

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stawek VAT innych niż podstawowe

COM(2007) 380 wersja ostateczna — SEC(2007) 910

(2008/C 211/18)

Dnia 5 lipca 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stawek VAT innych niż podstawowe

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 marca 2008 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 112 głosami — nikt nie był przeciw, 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji tworzącą podstawy do debaty politycznej w Parlamencie Europejskim i Radzie, która pozwoli określić ogólnie akceptowane zasady w zakresie przyznawania odstępstw od systemu VAT. Ponieważ proces ten ma wyraźnie polityczne zabarwienie, w pełni realistyczny wydaje się ostateczny termin przewidziany na wprowadzenie nowych zasad, a mianowicie koniec 2010 r.

1.2 Pierwotnym celem wprowadzenia systemu VAT było stworzenie przesłanek do **harmonizacji podatkowej** pozwalającej na sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego: liczne zmiany, jakie zaszły od tego czasu, ale przede wszystkim zwolnienia i odstępstwa, przyniosły jednak **przeciwnie skutki** i należy uznać, że próba ujednoczenia odstępstw stanowi najlepsze rozwiązanie, jakie można przyjąć w obecnych okolicznościach.

1.3 Odstępstwa stosowane w każdym państwie członkowskim są oparte na kryteriach podatkowych oraz na **względach o charakterze politycznym i społecznym**; są one dopuszczalne, gdy nie oddziałują w skali transgranicznej i odpowiadają ugruntowanym kryteriom polityki wspólnotowej. EKES ze swojej strony uważa, że przestrzegając tych kryteriów, należy podchodzić do nich głównie — choć nie wyłącznie — pod kątem ich wkładu do polityki **redystrybucji dochodów**.

1.4 W czasie debaty szczególną uwagę należy poświęcić **usługom lokalnym, które nie mogą być świadczone na odległość** i które zatem nie mają bezpośredniego wpływu na rynek wewnętrzny: w kategorii tej mieści się wiele obszarów działalności, które oprócz niewątpliwiej użyteczności gospodarczej i społecznej, posiadają **kontrowersyjne aspekty** lub mogą być rozpatrywane z różnego punktu widzenia: usługi rzemieślnicze, restauracyjne, publiczne i prywatne usługi zdrowotne, sektory zatrudniające wielu pracowników niskowyzkwalifikowanych, książki i gazety.

1.5 EKES zwraca uwagę na konieczność przyznawania zwolnień na podstawie kryterium zróżnicowania wydatków **między grupami o niskich dochodach a grupami o wyższych dochodach**, co jest trudne do zastosowania w praktyce. Jednak przede wszystkim przypomina, że zwolnienia powinny być oparte na **kryteriach przejrzystości** i uwzględnić **koszt, jaki**

ponoszą administracja podatkowa i przedsiębiorstwa wskutek niedokładnych lub ogólnikowych uregulowań prawnych, a który w ostatecznym rozrachunku obciąża konsumentów końcowych.

1.6 Szczególną uwagę należy poświęcić **bezpośrednim subsydiom jako alternatywnemu rozwiązaniu dla obniżonych stawek VAT**, które Komisja przedstawia, nie zajmując jednakże w tej sprawie stanowiska. EKES uważa, że do tej alternatywnej możliwości należy podejść ze szczególną ostrożnością i stosować w ograniczonym zakresie, tylko w wypadkach, gdy inne rozwiązania stwarzają trudności. W żadnym wypadku jednak subsydia nie powinny mieć charakteru pomocy państwa.

2. Wstęp

2.1 Podatek VAT ze swej natury jest oparty na złożonym systemie. Został on wprowadzony w 1977 r. jako podatek tymczasowy ⁽¹⁾ i jeszcze obecnie — po trzydziestu latach — tak jest nazywany. Z biegiem lat uległ on niezliczonym zmianom, będącym wynikiem dostosowań do sytuacji chwilowych lub trwałych, decyzji o charakterze politycznym, przemian rynku wewnętrznego czy też rozszerzenia.

2.2 Komisja podjęła działania niezbędne dla uproszczenia pracy administracji i podmiotów gospodarczych. Dyrektywa w sprawie **VAT-u z 2006 r.** ⁽²⁾ uporządkowała prawodawstwo i stanowi praktycznie „skonsolidowany tekst” w tej dziedzinie. Nowa dyrektywa opiera się na pierwotnych zasadach z 1977 r., z uwzględnieniem częściowych zmian wprowadzonych w 1992 r. Zasadniczo **minimalna stawka podstawowa** wynosi 15 % ⁽³⁾, pobór podatku odbywa się najczęściej w miejscu pochodzenia. Przewidziane są jednak odstępstwa i wyłączenia: stawka podstawowa może zostać obniżona, a niektóre towary i usługi mogą być opodatkowane w miejscu przeznaczenia.

