

UDK:351.713"2008/2013"
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 31–32, стр. 109–115
Изворни научни рад

др Хасиба ХРУСТИЋ¹

ПРОГРАМ ФИСКАЛИС 2013 (2008-2013)

ABSTRACT

The Fiscalis 2013 programme is set up for the period from 1 January 2008 to 31 December 2013 and is intended to improve the functioning of tax systems in the internal market by strengthening cooperation between the participating countries, their administrations and any other body. The countries participating in the Fiscalis 2013 programme are the EU Member States. The programme is also open to participation by the candidate countries benefiting from a pre-accession strategy, potential candidate countries, as well as some partner countries under the European Neighbourhood Policy.

Key words: Fiscalis, internal market, co-operation, training, candidate countries.

1) СВРХА

Имајући у виду да на унутрашњем тржишту ЕУ без граница, ефикасан рад пореске администрације има важну улогу у функционисању овог тржишта, Одлуком Савета ЕУ је још 1993. године установљен програм стручне обуке пореске администрације за индиректно опорезивање Матеус порески програм (*Matthaeus—Tax Programme*).² Циљ овог програма је био додатно стручно обучавање пореске администрације из области индиректног опорезивања, развој административне сарадње, узајамног поверења и обезбеђење ефикасније примене прописа Заједнице. Програм је обухватао:

¹ Редовни професор, Институт за међународну политику и привреду у Београду, Е mail: polinfay@yahoo.com

² “Council Decision 93/588/EEC of 29 October 1993 on the adoption of a programme of Community action on the subject of the vocational training of indirect taxation officials (Matthaeus-Tax)”, *Official Journal* L 280 of 13 November 1993.

1. размену особља пореске администрације из области индиректног опорезивања;
2. одржавање семинара за обуку, нарочито тренера за даљу обуку особља одговорног за административну сарадњу, као и особља одговорног за контролу и сузбијање пореске утаје;
3. координацију спровођења програма стручне обуке у центрима обуке у државама чланицама;
4. организовање курсева језика за особље које учествује у размени.

Ради постизања бољих ефеката у борби против пореске утаје Комисија ЕУ је 1994. године усвојила и програм „Леонардо да Винчи”, за стручну обуку из области откривања пореске утаје у домену директних пореза.³ Према овом програму, истражним поступком обухваћена је и контрола пореског поступка запосленог особља у органима ЕУ. Затим, да би се даље унапредило функционисање пореских система на унутрашњем тржишту Уније и обезбедила ефикасност пореског поступка, Одлуком Европског парламента и Савета 888/98/ЕЗ усвојен је 1998. године Фискалис програм, који је заменио Матеус порески програм.⁴ Овом одлуком дефинисани су елементи инфраструктуре заједничких података, радни програм сарадње, размена информација и систем језичке обуке, као и обавезе Комисије и држава чланица да осигурају да информатичка мрежа функционише ефикасно. Фискалис програм је донет ради јачања функционисања система

³ “Council Decision 94/819/EC”, *Official Journal* L 340 of 29 December 1994.

⁴ “Decision No 888/98/EC of the European Parliament and of the Council of 30 March 1998 establishing a programme of Community action to ameliorate the indirect taxation systems of the internal market (Fiscalis programme)”, *Official Journal* L 126 of 28.04.1998; “Commission Decision 98/532/EC of 8 July 1998 concerning certain measures necessary for carrying out activities related to communication and information exchange systems and to linguistic training tools under the Fiscalis programme (European Parliament and Council Decision No 888/98/EC establishing a programme of Community action to improve the functioning of the indirect taxation systems of the internal market)”, *Official Journal* L 247 of 5.9.1998. “Council Decision No 2235/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 3 December 2002 adopting a Community programme to improve the operation of taxation systems in the internal market (Fiscalis programme 2003-2007)”, *Official Journal* L 341 of 17.12.2002; amending acts: “Decision No 787/2004/EC”, *Official Journal* L 138 of 30.04.2004; “Council Regulation (EC) No. 885/2004 amends in particular Decision No. 2235/2002/EC in the fields of free movement of goods, company law, agriculture, taxation, education and training, culture and audiovisual policy and external relations, by reason of the accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia”, *Official Journal* L 168 of 01.05.2004.

индиректног опорезивања на унутрашњем тржишту, следећи претходне програме започете 1993. године. За реализацију Фискалис програма за период од 1. јануара 1998 до 31. децембра 2007. године био је обезбеђен износ од 40 милиона евра. Годишња намена је одобрavana од стране буџетских органа у оквиру финансијског лимита. Фискалис програм 2003-2007. требао је да допринесе побољшању сарадње између пореских управа и њиховог особља, односно:

1. постизање високог заједничког стандарда у разумевању закона Уније, нарочито у сфери индиректних пореза, и имплементацији у државама чланицама;
2. јединствену примену прописа Уније;
3. осигурање ефикасне, ефективне и широке сарадње између држава чланица и између њих и Уније, нарочито у борби против пореске утаје;⁵
4. поједностављење пореске регулативе и модернизацију пореске администрације.

