Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o stopnjah DDV, ki niso splošne

COM(2007) 380 konč. – SEC(2007) 910

(2008/C 211/18)

Komisija je 5. julija 2007 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o stopnjah DDV, ki niso splošne.

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 28. marca 2008. Poročevalec je bil g. BURANI.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 444. plenarnem zasedanju 22. in 23. aprila 2008 (seja z dne 22. aprila) s 112 glasovi za, z nobenim glasom proti in 5 vzdržanimi glasovi.

1. **Sklepi in priporočila**

1.1 EESO z zadovoljstvom sprejema pobudo Komisije, da pripravi podlago za politično razpravo v Evropskem parlamentu in Svetu, da bi določili splošno sprejeta načela za odobravanje odstopanj v ureditvi sistema DDV. Ker gre za proces z izrazitim političnim pomenom, je konec leta 2010 kot skrajni rok za sprejetje novih predpisov povsem stvaren.

1.2 Prvotni namen sprejetja sistema DDV je bil ustvariti pogoje za **uskladitev na davčnem področju**, ki naj bi omogočila neovirano delovanje notranjega trga. Številne medtem izvršene spremembe, predvsem oprostitve in ureditve odstopanj, pa so **imele nasprotni učinek** in poskus, da bi ureditve izjem poenotili, se zdi najboljše, kar je mogoče storiti v danih okoliščinah.

1.3 Ureditve odstopanj se uporabljajo v vseh državah članicah na podlagi davčnih meril, poleg tega pa nanje vplivajo **politični in socialni premisleki.** Dopustne so, kadar nimajo čezmejnih učinkov ali pa kadar izpolnjujejo že sprejeta načela politike Skupnosti. EESO meni, da morajo te ureditve odstopanj izpolnjevati ta merila, obravnavati pa jih je treba predvsem – četudi ne izključno – z vidika njihovega prispevka k politiki **prerazdelitve dohodkov**.

1.4 Posebno pozornost bi morali v razpravah namenjati **lokalnim storitvam, ki jih ni mogoče izvajati iz kakšnega drugega kraja** in zato nimajo neposrednih učinkov na notranji trg: v to skupino sodijo številne dejavnosti, ki imajo – poleg nespornih gospodarskih in socialnih koristi – tudi **sporne vidike** ali pa jih je mogoče obravnavati iz različnih zornih kotov: obrtne dejavnosti, gostinstvo, javne in zasebne zdravstvene storitve, delovno intenzivni sektorji z nizkokvalificirano delovno silo, knjige in časopisi.

1.5 EESO opozarja, da je treba znižane davčne stopnje odobravati v skladu z merilom razlikovanja izdatkov med **skupinami z nizkimi in skupinami z višjimi dohodki**. To razlikovanje pa ni lahko izvedljivo. EESO opozarja predvsem, da se morajo odstopanja ravnati po **merilih preglednosti** in upoštevati **stroške, ki jih nenatančne ali presplošne ureditve povzročajo davčnim upravam in podjetjem** in ki jih na koncu prevalijo na potrošnike.

1.6 Posebno pozornost bi morali namenjati **neposrednim subvencijam kot alternativi znižanim stopnjam DDV**: Komisija to rešitev dopušča, vendar ne zavzema stališča. EESO meni, da je treba to alternativo upoštevati s posebno previdnostjo ter da bi jo bilo treba uporabljati redko in samo v primerih, ko so druge rešitve težavne. Vsekakor pa subvencije nikoli ne bi smele prevzeti oblike državnih pomoči.

2. **Uvod**

2.1 Ureditev sistema DDV je že po naravi zapletena. Uvedena je bila leta 1977 kot „začasna“ ([1]) in jo kot takšno označujejo še danes, po tridesetih letih! Skozi čas je ta ureditev doživela nešteto sprememb, med drugim zaradi prilagajanja začasnim ali dolgotrajnim okoliščinam, političnim razmeram, razvoju notranjega trga ali širitvi.

2.2 Pomemben ukrep za poenostavitev dela uprav in gospodarskih subjektov je izvedla Komisija z **„direktivo o DDV“ iz leta 2006** ([2]), ki je vnesla red v zakonodajo in ustvarila enotno pravno besedilo za to področje. Temeljna načela te nove direktive so iz leta 1977, delno so bila revidirana leta 1992: v splošnem velja **splošna stopnja najmanj** 15 % ([3]) in davek se praviloma obračunava v kraju izvora. Predvidena pa so tudi nekatera odstopanja in izjeme: splošno stopnjo je mogoče znižati in nekatere vrste blaga ali storitev je mogoče obdavčiti v namembnem kraju.

