KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 11.11.2008
KOM(2008) 719 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Szóste sprawozdanie zgodne z art. 12 rozporządzenia (EWG, Euratom) nr 1553/89 o poborze podatku od wartości dodanej i procedurach kontrolnych

{SEC(2008) 2759}

SPIS TREŚCI

1. STRESZCZENIE ... 3
1. Rozdział 1: Wprowadzenie i zakres ... 4
1.1. Czym jest sprawozdanie zgodne z art. 12? ... 4
1.2. Na jakich źródłach informacji opierają się sprawozdania? ... 4
1.3. Poprzednie sprawozdania zgodne z art. 12 ... 4
1.4. Cel niniejszego sprawozdania ... 4
1.5. Zakres niniejszego sprawozdania ... 4
2. Rozdział 2: Działania następcze w zakresie zaleceń ... 5
2.1. Dlaczego należy wracać do poprzednich zaleceń ... 5
2.2. Gromadzenie dowodów ... 5
2.3. Analiza odpowiedzi ... 6
2.4. Wyniki ... 6
2.5. Ocena ... 7
3. Rozdział 3: Wnioski operacyjne płynące z seminarium ... 7
3.1. Wprowadzenie ... 7
3.2. Zmniejszenie ubytku dochodów z tytułu VAT ... 7
3.3. Ocena ... 8
4. Rozdział 4: Wnioski ... 10
4.1. Kontekst i cele ... 10
4.2. Wskaźniki powodzenia ... 10
4.3. Ocena ogólna ... 11

1. STRESZCZENIE

Niniejsze sprawozdanie jest szóstym z serii sprawozdań, jakie Komisja przedstawia co trzy lata władzy budżetowej na temat poboru podatku od wartości dodanej oraz procedur kontrolnych w państwach członkowskich. Poprzednie sprawozdania objęły wszystkie obszary tematyczne rozporządzenia 1553/89 i przedstawiały zalecenia mające na celu wprowadzenie usprawnień w większości tych obszarów. Niniejsze sprawozdanie różni się nieco od poprzednich; zawiera ono realistyczne spojrzenie na rezultaty poprzednich pięciu sprawozdań, stanowiąc próbę oceny skuteczności procesów sprawozdawczych.

We wcześniejszych sprawozdaniach podjęto kwestię celu leżącego u podstaw sprawozdań zgodnych z art. 12. Chociaż istnieją szczegółowe jednolite procedury obliczania kwoty (podstawy podatku VAT), z której wylicza się sumę przeznaczoną na zasoby własne Komisji z tytułu podatku VAT, kwotą wyjściową w tym procesie jest kwota z podatku VAT, którą państwa członkowskie rzeczywiście pobierają. W kontekście kontroli zasobów własnych Komisja sprawdza dokładność obliczeń państw członkowskich, ale nie przeprowadza kontroli w zakresie działań państw członkowskich związanych z zarządzaniem podatkiem VAT oraz kontrolą i poborem tego podatku. Informacje zawarte w sprawozdaniach są dostarczane przez państwa członkowskie, zazwyczaj w formie kwestionariusza. Rozwiązania i procedury istniejące w państwach członkowskich mogą się bardzo różnić, gdyż w tej dziedzinie nie ma jednej poprawnej metody i z pewnością nie ma rozwiązań sprawdzających się we wszystkich przypadkach.

Komisja uważa, że sprawozdania zgodne z art. 12 powinny być siłą napędową zmian. Zmian tych można dokonać, wszczynając debatę w Parlamencie Europejskim i w Radzie lub uruchamiając zmiany w państwach członkowskich w wyniku zaleceń zawartych w sprawozdaniach. Niniejsze sprawozdanie stanowi podsumowanie ustaleń dotyczących skuteczności procesu sprawozdawczego mierzonej w oparciu o te dwa kryteria.

