

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania”

COM(2009) 201 wersja ostateczna

(2010/C 255/11)

Sprawozdawca: **Umberto BURANI**

Dnia 28 kwietnia 2009 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania”

COM(2009) 201 wersja ostateczna.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 listopada 2009 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16-17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 17 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i propozycje

1.1 Komunikat stanowi wkład Komisji w walkę z rajami podatkowymi i uchylaniem się od płacenia podatków, zapowiedzianą przez G-20 i potwierdzoną przez Radę ds. Gospodarczych i Finansowych oraz Radę Europejską. Dobre rządy w dziedzinie opodatkowania to cel, który od pewnego czasu jest już realizowany, gdyż w dziedzinie tej wydano przepisy dotyczące współpracy między państwami członkowskimi UE i współpracy z państwami trzecimi, a także przepisy dotyczące wzajemnej pomocy, opodatkowania dochodów z oszczędności i odzyskiwania wierzytelności dotyczących podatków. Przyjęto ponadto kodeks postępowania w celu zapobieżenia szkodliwej konkurencji podatkowej. Te fakty dowodzą, że Europa uważa – i pokazuje to w praktyce – iż dobre rządy w dziedzinie opodatkowania mają zasadnicze znaczenie.

1.2 Omawiany komunikat, zwłaszcza w części dotyczącej dalszej realizacji inicjatyw OECD, przedstawia w zarysie główne działania, jakie zamierza podjąć Komisja. Całość stanowi złożony plan przepisów, negocjacji i innowacji w odniesieniu do kryteriów, na których opierają się niektóre kierunki polityki. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wyraża **pełną aprobatę** dla wszystkich zaproponowanych środków i uwag Komisji. Ma także nadzieję, że szczególnie w kwestii spójności między wsparciem finansowym przyznawanym wielu krajom w różnych formach a stopniem ich zaangażowania we współpracę w dziedzinie opodatkowania, UE przyjmie stanowcze i odpowiedzialne podejście, a ściślej – zaniecha świadczenia bezwarunkowej pomocy, bez niczego w zamian.

1.3 Wyliczenie wszystkich uwag, z którymi Komitet się zgadza, byłoby pozbawione sensu i tylko wydłużyłoby niniejszy dokument, nie wnosząc do niego żadnej wartości dodanej. Niemniej EKES uważa, że należy zwrócić uwagę na pewne **kluczowe zagadnienia**, które jego zdaniem wymagają uważnego przemyślenia.

1.4 We wprowadzeniu Komisja stwierdza, że dobre rządy w dziedzinie opodatkowania są środkiem „**skoordynowanej reakcji**” na pranie pieniędzy, korupcję i terroryzm, co potwierdza zasadę **całościowej walki** z tymi zjawiskami. Stwierdzenie to jednak wzbudza pewne wątpliwości, gdyż same dobre rządy w dziedzinie opodatkowania nie wystarczą do zwalczania zjawisk, które mogą być co prawda rozpatrywane w kontekście opodatkowania, lecz mają **inne źródło**: chodzi o **pranie pieniędzy** będące wynikiem **przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i korupcji**.

1.4.1 W trzeciej **dyrektywie w sprawie prania pieniędzy** (¹) **oszustwo podatkowe** określone zostało jako „**poważne przestępstwo**”, które jako takie **powinno podlegać postanowieniom samej dyrektywy**. Jednak w praktyce tak nie jest, gdyż uchylanie się od płacenia podatków (lub oszustwo podatkowe) jest przedmiotem wielu konkretnych dyrektyw, które usuwają tę kwestię z zakresu kompetencji i władzy organów zwalczających pranie pieniędzy i **wprowadzają je do zakresu działań samych organów podatkowych**. Pojawia się w związku z tym problem **nakładania się przepisów** lub raczej konieczne staje się jasne **wyznaczenie zakresu uprawnień i kompetencji**: należy przywrócić **deklarowany cel dyrektywy w sprawie prania pieniędzy**, a jednocześnie wyłączyć z niej przestępstwa podatkowe i finansowe, *jeżeli nie mają one źródła przestępczego lub terrorystycznego*. Z kolei dyrektywy podatkowe powinny **wyłączyć z zakresu kompetencji organów podatkowych przestępstwa, których oczywistym źródłem jest działalność przestępcza lub terrorystyczna**. Co prawda zawsze będzie istnieć „obszar niepewności prawa” między tymi dwoma zjawiskami, lecz wyznaczone zostaną przynajmniej jasne zasady, na których będzie można się oprzeć.

