

III

(Přípravné akty)

EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR

432. PLENÁRNÍM ZASEDÁNÍ VE DNECH 17. A 18. LEDNA 2007

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí program Společenství ke zlepšení fungování systémů zdanění na vnitřním trhu (Fiscalis 2013)

KOM(2006) 202 v konečném znění – 2006/0076 (COD)

(2007/C 93/01)

Dne 23. června 2006 se Rada, v souladu s článkem 95 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 7. prosince 2006. Zpravodajem byl pan BURANI.

Na 432. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. ledna 2007 (jednání ze dne 17. ledna), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 153 hlasy pro, 2 hlasy byly proti a 3 členové se zdrželi hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 EHSV vyjadřuje maximální souhlas s dokumentem, který předložila Komise, ale přeje si předložit své úvahy a výhrady týkající se těch aspektů, které je podle něj nutné vyjasnit.

1.2 Úvahy ohledně odborné přípravy se týkají účinnosti dosud provedených akcí. Pořádání společných seminářů na úrovni Společenství se ve vztahu k výsledkům jeví jako příliš nákladné a je otázkou, zda by nebylo vhodné zaměřit úsilí spíše na odbornou přípravu, která bude prováděna na vnitrostátní úrovni s využitím expertů, za jejichž výškolení bude zodpovědná Komise. Odborná příprava školitelů by se tedy měla stát stěžejním prvkem programu Společenství.

1.3 Výhrady se týkají nejasných aspektů ohledně poskytování údajů veřejným orgánům, mimo daňových. Daňové orgány nevyjasnily podmínky a možnosti přístupu k údajům, což je důvodem k jistým rozpakům, především z hlediska ochrany soukromého života. Měl by být vyjasněna také otázka vlastnictví a dostupnosti údajů a stejně tak není řečeno nic ohledně kritérií na stanovení cen účtovaných třetím stranám, které o údaje žádají.

2. Úvod

2.1 Celní a daňové správy hrají zásadní úlohu, která spočívá v provádění kontrol na vnějších hranicích a v ochraně finančních i jiných zájmů Společenství. Vzhledem k novým výzvám a probíhajícím změnám je nezbytné přistoupit ke zlepšením a podpořit rozvoj, a to především v oblasti výpočetní techniky. Uvedené sdělení formuluje program Společenství ke zlepšení fungování systémů zdanění na vnitřním trhu (Fiscalis 2013).

2.2 Provozní náklady, které má nést Společenství, lze rozdělit do dvou hlavních kategorií –společné akce a IT akce. Mezi společné akce patří semináře, projektové skupiny, pracovní návštěvy, mnohostranné kontroly a odborná příprava. IT akce zahrnují fungování a vývoj stávajících transevropských systémů a vývoj nových systémů. Celková částka hrazená z rozpočtu Společenství činí 156,9 milionů eur na období 2008–2013. Program 2013 je šestiletý program, který se kryje s finančním výhledem na období 2008–2013.

2.3 V úvodu dokumentu, který hodnotí program Fiscalis 2007 v polovině období⁽¹⁾, se především odkazuje jednak na kandidátské země, kterým se dává možnost využívat praktické prostředky, které umožní daňovým správám plnit od okamžiku vstupu těchto zemí do EU všechny úkoly stanovené právními předpisy Společenství, a jednak na partnerské země v rámci evropské politiky sousedství, kterým se za určitých podmínek nabízí možnost účastnit se vybraných činností programu.

2.4 Hodnocení programu 2007 v polovině období kromě jiného potvrdilo potřebu strukturovanějšího sdílení informací a výměny znalostí mezi správami samotnými, mezi správami a Komisí a upevňování znalostí získaných během akcí v rámci programu. Těmto otázkám je tudíž třeba věnovat obzvláštní pozornost.

3. Obsah návrhu rozhodnutí

3.1 Po krátkém úvodu, ve kterém jsou vymezeny podmínky a obsah akčního programu Fiscalis 2013, jsou v dokumenty stanoveny následující **cíle** programu:

- a) pokud jde o daň z přidané hodnoty, spotřební daně a daně z příjmu a majetku:
 - i) zajistit účinnou, efektivní a rozsáhlou výměnu informací a správní spolupráci;
 - ii) umožnit úředníkům, aby dosáhli vysoké společné úrovně znalosti v oblasti právních předpisů Společenství a jeho provádění v členských státech;
 - iii) zajistit, aby se správní postupy stále zlepšovaly a zohledňovaly potřeby správ a osob povinných k dani, a to prostřednictvím rozvoje a šíření osvědčených správních postupů.
- b) pokud jde o daně z pojistného zlepšit spolupráci mezi správami, zajistit lepší používání stávajících pravidel;
- c) pokud jde o kandidátské země nebo potenciální kandidátské země, vyhovět zvláštním potřebám těchto zemí v oblasti daňových předpisů a správní kapacit;
- d) pokud jde o třetí země, zejména ty, které jsou partnerskými zeměmi evropské politiky sousedství, zlepšit spolupráci s daňovými správami těchto zemí.

