

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент относно данъчни ставки по ДДС, различни от стандартните данъчни ставки по ДДС“

COM(2007) 380 окончателен — SEC(2007) 910

(2008/C 211/18)

На 5 юли 2007 г. Комисията реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент относно данъчните ставки по ДДС, различни от стандартните данъчни ставки по ДДС“.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 28 март 2008 г. (докладчик: г-н BURANI).

На 444-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 април 2008 г. (заседание от 22 април 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 112 гласа „за“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства инициативата на Комисията да постави основата на политически дебят в ЕП и Съвета, чрез който да се открийт общоприетите принципи относно предоставянето на дерогации от режима за ДДС. Тъй като става въпрос за процес със силно политическо измерение, крайният срок на приемането на новите правила, определен за края на 2010 г., е напълно реалистичен.

1.2 Първоначалната цел на приемане на режима за ДДС беше създаването на условия за **данъчна хармонизация**, която да позволи доброто функциониране на вътрешния пазар: въпреки това, междувременно извършените многобройни промени и най-вече освобождаванията и дерогациите **оказаха обратен ефект** и опитите за уеднаквяване на дерогациите трябва да се считат като възможно най-доброто, което може да се направи при настоящите условия.

1.3 Във всяка държава-членка дерогациите се прилагат въз основа на данъчни критерии, определени в зависимост от **социални и политически интереси**; допускат се в случай, че няма да оказват трансгранично влияние или когато отговарят на затвърдени критерии на политиката на Общността. От своя страна, ЕИСК смята, че дори когато отговарят на тези критерии, дерогациите трябва да се разглеждат главно — но не единствено — от гледна точка на техния принос към политика на **преразпределение на доходите**.

1.4 В хода на разискванията особено внимание би трябвало да се отдели на **местните услуги, които не могат да бъдат предоставяни от разстояние** и които по тази причина не оказват пряко влияние върху вътрешния пазар. Става въпрос за категория, включваща множество дейности, които заедно с безспорната икономическа и социална полза, която носят, притежават и **спорни аспекти** или могат да се разглеждат от различен ъгъл: занаятчийски дейности, ресторантьорство, обществени и частни услуги в здравеопазването, трудоемки дейности, които се извършват от неквалифицирани работници, книги и вестници.

1.5 ЕИСК привлича вниманието върху необходимостта да се хармонизира освобождаването от ДДС въз основа на критерий за диференциация на разходите между **групи с ниски и групи с по-високи доходи** — разграничение, което се прави трудно. Комитетът припомня обаче преди всичко, че освобождаванията трябва да се опират на **критерии за прозрачност** и трябва да

се вземе под внимание фактът, че **неточната или твърде обща нормативна уредба води до разходи за данъчната администрация и предприятията**, като в крайна сметка тези разходи се заплащат от крайните потребители.

1.6 Особено внимание трябва да се обърне на **преките субсидии като алтернатива на намалените ставки по ДДС** — решение, което Комисията насърчава, без обаче да изразява позиция. ЕИСК е на мнение, че тази алтернатива трябва да се разглежда особено предпазливо и да се приема изключително премерено и то само в случаи, в които изглежда невъзможно да се намери друго решение; при всички случаи субсидиите никога не би трябвало да приемат формата на държавни помощи.

2. Въведение

2.1 По своята същност режимът на ДДС се основава на сложна система; създадена през 1977 г. като „временен“ ⁽¹⁾ режим, той и до днес — 30 години по-късно — все още се нарича така. Във времето този режим претърпя множество изменения в резултат на адаптиране към временни или дълготрайни ситуации, съображения от политическо естество, развитие на вътрешния пазар или поради разширяването.

2.2 Комисията предприе необходимите действия за опростяване на работата на администрациите и на икономическите субекти чрез **Директивата за ДДС ⁽²⁾ от 2006 г.**, която внесе ред в законодателството и на практика представлява „единственият текст“ по тази тема. Основните принципи на тази нова директива са от 1977 г. и частично са преработени през 1992 г.: в общи линии, минималната стандартна ставка е 15 % ⁽³⁾ и начисляването на данъка най-често се прави в мястото на произход. Бяха предвидени обаче дерогации и изключения: стандартната ставка може да бъде намалена и облагането на някои стоки или услуги може да се извърши в местоназначението.