Wyniki nie są zachęcające. Żadne poprzednie sprawozdanie nie wywołało widocznej reakcji Parlamentu Europejskiego czy Rady, a tym bardziej nie doprowadziło do debaty. Badanie przeprowadzone we wszystkich państwach członkowskich odnośnie do ich działań podjętych w związku ze sprawozdaniami zgodnymi z art. 12 nie dostarczyło znaczących ani przekonujących dowodów, które potwierdzałyby realizację jakichkolwiek konkretnych działań w wyniku sprawozdań.

Brak reakcji ze strony władzy budżetowej zdecydowanie podaje w wątpliwość istnienie jakiegokolwiek ciągłego wymogu uzasadniającego sporządzanie sprawozdań, poza zwykłym wypełnieniem obowiązku wynikającego z rozporządzenia. Komisja dysponuje szeregiem innych możliwości zwiększenia poboru podatku VAT i przyczyniania się do ograniczenia nadużyć związanych z VAT. Niemniej jednak Komisja uważa za istotne, by debata na temat kontroli i poboru podatku VAT oraz zarządzania nim nadal odbywała się na wszystkich ważnych szczeblach. Komisja nadal będzie więc stosować rozwiązania zawarte w art. 12, by pobudzać do refleksji oraz skłaniać państwa członkowskie do zmian, zapewniając pole do dyskusji oraz wymiany poglądów i dzielenia się doświadczeniami w dziedzinie podatku VAT między państwami członkowskimi, jak również między państwami członkowskimi a Komisją.

1. ROZDZIAŁ 1: WPROWADZENIE I ZAKRES

1.1. Czym jest sprawozdanie zgodne z art. 12?

Art. 12 rozporządzenia 1553/89[1] nakłada na Komisję obowiązek przedkładania co trzy lata władzy budżetowej (Parlamentowi Europejskiemu i Radzie) sprawozdania na temat procedur stosowanych przez państwa członkowskie przy rejestracji podatników oraz przy ustalaniu i poborze podatku VAT, jak również na temat zasad i rezultatów działania ich systemów kontroli w zakresie VAT. Sprawozdanie powinno także poddawać pod rozwagę możliwość usprawnienia procedur.

1.2. Na jakich źródłach informacji opierają się sprawozdania?

Informacje zawarte w sprawozdaniach są dostarczane przez państwa członkowskie. Stosowaną zwykle metodą gromadzenia danych jest sporządzanie i wydawanie kwestionariuszy odnoszących się do konkretnych obszarów związanych z administracją VAT i procedurami poboru VAT. Sprawozdanie sporządza się na podstawie zebranych odpowiedzi. Do celów piątego sprawozdania (opublikowanego na początku 2005 r.) podejście to uzupełniono o wizyty we wszystkich ówczesnych państwach członkowskich w celu wyjaśnienia oraz rozwinięcia odpowiedzi udzielonych w kwestionariuszu. Poza odpowiedziami na specjalnie opracowany kwestionariusz sprawozdanie zawiera ustalenia poczynione podczas seminarium zorganizowanego przez Komisję w 2006 r. z udziałem państw członkowskich[2].

1.3. Poprzednie sprawozdania zgodne z art. 12

Niniejsze sprawozdanie jest szóstym z kolei[3]. Poprzednie sprawozdania objęły wszystkie obszary tematyczne rozporządzenia 1553/89 i zawierały zalecenia mające na celu wprowadzenie usprawnień w większości tych obszarów.