1.4.2 Dyrektywy w sprawie prania pieniędzy i dyrektywy podatkowe wydają się obecnie podążać odmiennymi torami.

(¹) Dyrektywa 2005/60/WE w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, Dz.U. L 309 z 25.11.2005.

Odpowiedzialnością za ten stan rzeczy nie można jednak obarczać Komisji, gdyż wynika on z **podziału uprawnień i kompetencji**: w skali światowej pranie pieniędzy i walka z przestępczością zorganizowaną leżą w kompetencjach Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) (?), a na szczeblu europejskim – w kompetencjach Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, z kolei uchylaniem się od płacenia podatków zajmuje się G-20, a w Europie – Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN). W żadnym z dokumentów nie można się doszukać wzmianki o potrzebie współpracy, wymiany informacji i podziału zadań między poszczególnymi organami. EKES wnosi, by uporządkowano tę sytuację, gdyż powoduje ona, że ostateczny cel „całościowej walki” staje się abstrakcyjny i niemożliwy do osiągnięcia.

1.5 Właśnie z całościową walką wiąże się kwestia **rajów podatkowych**, które są przedmiotem uwagi wyłączenie, gdy mówi się o uchylaniu się od płacenia podatków. Na dalszym planie pozostaje natomiast kwestia **pieniędzy należących do organizacji przestępczych lub przeznaczonych na finansowanie działalności terrorystycznej**. Zjawisko to dotyczy nie tylko najbardziej znanych ośrodków, z którymi organy podatkowe prowadzą obecnie negocjacje, lecz również – a nawet przede wszystkim – niektórych wschodzących rynków finansowych położonych w regionach, w których względy geopolityczne mogą warunkować gotowość do udziału w negocjacjach.

1.6 Trudnym problemem, o którym się nie mówi, jest **tania bandera** ⁽³⁾ – źródło dużego i całkowicie legalnego przepływu kapitału, który nie podlega opodatkowaniu. Kapitał ten jest zazwyczaj przechowywany tymczasowo w **rajach podatkowych**, z których jest następnie pobierany w celu ponownego zainwestowania. Chociaż tanie bandery wzbudzają wiele kontrowersji, we wszystkich krajach istnieje ciche przyzwolenie na ich działalność. W walce z rajami podatkowymi należy unikać niepożądanych konsekwencji dla legalnej działalności oraz kierowania kapitału do ośrodków mniej skłonnych do współpracy.

1.7 Nasuwa się następujący wniosek: w dziedzinie walki z uchylaniem się od płacenia podatków, a także w odniesieniu do aspektów finansowych walki z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem Europa uczyniła już i nadal czyni wiele. EKES pragnie jednak zwrócić uwagę prawodawców na pewne **poważne niedociągnięcia**: brakuje **harmonijnej koordynacji między zwalczaniem uchylania się od płacenia podatków a walką z przestępczością**, a także jasnego **podziału zadań i kompetencji władz** zajmujących się zwalczaniem tych różnorodnych zjawisk. Ponieważ zaś zjawiska te są często zbliżone zarówno do uchylania się od płacenia podatków, jak i do przestępczości lub terroryzmu, trudno odpowiednio podzielić kompetencje w tym zakresie, co tym bardziej dowodzi konieczności **zorganizowanej współpracy** różnych organów. Współpraca taka została jednak całkowicie pominięta w programach Rady i Komisji.

2. Komunikat Komisji

2.1 Dokument Komisji zawiera wiele przemyśleń na temat rządów w dziedzinie opodatkowania. Przemyślenia te nawiązują do

(2) GAFI – Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy, powstała w ramach OECD.

