

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση προγράμματος δράσης για τα τελωνεία και τη φορολογία στην Ευρωπαϊκή Ένωση για την περίοδο 2014-2020 (FISCUS) και την κατάργηση των αποφάσεων αριθ. 1482/2007/ΕΚ και αριθ. 624/2007/ΕΚ»**

COM(2011) 706 final — 2011/0341 (COD)

(2012/C 143/11)

Εισηγητής: **ο κ. Bryan CASSIDY**

Στις 14 και στις 20 Δεκεμβρίου 2011 αντιστοίχως, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφάσισαν να ζητήσουν γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, σύμφωνα με τα άρθρα 33 και 114 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για την

*Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση προγράμματος δράσης για τα τελωνεία και τη φορολογία στην Ευρωπαϊκή Ένωση για την περίοδο 2014-2020 (FISCUS) και την κατάργηση των αποφάσεων αριθ. 1482/2007/ΕΚ και αριθ. 624/2007/ΕΚ*

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

Το ειδικευμένο τμήμα «Οικονομική και Νομισματική Ένωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 2 Φεβρουαρίου 2012.

Κατά τη 478η σύνοδο ολομέλειας, της 22ας και 23ης Φεβρουαρίου (συνεδρίαση της 22ας Φεβρουαρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 231 ψήφους υπέρ, 3 κατά και 11 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

## 1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει σε γενικές γραμμές την πρόταση για το πρόγραμμα FISCUS. Επιθυμεί, ωστόσο, να τονίσει τα εξής:

- Πρέπει να διασφαλιστεί ότι οι εθνικές τελωνειακές και φορολογικές διοικήσεις θα διαθέτουν επαρκή εξοπλισμό για να αντεπεξέλθουν στις προκλήσεις της επόμενης δεκαετίας.
- Οι τομείς της φορολογίας και των τελωνείων θα πρέπει να διαθέτουν ένα σύγχρονο και αποτελεσματικό σύστημα τεχνολογιών πληροφορικής (ΤΠ), το οποίο να περιλαμβάνει στοιχεία όπως ο Εκσυγχρονισμένος Τελωνειακός Κώδικας (ΕΤΚ).
- Η ΕΟΚΕ θα επιθυμούσε να διενεργηθούν λεπτομερέστερες εκτιμήσεις του αντικτύπου του προγράμματος στους προϋπολογισμούς της ΕΕ και των κρατών μελών.
- Η συνοπτική παρουσίαση του προϋπολογισμού του FISCUS σε σύγκριση με τις τρέχουσες δραστηριότητες δείχνει αύξηση του συνολικού προϋπολογισμού για τους τομείς της φορολογίας και των τελωνείων κατά 9%. Ο προτεινόμενος προϋπολογισμός για τον τελωνειακό τομέα είναι 479 622 792 ευρώ (ενώ για τον φορολογικό 23 692 892 ευρώ). Αυτό σημαίνει αύξηση κατά 13% για τον τελωνειακό τομέα και μείωση κατά 1% για τον φορολογικό.

1.2 Η ΕΟΚΕ έχει επίγνωση ότι υπάρχει διάσταση απόψεων μεταξύ των κρατών μελών στις ομάδες εργασίας του Συμβουλίου. Θεωρεί σημαντικό να μπορέσει η Επιτροπή να αποδείξει στα κράτη μέλη ότι θα κάνουν σημαντικές εξοικονομήσεις με τον προϋπολογισμό του FISCUS, συγκριτικά με τις ρυθμίσεις που ισχύουν για τις τρέχουσες δραστηριότητες. Θεωρεί πολύ πιθανό να δυσκολευτεί η Επιτροπή να λάβει την έγκριση του Κοινοβουλίου για αυξήσεις των

δαπανών στον προϋπολογισμό της ΕΕ, χωρίς πληροφορίες για αντισταθμιστικές εξοικονομήσεις στους προϋπολογισμούς των κρατών μελών.