⁽¹⁾ System ostateczny powinien, zgodnie z logiką, przewidywać opodatkowanie w miejscu przeznaczenia, a dokładniej — konsumpcji. W tamtych czasach — i jeszcze obecnie — różnego rodzaju przeszkody uniemożliwiły jego upowszechnienie.

⁽²⁾ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006).

⁽³⁾ Art. 96 i 97 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006); nigdy nie określono maksymalnego pułapu.

2.3 Zgodnie z przepisami państwa członkowskie mogą stosować jedną lub dwie obniżone stawki, jednak tylko do towarów i usług wymienionych w załączniku do dyrektywy w sprawie VAT-u ⁽⁴⁾. Wszystkie państwa członkowskie, częściowo z wyjątkiem Danii, korzystają z takiej możliwości, jednak czynią to w różnej mierze i w odniesieniu do różnych towarów i usług spośród tych, które są dopuszczalne. Tak zróżnicowana praktyka jest odległa od zasad koordynacji koniecznych do dobrego działania jednolitego rynku. Komisja proponuje **zainicjowanie politycznej debaty w Radzie i Parlamencie Europejskim** — z udziałem EKES-u, do którego skierowano wniosek o sporządzenie opinii — celem osiągnięcia porozumienia między państwami członkowskimi w sprawie **nowego systemu obniżonych stawek VAT**.

2.3.1 W praktyce chodzi o **przeгляд całej struktury** już przyznanych odstępstw: szczególnych w wypadku starszych państw członkowskich i przejściowych w wypadku nowych, tak aby osiągnąć strukturę zgodną z celami wynikającymi z logiki rynku wewnętrznego. Nie jest to proces prosty. Konieczne będzie znalezienie **równowagi — wspólnej bazy** — między wszystkimi ograniczeniami natury politycznej, gospodarczej i społecznej, które w momencie wprowadzenia uzasadniały odstępstwa i wyłączenia zastosowane następnie przez każde państwo członkowskie zgodnie z jego specyficzną sytuacją. Komisja nie ma złudzeń co do trudnego charakteru tego zadania: przewiduje, że proces konsultacji nie przełoży się na **nowe przepisy przed końcem 2010 r.**

2.4 Wstępnym krokiem, niezbędnym dla jednakowego traktowania wszystkich państw członkowskich w zakresie odstępstw był wniosek w sprawie dyrektywy przedłużającej okres obowiązywania **przejściowych odstępstw w nowych państwach członkowskich** do 31 grudnia 2010 r. ⁽⁵⁾ Powodem złożenia wniosku — który został przyjęty 20 grudnia 2007 r. — jest zróżnicowany termin obowiązywania odstępstw: starsze państwa członkowskie korzystają z odstępstw bez ograniczeń czasowych, podczas gdy dla nowych państw członkowskich wygasły one pod koniec 2007 r. Przedłużenie przyznane do 20 grudnia 2007 r. dla tych ostatnich stawia wszystkie państwa w jednakowej sytuacji, przynajmniej do 2010 r. Komisja ma nadzieję, że do tego czasu Rada i Parlament Europejski dojdą do porozumienia w sprawie przyjęcia **trwałego i jednolitego systemu stawek VAT innych niż podstawowe**.

2.5 Komunikat będący przedmiotem niniejszej opinii ma na celu stworzenie **podstaw do debaty politycznej** w Parlamencie Europejskim i w Radzie pozwalającej określić **ogólnie przyjęte zasady** celem opracowania propozycji legislacyjnej, która będzie miała duże **szanse na to, że zostanie przyjęta**. Pamiętając o przeszłych i aktualnych doświadczeniach Komisja wypowiada się ostrożnie co do możliwości i decyzji, które należałoby podjąć, co jest słuszne; oczekuje ona na sygnały. W komunikacie ogranicza się zatem do przedstawienia w wyważony sposób wszelkich potrzebnych **elementów do refleksji i oceny**, opierając się na skonsolidowanych zasadach jednolitego rynku i strategii lizbońskiej, jednak nie zajmując ostatecznego stanowiska. EKES uważa, że inicjatywa ta ma decydujące znaczenie dla przyszłości

rynku wewnętrznego w dziedzinie podatków: jest to wyjątkowa okazja, a sukces zależeć będzie od poczucia odpowiedzialności i dobrej woli decydentów.

3. Komunikat Komisji

3.1 Komunikat zawiera streszczenie **analizy** przeprowadzonej przez **Copenhagen Economics**, który na zlecenie Komisji, na podstawie mandatu Rady i Parlamentu Europejskiego, zbadał wpływ obniżonych stawek VAT i odnośnych odstępstw, ze szczególnym uwzględnieniem **aspektów społecznych** (podział dochodów) i **kosztów** tego systemu. EKES wyraża szczególne uznanie dla Komisji za jakość dokumentu opracowanego na podstawie tych badań. Nie ma w nim luk czy niedomówień: w przyszłej dyskusji na ten temat oprócz się będzie można na wszystkich elementach niezbędnych do oceny.