([1]) „Dokončna“ ureditev bi morala logično predvidevati obdavčitev na namembnem kraju oziroma – natančneje rečeno – na kraju potrošnje. Splošno uporabo so nekoč preprečevale različne ovire, in tako je tudi še danes.

([2]) Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o *skupnem sistemu davka na dodano vrednost* (UL L 347 z dne 11.12.2006).

([3]) Člena 96 in 97 Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o *skupnem sistemu davka na dodano vrednost* (UL L 347 z dne 11.12.2006); zgornja meja ni bila nikoli določena.

2.3 Po predpisih lahko države članice uporabijo eno ali dve znižani davčni stopnji, vendar samo za blago in storitve, navedene v prilogi direktive o DDV ([4]). To možnost – z delno izjemo Danske – uporabljajo vse države članice, vendar v različnem obsegu in za različno blago in storitve, ki so jih izbrale z odobrenega seznama. Tako različna ravnanja so daleč od praktičnega uresničevanja načela usklajevanja, potrebnega za neovirano delovanje notranjega trga. Komisija zdaj namerava **„povabiti k politični razpravi" Svet in Evropski parlament** – ob sodelovanju EESO, ki je bil zaprošen za mnenje –, da bi med državami članicami dosegli sporazum o **novi strukturi za znižane davčne stopnje**.

2.3.1 Gre dejansko za pregled celotne strukture posebnih in začasnih odstopanj – med katerimi so bila prva odobrena za starejše, druga pa za novejše države članice – in za vzpostavitev nove strukture, ki upošteva cilje v skladu z logiko notranjega trga. Ta proces ni preprost: med vsemi političnimi, gospodarskimi in socialnimi zahtevami, ki so v preteklosti upravičevale odstopanja in ki so jih zatem uporabile vse države članice v skladu s svojimi posebnimi potrebami, bo treba najti **ravnovesje na skupni osnovi**. Komisija si glede težavnosti tega ukrepa ne dela utvar: predvideva, da proces posvetovanja ne bo mogel pripeljati do **nove ureditve pred koncem leta 2010**.

2.4 Prvi predhodni korak, ki je potreben, da se vsem državam članicam glede ureditev odstopanj zagotovi enakopravnost, je bil predlog direktive, ki **začasna odstopanja, odobrena za nove države članice**, podaljšuje do 31. decembra 2010 ([5]). Razlog za ta predlog, ki je bil sprejet 20. decembra 2007, so različne določbe glede odstopanj: države članice, ki so v EU pristopile pred dlje časa, lahko uporabljajo odstopanja brez časovnih omejitev, medtem ko so se odstopanja za nove države članice iztekla konec leta 2007. S podaljšanjem, ki je bilo 20. decembra 2007 odobreno novim državam članicam, so vse države članice vsaj do konca leta 2010 dobile enakopraven položaj; Komisija upa, da se bosta Svet in Evropski parlament dotlej sporazumela o sprejetju **trdne in enotne ureditve stopenj DDV, ki niso splošne**.

2.5 S sporočilom, obravnavanim v tem mnenju, naj bi ustvarili **podlago za „politično razpravo"** v Evropskem parlamentu in Svetu, da bi dosegli dogovor o **skupnih načelih**, ki omogočajo oblikovanje predlogov predpisov, ki bodo **zelo verjetno sprejeti**. Zaradi prejšnjih in sedanjih izkušenj je Komisija v svojih izjavah upravičeno zelo previdna in pragmatična glede odločitev, ki jih je treba sprejeti: čaka na ustrezna znamenja. Zato se omejuje na to, da v svojem sporočilu uravnoteženo predstavi vse koristne **elemente**, ki jih je treba **pretehtati in oceniti**, pri čemer se opira na preskušena načela notranjega trga in lizbonske strategije, ne da bi zavzela dokončno stališče. EESO meni, da je ta pobuda odločilna za prihodnost notranjega trga na davčnem področju: enkratna priložnost, katere uspeh bo odvisen od občutka odgovornosti in dobre volje nosilcev odločanja.

3. **Vsebina sporočila**

3.1 Sporočilo vsebuje **študijo** svetovalne družbe ***Copenhagen Economics,*** ki je po naročilu Komisije ter v skladu s pooblastilom Sveta in Evropskega parlamenta proučila učinke znižanih stopenj DDV in ustreznih ureditev odstopanj ob posebnem upoštevanju **socialnih vidikov** (porazdelitev dohodka) in **stroškov** sistema. EESO izreka Komisiji posebno pohvalo za kakovost dokumenta, ki ga je pripravila na podlagi študije. Nič ni bilo zanemarjenega ali spregledanega: na voljo so vsa potrebna izhodišča za razpravo.

