

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 11.11.2008  
СОМ(2008) 719 окончателен

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

**Шести доклад относно процедурите за събиране и контрол на ДДС, изготвен по силата на член 12 от Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89**

{SEC(2008) 2759}

## СЪДЪРЖАНИЕ

1.	РЕЗЮМЕ.....	3
1.	Глава 1: въведение и обхват.....	4
1.1.	Какво представлява един доклад по член 12?.....	4
1.2.	Кои са източниците на информацията в докладите?.....	4
1.3.	Предходни доклади по член 12.....	4
1.4.	Цел на доклада.....	4
1.5.	Обхват на настоящия доклад.....	5
2.	Глава 2: мерки, предприети вследствие на препоръките.....	5
2.1.	Защо да се разглеждат миналите препоръки.....	5
2.2.	Събиране на доказателствата.....	6
2.3.	Анализиране на отговорите.....	6
2.4.	Резултати.....	6
2.5.	Оценка.....	7
3.	Глава 3: оперативни заключения от семинара.....	7
3.1.	Въведение.....	7
3.2.	Недостиг на средства от ДДС.....	8
3.3.	Оценка.....	9
4.	Глава 4: заключения.....	10
4.1.	Контекст и цели.....	10
4.2.	Показатели за успех.....	10
4.3.	Цялостна оценка.....	11

## 1. РЕЗЮМЕ

Това е шестият от поредица доклади, които Комисията предоставя на бюджетния орган на всеки три години, относно процедурите за събиране и контрол на ДДС на държавите-членки. Миналите доклади обхващат всички тематични области, предложени с Регламент № 1553/89, и правят препоръки, целящи подобрения по отношение на почти всички от тях. Настоящият доклад е малко по-различен. Той прави реалистичен преглед на постигнатото в резултат на предходните пет доклада, опитвайки се да прецени дали процесът на докладване е ефективен.

В по-ранни доклади бе повдигнат въпросът за фундаменталната цел на докладите по член 12. Въпреки наличието на много подробни еднакви процедури за изчисляването на сумата (базата за ДДС), от която се изчисляват собствените ресурси от ДДС на Комисията, този процес започва със сумата ДДС, реално събрана от държавите-членки. В контекста на проверките на собствените ресурси Комисията проверява точността на изчисленията на държавите-членки, но не преглежда схемите на държавите-членки за управление, контролиране и събиране на ДДС. Информацията в докладите се събира от държавите-членки — обикновено чрез въпросник. Техните схеми и процедури могат да бъдат много разнообразни — това не е област, в която има само един правилен метод, и със сигурност няма решения, които могат да се прилагат във всеки случай.

Комисията счита, че докладите по член 12 трябва да са движеща сила за промяна. Тази промяна може да се постигне чрез ускоряване на дебатите в Европейския парламент и в Съвета или чрез предизвикване на промяна в държавите-членки вследствие на направена в докладите препоръка. Настоящият доклад обобщава констатациите относно това доколко процесът на докладване е успешен според тези два критерия.

Резултатите не са окуражаващи. Никой от предходните доклади не е породил явна реакция от страна на Европейския парламент или Съвета, и още по-малко е породил дискусия. Проучване във всички държави-членки, имащо за цел да установи дейността, която са започнали вследствие на докладите по член 12, не осигури обширни или убедителни доказателства, че в резултат на докладите е предприето някакво конкретно действие.

Липсата на реакция от страна на бюджетния орган определено поставя под въпрос необходимостта от изготвяне на доклада освен просто изпълняването на нормативно задължение, а Комисията разполага с многобройни други възможности за подобряване на събираемостта на ДДС и за допринасяне за намаляването на измамите с ДДС. Независимо от това Комисията счита, че е важно дискусията върху контрола, събирането и управлението на ДДС да продължи на всички подходящи равнища. Ето защо Комисията ще продължи да използва разпоредбите на член 12 за стимулиране на процеса на размисъл и промяна в държавите-членки, осигурявайки платформа за дискусии, обмен на идеи и обединяване на опит в сферата на ДДС сред държавите-членки и между държавите-членки и Комисията.