3.2 Na wstępie Komisja określa swój cel, którym jest „zapewnienie równych możliwości dla państw członkowskich oraz zwiększenie przejrzystości, spójności i przede wszystkim prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, tj. obniżenie przeszkód w prowadzeniu transgranicznej działalności gospodarczej i zmniejszenie kosztów przestrzegania przepisów VAT” ⁽⁶⁾.

3.3 Konkretnie, w oparciu o badania Copenhagen Economics Komisja stwierdza, że z *czysto ekonomicznego punktu widzenia* najbardziej racjonalnym rozwiązaniem byłaby **jednolita stawka VAT**: przyniosłoby to oszczędności w zakresie kosztów zarządzania dla przedsiębiorstw i administracji oraz — teoretycznie — zmniejszenie zakłóceń konkurencji. Jak w przypadku każdego sztywnego przepisu może okazać się, że jednolita stawka nie będzie odpowiednia we wszystkich okolicznościach, w związku z czym potrzebna będzie pewna doza elastyczności; na takiej zasadzie opierają się **stawki obniżone**.

3.4 Stosowanie stawek obniżonych odpowiada kryteriom ekonomicznym, ale opiera się również na kryteriach społecznych i politycznych. Przykładem tego są usługi pracochłonne (szczególnie świadczone przez pracowników niewykwalifikowanych) oraz usługi świadczone lokalnie, jeśli nie mają znaczącego wpływu na ruch transgraniczny. Kryteria te wynikają z założenia, że niższe stawki (a więc niższe ceny) podnoszą wydajność i zatrudnienie: obywatele korzystają częściej z usług świadczonych przez specjalistów, ograniczając w ten sposób prace wykonywane samodzielnie, a także wydając mniej w ramach nielegalnej działalności gospodarczej.

3.5 Pełny wykaz towarów i usług, w odniesieniu do których stosuje się stawki obniżone (art. 98 dyrektywy dotyczącej VAT) znajduje się w załączniku III do dyrektywy. Jeśli chodzi o **usługi pracochłonne**, powinny one odpowiadać trzem kryteriom (art. 107 dyrektywy): poza tym, o czym wspomniano w poprzednim punkcie, są to **usługi świadczone w znacznej mierze bezpośrednio odbiorcom końcowym** oraz **lokalnie, nie powodując zniekształceń konkurencji**. W wypadku towarów i usług „normalnych”, kryteria są mniej wyraźne, ale analiza ich

⁽⁴⁾ Zob. art. 98–101 oraz załącznik III do dyrektywy.

⁽⁵⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy COM(2007) 381 wersja ostateczna oraz opinia CESE w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do niektórych przepisów przejściowych dotyczących stawek podatku od wartości dodanej (Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 120).

⁽⁶⁾ Komunikat COM(2007) 380 wersja ostateczna, „Wprowadzenie”.

wykazu wskazuje wyraźnie na powody „społeczne”: chodzi tu o żywność, produkty farmaceutyczne, wodę, wydawnictwa, usługi telewizyjne itp. W dalszej części opinii Komitet zajmie się bardziej szczegółowo tymi aspektami (zob. punkt 4.12).

3.6 Komisja omawia jeden z najczęściej wysuwanych argumentów na rzecz stawek obniżonych, a mianowicie ten, że odpowiadają one kryteriom **większej sprawiedliwości społecznej**, gdyż poprawiają podział dochodów z korzyścią dla mniej zamożnych warstw. Autorzy analizy, a także jak się zdaje Komisja, uważają, że mogą zgodzić się z tym argumentem pod pewnymi **warunkami**: stawki obniżone mają rzeczywisty wpływ na podział dochodów tylko wtedy, gdy udział wydatków konsumpcyjnych na towary/usługi objęte obniżoną stawką stały w czasie i **wystarczająco zróżnicowany pomiędzy grupami o wysokich i niskich dochodach**. W komunikacie stwierdza się ponadto, że między państwami istnieją znaczne różnice i że większa lub mniejsza skuteczność stawek obniżonych ma związek z większym lub mniejszym zróżnicowaniem dochodów między grupami społecznymi.

3.7 Istotnym aspektem jest również **koszt systemu**, gdyż stawki inne niż stawki podstawowe związane są ze znacznymi kosztami administracyjnymi dla przedsiębiorstw i dla administracji podatkowej, szczególnie tam, gdzie ich stosowanie może podlegać różnym interpretacjom, co jest niemalże normą.

