



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 8.2.2012 г.  
SWD(2012) 2 final

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

*придружаваща*

**Предложение за Регламент на Съвета относно устав на европейската фондация  
(ЕФ)**

{COM(2012) 35 final}  
{SWD(2012) 1 final}

*Настоящият документ е работен документ на службите на Европейската комисия, изготвен с информационна цел. Той не представя и не предопределя официалната позиция на Комисията по разглеждания въпрос.*

## **1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА**

Фондациите с общественополезна цел — върху които се поставя акцент при настоящата оценка на въздействието — са важни участници в ЕС и неговата икономика. Чрез дейностите си в ключови области като образование и научни изследвания, социални и здравни услуги, изкуство и култура или опазване на околната среда, те осигуряват сериозен принос за постигането на редица цели на ЕС. В ЕС съществуват приблизително 110 000 фондации с общественополезна цел. Техните активи възлизат на около 350 милиарда EUR, а разходите им — на 83 милиарда EUR (и двете са приблизителни изчисления в долната граница).<sup>1</sup> Фондациите винаги са играели важна роля при изпълняване на дейности с общественополезна цел, но те са още по-значими след последната икономическа и финансова криза поради нарасналите очаквания на гражданите. При все това, подкрепата от частния сектор за общественополезна кауза не се използва пълноценно в рамките на ЕС.

Една от основните причини изглежда е фактът, че фондациите не могат да насочват ефективно средства на трансгранично ниво в ЕС. Когато решат да функционират на трансгранично ниво, те трябва да отделят част от ресурсите си за правни консултации и изпълняване на правните и административните изисквания, заложен в различни национални законодателства. Това намалява финансирането, налично за дейности с общественополезна цел. Това се потвърждава от обществената консултация, проведена от Комисията през 2009 г.<sup>2</sup>, участниците в която подчертават, че част от средствата на фондациите, които извършват дейност в чужбина, се използват за покриване на оперативни разходи вместо да се насочват за общественополезна цели.

Освен това тези правни и административни изисквания оказват силно възпиращо въздействие върху фондациите, които започват или развиват дейности на трансгранично ниво, като в резултат обхватът на дейността им се стеснява в сравнение с очакванията, породени от техния потенциал и амбиции за разрастване.

По-конкретно, фондациите често са изправени пред несигурност при признаването им като фондации с общественополезна цел в друга държава-членка (което води до несигурност и по отношение на приложимото данъчно третиране); възникват ненужни разходи за разпределяне на средства на трансгранично ниво поради граждански и законови пречки; трансграничните дарения, които получават, също често са ограничени поради липсата на доверие и познаване на чуждестранните фондации от страна на дарителите и от факта, че дарителите не са сигурни дали имат право на данъчни облекчения по отношение на дарения, направени в чужбина.

---

<sup>1</sup> Данни от проучването за осъществимост от 2008 г. Представените стойности имат за цел да очертаят – а не да опишат пълната картина на – сектора на фондациите и следва да се разглеждат като индикативни поради трудностите при получаване на данни за европейските фондации. Вж. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/eufoundation/EFeasibilitystudy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/eufoundation/EFeasibilitystudy_en.pdf).

<sup>2</sup> Вж. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2009/foundation/summary\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/foundation/summary_report_en.pdf).

## 2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Необходимо е действие на ЕС за премахване на съществуващите пречки и ограничения пред трансграничните дейности на фондациите в рамките на ЕС. Настоящата ситуация свидетелства, че в отговор на проблема не се предприемат целесъобразни действия на национално ниво, като трансграничното му естество изисква общо решение за насърчаване на мобилността на фондациите. Целите на предложеното действие могат да бъдат постигнати в по-голяма степен на ниво ЕС, което би гарантирало ясни и последователни правила в целия ЕС. Предпочетеният вариант на устав за европейска фондация с недискриминационно данъчно третиране, приложено автоматично по отношение на европейските фондации (ЕФ), е алтернативен инструмент и не замества националното законодателство. Няма да надхвърли необходимото за задоволителното постигане на целите и следователно отговаря на принципа на пропорционалност.

## 3. ЦЕЛИ

Основната цел е да се позволи на фондациите да разпределят по-ефективно частни средства за общественополezni цели на трансгранично ниво в ЕС, което — например, благодарение на по-ниските разходи за фондациите — ще увеличи размера на финансирането, налично за дейностите с общественополезна цел, и на свой ред ще бъде от полза за европейските граждани и икономиката на ЕС. Това води до няколко конкретни цели, включително и намаляване на разходите и несигурността за фондациите и увеличаване на трансграничните дарения.

