

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program działania dla cel i podatków w Unii Europejskiej na okres 2014–2020 (FISCUS) i uchylającego decyzje nr 1482/2007/WE i 624/2007/WE**

COM(2011) 706 final – 2011/0341 (COD)

(2012/C 143/11)

Sprawozdawca: **Bryan CASSIDY**

Rada, w dniu 20 grudnia 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 14 grudnia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 33 i 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program działania dla cel i podatków w Unii Europejskiej na okres 2014–2020 (FISCUS) i uchylającego decyzje nr 1482/2007/WE i 624/2007/WE*

COM(2011) 706 final – 2011/0341 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego 2012 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 231 do 3 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 W ogólnym zarysie EKES popiera propozycję wdrożenia programu FISCUS. Pragnie jednak zwrócić szczególną uwagę na następujące kwestie:

- Należy zadbać o to, by krajowe administracje celne i podatkowe były w wystarczającym stopniu przygotowane do stawienia czoła wyzwaniom kolejnej dekady.
- Sektory podatkowe i celne muszą zostać wyposażone w nowoczesny i wydajny system informatyczny. System ten powinien obejmować takie elementy, jak zmodernizowany kodeks celny.
- Komitet opowiada się za przeprowadzeniem bardziej szczegółowej oceny wpływu programu na budżety UE i państw członkowskich.
- W porównaniu z obecnymi działaniami skrócona wersja budżetu na program FISCUS wykazuje 9-procentowy wzrost całkowitego budżetu zarówno w obszarze podatków, jak i cel. Środki budżetowe przewidziane dla sektora cel wynoszą 479 622 792 EUR, natomiast dla sektora podatkowego 23 692 892 EUR. Stanowi to wzrost rządu 13 % dla sektora cel i 1 % dla sektora podatkowego.

1.2 Komitet zdaje sobie sprawę z różnych stanowisk prezentowanych przez państwa członkowskie uczestniczące w pracach grup roboczych Rady. Uważa, iż Komisja powinna być w stanie wykazać, że państwa członkowskie zaoszczędzą znaczne środki w budżecie na program FISCUS w porównaniu z ustaleniami dotyczącymi obecnych działań. Komitet jest zdania, że Komisja może mieć trudności ze zdobyciem zgody Parlamentu na

zwiększenie wydatków w ramach budżetu UE, jeśli nie uzyska od państw członkowskich informacji o odpowiednich oszczędnościach wyrównawczych w budżetach krajowych.

1.3 Komitet przypomina o swojej uwadze przedstawionej w opinii „Plan działań dla cel”<sup>(1)</sup>, w której wzywa do większej integracji procedur celnych w poszanowaniu celów lizbońskich i podkreśla, że głębsza integracja tego typu nie powinna prowadzić do integracji samych administracji celnych.

1.4 Jednym z kluczowych założeń nowego programu jest poprawa systemu szkoleń (i ich skuteczności) dla urzędników z państw członkowskich<sup>(2)</sup>.

## 2. Wprowadzenie i kontekst

2.1 Rok rocznie polityka celno-podatkowa UE w dużym stopniu przyczynia się do generowania przychodów dla budżetów UE i państw członkowskich. Strategie dotyczące cel i podatków przynoszą również wymierne korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom UE, wynikające np. z blokowania niebezpiecznego lub nielegalnego importu, upłynniania obrotu handlowego, umacniania rynku wewnętrznego czy też ograniczania kosztów przestrzegania przepisów i biurokracji dla firm transgranicznych.

2.2 Wniosek dotyczący rozporządzenia (COM(2011) 706 final) to ważny krok naprzód w zapoczątkowanym wiele lat temu procesie racjonalizacji i koordynacji działań państw członkowskich, podejmowanych w celu ochrony własnych i unijnych interesów finansowych. W roku 2010 opłaty celne i powiązane z nimi opłaty stanowiły 12,3 % budżetu UE. W najbliższych

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 78, punkt 1.3.

<sup>(2)</sup> Mowa jest o tym w punkcie 1.2 opinii EKES-u w sprawie poprawy skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym (Fiscalis 2013), Dz. U. C 93 z 27.4.2007, s. 1.

wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020, przyjętych przez Komisję w czerwcu 2011 r., proponuje się m.in. **nową generację programów „Cła” i „Fiscalis”**. Na przestrzeni lat rozwój obu projektów następował w obrębie dwóch niezależnych (choć równoległych do siebie) ścieżek: ostatnie z nich to „Cła 2013” i „Fiscalis 2013”. Obecnie połączono je w **jeden program (FISCUS)**, co stanowi poważną innowację w strategii Komisji.

