more accurate view of business trading and profit levels, enabling government support for business to be better targeted at many more persons, incl. to startups, without additional fraud risks. The construction of the tax administration through digitalization of services as a sustainable and adaptable system allows it to offer greater flexibility in the targeted support of businesses in crisis conditions. The complexity of the tax and insurance legislation complicates the process of interaction between the NRA and business. Guidelines are given for the modernization of the tax administration and recommendations for improving the efficiency of interaction between business and the NRA.

Keywords: *multilateral crisis, digitization, administrative services, tax administration*

[2] Maria Ivanova is a Ph.D. in Economics at the Bulgarian Academy of Sciences. She has a professional certificate in Management from the Open University – BS, UK. She has specialization in Coaching (The Coaching Academy, London) and in Mentoring (Business Mentoring Academy, Oxford). She has a Pedagogic specialization at the Technical University of Sofia and Willesden College. Currently, she is an Associate Professor at the New Bulgarian University, Administration and Management Department. She has research interests in the field of organizational development; process management; changes and projects; human capital management and a diverse workforce; higher education and the European educational space; innovative and flexible online learning.

УВОД

Социално-икономическата значимост на публичните взаимоотношения в условията на криза е безспорна. Бизнес предприятията и трудоспособното население поставят нови изисквания към административните процеси и структури, към качеството на публичните услуги и бързината на предоставянето им, към прозрачността и ефикасността на изпълнение на административните дейности. Това е причината взаимоотношенията между Националната агенцията за приходите (НАП) (като основна структурна единица на държавната администрация) и нейните бизнес клиенти да предизвикват изследователския интерес. За целите на настоящото изследване НАП се използва като казус, на базата на който се правят изводи и извеждат препоръки. Във връзка с това се анализира ефективността на дейностите в НАП и се дават насоки за усъвършенстване на взаимоотношенията ѝ с бизнеса. Информационните източници на изследването са национални стратегически документи и нормативни документи на Европейската комисия (2016); медийни публикации; резултати от социални и икономически изследвания; специализирана научна литература. Не можем да не отчетем значителните трудности в процеса на изследването, породени от ограничения достъп до публичните данни. Основната хипотеза е, че необходимо условие за качествени публични услуги в условията на глобална криза са иновативните публични взаимоотношения. В тази връзка се изследва динамиката на контекста, който налага промените във взаимоотношенията между публичните институции и техните бизнес клиенти.

1. ДИНАМИКАТА НА КОНТЕКСТА, КОЙТО НАЛАГА ПРОМЕНИ ВЪВ ВЗАИМООТНОШЕНИЯТА МЕЖДУ ПУБЛИЧНИТЕ ИНСТИТУЦИИ И ТЕХНИТЕ БИЗНЕС КЛИЕНТИ

Контекстът непрекъснато се променя по природа и е съставен от различни ситуации. Той има както дългосрочно, така и краткосрочно въздействие върху различните държавни структурни единици и взаимодействащите си с тях бизнес организации. Факторите на външната среда имат неограничено влияние върху юридическите субекти, което ги поставя в условията на несигурност и взаимозависимост.

В резултат на анализа на косвените и преките фактори на въздействие върху юридическите лица (Иванова [Ivanova] 2019) се извеждат няколко базисни характеристики на контекста:

- *Сложност* – зависи от количеството и разнородността на факторите на въздействие, с които организациите трябва да се справят, за да се развиват и просперират. Разнообразието от фактори, формиращи средата на организацията, прави трудно точното определяне на относителното влияние на конкретна сила (социална, икономическа, технологична и т.н.) върху функционирането на дадено предприятие или институция, тъй като всички тези фактори са свързани един с друг.
- *Свързаност* – различните елементи на контекста са тясно свързани един с друг. Изменението на един фактор от контекста води до изменение на много други фактори.

- *Взаимозависимост* – степента на промяна на даден фактор от средата зависи от степента на промяна в другите фактори.
- *Турбулентност* – обхваща състоянията на непредвидимост и неопределеност на контекста, което ще рече, че за организациите е трудно да намерят логическата връзка, нямат опит, липсват им практики за реакция при измененията на контекста. Неопределеността засяга количеството информация и нейната достоверност относно факторните промени.
- *Динамичност* – интензитетът, с който протичат измененията на факторите в контекста.
- *Несигурност* – не могат да се направят нито дългосрочни, нито адекватни краткосрочни прогнози. Динамичната природа на контекста го прави по-предизвикателен за организациите и им дава редица възможности да се справят с несигурността.
- *Неуправляемост* – за да се развиват, организациите са принудени да действат с ограничен инструментариум за въздействие (чрез законодателен лобизъм, създаване на собствени стандарти за качество и др.) и с оптимални усилия за адаптация към постоянно променящата се среда.
- *Относителност* – различни държави и различни региони имат различен контекст. Дори в рамките на националните граници административно-териториалните единици функционират при различни условия. В този смисъл контекстът е относителна концепция.