## **1. ГЛАВА 1: ВЪВЕДЕНИЕ И ОБХВАТ**

### **1.1. Какво представлява един доклад по член 12?**

Съгласно член 12 от Регламент № 1553/89<sup>1</sup> Комисията е длъжна да докладва на бюджетния орган (Европейския парламент и Съвета) на всеки три години за процедурите, прилагани от държавите-членки за регистрирането на облагаемите лица и за определянето и събирането на ДДС, както и за режимите и резултатите на техните контролни системи за ДДС. Докладът следва също да разглежда възможността за евентуални подобрения на процедурите.

### **1.2. Кои са източниците на информацията в докладите?**

Информацията в докладите се събира от държавите-членки. Обичайният метод за събиране на информация е изготвянето и публикуването на въпросник, който се съсредоточава върху конкретни области от схемите на държавите-членки за администриране и събиране на ДДС. Докладът се съставя от отговорите на въпросника. За петия доклад (публикуван в началото на 2005 г.) този подход бе допълнен с посещения във всички тогавашни държави-членки с цел изясняване и получаване на повече подробности във връзка с дадените по въпросника отговори. Освен на отговорите от специално изготвен въпросник, настоящият доклад се опира на констатациите от семинар с участието на всички държави-членки, организиран от Комисията през 2006 г.<sup>2</sup>

### **1.3. Предходни доклади по член 12**

Настоящият доклад е шестият поред доклад<sup>3</sup>. Миналите доклади обхващат всички тематични области, предложени с нормативните разпоредби, и правят препоръки по отношение на почти всички от тях.

### **1.4. Цел на доклада**

Би могъл да се зададе въпросът каква е фундаменталната цел на един такъв доклад, тъй като, в крайна сметка, член 3 от същия регламент ясно постановява, че базата за средствата от ДДС се получава от общите нетни приходи, реално събрани от дадена държава-членка през въпросната година. Когато Съветът одобри съответните нормативни разпоредби, той бе на мнение, че процедурата за докладване ще допринесе за засилването на мерките за борба с измамите. Според Комисията докладът представлява за нея средство, чрез което да коментира публично ефикасността и

---

<sup>1</sup> Регламент (ЕИО, ЕВРАТОМ) № 1553/89 на Съвета от 29 май 1989 г. (ОВ L155, 7.6.1989 г.) за окончателни унифицирани схеми за събирането на собствените ресурси, набирани от данък добавена стойност.

<sup>2</sup> Семинарът се проведе в Талин, Естония, на 11—13 октомври 2006 г. в рамките на програмата на Общността за административно сътрудничество за данъчните администрации и техните служители — Фискалис 2007.

<sup>3</sup> 5-и доклад: COM/2004/0855 окончателен + приложение SEC (20004) 1721.

4-и доклад: COM/00/0028 окончателен.

3-и доклад: COM/98/0490 окончателен.

2-и доклад: COM/95/354 окончателен.

1-и доклад: SEC(92) 280 окончателен.

ефективността на управлението на ДДС от страна на държавите-членки и следва да е движеща сила за промяна. Докладите допринасят и за обмена на най-добри практики и отразяват загрижеността всички държави-членки да се третират равностойно по отношение на вноските им в бюджета на Общността.

## **1.5. Обхват на настоящия доклад**

Настоящият доклад обхваща периода 2003—2006 г. и разглежда две основни области. Първата е реалистичен поглед върху постигнатото в резултат на препоръките в предходните пет доклада. Втората има за цел да се надгради постигнатото на семинара, който Комисията организира през 2006 г., годината след публикуването на петия доклад. Семинарът показва, че доброволното спазване на изискванията и използването и значението на оценяването — основни теми, въз основата на които са направени препоръките в областта на ДДС — са били тълкувани много различно от различните администрации. Използва се възможността да се представят заключенията от семинара в Талин по отношение на доброволното спазване на изискванията и оценяването.

