

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 9.10.2008
COM(2008) 623 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

Окончателна оценка на програма „Фискалис“ 2003—2007 г. в съответствие с член 15 от Решение № 2235/2002/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 3 декември 2002 г. за приемане на програма на Общността за подобряване работата на данъчните системи във вътрешния пазар (програма „Фискалис“ 2003—2007 г.)

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

Окончателна оценка на програма „Фискалис“ 2003—2007 г. в съответствие с член 15 от Решение № 2235/2002/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 3 декември 2002 г. за приемане на програма на Общността за подобряване работата на данъчните системи във вътрешния пазар (програма „Фискалис“ 2003—2007 г.)

1. ПРОГРАМА „ФИСКАЛИС“ 2003—2007 г.

Програма „Фискалис“ 2003—2007 г. беше създадена с Решение № 2235/2002/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 3 декември 2002 г. Това беше третата програма за действие на Общността в областта на данъчното облагане, която обхващаше периода от 1 януари 2003 г. до 31 декември 2007 г. В програмата имаха право да участват 27-те държави-членки на ЕС, както и Хърватия и Турция. Разходите по програмата се поделяха между Европейската общност и страните участнички.

Целта на програмата беше подобряване работата на данъчните системи във вътрешния пазар чрез засилване на сътрудничеството между страните участнички, техните администрации и служители. В областта на косвеното данъчно облагане, и по-специално по отношение на данък добавена стойност (ДДС) и акцизите, целите на програмата бяха: (i) да се даде възможност на служителите да достигнат високо общо ниво на разбиране на общностното право и на прилагането му в държавите-членки; (ii) да се осигури резултатното, ефективно и широкообхватно сътрудничество между държавите-членки; и (iii) да се подобрят административните процедури. В областта на прякото данъчно облагане бе предвидено помощта по програмата „Фискалис“ да бъде използвана за обмен на информация в областта на взаимната помощ и за повишаване на степента на познаване на приложимото право на Общността. По отношение на данъците върху застрахователните премии целта беше да се подобри сътрудничеството между държавите-членки за гарантиране на по-добро прилагане на съществуващите правила. И накрая, специалната цел на програмата беше да удовлетвори специфичните нужди на страните кандидатки, така че те да могат да предприемат необходимите мерки за присъединяване в областта на данъчното законодателство и административния капацитет.

За постигане на целите си програмата предвиждаше предимно:

- Съвместни действия, в това число семинари, групи по проекти, обмен на служители, многостранни проверки, дейности по обучение и други действия. Приблизително 36 % от бюджета на „Фискалис“ беше изразходван за съвместни действия.
- Системи за комуникации и обмен на информация, чиято цел е сигурен обмен на информация посредством трансевропейските компютъризирани мрежи. Те включваха системата за обмен на информация за ДДС (VIES); както и много други приложения, използвани в областта на ДДС, акцизите и прякото данъчно облагане. Около 64 % от бюджета на програмата беше предвиден за информационни системи, в това число финансирането на част от платформата за работа в мрежа, споделена с

програмата „Митници 2007“ (Обща комуникационна мрежа/Общ интерфейс на системите).

Финансовата рамка за прилагането на програмата за периода от пет години бе определена на 67,25 милиона EUR.

2. ЦЕЛ НА ОКОНЧАТЕЛНАТА ОЦЕНКА

Съгласно член 15 от Решение № 2235/2002/ЕО „окончателната оценка [на програмата „Фискалис“ 2003—2007 г.] оценява ефективността и резултатността на дейностите на програмата“ във връзка с целите. Уместността на последните бе вече разгледана по време на средносрочната оценка, направена през 2004—2005 г.

Изготвянето на окончателната оценка започна през ноември 2007 г. и приключи през юни 2008 г. Тя обхваща цялата програма (2003—2007 г.).

Европейската комисия възложи на Deloitte да направи окончателната оценка на програма „Фискалис“ 2003—2007 г. Бяха разгледани четири критерия за оценка:

- Ефективност на „Фискалис“ при постигане на целите;
- Ефикасност, отчитайки използваните ресурси и постигнатите резултати;
- Ползност на резултатите от програмата по отношение на разкритите нужди и разрешаването на проблеми;
- Устойчивост на резултатите от програмата в средносрочен и дългосрочен аспект.

