ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 11.11.2008
COM(2008) 719 τελικό

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

Έκτη έκθεση βάσει του άρθρου 12 του κανονισμού (ΕΟΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1553/89 περί της είσπραξης του ΦΠΑ και των διαδικασιών ελέγχου

{SEC(2008) 2759}

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1. ΠΕΡΙΛΗΨΗ 3
1. Κεφάλαιο 1: Εισαγωγή και πεδίο εφαρμογής 4
1.1. Τι είναι οι εκθέσεις βάσει του άρθρου 12; 4
1.2. Πηγές των πληροφοριών για τις εκθέσεις 4
1.3. Προηγούμενες εκθέσεις βάσει του άρθρου 12 4
1.4. Σκοπός της έκθεσης 4
1.5. Πεδίο εφαρμογής της παρούσας έκθεσης 5
2. Κεφάλαιο 2: Συνέχεια που δόθηκε στις συστάσεις 5
2.1. Γιατί πρέπει να εξετάζονται οι παλαιές συστάσεις 5
2.2. Συγκέντρωση πληροφοριών 5
2.3. Ανάλυση των απαντήσεων 6
2.4. Αποτελέσματα 6
2.5. Αξιολόγηση 7
3. Κεφάλαιο 3: Επιχειρησιακά συμπεράσματα του σεμιναρίου 7
3.1. Εισαγωγή 7
3.2. Έλλειμμα ΦΠΑ 8
3.3. Αξιολόγηση 8
4. Κεφάλαιο 4: Συμπεράσματα 10
4.1. Πλαίσιο και στόχοι 10
4.2. Δείκτες επιτυχίας 10
4.3. Συνολική αξιολόγηση 11

1. ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα έκθεση είναι η έκτη μιας σειράς εκθέσεων που η Επιτροπή διαβιβάζει στην αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή ανά τριετία σχετικά με τις διαδικασίες είσπραξης και ελέγχου του ΦΠΑ που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη. Οι προηγούμενες εκθέσεις έχουν καλύψει όλα τα θεματικά πεδία που προτείνει ο κανονισμός 1553/89 και έχουν διατυπώσει συστάσεις για τη βελτίωση σχεδόν όλων των πεδίων αυτών. Η παρούσα μορφή της έκθεσης είναι λίγο διαφορετική. Στόχος της είναι να προβεί στον ρεαλιστικό απολογισμό της προόδου που επιτεύχθηκε ως αποτέλεσμα των πέντε προηγούμενων εκθέσεων – και προσπαθεί να αξιολογήσει κατά πόσον μπορεί να θεωρηθεί ότι αποδείχθηκε η αποτελεσματικότητα της παρούσας διαδικασίας υποβολής εκθέσεων.

Σε προηγούμενες εκθέσεις τέθηκε το θέμα του πραγματικού σκοπού των εκθέσεων βάσει του άρθρου 12. Μολονότι υπάρχουν πολύ λεπτομερείς ενιαίες διαδικασίες υπολογισμού του ποσού (της βάσης ΦΠΑ) από το οποίο προκύπτουν οι ίδιοι πόροι ΦΠΑ της Επιτροπής, η διαδικασία αυτή αρχίζει με το ποσό ΦΠΑ που όντως εισπράττουν τα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο των ελέγχων των ίδιων πόρων, η Επιτροπή ελέγχει την ακρίβεια των υπολογισμών των κρατών μελών αλλά όχι τις μεθόδους που εφαρμόζουν στον τομέα της διαχείρισης, του ελέγχου και της είσπραξης του ΦΠΑ. Οι πληροφορίες που περιέχουν οι εκθέσεις συγκεντρώνονται από τα κράτη μέλη – συνήθως με ερωτηματολόγιο. Οι μέθοδοι και οι διαδικασίες των κρατών μελών μπορεί να είναι πολύ διαφορετικές· δεν πρόκειται για έναν τομέα στον οποίον εφαρμόζεται μια μόνο σωστή μέθοδος και οπωσδήποτε δεν υπάρχει «καμία ενιαία λύση» που να ταιριάζει σε όλες τις περιπτώσεις.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι εκθέσεις βάσει του άρθρου 12 πρέπει να αποτελούν κίνητρα αλλαγής. Η αλλαγή αυτή μπορεί να επιτευχθεί με την ενθάρρυνση συζητήσεων στο επίπεδο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ή με την προτροπή αλλαγής στα κράτη μέλη ως αποτέλεσμα των συστάσεων που διατυπώνονται στις εκθέσεις. Η παρούσα έκθεση συνοψίζει τα πορίσματα σχετικά με την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας υποβολής εκθέσεων βάσει αυτών των δύο κριτηρίων.

Τα αποτελέσματα δεν είναι ενθαρρυντικά. Καμία από τις προηγούμενες εκθέσεις δεν αποτέλεσε αντικείμενο καμίας άξιας λόγου αντίδρασης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ικανής να προκαλέσει συζητήσεις. Η έρευνα που πραγματοποιήθηκε σε όλα τα κράτη μέλη με θέμα τις πρωτοβουλίες που ανέλαβαν μετά τις εκθέσεις βάσει του άρθρου 12 δεν έδωσε αρκετές ή πειστικές αποδείξεις για την ανάληψη ειδικών ενεργειών ως αποτέλεσμα των εκθέσεων αυτών.

