

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi akcijskega programa za carino in obdavčitev v Evropski uniji za obdobje 2014–2020 (FISCUS) in razveljavitvi odločb št. 1482/2007/ES ter št. 624/2007/ES

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

(2012/C 143/11)

Poročevalec: **Bryan CASSIDY**

Svet in Evropski parlament sta 20. decembra 2011 oziroma 14. decembra 2011 sklenila, da v skladu s členoma 33 in 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi akcijskega programa za carino in obdavčitev v Evropski uniji za obdobje 2014–2020 (FISCUS) in razveljavitvi odločb št. 1482/2007/ES ter št. 624/2007/ES

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

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. februarja 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 478. plenarnem zasedanju 22. in 23. februarja 2012 (seja z dne 22. februarja) z 231 glasovi za, 3 glasovi proti in 11 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO na splošno podpira predlog programa FISCUS. Vendar pa želi poudariti naslednje:

— Treba je zagotoviti, da bodo nacionalne carinske in davčne uprave dovolj usposobljene za reševanje izzivov v naslednjem desetletju.

— Za carinski in davčni sektor mora biti na voljo sodoben in učinkovit informacijski sistem, vključno z moderniziranim carinskim zakonikom (MCC).

— Odbor pričakuje natančnejšo oceno učinka na proračun EU in proračune držav članic.

— Iz povzetka proračuna za program FISCUS je razvidno, da se je skupni proračun v primerjavi s sedanjimi dejavnostmi povečal za 9 % tako na področju obdavčitve kot carine. Za carinski sektor so predvidena proračunska sredstva v višini 479 622 792 EUR, za davčni sektor pa v višini 23 692 892 EUR. To pomeni 13-odstotno povečanje sredstev za carinski sektor in enoodstotno zmanjšanje sredstev za davčni sektor.

1.2 Odbor se zaveda, da imajo države članice v delovnih skupinah Sveta različna stališča. Po njegovem mnenju je za Komisijo pomembno, da državam članicam dokaže, da bo proračun za FISCUS pomenil znaten prihranek v primerjavi z ureditvijo za sedanje dejavnosti. Odbor meni, da bi morda

Komisija težko zagotovila odobritev Parlamenta za večjo porabo v okviru proračuna EU, če ta ne bo prejel informacij o ustreznih prihrankih v proračunih držav članic.

1.3 Odbor opozarja na svoje stališče v mnenju o akcijskem programu za carino ⁽¹⁾, v katerem je pozval k tesnejšemu povezovanju carinskih praks v skladu s cilji lizbonske strategije in poudaril, da tovrstnega povezovanja ni mogoče doseči, ne da bi se pri tem povezale tudi carinske uprave.

1.4 Bistveni del novega programa je izboljšanje usposabljanja in učinkovitosti usposabljanja za uradnike v državah članicah ⁽²⁾.

2. Uvod in ozadje

2.1 Carinska in davčna politika EU vsako leto znatno prispevata k povečanju prihodkov v proračun EU in držav članic. Poleg tega te politike prinašajo precejšnje koristi za državljane in podjetja v EU, in sicer s preprečevanjem nevarnega ali nezakonitega uvoza, spodbujanjem nemotenega trgovanja in močnega notranjega trga ter z zmanjševanjem stroškov usklajevanja in birokracije za čezmejne družbe.

2.2 Predlog uredbe (COM(2011) 706 final) pomeni velik napredek v okviru dolgoletnih prizadevanj za poenostavitev in usklajitev ukrepov držav članic za zaščito njihovih finančnih interesov in finančnih interesov Unije. V letu 2010 so carinske dajatve in s tem povezane pristojbine predstavljale 12,3 % proračuna EU. V naslednjem večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020, ki ga je Komisija sprejela junija 2011, je

⁽¹⁾ UL C 324, 30.12.2006, str. 78, točka 1.3.

⁽²⁾ To je bilo izpostavljeno v točki 1.2 mnenja EESO *Izboljšanje delovanja sistemov obdavčitve na notranjem trgu (Fiscalis 2013)*, UL C 93, 27.4.2007, str. 1.

med drugim predlagana **nova generacija programov Carina in Fiscalis**. Ta dva programa sta se v zadnjih letih razvila v dva ločena, vendar vzporedna programa, zadnji različici katerih sta **Carina 2013 in Fiscalis 2013**. Programa sta zdaj združena v **en program (FISCUS)**, kar je prava novost v strategiji Komisije.