Фискалис програм је омогућио пореском особљу да се упозна са новим радним методама у сарадњи са другим пореским управама. У обуку програма Фискалис биле су укључене и пореске администрације Чешке, Естоније, Кипра, Летоније, Литваније, Мађарске, Малте, Пољске, Словеније и Словачке, а после и Бугарске и Румуније. Осим тога, путем овог програма омогућено је лакше успостављање контаката између пореских управа, што је утицало на побољшање размене информација и административне сарадње. Међутим, оперативност у администрирању порезима, али и нови облици пореске утаје, захтевали су даља унапређења рада пореске администрације. Затим, важно обележје програма Фискалис су ИТ апликације и управљање опремом ИТ пројеката. Укупно, 19.622.659 евра је било утрошено на Фискалис програм од 1998. до 2002. године. Формирање заједничке комуникационе мреже на нивоу Уније (*The Common Communication Network/Common System Interface – CCN/CSI*) захтевала је инвестицију 23.801.472 евра, од којих је половина финансирана Фискалис програмом, а половина Царине програмом 2002 (*Customs 2002 programme*). Систем размене ПДВ информација (*The VAT Information Exchange System-VIES*) био је главни део буџета Фискалис система информационе технологије (*Fiscalis Information Technology System-FITS*), у износу од 5.547.267 евра.

⁵ Укупни порески приходи ЕУ (укључујући обавезне доприносе за социјално осигурање) у 2004. години имали су учешће у БДП 39,3%. Пореска утаја била је око 2 до 2,5% од БДП, односно између 200 и 250 млрд евра.

II) МЕРЕ ЕУ

1. „Одлука 1482/2007/ЕЗ Европског парламента и Савета од 11. децембра 2007. године, о установљавању програма Уније за побољшање функционисања пореских система на унутрашњем тржишту“ (*Decision No 1482/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 establishing a Community programme to improve the operation of taxation systems in the internal market (Fiscalis 2013) and repealing Decision No 2235/2002/EC*);
2. Одлука 1152/2003/ЕЗ Европског парламента и Савета од 16. јуна 2003. године, о установљавању компјутеризованог система контроле кретања и надзора акцизних производа (*Decision No 1152/2003/EC of the European Parliament and of the Council of 16 June 2003 on computerising the movement and surveillance of excisable products*).

III) САДРЖАЈ

Европски парламент и Савет ЕУ донели су 11 децембра 2007 . године Одлуку 1482/2007/ЕЗ, којом се установљава програм Уније за побољшање функционисања пореских система на унутрашњем тржишту. Одлука се односи на укидање старог и установљавање новог Програма Фискалис 2013 (2008-2013), чији циљ је развој сарадње између држава чланица у сусрету са постојећим и будућим изазовима у области опорезивања. Одлука је ступила на снагу 4.1.2008, а престаје 31.12.2013. Од практичне реализације програма Фискалис 2013 очекује се развој кооперације између пореских администрација и остварење:

- јединствене примене пореских прописа Уније у свим државама чланицама;
- заштите националних финансијских интереса и интереса Уније;
- ефикасније функционисање унутрашњег тржишта кроз борбу против пореске утаје и избегавања плаћања пореза, укључујући и међународну димензију;
- избегавање сметњи које штете конкуренцији;
- јачање борбе против пореске утаје;
- напредовање у смањењу проблема у сагласности плаћања на релацији пореска управа и порески обвезници;
- стално унапређење пореског поступка у корист пореских органа и пословања у оквиру ЕУ, кроз развој и ширење најбоље праксе административне;

- обезбеђење размене информација између националних пореских управа као и са пореским обвезницима помоћу пројекта транс-европских пореских ИТ система;
- постизање високих заједничких стандарда разумевања пореских прописа Уније од стране пореског особља, нарочито у области индиректног опорезивања, и њиховој имплементацији у државама чланицама;
- осигурање ефикасне, ефективне и екстензивне сарадње између држава чланица и између њих и Комисије ЕУ.

Стратегијски циљеви програма Фискалис 2013 су: поједностављење и модернизација законодавства; модернизација администрације; побољшање административне сарадња и борба против свих видова злоупотреба; напредовање у смањењу проблема у сагласности плаћања на релацији пореска управа и порески обвезници. Према програму Фискалис 2013 главне активности су усмерене на: систем комуникације и размену информација; мултилатералну контролу; семинаре и пројектне групе; радне посете; стручну обуку. Контролни систем кретања акциза инкорпориран је у програм Фискалис 2013 од 2009. године. Одлуком 1152/2003/ЕЗ Европског парламента и Савета од 16. јуна 2003. године установљен је компјутеризован систем контроле кретања и надзора акцизних производа, (минерална уља, алкохолни производи, дувански производи), тако да ова одлука представља правни оквир за ЕМЦС (*The Excise Movement Control System – EMCS*).