Η έλλειψη αντίδρασης της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής επιβάλλει να τεθεί το ερώτημα για το κατά πόσον υπάρχουν άλλοι λόγοι να διατηρηθεί η έκθεση αυτή, εκτός από την απλή τήρηση της προβλεπόμενης από τον κανονισμό υποχρέωσης, δεδομένου ότι η Επιτροπή διαθέτει πολλά άλλα μέσα για να βελτιώσει την είσπραξη του ΦΠΑ και να συμβάλλει στη μείωση των περιπτώσεων απάτης στον τομέα του ΦΠΑ. Ωστόσο, η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι οι συζητήσεις σχετικά με τον έλεγχο, την είσπραξη και τη διαχείριση του ΦΠΑ πρέπει να συνεχιστούν σε όλα τα χρήσιμα επίπεδα. Συνεπώς, η Επιτροπή προτίθεται να συνεχίσει να χρησιμοποιεί τη διαδικασία του άρθρου 12 για να δώσει νέα ώθηση στον προβληματισμό και στις μεταρρυθμίσεις στα κράτη μέλη προσφέροντας μια βάση συζητήσεων και ανταλλαγής ιδεών και εμπειριών στον τομέα του ΦΠΑ τόσο μεταξύ των κρατών μελών όσο και μεταξύ των ίδιων των κρατών μελών και της Επιτροπής.

1. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΚΑΙ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

1.1. Τι είναι οι εκθέσεις βάσει του άρθρου 12;

Σύμφωνα με το άρθρο 12 του κανονισμού 1553/89[1], η Επιτροπή υποχρεούται να υποβάλει έκθεση στην αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή (το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο), ανά τριετία, για τις διαδικασίες που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την εγγραφή σε μητρώα των υποκειμένων στο φόρο και για τις διαδικασίες καθορισμού και είσπραξης του ΦΠΑ, καθώς και τις λεπτομέρειες και τα αποτελέσματα των συστημάτων ελέγχου σχετικά με το φόρο αυτό. Η έκθεση πρέπει να εξετάζει επίσης εάν μπορούν να προταθούν ενδεχόμενες βελτιώσεις των διαδικασιών.

1.2. Πηγές των πληροφοριών για τις εκθέσεις

Οι πληροφορίες που περιέχουν οι εκθέσεις συγκεντρώνονται από τα κράτη μέλη. Η συνήθης μέθοδος συγκέντρωσης συνίσταται στην επεξεργασία και την έκδοση ερωτηματολογίων εστιασμένων σε ιδιαίτερες πτυχές των διαδικασιών των κρατών μελών για τη διαχείριση και είσπραξη του ΦΠΑ. Οι απαντήσεις ταξινομούνται για την κατάρτιση της έκθεσης. Όσον αφορά την πέμπτη έκθεση (που δημοσιεύθηκε στις αρχές του 2005), η προσέγγιση αυτή συμπληρώθηκε από επισκέψεις σε όλα τα τότε κράτη μέλη, ώστε να υπάρξουν διευκρινίσεις και ακριβείς πληροφορίες σχετικά με τις απαντήσεις τους στο ερωτηματολόγιο. Εκτός από τις απαντήσεις στο ειδικό ερωτηματολόγιο, η έκθεση αυτή εφιστά την προσοχή στα συμπεράσματα του σεμιναρίου που οργάνωσε η Επιτροπή το 2006[2] στο οποίο έλαβαν μέρος όλα τα κράτη μέλη.

1.3. Προηγούμενες εκθέσεις βάσει του άρθρου 12

Η παρούσα έκθεση είναι η έκτη αυτής της σειράς[3]. Οι προηγούμενες εκθέσεις καλύπτουν όλα τα θεματικά πεδία που προτείνονται από τους κανονισμούς και διατυπώνουν συστάσεις σχεδόν για όλα τα πεδία αυτά.

1.4. Σκοπός της έκθεσης

Ένα ερώτημα που μπορεί να τεθεί είναι ποιος είναι ο πραγματικός σκοπός μιας τέτοιας έκθεσης, δεδομένου ότι, τελικά, το άρθρο 3 του κανονισμού ορίζει σαφώς ότι η βάση των πόρων ΦΠΑ προκύπτει από το σύνολο των καθαρών εσόδων ΦΠΑ που εισπράττονται πράγματι από το εκάστοτε κράτος μέλος κατά τη διάρκεια του εν λόγω έτους. Όταν το Συμβούλιο ενέκρινε τις σχετικές κανονιστικές διατάξεις, θεώρησε ότι η διαδικασία υποβολής εκθέσεων μπορεί να συμβάλει στην ενίσχυση μέτρων για την καταπολέμηση της απάτης. Η Επιτροπή, από την πλευρά της, πιστεύει ότι η έκθεση είναι ένα μέσο που της επιτρέπει να διατυπώνει δημόσια τις παρατηρήσεις της για την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της διαχείρισης του συστήματος ΦΠΑ από τα κράτη μέλη και ότι πρέπει να αποτελεί κίνητρο αλλαγής. Οι εκθέσεις συμβάλλουν επίσης στην ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και

---

1 Κανονισμός (ΕΟΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 1553/89 του Συμβουλίου της 29ης Μαΐου 1989, ΕΕ L 155 της 7.6.89, για το ομοιόμορφο οριστικό καθεστώς είσπραξης των ιδίων πόρων που προέρχονται από το φόρο επί της προστιθέμενης αξίας

2 Το σεμινάριο πραγματοποιήθηκε στην πόλη Ταλλίν της Εσθονίας, από τις 11 έως τις 13 Οκτωβρίου 2006, στο πλαίσιο του κοινοτικού προγράμματος διοικητικής συνεργασίας για τις φορολογικές διοικήσεις και τους υπαλλήλους τους – Fiscalis 2007.