2.3 FISCUS ni zgolj rezultat "politike poenostavitve", če uporabimo besede Komisije, ampak potrditev ključnega pomena "**sodelovanja med carinskimi in davčnimi organi ter drugimi zadevnimi stranmi**". Glavni pozitivni vidik takega programa je **pomembna vloga človeškega faktorja**: carinsko in davčno sodelovanje je "osredotočeno na mreženje ljudi in razvoj kompetenc" (3). Krepitev tehničnih in IT zmogljivosti je seveda potrebna, vendar pa je človeški faktor ključnega pomena, in EESO ta vidik pozdravlja.

2.4 V projektu Komisije FISCUS je predvideno, da se bo program izvajal v obdobju sedmih let od 1. januarja 2014 dalje. **Finančna sredstva** za kritje stroškov programa v celotnem obdobju izvajanja (2014–2020) znašajo 777 600 000 EUR v tekočih cenah. To je precejšen znesek, katerega skladnost s cilji je težko oceniti. Program zagotavlja finančno podporo za **devet različnih vrst skupnih ukrepov** s podporo za donacije, pogodbe o javnih naročilih ali povračila stroškov zunanjih strokovnjakov.

2.5 Večina stroškov se nanaša na usposabljanje uradnikov in skupne pobude glede IT, vendar pa lahko sredstva vključujejo tudi "**stroške, ki so nastali zaradi dejavnosti priprave, spremljanja, nadzora, revizije in ocenjevanja**" (4). EESO se zaveda, da to zahteva posebno pozornost pri nadzoru izvajanja **skupnih ukrepov**, vendar pa upa, da bo enaka pozornost namenjena tudi izvajanju **nacionalnih ukrepov**, da se prepreči pomanjkanje skladnosti.

2.6 **Specifični cilji** akcijskega programa so enaki kot v prejšnjem in obstoječem programu. EESO je glede tega že podal svoje stališče, ki ga ne bi bilo smiselno ponavljati, če ne bi bilo to vprašanje obravnavano že večkrat, vendar do zdaj očitno še ni bila predlagana ustrežna rešitev, tj. **redna izmenjava informacij med carinskimi in davčnimi organi** kot sredstvo za odkrivanje goljufij in/ali utaje davkov (5).

2.7 Prva stran (mreženje ljudi) bi morala omogočiti **izmenjavo dobrih praks in operativnega znanja**, kar ni novost, saj je bilo to omenjeno – celo s popolnoma istimi besedami – v večini, če ne celo v vseh predhodnih programih. Pretekli ukrepi

niso bili vedno popolnoma uspešni. Glavni razlog za to so jezikovne težave in različne izkušnje ali področja dejavnosti udeležencev. Vnovična usmeritev v sodelovanje med posameznimi upravami, kot je določeno v programu FISCUS, bi morala spodbuditi izmenjavo izkušenj in zagotovitev visoko usposobljenih strokovnjakov, kar bi EU morala podpreti.

2.8 Po besedah Komisije druga stran "**omogoča, da se v okviru programa financirajo vrhunski infrastruktura in sistemi IT, ki omogočajo razvoj carinskih in davčnih uprav v Uniji v popolnoma razvite e-uprave**" (6). Tudi to vprašanje je bilo na dokaj podoben način že obravnavano v predhodnih programih. Na tem področju pa so bili rezultati nezadovoljivi zaradi različnih stopenj razvitosti tehnologij IT v državah članicah, pa tudi – žal precej pogosto – zaradi nepripravljenosti nekaterih (ali številnih) držav članic, da spremenijo svoje metode ali zamenjajo opremo.

2.9 Nepripravljenost držav članic za sodelovanje je glavna ovira pri vzpostavljanju trdnega **evropskega davčnega omrežja**. Vsekakor to ni omejeno zgolj na tehnologije IT, je pa najbolj očitno ravno na tem področju. EESO je tako vedenje kritiziral v številnih mnenjih o davčnih pobudah EU (7); upa, da se bo v tej krizi pokazalo, da se nobena država ne more distancirati od dogodkov na svetovni ravni in da je edina prava rešitev sodelovanje.

2.10 V letu 2011 je izvajalec po posvetovanju s trgovinskimi predstavniki preučil rezultate vmesne ocene dveh ločenih programov Fiscalis 2013 in Carina 2013. Drugi izvajalec je izvedel študijo možnega okvira za prihodnji program FISCUS. Rezultati vmesne ocene niso pokazali znatnih ovir, poleg tega tudi niso bili predlagani posebni ukrepi za odpravo neželenih učinkov.

