



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 10.1.2005  
KOM(2004) 855 galutinis

**KOMISIJOS ATASKAITA TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI**

**Penktoji ataskaita pagal Reglamento (EEB, Euratomas) Nr. 1553/89 dėl galutinių  
vienodų nuosavų išteklių, kaupiamų iš pridėtinės vertės mokesčio, surinkimo priemonių  
12 straipsnį**

{SEK(2004)1721}

## TURINYS

1.	Įvadas .....	3
1.1.	Kas yra ataskaitos pagal 12 straipsnį?.....	3
1.2.	Penktoji ataskaita .....	3
1.3.	Anksčiau pateiktos rekomendacijos .....	3
2.	Esminės penktosios ataskaitos išvados .....	4
2.1.	Organizacija, struktūra ir PVM politika.....	4
2.2.	Žmogiškieji ištekliai.....	4
2.3.	Registracija.....	5
2.4.	Kontrolės priemonės .....	5
2.5.	Skolų išieškojimas ir įstatymų vykdymas .....	7
2.6.	Savanoriškas mokesčių mokėjimas.....	7
2.7.	Kompiuterizacija.....	7
2.8.	Žvalgyba.....	8
2.9.	Įvertinimas ir veiklos rodikliai .....	8
3.	Išvados ir rekomendacijos.....	8

## 1. ĮVADAS

### 1.1. Kas yra ataskaitos pagal 12 straipsnį?

Tarybos reglamento (EEB, EURATOMAS) Nr. 1553/89<sup>1</sup> dėl galutinių vienodų nuosavų išteklių, kaupiamų iš pridėtinės vertės mokesčio, surinkimo priemonių 12 straipsnyje reikalaujama, kad Komisija kas treji metai pateiktų ataskaitą Europos Parlamentui ir Tarybai. Šioje ataskaitoje turi būti analizuojamos valstybėse narėse taikomos apmokestinamų asmenų registravimo, PVM nustatymo ir surinkimo procedūros, taip pat jų PVM kontrolės sistemų modalumai ir rezultatai. Ataskaitoje taip pat turi būti svarstomi numatomi patobulinimai.

Iki šiol Komisija jau yra parengusi keturias ataskaitas. Pirmosios ataskaitos rekomendacijose daugiausia dėmesio buvo skiriama neprivalomo ir privalomo PVM mokėjimo procedūrų patobulinimams pabrėžiant poreikį skatinti mokesčių mokėtojus savanoriškai mokėti PVM. Pirmosiose dviejose ataskaitose buvo tiriami mokesčių administratorių ištekliai bei organizacija ir rekomenduotini administracinių procesų patobulinimai. Antrojoje ataskaitoje taip pat buvo siūloma toliau tobulinti mokesčių mokėtojams teikiamas paslaugas, atlikti prevencinę analizę ir parengti veiksmų planus siekiant užkirsti kelią mokesčių mokėtojų pastangoms išvengti mokesčių mokėjimo bei vykdyti, plėtoti arba stiprinti kompiuterizaciją. Joje taip pat buvo siūlomas geresnis skolų valdymas. Trečiojoje ataskaitoje buvo aptariami su PVM kontrole susijusių problemų sprendimai ir kovos su sukčiavimu būdai. Komisija paskatino atlikti bendrąją analizę siekiant nustatyti geriausią praktiką ir išvardino aukštos sukčiavimo rizikos sektorius. Ketvirtojoje ataskaitoje buvo aptariamas administracinio bendradarbiavimo siekiant padaryti bendrą kovos su sukčiavimu politiką veiksmingesne vaidmuo. Šiam tikslui pasiekti ataskaitoje valstybėms narėms taip pat buvo rekomenduojama pripažinti naujųjų technologijų metamą iššūkį.

### 1.2. Penktoji ataskaita

Penktoji ataskaita parengiama po didžiausios plėtros visoje Europos bendrijos/Sajungos istorijoje. Ypač svarbu, kad šią ataskaitą, kurioje aptariamos penkiolika valstybių narių, sudariusių Europos Sąjungą iki 2003 metų, nagrinėtų ne tik tos administracijos, kurių darbas joje analizuojamas. Nagrinėdamos šią ataskaitą, dešimties naujųjų valstybių narių administracijos taip pat gali gauti vertingų žinių apie PVM procedūrų organizavimą bei vykdymą.