3 5η έκθεση: COM/2004/0855 τελικό + Παράρτημα SEC (20004) 1721
4η έκθεση: COM/00/0028 τελικό
3η έκθεση: COM/98/0490 τελικό
2η έκθεση: COM/95/354 τελικό
1η έκθεση: SEC(92) 280 τελικό

αντανακλούν το ενδιαφέρον σχετικά με την ίση μεταχείριση όλων των κρατών μελών όσον αφορά τις συνεισφορές τους στον κοινοτικό προϋπολογισμό.

1.5. Πεδίο εφαρμογής της παρούσας έκθεσης

Η παρούσα έκθεση καλύπτει την περίοδο 2003 - 2006 και αφορά κυρίως δύο βασικούς τομείς. Πρώτον, αποτελεί ρεαλιστική απεικόνιση της προόδου που επιτεύχθηκε ως αποτέλεσμα των συστάσεων που διατυπώθηκαν στις πέντε προηγούμενες εκθέσεις. Δεύτερον, προτείνει την ανάπτυξη ορισμένων προβληματισμών που απασχόλησαν το σεμινάριο που διοργάνωσε η Επιτροπή το 2006, ένα έτος μετά τη δημοσίευση της πέμπτης έκθεσης. Το σεμινάριο αυτό κατέδειξε ότι η εθελοντική συμμόρφωση καθώς και η χρησιμοποίηση και η σημασία της αξιολόγησης – βασικά θέματα για την ουσία των συστάσεων στον τομέα του ΦΠΑ – έχουν ερμηνευθεί με ποικίλους τρόπους από διάφορες διοικητικές υπηρεσίες. Αυτό μας δίνει την ευκαιρία να παρουσιάσουμε τα συμπεράσματα του σεμιναρίου του Ταλλίν σχετικά με την εθελοντική συμμόρφωση και την αξιολόγηση.

2. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΣΥΝΕΧΕΙΑ ΠΟΥ ΔΟΘΗΚΕ ΣΤΙΣ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

2.1. Γιατί πρέπει να εξετάζονται οι παλαιές συστάσεις

Σύμφωνα με τις εξηγήσεις που δόθηκαν στην εισαγωγή, πρόκειται για την έκτη έκθεση της σειράς που κατήρτισε η Επιτροπή βάσει των πληροφοριών που διαβίβασαν τα κράτη μέλη. Οι προηγούμενες εκθέσεις βάσει του άρθρου 12 που υποβλήθηκαν στην αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή δεν προκάλεσαν την παραμικρή συζήτηση. Αυτή η έλλειψη αντίδρασης οδηγεί σε προβληματισμούς σχετικά με τη χρησιμότητα αυτής της διαδικασίας υποβολής εκθέσεων. Ωστόσο, δεν αποκλείεται ορισμένα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν τα συμπεράσματα των εκθέσεων ως σημείο αναφοράς για τη βελτίωση των διοικητικών τους συστημάτων. Μετά τη δημοσίευση της πέμπτης έκθεσης, η Επιτροπή οργάνωσε σεμινάριο με σκοπό να εξεταστεί κατά πόσο αυτό αληθεύει. Μολονότι το σεμινάριο θεωρήθηκε επιτυχές από τα συμμετέχοντα κράτη μέλη και εξαιρετικό εργαλείο για τη δικτύωσή τους, την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και την εξήγηση των εθνικών μέτρων στα λοιπά κράτη μέλη, τελικά αποδείχθηκε ότι δεν αντιπροσωπεύει το πιο κατάλληλο φόρουμ για την αξιολόγηση και καταγραφή της προόδου που πραγματοποιήθηκε όσον αφορά την εφαρμογή των συστάσεων. Αυτό οφείλεται εν μέρει στο γεγονός ότι τη στιγμή που πραγματοποιήθηκε το σεμινάριο – σύντομα μετά τη διεύρυνση ΕΕ10 – το ένα τρίτο των συμμετεχόντων προέρχονταν από χώρες που έγιναν μέλη της ΕΕ μόλις δύο χρόνια πριν και οι οποίοι, κατά συνέπεια, είχαν ελάχιστο χρόνο για να αντιδράσουν στις συστάσεις.