1.3 Η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει την παρατήρηση που είχε διατυπώσει στη γνωμοδότησή της με θέμα "Πρόγραμμα δράσης για τα τελωνεία" <sup>(1)</sup>, όπου ζητούσε μεγαλύτερη ολοκλήρωση των τελωνειακών πρακτικών κατά την έννοια των στόχων της στρατηγικής της Λισαβόνας, τονίζοντας ωστόσο ότι αυτή η μεγαλύτερη ολοκλήρωση θα πρέπει να επιτευχθεί χωρίς ενοποίηση των ίδιων των τελωνειακών διοικήσεων.

1.4 Μία ουσιώδης συνιστώσα του νέου προγράμματος είναι η βελτίωση και η μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα της κατάρτισης των υπαλλήλων των κρατών μελών <sup>(2)</sup>.

## 2. Εισαγωγή και ιστορικό

2.1 Η τελωνειακή και η φορολογική πολιτική της ΕΕ συμβάλλουν σημαντικά κάθε χρόνο στην αύξηση των δημοσιονομικών εσόδων της ΕΕ και των κρατών μελών. Επιπροσθέτως, οι πολιτικές αυτές παρέχουν σημαντικά οφέλη στους πολίτες και στις επιχειρήσεις της ΕΕ, χάρη στην αποσόβηση των επικίνδυνων ή παράνομων εισαγωγών, στην εξασφάλιση εύρυθμων εμπορικών συναλλαγών και ισχυρής ενιαίας αγοράς και στη μείωση του κόστους συμμόρφωσης και της γραφειοκρατίας για τις διασυνοριακές εταιρείες.

2.2 Η πρόταση κανονισμού (COM(2011) 706 τελικό) αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προόδου στην πολυετή προσπάθεια εξορθολογισμού και συντονισμού της δράσης των κρατών μελών για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των ίδιων και της Ένωσης: το 2010, οι τελωνειακοί δασμοί και οι συναφείς επιβαρύνσεις

<sup>(1)</sup> ΕΕ C 324, 30.12.2006, σ. 78, σημείο 1.3.

<sup>(2)</sup> Το θέμα αυτό είχε επισημανθεί στο σημείο 1.2 της γνωμοδότησης της ΕΟΚΕ «Βελτίωση της λειτουργίας των συστημάτων φορολογίας στην εσωτερική αγορά (Fiscalis 2013)», ΕΕ C 93, 27.4.2007, σ. 1.

αντιστοιχούσαν στο 12,3% του προϋπολογισμού της ΕΕ. Το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο για την περίοδο 2014-2020, το οποίο υιοθετήθηκε από την Επιτροπή τον Ιούνιο του 2011, προτείνει, μεταξύ άλλων, μια **νέα γενιά προγραμμάτων Τελωνεία και Fiscalis**. Τα δύο αυτά προγράμματα εξελίχθηκαν στην πορεία των ετών ακολουθώντας δύο διαφορετικούς, αν και παράλληλους δρόμους, με τελευταία στη σειρά τα προγράμματα **Τελωνεία 2013** και **Fiscalis 2013**. Τώρα συνδυάζονται σε ένα **ενιαίο πρόγραμμα (FISCUS)**, γεγονός που αποτελεί πραγματική καινοτομία στη στρατηγική της Επιτροπής.

2.3 Το FISCUS δεν είναι μόνο αποτέλεσμα της «πολιτικής της Επιτροπής με στόχο την απλούστευση», για να χρησιμοποιήσουμε τα λόγια της ίδιας της Επιτροπής, αλλά και αναγνώριση της ζοτικής σημασίας που έχει η **«συνεργασία μεταξύ των τελωνειακών και των φορολογικών αρχών και άλλων ενδιαφερομένων»**. Η κυριότερη θετική πτυχή του προγράμματος είναι η **σημασία που δίνει στον ανθρώπινο παράγοντα**: η συνεργασία των τελωνείων και των φορολογικών αρχών επικεντρώνεται «στην ανθρώπινη δικτύωση και στην ανάπτυξη ικανοτήτων»<sup>(3)</sup>· η ανάπτυξη των τεχνικών ικανοτήτων και της ΤΠ είναι φυσικά απαραίτητα, αλλά πρωταρχική σημασία έχει ο άνθρωπος παράγοντας, στοιχείο το οποίο η ΕΟΚΕ εκτιμά ιδιαίτερος.

