



Брюксел, 18.12.2014 г.  
COM(2014) 745 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,  
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА  
НА РЕГИОНИТЕ**

**Окончателна оценка на програма „Фискалис 2013“**

## СЪДЪРЖАНИЕ

Съдържание .....	2
1. Контекст.....	3
2. Програмата .....	3
3. Провеждане на оценката .....	4
3.1. Изисквания, цел и обхват .....	4
3.2. Методика .....	4
3.3. Логика на интервенция.....	5
3.4. Констатации и заключения .....	6
4. Ефективност на „Фискалис 2013“ — история.....	6
4.1. Намаляване на избягването на данъци и на отклонението от данъчно облагане.....	7
4.2. Единно, ефективно и ефикасно прилагане на данъчното законодателство на ЕС .....	9
4.3. Намаляване на тежестите за администрациите и данъкоплатците .....	10
5. Ефективност .....	12
6. Добавена стойност за ЕС.....	14
6.1. Взаимното допълване на програмата „Фискалис 2013“ с други национални, регионални и международни инициативи .....	15
6.2. Принос за по-широките цели в областта на данъчното облагане.....	16
6.3. Значение на сътрудничеството на равнище ЕС за намаляване на административните разходи и административната тежест .....	16
6.4. Трансевропейски характер на данъчното сътрудничество и обща административна култура .....	16
6.5. Устойчивост на резултатите .....	17
7. Контекстуални фактори, които оказват влияние върху изпълнението на програмата .....	17
8. Заключения и препоръки.....	19

## 1. КОНТЕКСТ

Програма „Фискалис 2013“ беше създадена с Решение № 1482/2007/ЕО<sup>1</sup> като многогодишна програма за действие на Общността за подобряване на работата на системите за данъчно облагане на вътрешния пазар. Тя беше четвъртата<sup>2</sup> от поредицата от програми за сътрудничество, които започнаха след създаването на единния европейски пазар през 1993 г. Премахването на физическите и данъчните проверки при преминаването на стоки през вътрешните граници на Европейския съюз създаде спешна необходимост от насърчаване на интензивното сътрудничество между данъчните администрации.

Последващите продължения на програмата се промениха с течение на времето с цел в крайна сметка да се подобри работата на системите за данъчно облагане на вътрешния пазар. Доброто функциониране на системите за данъчно облагане на вътрешния пазар следва да се разбира, в съответствие с предложеното от законодателя и съгласно тълкуването в оценката, като защита на националните финансови интереси срещу избягване на данъци и отклонение от данъчно облагане, защита на пазара от нелоялната конкуренция и намалена административна тежест върху администрациите и данъкоплатците. В програма „Фискалис 2013“ тази обща цел трябваше да се постигне посредством ефективно, ефикасно и еднакво прилагане на данъчното законодателство на ЕС, както и чрез ефикасен и ефективен обмен на информация, административно сътрудничество и споделяне на добри административни практики в областта на ДДС, акцизите върху алкохола и тютюневите изделия, както и на данъците върху енергийните продукти и електроенергията и преките данъци.

## 2. ПРОГРАМАТА

Основните бенефициери на програмата бяха данъчните администрации на държавите членки на ЕС, последвани от данъчните администрации на страните кандидатки и потенциалните страни кандидатки. По отношение на страните кандидатки и потенциалните страни кандидатки програмата имаше за цел да подпомогне техните администрации да предприемат необходимите за присъединяването мерки в областта на данъчното законодателство и административния капацитет. Икономическите оператори не бяха пряко обхванати от програмата, но някои от нейните дейности, посредством намаляването на административната тежест, им донесе някои ползи.

За постигане на целите на програмата бяха осъществени следните дейности: 1. разработване и експлоатация на системи за комуникации и обмен на информация; 2. съвместни действия като многостранни проверки, семинари и групи по проекти, работни посещения и други дейности, необходими за постигането на целите на програмата; 3. дейности за обучение.

Общият финансов пакет за целия срок на действие на програмата (6 години) бе определен на 156,9 милиона евро. „Фискалис 2013“ предостави почти 75 % от средствата за развитие и поддръжка на трансевропейските информационни системи, обхващащи всички държави членки на ЕС, като отговорностите са разпределени между

---

<sup>1</sup> Решение № 1482/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2007 г. за създаване на програма на Общността за подобряване на работата на системите за данъчно облагане на вътрешния пазар (Фискалис 2013) и за отмяна на Решение № 2235/2002/ЕО

<sup>2</sup> „Matthaeus-Tax (1993 г.), „Фискалис 2002“ (1998 — 2002 г.), „Фискалис 2007“ (2003 — 2007 г.) и „Фискалис 2013“ (2008 — 2013 г.)

националните администрации и Европейската комисия. Сътрудничеството се осъществява посредством защитена обща комуникационна мрежа/общ системен интерфейс (CCN/CSI), която/който осигурява оперативна съвместимост на всички национални информационни системи. Към края на програмния период работеха приблизително 60 трансевропейски информационни приложения в областта на митниците и данъчното облагане с помощта на платформата CCN/CSI.

Основните информационни приложения бяха:

- системата за обмен на информация за ДДС (VIES) и интернет системата VIES (VIES-on-the-web),
- електронните формуляри за обмен на информация в областта на възстановяването на ДДС, ДДС и прякото данъчно облагане,
- интернет модулът за данъчния идентификационен номер (TIN),
- системата за движение и контрол върху акцизни стоки (EMCS);
- системата за обмен на акцизни данни (SEED).

### **3. ПРОВЕЖДАНЕ НА ОЦЕНКАТА**

#### *3.1. Изисквания, цел и обхват*

В съответствие с член 19, параграф 1 от Решението за програмата Европейската комисия проектира и възложи окончателната оценка на програмата на външен консултант. Проучването за оценка<sup>3</sup> беше извършено от Ramboll Management Consulting AS, с помощта на ръководната група, съставена от съответните служители на Комисията и представители на четири участващи държави. Настоящият доклад се основава на констатациите и решенията, представени в доклада за външна оценка и валидирани от ръководната група. С доклада се изпълнява задължението по член 19, параграф 3, буква б) да се представи доклад за окончателна оценка на Европейския парламент и на Съвета.

Оценката се отнася за целия срок на програмата (2008 — 2013 г.) и за всички видове дейности. Предвид все по-силния акцент, който се поставя върху ефективността на разходите на ЕС, и с оглед на пропорционалния анализ, при оценката се обърна специално внимание на горепосочените информационни системи, финансирани по програмата, чието ефективно функциониране се считаше за особено важно за общия успех на програмата „Фискалис“.

#### *3.2. Методика*

Оценката беше структурирана в рамките на пет основни въпроса за оценка: 1. равнище на приноса на паневропейските електронни системи в данъчната област за по-доброто функциониране на системите за данъчно облагане на вътрешния пазар и в борбата срещу измамите; 2. неочаквани и/или непредвидени резултати и въздействие и тяхната роля за осъществяването на програмата; 3. разпространение на информация по програмата (осведоменост и изпълнение); 4. икономическа ефективност; 5. добавена стойност за ЕС.

---

3

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013\\_final\\_evaluation.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_final_evaluation.pdf)

Имаше няколко пречки, които трябваше да бъдат взети предвид при оценяването на програмата „Фискалис 2013“. На първо място, много от дейностите на програмата бяха продължение на дейности от програмата за предходния период — „Фискалис 2007“ — и съответно резултатите и въздействието рядко можеха да бъдат свързани единствено с „Фискалис 2013“. На второ място, не съществуваха изходни данни или база за сравнение (факти за съпоставка), спрямо които програмата би могла да бъде преценена, и не бе възможно да се направи оценка на вариант без „Фискалис“, освен хипотетично. На трето място, оценителите разполагаха с много малко количествени данни, например по отношение на размера на разкритите измами или общо на събраните данъци, още по-малко пък за размера на сумите, които могат да се считат за принос на програма „Фискалис 2013“. Поради това оценителите разчитаха до голяма степен на възприятията на заинтересованите страни, до които се допитаха (посредством обща анкета, целеви интервюта, проучвания на конкретни случаи на място), които обаче, дори и да си даваха сметка за ползите и предимствата, често сами не бяха в състояние да им дадат количествено изражение.