1.4. Cel niniejszego sprawozdania

Celowość takiego sprawozdania można by właściwie kwestionować, skoro art. 3 tego rozporządzenia wyraźnie stanowi, że podstawę środków z tytułu podatku VAT oblicza się w oparciu o łączne przychody z VAT netto rzeczywiście uzyskane przez państwo członkowskie w danym roku. Zatwierdziwszy odpowiednie przepisy wykonawcze, Rada przyjęła stanowisko, że procedura sprawozdawcza przyczyni się do wzmocnienia środków mających na celu zwalczanie nadużyć finansowych. Dla Komisji sprawozdanie stanowi instrument publicznego komentowania wydajności i skuteczności zarządzania podatkiem VAT przez państwa członkowskie oraz powinno być siłą napędową zmian. Sprawozdania przyczyniają się także do wymiany najlepszych praktyk i odzwierciedlają troskę o równe traktowanie państw członkowskich w odniesieniu do ich składek do budżetu Wspólnoty.

1.5. Zakres niniejszego sprawozdania

Sprawozdanie obejmuje okres od 2003 r. do 2006 r. i porusza dwie główne kwestie. Pierwsza z nich dotyczy realistycznej oceny rezultatów osiągniętych w następstwie zaleceń zawartych

---

1 Rozporządzenie Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 z dnia 29 maja 1989 r. (Dz.U. L155 z 7.6.89) w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej.

2 Seminarium odbyło się w Tallinie w Estonii, w dniach 11-13 października 2006 r. w ramach wspólnotowego programu współpracy administracyjnej administracji podatkowych oraz ich urzędników – Fiscalis 2007.

3 Piąte sprawozdanie: COM/2004/0855 wersja ostateczna + załącznik SEC (2004) 1721.
Czwarte sprawozdanie: COM/00/0028 wersja ostateczna.
Trzecie sprawozdanie: COM/98/0490 wersja ostateczna.
Drugie sprawozdanie: COM/95/354 wersja ostateczna.
Pierwsze sprawozdanie: SEC(92) 280 wersja ostateczna.

w poprzednich pięciu sprawozdaniach. Druga kwestia wiąże się z wykorzystaniem prac seminarium zorganizowanego przez Komisję w 2006 r., czyli rok po publikacji piątego sprawozdania. Seminarium pokazało, że dobrowolne podporządkowanie się przepisom oraz stosowanie i znaczenie oceny - stanowiące główne tematy leżące u podstaw zaleceń w zakresie VAT - zostały bardzo odmiennie zinterpretowane przez różne administracje. Skorzystano więc z okazji przedstawienia wniosków sformułowanych na seminarium w Tallinie na temat dobrowolnego podporządkowania się przepisom i oceny.

2. ROZDZIAŁ 2: DZIAŁANIA NASTĘPCZE W ZAKRESIE ZALECEŃ

2.1. Dlaczego należy wracać do poprzednich zaleceń?

Jak wyjaśniono we wprowadzeniu, niniejsze sprawozdanie jest szóstym z serii sprawozdań, które Komisja przygotowała na podstawie informacji dostarczonych przez państwa członkowskie. Poprzednie sprawozdania zgodne z art. 12 przedłożone władzy budżetowej nie doprowadziły do żadnej debaty. Brak reakcji stawia pod znakiem zapytania skuteczność procesu sprawozdawczego. Same państwa członkowskie mogą jednak opierać się na ustaleniach zawartych w sprawozdaniach przy podejmowaniu działań usprawniających ich własne rozwiązania administracyjne. Po opublikowaniu piątego sprawozdania Komisja zorganizowała seminarium z zamiarem sprawdzenia, czy takie działania miały miejsce. Chociaż państwa członkowskie biorące udział w seminarium uznały je za sukces i chociaż z pewnością okazało się ono przydatnym sposobem nawiązania współpracy, wymiany najlepszych praktyk oraz wyjaśnienia podejmowanych inicjatyw innym państwom członkowskim, seminarium ostatecznie nie było najbardziej odpowiednim forum śledzenia postępów we wdrażaniu zaleceń. Częściowo przyczyny tej sytuacji można doszukiwać się w terminie organizacji seminarium - odbyło się ono krótko po rozszerzeniu UE o dziesięć nowych państw członkowskich, a więc około jedną trzecią uczestników seminarium stanowiły kraje, które były członkami UE zaledwie od dwóch lat i tym samym miały niewiele czasu, by podjąć działania w odpowiedzi na zalecenia.