2.4 Η πρόταση της Επιτροπής για το FISCUS προβλέπει ένα πρόγραμμα διάρκειας επτά ετών, με έναρξη την 1η Ιανουαρίου 2004. Το **δημοσιονομικό κονδύλιο** που προβλέπεται για την κάλυψη του κόστους του προγράμματος καθ' όλη τη διάρκειά του (2014-2020) είναι, σε τρέχουσες τιμές, 777 600 000 ευρώ: πρόκειται για ένα σημαντικό ποσό, αλλά είναι δύσκολο να εκτιμηθεί η συνάφειά του με τους στόχους. Το πρόγραμμα προβλέπει χρηματοδοτική στήριξη (με τη μορφή επιχορηγήσεων, δημόσιων συμβάσεων ή επιστροφής των εξόδων εξωτερικών εμπειρογνομόνων) για εννέα διαφορετικούς τύπους **γενικών κοινών δράσεων**.

2.5 Οι περισσότερες δαπάνες αφορούν την κατάρτιση των υπαλλήλων και τις κοινές πρωτοβουλίες ΤΠ, αλλά η χρηματοδότηση του προγράμματος μπορεί να καλύψει και **«δαπάνες που σχετίζονται με δραστηριότητες προετοιμασίας, παρακολούθησης, ελέγχου, λογιστικού ελέγχου και αξιολόγησης»**<sup>(4)</sup>. Η ΕΟΚΕ κατανοεί ότι αυτή η φράση υποδηλώνει ιδιαίτερη προσοχή στην εποπτεία της υλοποίησης των **γενικών κοινών δράσεων**, αλλά ελπίζει να δοθεί ανάλογη προσοχή και στην υλοποίηση των **εθνικών δράσεων**, για να αποφευχθεί η ανομοιογένεια.

2.6 Οι **ειδικοί στόχοι** του προγράμματος δράσης είναι οι ίδιοι με τα προηγούμενα και τα τρέχοντα προγράμματα. Η ΕΟΚΕ έχει ήδη διατυπώσει τις παρατηρήσεις της και δεν θα είχε νόημα να τις επαναλάβει, εάν δεν υπήρχε ένα ζήτημα το οποίο έχει επισημάνει επανειλημμένα, χωρίς όμως να λάβει καμία σαφή απάντηση μέχρι στιγμής: την **τακτική ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των τελωνειακών και των φορολογικών αρχών** ως μέσο εντοπισμού κρουσμάτων απάτης ή/και φοροδιαφυγής<sup>(5)</sup>.

2.7 Η πρώτη επικέντρωση του προγράμματος, η ανθρώπινη δικτύωση, θα επιτρέψει την **ανταλλαγή ορθών πρακτικών και**

**επιχειρησιακών γνώσεων**: δεν πρόκειται για κάτι το καινούριο, αφού το σημείο αυτό αναφερόταν —και μάλιστα με τις ίδιες ακριβώς λέξεις— στα περισσότερα, αν όχι σε όλα τα προηγούμενα προγράμματα. Οι παλαιότερες δράσεις δεν ήταν πάντοτε απόλυτα επιτυχείς, για πολλούς λόγους, με κυριότερους τις γλωσσικές δυσκολίες και τις διαφορετικές εμπειρίες ή το διαφορετικό ιστορικό των συμμετεχόντων. Η νέα ώθηση της συνεργασίας των διάφορων διοικήσεων, που προβλέπει το FISCUS, αναμένεται ότι θα ενθαρρύνει την ανταλλαγή εμπειριών και τη διαμόρφωση επαγγελματιών υψηλού επιπέδου, στοιχεία τα οποία η ΕΕ οφείλει να υποστηρίξει.