3.2 V uvodu Komisija opredeljuje svoj cilj: „zagotoviti enake priložnosti za države članice in več preglednosti in doslednosti ter predvsem nemoteno delovanje notranjega trga, na primer manj ovir za čezmejno gospodarsko dejavnost in manjše stroške usklajevanja, ki nastajajo zaradi DDV" ([6]).

3.3 Na podlagi študije *Copenhagen Economics* Komisija opozarja, da je **enotna stopnja DDV** *s čisto gospodarskega vidika* daleč **najboljša izbira**: omogočila bi zmanjšanje stroškov za uprave in podjetja ter – teoretično – zmanjšanje izkrivljanj konkurence. Vendar pa kot pri vsakem togem predpisu pri enotni stopnji DDV obstaja nevarnost, da ne ustreza nujno vsem okoliščinam in da jo je zato treba uporabljati z določeno mero prožnosti: to je načelo, na katerem temeljijo **znižane davčne stopnje**.

3.4 Uporaba znižanih davčnih stopenj ne sledi le gospodarskim merilom, temveč se ravna tudi po socialnih in političnih merilih: primer za to so delovno intenzivne storitve (posebno če jih izvaja nekvalificirana delovna sila) in storitve, ki se izvajajo lokalno, če nimajo pomembnega vpliva na čezmejni promet. Ta merila temeljijo na domnevi, da bi nižje davčne stopnje (in torej nižje cene) zvišale produktivnost in zaposlenost: državljani naj bi bolj uporabljali storitve poklicnih ponudnikov, s čemer naj bi se zmanjšal obseg dejavnosti „naredi si sam" in tudi stroškov, ki jih povzroča siva ekonomija.

3.5 Popoln seznam blaga in storitev, za katere je mogoče uporabljati znižanje stopnje DDV (v skladu s členom 98 direktive o DDV) je v prilogi III direktive; **delovno intenzivne storitve** morajo (v skladu s členom 107) izpolnjevati tri merila: poleg že omenjenega merila se morajo **večinoma opravljati neposredno za končne potrošnike**, biti morajo **lokalne** in **ne sme biti verjetno, da bi povzročale izkrivljanje konkurence**.

([4]) Glej člene 98-101 in prilogo III direktive.

([5]) Predlog direktive COM(2007) 381 konč. in mnenje EESO o *predlogu direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES v zvezi z nekaterimi začasnimi določbami o stopnjah davka na dodano vrednost* (UL C 44, 16.2.2008, str. 120).

([6]) Sporočilo COM(2007) 380 konč., v poglavju Uvod.

Kar se tiče „normalnega“ blaga in storitev, so merila manj izrecno določena, vendar pri pregledu seznama jasno izstopajo „socialni“ razlogi: gre namreč za živila, zdravila, vodo, publikacije, televizijske storitve itd. Odbor bo v nadaljevanju obravnaval te vidike (glej točko 3.12).

3.6 Komisija navaja enega najpogostejših argumentov v prid znižanim stopnjam, da namreč prispevajo k **večji družbeni pravičnosti**, ker se dohodek prerazdeli v korist manj premožnih slojev. Tako študija kot – zdi se – tudi Komisija to oceno delita le **s pridržkom**: znižane davčne stopnje imajo resničen prerazdelitveni učinek samo, če delež izdatkov, namenjenih za potrošnjo dobrin, ki so zajete s to ureditvijo, ostaja dlje časa stabilen in vodi do **resničnega razlikovanja med skupinami z nižjimi in skupinami z višjimi dohodki**. Sporočilo poudarja tudi, da med državami obstajajo jasne razlike in da je večja ali manjša učinkovitost znižanih davčnih stopenj DDV odvisna od večjih ali manjših razlik v dohodkih različnih družbenih slojev.

3.7 Vidik, ki ga ne gre zanemariti, so tudi **stroški sistema**: davčne stopnje, ki se razlikujejo od splošnih, povzročajo visoke upravne obremenitve za podjetja in davčne uprave, posebno če je njihova uporaba odvisna od razlage, kar je skoraj že pravilo.

3.8 Komisija ob sklicevanju na študijo ne postavlja izrecno pod vprašaj sistema znižanih stopenj DDV, vendar pa se sprašuje, ali ciljev držav članic ne bi bilo mogoče doseči z **drugimi**, ustreznejšimi **političnimi instrumenti**. Kot alternativo oziroma eno od alternativ navaja **sistem neposrednih subvencij**, s katerim bi bilo mogoče doseči iste cilje z nižjimi stroški. Ta sistem bi lahko zasnovali tako, da bi preprečili negativne učinke na ravni EU; zagotavljal bi več preglednosti in za proračune držav članic nižje stroške. Vendar pa dodajajo, da bi bila lahko korist neposrednih subvencij za podjetja dvomljiva: lahko bi se dogajalo, da bi jih podeljevali poljubno in začasno, odvisno od proračunskih potreb države in trenutnih političnih usmeritev v državah članicah.