⁽¹⁾ Една „окончателна“ система логично би трябвало да предвижда данъчно облагане в местоназначението или по-точно казано в мястото на потребление. Някога, а все още и в днешно време, пречки от различен характер възпрепятстваха общото ѝ прилагане.

⁽²⁾ Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347 от 11.12.2006 г.).

⁽³⁾ Членове 96 и 97 от Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347 от 11.12.2006 г.); никога не е била фиксирана максимална ставка.

2.3 В зависимост от правилата държавите-членки могат да прилагат една или две намалени данъчни ставки, но само за стоките и услугите, изброени в приложението към Директивата за ДДС ⁽⁴⁾. Всички държави-членки, с изключение отчасти на Дания, се възползваха от тази възможност, но в различна степен и прилагайки я върху различни стоки и услуги, избрани измежду одобрените. Толкова различни подходи съвсем не допринасят за прилагането на принципите на координация, които са необходими за правилното функциониране на единния пазар. Комисията понастоящем предлага да се отправи „**покана за политически дебат**“ към **Съвета и Европейския парламент**, с участието на ЕИСК, от който се иска да изготви становище с цел постигане на съгласие между държавите-членки относно **ново структуриране на намалените данъчни ставки по ДДС**.

2.3.1 На практика това включва **преразглеждане на вътрешната структура** на вече предоставените специфични и преходни дерогации — първите на по-отдавна присъединилите се държави-членки, а преходните на групата на „новите“ държави-членки — като се изработи нова структура, съобразена с целите, съответстващи на логиката на вътрешния пазар. Това съвсем не е прост процес: ще трябва да се намери **баланс на обща основа** между всички политически, икономически и социални императиви, които с течение на времето се използваха за обосноваване на дерогациите и изключенията, прилагани от всяка държава-членка според специфичните ѝ изисквания. Комисията не си прави илюзии относно трудностите, съпътстващи този процес: всъщност тя предвижда, че процесът на консултации не ще може да доведе до **нова правна уредба преди края на 2010 г.**

2.4 Предварителният етап, който е необходим, за да може всички държави-членки да са равнопоставени по отношение на дерогациите, беше изпълнен с предложението за директива, която удължава действието на **временните дерогации, предоставени на новите държави-членки** ⁽⁵⁾, до 31 декември 2010 г. Основанието за приетото на 20 декември 2007 г. предложение са различните режими, които са в сила за дерогациите: държавите-членки, които са се присъединили по-отдавна, са облагодетелствани от дерогации без крайни срокове, докато сроковете за новите държави-членки изтекоха в края на 2007 г. Удължаването на срока, предоставено на новите държави-членки на 10.12.2007 г., поставя всички държави на равна нога поне до края на 2010 г. Комисията се надява, че до тази дата Съветът и Европейският парламент ще са постигнали съгласие по прилагането на **стабилен и единен режим на данъчните ставки по ДДС, различни от стандартните данъчни ставки**.

2.5 Със съобщението, предмет на настоящото становище, се цели да поставят **основите на „политически дебат“** в рамките на Европейския парламент и Съвета, който да е в състояние да определи **общоприети принципи**, които да позволят да се изготвят предложения за разпоредби и за които има голяма **вероятност да бъдат приети**. Имайки предвид опита от миналото и настоящето, Комисията с право е предпазлива в твърденията си и проявява реализъм относно решенията, които трябва да бъдат взети: тя изчаква получаването на сигнали. Затова в съобщението си Комисията се ограничава до балансирано представяне на цялата **полезна информация, необходима за задълбочена оценка**, като се ръководи от изпитаните принципи на единния пазар и на Лисабонската стратегия, но без да изразява окончателна позиция. ЕИСК счита, че тази инициатива е от

решаващо значение за бъдещето на вътрешния пазар в областта на данъчното облагане: това е уникален шанс, успехът на който ще зависи от чувството за отговорност и добрата воля на вземащите решения.

3. Съдържание на съобщението

3.1 В съобщението се обобщава едно **проучване на Copenaghen Economics**, в което по поръчка на Комисията и в изпълнение на мандата на Съвета и Европейския парламент беше направен анализ на въздействието на намалените данъчни ставки по ДДС и на съответните дерогации, с особен акцент върху **социалните аспекти** (разпределение на доходите) и върху **разходите** за системата. ЕИСК трябва да изрази особено задоволство от качеството на документа на Комисията, който тя е изготвила въз основа на проучването. В него няма нищо пренебрегнато, нито премълчано: налице са всички необходими елементи за провеждане на предстоящия дебат.