(3) Statek pływa pod „tanią banderą” (FOC – *flag of convenience*), jeżeli zostaje zarejestrowany w kraju, w którym obowiązuje niewiele przepisów, w celu zmniejszenia kosztów operacyjnych lub obejścia uciążliwych przepisów. Międzynarodowa Federacja Pracowników Transportu sporządziła wykaz 32 „rejestrów” uznawanych przez nią za FOC.

wyników wielu spotkań: krajów G-20 w listopadzie 2008 r., Rady ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN) w grudniu 2008 r., ministrów finansów i prezesów banków centralnych G-20 14 marca 2009 r., Rady Europejskiej w dniach 19-20 marca 2009 r., a także szczytu G-20 2 kwietnia 2009 r. Wnioski z tych spotkań podkreślają wspólną wolę **przedsięwzięcia środków wobec podmiotów unikających współpracy, w tym rajów podatkowych, poprzez nakładanie sankcji w celu ochrony finansów publicznych i systemów finansowych**. Zwłaszcza na szczycie G-20 stwierdzono, że „skończyła się era tajemnicy bankowej”.

2.2 Komunikat ma na celu określenie, w jaki sposób UE może się przyczynić do wprowadzenia zasady dobrych rządów w dziedzinie podatków bezpośrednich: w trzech odrębnych rozdziałach omówiono możliwości poprawienia rządów, instrumenty ich praktycznego propagowania oraz rolę państw członkowskich we wspieraniu inicjatyw OECD i ONZ poprzez skoordynowane działania w UE i na szczeblu międzynarodowym.

2.3 Już od dłuższego czasu Komisja dąży do dobrych **rządów w dziedzinie opodatkowania** poprzez **współpracę w obrębie UE**, a także na szerszą skalę – poprzez **współpracę z OECD** w zakresie walki z praniem pieniędzy za pośrednictwem rajów podatkowych.

2.4 Ramy prawne i regulacyjne UE w dziedzinie **współpracy podatkowej** można zasadniczo uznać za zadowalające, gdyż wydano bądź obecnie rozpatruje się przepisy dotyczące **wzajemnej pomocy, opodatkowania dochodów z oszczędności i odzyskiwania wiarytelności dotyczących podatków**. Dopiero się okaże, w jaki sposób i jak szybko państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy wspólnotowe.

2.4.1 W odniesieniu do **szkodliwej konkurencji podatkowej** wydano „kodeks postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw” ⁽⁴⁾, dzięki któremu uzyskano już obiecujące wyniki, chociaż wciąż jeszcze można wprowadzić ulepszenia. Kodeks został przyjęty przez państwa członkowskie i ich terytoria zależne; jego rozszerzenie na kraje trzecie jest przedmiotem programu prac na lata 2009-2010. Tematem wciąż przewijającym się w tym kontekście jest **przejrzystość**; jasne jest również stanowisko Komisji w sprawie **zastosowania przepisów dotyczących pomocy państwa do środków opodatkowania bezpośredniego**.

2.5 Komisja zamierza zaproponować **skoordynowane działania państw członkowskich w celu zapewnienia odpowiedniej dalszej realizacji inicjatyw OECD** na szczeblu międzynarodowym, oczekując na razie na „wprowadzenie w życie [...] istotnych zobowiązań, które zostały ostatnio podjęte”. Zobowiązania te mają dwojaki charakter: z jednej strony OECD zamierza zlikwidować **preferencyjne systemy podatkowe** w swoich 30 państwach członkowskich, a z drugiej strony rozpoczęła już i zamierza kontynuować wywieranie **presji na kraje nienależące do OECD** w celu uzyskania ich **politycznego zobowiązania do współpracy** z krajami OECD.

2.5.1 OECD skontaktowała się z wieloma krajami niemal na całym świecie i osiągnęła już pierwsze sukcesy: **35 krajów** nienależących do OECD, w tym wiele rajów podatkowych, podjęło

(4) Uzgodniony przez ECOFIN 1 grudnia 1997 r.

polityczne zobowiązanie do **współpracy w zakresie przejrzystości i wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania**. Wiele innych krajów ⁽⁵⁾ zobowiązało się ostatnio do przestrzegania norm OECD w zakresie **wymiany informacji po otrzymaniu odpowiedniego wniosku**, niezależnie od wymogów krajowych i tajemnicy bankowej.

2.6 Jeżeli chodzi o **politykę międzynarodową**, działania Komisji są ukierunkowane na uzgodnienie z różnymi krajami ⁽⁶⁾ praktyk dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania, ściślej – Rada ECOFIN na posiedzeniu w maju 2008 r. wniosła o uwzględnienie zasady dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania w umowach między Wspólnotą a państwami trzecimi. W grudniu 2008 r. wprowadzenie tejże zasady nabrało jeszcze pilniejszego charakteru wraz z wnioskiem o bardziej stanowczą walkę z rajami podatkowymi i jurysdykcjami, które odmawiają współpracy.