Критерият за ефективност се изрази в седем въпроса за оценка, отразяващи целите и инструментите на програмата. За останалите три критерия бяха формулирани още три въпроса. Оценката позволи да се придобие представа за ефекта от „Фискалис“ в широк смисъл, чрез използването както на количествена информация, така и на качествени данни (при наличност на такива), за да се прецени въздействието и ефективността на програмата.

3. МЕТОДОЛОГИЯ

Оценката се отнасяше както до количествени, така и до качествени аспекти:

- Източници на количествена информация бяха доклади за дейности по програмата (изготвени от страните участнички), интервюта с Комисията и служители на страните участнички, разглеждане на казуси по три избрани теми в три страни участнички и, до известна степен, проучвания по интернет (виж следващата точка).
- Източниците на количествена информация бяха:
 - Всеобхватно проучване по интернет, обхванало лица с различни профили (участници в дейности по програмата, национални групи за управление по „Фискалис“, ръководни служители от националните данъчни служби);

- Съществуващи доклади и налични в Комисията данни.

Резултатите от оценката се основават предимно на първични източници на информация, предоставящи информация пряко на оценителя: интервюта, въпросници, отразяващи мнението на участниците, формуляри за оценка на семинари¹.

4. РЕЗУЛТАТИ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Дейностите във връзка с транснационалното данъчно сътрудничество се осъществяват в специфичен правен контекст, както на европейско, така и на национално равнище. Сътрудничеството между страните участнички чрез дейностите по „Фискалис“ също се осъществяваше в този правен контекст. Вследствие на това обхватът на някои дейности по „Фискалис“ бе ограничен в определена правна рамка (например директиви и регламенти в областта на административното сътрудничество и взаимната помощ).

Целите на програма „Фискалис“ 2003—2007 г. бяха формулирани в широк аспект, предоставяйки по този начин възможност на страните участнички и на Комисията да предложат многообразие от дейности и теми. Значителната гъвкавост на програмата дава възможност да се вземе предвид развитието на данъчното законодателство, развиващите се нужди на страните участнички и приоритетите, заложиени от всички заинтересовани страни. Този аспект направи дейностите особено полезни за участниците и националните администрации. Все пак данъчните служители изразиха необходимост от още по-добре насочени и планирани с оглед на конкретните потребности дейности.

Оценката установи, че програмата е достигнала общата си цел, допринасяйки за засилване на сътрудничеството между страните участнички, техните администрации и служители. Служителите си сътрудничеа ефективно и обстоятелствено чрез въвеждането и използването на системи за комуникации и обмен на информация. Въпреки че тези системи все още могат да бъдат подобрявани по отношение на скоростта, точността и надеждността на данните, те действаха успешно и бяха жизненоважни в качеството си на средство за комуникация между всички национални администрации, особено в областта на косвеното облагане. Съвместните действия (т.е. семинари, обмен на служители, многостранни проверки и групи по проекти) насърчаваха „широкообхватно сътрудничество“ по много и различни теми, спомагайки най-вече за „работата в мрежа“ на данъчните служители. Комисията насърчаваше страните участнички да повишават сътрудничеството (например в областта на многостранните проверки). Въпреки това степента на развитие на сътрудничеството зависи до голяма степен от участниците и длъжността, която заемат в рамките на националната администрация.

Програмата обхващаше предимно областта на косвеното данъчно облагане (ДДС и акцизи). В тази сфера програмата включваше голямо разнообразие от подходящи дейности. По-малък бе броят на организирани по програмата действия, отнасящи се до прякото данъчно облагане, но се очаква той да нарасне в бъдеще, тъй като действията в посочената област все повече се смятат за необходими. Програмата не

¹ На разположение беше и ограничено количество информация от вторични източници, като доклади на държавите-членки за резултатите от дейностите по програмата (когато такива са получени).

финансира дейности, свързани с облагането на застрахователните премии, защото страните участнички не изразиха специфични нужди в тази област.

Развитите дейности взаимно се допълваха, следвайки ясна логика по отношение на това защо определен инструмент е избран за постигането на определен резултат. Липсата на структуриран доклад за резултатите от дейностите в страните участнички затрудни събирането на доказателства за резултатите от програмата и следователно представлява пропусната възможност за организиране на проследяването на събитията. Тази липса на сведения намали прозрачността на програмата в рамките на администрациите и може да обясни донякъде ограничената подкрепа на програмата на най-високо управленско равнище.