### 1.3. Anksčiau pateiktos rekomendacijos

Anksčiau pateiktomis rekomendacijomis buvo siekiama pagerinti mokesčių mokėtojų pareigų vykdymą ir užkirsti kelią sukčiavimui veiksmingos kontrolės strategijos pagalba. Tuo pačiu buvo išsamiai aptartos galimybės palengvinti įstatymų laikymąsi ir padaryti jį patrauklesnį mokesčių mokėtojams. Šios apžvalgos priede {SEC(2004)1721} parodoma, kad valstybės narės atsižvelgė į daugelį šių rekomendacijų. Tačiau, dar yra galimybių toliau tobulintis, ir pagrindinė išvada būtų tokia, kad dar reikia daug padaryti jau nustatytoje srityse.

---

<sup>1</sup> OL L 155, 1989.6.7.

## **2. ESMINĖS PENKTOSIOS ATASKAITOS IŠVADOS**

### **2.1. Organizacija, struktūra ir PVM politika**

Nors PVM egzistuoja Europos bendrijoje apie keturiasdešimt metų, nebuvo daroma jokių pastangų siekiant suvienodinti PVM kontrolės priemonių taikymą arba PVM administracijų struktūrą, nepaisant to, kad kai kurios Bendrijos priemonės bei iniciatyvos numato ribotą organizacinę konvergenciją, tam kad galima būtų veikti. Istoriskai skirtingus mokesčius valdo skirtingi departamentai, net jeigu tokie departamentai teoriškai priklauso vienai ministerijai arba generaliniam direktoratui. Kadangi sukčiavimas ir pažeidimai nepaiso tokių rėžių, ankstesnėse ataskaitose buvo įrodinėjama, kad visų mokesčių atžvilgiu būtų gerai, jeigu struktūrinė integracija būtų glaudesnė arba bent jau tarp tarnybų egzistuočių glaudesnis bendradarbiavimas. Tokia integracija padėtų veiksmingiau kovoti su pažeidinėjimais ir jos šalutinis produktas būtų paprastesni santykiai tarp mokesčių mokėtojų ir integruotų fiskalinių institucijų.

Keliose valstybėse narėse reorganizacija tapo glaudesnės atsakomybės už skirtingus mokesčius integracijos į vieningą struktūrą arba bent į mažesnę atskirų struktūrų skaičių priežastimi; nė viena valstybė narė neišskyrė anksčiau sujungtų mokesčių tarnybų. Kita vertus, nėra vieningos nuomonės dėl pasirinkimo tarp platesnės geografinės centralizacijos ir decentralizacijos ten, kur buvo judama abejomis kryptimis. Kai kurios valstybės narės pagal įstatymus laikosi decentralizacijos krypties. Tyrimai parodė, kad net jeigu laikomasi centralizacijos tendencijos, praktiškai vietos biurai paprastai veikia pakankamai autonomiškai, kadangi būtent vietiniu lygmeniu norint turėti efektyvią kontrolę svarbiausia yra žinios ir patirtis.

Nepaisant tendencijos apjungti fiskalines funkcijas į vieną departamentą arba bent mažesnę jų skaičių, PVM administruojantys organai savo forma vis dėlto skiriasi nuo savarankiškos PVM srityje veikiančios tarnybos, kad galėtų būti apjungti į vieną mokesčių administraciją. Visos PVM administracijos registruoja mokesčių mokėtojus, kontroliuoja jų veiklą ir renka mokesčius. Tačiau atsakomybe už kovą su sukčiavimu kartais dalijamasi su kitomis tarnybomis, kurių vaidmuo yra grynai represinis. Atrodo, yra įrodymų, kad glaudesnė integracija arba bent geresnis bendradarbiavimas yra naudingas mokesčių kontrolei. Organizaciniai klausimai turi būti nagrinėjami bendros PVM politikos kontekste. Ne mažiau kaip dvylika valstybių narių peržiūrėjo savo mokesčių politiką po ketvirtosios ataskaitos paskelbimo. Reorganizacija daugeliu atvejų buvo vykdoma kaip struktūrų bei procedūrų supaprastinimas siekiant maksimaliai padidinti efektyvumą.