Публичните институции и техните бизнес клиенти функционират в условията на контекст, носител на гореописаните характеристики. Спецификата на средата се предопределя от всеобхватните промени, настъпили в периода на пандемията от COVID-19 и от съпътстващите я кризи. Променя се финансовото състояние на данъкоплатците, нивата на търговия и печалба на бизнеса. За да се поддържат продуктивни взаимоотношения, удовлетворяващи и двете заинтересовани страни – държавните институции и бизнеса, се изисква адекватен анализ и оценка на промените в жизнената среда. Факт е, че живеем и работим в условията на многообразна криза.
Многообразната криза се характеризира с лавинообразни световни промени, обхваща всички области на функциониране на обществото, държавите и бизнеса. Тези промени са предизвикани от обстоятелства, засилващи действието на вече установени фактори, които от своя страна за кратко време активират нови и в крайна сметка действат разрушително върху общоприетите норми – при това съвкупно, в един и същи период от време. Многообразната криза обхваща периода от 2019 г. до настоящия момент и включва разрастваща се климатична и природна криза; внезапна, неочаквана и бързо разпространяваща се здравна криза, със съпътстващите я и до днес икономическа, финансова и енергийна криза, поставящи икономиките пред прага на рецесия, геополитическа криза и правителствени кризи с неизвестен изход и продължителност, последвани от масова духовна криза (придружена от упадък на ценностите, морала, традициите) – всичко това в условията на четвъртата индустриална революция, довела

до повсеместна дигитализация, но и до кибератаки, разработване на изкуствен интелект за военни цели, социална отчужденост и масова дезориентация на хората за реалността.
За да се стимулира икономическият растеж и да се избегне или преодолее разрушителното влияние на многообразната криза, държавата трябва да полага постоянни усилия за повишаване на заетостта и ограничаване на безработицата, за постигане на балансирана социална защита на интересите на трудещите се, отчитайки приоритетите за развитие на бизнеса и националните интереси, чрез повишаване на качеството на обслужването на бизнеса и подобряване на публичната среда. Посредством редица инициативи Европейската комисия (2020) цели да се постигне подобряване на регулаторната рамка, опростяване на административните процедури и редуциране на административния товар върху предприятията.
Как функционира НАП в настоящия контекст? Даваме НАП за пример, тъй като е основна структурна единица на държавната администрация, която администрира плащането на данъците и осигурителните вноски, като насърчава доброволното спазване на задълженията и изисква от всекиго дължимото по закон. Визията на агенцията е да бъде „модерна и ефективна приходна администрация в услуга на обществото“ (НАП [NRA] 2022). Тя внедрява съвременни системи за управление и иновативни технологии за обслужване и контрол, чрез които събира приходи при минимални разходи за обществото. НАП се стреми към високо обществено доверие, като споделя принципите на законност, равнопоставеност и справедливост; отговорност, честност и прозрачност; ефективност, ефикасност, достъпност и надеждност. Спазва стандарти на поведение, свързани с качественото обслужване на клиента, на базата на равнопоставеност, честност и доверие. Стреми се да поддържа мотивацията и да развива човешкия потенциал чрез изграждане на ефективни работни групи и поддържане на пълноценна организационна култура. В Стратегическия план на НАП 2021 – 2025 е заложено подпомагането на доброволното спазване на задълженията като основна предпоставка за изпълнение на възложените за събиране приходи.
Доброволното спазване е възможно, когато дейностите за обслужване, данъчно-осигурителен контрол и събиране на просрочени задължения се разглеждат като **система** от взаимнозависими елементи, изградена и действаща по модела на управление на риска. Приемаме, че системата е множество от елементи, взети заедно с отношенията между обектите и техните атрибути, и уточняваме, че първичното в системата е цялото, съставено от елементи, а не самите елементи. Елементите са онези относително обособени и автономно съществуващи части, които са неделими за по-нататъшен анализ (Bertalanffy, 1968). Всеки елемент има специфично предназначение, определяно от функцията, която изпълнява. А всяка функция се изразява в определено действие, насочено към даден обект. В рамките на НАП всеки един от елементите може да се разглежда като относително самостоятелна подсистема. Връзката между елементите в системата представлява процес на целенасочен обмен на информация между тях. НАП е **отворена (открита) система**, която си взаимодейства с външната среда, в т.ч. външните заинтересовани страни. Това ѝ дава възможност да се

приспособява към измененията на външната среда и да продължава да функционира, следвайки своето предназначение, но само ако създава вътрешноорганизационна среда за съзидателни взаимодействия и избягване на разрушителни такива с вътрешните и външните заинтересовани страни. Затова основните стратегически цели на НАП (2021а) са: подпомагане на клиентите при изпълнение на задълженията; развитие на организацията и мотивиране на служителите; развитие на информационните и комуникационните технологии; управление и споделяне на данни и постигане на високо ниво на мрежовата и информационната сигурност. Към всяка стратегическа цел са определени подцелите и дейностите за тяхното изпълнение. Набелязани са и ключови индикатори за изпълнение на стратегическия план. За изпълнението на целите са предприети следните мерки: подпомагане на доброволното изпълнение на задълженията, улесняване на бизнеса и гражданите за комуникация по електронен път, разширяване и повишаване на качеството на електронните услуги, съответстващи на новите технологии; консултиране и своевременно разясняване на гражданите, бизнеса, партньорите и служителите на НАП за промените в данъчното и осигурителното законодателство; намаляване на административната тежест и разширяване на каналите за комуникация при определяне, деклариране и плащане на публични задължения, както и при предоставяне на административни услуги; въвеждане на нови изисквания, регулации и електронни услуги в диалог с гражданите и бизнеса; прилагане на превантивни мерки спрямо гражданите и бизнеса – изпращане на уведомителни писма, електронни съобщения, срещи, информационни кампании и други дейности за стимулиране изпълнението на задълженията; прилагане на подход за предотвратяване на измами чрез постоянен мониторинг и диалог с гражданите и бизнеса с цел своевременно и доброволно коригиране на неизрядно поведение; подпомагане на доброволното плащане от лица в затруднено положение при облекчени условия, включително за запазване на работни места и работа на светло; мотивиране на предложения за промяна на законодателството за намаляване сложността на данъчно-осигурителната система.