Освен това нередностите, открити чрез използване на инструментите, предлагани от програмата „Фискалис“, обикновено изискват допълнително разследване или съдебно производство. От друга страна е изключително трудно да се направи дори приблизителна оценка, да не говорим за оценка на всички предприети превантивни мерки, и по-специално на мерките за предотвратяването на измами. Накрая, дори и ако тези данни бяха достъпни, установяването на силна причинно-следствена връзка между наблюдавани изменения и дейностите по „Фискалис 2013“ би съдържало методологични грешки.

Като се имат предвид тези ограничения, както и контекста на програмата, за да се даде отговор на посочените по-горе въпроси, при оценката е използван *анализа на приноса* — методология, особено подходяща за оценка на възможния принос на дадена намеса, която се осъществява в сложна среда, за постигане на очакваните и наблюдаваните резултати. Този подход бе избран след цялостно разглеждане на контекста на програмата „Фискалис“, в който класическият начин за търсене на причинно-следствената връзка не би довел до очакваните резултати поради множество основни механизми и фактори извън и в рамките на програмата, въз основа на които се постига даден резултат, както и фактори на средата, които са повлияли върху резултата. Вместо това, анализът на приноса имаше за цел да покаже *вероятния принос* на програмата чрез демонстриране на прякото ѝ използване от страна на националните данъчни администрации, както и ползите, които тя е донесла.

### 3.3. Логика на интервенция

Оценката се основава на логическа рамка — *логиката на интервенция* — свързваща дейностите по „Фискалис 2013“ (т.е. различни съвместни действия и информационни системи) с нейната крайна цел (т.е. подобряване на функционирането на системите за данъчно облагане на вътрешния пазар и борбата с измамите), изразени в резултати (т.е. намаляване на избягването на данъци и отклонението от данъчно облагане, намаляване на административната тежест, еднакво и ефективно прилагане на правото на ЕС в областта на данъчното облагане, както и по-добрата подготовка на страните кандидатки<sup>4</sup>). Тази логика на интервенция, както е изобразена на следващата страница,

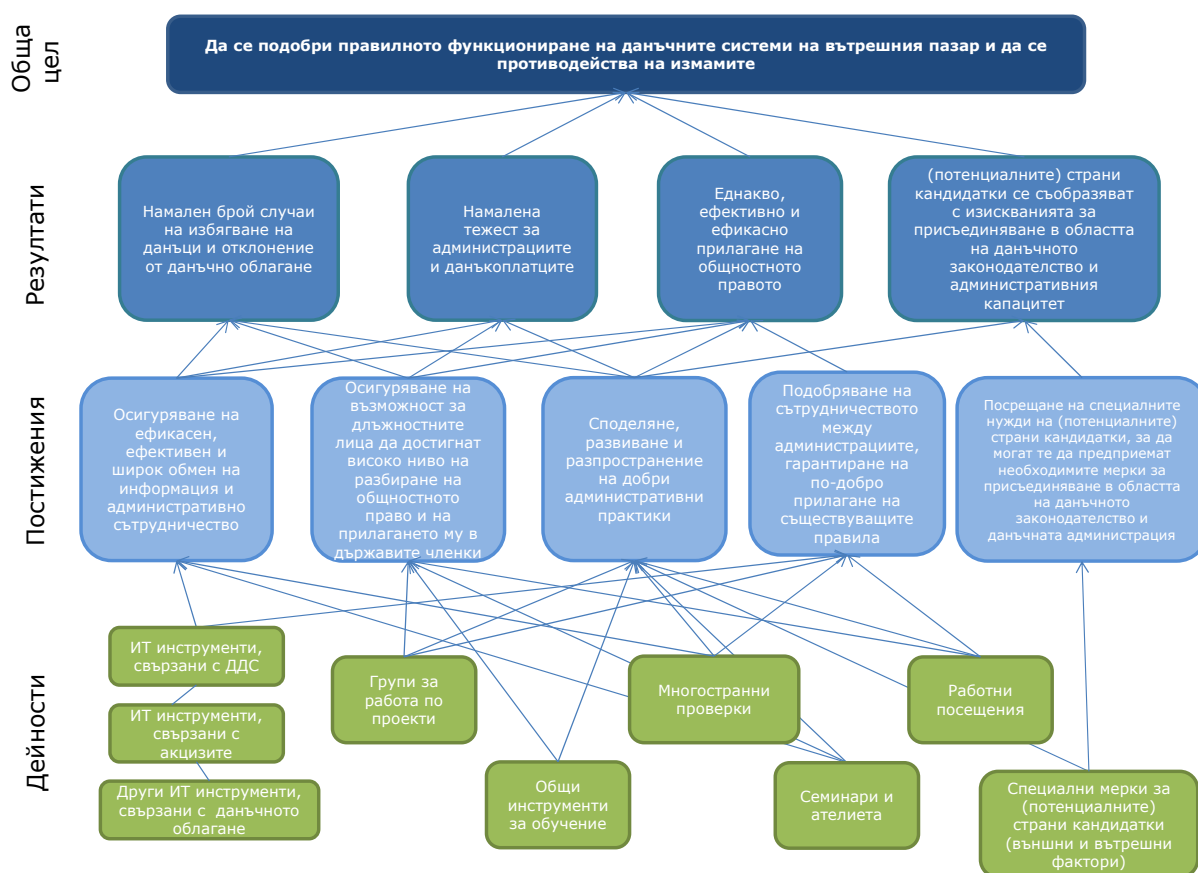
---

<sup>4</sup> За целите на оценката страните кандидатки и потенциалните страни кандидатки бяха третираны като всяка друга участваща страна, като специфичният им статут бе взет предвид, когато това беше уместно.

представява разбиране и тълкуване, съгласувани с ръководната група и външния консултант по отношение на очакваните причинно-следствените връзки между дейностите, постиженията, резултатите и въздействията (глобална цел).

### 3.4. Констатации и заключения

Констатациите и заключенията бяха изведени директно от констатациите, направени въз основа на събраните доказателства. За да се гарантира надеждността на резултатите, в оценката се използват няколко метода за събиране на данни, включително проучвания, интервюта, преглед на документи (в това число съществуващите анализи и данни от мониторинга) и проучвания на конкретни случаи. Тази съвкупност от разнообразни методики като цяло бе счетена от заинтересованите страни и ръководната група за целесъобразна и даде очакваната информация.



## 4. ЕФЕКТИВНОСТ НА „ФИСКАЛИС 2013“ — ИСТОРИЯ

Като цяло в оценката се прави заключението, че приносът на програмата „Фискалис 2013“ за по-доброто функциониране на вътрешния пазар за данъчно облагане е бил очевиден, независимо от факта, че през по-голямата част от времето не е било възможно да му се даде количествено изражение. В настоящата част се представят констатациите от оценката по отношение на **ефективността** на програмата посредством нейния принос за постигане на очакваните резултати относно намаляването на избягването на данъци и на отклонението от данъчно облагане (4.1); ефективно, ефикасно и еднакво прилагане на данъчното право на ЕС (4.2); намалена административна тежест върху администрациите и данъкоплатците (4.3).