3.2 Komise zavádí každoročně pracovní program pro splnění těchto cílů. Tento program se rozvíjí s využitím komunikačních systémů a systémů výměny informací, za kterou se Komise zaručuje všem zúčastněným státům. Komunikační systémy zahrnují různé sítě a společné systémy (CCN/CSI, VIES, EMCS, atd.). Prvky komunikačních systémů a systémů výměny informací, které nenáleží Společenství, zahrnují vnitrostátní databáze tvořící součást těchto systémů, síťová propojení mezi prvky

náležícími Společenství a prvky nenáležícími Společenství, jakož i takové programové a technické vybavení, které každá ze zúčastněných zemí pokládá za nutné pro plný provoz **uvedených systémů** v rámci své správy. Zúčastněné země zajistí provozuschopnost prvků, které nenáleží Společenství, a interoperabilitu těchto prvků s prvky náležícími Společenství. Sama Komise ve spolupráci se zúčastněnými zeměmi koordinuje aspekty týkající se vypracování a fungování prvků náležících Společenství a prvků nenáležících Společenství, jež tvoří systémy či infrastrukturu.

3.3 Komise společně se zúčastněnými zeměmi organizuje semináře a projektové skupiny a zajišťuje šíření výsledků z těchto seminářů a projektových skupin. Samy zúčastněné země organizují pro úředníky pracovní návštěvy. Komise navíc ve spolupráci se zúčastněnými zeměmi zajišťuje systematické a strukturované sdílení informací, jež jsou výsledkem činností programu.

3.4 Na výdajích nezbytných pro provádění programu se podílí Společenství a zúčastněné země.

Společenství nese tyto náklady:

- a) náklady na pořízení, vývoj, instalaci, údržbu a každodenní provoz prvků komunikačních systémů a systémů výměny informací náležících Společenství, které jsou uvedeny v čl. 6 odst. 3;
- b) cestovní výdaje a diety úředníků ze zúčastněných zemí vzniklé při mnohostranných kontrolách, pracovních návštěvách, seminářích, projektových skupinách;
- c) náklady související s organizací seminářů, cestovní výdaje a diety vzniklé účastí externích odborníků a účastníků podle článku 11;
- d) náklady na pořízení, vývoj, instalaci, údržbu systémů a modulů odborné přípravy, jsou-li společné pro všechny zúčastněné země;
- e) náklady na jiné činnosti uvedené v čl. 1 odst. 2 písm. f).

Zúčastněné země nesou:

- a) náklady na vývoj, pořízení, instalaci, údržbu a každodenní provoz prvků komunikačních systémů a systémů výměny informací nenáležících Společenství (které jsou stanoveny v čl. 6 odst. 4);
- b) náklady související s počáteční a průběžnou odbornou přípravou včetně jazykové přípravy svých úředníků.

3.5 Co se týče kontroly je stanoveno (bez uvedení podrobností), že program společně průběžně kontrolují zúčastněné země a Komise. Dále jsou stanovena dvě hodnocení – v polovině období a závěrečné.

⁽¹⁾ SEK(2005) 1045 – pracovní dokument útvarů Komise: Hodnocení programu Fiscalis 2007 v polovině období.

4. Úvod: základní principy programu

4.1 Dokument, který předložila Komise, byl „povinností“, jelikož představuje splnění závazku vůči Evropskému parlamentu a Radě ve smyslu čl. 15 odst. 4 písm. a) rozhodnutí Fiscalis 2003–2007. Na základě tohoto závazku přijala Komise sdělení (KOM(2005) 111 ze dne 6. dubna 2005), ve kterém potvrzuje příležitost zavést dva nové programy – program Clo 2013, který by navazoval na probíhající program Clo 2007, a program Fiscalis 2013, který by navazoval na probíhající program Fiscalis 2003–2007. V tomto dokumentu se EHSV vyjadřuje k programu Fiscalis, programem Clo se zabývá v jiném dokumentu.