Говорейки за НАП като система, трябва да имаме предвид, че тя е не само отворена система, но притежава характеристиките на **детерминирана сложна динамична система**, определящи се от степента на сложност на управлението и обусловеност на действията. Според сложността на управлението тя попада по средата на континиума: прости, сложни и много сложни динамични системи поради високойерархичната ѝ организационна структура с многообразие от структурни звена и дирекции, сложни комуникационни връзки на подчиненост, отчет и контрол. От гледна точка на обусловеността на действията, тя е детерминирана система, защото съставящите я елементи си взаимодействат по точно предвидим начин. Това я противопоставя на напълно различния характер на нейните бизнес клиенти. Ако разглеждаме бизнес организациите също като системи, то те са отворени, много сложни динамични вероятностни системи, тъй като имат изключителна чувствителност и зависимост от въздействието на заобицкалящата ги външна среда, следват разнообразни бизнес модели (американски, европейски, японски и др. (Drucker, 1971) и управленски

парадигми (финансово функционално, процесно, клиентски ориентирани, ориентирани към знанието и др. (Тужаров [Tuzharov] 2008)), което прави невъзможно точно и детайлно предсказване на техните бъдещи действия и функциониране.

Подходяща стъпка за преодоляване на вероятните конфликти на интереси между НАП и бизнес клиентите ѝ е възприемането на кибернетичния подход (Wiener, 1985) към управлението на НАП, според който управлението е механизъм за регулиране на системата с цел намаляване на нейната ентропия[3] и постигане на предварително зададените ѝ цели. Този подход е базиран на навременното получаване на качествена и стойностна информация. Нейното систематизиране, обработка и анализиране водят до вземане на информирани решения, предоставяне на коректна информация и възможност за осъществяване на обратна връзка. Кибернетичният подход подобрява процесите по изпълнение на целите на агенцията, свързани с контрол за спазване на законодателството и борба с измамите. Оптимизирането на управленските процеси и постигането на целите е пряко свързано с приложението на единни дигитални инструменти и съвременни системи на управление, контрол и изпълнение. Модерните информационни и комуникационни технологии, внедряването на изкуствен интелект и чатботове, от една страна, ще освободят работещите от рутинните дейности и ще намалят вероятностите за допускане на грешки и субективизъм при оценката на ситуациите, а от друга страна, ще дадат възможност на експертите в държавната администрация да работят за подобряване на комуникационния климат и култура във взаимоотношенията им с клиенти и партньори, за развитие на международно сътрудничество в подкрепа на ефективното функциониране и развитие на администрацията чрез обмен на добри практики. Кибернетичният подход ще доведе до оптимизиране на процесите по осъществяване на контрол, базиран на управление на риска чрез софтуерни системи; регулярна актуализация на рисковите браншове предвид нови дейности, свързани с дигитализацията и промени в средата; своевременно уведомяване на задължените лица за установени рискови събития, настъпили в тяхната дейност; прилагане на подход за ефективен мониторинг и контрол на електронната търговия; увеличаване дела на контролните дейности и производства с анализ на данни в електронен формат; постигане на по-добра прозрачност и ефективност на контролната дейност и процеса по противодействие на данъчните измами; усъвършенстване на диференциран подход за събиране на просрочените публични задължения съобразно размера, вида и възрастта на публичния дълг на лицето и оценка на риска за събирането му; постоянен мониторинг и комуникация с лица със задължения с висок фискален ефект; разширяване на възможностите за електронен обмен на електронни документи и информация със задължени лица и трети страни в изпълнителното производство; повишаване на ефективността на взаимната помощ при събиране на вземания в Европейския съюз чрез по-пълно и разширено използване на

[3] Тук възприемаме термина *ентропия* като характеристика на системата, зависеща само от текущото ѝ състояние и заобикалящата я среда към настоящия момент, като се абстрахираме от това как системата се е озовала в това положение. Ентропията е правопропорционална на възможните микросъстояния на градивните елементи на системата, съответстващи на макросъстояние на системата (заимствано от физиката по аналогия на физичната величина).

постъпващата в агенцията информация от различни източници; прилагане на структуриран подход за преглед, приоритизиране, разширяване и актуализиране на партньорствата на НАП с други органи и организации. Този подход на управление ще спомогне за ефективното реализиране на всички цели, залегнали в стратегическия план на НАП.

Взаимоотношенията между НАП и нейните бизнес клиенти при администриране на приходите от републикански данъци, задължителните осигурителни вноски и такси за финансиране на обществените политики и устойчиво развитие на държавата се базират на взаимодействието на диаметрални противоположности.

2. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО И ПРИЛАГАНЕТО НА ДИАМЕТРАЛНИТЕ ПРОТИВОПОЖНОСТИ

А. Принудителна власт – доверие

Финансирането на обществени блага чрез плащане на данъци представлява социална дилема, при която индивидуалният краткосрочен интерес за минимизиране на плащането на данъци е в противоречие с дългосрочния колективен интерес за осигуряване на достатъчни данъчни приходи в държавния бюджет, чрез които да се обезпечат обществените блага. За да се избере подходящата алтернатива, данъчните институции прилагат две мерки – власт, дадена по право от закона (проверки (НАП, [NRA] 2023а), ревизии (НАП [NRA] 2023б), и мерки, свързани с доверието.