3.9 Zdi se, da Komisija tej oziroma *vsakršni* alternativi za sistem znižanih stopenj DDV pripisuje precejšen pomen, saj „**priporoča, da države članice skrbno proučijo vse razpoložljive možnosti**“. Ne da bi kazala, da je zavzela stališče, ugotavlja, da so „**pogosto lahko druga orodja učinkovitejša in cenejša za državni proračun kot znižane stopnje DDV,** kar je treba upoštevati pri odločanju“.

4. **Ugotovitve in pripombe**

4.1 Komisijo je treba pohvaliti za doslednost in uravnoteženost njenega sporočila. EESO s posebnim zadovoljstvom ugotavlja, da so se **nekatera stališča, ki jih je zastopal že v svojih prejšnjih mnenjih** in ki bodo vnovič obravnavana v nadaljevanju, **izkazala za utemeljena**. Najprej Odbor v zvezi s tem, kar je bilo rečeno v točki 2.9, opozarja, da je v svojem mnenju o direktivi o DDV ([7]) izrazil **začudenje glede sistema odstopanj**: tedaj je ugotovil, da (**države članice)**„ne kažejo zanimanja, da bi se ukvarjale s to temo … (posebnih pravil), *ki jih seveda ne želijo postavljati pod vprašaj*“. To stališče je zdaj potrdila in okrepila pomembna študija *Copenhagen Economics*, s katero Komisija – kot se zdi – soglaša. Vendar pa bodo **predlogi alternativnih rešitev** za zdaj ostali predlogi, dokler države članice ne bodo spremenile svojih pogledov.

4.2 DDV je sam po sebi zapleten davek, ki ga je težko uveljavljati in ki ga je mogoče v veliki meri utajevati; države članice in podjetja pa **drago stane** ([8]). Predvsem pa **ne dosega prvotnega cilja**, **vzpostavitve dokončne ureditve za davčno uskladitev.** Vendar davčna uskladitev sama po sebi ni cilj, temveč je potreben pogoj za **dobro delovanje notranjega trga.** To pa je bil namen ustanoviteljev sistema,je opozorila Komisija v svojem sporočilu januarja 1993. Odbor meni, da je ta dokument mejnik v zgodovini razvoja DDV in obžaluje, da (z izjemo sprejetja minimalne stopnje 15 %) zaradi odpora nekaterih držav članic ni bil nadgrajen. Položaj je še vedno nespremenjen: poskus Komisije, da vsaj pri odstopanjih vzpostavi red, je zagotovo treba pozdraviti, obenem pa ta poskus kaže tudi **nemoč, da bi pri davčnem usklajevanju na ravni Skupnosti dosegli napredek.** Za to stanje Komisija objektivno ni odgovorna, a tudi države članice niso, vsaj ne izključno: **temeljni problem je v sami strukturi** DDV kot „začasni ureditvi“, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju.

4.3 Dokončno se je treba zavedati – in se s tem tudi za dolgo časa sprijazniti – da davek na dodano vrednost v svoji današnji obliki v vseh državah članicah sledi pretežno davčnim merilom in da nanj poleg tega vplivajo politični in socialni premisleki, zaradi katerih se uporabljajo znižane stopnje ali stopnje nad minimalno stopnjo. Tako je usklajevanje na ravni Skupnosti želja, ki nima podlage v dejstvih; zdaj predloženo sporočilo je poskus delne rešitve tega problema: **znižano stopnjo DDV naj bi uskladili vsaj za tiste dejavnosti, ki imajo čezmejne učinke ali pa izpolnjujejo že sprejeta merila Skupnosti.** EESO poudarja, da bi morali nosilci odločanja vedno upoštevati, da je eden od ciljev znižane stopnje DDV **prerazdelitev dohodka** in da se mora to **realno odražati v dejstvih**. Z drugimi besedami: pri vsakem znižanju davka na dodano vrednost bi bilo treba skrbno preveriti ali dejansko ustreza kakšnemu socialnemu merilu in ali ne skriva kakšnih drugih, manj

([7]) Glej mnenje EESO o *predlogu direktive Sveta o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (nova različica)* (UL C 74, 23.3.2005, str. 21).