## **2. ГЛАВА 2: МЕРКИ, ПРЕДПРИЕТИ ВСЛЕДСТВИЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ**

### **2.1. Защо да се разглеждат миналите препоръки**

Както бе обяснено във въведението, това е шестият доклад от тази поредица доклади, които Комисията изготви въз основа на предоставена от държавите-членки информация. Предходните доклади по член 12, представени на бюджетния орган, не породиха никакви дискусии. Тази липса на реакция повдига въпроси за ефективността на процеса на докладване. В същото време самите държави-членки могат да използват констатациите в докладите като база за предприемане на действия за подобряване на собствените си административни схеми на работа. След публикуването на петия доклад Комисията организира семинар с идеята да се проучи дали това действително се прави. Въпреки че семинарът бе приветстван като успешен от участващите държави-членки и със сигурност се оказа полезно средство за държавите-членки да установят контакти, да обменят най-добри практики и да обясняват на други държави-членки инициативите, които предприемат, в крайна сметка семинарът не осигури най-подходящия форум за отбелязване на напредъка с изпълнението на препоръките. Това може отчасти да се дължи на момента на провеждане на семинара — недълго след разширяването на ЕС с 10 държави-членки — около една трета от присъстващите бяха от страни, които са били членки на ЕС едва две години и поради това са имали много малко време да реагират на препоръките.

Препоръките определиха структурата на семинара и повлияха на неговото съдържание. При все това обаче неприятните въпроси за постигнатия напредък по необходимите за изпълнението им действия или за това дали държавите-членки възнамеряват да предприемат действия по тях не са систематично разглеждани във всички държави-членки за пълния спектър препоръки. Връщайки се на въпроса за следващия доклад и отново използвайки подхода с въпросника, дискусиите на семинара, благодарение на които всички държави-членки бяха запознати с препоръките или им бе напомнено за тях, могат да се използват като база, която да се надгражда. По този начин Комисията желаше да събере доказателства, за да направи реалистична оценка на подобрението, породено от препоръките, и така да получи оценка за степента, в която докладите са били движеща сила за промяна.

## **2.2. Събиране на доказателствата**

Създаден бе въпросник за събиране на информация за настоящия доклад, използвайки извлечение от най-важните препоръки от всички предходни доклади. Това извлечение, което първоначално бе направено за семинара, имаше единадесет точки. Някои точки бяха конкретни, други — по-абстрактни. Пълният списък се намира в приложение към настоящия доклад, но основните обхванати области бяха следните: подобряване на доброволното спазване на изискванията заедно със събирането на дължими средства и прилагането; използване на ИТ; обратна връзка и други договорености за оценка; плюс подобряване на документацията и информационните потоци.

Във въпросника от държавите-членки се изискваше:

- да опишат всички промени на ситуацията, настъпили във връзка с всяка от единадесетте препоръки от началото на 2003 г. насам;
- да посочат дали е правена оценка на въздействието на това развитие на ситуацията;
- да обяснят причините за непредприемането на действие, ако случаят е бил такъв; и на последно място
- да очертаят всяко алтернативно действие, което са предприели с цел преодоляване на възможни недостатъци в областите, обхванати от препоръките, и постигнатите резултати.

## **2.3. Анализирание на отговорите**

Всички държави-членки отговориха на въпросника. Техните отговори бяха съпоставени и бе направен анализ на това какво действие е било предприето за всяка препоръка, дали успехът му е бил оценен и, ако е уместно, какво е попречило да се предприеме действие. Анализът бе труден, тъй като държавите-членки невинаги бяха дали конкретни отговори. Повечето държави-членки бяха отговорили, описвайки системата, с която работят в областта, за която се отнася препоръката, но много по-рядко даваха информация, отнасяща се до даден момент във времето, и почти никога не свързваха каквито и да било иновации с конкретна препоръка.

Въпросът от втория етап относно това дали дадена дейност е била оценена бе още по-труден за разглеждане. Малко на брой държави-членки отговориха конкретно. Рядко бяха дадени обяснения за непредприемането на действие или за алтернативните решения (последните два въпроса).

## **2.4. Резултати**

Бе изготвена и е приложена към настоящия доклад таблица, изброяваща всичките единадесет препоръки, с кратко описание на отговорите на държавите-членки и кратка оценка на постигнатия към изпълнението напредък.