4.2 Program 2013, platný pro období 2008–2013, nepřináší podstatné inovace oproti probíhajícímu programu, ale zaměřuje se spíše na zlepšení jeho účinnosti a ubírá se směry inspirujícími se obnovenou Lisabonskou strategií. Je tedy zaměřen na **podporu a rozvoj spolupráce daňových správ** členských zemí (a zemí budoucího rozšíření) při plnění cílů stanovených v původním programu:

- zaručit společné používání daňových předpisů *Společenství*,
- chránit finančních zájmy *Společenství i jednotlivých států*,
- přispívat k fungování vnitřního trhu prostřednictvím boje proti případům vyhýbání se daňovým povinnostem a daňovým únikům,
- zamezit narušování hospodářské soutěže a
- snižovat náklady na zajištění souladu, které zatěžují správy a osoby povinné k dani.

4.3 Dokument Komise byl napsán po důkladných analýzách současné situace, které byly vypracovány na základě návštěv v různých členských státech a kontaktů se správami, experty a osobami povinnými k dani. Výsledkem je zavedení programu jako **prodloužení programu 2007 a jeho posílení o dodatečné finanční prostředky** „pro podporu nových politických iniciativ na jedné straně a pro předvídaní nepatrného navýšení rozpočtu všech ostatních pododkruhů na straně druhé“. EHSV vyjadřuje svůj souhlas s touto volbou.

4.4 Jak bylo uvedeno v odstavci 2.2, **celkové náklady** na program na období 2008–2013 činí 168,47 mil. eur. Velkou část z této částky, konkrétně 156,9 mil. eur, představují **provozní náklady**, které budou hrazeny z rozpočtu Společenství. Provozní náklady, které nese Společenství, lze rozdělit do dvou hlavních kategorií – *společné akce* a *IT akce*. Mezi společné akce patří semináře, projektové skupiny, pracovní návštěvy, mnohostranné kontroly, odborná příprava a jiné činnosti, které jsou nezbytné pro plnění cílů. IT akce se týkají fungování a rozvoje stávajících transevropských systémů a vývoje nových systémů.

5. Obecné připomínky

5.1 EHSV nemůže než souhlasit s potřebou pokračovat v programu Fiscalis v souladu s již vytyčenými hlavními směry. Podporuje tedy iniciativu Komise a spoléhá především na to, že ve fázi provádění budou **zlepšeny určité aspekty**, především ty, které se týkají účinnosti programů společné odborné přípravy a používání jazyků. Sama Komise ostatně zdůraznila tyto nedostatky v dokumentu ⁽²⁾, ve kterém také naznačila řešení týkající se jejich nápravy.

5.2 **Odborná příprava** se dělí do dvou hlavních směrů. Jeden se uskutečňuje na úrovni Společenství a je hrazen z rozpočtu EU, druhý se uskutečňuje na vnitrostátní úrovni a je v zásadě financován jednotlivými zainteresovanými členskými státy. Výraz „odborná příprava“ zahrnuje „**výcvik**“ v užším slova smyslu (tj. školení týkající se konkrétních otázek technické, právní nebo administrativní povahy, která vedou odborníci v dané oblasti), **semináře** (obecně multidisciplinární povahy a otevřené účasti zástupců z různých zemí) a **výměnu pracovníků** (jednotlivců či skupin).

5.3 V návrhu rozhodnutí, který je uveden v odstavci 3.1, uvádí Komise podrobnou zprávu o prvních výsledcích **programů odborné přípravy**, z nichž vyplývá pouze středně uspokojivý komplexní rámec. Dokument upřímně neskrývá různé **mezery a nedostatky** a také navrhuje možné způsoby na odstranění nebo omezení překážek. Na druhé straně by tomu ani nemohlo být jinak, vzhledem ke složitosti programu, počtu účastníků se členských států, odlišnosti stávajících systémů, různé úrovni zkušeností a systému správ jednotlivých států a nakonec i rozmanitosti jazyků. Posledně uvedené hledisko představuje kromě jiného i společnou překážku všech programů Společenství, jejíž význam je příliš často podceňován. Hlavním problémem zůstává **stanovení minimální společné úrovně znalostí a odbornosti**, která by byla přinejmenším měřitelná v rámci minimálních parametrů přijatelných pro všechny členské státy a použitelných ve všech členských státech.

5.4 Jak bylo uvedeno v odstavci 3.5, **Komise provede kontrolu správného provádění programů**. EHSV je toho názoru, že **je především důležité ověřit správné přijetí společných norem** a úplnou znalost hodnot Společenství. **Tyto kontroly představují zásadní prvek**, a to nejen proto, že je třeba ověřit správné použití prostředků Společenství podle obecných zásad veřejného účetnictví, ale také protože úroveň přípravy úředníků členských států nelze ponechat pouze na úsudku států samotných.