Властта влияе върху поведението на субектите. Тя има различни проявления и форми, основани в крайна сметка на очакванията на субектите, върху които се въздейства чрез властта. Двата типа власт, базирани на принудата и на наградата, оказват изключително силно влияние върху поведението на гражданите при изграждане на взаимоотношенията с държавните институции, в т.ч. НАП. Принудителната власт се базира на строг контрол и наказание, където некоректното поведение се наказва (Becker, 1968). Например ревизията е контролно производство, осъществявано от органите по приходите на НАП за установяване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски на задължените лица или установяване на отговорност за задължения на трети лица. Ревизията приключва с издаване на ревизионен акт, чрез който се установяват, определят, изменят или прихващат публичните задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски. Лицата, които не спазват данъчните разпоредби, ще бъдат принудени да изпълнят задълженията си и ще получат наказания, предвиждащи парични глоби, имуществени санкции (ЗДДФЛ [ZDDFL] 2022) и дори лишаване от свобода (Наказателен кодекс [Nakazatelen kodeks] 2023).

Данъчните органи разполагат със средства не само да наказват, но и да възнаграждават. Те могат да прилагат различни процедурни мерки, за да направят плащането на данъци и осигурителни вноски от данъкоплатците приемливо и лесно. В редица общини има добри практики, които доказват положителния ефект от стимулирането на редовните

данъкоплатци с награди. Водещи примери са инициативите на община Елена[4], община Търговище[5], община Белене[6] и др.

Диаметралната противоположност на принудителната власт е изграждането на доверие между държавната и общинската администрация и клиентите им.

Приемаме доверието като желание на една страна да поеме риск и „да бъде уязвима спрямо действията на друга страна въз основа на очакванията, че другата страна ще извърши определено действие, важно за доверителя, независимо от способността да се наблюдава или контролира тази друга страна“ (Mayer, 1995). Съгласяваме се с Кастелфранки и Фалконе (Castelfranchi, Falcone, 2010), че доверието може да бъде основано на разума, но може да бъде и имплицитно доверие.

Доверието, основано на разума, е резултат от рационално решение на базата на четири критерия: постигане на целта, зависимост, вътрешни и външни фактори. В този случай изграждането на доверие следва следните стъпки: 1. Доверителят оценява дали другата страна преследва цел, която е важна за самия него; 2. Доверителят оценява степента на зависимост от другата страна; 3. Необходима е положителна оценка на вътрешните фактори на другата страна, т.е. компетентност, желание и безвредност; 4. При вземането на решения външните фактори включват възприемането на възможности и опасности.

Имплицитното доверие се дефинира като автоматична, непреднамерена и несъзнателна реакция на стимули. Автоматичната реакция произлиза от асоциативните и обусловени процеси на учене и памет и се очаква да се появи в ситуации, в които се активират споделени социални идентичности. Провокира се усещането, че може да се разчита на определени социални практики и норми и че на всеки субект, който попада в тази категория, може да се има доверие. Фактът, че данъчните власти са официална институция, може да послужи за някои субекти като знак, който активира автоматично доверие. Многократното успешно взаимодействие с публичните институции води до автоматичност във взаимодействието и ситуация, в която преобладава имплицитното и обичайно доверие в институцията. Имплицитното доверие възниква без съзнателното признаване на причините за доверие и по този начин, без да се отчита компетентността или намерението на официалната институция.

В зависимост от качеството на властта и начина, по който тя се упражнява и възприема, доверието може да бъде засилено или отслабено. Приемаме за удачни два силни механизма, които регулират динамиката между власт и доверие: принудителната власт и имплицитното доверие взаимно се изключват, а легитимната власт и основаното на разума доверие взаимно се подкрепят.

[4] Виж повече в https://www.regnews.net/news/15795913705940/obshtina-elena-stimulira-s-nagradi-redovnite-danakoplattsi-

[5] Виж повече в https://bntnews.bg/bg/a/23657-bonusi_za_redovnite_danykoplatci

[6] Виж повече в https://belene.bg/2018/11/7731/

Б. Антагонистичен климат – доброволно сътрудничество

Предвид взаимозависимостта между власт и доверие климатът на взаимоотношенията бива два типа: антагонистичен климат и климат на доверие (доброволно сътрудничество).

В условията на антагонистичен климат на общуване между държавните институции и бизнеса преобладава принудителната власт, при която данъчните власти смятат, че данъкоплатците се опитват да избегнат данъчните си задължения, а те от своя страна се чувстват преследвани от държавните органи. Антагонистичният климат се характеризира с недоверие и негодувание и води до порочен кръг, в който принудителната власт и недоверието взаимно се подкрепят. Спазването на правилата в такъв климат се налага принудително. Основен недостатък на антагонистичния климат са скъпите ревизии и съпротивата на данъкоплатците чрез укриване на данъци.