2.6.1 Jeżeli chodzi o **opodatkowanie dochodów z oszczędności**, Komisji udało się doprowadzić do tego, że niektóre państwa trzecie ⁽⁷⁾, a także terytoria zależne lub stowarzyszone państw członkowskich (przy czym niektóre z nich były wcześniej zaliczane do rajów podatkowych) stosują środki identyczne bądź równoważne ze środkami ustanowionymi w dyrektywach wspólnotowych. Nawiązano również wstępne kontakty w tej dziedzinie z innymi krajami ⁽⁸⁾, lecz nie rozpoczęto jeszcze oficjalnych negocjacji.

2.6.2 Prowadzi się obecnie wiele negocjacji z krajami **Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)** ⁽⁹⁾ i ze **Szwajcarią**. Kraje EOG stosują bezpośrednio zasady rynku wewnętrznego, podczas gdy pomoc państwa regulują „podobne zasady”. Stosunki ze Szwajcarią reguluje umowa o wolnym handlu z 1972 r., lecz niektóre z jej aspektów zostały ostatnio poddane pod dyskusję. Trwają obecnie negocjacje z Liechtensteinem w sprawie nowej umowy o przeciwdziałaniu nadużyciom finansowym. Cała ta dziedzina przechodzi teraz ewolucję.

2.6.3 Zasady przejrzystości, współpracy i wymiany informacji zostały włączone do planów działania, a także do porozumień zawartych z wieloma krajami w ramach **europejskiej polityki sąsiedztwa i polityki rozszerzenia**. Komisja podejmuje starania w celu rozszerzenia tych zasad na wiele krajów trzecich: pierwsze kontakty z niektórymi krajami wydają się obiecujące, lecz konieczne będzie ustalenie, jakie stanowisko należy przyjąć wobec krajów, które do tej pory odrzucały tę ideę.

2.6.4 Przedmiotem szczególnej uwagi są **negocjacje z krajami rozwijającymi się**. Obok postaw otwartości widoczna jest też niechęć, którą będzie trzeba przełamać, być może uzależniając finansowanie z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI – European Neighbourhood and Partnership Instrument) oraz 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) od przyjęcia zasad rządów w dziedzinie opodatkowania.

⁽⁵⁾ M.in. Szwajcaria, Austria, Belgia, Luksemburg, Hongkong, Makau, Singapur, Chile, Andora, Liechtenstein, Monako.

⁽⁶⁾ Kraje Karaibów, wyspy Pacyfiku.

⁽⁷⁾ Szwajcaria, Liechtenstein, San Marino, Monako i Andora.

⁽⁸⁾ Hongkong, Makau i Singapur.

⁽⁹⁾ Islandia, Liechtenstein i Norwegia.

2.7 W specjalnym rozdziale komunikatu wymieniono **inicjatywę w toku**: wewnętrzne, w formie dyrektyw wspomnianych w pkt 2.4, oraz zewnętrzne – mające na celu podjęcie praktycznych działań w następstwie inicjatyw, o których mowa w pkt 2.5. Należy podkreślić, że Komisja słusznie apeluje, by Rada przyznała jej **wystarczający margines swobody w negocjacjach**, gdyż jest to niezbędny warunek dostosowania ogólnej polityki do konkretnych potrzeb każdego z krajów. Przedmiotem szczególnej uwagi są **środki zachęcające do współpracy na rzecz rozwoju**, które byłyby stosowane wobec opornych krajów jako zachęta do większego otwarcia (zob. pkt 2.6.4 powyżej).

2.8 Na zakończenie Komisja zwraca uwagę Rady na znaczenie proponowanych środków, a także na potrzebę **szybkiej transpozycji na szczeblu krajowym wydanych już dyrektyw**, przyspieszenia procedur związanych z rozpatrywanymi obecnie dyrektywami, przyjęcia **spójniejszej i lepiej skoordynowanej polityki** na szczeblu UE i wreszcie **zapewnienia większej spójności stanowisk poszczególnych państw członkowskich** z uzgodnionymi zasadami rządów.