Τόσο η δομή όσο και το περιεχόμενό του σεμιναρίου καθορίστηκαν από τις συστάσεις. Ωστόσο, τα πιο ευαίσθητα θέματα, δηλαδή όσον αφορά την πραγματοποίηση των απαιτούμενων ενεργειών για την εφαρμογή των συστάσεων και την πρόθεση των κρατών μελών να τις ακολουθήσουν, δεν εξετάστηκαν με συστηματικό τρόπο ούτε για κάθε κράτος μέλος ούτε για καθεμία από αυτές. Επιστρέφοντας στο θέμα της επόμενης έκθεσης και χρησιμοποιώντας άλλη μια φορά την προσέγγιση του ερωτηματολογίου, μπορεί να δοθεί εποικοδομητική συνέχεια στις συζητήσεις αυτού του σεμιναρίου που υπενθύμισε τις συστάσεις σε όλα τα κράτη μέλη ή τους έδωσε τη δυνατότητα να τις ανακαλύψουν. Η Επιτροπή μπορεί να συγκεντρώσει στοιχεία για να εκτιμήσει με ρεαλιστικό τρόπο τον βαθμό βελτίωσης που οφείλεται στις συστάσεις και, κατ' αυτόν τον τρόπο, να αξιολογήσει σε ποιο βαθμό οι εκθέσεις έχουν αποτελέσει κίνητρα αλλαγής.

2.2. Συγκέντρωση πληροφοριών

Για τη συγκέντρωση των πληροφοριών της παρούσας έκθεσης καταρτίστηκε ερωτηματολόγιο με βάση επιλογή συστάσεων που διατυπώθηκαν στις προηγούμενες εκθέσεις. Η επιλογή αυτή

η οποία καταρτίστηκε αρχικά για το σεμινάριο περιείχε ένδεκα στοιχεία, εκ των οποίων ορισμένα ήταν πιο ειδικά και άλλα πιο γενικά. Ο πλήρης κατάλογος περιλαμβάνεται σε παράρτημα της παρούσας έκθεσης αλλά τα κύρια θέματα που καλύπτονται είναι τα εξής: βελτίωση της εθελοντικής συμμόρφωσης, συμπεριλαμβανομένης της είσπραξης και της εφαρμογής της νομοθεσίας, χρησιμοποίηση μέσων πληροφορικής, εφαρμογή συστήματος ανατροφοδότησης και άλλων συστημάτων αξιολόγησης, βελτίωση του συστήματος καταχώρισης και της ροής πληροφοριών.

Στο ερωτηματολόγιο ζητήθηκε από τα κράτη μέλη:

- να περιγράψουν τις εξελίξεις που πραγματοποιήθηκαν σε σχέση με καθεμία από τις ένδεκα συστάσεις από την αρχή του 2003,
- να δηλώσουν εάν έγιναν ενδεχόμενες αξιολογήσεις του αντικτύπου των εξελίξεων αυτών,
- να αιτιολογήσουν τις ενδεχόμενες περιπτώσεις μη λήψης μέτρων, και τέλος
- να περιγράψουν τα εναλλακτικά μέτρα που έλαβαν για να αποκαταστήσουν ενδεχόμενες ελλείψεις στους τομείς που αποτελούν αντικείμενο των συστάσεων καθώς και τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν.

2.3. Ανάλυση των απαντήσεων

Όλα τα κράτη μέλη απάντησαν στο ερωτηματολόγιο. Οι απαντήσεις τους συγκεντρώθηκαν και, για κάθε σύσταση, εξετάστηκαν τα μέτρα που λήφθηκαν, εάν στέφθηκαν με επιτυχία και, ενδεχομένως, οι λόγοι που απέτρεψαν τη λήψη τους. Η ανάλυση αυτή ήταν δύσκολη διότι τα κράτη μέλη δεν ήταν πάντα ακριβή στις απαντήσεις τους. Τα περισσότερα κράτη μέλη απάντησαν περιγράφοντας το σύστημα που εφαρμόζουν στον τομέα που αφορά τη σύσταση, αλλά πολύ σπάνια παρείχαν χρονικές πληροφορίες και σχεδόν ποτέ δεν συνέδεσαν ενδεχόμενες καινοτομίες με συγκεκριμένη σύσταση.

Η ανάλυση των απαντήσεων του δεύτερου σταδίου (που αφορούσαν κατά πόσο μια ενέργεια αποτέλεσε ή όχι αντικείμενο αξιολόγησης) ήταν ακόμη πιο δύσκολη. Ελάχιστα κράτη μέλη απάντησαν με ειδικούς όρους και σπάνια δόθηκαν εξηγήσεις για τους λόγους για τους οποίους δεν λήφθηκαν μέτρα ή εναλλακτικές λύσεις (οι δύο τελευταίες ερωτήσεις).

2.4. Αποτελέσματα

Καταρτίστηκε πίνακας με τις ένδεκα συστάσεις μαζί με σύντομη περιγραφή των απαντήσεων των κρατών μελών και συνοπτική αξιολόγηση της προόδου που σημειώθηκε στον τομέα αυτό. Ο πίνακας αυτός βρίσκεται στο παράρτημα της παρούσας έκθεσης.

