



Европейски икономически и социален комитет

ECO/324
Програма за периода
2014-2020 г. (FISCUS)

Брюксел, 22 февруари 2012 г.

СТАНОВИЩЕ

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за действие за митниците и данъчното облагане в Европейския съюз за периода 2014-2020 г. (FISCUS) и за отмяна на решения № 1482/2007/ЕО и № 624/2007/ЕО“
COM(2011) 706 final – 2011/0341 (COD)

Докладчик: г-н Bryan Cassidy

На 20 декември 2011 г. Съветът, и на 14 декември 2011 г. Европейският парламент, решиха, в съответствие с член 33 и член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за действие за митниците и данъчното облагане в Европейския съюз за периода 2014-2020 г. (FISCUS) и за отмяна на решения № 1482/2007/ЕО и № 624/2007/ЕО“
COM(2011)706 final - 2011/0341 (COD).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 февруари 2012 г.

На 478-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 февруари 2012 г. (заседание от 22 февруари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 231 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 ЕИСК подкрепя предложението за FISCUS като цяло. Комитетът обаче би желал да подчертае следното:

- Трябва да се гарантира, че националните митнически и данъчни администрации разполагат с достатъчно оборудване за посрещане на предизвикателствата на следващото десетилетие.
- На данъчните и митническите служби трябва да бъдат осигурени съвременни и ефикасни ИТ системи. Това следва да включва елементи като Модернизиран митнически кодекс (ММК).
- Комитетът би желал да види по-подробни оценки на въздействието върху бюджета на ЕС и бюджетите на правителствата на държавите членки.
- Обобщеното представяне на бюджета на FISCUS показва увеличение на общия бюджет в областта на данъчното облагане и митниците с 9% спрямо настоящите дейности. Предвиденият бюджет за сектор митници възлиза на 479 622 792 евро, а този за сектора данъчно облагане – на 23 692 892 евро. Това представлява увеличение с 13% за сектор митници и намаление с 1% за сектор данъчно облагане.

- 1.2 Комитетът е наясно, че мненията на държавите членки в работните групи на Съвета се различават. ЕИСК счита, че е важно Комисията да може да покаже, че държавите членки ще реализират значителни икономии в бюджета на FISCUS в сравнение със средствата, отпуснати за настоящите дейности. Комитетът изразява убеждението, че Комисията би могла да срещне трудности при получаването на одобрение от Парламента за увеличение на разходите по бюджета на ЕС в отсъствието на информация за компенсиращи икономии в бюджетите на държавите членки.
- 1.3 Комитетът припомня бележката си от становището си относно „Програма за действие за митниците“¹, в която призова за по-активна интеграция на митническите практики в съответствие с целите на Лисабонската стратегия, подчертавайки че по-активната интеграция от такъв вид следва да бъде постигната без да се интегрират самите митнически администрации.
- 1.4 Подобряването на обучението и ефективността на обучението за длъжностни лица в държавите членки е основна част от новата програма².

2. Въведение и контекст

- 2.1 Митническата и данъчната политика на ЕС допринасят значително за ежегодното повишаване на приходите в бюджетите на ЕС и държавите членки. В допълнение тези политики носят значителни ползи на гражданите и предприятията в ЕС, било то чрез блокиране на опасен или незаконен внос, улесняване на безпроблемната търговия и укрепване на вътрешния пазар или намаляване на разходите за привеждане в съответствие и бюрократичната тежест за трансграничните предприятия.
- 2.2 Предложението за регламент (COM(2011) 706 final) представлява важна стъпка от започналите преди много години усилия за рационализиране и съгласуване на действията на държавите членки, насочени към защитата на техните финансови интереси и на интересите на ЕС. През 2010 г. делът на митата и свързаните с тях такси в бюджета на ЕС беше 12,3%. В следващата многогодишна финансова рамка за периода 2014-2020 г., приета от Комисията през юни 2011 г., се предлага освен всичко останало **ново поколение програми „Митници“ и „Fiscalis“**. С течение на годините тези две програми се развиваха по два отделни, било то паралелни пътя, като последните им варианти са **„Митници 2013“** и **„Fiscalis 2013“**. Сега те се обединяват **в една програма (FISCUS)**, което е истинска иновация в стратегията на Комисията.