Климатът, основан на доверие и разум, се характеризира с възприемането на данъкоплатеца като клиент, който очаква и заслужава професионални, справедливи и подкрепящи услуги. Данъкоплатците, които възприемат властите като подкрепящи и компетентни, сътрудничат доброволно и внасят своя данъчен дял навреме и в определеното количество. При доброволното данъчно сътрудничество данъкоплатците смятат, че плащането на данъци е прието задължение и необходимост, за да съществуват обществените блага. В този случай данъкоплатците и данъчните служби си сътрудничат въз основа на добре дефинирани правила и стандарти. В климата на доверие преобладава имплицитното доверие. Данъкоплатците автоматично се доверяват на данъчните власти. Те плащат данъците си, защото смятат, че данъчните власти работят въз основа на споделени норми и ценности. Данъкоплатците се чувстват активно ангажирани да накарат данъчната система да работи. Те възприемат данъчните власти като работещи за доброто на общността и допринасят със своя дял, защото изпитват вътрешна мотивация като членове на същата общност. Данъчните власти засилват имплицитното доверие, като показват уважение към честните данъкоплатци. Те се възприемат като работещи в името на данъкоплатците, проявяват съпричастност и се чувстват длъжни да предложат подкрепа (НАП [NRA] 2021б). Предимството на този тип климат е неговата стабилност. Дори еднократно предоставени неподходящи данъчни услуги няма да доведат до намаляване на сътрудничеството, тъй като самите данъкоплатци искат данъчната система да работи гладко. Не е необходимо специфично и сложно данъчно законодателство, тъй като данъкоплатците следват най-вече морални стандарти, а не толкова специфични данъчни правила. При климат на доверие те са ангажирани да допринесат със своя дял, защото са в позиция на самоопределение и щедрост, активно участват в жизненоважна демокрация и поемат отговорност за своето общество. Сериозни негови недостатъци са уязвимостта му поради избягването на контрола и съответно наказанията на укриващите данъци (Adler, 2001) и бюрокрацията, свързана с изготвянето на сложни писмени правила и процедури за справедливо третиране на данъкоплатците, които водят до значителни административни разходи. Климатът на доверие трябва да се основава на открит диалог между взаимодействащите страни, за да се избегне сляпа и спонтанна лоялност.

Властта и доверието си взаимодействат, като по този начин влияят върху спазването на данъчното законодателство. Санкциите и глобите са икономически, но не единствени определящи фактори във взаимоотношенията между НАП и бизнеса. Независимо че са доказали своето положителното въздействие върху събирането на данъци, ефектите от тях са слаби, тъй като в определени случаи унищожават доверието, изместващи вътрешната мотивация за сътрудничество между администрация, предприятия и граждани. Отношението на данъкоплатците към държавата, правителството и данъчното облагане; прозрачността и разбирането на данъчните закони; личните и социални норми са други също толкова важни фактори, които оказват влияние върху спазването на данъчното законодателство.

3. АНАЛИЗ НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА КОМУНИКАЦИОННИТЕ СРЕДСТВА ЗА ВРЪЗКА С ПОТРЕБИТЕЛИТЕ НА ПУБЛИЧНИ УСЛУГИ ПО ВРЕМЕ НА ПАНДЕМИЯТА ОТ COVID-19

Националната агенция по приходите използва многообразие от комуникационни средства за обратна връзка от потребителите, които съответстват на изискванията на законодателството[7] и могат да бъдат класифицирани като *преки* и *непреки*. Преките комуникационни средства са: анкетни проучвания чрез онлайн портал; допитване през Информационния център на НАП; мониторинг на клиентските телефонни обаждания; предложения на клиентите за усъвършенстване на услугите. Към непреките комуникационни средства можем да причислим: консултации с клиентите; „таен клиент“; кутии за жалби и оплаквания; мониторинг на медийни публикации и др.

Доколко тези средства са били използвани адекватно за проучване на реалните потребности на клиентите в условията на пандемия?

Анкетните проучвания в периода на пандемия са били насочени към ефикасността на дейностите за минимизиране на рисковете от посещение на клиентите в офисите на НАП. Независимо че резултатите показват, че 94% от анкетираните клиенти са удовлетворени от обслужването и от предприетите противоепидемични мерки (НАП [NRA] 2021б), нямаме достатъчна информация за оценка на основните контролни функции на НАП. Освен това в края на всяко тримесечие се извършва мониторинг на качеството на обслужените входящи клиентски запитвания през Информационния център на НАП. Вярно е, че при констатиране на пропуски в комуникацията и предоставената информация експертите от този център преминават курс на обучение, но в условията на пандемия три месеца са прекалено дълъг период за реакция на подаден сигнал за несъответствие на очакваното обслужване. Дигитализацията на услугите, които НАП предоставя, са също канал за обратна връзка с клиентите – както за предложения за усъвършенстване на услугите, така и за проучване на удовлетвореността им от обслужването. Например непосредствено след попълване на годишната данъчна декларацията клиентът има възможност да даде предложение за усъвършенстване на услугата. През 2020 година НАП въвежда собствен портал за

[7] Виж чл. 24 от Наредбата за административното обслужване от 2022.

онлайн анкетиране, което повишава бързината на обратната връзка с клиентите в условията на пандемия.