Kalbant apie mokesčių politiką, nepaisant didėjančio dėmesio civilinėms ir žmogaus teisėms, taip pat stiprėjančio spaudimo ekonominei veiklai skatinti mažinant administracinę verslo sektoriaus našą, kai kurios mokesčių administracijos vis dėlto įgijo naujų teisinių priemonių sukčiavimui likviduoti, įskaitant jungtinės atsakomybės įvedimą, teisę reikalauti užtikrinimo aukštos rizikos mokesčiniams įsiskolinimams bei griežtesnes įrodymų taisykles teisei išskaityti sumokėtą PVM.

### **2.2. Žmogiškieji ištekliai**

Surinkti duomenys rodo, kad pilnai arba nepilnai su PVM dirbančių pareigūnų skaičius buvo santykinai pastovus 1999-2003 metais, nepaisant nežymių didėjimų arba mažėjimų kai kuriose administracijose. Visos mokesčių administracijos veikia nuolatinio darbuotojų mokymo principu siekdamos pagerinti personalo darbo kokybę. Nepaisant to, mokymus

lankančių pareigūnų skaičius ir mokymuose praleistų dienų skaičius kiekvienais metais skiriasi daugelyje valstybių narių be aiškių tendencijų. Nors tyrimai bendrai parodė kai kurias silpnąsias procedūrų bei praktikos įvertinimo puses, daugelyje valstybių narių personalas vertinamas pagal tiksliai nustatytas taisykles taikant tiek kiekybinius, tiek kokybinius kriterijus. Tik dviejose valstybėse narėse nėra jokio oficialaus įvertinimo mechanizmo.

### **2.3. Registracija**

Apmokestinami asmenys privalo registruotis ir gauti PVM mokėtojo kodą. Nacionalinės administracijos pripažįsta, kad jeigu asmuo ketina pardavinėti prekes arba paslaugas, jam praktiškai neįmanoma atsisakyti registracijos. Valstybės narės ir Komisija padarė išvadą, kad tokia registracijos tvarka gali ir turi būti naudojama kaip priemonė trūkstumų prekybininkų sukčiavimui sustabdyti, kadangi tokia tvarka leidžia ištirti tokio asmens ketinimų nuoširdumą. Atitinkamai daugelyje valstybių narių atliekami tyrimai siekiant nustatyti, ar svarstomas asmuo arba įmonės direktoriai yra kada nors pažeidę mokesčių bei susijusius įstatymus. Jei taip, jų registracijai gali prireikti papildomų sąlygų (pvz., pateikti užtikrinimą, dažniau teikti mokesčių deklaracijas), ir veikla, kuria jie ketina verstis, žinoma, bus tikrinama išsamiau, negu įstatymų nepažeidžiančių prekybininkų atveju. Kruopštus pareiškėjų tikrinimas tampa norma, ir kai kuriose valstybėse narėse praeina ilgesnis laikas, kol rizikingais laikomiems prekybininkams suteikiamas mokėtojo kodas.

Valstybės narės neturi universalaus neįregistruotų prekybininkų atskleidimo problemos sprendimo. Ankstesnėse ataskaitose buvo pabrėžiama, kaip svarbu yra skatinti mokesčių mokėtojus savanoriškai mokėti mokesčius, ir tyrimai rodo, kad valstybės narės apskritai pripažįsta, kad į tokį būdą reikia investuoti siekiant padaryti taip, kad jis neatimtų daug laiko ir nebūtų brangus įmonėms, leisdamas joms vykdyti savo prievoles, pvz., registracijos atžvilgiu. Tuo pačiu griežtesnės kontrolės priemonės, ypač tikslinės, skatina įstatymų laikymąsi, kadangi jų dėka daugėja galimybių atskleisti pažeidimus. Informacinės technologijos šiame procese turėjo reikšmingą vaidmenį, pvz., registruojantis elektroniniu ryšiu.