3. Uwagi i komentarze

3.1 EKES przyjmuje z bardzo dużym zadowoleniem komunikat Komisji: nadszedł czas, by nakreślić linię działania i postępowania w złożonej dziedzinie walki z uchylaniem się od płacenia podatków w ramach dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania. Komitet może jedynie wyrazić swe pełne poparcie i pełną zgodę na wszystkie omówione aspekty i środki zaproponowane przez Komisję. Uważa jednak, że konieczne jest zwrócenie uwagi na pewne zasadnicze i niektóre bardziej szczegółowe problemy, które zasługują na wnikliwe rozważenie.

3.2 Komisja porusza kwestię spójności wsparcia finansowego UE dla niektórych krajów ze stopniem ich współpracy w zakresie przestrzegania zasad rządów w dziedzinie opodatkowania (zob. pkt 2.7 powyżej). Komisja wspomina możliwość „podjęcia odpowiednich środków” przy okazji najbliższego przeglądu śródrokowego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) i wprowadzenia konkretnych środków do umowy z Kotonu ⁽¹⁰⁾. Mogą one polegać na zmniejszeniu finansowania dla krajów, które odmawiają współpracy, i stworzeniu zachęt w postaci pomocy technicznej i dodatkowych funduszy dla krajów, które są gotowe spełnić zobowiązania.

3.2.1 Proponuje się zatem wprowadzenie do polityki wsparcia Wspólnoty dla innych krajów koncepcji polegającej na tym, że **pomoc trzeba zasłużyć, wykazując w praktyce wolę współpracy**, między innymi – choć nie tylko – w dziedzinie opodatkowania. EKES uważa, że dokumenty, w których ustala się zasady udzielania pomocy, powinny zawierać **specjalną klauzulę** na ten temat. Należy doprowadzić do wyraźnego przełomu w polityce **przydzielania funduszy**, która powinna stać się **środkiem wspierania procesu rozwoju moralnego, społecznego i gospodarczego, widocznego w praktyce i możliwego do kontrolowania**. Skorumpowane rządy nie reagują na propozycje współpracy – jedynym sposobem przekonania ich jest stworzenie zagrożenia dla ich interesów. Wciąż nie wiadomo, w jakim

⁽¹⁰⁾ Umowa o partnerstwie między członkami grupy krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a UE i jej państwami członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 r.

stopniu politykę zaproponowaną przez Komisję będzie można wprowadzić w życie: decydujące znaczenie dla jej wdrożenia mogą mieć **wątpliwości natury politycznej i społecznej**.

3.3 Inne spostrzeżenia opierają się na deklaracji wstępnej Komisji, która uznaje dobre *rzędy* w dziedzinie opodatkowania za środek „skoordynowanej reakcji” na problemy związane z praniem pieniędzy, korupcją i terroryzmem. Potwierdza to wielokrotnie już przywoływaną koncepcję, z którą EKES się zgadza, że jedynie całościowa walka może uruchomić strategię obrony społeczeństwa przed wszelkiego rodzaju przestępstwami finansowymi, natury kryminalnej, terrorystycznej czy też podatkowej.

3.3.1 Wszystkie środki wspomniane w komunikacie Komisji są przydatne w odniesieniu do **rządów w dziedzinie opodatkowania**; EKES podkreśla jednak, że brakuje nadal jasnego i harmonijnego odniesienia do całościowej strategii. Bieżące lub zaplanowane działania w dziedzinie opodatkowania powinny być prowadzone jednocześnie z działaniami zwalczającymi **pranie pieniędzy, korupcję, przestępczość zorganizowaną i terroryzm** i powinny być z nimi spójne. Pierwszym krokiem byłoby **wyeliminowanie niektórych obszarów niepewności prawa i rozbieżności między dyrektywami w dziedzinie opodatkowania i przeciwdziałania praniu pieniędzy**.