НАП предоставя близо 200 административни услуги и независимо че голяма част от тях се предоставят по електронен път, клиентите продължават да се доверяват на физическия контакт. При системното ежедневно общуване *служител – клиент* се идентифицират редица области, нуждаещи се от подобрение и промяна в предоставяното административно обслужване. Всички въпроси, предложения и сигнали се анализират ежеседмично или месечно на работни срещи според създадените в отделните звена практики. Констатациите, заедно с предложения за решаване, се докладват на ръководителите на съответните структури в Централното управление на НАП за вземане на управленски решения. Консултации със служителите се провеждат регулярно два пъти в годината на национални съвещания на Агенцията, национални срещи по основни бизнес функции, както и на тримесечни срещи по структурни звена, на които се обсъждат и въпроси, свързани с подобряване на качеството на обслужване. Методът на събиране на информация, наречен „таен клиент“, не е приложим в условията на социална изолираност и работа „от вкъщи“. Този метод е ефективен в периодите на най-голямо натоварване на администрацията, като се търси информация за съответствие с изискванията на НАО по отношение както на състоянието на салоните за обслужване и информационната среда, така и на нивото на административното обслужване и поведението на служителите.

Във всяка териториална структура на НАП има кутии, за да могат клиентите да оставят в тях писмено оформени мнения, сигнали, предложения, жалби и похвали. Всички те се регистрират и предават на ръководните лица за предприемане на действия по компетентност. Анализират се всички факти, обстоятелства и твърдения. На тази база се изготвят доклади, в които освен констатираните слабости и нарушения са формулирани и предложения за подобряване на дейностите в организацията. Същевременно НАП се свързва с подателите на тези мнения, сигнали и т.н. и в определен от закона срок предоставя информация относно резултатите от проверките и предприетите действия.

Ползотворен е анализът на отзивите за дейността на НАП в социалните мрежи, националните и регионалните печатни и интернет издания, телевизионни и радиопрограми. В период от една година външен изпълнител извършва 24-часово наблюдение на съдържанието на печатните и електронните средства за масова комуникация по предварително зададени от НАП ключови думи и теми. Тази информация се публикува на вътрешния интернет портал на Агенцията за нуждите на администрацията. Освен специализирания медия мониторинг НАП извършва и ежедневен преглед на печата на всекидневни и седмични печатни издания. В случаите, когато анализът на медийните публикации идентифицира необходимост от предоставяне на допълнителна информация, която да удовлетвори клиентите на администрацията при използването на дадена услуга, НАП предприема необходимите комуникационни мерки в най-кратки срокове. Такива инструменти са прессъобщения до национални и местни медии, съдържащи разяснителна информация за данъчни и

осигурителни задължения, срокове или услуги, предоставяни от Агенцията, комуникационни кампании или интервюта в печатни или електронни медии – радио- или телевизионни канали.

С цел осигуряване на единно прилагане на данъчното и осигурителното законодателство и поддържане на ползотворни взаимоотношения между НАП и бизнеса е създаден Консултативен съвет към НАП. Постоянни членове на съвета са представители на големите браншови и работодателски организации, одиторски фирми, Асоциацията на счетоводните предприятия, както и на НОИ, НЗОК, НСИ, синдикалните организации и административните съдилища. Активният и открит диалог в Консултативния съвет допринася за разрешаването на съществуващи проблеми в данъчната и осигурителната практика, за намиране на възможности за усъвършенстване и повишаване качеството на услугите, които НАП предоставя на гражданите и бизнеса. Практика е провеждането на регулярни срещи с представители на бизнеса и браншови организации, реализирането на комуникационни кампании за обществото, така че новите изисквания да станат известни своевременно на всички заинтересовани и да се постигне максимална удовлетвореност на двете страни. Например през 2020 г. са проведени 7 срещи по Наредба-Н-18 за регистриране и отчитане на продажбите в търговските обекти чрез фискални устройства. В работните срещи са участвали представители на работодателски организации като БСК, КРИБ, АИКБ, БТПП, организации на хотелиери и ресторантьори, асоциации за е-търговия, производители на медицински софтуер, Лекарския съюз и Съюза на фармацевтите, Сдружението за модерна търговия и др. Организирани са работни срещи за дискутиране и изработване на алтернативни механизми за софтуерна фискализация на продажбите чрез е-магазини. В края на всяка година НАП организира данъчен семинар за разясняване на промените в данъчното законодателство за следващата година. Провеждат се национално представителни социологически проучвания за спазване на данъчно-осигурителните задължения и удовлетвореността на клиентите, за нагласите за деклариране и плащане на данъци и осигурителни задължения и др.

Наблюдава се диспропорция между очакванията за незабавно решаване на проблемите на клиентите в реално време и забавените реакции на НАП. Това се дължи на несъответствието, породено от по-бавните темпове на приложимост на дигитални технологии и изкуствен интелект в НАП и по-бързото усвояване на подобни в бизнеса. Препоръчително е да се приемат добрите международни практики[8], представящи осъществяването на данъчните услуги в реално време. Това ще даде възможност на данъкоплатците да имат актуална информация и сигурност относно данъчната си позиция, да се премахнат възможностите за допускане на технически грешки, да се гарантира плащането на правилния данък. Инструментите, позволяващи оценка на риска в реално време, ще подкрепят целенасочените интервенции за предотвратяване

[8] Въведената в Дания дигитална система за отчитане доведе до спад на броя на ненужните запитвания на клиентите. В Австралия инициативата за по-интелигентни данни позволява на едноличните търговци да управляват данъчните си дела онлайн, да актуализират личните си данни, да отчитат и плащат данъци, да управляват своите пенсии и пенсионните вноски на своите служители.