3.2 В уводната част Комисията определя целта си, а именно: „да осигури равни възможности за държавите-членки, както и повече прозрачност, съвместимост и преди всичко правилно функциониране на вътрешния пазар, например чрез намаляване на пречките за осъществяване на трансгранични икономически дейности и намаляване на разходите за приважване в съответствие с разпоредбите в областта на данъка върху добавената стойност“ ⁽⁶⁾.

3.3 По-конкретно и позовавайки се на проучването на *Copenaghen Economics*, Комисията изтъква, че от чисто икономическа гледна точка най-разумното решение би било въвеждането на **единна ставка по ДДС**: тя би довела до намаляване на разходите на администрациите и на предприятията за управление и — на теория — до намаляване на нарушаването на конкуренцията. Като при всяко негъвкаво правило, съществува риск обаче единната данъчна ставка да не бъде подходяща при всички обстоятелства и следователно е нужна известна степен на гъвкавост: това е принципът в основата на **намалените данъчни ставки**.

3.4 Прилагането на намалени данъчни ставки е продиктувано от **икономически критерии, но се определя и от социални и политически критерии**: пример за това са трудоемките услуги (особено извършваните от неквалифицирана работна ръка) и **услугите, предоставяни на местно ниво**, когато нямат **голямо влияние върху трансграничния трафик**. Тези критерии са продиктувани от идеята, че по-ниските данъчни ставки (и следователно по-умерените цени) биха повишили производителността и заетостта: гражданите биха се обръщали все по-често към професионалисти като по този начин се намалява практиката „направи си сам“ и освен това се влагат все по-малко средства в сивата икономика.

3.5 Пълният списък на стоките и услугите, които ползват намалени данъчни ставки (член 98 от Директивата за ДДС), се съдържа в приложение III към същата директива. Що се отнася до **трудоемките услуги**, те трябва да отговарят на три критерия (член 107): освен вече цитираните в предходния параграф, трябва да се включат и **услуги, които в голяма степен се предоставят директно на крайните потребители и местните услуги, които не създават нарушения на конкуренцията**. За „нормалните“ **стоки и услуги**, критериите не са толкова ясни,

⁽⁴⁾ Вж. членове 98-101 и приложение III към Директивата.

⁽⁵⁾ Предложение за директива COM(2007) 381 окончателен и становище CESE 1467/2007 относно Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно някои временни разпоредби, свързани със ставките по данъка върху добавената стойност (ОВ С 44 от 16 февруари 2008 г., стр. 120).

⁽⁶⁾ Съобщение COM(2007) 380 окончателен, глава „Въведение“.

но ако техният списък се разгледа внимателно, изпъкват присъщите им „социални“ характеристики: в действителност става въпрос за хранителни продукти, лекарства, вода, публикации, телевизионни услуги и т.н. Комитетът ще коментира по-късно тези аспекти (вж. параграф 4.12).

3.6 Комисията коментира един от аргументите, които често се използват в подкрепа на намалените данъчни ставки, а именно, че те биха съответствали на критерии за **по-голяма социална справедливост**, тъй като биха подобрили разпределението на доходите в полза на по-бедните слоеве от населението. В проучването, а както изглежда и от страна на Комисията, това мнение се споделя с някои **резерви**: намалените данъчни ставки имат реален разпределителен ефект, само ако частта от разходите, която е предназначена за „облагодетелствани“ стоки, е стабилна във времето и създава ситуация **на реално диференциране между групите с ниски доходи и останалите с по-високи доходи**. В съобщението се изтъква освен това, че съществуват съществени разлики между различните държави и че по-голямата или по-малката ефективност на намалените данъчни ставки зависи от по-голямата или по-малката разлика между доходите на социалните групи.

3.7 Друг немаловажен аспект е този, свързан с **разходите на системата**: данъчните ставки по ДДС, които са различни от стандартните водят до по-високи административни разходи за предприятията и за данъчните служби, особено когато тяхното прилагане се подлага на тълкуване, което почти винаги се прави.