3.8 Omawiając analizę, Komisja nie kwestionuje otwarcie systemu stawek obniżonych, ale zastanawia się, czy **alternatywne instrumenty polityki** nie byłyby lepiej dostosowane do celów, do których dążą państwa członkowskie. Jako rozwiązanie alternatywne lub też jedno z alternatywnych rozwiązań wymienia **system bezpośrednich subsydiów**, który pozwoliłby na osiągnięcie tych samych celów mniejszym kosztem. System taki mógłby zostać pomyślany tak, by uniknąć niekorzystnych skutków ubocznych na poziomie UE i zapewniłby większą przejrzystość, a także byłby mniej kosztowny dla budżetów państw członkowskich. Jednakże, zauważa się, że bezpośrednie subsydia mogłyby przynieść wątpliwe korzyści dla przedsiębiorstw, gdyż mogłyby się okazać, że przyznawano by je w sposób przypadkowy i tymczasowy, w zależności od stanu budżetu państwa lub od opcji politycznej przyjętej w danym momencie.

3.9 Komisja zdaje się przykładać znaczną wagę do tego ostatniego rozwiązania lub nawet do jakiegokolwiek opcji alternatywnej dla systemu stawek obniżonych. **Zaleca ona państwu członkowskim, by „dokładnie przeanalizowały wszystkie dostępne możliwości”**. Pozornie nie zajmując stanowiska, zauważa ona, że **często alternatywne środki polityki są skuteczniejsze i mniej kosztowne dla finansów publicznych niż stawki obniżone VAT**, co należy uwzględnić w procesie decyzyjnym.

4. Spostrzeżenia i uwagi

4.1 Wypada wyrazić zadowolenie z solidnego i wyważonego komunikatu Komisji. Powodem do szczególnej satysfakcji dla EKES-u jest fakt, że **potwierdziła się słuszność niektórych z wcześniej przedstawianych przez niego uwag**, które zostaną przypomniane w niniejszej opinii. W pierwszej

kolejności i w nawiązaniu do uwag zawartych w punkcie 3.9, Komitet przypomina, że wyrażał w opinii w sprawie dyrektywy VAT (7) **zakłopotanie wobec systemu odstępstw**: „Najwyraźniej brak (...) woli [ze strony państw członkowskich] przeanalizowania ich (...) po to, by je uchylić”. Stanowisko to znajduje teraz oparcie i potwierdzenie w autorytatywnej analizie Copenhagen Economics, której wnioski Komisja zdaje się podzielać. Widać w niej jednak, że **rozwiązania alternatywne pozostają tylko pewną ewentualnością**, chyba że dojdzie do nagłej zmiany aktualnej polityki państw członkowskich w tej dziedzinie.

4.2 VAT jest podatkiem skomplikowanym, trudnym w stosowaniu, podatnym na zjawisko uchylania się od płacenia, **kosztownym** dla państw członkowskich i dla przedsiębiorstw (8). A przede wszystkim nie **pozwała osiągnąć pierwotnego celu**, jakim było **stworzenie ostatecznego systemu harmonizacji podatkowej**. Należy jednak zauważyć, że harmonizacja podatkowa nie jest sama w sobie celem, lecz stanowi niezbędny warunek **poprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego**. Takie były w każdym razie zamiary pomysłodawców, przypomniane przez Komisję w komunikacie ze stycznia 1993 r. Komitet uważa ten dokument za kamień milowy w historii VAT i stwierdza z przykrością, że nie miał on żadnej kontynuacji (z wyjątkiem przyjęcia stawki minimalnej na poziomie 15 %) z powodu sprzeciwu niektórych państw członkowskich. Obecnie sytuacja jest taka sama: podejmowana przez Komisję próba uporządkowania systemu choćby w zakresie zwolnień zasługuje bez wątpienia na pozytywne przyjęcie, ale jednocześnie jest przejawem **bezsilności w dążeniu do harmonizacji podatkowej na szczeblu wspólnotowym**. Obiektywnie rzecz biorąc, Komisja nie jest winna tej sytuacji, ale również nie ponoszą za nią odpowiedzialności, a przynajmniej nie w pełni, państwa członkowskie. **Podstawowym problemem jest sama struktura VAT i jego „system tymczasowy”, jak zostanie to dalej wyjaśnione.**

4.3 Należy zdać sobie sprawę — i założyć, że jeszcze przez długi czas nic się tu nie zmieni — że VAT w swej dzisiejszej formie w każdym państwie członkowskim jest podporządkowany w przeważającej mierze celom podatkowym oraz względem politycznym i społecznym, które wyrażają się stosowaniem stawek obniżonych lub wyższych niż stawki minimalne. Na szczeblu wspólnotowym harmonizacja jest więc dążeniem bez odbicia w faktach, a omawiany komunikat stanowi próbę częściowego zaradzenia tej sytuacji: **chodzi mianowicie o harmonizację obniżonych stawek VAT, przynajmniej dla działalności, która oddziałuje w skali transgranicznej lub odpowiada już przyjętym kryteriom polityki wspólnotowej**. Ze swej strony EKES podkreśla, że decydenci nie mogą zapominać, iż jednym z celów obniżonych stawek VAT jest **podział dochodów**, co powinno znaleźć **odbicie w rzeczywistości**. Inaczej mówiąc wszelkie obniżanie podatków powinno być dokładnie przeanalizowane, tak aby upewnić się, że odpowiada ono rzeczywiście kryteriom społecznym i że nie kryją się za nim inne, mniej szlachetne cele. Inne wymagania,

(7) Zob. opinia EKES-u w sprawie propozycji dyrektywy Rady dotyczącej wspólnotowego systemu podatku od wartości dodanej (nowa redakcja) (Dz.U. C 74 z 23.3.2005, s. 21).