Γενικά, τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν φαίνονται θετικά. Σχεδόν όλα τα κράτη μέλη ανέφεραν κάποια δραστηριότητα που πραγματοποίησαν σε τομείς που αποτελούν αντικείμενο των συστάσεων. Ωστόσο, παρατηρούνται ορισμένες εξαιρέσεις, όπως η χρησιμοποίηση σχεδίων ελέγχου του ΦΠΑ και η σημασία της κεντρικής αξιολόγησης του κινδύνου. Και στους δύο αυτούς τομείς αρκετά κράτη μέλη διατύπωσαν διαφορετικές γνώμες από αυτές των συστάσεων. Για παράδειγμα, μια ομάδα κρατών μελών ήταν πεπεισμένα ότι τα σχέδια ελέγχου του ΦΠΑ πρέπει να ενταχθούν στα σχέδια ελέγχου άλλων φόρων και να μην να είναι αυτόνομα συστήματα. Η απάντηση αυτή φαίνεται πειστική σε ένα άλλο θέμα που συζητήθηκε σε προηγούμενες εκθέσεις βάσει του άρθρου 12 σχετικά με τα πλεονεκτήματα που προκύπτουν από την ένταξη της διαδικασίας είσπραξης του ΦΠΑ σε μια ευρεία και ενιαία υπηρεσία είσπραξης εσόδων, ώστε να μην αποτελεί πλέον αντικείμενο αυτόνομης διαχείρισης. Παρομοίως, ορισμένα κράτη μέλη είναι απόλυτα πεπεισμένα ότι είναι

προτιμότερο να διεξάγεται τοπική αξιολόγηση του κινδύνου, με την επιφύλαξη της ενημέρωσης της κεντρικής διοίκησης. Επίσης, στον τομέα της αξιολόγησης των ατομικών επιδόσεων των υπαλλήλων, η δραστηριότητα ήταν περιορισμένη. Στην περίπτωση αυτή, τα περισσότερα κράτη μέλη περιορίστηκαν στην περιγραφή της διαδικασίας αξιολόγησης που χρησιμοποιείται για τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων και την εξέλιξη της σταδιοδρομίας. Μόνο ένα κράτος μέλος περιέγραψε άλλες αξιολογήσεις εστιασμένες σε επιτυχείς δραστηριότητες στο επίπεδο ελέγχου του ΦΠΑ.

Διαπιστώθηκε ότι ελάχιστα κράτη μέλη περιέγραψαν τις δραστηριότητές τους από το 2003 (εκτός από τα κράτη μέλη που προσχώρησαν στην ΕΕ μετά την ημερομηνία αυτή). Πράγματι, ορισμένα από τα «παλαιά» κράτη μέλη δήλωσαν συγκεκριμένα ότι πραγματοποίησαν ειδικές δραστηριότητες ή ότι πέτυχαν στόχους πριν από τη διατύπωση των συστάσεων βάσει του άρθρου 12.

Όσον αφορά τα επόμενα ερωτήματα – σχετικά με τα αποτελέσματα ενδεχόμενων αξιολογήσεων αντικτύπου των εξελίξεων ή των μέτρων που λήφθηκαν, τους λόγους απουσίας δράσης, ή τις εναλλακτικές επιλογές που προτιμήθηκαν – αποδείχθηκε πολύ δύσκολο να δοθούν πραγματικά σαφείς απαντήσεις, εκτός από ορισμένες μεμονωμένες περιπτώσεις.

2.5. Αξιολόγηση

Στόχος της αξιολόγησης ήταν να βεβαιωθεί κατά πόσο οι συστάσεις που διατυπώθηκαν στις εκθέσεις βάσει του άρθρου 12 έχουν αποτελέσει κίνητρα αλλαγής. Ελάχιστα είναι τα στοιχεία που υποστηρίζουν αυτή τη θέση. Τα αποτελέσματα επιβεβαίωσαν ότι, γενικά, οι συστάσεις ήταν συνεκτικές με τις πρωτοβουλίες που ανέλαβαν ή αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη. Ωστόσο, ήταν δύσκολο να βρεθούν αποδείξεις σχέσεων αιτιώδους συνάφειας μεταξύ των ενεργειών των κρατών μελών και των συστάσεων της έκθεσης.

Δεύτερη προτεραιότητα αποτέλεσε η ανάλυση των αποτελεσμάτων που ανέφεραν τα κράτη μέλη κατά την αξιολόγηση της επιτυχίας των πρωτοβουλιών τους. Πρόκειται για βασικό δείκτη της επιρροής και της σημασίας της διαδικασίας υποβολής εκθέσεων βάσει του άρθρου 12 λόγω της έμφασης που δόθηκε από το εν λόγω ερωτηματολόγιο στο σημείο αυτό μαζί με τη σημασία που του αποδόθηκε στο σεμινάριο του 2006. Τα αποτελέσματα αυτού του μέρους της αξιολόγησης ήταν απογοητευτικά διότι σχεδόν κανένα κράτος μέλος δεν υπέβαλε τις παρατηρήσεις για ενδεχόμενες αξιολογήσεις ή τρέχουσες μετρήσεις και διαδικασίες εξέτασης.

3. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΣΕΜΙΝΑΡΙΟΥ

3.1. Εισαγωγή

Το σεμινάριο προέβλεπε παρουσιάσεις από εθνικές διοικητικές υπηρεσίες και εξωτερικούς εμπειρογνώμονες, σε συνδυασμό με εργαστήρια και συζητήσεις στρογγυλής τραπέζης.