## 4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

При оценката на въздействието са разгледани следните варианти: 1) базов сценарий; 2) информационна кампания и харта за качество с доброволен характер; 3) устав на европейска фондация (със или без да се засягат данъчните въпроси); и 4) ограничена хармонизация на закони в областта на фондациите. В приложението са разгледани подробно подвариантите за устав.

*Базовият сценарий* включва действащи инициативи, които ще продължат да оказват въздействие върху трансграничните дейности на фондациите: *inter alia*, случаи на нарушения и работа в данъчната област, гарантиране на прилагането на Директивата за услугите в нейната цялост и незаконодателни инициативи в областта на научните изследвания и в подкрепа на трансграничните дарения.

*При информационната кампания* ще се цели подобрене на познанията на фондациите относно техните права и задължения според националните закони при дейностите им на трансгранично равнище. Кампанията може да бъде проведена чрез достъпен в цяла Европа уебсайт или специализирани публикации; може да бъде организирана и финансирана от Комисията, от сектора на фондациите или от последния с подкрепата на Комисията. Освен това фондациите могат да бъдат насърчени да подпишат *харта за качество* на доброволна основа с цел гарантиране на качеството и надеждността на техните дейности. Подобна харта, която ще бъде изготвена от сектора на фондациите с подкрепата на Комисията, би установила набор от общи правила и критерии, с които да се съобразяват (например за отчитане, прозрачност и оповестяване). Спазването на хартата може да подлежи на независим, обективен надзор от трета страна. Освен това

секторът може да бъде насърчен да разшири обхвата на хартата чрез постигане на споразумение за общо определение за фондация с общественополезна цел. За да се подобри осведомеността сред обществеността по отношение на хартата и публичността на фондациите, които я спазват, на тези фондации може да бъде връчен „европейски етикет за качество“.

*Уставът на европейска фондация без засягане на данъчните въпроси* предлага алтернативна правна форма за фондациите; няма да призовава за промени на съществуващите форми на националните фондации и използването му ще бъде доброволно. Уставът ще определи основните изисквания за европейска фондация, която да има юридическа правосубектност в целия ЕС.

За целите на надеждността и отчетността ЕФ ще трябва да разполага с учредителни активи, равни на поне 25 000 EUR. Те ще бъдат заделени за общественополезна цел, каквато е дефинирана в устава чрез изчерпателен списък с общоприети цели в повечето държави-членки. Всяка фондация, която иска да използва устава, трябва да докаже трансграничните си измерения по отношение на дейности или намерения за такива в поне две държави-членки. ЕФ ще има възможност да преследва целите си по всякакъв законен начин, позволен в устава ѝ и съобразен с общественополезната цел и с регламента относно устава. Ще има капацитета да извършва дейностите си в рамките на всяка държава-членка и извън ЕС. Ще има възможност да се ангажира със стопанска дейност при условие, че всяка печалба се използва изключително съгласно общественополезните цели. Стопанската дейност, несвързана с общественополезната цел на ЕФ, обаче ще бъде разрешена до определен праг, който ще бъде определен в устава. За гарантиране на високите стандарти на прозрачност и отчетност годишните счетоводни отчети на ЕФ трябва да подлежат на одит и публично оповестяване. Най-накрая, определени национални надзорни органи, за които уставът ще осигури пропорционални, но силни правомощия, ще извършват надзор.

Съгласно *устава на европейска фондация, при който се засягат данъчни въпроси*, европейските фондации в допълнение автоматично ще се възползват от данъчните облекчения, предвидени за местните фондации с общественополезна цел, без да е необходимо да се проверява дали те са „сравними“ с местните такива. Същото решение ще се прилага и по отношение на дарителите и бенефициерите на европейската фондация.

*Ограничената хармонизация на законите в областта на фондациите* означава хармонизация на изискванията, на които трябва да отговарят фондациите, за да могат да се регистрират и да функционират в чужбина, т.е. приемливи цели на фондация с общественополезни цели, минимални активи, изисквания за регистрация и някои аспекти на вътрешното управление. Държавите-членки следва да позволят на фондациите, които отговарят на хармонизираните критерии, да функционират в тяхната държава, без да налагат допълнителни изисквания. Разглеждат се и варианти, включващи по-цялостна хармонизация на националните закони в областта на фондациите и хармонизация на данъчното облагане на фондациите и техните дарители.