(8) Zob. opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w celu uproszczenia zobowiązań wynikających z podatku od wartości dodanej oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1798/2003 w sprawie wprowadzenia ustaleń o współpracy administracyjnej w kontekście pojedynczego systemu i procedur zwrotu podatku od wartości dodanej (Dz.U. C 267 z 27.10.2005, s. 45).

które należy uwzględnić, to **uproszczenie procedur i przejrzystość zasad**. Te dwa postulaty mają na celu ułatwienie życia przedsiębiorstwom, a także umożliwienie łatwiejszych i mniej kosztownych kontroli ze strony administracji podatkowych.

4.4 Załącznik III do dyrektywy w sprawie VAT zawiera listę 18 kategorii, w stosunku do których stosuje się stawki obniżone. Każde państwo członkowskie może wybrać kategorie, ustalić wykluczenia w ich ramach i określić stopień obniżenia stawki. Omawiany obecnie komunikat wzywa państwa członkowskie do przeanalizowania **dotychczasowych** towarów i usług „dla których proponowane jest wprowadzenie obniżonych stawek, aby określić poziom zakłóceń mogący wynikać z ewentualnego zastosowania tych stawek oraz podjąć decyzję czy taki poziom zakłóceń jest możliwy do przyjęcia”⁽⁹⁾. Z ogólnego kontekstu komunikatu nie wydaje się, by można było interpretować te sformułowania jako zachętę do poszerzenia tej listy towarów i usług, wręcz przeciwnie. Jednak EKES zdecydowanie sprzeciwia się poszerzeniu listy towarów i usług, co do których stosuje się stawki obniżone. Jeśli chcemy dalej — przynajmniej na razie w teorii — podążać drogą harmonizacji, państwa członkowskie powinny raczej ograniczyć, a nie powiększać listę zawartą w załączniku III.

4.5 Ogólnie można się zgodzić z podejściem Komisji, pod warunkiem, że zapomnimy o marzeniu o systemie ostatecznym lub odłożymy na długo jego realizację; jednym z priorytetów jest przyznanie państwom członkowskim większej niezależności w ustalaniu stawek obniżonych **na usługi lokalne, które nie mogą być świadczone na odległość**. Komisja zwraca uwagę, że usługi te nie zakłócają funkcjonowania rynku wewnętrznego. Nie chodzi tu o podejście pragmatyczne, lecz raczej o uznanie **wymogów politycznych i społecznych leżących u podstaw zgody na odstępstwa**.

4.6 Należy ponadto uważnie przeanalizować twierdzenia, które łatwo poddają się uogólnieniom: jeśli opodatkowanie działalności lokalnej nie wpływa na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, to **każdy towar wytworzony i skonsumowany lokalnie oraz każda usługa świadczona lokalnie powinny podlegać opodatkowaniu ustalانemu lokalnie**; zasada ta podważyłaby całkowicie podstawy dyrektywy w sprawie VAT. Jest oczywiste, że Komisja nie ma zamiaru wprowadzić ani zaakceptować takiej zasady.

4.7 Rozpatrując bardziej szczegółowo aspekty omawiane przez Komisję, warto skomentować stwierdzenie, że stosowanie stawek obniżonych może przynieść korzyści w starannie wybranych sektorach, podnieść **ogólną wydajność**, a zatem PKB. Do tej kategorii należą **usługi świadczone lokalnie**: obniżenie stawek VAT miałoby prowadzić do ograniczenia przez konsumentów samodzielnego wykonywania pewnych prac i dzięki temu poświęcenia przez nich więcej czasu na pracę zawodową. Trzeba jednak patrzeć realnie: prace samodzielne wykonywane są w czasie wolnym; są one nie tylko użyteczne społecznie, ale również uzasadnione ekonomicznie z punktu widzenia rodzin, należy więc do takiej działalności zachęcać. Ponadto możliwe jest, że ograniczenie podatku może przynieść wyższe wpływy z tytułu podatków, ale tylko w wypadku prac wykonywanych samodzielnie, które może zastąpić działalność przedsiębiorstw

objęta opodatkowaniem; nie wiadomo, jaka część przekształciłaby się tu w pracę na czarno. Pewne jest, że gospodarka nielegalna lub częściowo nielegalna — a także zjawisko uchylania się od płacenia podatków — nie ujawni się tylko dlatego, że może skorzystać z obniżonej stawki VAT. W tym celu konieczne są inne środki.