2.3 FISCUS jest nie tylko owocem „polityki na rzecz uproszczenia” – jak nazywa swoją strategię Komisja – ale także potwierdzeniem wagi **„współpracy między organami celnymi i podatkowymi a innymi zainteresowanymi stronami”**. Najważniejszym pozytywnym aspektem programu tego typu jest **znaczenie nadawane czynnikowi ludzkiemu**: współpraca w dziedzinie cel i podatków jest skupiona wokół tworzenia sieci kontaktów i budowania kompetencji<sup>(3)</sup>; oczywiście niezbędna jest skuteczność technologii i rozwiązań informatycznych, ale jeszcze bardziej istotny jest czynnik ludzki – takie stanowisko bardzo odpowiada EKES-owi.

2.4 Zaproponowany przez Komisję projekt FISCUS zakłada, że program będzie wdrażany przez siedem lat, począwszy od 1 stycznia 2014 r. **Pula środków finansowych** na pokrycie jego kosztów w całym okresie (2014–2020) wynosi 777 600 000 EUR w cenach bieżących. Jest to kwota niemała i trudno określić, czy odpowiada zamierzeniom. Program przewiduje dofinansowanie w ramach dziewięciu, różnych rodzajów **ogólnych działań wspólnych**. Chodzi o wsparcie dotacji, kontraktów na zamówienia publiczne lub zwrotu kosztów ponoszonych przez ekspertów zewnętrznych.

2.5 Choć większość kosztów dotyczy szkoleń dla urzędników i wspólnych inicjatyw w zakresie informatyki, przydzielone środki mogą zostać także przeznaczone na pokrycie **„wydatków związanych z działaniami przygotowawczymi, monitorowaniem, kontrolą, audytami i oceną”**<sup>(4)</sup>. EKES rozumie, że wymaga to położenia głównego nacisku na kontrolę wdrażania **ogólnych działań wspólnych**, ma jednak nadzieję, że – dla zachowania spójności – nie mniej uwagi poświęcone zostanie wdrażaniu **działań krajowych**.

2.6 **Konkretne cele** programu działań są takie same, jak w programach przeszłych i bieżących. EKES wypowiadał się już w tej kwestii i nie powtarzałby swoich uwag, gdyby nie temat poruszany wielokrotnie i jak dotąd pozostawiony bez odpowiedzi: **regularna wymiana informacji między organami podatkowymi i celnymi** jako środek wykrywania oszustw i/lub przypadków unikania płacenia podatków<sup>(5)</sup>.

2.7 Pierwszy element – tworzenie sieci kontaktów – powinien umożliwiać **wymianę dobrych praktyk i wiedzy operacyjnej**. Nie jest to nic nowego, gdyż kwestia ta była poruszana – przy użyciu tego samego słownictwa – w większości poprzednich programów (jeśli nie we wszystkich). Działania podejmowane w przeszłości nie zawsze były skuteczne i to z wielu

powodów: głównie ze względu na trudności językowe i różne doświadczenia lub pochodzenie uczestników. Nowy nacisk na współpracę między różnymi administracjami, przewidywany w programie FISCUS, powinien zachęcać do wymiany doświadczeń i sprzyjać rozwojowi specjalistów wysokiego szczebla, na czym powinno zależeć UE.

2.8 Komisja twierdzi, że drugi element „umożliwia **finansowanie** w ramach programu **nowatorskiej infrastruktury informatycznej** i nowoczesnych systemów informatycznych, które pozwalają administracjom celnym i podatkowym w Unii dojść do poziomu pełnoprawnych e-administracji”<sup>(6)</sup>. Ta sprawa również była już poruszana (i opisywana mniej więcej tymi samymi słowami) w dotychczasowych programach. W tym przypadku rezultaty nie były jednak zadowalające – z racji niejednorodnego poziomu zaawansowania technologii informatycznych w państwach członkowskich oraz (niestety dość często) z powodu niechęci niektórych (wielu) państw członkowskich do zmiany metod lub sprzętu.

2.9 Niechęć państw członkowskich do współpracy stanowi główną przeszkodę na drodze do utworzenia solidnej **europeskiej sieci fiskalnej**. Nie chodzi tylko o technologie informatyczne, ale są one tutaj czynnikiem najbardziej eksponowanym. EKES krytykował takie podejście w wielu swoich opiniach dotyczących inicjatyw fiskalnych UE<sup>(7)</sup>. Ma nadzieję, że obecny kryzys udowodni, że żaden kraj nie może odciąć się od wydarzeń wywierających wpływ w skali globalnej i że współpraca jest jedynym rozwiązaniem problemu.