IV) УЧЕШЋЕ У ПРОГРАМУ

Земље учеснице Фискалис програма 2013 су земље чланице ЕУ, али је програм такође отворен и за учешће земаља кандидата у корист процеса стратегије придруживања, потенцијалне земље кандидате (уз установљење оквира сагласност у вези са њиховим учешћем у програму Уније), као и на неке земље партнере према Европској политици са суседима (*the European Neighbourhood Policy*). Фискалис програм 2013 траје шест година колико и период његовог финансирања према документу Финансијске перспективе 2007-2013 (*2007-2013 Financial Perspective*) којим је обухваћен износ буџета Уније од 156,9 милиона евра. Програмом је покривена сарадња у области фискалног система и на порезе који се примењују у земљама учесницама у програму:

- порез на додату вредност;

- акцизе на алкохол, дуванске производе и енергетске производе;
- порези на доходак и капитал који су дефинисани у члану 1(2) Директиве Савета 77/799/ЕЕЗ;
- порези на премије осигурања како је дефинисано у члану 3 Директиве Савета 76/308/ЕЕЗ.

Према саопштењима Комисије, установљењем транс-европске компјутеризоване мреже, програмом Фискалис 2013 омогућена је контрола опорезивања производа и услуга на унутрашњем тржишту у сагласности са националном и легислативом Уније.⁶ У оквиру овог програма финансиран је компјутерск оперативни систем Уније, који су кључни контролни инструмент за ПДВ и акцизе. Саопштења су базирана на средњорочној оцени првих три године имплементације претходног Фискалис програма, који је иначе оцењен као вредно и нужно средство за подршку ЕУ буџетској политици. Ширењем знања и искуства, омогућава се побољшање контролног система индиректних пореза и ефикаснија борба против пореске утаје, а пореско особље се упознаје са новом управном праксом у сарадњи са другим надлежним органима. Зато је даље настављање програма обуке је произишло из неопходности контроле ПДВ у оквиру Уније, али и начин да се у систем сарадње уведу будуће нове чланице, било да се ради о кандидатима или потенцијалним кандидатима. Такође је потребно узети у обзир предходни развој у овој области пореске политике, попут установљавања нове технологије. Из тог разлога, комуникациони напредак заједно са Одлуком 1482/2007/ЕЗ о настављању програма обуке представља реформисан и модернизован Фискалис програм којим се обухвата и директно опорезивање. Стога, овом одлуком Комисија ЕУ не само да је обновила претходни Фискалис програм 2003-2007, већ је препоручила и укључење Фискалис 2013 програма у Финансијске перспективе 2007-2013. Од Фискалис програма 2013 такође се очекује допринос ка јачању Лисабонске стратегије.

Комисија ЕУ је одговорна за имплементацију Фискалис програма, а подршку јој пружа Фискалис комитет, састављен од делегата из сваке

⁶ “Communication of 17 January 2002 from the Commission to the European Parliament and the Council on the desirability of continuing a programme of action to ameliorate the taxation systems of the internal market”, [COM(2002) 10 final – Not published in the Official Journal]; “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 6 April 2005”; “Community Programmes Customs 2013 and Fiscalis 2013”, [COM(2005) 111 final – Not published in the Official Journal].

државе чланице ЕУ. Хардвер, софтвер и конекциона и комуникациона мрежа морају да буду заједничке у свим државама чланицама да би се осигурала компатибилност система. Комисија ЕУ и државе чланице организују размену особља за период не дужи од шест месеци, семинаре, пилот програме, билатералне и мултилатералне контролне вежбе у оквиру законских оквира сарадње. Затим, обезбеђују заједнички садржај обуке за пореско особље и, када је то одговарајуће, отворене курсеве обуке о индиректном опорезивању обезбеђене од стране сваке државе чланице за њихово особље и особље из свих држава чланица. Држава чланица ће за њихово особље обезбедити професионалну стручну обуку и курсеве језика. Трошкови неопходни за имплементацију програма деле се између Уније и држава чланица.

V) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Одлука 1482/2007/ЕЗ ступила је на снагу 4.1.2008, а престаје 31.12.2013

VI) ИЗВОРИ

- “Decision No 1482/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 establishing a Community programme to improve the operation of taxation systems in the internal market (Fiscalis 2013) and repealing Decision No 2235/2002/EC”, OJ L 330 of 15.12.2007.
- “Decision No 1152/2003/EC of the European Parliament and of the Council of 16 June 2003 on computerising the movement and surveillance of excisable products”, OJ L 162, 1.7.2003.

VII) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Потписивањем Меморандума о разумевању између Владе Републике Србије и Европске уније о учешћу Републике Србије у програму Фискалис 2013 и његовим ступањем на снагу 15. априла 2009. године, пореска администрација Србије започела је да активно учествује у овом програму. Укључивање пореске администрације Србије у систем обуке програма Фискалис 2013 ће бити од велике користи за унапређење рада упознавањем са новим методама контроле утврђивања и плаћања пореза и откривања пореске утаје, али и за успостављање комуникације и сарадње са пореским администрацијама држава чланица ЕУ.