2.11 S programom FISCUS se v en program združujeta obstoječa ločena programa za davke in carino, s čimer se uresničujejo cilji Komisije glede poenostavitve in zmanjšanja stroškov, ne da bi pri tem ogrozili dejavnosti na posameznih področjih.

2.12 Nova uredba nadomešča Uredbo št. 1482/2007/ES o vzpostavitvi programa Skupnosti za izboljšanje delovanja sistemov obdavčitve na notranjem trgu (Fiscalis 2013). Z Odločbo št. 624/2007/ES je bil vzpostavljen akcijski program za carino v Skupnosti (Carina 2013). Obe odločbi bosta tako razveljavljeni.

(6) COM(2011) 706 final, str. 2 - točka 1 - 3. odstavek.

(7) Mnenja EESO Boj proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost, UL C 347, 18.12.2010, str. 73, Spodbujanje dobrega upravljanja v davčnih zadevah, UL C 255, 22.9.2010, str. 61, Davčna utaja, povezana z uvozom, UL C 277, 17.11.2009, str. 112, Izterjava terjatev v zvezi z davki, UL C 317, 23.12.2009, str. 120 in Upravno sodelovanje na področju obdavčevanja, UL C 317, 23.12.2009, str. 120.

(3) COM(2011) 706 final, str. 2 - točka 1 - 3. odstavek.

(4) COM(2011) 706 final, str. 21 - člen 10(2).

(5) Mnenji EESO Boj proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost, UL C 347, 18.12.2010, str. 73, in Spodbujanje dobrega upravljanja v davčnih zadevah, UL C 255, 22.9.2010, str. 61.

2.13 Komisija je opravila obsežni posvetovanji v **carinskem sektorju** in **davčnem sektorju**. V okviru obeh posvetovanj je bil pripravljen seznam težav, ki so predstavljene v delovnem dokumentu osebja Komisije *Ocena učinka* v delu I (Carina) in delu II (Fiscalis) ⁽⁸⁾.

2.14 Komisija je oceno učinka izvedla pred uvedbo novega programa, iz česar je razvidno, da obstaja precejšnja negotovost glede evropskih informacijskih sistemov in izmenjave informacij v povezavi s prihodnjim razvojem politik. Nekaj od teh težav je omenjenih v mnenju EESO o akcijskem programu za carino ⁽⁹⁾. Potrebne izboljšave za delovanje programa Fiscalis so bile podrobno opisane v mnenju EESO o izboljšanju delovanja sistemov obdavčitve na notranjem trgu (Fiscalis 2013) ⁽¹⁰⁾.

2.15 EESO se načeloma strinja z ukrepi, ki jih je predlagala Komisija, vendar pa želi poudariti, da se vprašanje sodelovanja med različnimi agencijami, tako na nacionalni kot evropski ravni, pogosto pojavlja na številnih področjih EU. Na tem področju je napredek ponavadi počasen in težko dosegljiv, predvsem zaradi premajhne zavzetosti nacionalnih oblasti.

2.16 EESO odobrava predlog Komisije za krepitev sodelovanja med carinskimi in davčnimi organi. Vendar pa bi to moral biti šele začetek dejavnosti, ki jih je EESO predlagal že večkrat ⁽¹¹⁾, kot je organizirano sodelovanje med agencijami, tako nacionalnimi kot evropskimi, ki so dejavne na področju boja proti finančnim goljufijam in kriminalu: pranje denarja, organizirani kriminal, terorizem, tihotapljenje itd.

V Bruslju, 22. februarja 2012

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ Delovni dokument osebja Komisije, *Ocena učinka*, SEC(2011) 1318 final.

⁽⁹⁾ UL C 324, 30.12.2006, str. 78.

⁽¹⁰⁾ UL C 93, 27.4.2007, str. 1.

⁽¹¹⁾ Mnenja EESO *Boj proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost*, UL C 347, 18.12.2010, str. 73, *Spodbujanje dobrega upravljanja v davčnih zadevah*, UL C 255, 22.9.2010, str. 61, *Davčna utaja, povezana z uvozom*, UL C 277, 17.11.2009, str. 112, *Izterjava terjatev v zvezi z davki*, UL C 317, 23.12.2009, str. 120 in *Upravno sodelovanje na področju obdavčevanja*, UL C 317, 23.12.2009, str.120.