3.8 Като цитира проучването, Комисията не поставя изрично под въпрос системата на намалените данъчни ставки, но се пита дали **алтернативни политически инструменти** не биха били по-подходящи за целите, които държавите-членки са си поставили. Като алтернатива или като една от алтернативите тя обаче изтъква **система за преки субсидии**, която би могла да постигне същите цели при по-ниски разходи. Тази система би могла да бъде създадена по такъв начин, че да се избягват негативните последици на равнище ЕС; тя би могла да гарантира повече прозрачност и да бъде по-изгодна за бюджетите на държавите-членки. Въпреки това се отбелязва, че преките субсидии може да се окажат не много изгодни за предприятията: в действителност тяхното отпускане може да се окаже произволно и временно, в зависимост от нуждите на държавния бюджет или от политическата ориентация в конкретния момент.

3.9 Комисията изглежда отдава съществено значение на тази последна възможност или съответно на *която и да е* алтернатива на системата за намалени данъчни ставки: в действителност **„тя препоръчва на държавите-членки да разглеждат внимателно всички налични възможности“**. Без явно да изразява позиция, тя отбелязва, че **„често инструменти, различни от прилагането на намалените ставки по ДДС са по-ефикасни и са свързани с по-малко разходи за държавния бюджет“**, което трябва да се отчита в процеса на вземане на решения.

4. Бележки и коментари

4.1 Комисията трябва да бъде поздравена за увереността и умереността в съобщението ѝ. За ЕИСК по-специално повод за особено задоволство е фактът, че **намира потвърждение за обосноваността на някои по-рано изразени позиции**, които

отново ще бъдат припомнени в настоящите коментари. На първо място и във връзка със споменатото в предходния параграф 2.9, Комитетът припомня, че вече изрази своето учудване по отношение на системата за дерогациите в становището си относно директивата за ДДС (⁷): тогава той изтъкна, че „изглежда не съществува воля [на държавите-членки] да преразгледат дерогациите ... с цел да ги премахнат“. Тази позиция сега е потвърдена и подкрепена от авторитетното проучване на *Copenhagen Economics* и изглежда се споделя и от Комисията. Въпреки това осъзнава се фактът, че **предложенията за алтернативни решения** засега ще останат само предложения, докато държавите-членки не отстъпят от сегашната си позиция.

4.2 Сам по себе си ДДС е сложен данък, с трудна процедура по прилагане, в значителна степен се избягва плащането му и **прилагането му е свързано с високи разходи** за държавите-членки и предприятията (⁸). Преди всичко обаче **с него не се постига първоначалната цел**, а именно **да се създаде окончателен режим за данъчно хармонизиране**. Освен това трябва да се отбележи, че данъчното хармонизиране не е самоцел, а е необходимо условие за **правилното функциониране на вътрешния пазар**. Във всеки случай, това бяха намеренията на създателите на системата, припомнени от Комисията в съобщението ѝ от м. януари 1993 г. Комитетът разглежда този последен документ като крайтъглен камък в историята на развитието на ДДС и със съжаление констатира, че не последва никакво продължение (освен приемането на минималната данъчна ставка в размер на 15 %) поради противопоставяне от страна на някои държави-членки. Днес ситуацията не е по-различна: опитът на Комисията да сложи ред поне в областта на изключенията със сигурност заслужава одобрение, но в същото време представлява доказателство за **неспособността да се направи повече по пътя на данъчното хармонизиране на равнище Общност**. Обективно Комисията не е отговорна за тази ситуация, както не са и държавите-членки, или поне не единствено те: **основният проблем е в самата структура на ДДС „като ограничен във временен режим“**, както ще бъде разяснено по-долу.

4.3 В крайна сметка трябва да се има предвид и още известно време да се приема, че ДДС, в сегашната му форма, за всяка държава-членка отговаря на чисто данъчни цели и че той е натоварен с политически и социални съображения, водещи до прилагането на намалени или по-високи от минималните данъчни ставки. Ето защо на равнище Общност хармонизацията е стремеж, който не намира фактическа реализация и разглеждащото тук съобщение представлява опит да се поправи частично тази ситуация, т.е. да се **хармонизира намалената ставка по ДДС поне за онези дейности, които имат трансгранично въздействие или отговарят на критерии, които вече са възприети в политиките на Общността**. От своя страна ЕИСК подчертава, че отговорните за вземане на решения лица, би трябвало винаги да имат предвид, че ако една от целите на намалената ставка по ДДС е да осъществява **переразпределение на доходите**, то това трябва да се осъществява **реално на практика**. С други думи, всяко намаление на данък трябва внимателно да бъде анализирано, за да се установи, че то **наистина** отговаря на социалните критерии и зад това не се

(⁷) Вж. становище на ЕИСК относно „Предложение за директива на Съвета във връзка с общата система за ДДС“ (переработено) (ОВ С 74 от 23.3.2005 г., стр. 21).