### **2.4. Kontrolės priemonės**

Kontrolės organai privalo turėti nevaržomą prieigą prie prekybininkų patalpų, verslo veiklos dokumentacijos bei susijusių dalykų, ir visos mokesčių administracijos tam tikslui yra suteikusios savo kontrolieriams panašius įgaliojimus. Šiuos įgaliojimus atsveria mokesčių mokėtojų teisės, duomenų apsaugos taisyklės bei kiti veiksniai.

Daugiau kaip pusė kontrolės procedūrų atliekamos mokesčių mokėtojo patalpose. Tai atitinka ankstesnėse ataskaitose pateiktą rekomendaciją daugeliu atvejų teikti pirmenybę kontrolei vietoje, o ne „popierių patikrinimui auditoriaus darbo vietoje“ („desk audit“), nors kartais pastarojo gali pakakti. Tyrimas atskleidė augančią tendenciją steigti atskirą departamentą, kuris dirbtų su stambiomis įmonėmis. Komisija pritaria tokiam lankstumui ir siūlo valstybėms narėms apsvarstyti panašų specializuotą požiūrį į prekyba besiverčiančių įmonių grupes, veikiančias kaip vienas subjektas, ir į mišrius apmokestinamus asmenis, užsiimančius tiek apmokestinama, tiek neapmokestinama veikla. Jeigu taikomos atskirų mokesčių kontrolės priemonės, vis dažniau laikoma, kad yra būtina susisiekti su pareigūnais, kontroliuojančiais tą patį mokesčių mokėtoją kitų mokesčių atžvilgiu, arba paskirti vieną koordinatorių.

Daugelio kontrolės priemonių pradžios taškas yra deklaracija (mokesčių deklaracija). Pagal Bendrijos įstatymus valstybės narės dabar privalo priimti deklaracijas elektroniniu pavidalu, o kai kuriose šalyse net reikalaujama būtent taip pateikti deklaracijas. Informacinės technologijos leidžia greitai bei kruopščiai apdoroti elektroniniu pavidalu pateiktas deklaracijas. Dabar administracijos dažnai imasi iniciatyvos laiku nepateikusių deklaracijos prekybininkų atžvilgiu. Tačiau, tik kelios valstybės narės gali pateikti tikslius duomenis apie tokiu būdu surinkto PVM sumas.

Daugelis administracijų turi kontrolės programą, paprastai metinę, kurios tikslas yra aprėpti aukštos rizikos sektorius ir užtikrinti, kad visi mokesčių mokėtojai būtų reguliariai kontroliuojami. Su stambiais prekybininkais dažnai yra dirbama atskirai: jie gali būti stebimi pastoviai arba periodiškai, ir vidutiniškai pas juos yra lankomasi bent kartą kas treji metai. Kita vertus, smulkios verslo įmonės gali būti lankomos labai retai, ypač jeigu jos nėra atrenkamos pagal kontrolės programą arba rizikos analizę. Komisija mano, kad pirmiau minėtos PVM grupės ir mišrūs mokesčių mokėtojai, keliantys tam tikras problemas, taip pat gali būti dažnai įtraukiami į kontrolės programas. Tik kelios valstybės narės galėtų pateikti tikslų kontrolės priemonių, atliktų griežtai laikantis programos, ir kitu pagrindu pasirinktų priemonių procentinį santykį. Nors Komisija pritaria kontrolės priemonių planavimui, svarbu užtikrinti tam tikrą lankstumą, kuris leistų nukrypti nuo programos keičiantis aplinkybėms arba atsiradus naujai informacijai.

Tyrimai parodė, kad kontrolės veikla paprastai įvertinama, jei ji iš vis vertinama, kiekybiškai (t.y. asmenų/dienų skaičiais), o ne kokybiškai. Nepaisant to, grįžtamojo ryšio mechanizmų ir „audito gairių“, kurias galima išdalinti visam kontroliuojančiajam personalui, įvedimas kai kuriose valstybėse narėse yra įdomus būdas skleisti sėkmingą praktinę patirtį. Kontrolės ataskaitos paprastai rengiamos vietos lygmeniu ir kartais tik popieriniu pavidalu. Komisija palankiai vertina valstybės nars, turinčias elektronines mokesčių mokėtojų bylas. Apie pusę valstybių narių turi prekybininkų, apie kuriuos yra žinoma arba įtariama, kad jie yra vengę mokesčių mokėjimo, registrus, nors šalies duomenų apsaugos įstatymai gali riboti tokią praktiką. Tokiuose registruose laikoma svarbi pagrindinė informacija, naudojama planuojant kontrolės priemones ir, kaip nurodyta, svarstant naujai gautus pareiškimus dėl registracijos. Administracijos paprastai gerai žino, kokiuose sektoriuose sukčiavimas yra paplitęs, netgi neatlikdamos sudėtingos rizikos analizės. Komisija parėmė šį darbą padėdama valstybėms narėms skleisti geriausią praktiką ir suteikdama joms naujų teisinių priemonių dalintis informacija apie tarpvalstybinį sukčiavimą<sup>2</sup>.