#### 4.1. Намаляване на избягването на данъци и на отклонението от данъчно облагане

Основната цел на информационните системи в областта на данъчното облагане беше да се предостави възможност за бърз обмен на защитена информация между данъчните администрации и по този начин да се осигури възможност за ефикасна борба срещу измамите. Тези информационни системи може да се разглеждат като системи от ключово значение за подпомагане на ежедневната работа на данъчните служители в целия ЕС, които са станали неразделна част от националните администрации.

Особено голям е приносът за постигане на целта на две ключови информационни системи — Системата за обмен на информация за ДДС (*VIES*) и Системата за движение и контрол на акцизни стоки (*EMCS*), с информацията, получена от базата данни на вградената система за обмен на данни по акцизите (*SEED*). Системата VIES позволява обмен между данъчните администрации на държавите членки на информацията относно вътресъюзните доставки с цел контрол на ДДС; VIES-on-the-web — интернет системата VIES, позволява бързо идентифициране на номера за целите на ДДС на търговския партньор; а EMCS е задължителна интегрирана компютризирана система, използвана от администрациите, отговорни за акцизите, при проследяването на движението на акцизните продукти.

Тези информационни системи предоставиха на националните органи средства за контрол за нередности при трансграничните сделки. По отношение на ДДС това е станало възможно благодарение на информацията за обема, естеството и страните по дадена сделка, подлежаща на облагане с ДДС. Последните промени в базата данни VIES доведоха до намаление на броя на корекциите с обратна сила и на несъответствията, до по-бързи актуализации и по-надеждна информация за оборота. Освен това, този намален срок за представяне и предаване на обобщените декларации ускори обмена на информацията, като по този начин се осигури важно преимущество на данъчните администрации<sup>5</sup>. Доказателствата, събрани от заинтересованите страни чрез външната оценка, позволиха да се установи, че системата VIES е помогнала на националните администрации при установяването на измами, като им е дала възможност да правят насрещни проверки на декларациите на данъкоплатците, подадени на национално равнище, с тези, представени на друго място, и да откриват евентуалните нередности по-бързо.

В допълнение към информацията от системата VIES, програма „Фискалис 2013“ предостави на данъчните служители възможността да обменят повече конкретни запитвания или информация посредством *CCN mail*, по-специално чрез пощенската кутия на VIES, предназначена за обмен на електронни формуляри за ДДС, и пощенската кутия TAXFRAUD. Тези два канала, свързани с разкриването на измами, регистрираха съответно над 578 000 и 187 000 съобщения, обменени между държавите членки през програмния период 2008 — 2013 г. Тези съобщения представляват обмен с поверителен характер между държавите членки и Европейската комисия не е запозната с тяхното съдържание. Следователно е невъзможно да се извърши пряка оценка на резултатите от този обмен, но самите данни показват, че сътрудничеството е налице и е динамично.

---

<sup>5</sup> COM(2014)71 final „Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент за прилагането на Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност“

Що се отнася до акцизите, средствата за контрол за нередности при трансграничните сделки бяха предоставени от *EMCS*, която даде възможност за наблюдение в реално време на движенията на стоки с отложено плащане на мита — от предварителното уведомление за пристигане до освобождаването за потребление, както и за незабавни проверки на операторите, оторизирани да изпращат и получават акцизни стоки, доставени от базата данни *SEED*. Освен това заинтересованите страни считат, че благодарение на системите поведението с цел измама е станало по-трудно, по-рисковано и по-скъпо, което само по себе си би могло да е възпряло стимулите за измама. След въвеждането на EMCS, например, за да се извърши измама, изпращачът и получателят ще трябва да съгласуват действията си, като доброволно участват в измамническа сделка. Също така, електронните гаранции, свързани с всяка сделка, улесняват данъчните служители в усилията им да осигурят надлежното събиране на данъка.

Във външната оценка се стигна до заключението, че *стандартните електронни формуляри* в областта на ДДС и прякото данъчно облагане са допринесли за предотвратяването на измами, макар и не толкова чрез разкриването на измамнически сделки, а по-скоро като са подпомогнали данъчните служители да изчисляват правилно данъчното задължение. Подобни резултати бяха постигнати благодарение на автоматичния обмен на информация във връзка с Директивата за спестяванията<sup>6</sup> посредством общата схема XML, която способстваше за правилното определяне на данъка, при условие че информацията е била своевременна и правилна.

Извън областта на информационните технологии програмата „Фискалис 2013“ предостави на държавите членки ефективни инструменти за сътрудничество в борбата срещу данъчните злоупотреби — съвместните действия — предоставящи на данъчните администрации рамка, в която да споделят своите знания и опит. Тя финансира логистичните и техническите дейности на *платформата EUROFISC*, която беше редовно определяна от данъчните служители като важен канал за насърчване и улесняване на многостранното и децентрализирано сътрудничество между държавите членки, като се предоставя възможност за целенасочени и бързи действия за борба със специфични видове измами. Например, бързият обмен на информация между звената за борба с измамите с ДДС в различните държави членки, както и разработването на общи модели за анализ на риска бяха сметени от заинтересованите страни като важни инструменти за ранното откриване на верижни измами<sup>7</sup>, при които бързата реакция от страна на властите е от ключово значение.

*Многостранните проверки*, от друга страна, позволиха на данъчните инспектори от държавите членки съвместно да приложат своите знания, което доведе до откриването на допълнителни дължими данъчни приходи на приблизителна стойност от 3,26 милиарда евро<sup>8</sup>. Освен това, според данъчните органи, наред с автоматичния обмен на информация по силата на Директивата за спестяванията сред данъкоплатците е наблюдаван и така нареченият „ефект на приважване в съответствие“, тоест те са си дали сметка, че информацията за техните дейности и данъчни задължения се обменя

---

<sup>6</sup> Директива 2003/48/ЕО относно данъчното облагане на доходи от спестявания под формата на лихвени плащания

<sup>7</sup> При верижните измами стоките се внасят освободени от ДДС от други държави членки на ЕС, но вместо да бъдат продавани за консумация, те се продават чрез поредица от дружества, преди да бъдат изнесени отново. Всяко дружество незаконно възстановява начисления му ДДС.

<sup>8</sup> Данните се отнасят единствено до дължимите данъци, определени само въз основа на многостранните проверки.



между държавите членки. Така директно се намаляват подбудите за избягване на данъци и отклонение от данъчно облагане, тъй като се увеличава вероятността за тяхното разкриване.

Други съвместни действия, в частност специално организирани мероприятия, като например *семинари* и *работни посещения*, предоставиха възможност на националните администрации по-добре да се запознаят с организационната структура и административната практика на своите колеги в другите държави членки. Въпреки че този обмен не е довел пряко до намаляване на равнищата на измамите, данъчните органи са го счели за полезен за ефективния обмен на информация за тази цел, доколкото той улеснява преките контакти между компетентните служби.

#### *4.2. Единно, ефективно и ефикасно прилагане на данъчното законодателство на ЕС*

Информационните системи, подкрепени от програма „Фискалис 2013“, са били широко използвани и общопризнати (въпреки факта, че някои от тях може би все още не са достигнали пълния си потенциал, както е обяснено по-долу). Например, само чрез системата VIES националните администрации са обменяли годишно повече от 500 милиона съобщения<sup>9</sup> относно трансграничните сделки в ЕС и системата е един от ключовите елементи, които са в основата на административното сътрудничество по смисъла на Регламент № 904/2010 на Съвета<sup>10</sup>. Оценката показва, че системата е била съществена част от инструментариума на данъчните администрации на държавите членки за провеждане на анализ на риска в областта на ДДС и е използвана ежедневно от голям брой длъжностни лица.