Το σεμινάριο ήταν περισσότερο προσανατολισμένο στους υπαλλήλους που κατέχουν στρατηγικές θέσεις στις συμμετέχουσες χώρες και λιγότερο στο προσωπικό που ασχολείται με τους ίδιους πόρους τους προερχόμενους από τον ΦΠΑ. Οι συμμετέχοντες στη γενική διεύθυνση ελέγχου του ΦΠΑ, στον καθορισμό της πολιτικής ελέγχου και στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων ελέγχου, είσπραξης και εκτέλεσης αποτελούσαν το ακροατήριο-στόχο του σεμιναρίου.

Το σεμινάριο αυτό που διοργανώθηκε από την Επιτροπή αντιπροσώπευσε μια ευκαιρία για να τεθούν στο επίκεντρο των συζητήσεων τα θέματα που αφορούν τις εκθέσεις βάσει του άρθρου 12 και για ανταλλαγές ιδεών και εμπειριών. Αυτή η πρωτοβουλία της Επιτροπής

εκτιμήθηκε πάρα πολύ από τις συμμετέχουσες χώρες ανεξάρτητα από την ημερομηνία προσχώρησής τους.

Δεν δόθηκε προσοχή αποκλειστικά και μόνο στη συνέχεια που δόθηκε στις προηγούμενες συστάσεις, αλλά και στη συζήτηση των ποιοτικών πλευρών του ελλείμματος ΦΠΑ στο πλαίσιο της εθελοντικής συμμόρφωσης, καθώς και στον ρόλο των κύκλων αξιολόγησης στη σύγχρονη διοίκηση.

3.2. Έλλειμμα ΦΠΑ

Το έλλειμμα ΦΠΑ είναι η διαφορά μεταξύ των αναμενόμενων ή προβλεπόμενων εσόδων ΦΠΑ και των εσόδων που πράγματι εισπράττονται. Το έλλειμμα αυτό προκύπτει κατά κύριο λόγο από απώλειες εσόδων λόγω περιπτώσεων απάτης, αφερεγγυότητας, φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής. Από στενή οπτική γωνία, η επιλογή αυτού του θέματος μπορεί να φανεί περίεργη για ένα σεμινάριο αφιερωμένο στους ίδιους πόρους ΦΠΑ, στον βαθμό που οι διαδικασίες υπολογισμού των ιδίων πόρων ΦΠΑ αποκλείουν ρητά το έλλειμμα ΦΠΑ. Η αφετηρία υπολογισμού της βάσης ΦΠΑ είναι τα έσοδα που πράγματι εισπράχθηκαν και όχι το ποσό που έπρεπε να είχε εισπραχθεί[4]. Ωστόσο, υπάρχει σαφής σχέση μεταξύ της κατάρτισης μέτρων για τη βελτίωση της εθελοντικής συμμόρφωσης, τα οποία μπορούν συμπεριλάβουν ενδεχομένως προβλήματα εξυπηρέτησης πελατών και δημιουργίας προσδοκιών, και της διαδικασίας εξέτασης του ελλείμματος ΦΠΑ από ποιοτική άποψη και όχι μόνο από ποσοτική.

Κατά τη διάρκεια του σεμιναρίου κατέστη σαφές ότι τα κράτη μέλη είχαν διαφορετικές απόψεις σχετικά με τη χρησιμότητα της εκτίμησης του μεγέθους του ελλείμματος ΦΠΑ. Όσον αφορά την ίδια τη διαδικασία εκτίμησης, υπήρξαν επίσης πολλές προσεγγίσεις, ορισμένες εκ των οποίων έθεσαν μεγαλύτερη έμφαση στον ποσοτικό προσδιορισμό του ελλείμματος και στην ανάγκη τυποποιημένης μεθόδου υπολογισμού. Ωστόσο, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι μετά τον ποσοτικό προσδιορισμό του ελλείμματος, ελάχιστα πράγματα μπορεί να κάνουν τα κράτη μέλη με τα στοιχεία αυτά. Η απλή γνώση του μεγέθους του ελλείμματος δεν μπορεί από μόνη της να επανορθώσει την κατάσταση.

Πρέπει λοιπόν να γίνει ποιοτική ανάλυση του ελλείμματος ΦΠΑ βάσει τεχνικών για τον προσδιορισμό των οικονομικών παραγόντων που συμβάλλουν στη δημιουργία του ελλείμματος ΦΠΑ, ώστε να μειωθεί ο αριθμός των επιχειρηματιών που δεν εκπληρώνουν πλήρως τις υποχρεώσεις τους. Πρέπει να μελετηθούν και να οριστούν οι ιδιαιτερότητες κάθε τυπολογίας επιχειρηματιών που ευθύνονται για τα ελλείμματα αυτά, ώστε στη συνέχεια να καταστεί δυνατός ο σχεδιασμός και η εφαρμογή μεθόδων και εφεξής η ορθή τήρηση των νομικών διατάξεων – που αφορά ένα φάσμα θεμάτων που κυμαίνεται από εστιασμένες ενέργειες εθελοντικής συμμόρφωσης μέχρι την άσκηση ποινικής δίωξης.