Zalecenia posłużyły za podstawę planu seminarium oraz wpłynęły na jego treść. Sprawy najistotniejsze, czyli ustalenie stopnia postępów w realizacji działań niezbędnych do wdrożenia zaleceń lub zamiarów państw członkowskich związanych z podjęciem działań w tym zakresie, nie zostały jednak podjęte w sposób systematyczny na poziomie wszystkich państw członkowskich w odniesieniu do pełnego zakresu zaleceń. Poprzez powrót do tej kwestii w kolejnym sprawozdaniu i ponowne zastosowanie podejścia opartego na kwestionariuszu możliwe byłoby wykorzystanie wyników dyskusji prowadzonych podczas seminarium, które pozwoliły na przypomnienie zaleceń wszystkim państwom członkowskim lub zapoznanie ich z tymi zaleceniami. Komisja tym samym zyskałaby dowody stanowiące podstawę do realistycznej oceny stopnia usprawnień zainicjowanych w wyniku zaleceń i określiłaby w jakim stopniu sprawozdania stanowiły siłę napędową w procesie wprowadzania zmian.

2.2. Gromadzenie dowodów

Kwestionariusz opracowano w celu zgromadzenia informacji potrzebnych do sporządzenia niniejszego sprawozdania w oparciu o wyciąg z zaleceń zawartych w poprzednich sprawozdaniach. Wyciąg ten, początkowo sporządzony na potrzeby seminarium, zawiera jedenaście pozycji. Niektóre z nich są konkretne, inne bardziej abstrakcyjne. Ich pełny wykaz znajduje się w załączniku do niniejszego sprawozdania, a najważniejsze obszary są następujące: usprawnianie procedury dobrowolnego podporządkowania się przepisom wraz z odzyskiwaniem i windykacją, wykorzystywanie technologii informatycznych, informacja zwrotna i inne rozwiązania w zakresie oceny oraz ulepszenie zapisów i przepływu informacji.

W kwestionariuszu zwrócono się do państw członkowskich o:

- opisanie wszelkich zmian związanych z jedenastoma zaleceniami, które nastąpiły od początku 2003 r.,
- stwierdzenie, czy dokonano oceny skutków tych zmian,
- w przypadkach, w których nie podjęto żadnych działań, wyjaśnienie przyczyn takiego stanu rzeczy,
- przedstawienie zarysu alternatywnych działań podjętych w celu zaradzenia potencjalnym niedociągnięciom w obszarach objętych zaleceniami oraz uzyskanych wyników.

2.3. Analiza odpowiedzi

Wszystkie państwa członkowskie udzieliły odpowiedzi na kwestionariusz. Dokonano zestawienia tych odpowiedzi i w odniesieniu do poszczególnych zaleceń przeprowadzono analizę pod kątem podjętych działań, ewentualnego sposobu oceny ich skuteczności oraz, w odpowiednich przypadkach, przyczyn braku działań. Analiza nastręczała trudności, ponieważ państwa członkowskie nie zawsze udzielały konkretnych odpowiedzi. Większość państw członkowskich opisała systemy funkcjonujące w obszarze objętym zaleceniami. Znacznie rzadziej dostarczały jednak informacji w oparciu o harmonogram działań i prawie wcale nie wskazały na innowacje wprowadzone w odniesieniu do konkretnych zaleceń.

Jeszcze trudniejsza okazała się analiza drugiej kwestii, a mianowicie odpowiedzi na pytanie, czy poszczególne działania zostały poddane ocenie. Tylko kilka państw dostarczyło odpowiedzi wykraczających poza ogólne stwierdzenia. Rzadko przedstawiano również powody niepodjęcia żadnych działań lub alternatywnych wyborów (ostatnie dwa pytania).