## **5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО И СРАВНЯВАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ**

Очаква се вариантите на политиката да окажат следното въздействие:

*Базовият сценарий* ще окаже положително, но ограничено въздействие върху фондациите и трансграничните дарения дотолкова, доколкото настоящото производство за нарушения ще премахне данъчната дискриминация към чуждестранни фондации с общественополезна цел и техните дарители. Производството при нарушения обаче може и да не разреши бързо проблемите, свързани с дискриминацията. Освен това простото прилагане на принципа за недискриминация няма да улесни в достатъчна степен дейностите на фондациите или да насърчи трансграничните дарения, тъй като все още ще е налице известна степен на несигурност относно това дали чуждестранна фондация с общественополезна цел би била призната за сравнима с местна такава от страна на данъчните власти. Освен това прилагането на Директивата за услугите има положително въздействие върху намаляването на пречките и разходите за установяване и трансгранично предоставяне на услуги от фондации, ангажирани със стопански дейности, но няма да осигури промени за тези, които извършват нестопански дейности (например фондации за отпускане на стипендии). Следователно несигурността относно общественополезния статут на чуждестранна фондация почти няма да бъде намалена. Поради тези причини вариантът няма да постигне избраните цели на политиката.

Ефективността на *информационната кампания* и *хартата за качество с доброволен характер* ще бъде маргинална. Информационната кампания ще улесни до известна степен трансграничните дарения и дейностите на фондациите чрез предоставяне на повече информация относно правилата и процедурите в държавите-членки. Въпреки това ще е необходима комплексна дейност по събиране на информация и следователно ще възникнат разходи и няма да се замени специализираната правна консултация. Чрез доброволни общи правила в рамките на ЕС и предоставянето на европейски етикет, хартата за качество може да увеличи желанието на дарителите да даряват на фондации, които са я подписали, както и доверието на националните власти в тях. Въпреки това като незадължителен правен инструмент ще окаже ограничено въздействие, тъй като няма да премахне националните граждански и данъчни законови пречки и властите ще могат да вземат решение дали да признаят етикета или не.

Тези два варианта няма да доведат до допълнителна административна тежест за националните власти, а има вероятност да получат висока степен на политическо одобрение. Тъй като пречките и разходите ще останат до голяма степен непроменени за фондациите, те може и да нямат желание да разработват нови трансгранични проекти и следователно да наемат допълнителни служители или доброволци. Това на свой ред може да лиши преките бенефициери и гражданите на ЕС като цяло от някои социални, екологични или икономически ползи.

*Уставът на европейска фондация, без да се засягат данъчните въпроси* ще предложи по-уеднаквени условия по отношение на признаване статута на фондация с общественополезна цел, като така ще намали правната несигурност в различните държави-членки. Това ще намали разходите, които понастоящем се дължат на пречки, създадени от националните граждански закони. Трансграничните дарения ще бъдат значително поощрени от европейския етикет, а европейската визия на устава може също да насърчи повече дейности на фондациите относно въпроси, свързани с ЕС, като научни изследвания или околна среда. Този вариант на политиката обаче няма да засегне данъчното третиране на чуждестранни фондации и дарители и свързаните с това разходи и по-специално несигурността от признаването статута на фондация с общественополезна цел за данъчни цели в чужбина. Може да окаже и непряко положително въздействие, ако данъчните власти са по-малко стриктни при извършване

на „тест за сравнимост“ поради по-високото ниво на надеждност на европейската правна форма.

Изглежда *устава̀т на европейска фондация с автоматично прилагане на недискриминационно данъчно третиране* е най-целесъобразният вариант на политиката, тъй като ще постигне всички цели чрез премахване до голяма степен на пречките и разходите, свързани с гражданското и с данъчното законодателство. Ще осигури същите ползи като споменатите по-горе във връзка с устава без разглеждане на данъчни въпроси. Освен това чрез въвеждането на недискриминационно данъчно третиране без „тест за сравнимост“ допълнително ще се намалят разходите за привеждане в съответствие и за правни консултации и още повече ще се редуцира правната несигурност — по-специално за признаването като фондация с общественополезна цел в различните държави-членки за данъчни цели.