4.8 Osobno potraktowano **usługi restauracyjne**, które zdaniem Komisji znajdują się w sytuacji nieokreślonej, a nawet kontrowersyjnej. Z jednej strony stwierdza się, że dotyczą one głównie konsumpcji krajowej, jednak z drugiej strony przyznaje się, że mają one w niektórych krajach duże znaczenie dla polityki turystycznej, a we wszystkich krajach — dla regionów granicznych. Nie będzie łatwe znalezienie porozumienia w tej dziedzinie, jak można to już było zauważyć w przeszłości. Według Komitetu w tym szczególnym przypadku **konieczna będzie decyzja o charakterze ściśle politycznym**. Inne możliwe rozwiązania oparte na motywach gospodarczych czy podatkowych mogą spowodować niekończące się dyskusje, w których każdy pozostanie na swym stanowisku uzasadnionym ważnymi przyczynami wynikającymi z polityki wewnętrznej.

4.9 W odniesieniu do usług świadczonych lokalnie Komitet zwraca ponadto uwagę na sektory, które mogą stać się przedmiotem gorących dyskusji, to znaczy np. **usługi medyczne publiczne i prywatne**, które już obecnie, pod pewnymi warunkami, podlegają stawkom obniżonym⁽¹⁰⁾. Znana jest coraz powszechniejsza tendencja obywateli niektórych państw członkowskich do korzystania z usług publicznych w zakresie opieki medycznej i chirurgicznej w innych krajach, uważanych — słusznie lub nie — za skuteczniejsze. Zjawisko to w niewielkim stopniu dotyczy kwestii podatkowych. Większe znaczenie pod względem podatkowym ma korzystanie w innych państwach z **usług świadczonych przez kliniki i specjalistów prywatnych**. Znaczne różnice cen między poszczególnymi państwami członkowskimi, szczególnie w niektórych sektorach służby zdrowia, powodują przepływy z rynku krajowego do innych krajów. Lokalny charakter tych usług zanika zatem i raczej nabiera w wypadku pewnych usług w niektórych krajach charakteru ponadnarodowego. W tym zakresie rozróżnianie nie jest tu łatwe i nie można uogólniać. Ryzyko sporów jest zatem wysokie.

4.9.1 Porozumienie uzależnione będzie od równowagi, jaką uda się osiągnąć między różnymi i przeciwstawnymi wymaganiami. Z jednej strony oczywisty aspekt społeczny opieki zdrowotnej skłaniałby do włączenia tych usług do kategorii o obniżonej stawce; z drugiej strony mogą tu zostać przywołane kwestie konkurencji. Ostateczna decyzja powinna uwzględniać prawo obywateli do leczenia z jak najmniejszymi skutkami dla budżetu domowego. Innymi słowy, **interes obywatela i konsumenta powinien być uznany za priorytetowy w stosunku do zasad konkurencji**.

4.10 Kontrowersyjne jest stosowanie obniżonych stawek VAT w **sektorach, w których zatrudnionych jest wielu nisko- wykwalifikowanych pracowników**. W przywoływanej przez Komisję analizie zauważa się, że środek ten może spowodować

⁽⁹⁾ Zob. komunikat COM(2007) 380 wersja ostateczna, punkt 3.3 „Wymogi dotyczące rynku wewnętrznego”, drugi akapit.

⁽¹⁰⁾ Punkty 15 i 17 załącznika III do dyrektywy w sprawie VAT.

trwały, ale prawdopodobnie ograniczony wzrost zatrudnienia, co zapewne jest racją. Także w tym wypadku decyzja wydaje się trudna. W sektorach tego rodzaju (budownictwo, prace drogowe, sprzątanie, targi itp.) popyt na ogół nie jest elastyczny, a zatem obniżenie dla nich stawek VAT tylko w bardzo ograniczonym stopniu wpłynęłoby na zatrudnienie. Z drugiej strony właśnie w tych sektorach zatrudnianie pracowników niskowalifikowanych na czarno jest najbardziej rozpowszechnione. Obniżenie stawek VAT przyczyniłoby się z pewnością do ograniczenia kosztów przedsiębiorstw, ale otwarta pozostaje kwestia, czy przełożyłoby się to na obniżenie cen i rzeczywisty wzrost zatrudnienia.