2.4. Wyniki

Sporządzono i załączono do niniejszego sprawozdania tabelę przedstawiającą wszystkie jedenaście zaleceń wraz ze zwięzłym opisem odpowiedzi państw członkowskich i krótką oceną postępów we wdrażaniu zaleceń.

Całościowe spojrzenie na osiągnięte wyniki pozwala stwierdzić, że wstępne rezultaty wyglądają pozytywnie. Prawie wszystkie państwa członkowskie wykazały pewną aktywność w obszarach pokrywających się z obszarami określonymi w zaleceniach. Wystąpiły jednak pewne wyjątki, jeśli chodzi o wykorzystanie planów kontroli VAT i znaczenie oceny ryzyka na poziomie centralnym. W tych dwóch obszarach znaczna liczba państw członkowskich przedstawiła poglądy odmienne od tych, które zawarto w zaleceniach. Przykładowo pewna grupa państw członkowskich była przekonana, że plany kontroli VAT powinny raczej zostać włączone do planów kontroli innych podatków, niż stanowić odrębne elementy. Taka odpowiedź jest możliwa do przyjęcia w przypadku innego tematu omawianego w poprzednich sprawozdaniach zgodnych z art. 12, a mianowicie korzyści płynących z włączenia VAT do zadań jednego, dużego działu pobierającego dochody zamiast tworzenia dla niego oddzielnej struktury. Podobnie niektóre państwa członkowskie wyraziły niezachwiane przekonanie, że preferowanym modelem jest ocena ryzyka na poziomie lokalnym, chociaż poziom centralny powinien być informowany na bieżąco. Trzecim obszarem, w którym odnotowano małą aktywność, jest ocena wyników pojedynczych urzędników. W tym przypadku większość państw członkowskich opisywała po prostu proces oceny stosowany w związku z planowaniem przebiegu kariery i zasobami ludzkimi. Tylko jedno państwo członkowskie przedstawiło dodatkowe elementy oceny odnoszące się w sposób szczególny do skuteczności lub niepowodzenia działań związanych z kontrolą VAT.

Ustalono, że niewiele państw członkowskich odniosło swoje działania do okresu rozpoczynającego się w 2003 r. (nie dotyczy to państw członkowskich, które później przystąpiły do UE). W rzeczywistości niektóre „stare" państwa członkowskie zauważyły, że określone działania zostały podjęte lub cele zostały osiągnięte jeszcze przed opracowaniem zaleceń zgodnych z art. 12.

Jeśli chodzi o odpowiedzi na kolejne pytania dotyczące wyników oceny skutków zmian lub podjętych działań, powodów braku działań lub uwag odnośnie do preferowanych działań alternatywnych, poza pojedynczymi przypadkami trudno było uzyskać jasną odpowiedź.

2.5. Ocena

Celem oceny było sprawdzenie, czy zalecenia zawarte w sprawozdaniach zgodnych z art. 12 stanowiły siłę napędową zmian. Nie znaleziono wielu dowodów potwierdzających, że miało to miejsce. Wyniki oceny potwierdziły, że zalecenia były zasadniczo zgodne z inicjatywami podjętymi lub podejmowanymi przez państwa członkowskie. Trudno było jednak doszukać się dowodów łączących w konkretny sposób działania państw członkowskich z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniach.

Następnie skupiono się na przedstawionych przez państwa członkowskie wynikach działań w zakresie oceny powodzenia ich inicjatyw. Stanowiłoby to główny wskaźnik wpływu i znaczenia procesu sprawozdawczego zgodnego z art. 12 ze względu na to, jak podkreślono ten aspekt w kwestionariuszu oraz jakie znaczenie przypisywano temu procesowi podczas seminarium w 2006 r. Rezultaty tej części oceny rozczarowują, ponieważ prawie żadne państwo członkowskie nie sformułowało uwag na temat jakiejkolwiek oceny lub trwających procesów pomiarowych lub przeglądowych.