Освен това някои от системите подпомагат пряко прилагането на достиженията на правото на ЕС по отношение на административното сътрудничество в областта на данъчното облагане, като финансираните по програма „Фискалис“ EMCS и VIES съответно за акцизите<sup>11</sup> и за ДДС<sup>12</sup>, както и електронните формуляри в областта на прякото данъчно облагане<sup>13</sup> (макар и едва от януари 2013 г., когато последните бяха въведени). Освен това сътрудничеството чрез общоевропейските електронни системи помогна на държавите членки да спазват по-добре регулаторните срокове за обмен на информация, както се изисква от посоченото по-горе законодателство на ЕС в областта на административното сътрудничество, доколкото предоставя възможност информацията да се обменя по-бързо и по-точно (благодарение на, например, стандартизираните електронни формуляри). По отношение на системата EMCS, изключително ниското равнище на технически грешки (възникващи при по-малко от 1 % от движенията)<sup>14</sup> също показва, че системата предлага значително предимство в

<sup>9</sup> Разменените съобщения остават част от обмена с поверителен характер между държавите членки и Европейската комисия не е запозната с тяхното съдържание.

<sup>10</sup> Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност

<sup>11</sup> Регламент (ЕС) № 389/2012 на Съвета относно административното сътрудничество в областта на акцизите и Регламент (ЕО) № 684/2009 на Комисията за прилагане на Директива 2008/118/ЕО на Съвета по отношение на компютризираните процедури за движението на акцизни стоки под режим отложено плащане на акциз

<sup>12</sup> Регламент (ЕО) № 904/2010 на Съвета

<sup>13</sup> Директива 2011/16/ЕС на Съвета относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане

<sup>14</sup> COM(2013)815 final, „Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно функционирането на режима за компютризиран надзор върху движението на акцизни стоки под режим на отложено плащане на акциз и относно прилагането на правилата за административно

сравнение със старата система на хартиени носители с повече възможни грешки, като позволява достиженията на правото на ЕС в областта на акцизите да се прилагат безпроблемно.

Правилното прилагане на законодателството на ЕС беше допълнително улеснено от съвместните действия, които позволиха на държавите членки да обменят гледни точки относно тълкуването на разпоредбите на ЕС, предизвикателствата пред изпълнението и правоприлагането, националните особености и най-добрите практики. Нещо повече, съвместните действия на държавите членки им позволиха да насочат вниманието си върху конкретни проблемни области, напр. разработването и въвеждането на нов електронен формуляр (какъвто беше случаят със справка декларация за ДДС, необходима за разработването на минисистемата за обслужване на едно гише) или въвеждането на някое информационно приложение (напр. EMCS или приложението за възстановяване на ДДС). Значението на осигурената по програмата неформална среда за обсъждане на тези въпроси даде възможност за по-широко взаимодействие между държавите членки и беше неизменно приветствана от заинтересованите страни по време на оценката. Всички тези аспекти допринесоха за по-уеднаквено разбиране, тълкуване и разработване на законодателството на ЕС в областта на ДДС, регулираха взаимните очаквания и класифицирането на различните практики и процедури.

#### *4.3. Намаляване на тежестите за администрациите и данъкоплатците*

Външната оценка и другата налична качествена информация показаха, че много от информационните системи са довели до осезаемо намаляване на административната тежест за националните администрации и за икономическите оператори.

**Електронните формуляри и платформата CCN/CSI**, използвани съвместно, са допринесли най-много за намаляването на тежестта за националните администрации. Това доведе до повишена ефикасност чрез ограничаване на продължителните ресурсоемки операции на хартиен носител, чрез рационализиране и опростяване на електронния обмен на информация с помощта на общия образец и насоките, предоставени от предварително определените полета за формулиране и отговор на запитванията. Това доведе също така до увеличаване на ефективността на сътрудничеството благодарение на по-голяма точност и полезност на обменяната информация. Това бе постигнато главно чрез насочване на търсената и предоставяната информация и общото тълкуване на запитванията.

Значителни ползи произтекоха също така от редовното използване на системите **VIES**, **VIES-on-the-web** и **EMCS**, въпреки че основната им цел беше да гарантират правилното събиране на данъците и митата. Данъчните администрации установиха, че посредством тези системи нередностите се откриват по-бързо, сътрудничеството и мониторингът са улеснени и времето за реагиране е по-кратко в сравнение с предходната процедура, базирана на хартиен носител. По отношение на системата EMCS, статистическият анализ показва, че средното време за обработка на сделка с акцизни стоки (от валидирането на електронния документ до изпращането на доклад за получаване в местоназначението) е 6,8 дни, което беше сметено за много кратък срок<sup>15</sup>.

---

сътрудничество в областта на акцизите в съответствие с член 8, параграф 3 от Решение № 1152/2003/ЕО, член 45, параграф 1 от Директива 2008/118/ЕО, член 35, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 2073/2004 на Съвета и Регламент (ЕС) № 389/2012 на Съвета“

<sup>15</sup> COM(2013) 850 final

За икономическите оператори системата VIES-on-the-web директно намали подготвителния период за валидиране на идентификационните номера за целите на ДДС на техните търговски партньори, на които вече не се налагаше да използват посредничеството на националната администрация. Чрез приложението през една-единствена година са извършени 157 милиона валидирания. Ако за всяко от тях е било необходимо петминутно телефонно обаждане, VIES-on-the-web е намалила разходите за постигане на съответствие с около 160 милиона евро за националните данъчни администрации, както и с близка до тази сума за икономическите оператори. Освен това от януари 2010 г. влезе в експлоатация електронната процедура за възстановяване на ДДС, която опрости процеса на възстановяване, като даде възможност на дружествата да кандидатстват директно за възстановяване на ДДС в държавата членка по установяване за ДДС, начислен в други държави членки. Въпреки че в оценката се стига до заключението, че е твърде рано да се направи пълна оценка на въздействието от приложението върху намаляването на разходите за предприятията, анализът на анкетите, изпратени през 2012 г. от Европейската комисия на длъжностните лица, занимаващи се с въпросите на данъците и акцизите, с цел извършване на анализ на разходите и ползите на основните информационни системи, подкрепяни от „Фискалис 2013“, позволи да се съберат някои предварителни индикации от редица държави членки, показващи че ефикасността на администрацията действително се е увеличила. Освен това в оценката се препоръчва дейностите по програмата и оценката да бъдат специално насочени към данъкоплатците (препоръка 7).

По отношение на EMCS се установи, че системата е предоставила също така редица административни предимства за икономическите оператори, включително намалена обработка на хартиен носител, по-бързи процедури за отложено плащане на мита и интегрирането на обработката в наличните компютризирани системи. Тези ползи се очертават особено ясно за по-големите предприятия, които по-често извършват търговски сделки и имат по-голям капацитет по отношение на информационните системи, докато по-малките предприятия, които използват спорадично режимите с отложено плащане на мита, са срещнали затруднения да се адаптират поради относително високите технически и финансови изисквания (напр. изискване за гаранция) за движението на стоки с отложено плащане на мита.

В областта на прякото данъчно облагане програмата подкрепя интернет модула за данъчния идентификационен номер (TIN)-on-the-web. Това е система, осигуряваща съвместим с интернет интерфейс, който позволява на крайните потребители да проверяват данъчните идентификационни номера за всички държави членки с оглед на бързото идентифициране на данъкоплатците и улесняване на управлението на техните национални данъчни въпроси или за идентифициране на данъкоплатци, които инвестират в други страни от ЕС. В оценката се прави заключението, че интернет модулет на данъчния идентификационен номер (TIN) не се използва пълноценно, което не позволява да се направи оценка на очакванията за намаляване на административната тежест. Въпреки това, причините за слабото използване не произтичат от програмата, а от редица фактори, като основният е, че няма данъчен идентификационен номер (TIN) на равнището на ЕС, а и не всички държави членки го имат или го използват. Някои страни използват други идентификатори, които по правни или други причини не могат да бъдат третираны като TIN, докато други страни не издават TIN автоматично на всички данъкоплатци.