2.8 Σύμφωνα με τη διατύπωση της Επιτροπής, η δεύτερη επικέντρωση **«παρέχει τη δυνατότητα στο πρόγραμμα να χρηματοδοτεί υποδομές και συστήματα ΤΠ αιχμής, τα οποία θα επιτρέψουν στις τελωνειακές και φορολογικές διοικήσεις της Ένωσης να εξελιχθούν σε πλήρως ηλεκτρονικές διοικήσεις»**<sup>(6)</sup>. Το θέμα αυτό μνημονεύεται και πάλι, με τις ίδιες περίπου λέξεις, και στα προηγούμενα προγράμματα. Τα αποτελέσματα όμως δεν ήταν ικανοποιητικά, λόγω των διαφορετικών επιπέδων των τεχνολογιών πληροφορικής στα διάφορα κράτη μέλη, αλλά επίσης — και δυστυχώς πολύ συχνά — λόγω της απροθυμίας μερικών (ή πολλών) κρατών μελών να αλλάξουν τις μεθόδους ή τον εξοπλισμό τους.

2.9 Η απροθυμία των κρατών μελών να συνεργαστούν είναι το σημαντικότερο κώλυμα στη διεργασία οικοδόμησης ενός σθεναρού **ευρωπαϊκού φορολογικού δικτύου**: ασφαλώς δεν περιορίζεται μόνο στις τεχνολογίες πληροφορικής, αλλά είναι πιο ευδιάκριτο σε αυτόν τον τομέα. Η ΕΟΚΕ έχει κατακρίνει αυτή τη στάση σε πολλές γνωμοδοτήσεις της για τις φορολογικές πρωτοβουλίες της ΕΕ<sup>(7)</sup> και ελπίζει ότι η τρέχουσα κρίση θα έχει ήδη καταδείξει ότι καμία χώρα δεν μπορεί να απομονωθεί από γεγονότα με παγκόσμια εμβέλεια και ότι η μόνη απάντηση είναι η συνεργασία.

2.10 Το 2011 ένας ανάδοχος ανέλυσε, κατόπιν διαβουλεύσεων με εκπροσώπους του εμπορίου, τα ενδιάμεσα αποτελέσματα των δύο χωριστών προγραμμάτων Τελωνεία 2013 και Fiscalis 2013. Ένας άλλος ανάδοχος διενήργησε μελέτη του δυνητικού πλαισίου του μελλοντικού προγράμματος FISCUS. Τα ενδιάμεσα αποτελέσματα δεν έδειξαν κανένα αξιοσημείωτο εμπόδιο, ούτε υπέδειξαν κάποια ειδική δράση για τη διόρθωση ανεπιθύμητων στοιχείων.

2.11 Το FISCUS συνενώνει τα δύο χωριστά σημερινά προγράμματα για τη φορολογία και για τα τελωνεία σε ένα, εκπληρώνοντας έτσι τους στόχους της Επιτροπής περί απλούστευσης και περί μείωσης του κόστους, χωρίς να διακυβεύονται οι δραστηριότητες σε κανέναν από τους δύο τομείς.

2.12 Ο νέος κανονισμός αντικαθιστά την απόφαση αριθ. 1482/2007/ΕΚ, με την οποία θεσπιζόταν κοινοτικό πρόγραμμα για τη βελτίωση της λειτουργίας των συστημάτων φορολογίας στην εσωτερική αγορά (Fiscalis 2013). Η απόφαση αριθ. 624/2007/ΕΚ θέσπιζε πρόγραμμα δράσης για τα τελωνεία στην Κοινότητα (Τελωνεία 2013). Επομένως, και οι δύο αυτές αποφάσεις θα καταργηθούν.

<sup>(6)</sup> COM(2011) 706 τελικό, σ. 3 - Σημείο 1, 3η παράγραφος.

<sup>(7)</sup> Γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ «Καταπολέμηση της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ», ΕΕ C 347, 18.12.2010, σ. 73, «Πρώιμη της χρηστής διακυβέρνησης στον φορολογικό τομέα», ΕΕ C 255, 22.09.2010, σ. 61, «Φοροδιαφυγή που συνδέεται με την εισαγωγή», ΕΕ C 277, 17.11.2009, σ. 112, «Είσοδος απαιτήσεων σχετικών με φόρους», ΕΕ C 317, 23.12.2009, σ. 120, και «Διοικητική συνεργασία στον τομέα της φορολογίας», ΕΕ C 317, 23.12.2009, σ. 120.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 706 τελικό, σ. 3 - Σημείο 1, 3η παράγραφος.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 706 τελικό, σ. 24 - Άρθρο 10 παράγραφος 2.

