



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 14 декември 2022 г.
(OR. en)

16066/22

FISC 265
ECOFIN 1339
CODEC 2027

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 14 декември 2022 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2022) 717 final

Относно: ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно окончателната оценка на програмата „Фискалис 2020“

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 717 final.

Приложение: COM(2022) 717 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 14.12.2022 г.
COM(2022) 717 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно окончателната оценка на програмата „Фискалис 2020“

{SWD(2022) 406 final}

КОНТЕКСТ

Програмата „Фискалис 2020“ беше установена с Регламент (ЕС) № 1286/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на програма за действие с цел да се „подобри функционирането на системите за данъчно облагане на вътрешния пазар чрез засилване на сътрудничеството между участващите държави, техните данъчни органи и служители“¹. Програмата е продължение на предишни подобни програми². От 2014 г. до 2020 г. тя беше един от основните инструменти, използвани за подпомагане на съгласуваното изпълнение на правото на ЕС в областта на данъчното облагане и борбата с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и агресивното данъчно планиране чрез осигуряване на обмен на информация, подпомагане на административното сътрудничество и повишаване на административния капацитет на участващите държави.

В съответствие с член 17 от регламента Комисията, подпомагана от независими външни оценители, проведе проучване в подкрепа на окончателната оценка на програмата, както беше направила и при междинната оценка³. Подробните резултати от оценката са представени в работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад, и представляват основата за изготвянето на настоящия доклад. Целта на окончателната оценка е да се оценят изпълнението на програмата от 2014 г. до 2020 г.⁴ и степента на устойчивост на постигнатите резултати в дългосрочен план. Оценката обхваща годините на действие на програмата (2014—2020 г.) и включва констатациите от междинната оценка, извършена през 2018 г. С окончателната оценка се оценява степента, в която тези констатации са били изпълнени и са довели до подобрения. Оценката обхваща всички участващи държави, т.е. държавите членки на ЕС⁵, държавите кандидатки (Албания, Северна Македония, Черна гора, Сърбия и Турция) и потенциалните

¹ ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 25

² Програмата „Фискалис 2020“ беше изградена на основата на предходни програми. Първата програма, наречена „Matthaeus Tax“, започна през октомври 1993 г. и продължи до края на декември 1995 г. Впоследствие програмата е преименувана на „Фискалис“, като до момента са изпълнени четири програми „Фискалис“, включително оценяваната тук: първата програма „Фискалис“ (1998—2002 г.), втората програма „Фискалис“ (2003—2007 г.), третата програма „Фискалис“ (2008—2013 г.) и четвъртата програма „Фискалис“ (2014—2020 г.) или „Фискалис 2020“, която е предмет на настоящата оценка. Регламент (ЕС) 2021/847 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2021 г. за създаване на програма „Фискалис“ за сътрудничество в областта на данъчното облагане за периода от 2021 г. до 2027 г. и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1286/2013.

³ [Междинна оценка на програмата „Фискалис 2020“ SWD \(europa.eu\)](#)

⁴ Редица дейности по програмата „Фискалис 2020“ продължават и през 2021 г., тъй като повечето споразумения за предоставяне на безвъзмездни средства са удължени до 2021 г.

⁵ Обединеното кралство се оттегли от ЕС и стана трета държава, считано от 1 февруари 2020 г. Поради това през голямата част от времетраенето на програмата то беше считано за участваща държава от ЕС. В рамката на „Фискалис 2020“ попаднаха общо 35 държави: 27-те държави членки на ЕС, заедно с Обединеното кралство, докато беше държава членка на ЕС, и 7 държави кандидатки и потенциални кандидатки.

кандидатки (Босна и Херцеговина и Косово*). В оценката са взети предвид пълният набор от финансирани и управленски дейности и всички относими заинтересовани страни (национални администрации, служби на Комисията и икономически оператори) от всички участващи държави.

Настоящият доклад има за цел да представи резултатите от окончателната оценка относно:

- i) ефективността — т.е. до каква степен програмата е постигнала целта си;
- ii) ефикасността — т.е. до каква степен програмата е постигнала целта си спрямо използваните ресурси;
- iii) съгласуваността на програмата с политиките и приоритетите на ЕС в по-широк план;
- iv) добавената стойност на тази интервенция на равнището на ЕС и начинът по който тя е оказала въздействие; и
- v) значимостта на програмата.

1. ЕФЕКТИВНОСТ: ДО КАКВА СТЕПЕН ПРОГРАМАТА Е ПОСТИГНАЛА ЦЕЛТА СИ

Програмата има за цел да подпомогне правилното функциониране на системите за данъчно облагане на вътрешния пазар чрез осигуряване на обмен на информация, подпомагане на административното сътрудничество и укрепване на административния капацитет на участващите държави, което от своя страна може да подпомогне съгласуваното прилагане на законодателството на ЕС в областта на данъчното облагане и борбата с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и агресивното данъчно планиране.