на неволни грешки много по-рано в контролния процес, дългосрочните спорове ще се разрешават по-лесно, тъй като НАП ще бъде по-добре подготвена за справяне с умишленото неспазване на законите и престъпното поведение. Модерният дигитален подход осигурява прозрачност на данъчната система, което гарантира поддържане на доверието в данъчните власти. Данните в реално време биха предоставили на правителството поточна представа за нивата на търговия и печалба на бизнеса, позволявайки държавната подкрепа за бизнеса да бъде по-добре насочена. Това би позволило на правителството да предостави подкрепа на много повече лица, които са се заели с бизнес, без допълнителни рискове за измами.

За подобряване на взаимоотношенията между НАП и бизнес предприятията е препоръчително: дигитализация на данъчните услуги и представяне на информация в реално време, което за повечето бизнес предприятия е естествено продължение на начина, по който те вече работят, очаквайки това да допринесе за увеличаване на тяхната рентабилност и намаляване на грешките. Елиминиране на съществуващите хартиени или ръчни процеси и съкращаване на времето за администриране. Информацията в реално време може да бъде въведена без необходимост от промяна на честотата на данъчните плащания. Трябва да се работи за устойчивост на данъчната система. Например редовното плащане позволява по-бързото възстановяване на надплатено ДДС или по време на криза целевата държавна подкрепа се изплаща директно на бизнеса в реално време. Важна роля играят посредниците, които подпомагат данъкоплатците да изпълняват данъчните си задължения. Проучване на Internal Revenue Service на САЩ (2016) показва, че възможността доверен посредник да обработва отчитането и плащанията на данъкоплатците подобряват взаимоотношенията между контрагентите. Разширяването на ролята на посредниците при отчитането или плащането на данъци ще подкрепи гъвкавата политика за предоставяне на подкрепа на данъкоплатците.

Всяка промяна на времето и честотата на плащане на данъци може да повлияе на ликвидността, особено върху предприятията, при които се случва забавяне във времето между инвестирането на средствата и реализирането на печалба или имат еднократни големи разходи. Въздействията на данъчната промяна трябва да бъдат внимателно оценени и разбрани. Всяка промяна трябва да бъде умело планирана и управлявана, за да се избегнат значителни неблагоприятни ефекти върху паричния поток на бизнеса. Тя трябва да бъде въведена постепенно в дългосрочен план и в тясно сътрудничество с бизнеса.

В условията на многообразна криза реформа на законодателната рамка на данъчната администрация е неизбежна. Рамката на тази реформа се отнася до набора от закони, разпоредби, процеси и насоки, позволяващи администриране на данъчната система, установява някои от основните взаимодействия, осъществявани между НАП и данъкоплатците, и определя задълженията и за двете страни. Сложността на данъчно-осигурителното законодателство затруднява процеса по взаимодействие между НАП и бизнеса. Новата рамка трябва да бъде гъвкава, за да се адаптира към променящите се обстоятелства и достатъчно отзивчива, за да даде възможност за целенасочена

подкрепа за данъкоплатците в различните данъчни режими, като същевременно предоставя подходящи гаранции. Ситуацията в условията на COVID-19 подчерта необходимостта от гъвкава, устойчива и отзивчива данъчна система. Тя затвърди нуждата от ускоряване на реформите, поддържане на събирането на приходите, подобряване на националната устойчивост и реакция при кризисни обстоятелства, позволявайки разработването на нови инструменти за стимулиране на растежа на производителността в бизнесите.

ИЗВОДИ

Изводите от направеното изследване и анализ на систематизираните данни са, че властта и доверието са свързани в специфична динамика, в която взаимно влияят върху спазването на данъчното законодателство. Санкциите и глобите са необходими за налагане на данъци, но те не са особено ефикасни, когато се прилагат самостоятелно, унищожавайки доверието в институциите, изместващи вътрешната мотивация за сътрудничество между ангажираните предприятия и граждани. В този смисъл „психологически“ детерминанти като мотивацията, отношението на данъкоплатците към държавата, прозрачността и разбирането на данъчните закони, личните и социалните норми оказват влияние върху спазването на данъчното законодателство. Промените в начина, по който бизнесът работи, държи и използва своите активи, и скоростта, с която се променя светът, оказват натиск върху системата на данъчната администрация. Колкото по-сложни стават работните модели и бизнесите, толкова по-трудно става да се събере данък, използвайки старите системи и подходи. Това води до повече време и скъпи подходи за бизнеса, а данъчните служители са затруднени в контролния процес. В условията на многообразна криза и четвъртата индустриална революция ролите на НАП се променят към предоставяне на качествени услуги с по-малко ресурси; адаптация към нов тип общество – основано на високотехнологично знание, изкуствен интелект и повсеместна дигитализация; подобряване на административната среда и осигуряване на по-добри услуги за бизнеса в подкрепа на неговата конкурентоспособност и развитие. Необходими са фокусирани и навременни консултации с представители на различните целеви групи относно политиките на НАП, така че да бъдат припознати като обща задача. Международните доказателства показват, че надеждната, модерна данъчна система, която улеснява данъкоплатците да плащат данъците, които дължат, е най-рентабилният начин за осигуряване и поддържане на бъдещите приходи. Необходими са средства за адаптиране на структурите на НАП към динамично променящите се нужди на обществото с оглед развитие на гъвкава, модерна, иновативна и отзивчива администрация.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В контекста на проведеното изследване и на базата на направените изводи могат да бъдат дадени следните препоръки за подобряване ефективността на взаимодействие между бизнеса и публичните институции:

- Качествена трансформация на подходите и методите за управление в административна среда, съобразени с условията на многостранна криза и повсеместна дигитализация;
- Публичните институции и бизнесът трябва да постигнат единно разбиране относно необходимостта от партньорско отношение и споделена отговорност за осигуряване на приходите за функционирането на държавата и финансиране на обществените блага;
- Учене от добрите практики и споделяне на опита от доказалите своята ефективност публични институции в световен мащаб;
- Изпълнение на предоставените административни услуги в реално време и разрешаване на проблемите при първи контакт, като се използват иновации в обслужването и услугите, дигитални технологии и изкуствен интелект.