(⁸) Вж. в тази връзка становището на ЕИСК, в което се съдържат коментари относно „Предложението за директива на Съвета, която изменя Директива 77/388/ЕИО с цел облекчаване на задълженията в областта на данък добавена стойност“ и относно „Предложението за регламент на Съвета, който изменя регламент (ЕО) № 1798/2003 във връзка с въвеждането на възможността за административно сътрудничество в контекста на системата за „обслужване на едно гише“ и на процедурата за възстановяване на данък добавена стойност“ (ОВ С 267 от 27.10.2005 г., стр. 45).

крият други по-неприемливи цели. Трябва да се имат предвид и други изисквания: **опростяване на задълженията и прозрачност на правилата** — две изисквания, които улесняват дейността на предприятията, но от друга страна позволяват полесното и по-ефективното от гледна точка на разходите извършване на проверки от страна на данъчните власти.

4.4 Приложение III към Директивата за ДДС съдържа списък на 18-те категории, към които се прилага намалената данъчна ставка; всяка държава-членка има правото да избере измежду тези категории, да прилага изключенията в тях и да определи размера на намалението на данъка. В разглежданото съобщение държавите-членки се призовават да „разгледат различните заявления за други **допълнителни** намалени данъчни ставки и да определят нивото на нарушаване на конкуренцията, което би могло да последва от такова незадължително прилагане и да решат дали това нарушаване е приемливо“⁽⁹⁾. От общия контекст на съобщението това послание изглежда не може да се разглежда като призив за увеличаване на списъка на тези стоки и услуги, а точно обратното. Затова ЕИСК се обявява изрично срещу разширяването на категориите на стоки и услуги, за които да се прилагат намалените ставки: ако желанието е да се продължи — поне в идеалния случай на този етап — по пътя на хармонизирането, държавите-членки би трябвало по-скоро да съкращават, а не да увеличават списъка в приложение III.

4.5 Следователно линията, предприета от Комисията, е разбираема като цяло: забравяйки — или оставяйки настрана за още известно време — илюзията за един „окончателен“ режим, един от приоритетите е да се предостави по-голяма самостоятелност на държавите-членки при определяне на намалените данъчни ставки за **местните услуги, които не могат да бъдат предоставяни от разстояние**. Комисията изтъква, че тези услуги „не оказват влияние върху функционирането на вътрешния пазар“: не става въпрос толкова за прагматизъм, колкото за признаване на **политическите или социалните императиви, които са в основата на предоставяне на освобождавания**.

4.6 Освен това е необходимо да се анализират внимателно твърденията, които водят до лесни обобщения: ако данъчното облагане на местните дейности не влияе върху функционирането на вътрешния пазар, тогава **всяка стока или услуга, произведена или потребявана на местно равнище, би трябвало да бъде обект на данъчно облагане, определяно на местно ниво** — принцип, който изцяло би подкопал самите основи на Директивата за ДДС. Разбира се, Комисията няма намерение, нито да установява, нито да приема такъв принцип.

4.7 Разглеждайки по-подробно аспектите, припомнени от Комисията, коментар заслужава твърдението, според което прилагането на намалени данъчни ставки може да доведе до определени преимущества във внимателно подбрани сектори и по този начин да се увеличи **общата производителност** и следователно БВП. В тази категория попадат **услугите, предоставяни на местно ниво**: намаляването на ДДС би могло да накара потребителите да намалят и практиката „направи си сам“ и по този начин да отделят повече време на професионалните си задължения. Трябва обаче да се приеме действителността: „направи си сам“ е занимание за свободното време, която е полезна за семействата не само от социална, но и от икономическа гледна точка, и следователно трябва да се насърчава. От друга страна, възможно е намаляването на данъка да доведе до по-големи данъчни приходи, но единствено от дейността

„направи си сам“, които могат да бъдат заменени с дейността на предприятия, която се облага с данъци. Не се споменава обаче каква част ще бъде прехвърлена в сектора на недекларирания труд. Разбира се, сивата икономика или икономиката, която до известна степен се намира в сянка — както и укриването на данъци — няма да „излязат на светло“ само защото могат да се възползват от намалени ставки по ДДС. За тази цел са необходими твърде различни мерки.