1 [ОВ С 324, 30.12.2006 г., стр. 78, параграф 1.3.](#)

2 Това беше посочено в параграф 1.2 от становище на ЕИСК „Подобряване на функционирането на системите за данъчно облагане във вътрешния пазар (Fiscalis 2013)“, [ОВ С 93, 27.4.2007 г., стр. 1.](#)

- 2.3 FISCUS не е резултат само от „политиката на опростяване“ по думите на самата Комисия, но представлява и признание на жизненото значение на **„сътрудничеството между митническите и данъчните органи и други заинтересовани страни“**. **Значението, което се придава на човешкия фактор**, е основният положителен аспект на подобна програма. Сътрудничеството между митническите и данъчните органи е „съсредоточено в областите на работа в мрежа и изграждане на компетентност“³. Разбира се, изграждането на технически и ИТ капацитет е необходимо, но човешкият фактор е от първостепенно значение - особеност, която ЕИСК оценява положително.
- 2.4 Проектът FISCUS на Европейската комисия предвижда програма с продължителност седем години, считано от 1 януари 2014 г. **Финансовата рамка** на разходите на програмата за цялата □ продължителност (2014-2020 г.) възлиза на 777 600 000 евро по сегашни цени. Сумата е значителна, а съответствието □ с целите трудно може да се прецени. Програмата предоставя финансова подкрепа за **девет различни вида общи съвместни действия** чрез безвъзмездно финансиране, договори за обществени поръчки или възстановяване на разходи на външни експерти.
- 2.5 По-голямата част от разходите са свързани с обучение на длъжностни лица и общи инициативи в областта на ИТ, но средствата могат да се използват и за покриване на **„разходи, свързани с дейности по подготовка, наблюдение, контрол, одит и оценка“**⁴. ЕИСК разбира, че това означава да се отдели специално внимание на надзора на прилагането на **общите съвместни действия**, но се надява, че също толкова голямо внимание ще бъде отделено и на прилагането на **националните действия**, за да се избегне липса на съгласуваност.
- 2.6 **Конкретните цели** на програмата за действие са същите като тези на миналите и настоящите програми. ЕИСК вече се е произнесъл по тях и не би имало смисъл да повтаря бележките си, ако нямаше един въпрос, който е повдиган нееднократно, но очевидно все още не е получил отговор - **редовният обмен на информация между митническите и данъчните органи** като средство за *откриване* на измами и/или укриване на данъци⁵.

3 COM (2011) 706 final, стр. 2, параграф 1, трети абзац.

4 COM (2011) 706 final, стр. 21, член 10, параграф 2.

5 Становища на ЕИСК относно „Борба срещу измамите с ДДС“, [ОВ С 347, 18.12.2010 г., стр. 73](#) и „Насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане“, [ОВ С 255, 22.09.2010 г., стр. 61](#).

- 2.7 Първият клъстер – работата на хора в мрежа – следва да даде възможност за **обмен на добри практики и оперативна информация**. Това не е нещо ново, тъй като същият въпрос е повдиган – дори с използване на абсолютно същата формулировка – в повечето, ако не и във всички предходни програми. Действията в миналото не винаги бяха успешни, като това се дължи на ред причини, основно на езиковите трудности и на различния практически или теоретически опит на участниците. Новият акцент върху сътрудничеството между различни администрации по FISCUS следва да насърчи обмена на опит и появата на висококвалифицирани специалисти - нещо, което ЕС следва да подкрепи.
- 2.8 По думите на Комисията, вторият клъстер *„позволява на програмата да финансира най-модерна ИТ инфраструктура и системи, които дават възможност на митническите и данъчните администрации в Съюза да се превърнат в истински електронни администрации“*⁶. И в този случай подобен въпрос е поставян при почти същите условия в предходните програми. В това отношение резултатите бяха твърде незадоволителни поради различните равнища на ИТ технологиите в държавите членки, но също и – при това доста често – поради нежеланието на някои (или на много) държави членки да променят методите си на работа или оборудването си.
- 2.9 Нежеланието на държавите членки да сътрудничат е основната пречка в процеса на изграждане на стабилна **европейска фискална мрежа**. То определено не се ограничава само до ИТ технологиите, но най-ясно личи в тази област. ЕИСК е отправял критики към подобно отношение в много от становищата си относно фискалните инициативи на ЕС⁷. Комитетът изразява надежда, че настоящата криза показва, че нито една страна не може да се изолира от събития, които засягат целия свят, и че сътрудничеството е единственият вариант.
- 2.10 През 2011 г. външен изпълнител анализира след консултации с търговски представители средносрочните резултати от двете отделни програми – „Fiscalis 2013“ и „Митници 2013“. Друг изпълнител извърши проучване на евентуалната рамка на бъдещата програма „FISCUS“. Средносрочните резултати не показаха значителни пречки, нито предполагаха предприемане на специални действия за коригиране на нежелани събития.
- 2.11 FISCUS обединява двете отделени понастоящем програми за данъчното облагане и митниците, като по този начин отговаря на целите на Комисията за опростяване и намаляване на разходите, без това да вреди на дейностите в тези отделни области.