2.10 W roku 2011 wykonawca przeanalizował – po odbyciu konsultacji z przedstawicielami przedsiębiorstw – śródkresowe wyniki dwóch odrębnych programów: „Fiscalis 2013” i „Cła 2013”. Inny wykonawca przeprowadził badanie dotyczące możliwych ram przyszłego programu FISCUS. Wyniki śródkresowe nie wykazały poważnych przeszkód ani nie stanowiły podstawy do podjęcia żadnych specjalnych działań w celu skorygowania niepożądanego zdarzeń.

2.11 FISCUS łączy obydwa obowiązujące obecnie, odrębne programy dotyczące cel i podatków. Pozwala zatem na realizację celów Komisji w zakresie „polityki na rzecz upraszczania” i redukcji kosztów, nie wywierając przy tym negatywnego wpływu na działania uwzględnione w poszczególnych projektach.

2.12 Nowe rozporządzenie zastępuje decyzję nr 1482/2007/WE ustanawiającą wspólnotowy program poprawy skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym (program „Fiscalis 2013”). Decyzja nr 624/2007/WE ustanowiła z kolei program działań dla cel we Wspólnocie („Cła 2013”). Obie decyzje zostaną zatem uchylone.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 706 final, punkt 1, trzeci akapit.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 706 final, s. 21 – artykuł 10, ust. 2.

<sup>(5)</sup> Opinie EKES-u; „Zwalczanie oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej”, Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 73 oraz „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania”, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 61.

<sup>(6)</sup> COM(2011) 706 final – punkt 1, trzeci akapit.

<sup>(7)</sup> Opinie EKES-u; „Zwalczanie oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej”, Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 73; „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania”, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 61; „Uchylanie się od płacenia podatków związane z importem i innymi transakcjami transgranicznymi”, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 112; „Odzyskiwanie wierzytelności dotyczących podatków”, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 120, oraz „Współpraca administracyjna w obszarze opodatkowania”, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 120.

2.13 Komisja przeprowadziła zakrojone na szeroką skalę konsultacje w **sektorze ceł** i w **sektorze podatków**. Na ich podstawie sporządzono listę problemów, które przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji – podsumowanie oceny skutków, Część I (Cła) i Część II (Fiscalis) <sup>(8)</sup>.

2.14 Jeszcze przed opracowaniem programu Komisja dokonała oceny skutków, która wykazała, że utrzymuje się znaczna niepewność co do europejskich systemów informacyjnych i wymiany informacji związanych z dalszym rozwojem strategii. Część z tych kwestii została poruszona w opinii EKES-u „Program działań dla ceł” <sup>(9)</sup>. W opinii EKES-u „Poprawa skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym (Fiscalis 2013)” szczegółowo opisano natomiast czynniki potrzebne do usprawnienia programu Fiscalis <sup>(10)</sup>.

2.15 EKES popiera w zasadzie środki proponowane przez Komisję. Pragnie jednak podkreślić, że temat współpracy między różnymi organami – zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym – jest motywem powracającym w wielu sprawach dotyczących funkcjonowania UE. Postęp w tym zakresie jest zwykle trudny i czasochłonny. Dzieje się tak z wielu powodów, lecz główną przyczyną wydaje się być brak entuzjazmu ze strony władz krajowych.

2.16 EKES zgadza się z propozycją Komisji, dotyczącą ściślejszej współpracy między organami celnymi i podatkowymi. Współpraca ta powinna dawać impuls do działań, o których podjęcie EKES wielokrotnie zabiegał w swoich opiniach <sup>(11)</sup>. Chodzi m.in. o zorganizowaną współpracę między agencjami krajowymi i europejskimi, zajmującymi się zwalczaniem oszustw i przestępstw finansowych (takich jak pranie brudnych pieniędzy, przestępczość zorganizowana, terroryzm, przemyt, itd.).

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(8)</sup> Dokument roboczy służb Komisji – podsumowanie oceny skutków, SEC(2011) 1318 final.

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 78.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 1.

<sup>(11)</sup> Opinie EKES-u: „Zwalczanie oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej”, Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 73; „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania”, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 61; „Uchylenie się od płacenia podatków związane z importem i innymi transakcjami transgranicznymi”, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 112; „Odzyskiwanie wierzytelności dotyczących podatków”, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 120 oraz „Współpraca administracyjna w obszarze opodatkowania”, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 120.