3.4 Dyrektywy w sprawie zwalczania oszustw podatkowych nie zawierają odesłania do przepisów **trzeciej dyrektywy w sprawie prania pieniędzy** ⁽¹¹⁾, chociaż do „**poważnych przestępstw**” zalicza ona również oszustwo podatkowe (lub przynajmniej niektóre z jego aspektów) ⁽¹²⁾. Powstaje zatem pytanie, czy postanowienia dyrektywy w sprawie prania pieniędzy stosują się do dziedziny opodatkowania, zwłaszcza w odniesieniu do obowiązku przekazywania informacji, zadań jednostki analityki finansowej ⁽¹³⁾, a także zaangażowania stron trzecich, między innymi osoby wykonujące wolne zawody ⁽¹⁴⁾. Odpowiedź jest przecząca: **w dyrektywach „podatkowych” zwalczanie oszustw zostało powierzone wyłącznie organom podatkowym**, nie wspomina się w nich o kompetencjach jednostek analityki finansowej i powiązaniach z nimi, a tym bardziej nie uwzględnia się przepisów zawartych w dyrektywie w sprawie prania pieniędzy.

3.4.1 Istnieje zatem rozbieżność między obszarem prawa a obszarem działania. Chociaż granica między **oszustwem podatkowym a praniem brudnych pieniędzy** jest teoretycznie możliwa do zdefiniowania, może ona być **mglista lub w ogóle nie istnieć**. Na przykład uchylanie się od płacenia podatku VAT może być postrzegane jako przemyt (pranie pieniędzy) lub oszustwo podatkowe, a także może doprowadzić do ujawnienia powiązań pozornie „normalnych” przedsiębiorstw z handlem narkotykami, bronią itp.; korupcja zawsze wiąże się z uchylaniem się od płacenia podatków, lecz często kryją się za nią o wiele poważniejsze przestępstwa innego rodzaju, a za transferem wątpliwych z podatkowego punktu widzenia pieniędzy może się kryć działalność terrorystyczna. Istnieje wiele wątpliwości interpretacyjnych, możliwe jest także wystąpienie konfliktów kompetencyjnych.

(11) Dyrektywa 2005/60/WE w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, Dz.U. L 309 z 25.11.2005, s. 15, w żargonie: *3rd Money Laundering Directive* (MLD).

(12) Zob. art. 3 ust. 5 lit. d) dyrektywy w sprawie prania pieniędzy: „poważne przestępstwa» oznaczają [...] nadużycia finansowe [...] zgodnie z definicją zawartą w art.1 ust. 1 i art. 2 Konwencji w sprawie zabezpieczenia interesów finansowych Wspólnot Europejskich”, a zatem uchylanie się od płacenia podatków, przynajmniej podatku VAT, zostało wyraźnie zaliczone do przestępstw objętych dyrektywą w sprawie prania pieniędzy.

(13) Zob. art. 21 dyrektywy w sprawie prania pieniędzy.

(14) Zob. art. 2 ust. 3 dyrektywy w sprawie prania pieniędzy.

3.5 Cała ta kwestia wymaga zatem **przemyslenia i systematycznego przeglądu**: konieczne jest **przywrócenie deklarowanego celu dyrektywy w sprawie prania pieniędzy**, czyli skupienie się na walce z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem, a jednocześnie wyraźne wyłączenie przestępstw podatkowych i finansowych, *jeżeli nie mają one źródła przestępczego lub terrorystycznego*. Z drugiej strony dyrektywy podatkowe powinny **wykluczać z zakresu kompetencji organów podatkowych wszelkie czyny o wyraźnie przestępczym lub terrorystycznym charakterze**. **Chociaż nie chodzi o tworzenie hierarchii wartości, należy stwierdzić, że walka z przestępczością i terroryzmem ma jeszcze większe znaczenie polityczne i społeczne niż zwalczanie uchylania się od płacenia podatków**. Te dwie dziedziny są jednak ściśle ze sobą powiązane, nie tylko z powodu wspomnianych wątpliwości dotyczących zakresu kompetencji, lecz również ze względu na **potrzebę wprowadzenia w życie koncepcji „całościowej walki”**, co **wymaga współpracy i wymiany informacji** między poszczególnymi organami. Potrzeba współpracy między poszczególnymi organami została wspomniana już w komunikacie z 2004 r. ⁽¹⁵⁾, lecz nie odnosi się do niej żadna dyrektywa.