4.8 Специално внимание е отделено на **ресторантьорските услуги**, които според Комисията се намират в недостатъчно изяснена, или по-точно казано в противоречива ситуация. От една страна се отбелязва, че те са предназначени предимно за вътрешно потребление, но от друга страна се признава, че те играят значителна роля в туристическите политики на определени държави и в граничните зони на всички държави. Постигането на съгласие по този въпрос няма да бъде лесно, както показва опитът от миналото: според Комитета по този особен въпрос ще бъде необходимо **да се вземе решение от чисто политически характер**. Всяко друго съображение, продиктувано от икономически или данъчни мотиви, носи риска дискусиите да продължат неопределено време: всеки ще отстоява позициите си с убедителни аргументи на вътрешната политика.

4.9 Отново в сферата на услугите, предоставяни на местно ниво, Комитетът обръща внимание също така и върху сектора, за който съществува риск да се превърне в обект на сериозен дебат, а именно този на **обществените и частните здравни услуги**, които вече могат да се възползват, при определени условия, от намалени данъчни ставки⁽¹⁰⁾. Отбелязва се нарастващата тенденция гражданите на някои държави-членки да се възползват от обществени медицински и хирургически услуги в други държави, които с право или не се смятат за по-ефикасни. Това явление няма почти нищо общо с данъчното облагане; по-подходящо е да се разгледа, по данъчни съображения, изборът да се прибягва в други страни до **услуги, предоставяни от частни клиники или специалисти**. Значителната разлика в тарифите, налагани в различните държави-членки, води, особено в определени области на здравеопазването, до отклоняване на националния пазар към други държави. Затова „местният“ характер на тези услуги е в процес на отслабване и по-скоро придобива, за определени услуги в определени страни, транснационално измерение. В тази област не е лесно да се направи разграничение, нито може да се обобщава: следователно рисковете от противоречия са големи.

4.9.1 Постигането на съгласие ще зависи от равновесието, което ще бъде намерено между различните и противоположни изисквания: от една страна, въз основа на очевидно социалния характер на здравеопазването, препоръчително би било тези услуги да бъдат включени сред услугите, за които се договаря намалена данъчна ставка; от друга страна, могат да възникнат проблеми, свързани с конкуренцията. При вземане на окончателното решение би трябвало да се има предвид правото на гражданите да се лекуват с възможно най-малка тежест за техния семеен бюджет; иначе казано, **интересите на гражданите/потребителите би трябвало да се считат за приоритетни спрямо принципите на конкуренцията**.

4.10 Прилагането на намалени ставки по ДДС в сферата на **трудоемките дейности, които се извършват от неквалифицирани работници** е противоречиво. В цитираното от Комисията проучване се отбелязва, че тази мярка може да доведе до

⁽⁹⁾ Вж. съобщение COM(2007) 380 окончателен, точка 3.3 „Императиви на вътрешния пазар“, параграф 2.

⁽¹⁰⁾ Точки 15 и 17 от приложение III към Директивата за ДДС.

постоянно нарастване на заетостта, но „вероятно в ограничена степен“, което сигурно е вярно. И в този случай намирането на решение изглежда трудно: тези сектори (строителство, пътно строителство, фирми за почистване, пазари и т.н.) отговарят на търсене, което като цяло не е еластично, и следователно намаляване на ДДС за тях би имало съвсем ограничено въздействие върху заетостта. От друга страна, в тези сектори наемането на неквалифицирана работна ръка „на черно“ е все по-често срещано явление. Намаляването на ДДС със сигурност би допринесло за намаляване на разходите на предприятията, но открит остава въпросът дали това ще доведе до намаляване на цените и до „реално“ нарастване на заетостта.