<sup>(5)</sup> Γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ «Καταπολέμηση της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ», ΕΕ C 347, 18.12.2010, σ. 73, και «Πρώιμη της χρηστής διακυβέρνησης στον φορολογικό τομέα», ΕΕ C 255, 22.09.2010, σ. 61.

2.13 Η Επιτροπή διεξήγαγε ευρείες διαβουλεύσεις τόσο για τον **τομέα των Τελωνείων** όσο και για τον **τομέα του Fiscalis**. Αμφότερες κατέληξαν στον εντοπισμό μιας σειράς προβλημάτων, τα οποία απαριθμούνται στο Μέρος 1 (Τελωνεία) και Μέρος 2 (Fiscalis) <sup>(8)</sup> του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής - Εκτίμηση αντικτύπου.

2.14 Η Επιτροπή διενήργησε εκ των προτέρων εκτίμηση αντικτύπου του νέου προγράμματος, από την οποία προκύπτει σαφώς ότι εξακολουθεί να υπάρχει μεγάλος βαθμός αβεβαιότητας όσον αφορά τα ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών και την ανταλλαγή πληροφοριών σε σχέση με τις μελλοντικές εξελίξεις της πολιτικής. Μερικές από αυτές αναφέρονται στη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ «Πρόγραμμα δράσης για τα τελωνεία» <sup>(9)</sup>. Οι απαιτούμενες βελτιώσεις της λειτουργίας του προγράμματος Fiscalis περιγράφονταν λεπτομερώς στη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ "Βελτίωση της λειτουργίας των συστημάτων φορολογίας στην εσωτερική αγορά (Fiscalis 2013)" <sup>(10)</sup>.

2.15 Η ΕΟΚΕ συμφωνεί κατ' αρχήν με τα μέτρα που προτείνει η Επιτροπή, αλλά επιθυμεί να επισημάνει ότι το θέμα της συνεργασίας μεταξύ διάφορων οργανισμών, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αποτελεί τη μόνιμη επωδό σε πολλά ευρωπαϊκά ζητήματα. Η πρόοδος σε αυτό το πεδίο είναι συνήθως αργή και δύσκολη, για πολλούς λόγους, με κυριότερο την έλλειψη ενθουσιασμού από πλευράς των εθνικών αρχών.

2.16 Η ΕΟΚΕ επικροτεί την πρόταση της Επιτροπής για ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των τελωνειακών και των φορολογικών αρχών. Αυτό, ωστόσο, θα πρέπει να είναι μόνο η αρχή μιας δράσης την οποία η ΕΟΚΕ έχει υποστηρίξει στο παρελθόν επανειλημμένα <sup>(11)</sup>, της οργανωμένης συνεργασίας όλων των φορέων, εθνικών και ευρωπαϊκών, που μετέχουν στην καταπολέμηση της οικονομικής απάτης και του οικονομικού εγκλήματος: της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, του οργανωμένου εγκλήματος, της τρομοκρατίας, του λαθρεμπορίου κοκ.

Βρυξέλλες, 22 Φεβρουαρίου 2012.

Ο πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Staffan NILSSON

<sup>(8)</sup> Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής - Εκτίμηση αντικτύπου, SEC(2011) 1318 final.

<sup>(9)</sup> EE C 324, 30.12.2006, σ. 78.

<sup>(10)</sup> EE C 93, 27.4.2007, σ. 1.

<sup>(11)</sup> Γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ «Καταπολέμηση της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ», EE C 347, 18.12.2010, σ. 73, «Προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης στον φορολογικό τομέα», EE C 255, 22.09.2010, σ. 61, «Φοροδιαφυγή που συνδέεται με την εισαγωγή», EE C 277, 17.11.2009, σ. 112, «Είσπραξη απαιτήσεων σχετικών με φόρους», EE C 317, 23.12.2009, σ. 120, και «Διοικητική συνεργασία στον τομέα της φορολογίας», EE C 317, 23.12.2009, σ. 120.