5.5 EHSV se vzhledem ke složité povaze věci **zdrží předkládání doporučení a omezí se na vyjádření několika objektivních názorů**, aniž by se zabýval tím, zda jsou či nejsou „politicky korektní“.

⁽²⁾ Pracovní dokument útvarů Komise: Hodnocení programu Fiscalis 2007 v polovině období, SEK(2005) 1045.

5.5.1 Za prvé, je známo, že úroveň profesních zkušeností a schopností úředníků jednotlivých členských států se stát od státu značně liší. Je proto extrémně složité najít společný systém pro odbornou přípravu, která se bude provádět pomocí **seminářů** otevřených širokému spektru účastníků. Rozmanitost jazyků přidává prvek nejistoty. Představa získaná přímým kontaktem s jazykem řečníka je velmi odlišná od představy nabyté z řeči tlumočníka. Dále je třeba podotknout, že účastníci nemohou „vidět“ audiovizuální pomůcky (diapozitivy, diagramy, fólie atd.) ve svém jazyce (a je známo, že zapamatovat si sdělení „vizuálním způsobem“ je velmi důležité). Na závěr je na místě se otázat, zda by tyto semináře (jejichž pořádání je značně nákladné z hlediska finančních a lidských zdrojů) neměly být **omezeny na minimum** nebo alespoň přesunuty do následující, „zralejší“ fáze programu. Finanční prostředky a lidské zdroje ušetřené díky tomuto rozhodnutí by mohly být určeny alespoň na částečné **financování odborné přípravy na vnitrostátní úrovni** ve státech, které se nacházejí v relativně znevýhodněné situaci, především v nejnovějších členských státech.

5.5.2 V hodnoticím dokumentu Komise není zmíněn jeden prvek, který má zjevně zásadní význam – **odborná příprava školitelů z jednotlivých států uskutečňovaná na úrovni Společenství**. Tato příprava by měla představovat **stěžejní prvek celého systému**, jelikož pouze školitel, který hovoří jazykem účastníků, může zaručit plnou účinnost sdělení a především **diskusí**, které představují zásadní část odborné přípravy. Školitel pocházející z daného státu je především **jediný**, kdo může být schopný použít **didaktickou metodu, která představuje přechod mezi systémem Společenství a vnitrostátním systémem**, který musí důkladně znát. Výběr osob kvalifikovaných pro tento úkol by měl být ponechán na orgánech jednotlivých států. Základním požadavkem by měla být vysoká úroveň odbornosti a didaktické schopnosti. To stejné platí pro osoby, které se budou zabývat odbornou přípravou školitelů z jednotlivých zemí uskutečňovanou na úrovni Společenství. Konečně, tento způsob odborné přípravy nelze podle názoru odborníků provádět v rámci krátkých seminářů. Musí se jednat o „kurzy“, které by měly trvat alespoň několik měsíců.

5.6 Jedním z důležitých aspektů zcela jiného charakteru je **propojení systému Fiscalis (především části týkající se DPH a spotřební daně) se systémem Clo 2013**. Ve stanovisku k návrhu rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o bezpapírovém prostředí pro clo a obchod⁽³⁾ EHSV upozornil na druhý bod odůvodnění návrhu⁽⁴⁾, ve kterém je uvedeno, že „celoevropská akce elektronické správy vyžaduje opatření vedoucí k účinnějšímu **boji proti podvodům, organizované kriminalitě**

a terorismu“. Stanovisko tak zdůraznilo skutečnost, že komplexní a plánované propojení archivů celních správ a správ pověřených vybíráním DPH by mohlo umožnit odhalení případných podvodů spojených se zbožím dováženým ze třetích zemí, především falšování značek původu.

5.6.1 V programu Fiscalis není ani zmínka o tomto komplexním propojení archivů Fiscalis s archivy spravovanými jinými správami. Pouze v pátém bodě odůvodnění návrhu rozhodnutí, kterým se program zavádí, je uvedeno, že „by mělo být možné začlenit do programu další systémy výměny informací v oblasti daní, jako je např. systém pro kontrolu přepravy zboží podléhajícího spotřebním daním (EMCS)“. Hovoří se však zjevně o omezeném množství informací, které si budou vyměňovat daňové správy.