4.11 В по-общ план Комисията отбелязва, че намалените данъчни ставки са ефективни само, когато **делът на разходите за потребление на стоки или услуги е постоянен във времето и се различава съществено между групите с ниски доходи и тези с по-високи доходи**. Тези различия са по-съществени при **секторите „храни“, „облекло“ и „строителство“**: съществуват значителни различия в отделните държави. Но често **най-очевидните разлики** — и по-несправедливи от социална гледна точка — **се наблюдават в самите държави-членки**. ЕИСК обръща внимание върху факта, че в някои държави-членки се прилага **намалена данъчна ставка за определени категории**, без да се взема предвид факта, че в много от тези категории се съдържат продукти, предназначени за масово потребление, и други продукти, които определено представляват изключение и цените им понякога са многократно по-високи от тези на масовите. Отворен остава въпросът по какъв начин и според какви критерии да се облагат по различен начин стоките или услугите, които имат еднакво наименование, но фактически са предназначени, според цената и качеството им, за различни социални прослойки. Друг проблем е свързан с това как да се възприемат **трайни разграничения**, които не зависят от промени в модата, и как да се гарантира, че те се спазват, без да се налага въвеждането на скъпи и сложни мерки за контрол. На последно място остава да се разгледа проблемът с **измамите**, които са възможни във всички сфери, но главно в тук споменатите две области: стриктното и подробно категоризиране може да улесни измамите и тяхното контролиране съвсем не е лесно. ЕИСК привлича вниманието върху необходимостта да се приложат разграничителни критерии от социален характер: с други думи, намалените данъчни ставки би трябвало да допринесат за провеждането на социална политика за преразпределение на доходите или в случай че не е възможно прилагането на описаните в параграф 4.15 алтернативи за подкрепа на значителни социални програми. При всички случаи обаче, трябва да се гарантира прозрачността по отношение на собствените граждани и на гражданите на другите държави-членки.

4.11.1 Същата бележка може да се направи и по отношение на **книгите и вестниците**, които понякога се групират в една и съща категорията на публикации, които изпълняват социална функция заедно с други, които нямат никаква образователна стойност или са за забавление или, което е още по-лошо, са извън границите или на границата на закона или на приличието. Колкото и трудно да е правенето на разграничения, те изглеждат необходими и във всички случаи са оправдани за постигането на демократична прозрачност.

4.12 Накрая Комисията отбелязва, че многообразието от данъчни ставки води до **значителни разходи за предприятия и данъчните власти**: става въпрос за очевидна констатация. Комитетът би предпочел да се говори за **нарастване на разходите**, имайки предвид, че в областта на данъчното

облагане **ДДС сам по себе си е най-скъпият данък за прилагане и събиране**. Тази констатация вече беше подчертана от ЕИСК ⁽¹¹⁾ и тук тя се изтъква отново заедно с призова към държавите-членки да обявят какъв е **размерът на нетните приходи от ДДС за техния бюджет** след като се приспадна частта, предназначена за бюджета на Общността и разходите за управление, събиране, контрол и борба с измамите. Препоръчва се Комисията да отпрати точно в името на прозрачността, такъв призив, както и да **обмисли дали не е подходящо да се проучи алтернативна данъчна система** ⁽¹²⁾. Желателно е евентуалното преосмисляне на всички въпроси да се основава и на резултатите — които може да се окажат изненадващи — по отношение на **ползите за държавната хазна**: щом „истинските“ резултати станат известни, има вероятност и самите данъчни власти да поемат инициативата.

4.13 Все пак единственият (и второстепенен) въпрос на този етап е въпросът за „нарастване на разходите за предприятия и данъчните власти“, свързани с административните разходи и разходите за счетоводство, вследствие от прилагането и тълкуването на разпоредбите за дерогация от стандартите. Комитетът отбелязва, че **всяко нарастване на разходите за предприятия се прехвърля върху крайните потребители**, поради което е необходимо да се оцени, във всеки отделен случай, дали и в каква степен прилагането на намалена данъчна ставка действително е от полза за гражданите. Днес голяма част от многобройните случаи на съдебни спорове се дължи на класификациите, **които са формулирани твърде общо** и на произтичащите от това противоречиви интерпретации, намесата на консултанти, инспекции, обжалвания: следователно новите правила би трябвало да бъдат замислени и в съответствие с цената за тяхното приложение.

4.14 На този етап системата на намалените данъчни ставки, въпреки че е скъпа, е единствената приложима система. Имайки предвид обаче, че Комисията също я определя като „негъвкава и несъгласувана“ ⁽¹³⁾, Комитетът се надява, политическите дискусии между Съвета и Европейския парламент да доведат до съвместни решения, продиктувани със сигурност от **принципите на вътрешния пазар, като винаги се зачитат потребностите на**

⁽¹¹⁾ Разглеждането на този въпрос започна със становището на ЕИСК относно „Борбата с данъчните измами в единния пазар“ (ОВ С 268 от 19.9.2000 г., стр. 45) и няколко пъти след това, последният път със становището на ЕИСК относно „Предложението за директива на Съвета, която изменя директива 77/388/ЕИО с цел облекчаване на задълженията в областта на данък добавена стойност“ и относно „Предложението за регламент на Съвета, който изменя регламент (ЕО) № 1798/2003 във връзка с въвеждането на възможността за административно сътрудничество в контекста на системата за „обслужване на едно гише“ и на процедурата за възстановяване на данък добавена стойност“ (ОВ С 267 от 27.10.2005 г., стр. 45), естествено, без никакво решение на проблема.