Nepriklausomai nuo detalios programos buvimo, kontrolieriai paprastai laikosi gairių ir kontrolinių sąrašų, siekdami užtikrinti, kad kontrolės priemonės atitinka tam tikrus bendrus reikalavimus. Visos valstybės narės, išskyrus dvi, atlieka kompiuterizuotus patikrinimus ir aprūpina kontrolierius informacinių technologijų priemonėmis. Ankstesnėse ataskaitose, pateiktose remiantis 12 straipsniu, buvo pabrėžiama tolesnės kompiuterizacijos svarba; šioje srityje ir dabar daroma pažanga, bet Komisija vis tiek kartoja, kad kompiuterizuotų sistemų įvedimas ir nuolatinis tobulinimas yra naudingas tiek administracijai, tiek įstatymų nepažeidžiantiems prekybininkams. Tyrimai parodė, kad daugelyje valstybių narių surenkama mažai duomenų apie kontrolės priemones bei jų taikymo rezultatus, o kai kurios valstybės narės netgi nesugeba užfiksuoti kontrolės priemonių skaičiaus arba atskleistų ir surinktų laiku

---

<sup>2</sup> Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui dėl administracinio bendradarbiavimo priemonių naudojimo kovoje su PVM sukčiavimu, KOM (2004) 260, ir 2003 m. spalio 7 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1798/2003 dėl administracinio bendradarbiavimo.

nesumokėtų mokesčių sumų. Turimi duomenys rodo, kad kontrolės priemonių aprėptis keičiasi laikui bėgant, ir vienoje valstybėje narėje šiuo metu kontrolės veikla yra susilpnėjusi. Komisija ragina valstybes nares rinkti tikslesnius statistikos duomenis, aprašančius jų kontrolės priemonių taikymo rezultatus.

## **2.5. Skolų išieškojimas ir įstatymų vykdymas**

Skatinimas savanoriškai mokėti mokesčius padeda užtikrinti, kad skolos būtų išieškomos laiku be jokių papildomų vykdymo priemonių. Nepaisant to, ankstesnėse ataskaitose valstybės narės taip pat buvo skatinamos tvarkyti skolas taip, kad mokėjimas būtų kuo didesnis. Prie teigiamų pokyčių prisidėjo tokie veiksniai kaip išsamesnė informacija apie mokesčių mokėtojus bei jų finansinę padėtį, nemokiais arba neatsekamais tapusių mokesčių mokėtojų nustatymas, greitas reagavimas nusižengimo atveju ir glaudesni ryšiai tarp skirtingus mokesčius administruojančių tarnybų. Skolų tvarkymas taikant atidėjimo arba mokėjimo dalimis principus gali būti veiksmingesnis renkant nesumokėtus mokesčius, negu mokesčių mokėtojų stūmimas nemokumo link. Mokesčių departamentai dažnai turi banko bei kitą finansinę informaciją apie mokesčių mokėtojus, taip pat ir duomenis iš kitų šaltinių. Tais atvejais, kai priėjimas prie tokios informacijos neribojamas slaptumo taisyklėmis, ja galima naudotis tiek siekiant užkirsti kelią galimiems nusižengimams, tiek norint parodyti, kaip priversti nusižengusįjį sumokėti mokesčius.