([8]) Glej ustrezno mnenje EESO s pripombami o *predlogu Direktive Sveta, ki spreminja Direktivo 77/388/EGS za poenostavitev obveznosti glede davka na dodano vrednost in o predlogu Uredbe Sveta, ki spreminja Uredbo (ES) št. 1798/2003 glede uvedbe ureditve upravnega sodelovanja v okviru sheme enkratne obdavčitve in postopka vračila davka na dodano vrednost* (UL C 267, 27.10.2005, str. 45).

poštenih namer. Nadaljnji zahtevi, ki ju je treba upoštevati, sta **poenostavitev izvajanja in preglednost predpisov**: zahtevi, ki podjetjem olajšujeta življenje, davčnim organom pa omogočata lažji in gospodarnejši nadzor.

4.4 Priloga III direktive o DDV vsebuje seznam 18 kategorij, za katere je mogoče uporabiti znižane stopnje DDV; vsaka država članica lahko izbere kategorije, v okviru katerih lahko predvidi izjeme in določi znižano davčno stopnjo. Obravnavano sporočilo poziva države članice, da bi „morale analizirati **različna področja**, predlagana za nadaljnje znižanje stopenj, da ugotovijo raven izkrivljanja, ki lahko nastane zaradi – neobvezne – uporabe znižanih stopenj na njih, in da odločijo, ali je taka raven izkrivljanja sprejemljiva zlasti za podjetja, ki delujejo na zadevnih sektorjih“ ([9]). Glede na celoten kontekst sporočila se zdi, da tega ni mogoče razlagati kot poziv k razširitvi seznama blaga in storitev, temveč kvečjemu obratno. EESO vsekakor nasprotuje razširitvi kategorij blaga in storitev, za katere bi veljale znižane stopnje; če naj bi nadaljevali – za zdaj vsaj na idejni ravni – po poti usklajevanja, bi morale države članice seznam iz priloge III kvečjemu skrčiti, ne pa ga razširiti.

4.5 Vendar se je z usmeritvijo Komisije mogoče na splošno strinjati: če na utvaro „dokončne“ ureditve pozabimo – ali pa jo vsaj za dolgo časa damo na stranski tir – je ena od prednostnih nalog to, da se državam članicam dopusti več samostojnosti pri določanju znižanih stopenj DDV za **storitve, ki se opravljajo lokalno in ki jih ni mogoče opravljati iz kakšnega drugega kraja.** Komisija poudarja, da te storitve „ne vplivajo na delovanje notranjega trga“: ne gre toliko za pragmatizem kot za upoštevanje **nujnih političnih ali socialnih zahtev, na katerih temelji odobravanje izjem**.

4.6 Zelo pozorno pa je treba proučiti trditve, ki jih je mogoče z lahkoto posploševati: če obdavčitev lokalno opravljanih storitev ne vpliva na delovanje notranjega trga, bi morala za **vsako *lokalno izdelano in potrošeno blago ali opravljeno storitev* veljati lokalno določena obdavčitev** – načelo, ki bi postavilo na glavo temelje direktive o DDV. Komisija zagotovo nima namere, da bi uvedla ali sprejela takšno načelo.

4.7 Pri podrobnejši obravnavi vidikov, ki jih navaja Komisija, kaže komentirati trditev, da uporaba znižanih davčnih stopenj na skrbno izbranih sektorjih prinese koristi, ker povečuje **splošno produktivnost** in torej BDP. V to kategorijo se uvrščajo **storitve, ki se opravljajo lokalno**: znižanje DDV bi potrošnike spodbudilo, da bi se manj ukvarjali z dejavnostmi vrste „naredi si sam“ in namesto tega več časa namenjali svojim poklicnim dejavnostim. Vendar moramo upoštevati stvarnost: „naredi si sam“ je prostočasna dejavnost, ki ni samo družbeno koristna, temveč tudi gospodarsko smotrna za družine, zato jo je treba spodbujati. Po drugi strani je resda možno, da bi znižanje davka povečalo davčne prihodke, vendar to velja samo za tisti del dejavnosti „naredi si sam“, ki ga je mogoče nadomestiti z delovanjem podjetja, zavezanega, da plačuje davke; ni pa mogoče vedeti, kolikšen delež bi se preselil na področje dela na črno. Sivi – ali delno sivi – ekonomiji pa tudi davčnim utajam zagotovo ni mogoče spodnesti tal zgolj z znižano stopnjo DDV. Za to so potrebni povsem drugačni ukrepi.