## 5. ЕФЕКТИВНОСТ

Голяма част от средствата по програмата бяха отпуснати за разходите за експлоатацията и поддръжката на информационните системи (приблизително 75 %), от които лъвският пай се падаше на мрежата CCN/CSI. Като се има предвид, че CCN/CSI позволява обмен на информация между държавите членки за всички трансевропейски информационни системи и предоставя на всички държави членки еднакви възможности за участие в обмена на информация, тези инвестиции бяха счестени от националните администрации за необходими и много ценни.

Като се има предвид, че мрежата CCN/CSI е платформа, ползвана съвместно с програмата „Митници 2013“, в оценката се констатира, че инвестирането в тази мрежа е било не само прагматично от гледна точка на експлоатацията на информационните системи, но е довело и до икономии от мащаба в резултат на ползването на само една информационна архитектура. При все че е възможно постигането на още по-добро хармонизиране между данъчните и митническите процедури (например по отношение на оперативната съвместимост между EMCS и митническите системи) и се препоръчва то да бъде подобро (препоръка 6), Комисията и националните администрации насочиха усилията си към засилване на взаимодействията и споделено разработване на информационни модули чрез организиране на съвместни групи по проекти на данъчните и митническите органи.

На оперативно равнище беше постигнато допълнително подобрене на ефективността при прилагането и експлоатацията на информационните системи чрез насърчаване на повторното използване на технологии и разработването на общи услуги. Те включваха стратегии за насърчаване намаляването на разходите, като например единна методика за управление на информационните системи, окрупняване на центровете за данни и използването на споделена с държавите членки среда за публикуване в интернет на информация във всички области на данъчното облагане. Освен това, за да се гарантира ефективното развитие на функционалните възможности и поддръжката на експлоатацията, голяма част от информационните дейности бяха възложени на външни изпълнители, като само малка част от оперативната или от развойната дейност бе извършена от вътрешни експерти.

Оперативната помощ, предоставена на държавите членки за въвеждане и експлоатация на информационните системи, представляваше важна част от средствата по „Фискалис 2013“ за разходи за информационни технологии — над 40 %. Комисията работеше в тясно сътрудничество с държавите членки, за да гарантира максимален контрол и адекватност. Това включваше разработването на общи спецификации и приложения, които могат да се приложат във всяка държава членка, както и посещения в държавите членки, за да се помогне за решаване на технически проблеми или за осъществяване на всички необходими изпитвания на системите за връзка. Изпитването за съответствие беше една от областите, които предлагаха най-добро съотношение между качество и цена, доколкото инструментите, разработени на централно равнище, можеха да се ползват от всички държави членки (напр. системата за тестване на самообслужване (SSTS), разработена с цел да позволи на държавите членки по-добър контрол при осъществяването на техните изпитания за съответствие). В оценката бе предложено да се разработи едно по-централно приложение (препоръка 5).

Отговорите на анкетата на Комисията от 2012 г. за анализ на разходите и ползите от основните информационни системи, подкрепяни от „Фискалис 2013“, разкриха затрудненията на държавите членки при изчисляването на разходите за прилагане на

национално равнище. Нито една от държавите членки не представи копие на резултати от проучвания или оценки, извършени на национално равнище, а прогнозните разходи на 17 държави членки за въвеждане и експлоатиране на EMCS за периода 2007 — 2011 г. варираха от 1,1 милиона до 18,8 милиона евро. Още по-малък е броят на държавите членки, успели да представят в количествено изражение ползите, и доказателствата са по-скоро непотвърдени; една държава членка например съобщи за увеличение с 10 % на приходите, събрани през годината след въвеждането на EMCS. При все това бяха получени положителни отговори по отношение на въздействието на информационните системи върху ефективността на администрацията, като по-голямата част от държавите членки считаха, че ефикасността на техните администрации се е подобрила след въвеждането на EMCS, VIES или приложението за възстановяване на ДДС. Според непотвърдени данни в една държава членка разходите за въвеждане на EMCS бързо са възвърнати поради разкриването на няколко схеми за измама на висока стойност.

За допълнително улесняване и рационализиране на обмена на информация, организиране на дейности и създаване и поддържане на контакти, през 2012 г. Комисията стартира платформата PICS — пространство за информация и сътрудничество по програмите, която да се използва както от „Фискалис 2013“, така и от „Митници 2013“. Тя предостави на националните администрации общо работно пространство, където да обменят информация и да си сътрудничат онлайн, и като цяло беше оценена като положителна стъпка за постигането на по-ефикасно използване на ресурсите. Въпреки това, чрез оценката стана ясно, че общата информираност относно функционирането и използването на инструмента е все още ниска, а неговият потенциал понастоящем е недостатъчно използван и бе дадена препоръка в този смисъл (препоръка 3).

Тъй като програмата „Фискалис 2013“ бе прилагана най-вече в период на икономически ограничения, Комисията и участващите държави са имали силен стимул за постигане на максимална ефективност. Благодарение на програмата се засили сътрудничеството между засегнатите страни за съвместно разработване на общи инструменти или национални приложения, както и за споделяне на най-добри практики в областта на информационните технологии.

Във всеки случай информационните системи, подкрепени от програма „Фискалис 2013“, не може да се разглеждат изолирано, без да се вземе предвид стойността на самата информация, която се обменя благодарение на тях. Много е трудно да се даде парично изражение на обмена на информация, доколкото данните за събраните или преизчислени данъци често са недостъпни. Въпреки това, реалната стойност на информационните системи следва да се разглежда през призмата на интензивното им използване, както и ролята им за улесняване на бързия и добре защитен обмен на информация между държавите членки. Обменът на информация между всички държави от ЕС, използващи информационни системи, подпомагани от „Фискалис“, бе счетен от заинтересованите страни за фактор от жизненоважно значение, доколкото дава възможност на длъжностните лица от данъчните администрации за по-добро наблюдение на вътресъюзните сделки или движения на стоки и за определяне на съответните данъци.

Ако сходни системи бяха разработени поотделно на национално равнище, тяхната ефективност би била далече от сегашните равнища, при това те биха били с по-ниска оперативна съвместимост, по-малко еднородни и в крайна сметка по-малко ефективни.

Разходите по създаването и последващите текущи разходи на тези системи също така биха били значително по-високи, дори непосилно високи.

Въпреки че съвместните действия съставляваха по-малък дял от общия бюджет на програмата „Фискалис 2013“, за участващите държави те са най-ценният принос на програмата. Над 23 400 длъжностни лица взеха участие в различни семинари, работни срещи, проектни групи, обучения и многостранни проверки. Средната стойност на разходите за един участник, финансирани от програмата, беше малко под 1000 EUR, която външната оценка определи като много разумна, като се има предвид, че в нея са включени пътните и дневните разходи, както и необходимите организационни разходи, включително езикова помощ. Както в случая с информационните системи, в оценката се прави заключението, че стойността на обмена на информация и познанията, придобити благодарение на тези дейности, в повечето случаи не са количествено измерими, доколкото най-големите ползи се изразяват в създаването на устойчиви мрежи за контакт между хората, общо разбиране, тълкуване и прилагане на правото на ЕС.

Примерът на многостранните проверки добре илюстрира потенциала на програмата спрямо разходите за нея. Отчетената сума на дължимия данък, определен въз основа на приблизително 85 % от приключените многостранни проверки — 3,26 милиарда евро — позволява да се изчисли съотношение от почти 1:1350 (съотношението между 2,41 милиона евро действително изразходени за всички многостранни проверки и 3,26 милиарда евро дължими данъци, установени и докладвани). Въпреки че действителното възстановяване на дължимия данък е въпрос на допълнително национално производство и този пример по никакъв начин не отразява цялостната ефективност на програмата, той добре илюстрира възможните икономически ползи, до които програмата може да доведе, които надхвърлят многократно разходите за нея.