⁶ COM (2011) 706 final, стр. 2, параграф 1, трети абзац.

⁷ Становища на относно „Борба срещу измамите с ДДС“, [ОВ С 347, 18.12.2010 г., стр. 73](#); „Насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане“, [ОВ С 255, 22.09.2010 г., стр. 61](#); „Неплащане на данъци при внос“, [ОВ С 277, 17.11.2009 г., стр. 112](#); „Взаимна помощ при събиране на данъчни вземания“ ([ОВ С 317, 23.12.2009 г., стр.120](#)) и „Административното сътрудничество в областта на данъчното облагане“, [ОВ С 317, 23.12.2009 г., стр.120](#).

- 2.12 С новия регламент се заменя Решение № 1482/2007/ЕО, с което беше създадена програма на Общността за подобряване на работата на системите за данъчно облагане на вътрешния пазар („Fiscalis 2013“). С Решение № 624/2007/ЕО беше създадена програма за действие за митниците в Общността („Митници 2013“). И двете решения ще бъдат отменени.
- 2.13 Комисията проведе широки консултации в **сектор митници** и в **сектор данъчно облагане**. Резултатът от тях беше изготвянето на списък с проблеми, които са посочени в Работен документ на службите на Комисията – Оценка на въздействието, част I („Митници“) и част II (Fiscalis)⁸.
- 2.14 Комисията изготви оценка на въздействието преди приемането на новата програма, от която става ясно, че все още съществува високо равнище на несигурност по отношение на европейските информационни системи и обмена на информация, свързан с бъдещата еволюция на политиката. Част от тях са разгледани в становището на ЕИСК относно „Програма за действие за митниците“⁹. Необходимите подобрения в действието на програма „Fiscalis“ бяха описани подробно в становището на ЕИСК относно „Одобряване на функционирането на системите за данъчно облагане във вътрешния пазар (Fiscalis 2013)“¹⁰.
- 2.15 ЕИСК е съгласен по принцип с предложените от Комисията мерки. Комитетът обаче желае да отбележи, че въпросът за сътрудничеството между различните агенции на национално и европейско равнище е водещ по отношение на много проблеми на ЕС. Напредък в тази област обикновено се постига бавно и трудно. Причините за това са много, като основната е липсата на ентузиазъм от страна на националните органи.

⁸ Работен документ на службите на Комисията, Оценка на въздействието, SEC(2011)1318 final.

⁹ [ОВ С 324, 30.12.2006 г., стр. 78.](#)

¹⁰ [ОВ С 93 от 27.4.2007 г., стр. 1.](#)

- 2.16 ЕИСК одобрява предложението на Комисията за засилено сътрудничество между данъчните и митническите органи. Това обаче следва да бъде само началото на действия, предлагани нееднократно от ЕИСК¹¹ - организирано сътрудничество между всички национални или европейски агенции, участващи в борбата срещу финансовите измами или престъпления - пране на пари, организирана престъпност, тероризъм, контрабанда и др.

Брюксел, 22 февруари 2012 г.

Председател
на
Европейския икономически и социален
комитет

Staffan Nilsson

*

* *

11

Становища на ЕИСК относно „Борба срещу измамите с ДДС“, [ОВ С 347, 18.12.2010 г., стр. 73](#); „Насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане“, [ОВ С 255, 22.09.2010 г., стр. 61](#); „Неплащане на данъци при внос“, [ОВ С 277, 17.11.2009 г., стр. 112](#); „Взаимна помощ при събиране на данъчни вземания“ ([ОВ С 317, 23.12.2009 г., стр.120](#)) и „Административното сътрудничество в областта на данъчното облагане“, [ОВ С 317, 23.12.2009 г., стр.120](#).

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Problems in the customs sector:

Problem 1: Pressure on customs authorities to process growing volumes of trade, and difficulty to apply measures to balance facilitation and control.

Problem 2: Gap in skills, competencies, resources as well as experience and best working practices.

Problem 3: Incoherent and inefficient application of EU policies in the context of safety and security.

Problem 4: Shortcomings in the uniform implementation of EU law by the 27 EU customs authorities.

Problem 5: Difficulties in uniform implementation of interconnected IT systems.

Problem 6: Heavier and increasingly unsustainable burden for some EU customs authorities to implement policies in the interest of the union.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Problems in the fiscalis sector:

Problem 1: Divergent application and implementation of EU tax law.

Problem 2: Inadequate response to tax fraud, avoidance and evasion.

Problem 3: Pressure on national tax administrations to exchange increasing quantities of data and information in a secure and rapid way.

Problem 4: High administrative burden for taxpayers and tax administrations.

Problem 5: Slower technical progress in the public sector.