4.8 Posebna pripomba je namenjena **gostinskim storitvam**, ki so po trditvi Komisije v ne povsem natančno opredeljenem – oziroma, bolje rečeno, spornem – položaju. Po eni strani so tu ugotovitve, da so te storitve namenjene v glavnem domači potrošnji, po drugi strani pa imamo priznanje, da so zelo pomembne v okviru turistične politike, še posebej za vse obmejne regije. Kot se je že pokazalo v preteklosti, glede tega vprašanja ne bo lahko doseči sporazuma: po mnenju Odbora bo treba v tem, posebnem spornem primeru **sprejeti čisto politično rešitev**. Pri vsakršnem drugačnem pristopu, temelječem na gospodarskih ali davčnih razlogih, obstaja tveganje, da se bodo razprave zavlekle v neskončnost: vsakdo bo vztrajal pri svojem stališču, ki ga bo upravičeval s prepričljivimi notranjepolitičnimi razlogi.

4.9 Prav tako v zvezi s storitvami, ki se opravljajo lokalno, Odbor opozarja na sektor, ki bi se lahko sprožil burno razpravo: **javne in zasebne storitve v zdravstvu**, za katere je pod določenimi pogoji že mogoče uporabljati znižane stopnje DDV ([10]). V nekaterih državah članicah je opazna vse močnejša težnja državljanov, da za zdravstvene in kirurške posege uporabljajo javne storitve v drugih državah, ker te – upravičeno ali neupravičeno – veljajo za učinkovitejše. Ta pojav nima veliko skupnega z davki; za davčne namene pa je namesto tega pomembnejša odločitev, da v drugih državah uporabljajo **storitve zasebnih klinik in zdravnikov**. Velike razlike med cenami teh storitev v različnih državah članicah povzročajo – predvsem na nekaterih področjih zdravstva – selitev domačega trga v druge države. „Lokalni“ značaj teh storitev torej slabi in – pri nekaterih storitvah in v nekaterih državah – dobiva transnacionalno konotacijo. Ugotavljanje razlik na tem področju ni lahko, pa tudi posploševati ni mogoče: nevarnost sporov je torej zelo velika.

4.9.1 Dogovor bo odvisen od ravnotežja, ki ga bo mogoče najti med različnimi in nasprotujočimi si zahtevami: po eni strani bi bilo zaradi izrazito socialne naloge zdravstva umestno, da bi te storitve vključili med storitve, za katere se uporablja znižana stopnja DDV, po drugi strani pa bi se lahko pojavila vprašanja, povezana s konkurenco. Pri dokončni odločitvi bi morali upoštevati pravico državljana do zdravstvene oskrbe po takšni ceni, ki čim manj obremenjuje družinski proračun; z drugimi besedami, **interes državljana/potrošnika bi moral biti pomembnejši od načel konkurence**.

4.10 Uporaba znižane stopnje DDV za **delovno intenzivne sektorje, v katerih delajo nizkokvalificirani delavci,** je sporna. Študija, ki jo navaja Komisija, ugotavlja, da ta ukrep lahko vpliva na trajno rast zaposlenosti, vendar je prirastek

([9]) Glej sporočilo COM(2007) 380 konč., točka 3.3 *Zahteve na notranjem trgu*, odstavek 2.

([10]) Točki 15 in 17 priloge III direktive o DDV.

„verjetno sorazmerno majhen“, kar najbrž drži. Tudi v tem primeru je odločitev težka: takšni sektorji (gradbeništvo, cestna dela, podjetja za čiščenje, tržnice itd.) zadovoljujejo v splošnem togo povpraševanje, kar pomeni, da bi znižanje DDV imelo le zelo omejen vpliv na zaposlovanje. Po drugi strani so to tudi sektorji, v katerih je delo „na črno“ zaposlenih nekvalificiranih delavcev najbolj razširjeno. Znižanje DDV bi zagotovo prispevalo k zmanjšanju stroškov podjetij, vendar pa ostaja odprto vprašanje, ali bi se to odrazilo tudi v znižanju cen in „realnem“ povečanju zaposlenosti.