Разглеждайки постигнатите резултати като цяло, първоначалният резултат изглежда положителен. Почти всички държави-членки докладват за някаква дейност в области, съответстващи на посочените от препоръките области. Въпреки това имаше някои изключения като използването на планове за контрол на ДДС, както и значението на централното оценяване на риска. И в двете от тези области значителен брой държави-

членки докладваха различни мнения от включените в препоръките. Например група държави-членки бяха убедени, че плановете за контрол на ДДС трябва да се включат в плановете за контрол на други данъци, а не да съществуват самостоятелно. Това изглежда приемлив отговор по друга тема, обсъдена в предходни доклади по член 12: тази за ползите от това ДДС да е част от един единствен голям отдел по събиране на приходите, а не да функционира самостоятелно. По същия начин някои държави-членки твърдо вярваха, че местното оценяване на риска е предпочитаният модел, въпреки че централното ниво трябва да бъде държано в течение. Трета област, в която имаше малка забележима дейност, бе оценката на индивидуалното официално изпълнение на изискванията. Тук повечето държави-членки просто описват процеса на оценяване за човешките ресурси и причините за планиране на професионалното развитие. Само една държава-членка описва някаква по-нататъшна оценка, съобразена с успеха или неуспеха на своите дейности за контрол на ДДС.

Установено бе, че малко на брой държави-членки са посочили дейността си за периода след 2003 г. (с изключение на държавите-членки, които са се присъединили след тази дата). Всъщност някои „стари“ държави-членки специално отбелязаха, че определени дейности са били извършени или цели са били постигнати преди да бъдат направени препоръките по член 12.

Що се отнася до отговорите на следващите зададени въпроси (резултатите от каквато и да е оценка на въздействието на промените на ситуацията или предприето действие; причините за всяка липса на действие; и коментар относно всяко предпочетено алтернативно действие) действително бе много трудно да се извлече наистина ясен отговор, с изключение на съвсем отделни случаи.

## **2.5. Оценка**

Целта на оценката бе да се прецени дали препоръките, направени в докладите по член 12, са били движеща сила за промяна. Не са намерени много доказателства, че е било така. Резултатите дадоха уверение, че препоръките като цяло са в съответствие с инициативи, по които държавите-членки са работили или работят. При все това бе трудно да се намерят доказателства, свързващи действията на държавите-членки конкретно с препоръките от доклада.

Следващият елемент, върху който бе насочено вниманието, бе резултатите, докладвани от държавите-членки във връзка с дейността по оценяване на успеха на техните инициативи. Това е ключов показател за влиянието и значението на процеса на докладване по силата на член 12 поради акцента, който въпросникът сложи на този аспект, съчетан със значението, което му бе отдадено на семинара през 2006 г. Резултатът от тази част на оценката бе разочароващ, тъй като почти нито една държава-членка не даде коментар относно оценка или текущи процеси на измерване и преглед.

## **3. ГЛАВА 3: ОПЕРАТИВНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ОТ СЕМИНАРА**

### **3.1. Въведение**

Семинарът се състоеше от различни презентации от националните администрации и от външни експерти, както и от работни семинари и обсъждане от експерти с възможност за участие на публиката в това обсъждане.



Семинарът бе насочен към служителите, работещи на стратегическо равнище в участващите държави, а не към тези, работещи със собствените ресурси на база ДДС. Целева публика бяха лицата, участващи в определянето на цялостната насока за контрола на ДДС, в определянето на политиката за контрол и в оценяването на контрола, събирането и прилагането на ДДС,.

Този организиран от Комисията семинар бе чудесна възможност за обсъждане на темите от даден доклад по член 12, за обмен на идеи и за обединяване на натрупания опит. Тази инициатива на Комисията бе оценена високо от участващите държави независимо от датата им на присъединяване.

Акцент бе поставен не само върху предприемането на мерки във връзка с предходните препоръки, но и върху качествените аспекти на недостига на средства от ДДС, съчетан с доброволното спазване на изискванията, и върху ролята на оценъчните цикли в една съвременна администрация.