Skolų išieškojimo priemonių pasirinkimas yra labai platus, tačiau vis dažniau pabrėžiama, kad geriau įsikišti anksčiau, kad tokių priemonių taikymo būtų išvengta. Kalbant apie tariamai neišieškotinų skolų nurašymą, tyrimas atskleidė reikšmingus taikomų metodų skirtumus. Mažiausiai trys valstybės narės paminėjo galimybę nurašyti skolas, kurių išieškojimas būtų pernelyg brangus. Pastebėta tendencija nesuteikti pirmumo mokestiniais įsiskolinimams bankroto atveju. Šiuo metu septynios valstybės narės svarsto galimybes reformuoti skolų išieškojimo tvarką. Šiam procesui labai pagelbėtų atidesnė skolų stebėseną ir geresnis išieškojimo mechanizmų įvertinimas, o ne tai, kas atskleista tyrimo metu.

## **2.6. Savanoriškas mokesčių mokėjimas**

Savanoriško mokesčių mokėjimo skatinimas sudaro daugelio ankstesnių ataskaitų rekomendacijų pagrindą. Registracija, savarankiškas įvertinimas, PVM deklaracijų pateikimas ir mokesčių mokėjimas laiku be jokių administracijos raginimų mažina administracines išlaidas, ir todėl savanoriškas mokesčių mokėjimas yra vertas tam tikrų investicijų. Tačiau, kad toks mechanizmas veiktų, mokesčių mokėtojai turi būti įsitikinę, kad jie turi iš to naudoti, turi laikyti mokesčių sistemą pakankamai teisinga ir turi būti įsitikinę, kad administracijos veikla yra veiksminga.

## **2.7. Kompiuterizacija**

Visų valstybių narių mokesčių administracijos jau kompiuterizavo tam tikrą, jei ne visą, savo veiklos dalį. Yra du aspektai: administracijai naudinga tiek jos pačios veiklos kompiuterizacija, tiek mokesčių mokėtojams teikiamų paslaugų kompiuterizacija. Tokia plėtra atitinka savanoriško mokesčių mokėjimo siekį. Vis labiau plintantis informacinių technologijų naudojimas yra universalus reiškinys visuose verslo ir administracijos lygiuose. Šioje ataskaitoje surinkta informacija apie protingo kompiuterizacijos naudojimo privalumus gali padėti skleisti sektiną patirtį. Valstybės narės, dar nesinaudojančios kompiuterizuota kontrolės sistema, šioje ataskaitoje gali rasti naudingų patarimų.

## **2.8. Žvalgyba**

Ankstesnėse ataskaitose buvo pažymėti specializuoto žvalgybos duomenų surinkimo, analizavimo ir platinimo departamento steigimo privalumai. Tuo tarpu kai penkios valstybės narės yra susikūrusios centrinis žvalgybos duomenų departamentas informacijai apie atskirus mokesčių mokėtojus, sektorines tendencijas ir sukčiavimo rūšis rinkti bei skelbti, kitos dirba su decentralizuotomis struktūromis. Komisija daro išvadą, kad decentralizuotos sistemos gali būti veiksmingos modernių kompiuterių tinklų plėtros dėka. Tačiau, pasirodo, kad mažiausiai penkios valstybės narės neperduoda kontrolės rezultatų į žvalgybos duomenų sistemą, ir tik mažuma turi pilnai funkcionuojančias žvalgybos duomenų sistemas su struktūruotu duomenų surinkimo, grįžtamojo ryšio ir vėlesnių patikrinimų mechanizmu. Vis dar yra galimybių tobulintis.

## **2.9. Įvertinimas ir veiklos rodikliai**

Norėdamos įvertinti veiksmingumą, efektyvumą ir planų bei programų įgyvendinimą, mokesčių administracijos vis dažniau siekia įvertinti veiklos rodiklius, kaip rekomenduojama ankstesnėse ataskaitose. Ligi šiol daugelis rodiklių yra kiekybiniai, o ne kokybiniai, ir juos taikant mažai atsižvelgiama į mokesčių mokėtojų patiriamas išlaidas. Komisija pritaria tam, kad būtų skiriamas didesnis dėmesys paslaugų, teikiamų tiek fiskalinėms institucijoms, tiek mokesčių mokėtojams, kokybei.

## **3. IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS**

Išsami ataskaita apie išvadas ir rekomendacijas pateikiama Komisijos tarnybų parengtame pranešime (SEK (2004) 1721).