4.11 V splošnem Komisija ugotavlja, da so znižane davčne stopnje učinkovite le takrat, ko se delež izdatkov za potrošnjo tako obdavčenega blaga ali storitev v primerjavi med skupinami z visokimi dohodki in nizkimi dohodki dovolj močno razlikuje in ko je trajno stabilen. Te razlike so najbolj izražene v živilskem, tekstilnem in gradbenem sektorju: resda obstajajo tudi precejšnje razlike med državami, vendar se najočitnejše – in s socialnega stališča najkrivičnejše – razlike pojavljajo v državah članicah. EESO opozarja na to, da v različnih državah članicah znižano davčno stopnjo uporabljajo po kategorijah, ne da bi upoštevali, da so v mnogih od teh kategorij nekateri izdelki namenjeni najširšemu krogu potrošnikov, medtem ko so drugi očitno namenjeni najpremožnejšim kupcem; njihova cena je včasih nekajkrat višja. Odprto ostaja vprašanje, kako in v skladu s katerimi merili bi bilo treba uporabljati različne davčne stopnje za blago, ki se uvršča v enako kategorijo poimenovanj, vendar je po kakovosti in ceni dejansko namenjeno različnim družbenim slojem. Nadaljnji problem je v tem, kako določiti trajna razlikovanja, ki ne bi bila odvisna od modnih sprememb, in zagotoviti njihovo upoštevanje, ne da bi bilo treba uvesti drag in zapleten nadzor. In končno je treba upoštevati še možnost goljufij v vseh sektorjih, še posebej pa v dveh že omenjenih: natančna in podrobna poimenovanja jih olajšujejo, njihov nadzor pa je vse prej kot preprost. EESO opozarja, da je treba uvesti razlikovanje na podlagi socialnih meril. Povedano drugače: kadar alternative iz točke 4.15 ne bi bile možne, bi znižane davčne stopnje pomagale podpirati pomembne socialne programe. V vsakem primeru pa je treba zagotoviti preglednost v razmerju do državljanov lastne in drugih držav članic.

4.11.1 Enako bi lahko veljalo tudi za **knjige in časopise**, kjer se včasih v isti kategoriji z družbeno upravičenimi publikacijami znajdejo takšne, ki nimajo nobene vzgojne ali razvedrilne vrednosti ali pa se – kar je še huje – gibljejo zunaj zakonov, na njihovem robu, ali pa zunaj skupnih predstav o vrednotah. Čeprav je razlikovanje težavno, se zdi potrebno, vsekakor pa upravičeno že zaradi demokratične preglednosti.

4.12 Komisija ugotavlja tudi, da uporaba različnih davčnih stopenj **podjetjem in davčnim organom povzroča precejšnje stroške**, kar je očitno. Po mnenju Odbora bi bilo bolje, da bi govorili o **povečanju stroškov**, ker je **DDV že sam po sebi davek, katerega uporaba in izterjava povzroča daleč največje stroške.** Na to ugotovitev je EESO že opozoril ([11]) in jo zdaj ponovno poudarja, obenem pa države članice poziva, naj sporočijo znesek **čistega dohodka iz DDV za njihov državni proračun**, po odtegnitvi deleža, namenjenega proračunu Skupnosti, in izdatkov za upravo, izterjavo, nadzor in boj proti goljufijam. Komisiji se priporoča, naj se – zaradi preglednosti – temu pozivu pridruži, in tudi, naj prouči umestnost **alternativne oblike obdavčenja** ([12]). Zaželeno bi bilo, da bi morebitna ponovna proučitev celotne problematike temeljila tudi na – morebiti presenetljivih – rezultatih glede ***koristi za davke*****:** ni izključeno, da bi potem, ko bi bili znani „realni“ rezultati, davčne oblasti same prevzele pobudo.

4.13 Vendar pa se zdaj obravnava le stransko vprašanje povečanja stroškov „za podjetja in davčne organe“, ki nastajajo zaradi upravnih in obračunskih izdatkov v zvezi z uporabo – in razlago – ureditev, ki odstopajo od standardnih. Odbor opozarja, da se **vsako povečanje stroškov za podjetja prenese na končne potrošnike**, zato je treba od primera do primera oceniti, ali se uporaba znižane davčne stopnje zares odraža v koristih za državljane, in v kolikšni meri. Velika večina – zelo številnih – sporov je povezanih s **splošnostjo klasifikacij** in s nasprotujočimi si razlagami, ki iz tega izhajajo, ukrepi svetovalcev, nadzorom in pritožbami. Pri snovanju novih določb bi bilo zato treba upoštevati tudi gospodarnost njihove uporabe.

4.14 Za zdaj je izvedljiv le drag sistem znižanih davčnih stopenj; ker pa ga je celo sama Komisija označila za „togega in nedoslednega“ ([13]), Odbor upa, da bodo politične razprave med Svetom in Evropskim parlamentom pripeljale do skupnih odločitev, ki se bodo ravnale po **načelih notranjega trga, vendar**

([11]) Na to problematiko je EESO prvič opozoril v mnenju o temi *Boj proti davčnim goljufijam na notranjem trgu* (UL C 268, 19.9.2000, str. 45), pozneje pa še večkrat, nazadnje v mnenju o *predlogu Direktive Sveta, ki spreminja Direktivo 77/388/EGS za poenostavitev obveznosti glede davka na dodano vrednost, in o predlogu Uredbe Sveta, ki spreminja Uredbo (ES) št. 1798/2003 glede uvedbe ureditve upravnega sodelovanja v okviru sheme enkratne obdavčitve in postopka vračila davka na dodano vrednost* (UL C 267, 27.10.2005, str. 45), seveda brez vsakršnega uspeha.