Като цяло се очаква *устава̀т*, при който са засегнати данъчни въпроси, да доведе до намаляване на повечето разходи за правни консултации, които понастоящем се оценяват на между 90 и 102 милиона EUR на година (за гражданско и данъчно право). Тъй като следва да предложи най-добрите условия в сравнение с останалите варианти за развиването на трансгранични дейности от фондации в области, които са важни за обществото (например научни изследвания и образование, социални и здравни услуги, изкуство, култура или околна среда), и да стимулира даренията, въздействието върху преките бенефициери и гражданите на ЕС по отношение на социални, икономически или екологични ползи следва да бъде по-силно в сравнение с другите варианти на политиката.

Въздействието на устава ще зависи от броя фондации, които решат да го използват, и от броя получени дарения. При условие, че правилата, регулиращи ЕФ, са прецизни и уеднаквени, се предполага, че редица фондации, които имат желание да разширят съществуващите си дейности на ниво ЕС (между 25 000 и 30 000<sup>3</sup>), може да проявят интерес към постигането на това чрез тази правна форма. Освен това фондациите, които понастоящем извършват дейност само на един национален пазар, или тези, чието създаване предстои, също могат да проявят интерес към устава. По отношение на въздействието върху трансграничните дарения, стойностите за дарения, отделени чрез механизма „Transnational Giving Europe“, които през 2010 г. нараснаха с 25 % до над 4,2 милиона EUR, сочат, че е налице увеличаващ се потенциал за трансгранични дарения, който може да се използва от устава.

Държавите-членки ще трябва да приспособят своите национални системи и да обучат персонала си в съответните национални органи за регистрация, надзор и данъчно облагане, за да могат да се справят с новата правна форма на ЕФ, но това не трябва да налага значителна административна тежест. Повечето държави вече разполагат с регистри за фондации и във всички държави-членки е налице държавен надзорен орган за фондации, така че *устава̀т* не следва да доведе до значителни разходи, свързани със създаването на нови органи. Предвид факта, че *устава̀т* няма да доведе до промени в националното законодателство, той следва да бъде в по-голяма степен политически приемлив в сравнение с варианта за хармонизация.

---

<sup>3</sup> Данни от проучването за осъществимост.

*Ограничената хармонизация на законите в областта на фондациите* ще предложи по-висока степен на уеднаквяване сред националните законодателства в тази област. Тъй като ще се хармонизират най-важните правила за трансграничните дейности на фондациите и по-специално определението за общественополезна цел, може да се улеснят техните дейности, да се намалят разходите им и да им се предостави правна сигурност при признаването статута на фондация с общественополезна цел за целите на гражданското право в чужбина. Въпреки това ще бъде предизвикателство да се постигне компромис относно хармонизираните определения сред всички държави-членки поради разнородния характер на националните закони.

Ограничената хармонизация няма да доведе и до пряка полза по отношение на данъчните ограничения, въпреки че може да се твърди, че може да доведе до непреки ползи и по-малко строг подход от страна на данъчните администрации при извършване на „теста за сравнимост“. Следователно този вариант би довел до намаляване на разходите и би оказал въздействие върху даренията, потенциално сравними с тези при устава без засягане на данъчни въпроси, въпреки че за разлика от него, няма да предложи на фондациите признат европейски етикет. Актуализирането на националните закони в областта на фондациите при хармонизацията ще доведе до някои административни разходи и такива, свързани с привеждането в съответствие, за националните власти и за заинтересованите страни.

Изключват се вариантите, включващи разширена хармонизация на националните закони в областта на фондациите и въвеждането на уеднаквени данъчни закони за фондациите и техните дарители. Макар и да има вероятност да доведат до съществени ползи чрез ефективното премахване на всички големи различия между националните закони и чрез осигуряване на еднакво данъчно третиране в рамките на ЕС, тези варианти биха били предизвикателство от техническа гледна точка и неприемливи от политическа гледна точка за държавите-членки, не само поради политическата деликатност на данъчните въпроси.

## **6. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА**

Комисията ще наблюдава прилагането на избрания вариант на политика и ще оцени постигнатия напредък спрямо определените цели. Необходимите данни ще бъдат събрани в сътрудничество с националните власти, сектора на фондациите и всички останали важни заинтересовани страни. Ако бъде избран уставът, при наблюдението Комисията може да се съсредоточи върху въпроси като брой на създадените европейски фондации, разнообразие на техните трансгранични дейности и тенденции при трансграничните дарения. Ако бъде предпочетена ограничената хармонизация, Комисията първоначално ще се съсредоточи върху прилагането на предложението и едва след това върху събирането на данни. По отношение на оценката седем години след влизането в сила на избраното предложение ще бъде изготвен оценъчен доклад, който да оцени напредъка и да провери дали са постигнати целите.