3. ROZDZIAŁ 3: WNIOSKI OPERACYJNE PŁYNĄCE Z SEMINARIUM

3.1. Wprowadzenie

Program seminarium obejmował różne prezentacje przedstawione przez administracje krajowe i ekspertów zewnętrznych, a także warsztaty i dyskusję panelową.

Seminarium przygotowano raczej z myślą o urzędnikach pracujących na strategicznych szczeblach w uczestniczących krajach niż o urzędnikach zajmujących się zasobami własnymi z tytułu VAT. Grupę docelową seminarium stanowiły osoby odpowiedzialne za wyznaczanie ogólnych kierunków kontroli VAT, tworzenie polityki kontroli oraz ocenę kontroli, poboru i windykacji podatku VAT.

Seminarium zorganizowane przez Komisję było dobrą okazją do poddania pod dyskusję istotnych tematów sprawozdania zgodnego z art. 12, wymiany pomysłów i podzielenia się doświadczeniami. Inicjatywa Komisji została doceniona przez kraje uczestniczące w seminarium, niezależnie od daty ich przystąpienia do UE.

Skupiono się nie tylko na działaniach pokontrolnych związanych z poprzednimi zaleceniami, lecz również na aspektach jakościowych ubytku dochodów z tytułu VAT w powiązaniu z dobrowolnym podporządkowaniem się, a także na roli cyklicznej oceny w nowoczesnej administracji.

3.2. Ubytek dochodów z tytułu VAT

Ubytek dochodów z tytułu VAT to różnica między spodziewanymi lub przewidywanymi dochodami z tytułu VAT oraz dochodami rzeczywiście uzyskanymi. Ubytek dochodów z tytułu VAT powstaje głównie w konsekwencji utraty dochodów na skutek nadużyć finansowych, niewypłacalności, uchylania się od płacenia podatków lub unikania podatków.

Ściśle rzecz biorąc, może to wydawać się zaskakującym tematem seminarium dotyczącego zasobów własnych z tytułu VAT, ponieważ ustalenia w zakresie obliczania zasobów własnych z tytułu VAT celowo wykluczają ubytek dochodów w zakresie VAT. Punktem wyjścia obliczeń podstawy podatku VAT są dochody rzeczywiście uzyskane, a nie kwoty, które powinny być uzyskane[4]. Istnieje jednak ścisły związek między tworzeniem koncepcji środków mających na celu usprawnienie dobrowolnego podporządkowania się, które mogą obejmować obsługę klienta i kwestię oczekiwanych dochodów, a procesami raczej jakościowego niż ilościowego określania ubytku dochodów z tytułu VAT.

Podczas seminarium stało się jasne, że państwa członkowskie odmiennie rozumieją użyteczność szacowania wielkości ubytku dochodów z tytułu VAT. Przedstawiono także różne podejścia do procesu szacowania. Niektórzy przywiązywali większą wagę do oceny ilościowego określenia ubytku dochodów z tytułu VAT i do potrzeby standaryzacji metod obliczeniowych. Gdy jednak określi się już ilościowo ubytek dochodów z tytułu VAT, ta wnikliwa wiedza na niewiele się przyda państwom członkowskim. Sama znajomość wielkości ubytku dochodów z tytułu VAT nie przyniesie poprawy sytuacji.

W celu zmniejszenia liczby przedsiębiorców, którzy nie w pełni podporządkowują się przepisom, zasadniczą sprawą jest więc analiza jakościowa ubytku dochodów z tytułu VAT oparta na technice określania tych podmiotów gospodarczych, które przyczyniają się do ubytku dochodów z tytułu VAT. Należy więc zbadać i ustalić szczególne cechy każdego segmentu przedsiębiorców przyczyniających się do ubytku, a następnie opracować i zastosować prawidłowe metody podporządkowania się przepisom – od ukierunkowanych środków w zakresie dobrowolnego podporządkowania się do ściągania przestępstw w odniesieniu do danego segmentu.