3.6 Podział kompetencji lub ich nakładanie się odzwierciedlają podział uprawnień w Radzie, gdyż kwestią uchylania się od płacenia podatków i problemem rajów podatkowych zajmuje się Rada ECOFIN, a zwalczaniem przestępczości i terroryzmu – Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Z drugiej strony ten sam podział istnieje na szczeblu światowym, gdyż G-20 i Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) ⁽¹⁶⁾ zdają się należeć do dwóch różnych światów. W OECD istnieje powiązanie, lecz jedynie na szczeblu centralnym, gdyż partnerzy na szczeblu krajowym są różni w zależności od kompetencji ministerialnych.

3.7 Według oficjalnych deklaracji istnieje polityczna wola prowadzenia skutecznej i **całościowej walki**, ale perspektywa wprowadzenia praktycznych rozwiązań pozostanie odległą, jeżeli na najwyższym szczeblu politycznym i finansowym nie będzie pełnej świadomości tego problemu. Niemniej jednak pilnie potrzebna jest wstępna analiza niektórych **zasadniczych aspektów** i nie można jej odkładać na później. Należy do nich **zjawisko rajów podatkowych** ⁽¹⁷⁾, **które należy przeanalizować jako całość**. Dzięki działaniom OECD i Komisji wiele rajów podatkowych zgodziło się ostatnio współpracować w walce z uchylaniem się od płacenia podatków ⁽¹⁸⁾, znosząc lub ograniczając tajemnicę bankową, tak że żaden kraj nie figuruje już na czarnej liście ⁽¹⁹⁾. Najbliższa przyszłość pokaże, czy obietnice te zostaną dotrzymane, a jeśli tak, to w jakim stopniu.

(15) Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie zapobiegania i zwalczania niewłaściwych praktyk korporacyjnych i nadużyć finansowych (COM(2004) 611 wersja ostateczna).

(16) FATF: Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy, powstała w ramach OECD.

(17) Co ciekawe, w większości języków angielskie wyrażenie „fiscal haven” zostało przetłumaczone jako „raj podatkowy”. Różnicy między słowem „haven” („schronienie”) a „heaven” („raj”) nie można wyjaśnić zwykłym błędem w tłumaczeniu, gdyż chodzi tu o różnicę w mentalności.

(18) W rzeczywistości w umowach z rajami podatkowymi zawarto klauzulę standardową dotyczącą przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, lecz przeważa w nich zawsze aspekt podatkowy.

(19) Istnieją dwie inne listy: „jasnoszara” i „ciemnoszara”, w zależności od stopnia gotowości do współpracy.

3.7.1 Poszczególne listy nie są jednak wyczerpujące albo wzbudzają określone wątpliwości. **Wschodzące rynki finansowe** zdają się charakteryzować pewnym brakiem przejrzystości, gdyż niektóre z nich wykazują lub mogą wykazać w przyszłości cechy „schronienia”, czy nawet „raju”, jeśli chodzi o podatki lub kwestie innego rodzaju. Są to niektóre kraje południowo-wschodniej Azji, kraje Zatoki Perskiej, a także w pewnym stopniu Indie, Singapur, Chiny (Hongkong jest jedynie wiodącym ośrodkiem finansowym Chin). Chociaż kwestia **finansowania terroryzmu** została uwzględniona w klauzulach standardowych, jest często pomijana w negocjacjach, gdyż finansowanie to odbywa się poprzez kanały, które z pewnością nie są skłonne do ujawnienia się, a tym bardziej do podjęcia negocjacji. Łatwo zrozumieć powściągliwość w tak delikatnych kwestiach, nie oznacza to jednak, że można je ignorować.

3.7.2 Nie wspomina się również innych aspektów: **handlu bronią**, która często jest sprzedawana legalnie, za pośrednictwem odpowiednich oficjalnych zezwoleń, a następnie w wielu krajach wykorzystywana ukrytymi drogami do celów wojennych i terrorystycznych, a finansowana jest często z **dochodów ze sprzedaży narkotyków**. Wszystko to przyczynia się do ogromnego przepływu pieniędzy, które wydają się znikać w nieprzeniknionej czarnej dziurze. Zjawisko to jest dobrze znane, lecz z pewnością nie da się mu zaradzić za pomocą dyrektyw, umów lub badań, gdyż ma ono zupełnie inny charakter i dotyczy światowej polityki.