## **6. ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ ЗА ЕС**

В контекста на програмата „Фискалис 2013“ добавената стойност за ЕС се определя за целите на окончателната оценка като допълнителните печалби, произтичащи от действия на равнището на ЕС в сравнение с национална инициатива, многостранна или дори друга международна инициатива. За да се демонстрира по-ясно добавената стойност за ЕС, оценката се извърши въз основа на следните критерии: 1. взаимно допълване между програмата и посочените по-горе инициативи; 2. общият ѝ принос за постигане на целите, които са част от по-широките цели в областта на данъчното облагане и са поделени с други инициативи (напр. борба срещу данъчните измами); 3. намаляване на административните разходи и административната тежест (напр. посредством общи информационни платформи, насоки, процедури и др., взаимен обмен на добри практики, установени при осъществяване на дейностите по програмата, намаляване на дублирането и припокриването в полаганите усилия, полезни взаимодействия и др.) 4. общоевропейско равнище на сътрудничеството в данъчната област, по-ефикасна борба с данъчните измами на европейско равнище в сравнение с борбата в национален мащаб в отделните държави членки; ценност на създадените посредством програмата обща административна култура и мрежи за контакт между хората, както и 5. устойчивост на резултатите/въздействието, ако програмата бъде преустановена.

*6.1. Взаимното допълване на програмата „Фискалис 2013“ с други национални, регионални и международни инициативи*

Оценката установи няколко национални, регионални и международни инициативи извън програмата „Фискалис 2013“, които имат за цел подобряването на обмена на информация в областта на данъчното облагане между някои държави на двустранна или на многостранна основа. Като цяло в оценката се прави заключението, че програма „Фискалис 2013“ не е довела до припокривания на дейности, а по-скоро е допълнила тези инициативи и е дала възможност за полезни взаимодействия с тях.

На национално равнище програмата основно е позволила създаването на **полезни взаимодействия**, доколкото както „Фискалис 2013“, така и националните инициативи взаимно си помагат за увеличаване на желаните резултати. Например, някои административни органи са включили информация от системата за обмен на информация за ДДС VIES в работния софтуера на своите данъчни служители, което е позволило много по-лесен достъп и обработка на информация. Благодарение на присъщата на програмата „Фискалис 2013“ гъвкавост и доброволно участие в съвместните действия, данъчните администрации използват програмата в подкрепа на своите национални приоритети, например чрез участие в понякога много специфични многостранни проверки.

По отношение на регионалните инициативи програмата „Фискалис 2013“ е изиграла подобна допълваща роля. В оценката са дадени два примера — тясното сътрудничество между страните от Бенелюкс, което обхваща и въпроси, свързани с данъчното облагане, и Работната група на скандинавските държави за избягване на данъци (NAIS). Въпреки това, тези и подобни инициативи бяха счестени до голяма степен като **допълващи** спрямо програмата „Фискалис 2013“, доколкото тези други регионални инициативи имаха различни целеви обхват и приложно поле<sup>16</sup>.

Програмата „Фискалис 2013“ функционираше при подобни условия като двете основни международни организации, чиито дейности, цели и целева съобщност до известна степен се припокриваха с тези на „Фискалис“, а именно Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и Вътрешноевропейската организация на данъчните администрации (ЮТА)<sup>17</sup>. Припокриването с ОИСР беше незначително поради широкообхватната дейност на организацията, но приносът на ЮТА за постигането на резултатите, преследвани също така и от програма „Фискалис 2013“, беше ясен. Припокриването обаче се отнася единствено до съвместните дейности (като семинари и ателиета) по програма „Фискалис“; нито една от инициативите на ЮТА (или друга регионална инициатива) не би могла да замени по какъвто и да било начин основния електронен обмен на информация с *всички* държави, осигурен от „Фискалис 2013“. „Фискалис 2013“ беше единственият инструмент, чиято единствена цел е практическото подобряване на данъчните системи на вътрешния пазар, което прави програмата уникално, съобразено с конкретните условия решение за справяне с трансграничните проблеми в областта на данъчното облагане в ЕС.

---

<sup>16</sup> Целта на NAIS беше да сключи споразумения за целенасочен обмен на информация с много други страни, включително с т.нар. „данъчни убежища“, както и с някои държави членки. При все това сътрудничеството е било насочено към улесняването на обмена на информация със съответните държави.

<sup>17</sup> Вътрешноевропейската организация на данъчните администрации (ЮТА) е междуправителствена организация с нестопанска цел, която предоставя форум за подпомагане на членовете от европейските държави за подобряване на функционирането на данъчните администрации. Тя се състои от 46 члена.

### 6.2. Принос за по-широките цели в областта на данъчното облагане

В доклада на Монти от 2010 г.<sup>18</sup> необходимостта от **обмен на данъчна информация и от сътрудничество между данъчните администрации** е призната като една от мерките в областта на данъчното облагане за подобряване на функционирането на вътрешния пазар. Планът за действие на Комисията за 2012 г.<sup>19</sup> за укрепване на **борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци** подчерта освен това необходимостта да се гарантира, че рамката за административно сътрудничество в областта на ДДС, прякото данъчно облагане и акцизите е напълно въведена и прилагана. Тази борба остана основен европейски приоритет. Програма „Фискалис 2013“ се вписа добре в тази рамка, като предостави на данъчните администрации необходимите средства за ефективен обмен на информация (напр. чрез системите VIES и EMCS, стандартизираните електронни данъчни формуляри и др.) или за обединяване на експертните знания за сътрудничество по конкретни задачи (напр. чрез платформата за многостранни проверки, платформата Еврофиск, ателиета, семинари и други съвместни действия).

### 6.3. Значение на сътрудничеството на равнище ЕС за намаляване на административните разходи и административната тежест

В оценката се прави заключението, че програма „Фискалис 2013“ е позволила да се намалят административните разходи и административната тежест по три начина: i) чрез **стандартизиране** до известна степен на обмена на информация между данъчните администрации (напр. посредством електронните формуляри), ii) чрез предоставянето на платформи за **защитен обмен** (т.е. CCN/CSI с всички информационни приложения към тях), и iii) чрез предоставянето на **общии информационни системи**, които да се използват директно от данъчните администрации (напр. EMCS или VIES). Подробно описание на приноса на програмата за намаляването на административните разходи и административната тежест са представени в глава 4 от настоящия доклад. Заинтересованите страни, с които се проведе допитване в рамките на оценката, не са били в състояние да посочат национална или международна алтернатива на „Фискалис 2013“, която би могла да осигури подобно или по-голямо намаление на административната тежест за националните администрации и за икономическите оператори.

### 6.4. Трансевропейски характер на данъчното сътрудничество и обща административна култура

Ефективността на програмата „Фискалис 2013“ се дължи основно на нейния **общоевропейския подход и трансграничните решения**, които предоставя, и които не би могло да бъдат постигнати на национално равнище. Тези решения понякога се изразяваха в това, с помощта на централизираните информационни системи всички участващи държави да достигнат едно и също равнище, а в други случаи те доведоха до постигането на по-високо равнище на координация и съгласуване на цели и очаквания, благодарение на съвместните действия. С програмата не се цели да се улесни създаването на обща административна култура (нито е изразено желание за създаване на такава култура в момента). При все това програмата даде възможност на длъжностните лица от данъчните администрации постепенно да сближат подходите си

<sup>18</sup> A New Strategy for the Single Market: At the Service of Europe's Economy and Society, Mario Monti („Нова стратегия за единния пазар – в служба на европейската икономика и европейското общество“ – Марио Монти, 9 май 2010 г., стр. 80)

<sup>19</sup> „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета – План за действие за укрепване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци“, SWD(2012) 403 final



по отношение на разбирането и сътрудничеството с техните партньори от други държави членки. Сценарият за постигането на подобни равнища на сътрудничество посредством самостоятелни некоординирани действия се счита от заинтересованите страни като цяло за немислим. Ролята на Комисията като координатор и посредник също бе призната от заинтересованите страни и се препоръчва тя да продължи да я изпълнява(препоръка 4).