Jak pokazuje to krótkie streszczenie, kwestię szczegółowo omówiono podczas seminarium, lecz konsensus nie został osiągnięty. Zainteresowane strony, choć dostrzegły wagę problemu, nie wskazały działań naprawczych, na które wszyscy mogliby się zgodzić.

3.3. Ocena

W piątym sprawozdaniu zgodnym z art. 12 Komisja podkreśliła znaczenie odpowiedniej oceny przez państwa członkowskie funkcjonowania poboru podatku VAT, ponieważ zauważono, że nie we wszystkich państwach członkowskich administracje podatkowe potraktowały tę ocenę z należytą uwagą.

Ocena zyskała na znaczeniu ze względu na decentralizację zarządzania i nowe zadania, a także ze względu na większe znaczenie przypisywane wydajności, skuteczności i jakości usług. Tendencję tę zaakcentowano jeszcze bardziej w obliczu cięć budżetowych i aktywniejszej kontroli wydatków dokonywanych z przydzielonych funduszy.

Właściwa ocena powinna obejmować ocenę sytuacji poprzedzającej wdrożenie określonych działań oraz następującej po ich wdrożeniu i powinna opierać się na wskaźnikach w celu monitorowania postępów między poszczególnymi okresami.

Podczas seminarium okazało się, że dla wielu państw członkowskich różnica między pojęciami monitorowania i oceny nie jest całkowicie jasna. Komisja uważa, że obydwa elementy są niezbędne do usprawnienia funkcjonowania i zapewnienia podejmowania właściwych działań we właściwy sposób. Widoczne było jednak, że nie wszystkie państwa

---

[4] - z zastrzeżeniem różnych wymaganych dostosowań i rekompensat, ponieważ przepisy prawa dotyczące VAT pozwalają państwom członkowskim na zastosowanie pewnych wariantów, a podstawę podatku VAT oblicza się tak, jakby prawo w tym zakresie było całkowicie zharmonizowane.

członkowskie przywiązują taką samą wagę do technik oceny podczas opracowywania i doskonalenia polityki i strategii kontroli VAT.

4. ROZDZIAŁ 4: WNIOSKI

4.1. Kontekst i cele

Rozporządzenie 1553/89 dotyczące procedur poboru zasobów własnych z tytułu podatku od wartości dodanej nakłada na Komisję obowiązek przedkładania sprawozdań władzy budżetowej co trzy lata. Sprawozdania powstają na podstawie informacji dostarczonych przez państwa członkowskie. Przepisy przewidują, że proces sprawozdawczy będzie skupiać się na procedurach stosowanych przez państwa członkowskie przy rejestracji podatników, obliczaniu oraz poborze należnego podatku VAT oraz na ich systemach kontroli i weryfikacji.

Należy zauważyć, że chociaż istnieją jednolite procedury dotyczące sposobu obliczania kwoty (podstawy VAT), z której wylicza się kwotę udostępnianą Komisji, państwa członkowskie mają dużo większą swobodę[5] w ustalaniu limitów i procedur rejestracji, stawek podatkowych i rozwiązań w zakresie kontroli. Tym samym w tej dziedzinie nie ma jednej poprawnej odpowiedzi i z pewnością nie jest prawdopodobne uzyskanie rozwiązań sprawdzających się we wszystkich przypadkach.

Uznając te ograniczenia, Komisja zawarła jednak w poprzednich sprawozdaniach różnorodne zalecenia mające na celu usprawnienie metod pracy w państwach członkowskich. Natomiast w niniejszym sprawozdaniu zbadano kwestię oceny, czy poprzednie sprawozdania i zawarte w nich zalecenia były siłą napędową zmian.