3.7.3 Należy zatem zająć się w sposób całościowy zjawiskiem rajów podatkowych, pamiętając wszakże o aspektach **geopolitycznych** warunkujących każde możliwe rozwiązanie. Jeżeli chodzi o możliwości praktyczne, walka z uchylaniem się od płacenia podatków i praniem pieniędzy (a przede wszystkim z terroryzmem) powinna mieć możliwie całościowy charakter, chociaż całkowite zwycięstwo jest jeszcze odległe. Należy przede wszystkim podejmować starania w celu **zapobieżenia przenoszeniu działalności** ze znanych ośrodków do ośrodków mniej znanych czy też wrogich lub mniej otwartych na negocjacje. Obecny kryzys przyspiesza stopniową zmianę układu sił między światowymi ośrodkami finansowymi: Azja i świat muzułmański to nowe wschodzące potęgi, których podejście i postępowanie jest niekoniernie zgodne z tradycją świata zachodniego.

3.8 **Innym** problemem, w pewnym stopniu związanym z rajami podatkowymi, są **tanie bandery**, pod którymi rejestruje się 63 % światowej floty handlowej, a także wiele dużych statków

rekreacyjnych: **większość z nich ma siedzibę w rajach podatkowych** i kieruje do nich duże **środki o zupełnie legalnym pochodzeniu**, aczkolwiek zwolnione lub prawie całkowicie zwolnione z opodatkowania. Do krajów, w których rejestrują się takie statki, należą również niektóre państwa członkowskie UE. Floty pływające pod tanią banderą działają w warunkach uprzywilejowanych w porównaniu z flotami pływającymi pod krajową banderą, a dochody z frachtu są sposobem obchodzenia przepisów podatkowych, a nie uchylania się od płacenia podatku. Ponadto nie podlegają one obowiązkowi wynikającym z konwencji związkowych marynarzy.

3.8.1 Nie zaplanowano żadnych interwencji podatkowych wobec tanich bander, nie tylko dlatego, że nie ma ku temu podstaw prawnych, lecz również dlatego, że działania oparte jedynie na względach podatkowych mogłyby między innymi wpłynąć niekorzystnie na działalność gospodarczą istotną dla całego świata i zahamować znaczący przepływ środków inwestycyjnych w gospodarce światowej. Należy też wspomnieć, niezależnie od aspektów moralnych, że tanie bandery zakłócają konkurencję i omijają przepisy związkowe, wykorzystując bierność lub ciche przyzwolenie rządów na całym świecie. Na szczęblu wspólnotowym dotyczą ich jedynie przepisy w zakresie bezpieczeństwa żeglugi i ruchu morskiego.

3.8.2 Aspekty te zostały wspomniane w celu podkreślenia, że nie wszystkie środki finansowe wpływające do rajów podatkowych lub z nich wypływające w celu zainwestowania na światowych rynkach finansowych⁽²⁰⁾ pochodzą z uchylania się od płacenia podatków, prania pieniędzy czy finansowania działalności terrorystycznej. Z tego punktu widzenia działania w dziedzinie opodatkowania przedstawione przez G-20 i rozwinięte przez Komisję są godne poparcia; powinny one **dotyczyć również aspektów związanych z praniem pieniędzy i terroryzmem, lecz nie należy dopuścić do niepożądanych konsekwencji dla działań i przepływów finansowych, które są legalne lub przynajmniej nie są niezgodne z prawem.**

3.8.3 Wielkim sukcesem byłoby doprowadzenie do **przejrzystości i współpracy** ze strony rajów podatkowych; istnienie obszarów niepewności prawnej, które prawdopodobnie takie pozostaną, sugeruje, że oprócz wielkich zasad należy realizować **rozsądne cele**, nawet jeżeli nie są one optymalne. W ostatecznym rozrachunku **inicjatywy w dziedzinie finansowej i podatkowej muszą być kierowane i kontrolowane przez władze polityczne w ramach ich strategii stosunków międzynarodowych**. W tym zakresie Unii Europejskiej potrzebna jest **wspólna polityka**, która powinna zostać uznana przez rządy za pierwszoplanowy cel, chociaż w obecnym stanie rzeczy wydaje się on odległy.

Bruksela, 17 grudnia 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽²⁰⁾ Obliczono, że 35 % światowych przepływów finansowych przechodzi przez raje podatkowe, nie wiadomo jednak, na jakiej podstawie opracowano te dane.