#### 6.5. Устойчивост на резултатите

Устойчивостта на резултатите се анализира от гледна точка на прекратяването на програмата, доколкото поради тяхното естество повечето от дейностите по „Фискалис“ не представляват еднократна намеса и разчитат на непрекъснатата подкрепа на програмата. В краткосрочен план е налице известна увереност сред заинтересованите страни, че част от резултатите от програма „Фискалис 2013“ ще се запазят, дори ако тя бъде преустановена. Тези резултати включват най-забележимите постиженията на програмата, като придобитите нови умения или мрежите за контакт между хората. Заинтересованите страни обаче смятат, че те **няма да се запазят в дългосрочен план**, тъй като данъчните администрации функционират в сложна и много динамична среда с променящи се приоритети на национално равнище, икономически условия, реструктуриране и т.н. Участващите държави биха могли официално да организират по своя инициатива дейности, подобни на съвместните действия, но на практика беше сметнено, че е малко вероятно да са в състояние да осигурят необходимите финансови средства и да координират такива действия.

Заинтересованите страни стигнаха до подобни заключения и по отношение на информационните системи; тяхната поддръжка и разработка трудно ще се запазят на настоящите равнища, ако трябва да се разчита единствено на финансиране, инициативи и организация на национално равнище. В действителност заинтересованите страни единодушно се съгласиха, че тези системи бързо ще станат неизползваеми и неадекватни, което директно ще доведе до **бързо намаляване на капацитета за обмен на информация, мониторинг и контрол**, както и до **по-високи административни разходи и административна тежест**. Това е важен аргумент, като се има предвид, че много от информационните системи не са просто полезни, те наистина са в **основата на законодателството** (напр. EMCS или изискванията на законодателството за административно сътрудничество) и тяхното прекратяване би оказало натиск върху спазването на достиженията на правото на ЕС в областта на данъчното облагане.

И накрая, в оценката се достига до заключението, че без програмата „Фискалис“, предвид акцента върху борбата срещу трансграничните данъчни измами и избягване на данъци, някои държави членки вероятно ще си сътрудничат по-тясно чрез двустранни или регионални споразумения, което в крайна сметка би могло да доведе до **дисбаланс** по отношение на достъпа до информация за държавите членки и това би могло **да улесни измамите и да наруши търговията**.

## 7. КОНТЕКСТУАЛНИ ФАКТОРИ, КОИТО ОКАЗВАТ ВЛИЯНИЕ ВЪРХУ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОГРАМАТА

Оценката, чрез анализ на приноса, разгледа и контекстуалните фактори, които са външни за програмата и съответно извън нейния пряк контрол, и които са възпрепятствали (действали са като спирачки) или са допринасяли (действали са като движещи сили) за постиженията на програмата. Целта на настоящия доклад не беше да се направи точна оценка на степента, до която те са въздействали върху постиженията

на програмата, а по-скоро факторите да бъдат идентифицирани, за да се хвърли светлина върху условията, при които е функционирала програма „Фискалис 2013“. Най-важните сред тях, които се наблюдават в много държави членки, са представени по-долу.

В оценката се констатира, че **стратегииите за управление на знанията в рамките на националните администрации**, отразявайки начина, по който националните администрации са организирали сътрудничество по многостранните проверки (МП) и информационните системи, както и разделянето на отговорността за задачи, свързани с „Фискалис 2013“, са дали положителен принос за осъществяването на програмата. Например, хоризонтална организация с малко на брой нива на управление изглежда по-добре приспособена за по-бързо и по-лесно осъществяване на многостранни проверки, докато тясното сътрудничество между администрацията и информационния отдел е предоставило повече гъвкавост и способност за бързо и ефективно реагиране на проблеми, свързани с информационните технологии.

Отчасти в същия контекст оценката показва, че отговорността за задачи, свързани с дейности по „Фискалис 2013“, не винаги е била ясно разпределена в националните администрации, което може да е повлияло отрицателно на координацията на програмата и цялостното ѝ прилагане в (някои) държави участнички. Тя засягаше основно ролята на **националните координатори**, които са работили с различни правомощия в различни организационни структури и с различни ограничения по отношение на ресурсите, което в някои случаи може да е оказало влияние на способността им да популяризират програмата и поради това беше препоръчано тази роля да бъде изяснена (препоръка 2).

Бе установено, че **националните информационни системи** са допълвали функционалните характеристики на информационните системи, финансирани по програма „Фискалис“, и в такива случаи те са се подпомагали взаимно и са създавали мощни взаимодействия, какъвто е случаят, например, с испанската данъчна информационна система *Zujar*, която, използвана във връзка със системата VIES, позволи да се правят бързо кръстосани проверки по сделки, при които се начислява ДДС. От друга страна, когато националните системи не са били оперативно съвместими с информационните системи, финансирани по програма „Фискалис 2013“, неизползваният потенциал е бил лесно забележим. Например, тъй като нидерландската система за контрол на износа (ECS) не е била включена или свързана с EMCS, всички движения, приключили извън Нидерландия, е трябвало да бъдат приключени ръчно, което е повишило обема на работата и е намалило капацитета за мониторинг и контрол в реално време.

Един от ключовите фактори, възпрепятстващи реализирането на пълния потенциал на програмата „Фискалис 2013“, беше **икономическата криза** в ЕС през целия срок на действие на програмата. Макар че оценката не установи значителни разлики в ресурсите, отделени за специфични данъчни области, голяма част от заинтересованите страни подчертаха общия натиск върху ресурсите и стремежа към ефективност. На практика строгите бюджетни икономии намалиха участието на държавите членки в дейностите по програмата и ресурсите за изпълнение на националните компоненти на информационните системи. Последното е особено ясно подчертано от заинтересованите страни.

От друга страна обаче, в оценката се стига до заключението, че икономическата криза е довела до повишено внимание към осигуряването на икономическата ефективност на дейностите и до увеличаване на обема на информацията, обменяна по програмата, поради това че държавите членки поставят допълнителен акцент върху събирането на приходи.

**Езиковите бариери** до голяма степен бяха определени от заинтересованите страни като възпрепятстващ фактор, който води до намаляване на ефективността на устните и писмените съобщения и информация, както и на ефективността от участието в съвместни действия.

**Осведомеността** за програмата „Фискалис 2013“ и нейното *познаване* също бяха възприети като фактор, който определено оказва влияние върху равнищата на сътрудничество и обмен на информация. Въпреки цялостната осведоменост за програмата и широкото разпространяване на нейните резултати, мнозинството от заинтересованите страни и потенциалните бенефициери са били запознати с малка или много малка част от програмата. Оценката също така показва, че информационните системи често са били считани за даденост от участващите страни и че връзката с „Фискалис“ е била осъзнавана едва в редки случаи, което би трябвало да се проучи (препоръка 1).

Други контекстуални фактори, посочени от заинтересованите лица, които са повлияли по-малко върху цялостните постижения на програмата или само са били споменати, са **критериите за подбор** на националните длъжностни лица, участващи в съвместни действия, **националното законодателство**, което забранява оповестяването на определена информация или използването на някои доброволни системи (напр. недостатъчно използваното приложение „TIN-on-the-web“), някои **местни явления** (напр. нарастването на броя на трансграничните работници, което допълнително е увеличило натиска за повече обмен на информация относно трансграничните преки данъци, или увеличаването на трансграничната търговия с определени стоки, което е засилило използването и полезността на EMCS).