### **3.2. Недостиг на средства от ДДС**

Недостигът на средства от ДДС е разликата между очакваните или предвидените приходи от ДДС и реално събраните приходи. Недостигът възниква до голяма степен като следствие от загуба на приходи поради случаи на измама, неплатежоспособност, укриване на данъци и избягване на данъчно облагане. От тясна гледна точка това може да изглежда изненадваща тема за семинар в областта на собствените ресурси от ДДС, тъй като условията за изчисляване на собствените ресурси от ДДС нарочно изключват недостига на средства от ДДС. Отправната точка за изчисляване на базата за ДДС е реално събраните приходи, не сумата, която е трябвало да бъде събрана<sup>4</sup>. При все това съществува ясна връзка между определянето на мерки за подобряване на доброволното спазване на изискванията, които мерки могат да обхванат свързаните с обслужването на клиенти и с очакванията въпроси, и процеса на установяване на качеството на недостига на средства от ДДС, а не просто на установяване на неговия размер.

По време на семинара стана ясно, че държавите-членки разбират по различен начин полезността от оценяването на размера на недостига на средства от ДДС. Имаше и много различни подходи към процеса на преценка, като някои наблягат най-много на количественото измерване на недостига и на необходимостта от стандартен метод на изчисление. При все това, когато размерът на недостига бъде установен, дадената държава-членка не разполага с много възможности за действие във връзка с установения пропуск. Самото познаване на размера на недостига не поправя ситуацията.

Следователно от съществено значение е качествен анализ на недостига на средства от ДДС, базиран на техники за установяване на икономическите оператори, които съставляват недостига на средства от ДДС, за да се намали броят на търговците, които не съблюдават изискванията изцяло. Особеностите на всеки сегмент търговци, допринасящи за недостига, трябва да бъдат проучени и установени, а след това за този конкретен сегмент трябва да се определят и прилагат правилните методи за спазване на

---

<sup>4</sup> - с изключение на различни корекции и компенсации, необходими, поради това че законодателството за ДДС предоставя на държавите-членки някои възможности, като базата за ДДС се изчислява, все едно че законодателството е изцяло хармонизирано.

изискванията — от целенасочени мерки за доброволно спазване на изискванията до съдебно преследване.

Както това кратко обобщение показва, въпросът бе разгледан подробно по време на семинара, но консенсус не бе постигнат: въпреки че всички заинтересовани страни признават важността на идеята, те не се спряха на никакво поправително действие, с което всички да са съгласни.

### **3.3. Оценка**

В петия си доклад по член 12 Комисията наблегна на важността на добре извършената от държавите-членки оценка на функционирането на техните дейности по събиране на ДДС, тъй като бе отбелязано, че в данъчната администрация на всяка държава-членка не е обърнато дължимото внимание на оценяването.

Оценяването доби по-голямо значение поради децентрализацията на управлението и на други задачи, както и поради по-голямото значение, което се отдава на ефикасността, ефективността и качеството на обслужването. На тази тенденция бе наблегнато допълнително предвид намаляването на суми в бюджета или по-активния преглед на това как отпуснатите средства се разходват.

Една подходяща оценка следва да включва оценка на ситуацията преди и след изпълнението на съответните действия и да използва показатели за проследяване на напредъка от един период до друг.

От семинара стана ясно, че разграничението на понятията „наблюдение“ и „оценка“ не е съвсем ясно в много държави-членки. Комисията счита, че и двете са необходими за подобряване на работата и за да се гарантира, че „се правят правилните неща по правилния начин“. При все това бе очевидно, че не всички държави-членки отдават еднакво значение на техниките на оценяване, когато разработват и усъвършенстват своите политики и стратегии за контрол на ДДС.

## 4. ГЛАВА 4: ЗАКЛЮЧЕНИЯ

### 4.1. Контекст и цели

Съгласно Регламент № 1553/89, който разглежда схемите за събирането на собствените ресурси, набирани от данък добавена стойност, Комисията е длъжна да докладва на бюджетния орган на всеки три години. Докладите се съставят с помощта на информацията, предоставена от държавите-членки. Нормативните разпоредби предвиждат процесът на докладване да се съсредоточава върху процедурите на държавите-членки за регистрирането на облагаемите лица, изчисляването и събирането на дължимия ДДС, както и техните системи за контрол и проверка.