Участниците от всяка страна участничка бяха задължени да предоставят сведения и се очертаха някои добри практики в областта на обмена на знания. Все пак, разпространението на информация бе ограничено до малък кръг, поради липсата на общ структуриран подход за обмен на знания.

Държавите, присъединили се към ЕС на 1 май 2004 г. и на 1 януари 2007 г. вече участваха в програмата на равни начала с по-старите държави-членки. Този факт бе сметнат за положителен както от старите, така и от новоприсъединилите се държави-членки.

В заключение може да се каже, че „Фискалис“ 2003—2007 г. бе ефикасна програма, тъй като създаденото официално и неофициално сътрудничество бе много ценно в сравнение с разходите за програмата. Що се отнася до официалното сътрудничество, в бъдеще то трябва да бъде непрекъснато подкрепяно от програмата за поддържане на съществуващите мрежи и за разширяване на обхвата им (чрез въвеждане на нови теми и участие на други национални данъчни служители).

5. ПРЕПОРЪКИ

- Оценката препоръчва Комисията (ЕК) и/или страните участнички (СУ):
- да продължат да гарантират гъвкавост на програмата (ЕК);
- да създадат таксономия от програмни дейности, свързвайки всеки вид дейност с целите по програмата, правейки информацията във връзка с програмните дейности и резултатите от тях по-достъпни за заинтересованите страни (ЕК);
- да разработят индикатори за постиженията и резултатите от програмата в допълнение към вече съществуващите индикатори за постиженията по отношение на системите за комуникация и обмен на информация с цел системно измерване на въздействието на програмата (ЕК);
- да съберат структурирана информация за актуалните резултати и да установят одит за проследяване на различните дейности. Следва да бъде проучено и използването на оценка и инструменти за отчет чрез интернет. Допълнителните отчетни задължения следва да се изпълнят с възможно най-малко средства (ЕК/СУ);

- да подобряват и структурират разпространението на информацията по резултатите от програмата (ЕК);
- да повишават осведомеността на ръководните кадри от националните администрации чрез развитие на специфични дейности за подобряване на разпространението на информация и подкрепа на развитието на програмата. Ръководните кадри следва да бъдат по-добре информирани за възможностите, които предоставя програмата в отговор на техните нужди (ЕК/СУ);
- да осигуряват устойчивостта на мрежите от служители извън рамките на дейностите по „Фискалис“. Използването на онлайн инструменти за сътрудничество (напр. срещи по интернет) следва да се проучи, като се вземат предвид правните ограничения за обмен на информация (ЕК);
- да продължават оптимизирането на системите за комуникация и обмен на информация и да стимулират националните заинтересовани страни да увеличат скоростта и да подобрят точността на обменяните данни. Връзката със съвместните дейности следва да укрепне, за да позволи на държавите-членки да изразяват официално нуждите и очакванията си по отношение на системите за комуникация и обмен на информация (ЕК/СУ);
- да развиват общите модули за обучение по темите, отнасящи се до данъчното облагане и да продължават да поддържат смесеното обучение (ЕК/СУ);
- да насърчават използването на многостранни проверки от всички държави-членки, когато е приложимо. Многостранните проверки са много важен инструмент, необходим за ефективния контрол на правилното прилагане на правото на Общността, за борба срещу измамите и избягването на данъчното облагане. Освен това те имат силно възпиращ ефект върху данъкоплатците, които възнамеряват да злоупотребяват с данъчната система (ЕК/СУ);
- да обмислят развиване на дейности, свързани с данъците върху застрахователните премии и да продължат да стимулират дейности, отнасящи се до прякото данъчно облагане (ЕК/СУ);
- да продължават да използват програмата за насърчаване на „**мозъчната атака**“ по настоящи и бъдещи въпроси, свързани със законодателния процес (ЕК/СУ);
- да подчертаят **идентичността на програмата** „Фискалис“ и да я превърнат в синоним на сътрудничество в областта на данъчната сфера в ЕС. Това може да включва по-широко използване на логото на „Фискалис“ за идентифициране на инструментите, дейностите и резултатите по програмата (ЕК/СУ).