4.2. Wskaźniki powodzenia

Wskazano dwa potencjalne wskaźniki, które mogłyby zostać użyte do wymiernego określenia skuteczności sprawozdań. Najbardziej optymistyczną informacją zwrotną byłyby informacje potwierdzające, że sprawozdania spowodowały rozpoczęcie debaty przez władze budżetową, a z kolei debata ta doprowadziłaby do usprawnienia rozwiązań w zakresie zarządzania VAT i jego poboru. Nie znaleziono żadnych informacji potwierdzających tę tezę.

Oczekiwano także informacji zwrotnych z państw członkowskich na temat działań podjętych przez nie w celu wdrożenia zaleceń. Po publikacji ostatniego sprawozdania w 2005 r. Komisja rozpoczęła prace nad podstawami niniejszego sprawozdania poprzez zorganizowanie seminarium, na które zaproszono wszystkie państwa członkowskie. Podczas seminarium rozważano wiele kwestii, z których wypływały wcześniejsze zalecenia. Zamiarem Komisji było skłonienie państw członkowskich do analizy i oceny sposobów wdrażania zalecanych działań, a w przypadku braku ich wdrożenia, do podania powodów tego stanu rzeczy lub wskazania podjętych alternatywnych kroków. Owoce tych działań miały następnie zostać zebrane w kwestionariuszu przygotowanym na potrzeby niniejszego sprawozdania.

Jak wskazują wyniki opisane w rozdziale 2 i w załączniku, realistyczna i celowo surowa ocena osiągnięć wynikających z zaleceń zawartych w poprzednich pięciu sprawozdaniach nie dostarcza dowodów, które stanowiłyby podstawę pozytywnej opinii. Ocena potwierdza, że większość zaleceń było trafnych i że państwa członkowskie podjęły lub podejmują działania w podobnych dziedzinach, ale nie dowodzi, że same zalecenia były powodem działań.

---

[5] W ramach ograniczeń wynikających z dyrektywy o podatku VAT (dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 347 z 11.12.2006, zmieniona dyrektywą Rady 2008/8/WE z dnia 12 lutego 2008 r., Dz.U. L44 z 20.2.2008, str. 11).

4.3. Ocena ogólna

W świetle ustaleń związanych z zasobami własnymi z tytułu VAT należy określić, jaki jest cel leżący u podstaw opracowywania sprawozdań zgodnych z art. 12. Można argumentować, że rzeczywista celowość sprawozdań zależy od tego, czy pełnią one rolę siły napędowej zmian. Warto również odnotować pogląd państw członkowskich, że sprawozdania mogą przyczynić się do zwalczania nadużyć finansowych związanych z podatkiem VAT.

Niniejsze sprawozdanie stanowi opis próby podjętej w celu wymiernego określenia wkładu sprawozdań w zapewnienie korzystnych zmian i doskonalenie metod zarządzania podatkiem VAT stosowanych przez państwa członkowskie. Zbadano między innymi, czy poprzednie sprawozdania zgodne z art. 12 były katalizatorami inicjującymi debatę w Parlamencie Europejskim lub Radzie. Ponieważ sprawozdania nie wywołały żadnych reakcji ze strony Parlamentu Europejskiego lub Rady, nie można mówić o ich skuteczności w tym kontekście. Państwa członkowskie zapytano także o działania, które podjęły w związku ze sprawozdaniami zgodnymi z art. 12. Chociaż w informacji zwrotnej można znaleźć pewne pozytywne aspekty, trudno byłoby wskazać na konkretne działania, które niezaprzeczalnie nie miałyby miejsca, gdyby nie istniały sprawozdania zgodne z art. 12. Komisja zainicjuje więc dyskusję między odpowiednimi podmiotami z państw członkowskich na forum Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych. Dyskusja będzie dotyczyć spraw poruszanych na podstawie art. 12 rozporządzenia 1553/89, włącznie z wnioskami, które można wyciągnąć z niniejszego sprawozdania.