5.6.2 Ve stanovisku, o kterém se zmiňuje odstavec 5.6, EHSV také připomíná doporučení EP a Rady⁽⁵⁾, ve kterém je stanovena řada opatření určených k „zajištění policejní, *celní* a justiční spolupráce“ s cílem umožnit realizaci **Haagského programu**⁽⁶⁾ v oblasti **bezpečnosti EU**, která zahrnuje boj proti obchodování se zbožím, na které se vztahuje omezení nebo zákaz. Propojení uvedené v předchozím odstavci by umožnilo prostřednictvím celních správ provádět kontroly, které dnes nejsou možné, a znamenalo by nepřímé uskutečňování Haagského programu prostřednictvím spolupráce daňových správ. EHSV si je dobře vědom toho, že uskutečnění takového projektu již vzhledem k probíhajícím programům a již zavedeným postupům není možné. Zbývá tedy pouze doporučit, aby byla brána na vědomí skutečnost, že **komplexní propojení mezi různými databázemi EU a členských států** by mělo být součástí *strategických programů* Unie, a to nejen z hlediska bezpečnosti, ale také vzhledem k mnoha dalším cílům hospodářské a sociální politiky.

6. Konkrétní připomínky

6.1 **Článek 3: účast v programu** Kromě členských států je program otevřen také kandidátským zemím, „potenciálním“ kandidátským zemím a některým partnerským zemím evropské politiky sousedství, pokud tyto země dosáhly dostatečné úrovně sblížení příslušných právních předpisů. Záměr tohoto ustanovení je samozřejmě chválný a v souladu s cílem vytvořit co nejširší „daňový prostor“. EHSV si však klade otázku, zda tento projekt není příliš ambiciózní, a to vzhledem k dostupným zdrojům a již odhaleným obtížím s jeho prováděním, které by se zapojením dalších účastníků ještě zvýšily.

⁽³⁾ Stanovisko CESE k návrhu rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o nezpapírovém prostředí pro clo a obchod, Úř. věst. 2006/C 318/08, 23.12.2006.

⁽⁴⁾ Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o bezpapírovém prostředí pro clo a obchod, KOM(2005) 609 v konečném znění.

⁽⁵⁾ Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu – Prostor svobody, bezpečnosti a práva: zhodnocení programu z Tampere a budoucí směr vývoje (KOM(2004) 401 v konečném znění).

⁽⁶⁾ Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu – Haagský program: deset priorit pro nadcházejících pět let – Partnerství pro evropskou obnovu týkající se svobody, bezpečnosti a práva (KOM(2005) 184 v konečném znění).

6.2 Článek 6: komunikační systémy a systémy výměny informací Prvky systému **náležící Společenství** se omezují na technické a programové vybavení a na síťová propojení, jež jsou společná všem zúčastněným zemím. Zbytek (databáze, síťová propojení mezi prvky náležícími Společenství a prvky nenáležícími Společenství, technické a programové vybavení pro provoz vlastních systémů) je považován za součást **prvků nenáležících Společenství**.

6.2.1 Třídění uvedené v předchozím odstavci se jeví správné. Jisté rozpaky však budí pravidlo uvedené v **odstavci 6**, podle kterého „Komise může zpřístupnit systémy komunikace a výměny informací jiným veřejným službám k daňovým či nedaňovým účelům za předpokladu, že je do rozpočtu programu poskytnut finanční příspěvek“. Spojení „**k nedaňovým účelům**“ se zdá poněkud nejednoznačné. Komise má povinnost upřesnit které správy by byly oprávněny získávat informace a s jakými zárukami a kontrolami. EHSV navrhuje, aby za účelem odstranění jakékoliv pochybnosti bylo upřesněno, že informace mohou být poskytovány pouze v rámci plánu spolupráce v soudních věcech a se zárukami, které poskytují platné předpisy,

a samozřejmě v souladu s předpisy na ochranu soukromého života.

6.2.2 EHSV se domnívá, že pravidlo by mělo být vyjasněno. Na první pohled se nezdá, že Komise má pravomoc poskytovat třetím stranám (ať již je to kdokoliv) informace, které jsou samozřejmě vlastnictvím každého členského státu, pokud jsou v databázi tohoto státu. Pokud se však jedná o informace, které přímo vlastní Komise, vyvstává otázka, zda s nimi Komise může nakládat svobodně bez souhlasu nebo informování členských států. Jinými slovy, stávají se údaje přicházející na Komisi nebo vypracované Komisí na základě sdělení členských států automaticky majetkem nebo příslušenstvím Komise? **Podle jakých kritérií se stanoví cena účtovaná třetím stranám, které o údaje žádají, a komu takto získané prostředky náležejí?** A údaje, které vlastní Komise, mohou být v každém případě poskytovány třetím stranám, aniž by o tom příslušné členské státy byly předem nebo dodatečně informovány? EHSV se domnívá, že tyto otázky mají zásadní význam a měly by být zodpovězeny, aby se ujasnil postoj Komise a nevznikaly pochyby.

V Bruselu dne 17. ledna 2007.

předseda

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Dimitris DIMITRIADIS