4.11 Mówiąc ogólniej, Komisja zauważa, że obniżone stawki są skuteczne tylko wtedy, gdy udział wydatków konsumpcyjnych na towary i usługi jest stały w czasie i znacznie zróżnicowany pomiędzy grupami o wysokich i niskich dochodach. Różnice te są wyraźniejsze w sektorze żywnościowym, odzieżowym i budowlanym: między poszczególnymi krajami istnieją tu duże różnice. Jednak często **największe różnice** — niesprawiedliwe ze społecznego punktu widzenia — istnieją wewnątrz poszczególnych państw członkowskich. EKES zwraca uwagę na fakt, że w różnych państwach członkowskich obniżona stawka stosowana jest dla całych kategorii, bez uwzględnienia, że w obrębie wielu z nich znajdują się towary przeznaczone dla ogółu konsumentów, ale także takie, które są zdecydowanie elitarne i których cena jest wielokrotnie wyższa. Otwarty pozostaje problem, w jaki sposób i według jakich kryteriów stosować różne stawki do towarów i usług tak samo nazywanych, lecz w rzeczywistości przeznaczonych — w zależności od ceny i jakości — dla różnych warstw społecznych. Innym problemem jest to, w jaki sposób przyjąć trwałe rozróżnienia, niepodatne na zmiany mody oraz zapewnić ich przestrzeganie bez wprowadzania kosztownych i złożonych kontroli. Pozostaje też do uregulowania zagadnienie oszustw, możliwych we wszystkich sektorach, ale szczególnie w dwóch dziedzinach, o których była już mowa: szczegółowe i drobiazgowo oznaczenia mogą je ułatwić, a ich kontrolowanie nie jest wcale łatwe. EKES zwraca uwagę na konieczność stosowania rozróżniających kryteriów w zależności od względów natury społecznej: innymi słowy, obniżone stawki powinny przyczynić się do realizacji polityki społecznej polegającej na redystrybucji dochodów lub — gdy niemożliwe są rozwiązania alternatywne omówione w pkt 4.15 — do wsparcia istotnych programów społecznych. W każdym razie należy zapewnić ich przejrzystość dla obywateli i innych państw członkowskich.

4.11.1 Ta sama uwaga dotyczy **książek i czasopism**. W obrębie jednej kategorii można tu znaleźć publikacje społecznie uzasadnione i takie, które nie mają żadnej wartości edukacyjnej czy rozrywkowej lub, co gorsza, znajdują się poza prawem bądź na jego granicy albo też niezgodne są z tym, co jest uznawane za społecznie dopuszczalne. Rozróżnienie, choć trudne, wydaje się tu niezbędne, a w każdym razie uzasadnione z punktu widzenia demokratycznej przejrzystości.

4.12 Komisja stwierdza też, że zastosowanie wielu stawek oznacza **znaczne koszty dla przedsiębiorstw i dla administracji podatkowych**, co jest oczywistością. Zdaniem Komitetu należałoby raczej mówić o **wzroście kosztów**, gdyż w dziedzinie podatków VAT jest już ze swej natury podatkiem

zdecydowanie najkosztowniejszym, jeśli chodzi o stosowanie i ściąganie. EKES podkreślał już ten fakt ⁽¹⁾ i w tym miejscu jeszcze raz o nim przypomina, wzywając jednocześnie państwa członkowskie do poinformowania, jakie są **wpływy netto z tytułu VAT do ich budżetu** po odliczeniu sumy wpłacanej do budżetu wspólnotowego oraz kosztów administracyjnych, poboru, kontroli i ściągania oszustw. Zaleca się Komisji, by ze swojej strony zwróciła się z takim wezwaniem w imię przejrzystości, a także rozważyła, czy nie warto **pracować nad alternatywnym systemem podatkowym** ⁽²⁾. Wyraża się tu nadzieję, że ewentualna refleksja nad całym tym zagadnieniem będzie opierać się również na skutkach — być może zaskakujących — w zakresie **korzyści dla skarbu państwa**; kiedy znane będą „rzeczywiste” skutki, nie jest wykluczone, że same organa skarbowe wystąpią z odpowiednią inicjatywą.

4.13 Jednakże na porządku dziennym jest tylko drugorzędna kwestia wzrostu kosztów dla przedsiębiorstw i administracji podatkowych z powodu wydatków administracyjnych i księgowych wynikających ze stosowania i interpretowania przepisów dotyczących odstępstw od reguły. Komitet zauważa, że **każdy wzrost kosztów dla przedsiębiorstw odbija się na konsumentach końcowych**. Z tego względu należy ocenić w każdym przypadku indywidualnie czy i w jakiej mierze stosowanie stawek obniżonych przekłada się na rzeczywiste korzyści dla obywateli. Obecnie znaczna większość spraw spornych, bardzo licznych, jest wynikiem ogólnej klasyfikacji, która prowadzi do odmiennych interpretacji, wymaga pomocy konsultantów, inspekcji, odwołań. Opracowując nowe zasady, należy uwzględnić wymóg niskich kosztów ich stosowania.