На последно място, но не по важност, в оценката се посочва също значението, влиянието или съвместното съществуване на **други инициативи**, по-специално операциите на ЮТА, описани подробно в позиция 6.

## **8. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

Въпреки че върху функционирането на вътрешния пазар оказват влияние много фактори, в оценката се прави заключението, че вероятно програмата „Фискалис 2013“ е допринесла за по-доброто функциониране на вътрешния пазар. Намаляването и/или предотвратяването на измамите и избягването на данъци се счита за правдоподобно, което на свой ред е позволило да се избегне нарушаването на конкуренцията на вътрешния пазар. По отношение на установените недостатъци по програмата са направени съответните препоръки.

Основните резултати могат да бъдат обобщени, както следва:

- a) информационните системи (т.е. **EMCS**, **VIES** и **електронните формуляри** за сътрудничество в областта на прякото данъчно облагане) са допринесли пряко за прилагането на достиженията на правото на ЕС за административно сътрудничество в областта на данъчното облагане;

- б) системата *VIES* е помогнала на националните администрации да откриват случаи на измама и е станала съществена част от средствата на данъчните администрации в областта на ДДС, използвани ежедневно от данъчните служители;
- в) посредством *VIES-on-the-web* директно е намален подготвителният период за валидиране на идентификационните номера за целите на ДДС на икономическите оператори, което е довело до прогнозиран икономии в размер на 160 милиона евро за данъчните администрации и още толкова за икономическите оператори;
- г) с използването на *EMCS* поведението с цел измама е станало по-трудно, по-рисковано и по-скъпо струващо, благодарение на наблюдението в реално време и незабавната проверка на лицензираните оператори. *Електронните гаранции*, свързани с всяка сделка, за която е използвана EMCS, са улеснили данъчните служители в усилията им да осигурят надлежното събиране на данъка;
- д) *стандартните електронни формуляри* в областта на ДДС и на прякото данъчно облагане са помогнали на данъчните служители при правилното изчисляване на данъчното задължение;
- е) използването на *електронните формуляри* и платформата *CCN/CSI* е довело до рационализирането и опростяването на процеса, както и до подобряването на качеството на обменената по електронен път информация;
- ж) *съвместните действия* са дали възможност на националните администрации да споделят своите експертни знания и опит, да обменят мнения по тълкуването, въвеждането и правоприлагането на разпоредбите на ЕС; да постигнат по-добро разбиране на правната и организационната уредба на различните данъчни администрации и да създадат високо ценени мрежи за контакт между хората;
- з) *платформата Еврофиск* е предоставила на данъчните служители важен канал за насърчаване и улесняване на многостранното и децентрализирано сътрудничество, като така е предоставила възможност за насочени и бързи действия за борба със специфични видове измами;
- и) *многостранните проверки* са позволили на държавите членки да разкрият допълнителни дължими данъци на приблизителна стойност от 3,26 милиарда евро и са довели, наред с разпоредбите за *автоматичен обмен на информация* по Директивата за спестяванията, до „ефект на привеждане в съответствие“ на данъкоплатците;
- й) съществува недостиг на количествена информация по отношение на разходите и ползите от въведените на национално равнище информационни системи, като прогнозните разходи варират значително между 1,1 милион евро и 18,8 милиона евро, а ползите (изразени като стойност на обменената информация) трудно могат да получат парично изражение, но общата ефективност на информационните системи бе оценена положително от заинтересованите страни;

- к) държавите членки не биха били в състояние самостоятелно да разработят и поддържат по-ефективни, ефикасни и оперативно съвместими информационни системи;
- л) програмата „Фискалис 2013“ е допълнила други инициативи в областта на данъчното сътрудничество на национално, регионално и международно равнище и е позволила създаването на полезни взаимодействия с тях, с незначителни припокривания при съвместните дейности; това е бил единственият инструмент, адаптиран за конкретните нужди на вътрешния пазар, и единственият, който е предоставил информационно приложение;
- м) програмата „Фискалис 2013“ е позволила да се намалят административните разходи и административната тежест по три основни начина: i) чрез **стандартизиране** на обмена на информация (напр. посредством електронните формуляри), ii) чрез предоставянето на платформи за **защитен обмен** (тоест CCN/CSI) и iii) чрез предоставянето на **общии информационни системи**, които да се използват директно от данъчните администрации (напр. EMCS и VIES);
- н) ако не бъдат подкрепени от програмата, резултатите от съвместните действия и информационните системи няма да се запазят в дългосрочен план;

въз основа на събраните доказателства оценителите направиха няколко **препоръки** с оглед усъвършенстването на функционирането на програмата и нейния потенциал. Препоръките са обобщени по-долу и бяха приети в по-голямата си част от ръководната група. Комисията ще извърши специален анализ на препоръките и ще състави план за действие за тяхното изпълнение и за последващите мерки, като вземе предвид техния характер, тяхното въздействие върху програмата, както и евентуалния график за тяхното изпълнение (напр. по време на срока на програмата или в предстоящия законодателен цикъл).

№	Препоръка	Главно отговарящо лице
1	Следва да се предприемат мерки за повишаване на осведомеността относно (бъдещите) програми „Фискалис“, техните целите и постижения. По-специално би могла да бъде популяризирана връзката между европейските информационни системи и финансирането, предоставено по програмата „Фискалис“.	Европейската комисия и участващите държави
2	Програмата следва да предостави описание на ролята и отговорностите на националния координатор, а участващите държави следва да осигурят на националните координатори достатъчна подкрепа и ресурси, за да изпълняват ролята си.	Европейската комисия и участващите държави
3	Програмата следва да продължи да разпространява информация относно начините, по които се очаква да бъде използвано пространството за информация и сътрудничество по програмите (PICS), и относно функционалните възможности, с които то разполага.	Европейската комисия
4	Комисията следва да продължи да играе активна роля за улесняването на сътрудничеството между държавите членки по отношение на националните информационни приложения.	Европейската комисия и държавите членки

№	Препоръка	Главно отговарящо лице
5	Комисията следва да продължи да разработва централни приложения, които могат да бъдат използвани от всички държави членки.	Европейската комисия и държавите членки
6	Комисията и държавите членки следва да проучат възможностите за по-нататъшно интегриране между данъчните и митническите процедури.	Европейската комисия и държавите членки
7	В бъдеще „Фискалис“ следва да съсредоточи усилията си по-скоро върху намаляването на тежестта върху данъкоплатците и увеличаването на дейностите по програмата, насочени към постигането на тази цел с оглед подкрепата на подобреното функциониране на вътрешния пазар.	Европейската комисия и държавите членки

Комисията оцени положително цялостното качество на външното проучване, като подкрепи оценката и призна методологичните трудности и усилията, предприети за смекчаване на тяхното въздействие. Констатациите от оценката, представени в настоящия доклад, бяха сметени за надеждни, а заключенията — точно направени. Следователно приносят на програма „Фискалис 2013“ за по-доброто функциониране на вътрешния пазар чрез увеличаване на капацитета на данъчните администрации ефективно и ефикасно да откриват и предотвратяват измамите, както и да прилагат данъчното законодателство на ЕС, може да бъде определен като значителен.

Окончателната оценка на програма „Фискалис 2013“ ще послужи като основа за бъдещи обсъждания относно обхвата и структурата на продължението на програмата за периода след 2020 г. Констатациите с оперативен характер, като необходимите подобрения на информационните системи и приложения или по-широкото разпространение на резултатите от програмата, ще бъдат пряко разгледани в хода на текущата програма „Фискалис 2020“.