Όπως δείχνει η παρούσα συνοπτική έκθεση, το πρόβλημα αυτό συζητήθηκε λεπτομερώς κατά τη διάρκεια του σεμιναρίου, χωρίς όμως να επιτευχθεί συναίνεση: τα ενδιαφερόμενα μέρη, μολονότι αναγνώρισαν τη σημασία του προβλήματος, δεν έλαβαν ομόφωνη απόφαση για την επιλογή των διορθωτικών μέτρων.

3.3. Αξιολόγηση

Στην πέμπτη έκθεση βάσει του άρθρου 12, η Επιτροπή τόνισε τη σημασία που έχει η ορθή αξιολόγηση από τα κράτη μέλη της λειτουργίας των δραστηριοτήτων που εφαρμόζουν για

---

[4] - εκτός από διάφορες απαιτούμενες προσαρμογές και αντισταθμίσεις διότι ο νόμος ΦΠΑ παρέχει στα κράτη μέλη ορισμένες εναλλακτικές λύσεις και η βάση ΦΠΑ υπολογίζεται σαν να ήταν ο νόμος απόλυτα εναρμονισμένος.

την είσπραξη του ΦΠΑ, διότι διαπιστώθηκε ότι φορολογικές διοικητικές υπηρεσίες των κρατών μελών δεν έδωσαν στην αξιολόγηση την προσοχή που της αξίζει.

Η αξιολόγηση απέκτησε τώρα μεγαλύτερη σημασία λόγω της αποκέντρωσης της διαχείρισης και άλλων καθηκόντων, καθώς και της μεγαλύτερης σημασίας που αποδίδεται στην αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα και ποιότητα της υπηρεσίας. Η τάση αυτή τονίστηκε ακόμη περισσότερο λόγω των δημοσιονομικών περικοπών ή της πιο συστηματικής εξέτασης του τρόπου με τον οποίον δαπανώνται οι χορηγούμενοι πόροι.

Η κατάλληλη αξιολόγηση περιλαμβάνει ανάλυση της κατάστασης πριν και μετά την εφαρμογή των εν λόγω ενεργειών και χρησιμοποιεί δείκτες για την περιοδική παρακολούθηση της προόδου που σημειώνεται.

Από τις συζητήσεις στο πλαίσιο του σεμιναρίου προέκυψε ότι η διάκριση μεταξύ των εννοιών παρακολούθησης και αξιολόγησης δεν ήταν εντελώς σαφής για πολλά κράτη μέλη. Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι και οι δύο έννοιες χρειάζονται για τη βελτίωση της απόδοσης και για να εξασφαλιστεί «η λήψη κατάλληλων μέτρων με τον κατάλληλο τρόπο». Ωστόσο, είναι προφανές ότι, κατά τη χάραξη και τη βελτίωση της πολιτικής και της στρατηγικής τους στον τομέα ελέγχου του ΦΠΑ, όλα τα κράτη μέλη δεν απέδωσαν την ίδια αξία στις τεχνικές αξιολόγησης.

4. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

4.1. Πλαίσιο και στόχοι

Ο κανονισμός 1553/89, σχετικά με το καθεστώς είσπραξης των ιδίων πόρων που προέρχονται από το φόρο επί της προστιθεμένης αξίας, επιβάλλει στην Επιτροπή να υποβάλει έκθεση στην αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή ανά τριετία. Οι εκθέσεις συντάσσονται βάσει των πληροφοριών που παρέχουν τα κράτη μέλη. Οι διατάξεις του κανονισμού προβλέπουν ότι οι εκθέσεις πρέπει να εστιάζονται στις διαδικασίες που χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη για την εγγραφή σε μητρώα των υποκειμένων στο φόρο, τον υπολογισμό και την είσπραξη του οφειλόμενου ΦΠΑ καθώς και στα συστήματα ελέγχου και επαλήθευσης που διαθέτουν.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι μολονότι υπάρχουν ομοιόμορφες διαδικασίες για τον υπολογισμό του ποσού (της βάσης ΦΠΑ) από το οποίο προκύπτουν οι πόροι που πρέπει να αποδοθούν στην Επιτροπή, τα κράτη μέλη έχουν μεγαλύτερο περιθώριο ελιγμών[5] όσον αφορά τον καθορισμό των ορίων και των διαδικασιών καταχώρισης, των φορολογικών συντελεστών και συστημάτων ελέγχου. Επομένως, δεν πρόκειται για έναν τομέα στον οποίον εφαρμόζεται μια μόνο σωστή μέθοδος και οπωσδήποτε δεν υπάρχει «καμία ενιαία λύση» που να ταιριάζει σε όλες τις περιπτώσεις.

Ωστόσο, αναγνωρίζοντας τα όρια αυτά, στις προηγούμενες εκθέσεις η Επιτροπή διατύπωσε διάφορες συστάσεις με σκοπό τη βελτίωση των μεθόδων εργασίας των κρατών μελών. Αντικείμενο της παρούσας έκθεσης είναι να αξιολογήσει εάν οι προηγούμενες εκθέσεις και οι σχετικές συστάσεις αποτέλεσαν όντως κίνητρα αλλαγής.