Изграждането на данъчната администрация като устойчива и адаптивна система ѝ позволява да предложи по-голяма гъвкавост и обхват за предоставяне на целенасочена подкрепа на бизнеса. В условията на пандемична криза достъпът до данни в реално време дава възможност за актуален преглед на финансовото състояние на данъкоплатците и осигурява на правителството по-точна представа за нивата на търговия и печалба на бизнеса, позволявайки държавната подкрепа за бизнеса да бъде по-добре насочена към много повече лица, включително към стартъп предприятията, които наскоро са се заели с бизнес, без допълнителни рискове за измами.

БИБЛИОГРАФИЯ

Европейската комисия (2016) Данъчно облагане. Достъпно на https://commission.europa.eu/topics/taxation_bg [European Commission (2016)]

Европейската комисия (2020) План за действие за справедливо и опростено данъчно облагане в подкрепа на стратегията за възстановяване, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0312&from=EN [European Commission (2020)]

Закон за данъците върху доходите на физическите лица, достъпно на https://nra.bg/wps/portal/nra/zakonodatelstvo/zakonodatelstvo_priority/da0cc1aa-c4b2-4863-b1de-5f2f94d9f2d6 [ZDDFL - Zakon za danatsite varhu dohodite na fizicheskite litsa]

Иванова, М. (2019) Управление на човешките ресурси в бизнес контекст предизвикателства и стратегически решения, в Развитие на българската и европейската икономика – предизвикателства и възможности. Т. 2. Велико Търново: УИ „Св. Св. Кирил и Методий“, 142 – 147 [Ivanova, M. (2019) Upravlenie na choveshkite resursi v biznes kontekst predizvikatelstva i strategicheski reshenia, v Razvitie na balgarskata i evropeyskata ikonomika – predizvikatelstva i vazmozhnosti. T. 2. Veliko Tarnovo: UI „Sv. Sv. Kiril i Metodiy“, 142 – 147].

Наказателен кодекс, достъпно на https://lex.bg/laws/ldoc/1589654529 [Nakazatelen kodeks]

Наредбата за административното обслужване, https://lex.bg/laws/ldoc/2135535261 [Naredbata za administrativnoto obsluzhvane]

Национална агенция за приходите [NRA] (2022) За НАП, https://nra.bg/wps/portal/nra/za-nap

Национална агенция за приходите [NRA] (2021а) Стратегически план НАП за периода 2021 – 2025 г., https://nra.bg/wps/portal/nra/za-nap/osnovni-dokumenti/Strategicheski-planove-za-deynostta

Национална агенция за приходите [NRA] (2021б) Годишен доклад за оценка на удовлетвореността на потребителите за 2020 г., https://nra.bg/wps/portal/nra/za-nap/osnovni-dokumenti/Godisni-dokladi-za-ocenka-na-udovletvorenostta

Национална агенция за приходите [NRA] (2023а) Проверки. Контролно производство, осъществявано от органи по приходите на Националната агенция за приходите за установяване спазването на данъчното или осигурителното законодателство, https://nra.bg/wps/portal/nra/kontrol/proverki

Национална агенция за приходите [NRA] (2023б) Ревизии. Контролно производство, осъществявано от органи по приходите на Националната агенция за приходите за установяване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски. Достъпно на https://nra.bg/wps/portal/nra/kontrol/revizii

Тужаров, Хр. (2008) Модели на управление, https://www.tuj.asenevtsi.com/BSC/BSC01.htm [Tuzharov, Hr. (2008) Modeli na upravlenie, https://www.tuj.asenevtsi.com/BSC/BSC01.htm]

Adler, P. (2001) Market, hierarchy, and trust: the knowledge economy and the future of capitalism. Organization Science, 12:215–234.

Becker, G. (1968) Crime and punishment: an economic approach. Journal of Political Economy, 76:169–217.

Bertalanffy, L. (1968) General System Theory: Foundations, Development, Applications. New York: George Braziller.

Castelfranchi, C., Falcone, R. (2010) Trust theory: A socio-cognitive and computational model. Publisher: Wiley.

Drucker, P. (1971) What We Can Learn from Japanese Management. Harvard Business Review Home, March 1971.

Internal Revenue Service (2016) Research, Analysis & Statistics. Federal Tax Compliance Research: Tax Gap Estimates for Tax Years 2008–2010. Publication 1415 (Rev. 5-2016), Washington, DC, May 2016.

Mayer, R., Davis, J., Schnorrman, F. (1995) An integrative model of organizational trust. Academy of Management, 20:709–734.

Wiener, N. (1985) Cybernetics, or Control and Communication in the Animal and the Machine. Publisher: The MIT Press. Available in https://uberty.org/wp-content/uploads/2015/07/Norbert_Wiener_Cybernetics.pdf