⁽¹²⁾ И по този въпрос ЕИСК започна през 2000 г. да обръща внимание в становището, споменато в предходната бележка под линия, и продължи да го прави в няколко следващи становища. По този въпрос Комитетът изрази позиция в становището си относно „Обща система за данъка върху добавената стойност (преработена версия)“ (ОВ С 74 от 23 март 2005 г. стр. 21).

⁽¹³⁾ Вж. становището на ЕИСК относно Предложението за директива на Съвета, която изменя директива 77/388/ЕИО с цел облекчаване на задълженията в областта на данък добавена стойност и относно Предложението за регламент на Съвета, който изменя регламент (ЕО) № 1798/2003 във връзка с въвеждането на възможността за административно сътрудничество в контекста на системата за „обслужване на едно гише“ и на процедурата за възстановяване на данък добавена стойност (ОВ С 267 от 27.10.2005 г., стр. 45).

гражданите/потребителите, на предприятията и на данъчните администрации.

4.15 Във връзка с **алтернативните възможности** за намалените данъчни ставки, Комисията постави въпроса дали те не могат да бъдат заменени от **преки субсидии**, които са по-ефективен, по-прозрачен политически инструмент с по-малки разходи. Комитетът счита, че алтернативни решения от национален характер са едно възможно решение, в някои особени случаи и за определен срок, при условие, че се избягва вземането на мерки, които притежават характеристиките на държавна помощ. Затова всяко решение на национално равнище като алтернатива на дерогациите по ДДС би трябвало да се взема въз основа на критерии за прозрачност, имайки предвид факта, че

при всички случаи то би представлявало допълнително **отдалечаване от целите на единния пазар.**

4.16 Накрая, в допълнение към многобройните становища по този въпрос, Комитетът държи да отправи едно предложение, пропито със здрав разум и прозрачност: **да се премахне определението „временен“ за настоящия режим на ДДС.** Това определение, което все още се използва от 30 години насам и без изгледи в средносрочен план да стане окончателно, е подвеждащо и намалява доверието в правилата на ЕС. То потвърждава също така старата максима, въпреки че тя едва ли някога се е нуждала от потвърждение, че **„няма нищо по-постоянно от временното“.**

Брюксел, 22 април 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Стратегия за най-отдалечените региони: постижения и перспективи“

COM(2007) 507 окончателен

(2008/C 211/19)

На 21 септември 2007 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Стратегия за най-отдалечените региони: постижения и перспективи“.

Специализираната секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 28 март 2008 г. (Докладчик: г-н COUPEAU).

На 444-тата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 април 2008 г. (заседание от 22 април 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 128 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 Член 299, параграф 2 от Договора за Европейската общност признава спецификата на най-отдалечените региони (по-долу НОР), което позволява да се съхранят особеностите им и да се смекчат последиците от трудности, с които те се сблъскват.

1.2 Седемте най-отдалечени региони са испанската автономна област Канарски острови, португалските автономни области Мадейра и Азорските острови и четирите френски отвъдморски департамента Гваделупа, Френска Гвиана, Мартиника и Реюнион.

1.3 От 1989 г. тези региони се възползват от специална програма в подкрепа на мерките за социално-икономическото им развитие и сближаване с останалата част от Европейския съюз.

1.4 В съобщението си от 12 септември 2007 г. „Стратегия за най-отдалечените региони: постижения и перспективи“, Коми-

сията започна обществено допитване, за да събере вижданията на всички заинтересовани страни относно нейната политика за НОР по отношение на основните предизвикателства, с които НОР трябва да се справят през идните години. Настоящото становище на ЕИСК е в отговор на това допитване.

1.5 ЕИСК счита, че финансовите политики за НОР са дали някои положителни резултати, но остават за разрешаване структурните трудности. Затова ЕИСК счита, че в бъдеще тези политики трябва да бъдат засилени.

1.6 ЕИСК отбелязва, че за тези региони достъпът до територията и пазара на Европа е постоянна тема, поради отдалеченото им географско положение, островния им характер (с изключение на Френска Гвиана) и техните географски и структурни специфики.