4.2. Δείκτες επιτυχίας

Επισημάνθηκαν δύο πιθανοί δείκτες που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη μέτρηση της επιτυχίας των εκθέσεων. Τα πιο θετικά σχόλια συνίστανται σε στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι οι εκθέσεις έδωσαν το έναυσμα για συζητήσεις στο πλαίσιο της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής, οι οποίες με τη σειρά τους οδήγησαν σε βελτιώσεις στον τρόπο διαχείρισης και είσπραξης του ΦΠΑ. Δεν βρέθηκαν τέτοια στοιχεία.

Επίσης ζητήθηκε από τα κράτη μέλη να υποδείξουν τις πρωτοβουλίες που έλαβαν για την εφαρμογή των συστάσεων. Μετά τη δημοσίευση της τελευταίας έκθεσης το 2005, η Επιτροπή άρχισε να προετοιμάζει το έδαφος για την παρούσα έκθεση με τη διοργάνωση σεμιναρίου στο οποίο ζητήθηκε από όλα τα κράτη μέλη να εξετάσουν τα θέματα ευρύτερου προβληματισμού που οδήγησαν στις προηγούμενες συστάσεις. Η πρωτοβουλία αυτή αναμενόταν να κινητοποιήσει τα κράτη μέλη να αναλύσουν και να αξιολογήσουν τον βαθμό στον οποίο είχαν εφαρμόσει κάθε συνιστώμενη ενέργεια ή, εάν δεν το είχαν κάνει, να προσδιορίσουν τους λόγους και τις εναλλακτικές λύσεις που επέλεξαν. Τα αποτελέσματα της δραστηριότητας αυτής συγκεντρώθηκαν στα ερωτηματολόγια που αφορούν την παρούσα έκθεση.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα που περιγράφονται στο κεφάλαιο 2 και στο παράρτημα, η ρεαλιστική και σκοπίμως αυστηρή αξιολόγηση της προόδου του επιτεύχθηκε βάσει των συστάσεων που διατυπώθηκαν στις πέντε προηγούμενες εκθέσεις παρέχει ελάχιστα στοιχεία για την εξαγωγή ικανοποιητικών συμπερασμάτων. Η αξιολόγηση επιβεβαίωσε την

---

[5] Εντός των ορίων της οδηγίας ΦΠΑ – οδηγία 2006/112/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας, ΕΕ L 347 της 11.12.2006. Οδηγία όπως τροποποιήθηκε τελευταία με την οδηγία 2008/8/ΕΚ του Συμβουλίου της 12ης Φεβρουαρίου 2008, ΕΕ L 44 της 20.2.2008, σ. 11.

καταλληλότητα της πλειοψηφίας των συστάσεων και ότι τα κράτη μέλη έλαβαν ή λαμβάνουν μέτρα σε ανάλογα θέματα, αλλά δεν επιβεβαίωσε τον χαρακτήρα των συστάσεων αυτών ως έναυσμα δράσης.

4.3. Συνολική αξιολόγηση

Με βάση τις ισχύουσες πρακτικές στον τομέα του ιδίου πόρου ΦΠΑ, τίθεται το ερώτημα ποιος είναι ο πραγματικός σκοπός της κατάρτισης εκθέσεων βάσει του άρθρου 12. Ένα από τα επιχειρήματα που μπορούν να προβληθούν είναι ότι οι εκθέσεις, για να εκπληρώσουν έναν πραγματικά χρήσιμο σκοπό πρέπει να αποτελούν κίνητρα αλλαγής. Επίσης, αξίζει να αναφερθεί η άποψη των κρατών μελών ότι οι εκθέσεις αυτές μπορούν να συμβάλουν στην καταπολέμηση της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ.

Η παρούσα έκθεση περιγράφει τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν για να εκτιμηθεί ο βαθμός στον οποίον οι εκθέσεις συνέβαλαν στην εξασφάλιση θετικών αλλαγών ή στη βελτίωση των μεθόδων που χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη για τη διαχείριση του ΦΠΑ. Εξετάστηκε εάν οι προηγούμενες εκθέσεις που δημοσιεύθηκαν βάσει του άρθρου 12 είχαν καταλυτικό ρόλο προκαλώντας συζητήσεις στο επίπεδο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή του Συμβουλίου. Το αποτέλεσμα δεν ήταν θετικό, δεδομένου ότι οι εκθέσεις δεν προκάλεσαν καμία αντίδραση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Επίσης ζητήθηκε από τα κράτη μέλη να αναφέρουν τις δραστηριότητες που πραγματοποίησαν μετά τις εκθέσεις βάσει του άρθρου 12. Μολονότι υπήρξαν μερικές θετικές απαντήσεις, είναι δύσκολο να υποδειχθούν κάποιες ειδικές ενέργειες οι οποίες αδιαμφισβήτητα δεν θα είχαν πραγματοποιηθεί αν δεν είχε υποβληθεί έκθεση βάσει του άρθρου 12. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή προτίθεται να προτείνει συζήτηση μεταξύ των ενδιαφερομένων παραγόντων των κρατών μελών στο πλαίσιο της Συμβουλευτικής Επιτροπής Ιδίων Πόρων σχετικά με τα θέματα που καλύπτονται από το άρθρο 12 του κανονισμού 1553/89, με βάση τα συμπεράσματα που μπορούν να συναχθούν από την παρούσα έκθεση.