4.14 Na razie system stawek obniżonych, choć kosztowny, jest w praktyce jedynym możliwym, jednak mając na uwadze fakt, iż sama Komisja określiła go jako sztywny i niespójny ⁽³⁾, Komitet ma nadzieję, że dyskusje polityczne między Radą a Parlamentem Europejskim doprowadzą do podjęcia wspólnych decyzji zgodnych oczywiście z **zasadami**

⁽¹⁾ Po raz pierwszy EKES wypowiedział się na ten temat w opinii w sprawie zwalczania oszustw podatkowych w ramach jednolitego rynku (Dz.U. C 268 z 19.9.2000, s. 45), a następnie wielokrotnie o tej sprawie przypominał (ostatnio w opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w celu uproszczenia zobowiązań wynikających z podatku od wartości dodanej oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1798/2003 w sprawie wprowadzenia ustaleń o współpracy administracyjnej w kontekście pojedynczego systemu i procedur zwrotu podatku od wartości dodanej (Dz.U. C 267 z 27.10.2005, s. 45), oczywiście bez żadnego skutku.

⁽²⁾ Także w tej sprawie EKES wypowiadał się już w 2000 r. we wspomnianej w poprzednim przypisie opinii, a także w swych kolejnych opiniach, np. w opinii w sprawie wspólnotowego systemu podatku od wartości dodanej (nowa redakcja) (Dz.U. C 74 z 23.3.2005, s. 21).

⁽³⁾ Zob. opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w celu uproszczenia zobowiązań wynikających z podatku od wartości dodanej oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1798/2003 w sprawie wprowadzenia ustaleń o współpracy administracyjnej w kontekście pojedynczego systemu i procedur zwrotu podatku od wartości dodanej (Dz.U. C 267 z 27.10.2005, s. 45).

rynku wewnętrznego, a jednocześnie z oczekiwaniami obywateli i konsumentów, firm oraz administracji podatkowych.

4.15 Jeśli chodzi o **rozwiązania alternatywne** dla stawek obniżonych, Komisja podniosła kwestię ewentualnego zastąpienia ich **dopłatami bezpośrednimi**, które są instrumentem politycznym, skuteczniejszym, bardziej przejrzystym i mniej kosztownym. Według Komitetu rozwiązania alternatywne na szczeblu krajowym są możliwe w pewnych szczególnych przypadkach i przez ograniczony czas, pod warunkiem unikania wszelkich środków mających cechy pomocy państwa. W każdym wypadku decyzja o wprowadzeniu rozwiązań na szczeblu krajowym, będących alternatywą dla odstępstw w zakresie VAT, powinna być podejmowana z uwzględnieniem

kryteriów przejrzystości, pamiętając, że w każdym razie takie rozwiązania **oddaliłyby nas jeszcze bardziej od osiągnięcia celów jednolitego rynku.**

4.16 Wreszcie jako jeszcze jedno uzupełnienie licznych opinii w tej sprawie Komitet ponownie wypowiada sugestię podyktowaną zdrowym rozsądkiem i zasadami przejrzystości: **niech z nazwy obecnego systemu VAT zniknie określenie „tymczasowy”**. Przymiotnik ten, stosowany od trzydziestu lat, którego w średnioterminowej perspektywie nie zastąpi „ostateczny” jest mistyfikacją, która odbiera wiarygodność przepisom unijnym. W dodatku sytuacja ta potwierdza — jakby było to potrzebne — stare powiedzenie, zgodnie z którym nic nie jest tak ostateczne jak prowizorka.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość”

COM(2007) 507 wersja ostateczna

(2008/C 211/19)

Dnia 21 września 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 marca 2008 r. Sprawozdawcą był Hervé COUPEAU.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22–23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 128 do 3 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię.

1. Wprowadzenie

1.1 Art. 299 ust. 2 Traktatu WE umożliwia uznanie wyjątkowości regionów najbardziej oddalonych (zwanych dalej „RNO”), co z kolei pozwala na zachowanie ich specyfiki i złączenie ich ograniczeń.

1.2 Siedem regionów należących do tej kategorii to hiszpański autonomiczny region Wysp Kanaryjskich, autonomiczne regiony Portugalii Madera i Azory oraz cztery departamenty francuskie (Gwadelupa, Gujana, Martynika i Reunion).

1.3 Od roku 1989 regiony te objęte są specjalnym programem mającym na celu wspieranie środków na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego służących większej spójności z resztą Unii Europejskiej.

1.4 W opublikowanym 12 września 2007 r. komunikacie: „Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość” Komisja rozpoczyna konsultacje publiczne z myślą o uzyskaniu opinii wszystkich stron zainteresowanych jej polityką wobec RNO na temat głównych wyzwań i szans stojących przed RNO w nadchodzących latach. Niniejsza opinia EKES-u stanowi odpowiedź w ramach tej konsultacji.

1.5 EKES uważa, że polityka finansowa wobec RNO przyniosła pewne pozytywne rezultaty, jednak nadal utrzymują się trudności strukturalne, którym należy zaradzić. EKES twierdzi ponadto, że konieczne jest umocnienie w przyszłości tej polityki.

1.6 EKES stwierdza, że dostęp do terytorium oraz rynku europejskiego są stałą troską RNO ze względu na ich oddalenie, charakter wyspiarski (poza Gujaną) oraz specyficzną sytuację geograficzną i strukturalną.