Важно е да се отбележи, че въпреки че съществуват еднакви процедури за начина на изчисляване на сумата (базата за ДДС), от която се получава сумата, която трябва да се предостави на Комисията, държавите-членки разполагат с много по-голяма свобода на действие<sup>5</sup> по отношение на определянето на границите и процесите на регистрация, данъчните ставки и схемите за контрол. Ето защо това не е област, в която съществува само един правилен отговор, и със сигурност е малко вероятно да съществуват варианти за действие, които могат да се прилагат във всеки случай.

Признавайки наличието на тези ограничения, Комисията при все това отправи в предходните доклади поредица от препоръки, насочени към гарантиране на подобрения в работните методи на държавите-членки. В този конкретен доклад се разглежда въпросът за оценката на това дали предходните доклади и препоръките в тях действително са били движеща сила за промяна.

### 4.2. Показатели за успех

Установени бяха два показателя, които биха могли да се използват за измерване на успеха на докладите. Най-положителната реакция би била доказателство, че докладите са стимулирали дискусии в бюджетния орган и че тези дискусии на свой ред са довели до подобрения на схемите за управление и събиране на ДДС. Такова доказателство не беше намерено.

От държавите-членки бе поискана и информация за действието, което са предприели за изпълняване на препоръките. Комисията започна да полага основите за настоящия доклад след публикуването на последния доклад през 2005 г., организирайки семинар, на който бяха поканени всички държави-членки, за да разгледат по-обширните въпроси, довели до по-ранните препоръки. Целта беше това да стимулира анализа и оценката в държавите-членки на това доколко са напреднали с осъществяването на препоръчаното действие или, ако не са напреднали, на причините за това или на алтернативните мерки, които са предприели. Резултатите от тази дейност впоследствие щяха да бъдат събрани във въпросниците за настоящия доклад.

---

<sup>5</sup> В рамките на ограниченията на Директивата за ДДС — Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347, 11.12.2006 г.). Директива, последно изменена с Директива 2008/8/ЕО на Съвета от 12 февруари 2008 г. (ОВ L 44, 20.2.2008 г., стр. 11).

Както показват резултатите, описани в глава 2 и приложението, извършената реалистична и съзнателно задълбочена оценка на постигнатото в резултат на препоръките, отправени в предходните пет доклада, не предоставя много доказателства за заемане на положителна позиция. Тя предоставя уверение, че по-голямата част от препоръките са уместни и че държавите-членки са предприели или са били предприели действие по сходни теми, но не и че самите препоръки са стимулът за това.

#### **4.3. Цялостна оценка**

Предвид схемите за собствения ресурс от ДДС, възниква въпросът каква е фундаменталната цел на съставянето на доклади по член 12. Би могло да се твърди, че за да постигнат наистина полезна цел, докладите трябва да бъдат движеща сила за промяна, а позицията на държавите-членки, че те биха могли да подпомогнат борбата с измамите с ДДС, също заслужава да се отбележи.

Настоящият доклад описва как бе направен опит за измерване на приноса на докладите към осигуряването на ползотворна промяна или подобрения на методите, които държавите-членки използват за управление на ДДС. Един от разгледаните критерии бе дали докладите по член 12, публикувани в миналото, са били катализатор, водещ до провеждането на дискусии в Европейския парламент или в Съвета. Тъй като докладите не са предизвикали какъвто и да било отговор от страна на Европейския парламент или Съвета, по този елемент нямаше успех, който да свидетелства за това. Държавите-членки бяха попитани и за дейността, която са започнали вследствие на докладите по член 12. Въпреки че предоставиха някаква положителна информация в отговор на това, би било трудно да се посочи каквото и да било конкретно действие, което безспорно е нямало да се осъществи без наличието на даден доклад по член 12. Поради това Комисията ще инициира дискусия между съответните участници от държавите-членки в рамките на форума на Консултативния комитет по собствените ресурси по въпросите, разгледани в съответствие с член 12 от Регламент № 1553/89, включително заключенията, които могат да бъдат направени от настоящия доклад.