([12]) Tudi to točko je EESO prvič obravnaval leta 2000 in nanjo opozoril z mnenjem, navedenim v prejšnji opombi pod črto. To je nadaljeval z več nadaljnjimi mnenji, tako z mnenjem o *skupnem sistemu davka na dodano vrednost (nova različica)* (UL C 74 z dne 23.3.2005, str. 21).

([13]) Glej mnenje EESO o *predlogu Direktive Sveta, ki spreminja Direktivo 77/388/EGS za poenostavitev obveznosti glede davka na dodano vrednost, in o predlogu Uredbe Sveta, ki spreminja Uredbo (ES) št. 1798/2003 glede uvedbe ureditve upravnega sodelovanja v okviru sheme enkratne obdavčitve in postopka vračila davka na dodano vrednost* (UL C 267, 27.10.2005, str. 45).

pri tem vedno upoštevale zahteve državljanov/potrošnikov, podjetij in davčnih uprav.

4.15 Kar zadeva **alternativne rešitve** za znižane stopnje DDV, je Komisija zastavila vprašanje, ali teh ne bi bilo mogoče nadomestiti z **neposrednimi subvencijami**: te bi bile učinkovitejši, preglednejši in cenejši politični instrument. Po mnenju Odbora so alternativne rešitve na ravni posameznih držav izvedljive samo v nekaterih posebnih primerih in začasno, pod pogojem, da se prepreči vsakršen ukrep, ki bi imel značaj državne pomoči. O vsaki vrsti rešitve na nacionalni ravni kot alternativi za ureditve odstopanj od DDV bi bilo treba odločati na podlagi meril preglednosti in upoštevati, da se s tem v vsakem primeru še bolj **oddaljujemo od ciljev notranjega trga**.

4.16 Na koncu Odbor – v dopolnitev svojih številnih mnenj o tej problematiki – podaja predlog, ki ga narekujeta preprost zdravi razum in preglednost: **sedanje ureditve DDV ne bi smeli več poimenovati „začasna“**. Uporaba tega pridevnika je po več kot tridesetih letih in brez vsaj srednjeročnega upanja za dokončno rešitev zavajajoča in spodkopava verodostojnost pravil Unije. Poleg tega potrjuje – če je to sploh potrebno – veljavnost starega reka, da „nič ni bolj dokončnega od začasnosti“.

V Bruslju, 22. aprila 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o strategiji za najbolj oddaljene regije: dosežki in prihodnji izzivi

COM(2007) 507 konč.

(2008/C 211/19)

Komisija je 21. septembra 2007 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Strategija za najbolj oddaljene regije: dosežki in prihodnji izzivi

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 28. marca 2008. Poročevalec je bil g. COUPEAU.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 444. plenarnem zasedanju 22. in 23. aprila 2008 (seja z dne 22. aprila 2008) s 128 glasovi za, 3 glasovi proti in 5 vzdržanimi glasovi.

1. **Uvod**

1.1 V členu 299(2) Pogodbe ES je priznan poseben položaj najbolj oddaljenih regij, kar omogoča ohranitev njihovih posebnih značilnosti in zmanjšanje omejitev.

1.2 Naslednjih sedem regij velja za najbolj oddaljene: španska avtonomna skupnost Kanarski otoki, portugalski avtonomni regiji Madeira in Azori ter štirje francoski departmaji Guadeloupe, Gvajana, Martinik in Reunion.

1.3 Od leta 1989 te regije sodelujejo v posebnem programu, katerega namen je podpreti ukrepe za socialno-ekonomski razvoj in tako doseči boljše približevanje ostalim delom Evropske unije.

1.4 Komisija je s sporočilom z dne 12. septembra 2007 *Strategija za najbolj oddaljene regije: dosežki in prihodnji izzivi* začela javno posvetovanje, da bi zbrala mnenja vseh zainteresiranih strani o politiki najbolj oddaljenih regij glede na velike izzive, s katerimi se bodo te regije morale soočiti v prihodnjih letih. Mnenje EESO je prispevek k temu posvetovanju.

1.5 EESO meni, da so imele finančne politike za oddaljene regije nekaj pozitivnih učinkov, vendar še vedno obstajajo strukturne težave, ki jih je treba rešiti. Zato EESO meni, da je treba te politike v prihodnosti še okrepiti.

1.6 EESO ugotavlja, da sta dostopnost teh območij in njihov dostop do evropskega trga zaradi oddaljenosti, otoške lege (razen Gvajane) in njihovih posebnih geografskih in strukturnih značilnosti stalna težava.