Събраните в рамките на оценката доказателства потвърдиха, че програмата „Фискалис 2020“ е **ключов инструмент** за подпомагане на постигането на тези цели. Програмата има решаваща роля: а) за **развитието и функционирането на европейските информационни системи (ЕИС), които дават възможност за обща/хармонизирана основа за автоматичен и сигурен обмен на информация, стандартизиране и опростяване на процедурите**; б) при осигуряването на широк спектър от съвместни действия, които **създадоха среда за сътрудничество, в която органите работиха заедно, обменяха знания и установяваха най-добри практики** по отношение на административните процедури и насоки, правото на ЕС и информационните системи; и в) при **осигуряването на обучение, което усъвършенства уменията и компетентността на служителите и повиши административния капацитет**.

По този начин програмата допринесе за **борбата с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и агресивното данъчно планиране**, тъй като качеството и обхватът на информацията, осигурени от финансираните по програма „Фискалис“ информационнотехнологична инфраструктура и информационни системи, позволиха трансгранични проверки, при които се откриха потенциални сделки с цел измама и се стигна до съвместни действия от страна на органите. Също така според интервюираните автоматичният обмен на информация, осигурен от ЕИС, възпира поведението с цел измама и по този начин допринася за борбата с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и агресивното данъчно планиране. ЕИС също така намалиха разходите

за спазване на изискванията и увеличиха правната сигурност за икономическите оператори, което повиши общото съответствие на данъкоплатците и даде възможност на органите и икономическите оператори да намалят времето и ресурсите, необходими за осъществяване на техните дейности. Освен това около 44 % от всички подадени предложения за съвместни действия бяха свързани с борбата с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и агресивното данъчно планиране. Проучванията на конкретни случаи показват, че в резултат на това програмата „Фискалис“ може да е допринесла за събиране на допълнителни данъчни приходи.

Програмата също така **спомогна за по-доброто и споделено разбиране на данъчното законодателство на ЕС** както от страна на данъчните органи, така и от страна на икономическите оператори, като допринесе за неговото **плавно и съгласувано изпълнение**. Съвместните действия и модулите за обучение, насочени пряко към подобряване на разбирането и изпълнението на законодателството на Съюза в областта на данъчното облагане, бяха сметнати за много полезни и постигнаха желаните резултати. В общ план програмата също така изгради доверие между служителите, като насърчи обмена, който продължи и извън конкретните програмни дейности. Като цяло тя допринесе за доброто функциониране на данъчните системи в ЕС.

По отношение на **сигурния обмен на данни** между националните данъчни органи и с икономическите оператори и други държавни органи е видно, че **обемът на обменяните данни непрекъснато нараства от 2014 г. насам**, достигайки 32,23 терабайта през 2019 г. в сравнение с едва 4,3 терабайта през 2014 г. ЕИС помогнаха на държавите членки да комуникират сигурно и ефективно помежду си, поради което **броят на съобщенията, обменяни между администрациите чрез различните системи, подкрепяни от програмата, се увеличи значително и непрекъснато от 2014 г. насам**⁶. Нещо повече, **административната тежест за данъчните администрации и предприятията намаля и беше установено, че разходите на предприятията за спазване на изискванията са били 95 % по-ниски** за тези от тях, които използват съответната информационна система, в сравнение с онези, които не я използват.

По отношение на съвместните действия през периода 2014—2020 г. бяха осъществени над 1500 съвместни действия, включващи над 3500 събития. Броят на участниците в съвместните действия в рамките на „Фискалис 2020“ остана на трайно високо равнище, в резултат на което общият брой на участниците надхвърли 30 000. **Работните посещения** бяха използвани с цел служителите да придобият или повишат квалификацията или знанията си в областта на данъчното облагане. Държавите членки също така обмениха

⁶Например 14 000 съобщения през 2020 г. спрямо 12 800 съобщения през 2017 г. за системите, свързани с ДАС1; 29 700 съобщения през 2020 г. спрямо само 4600 през 2017 г. за системите ДАС2; 992 292 съобщения през 2020 г. спрямо 689 839 съобщения през 2017 г. за системата на режима за съкратено обслужване на едно гише (MOSS).

знания и опит в областта на данъчното облагане чрез **проектни групи**, използвани често за обсъждане, разработване и внедряване на ЕИС. **Работните срещи**, макар и използвани по-рядко, имаха за цел да подобрят процедурите на данъчните администрации. **Действията за изграждане на капацитет** включваха главно техническа помощ за няколко държави членки. **Многостранните проверки и участието в административни разследвания** са примери за пряко административно сътрудничество между данъчните органи. Макар и по-рядко, имаше работни групи и семинари относно конкретни информационни системи или за споделяне на информация за данъчното законодателство на ЕС.

Участниците и ръководителите на съвместни действия оцениха положително тяхната ефективност и полезност. Интервюираните посочиха, че всички действия са били полезни и са насърчавали взаимното обучение. 93 % от анкетираните са съгласни, че участието в съвместни действия им е предоставило добра възможност да разширят мрежата си от (и контактите си със) служители в чужбина. 95 % от участниците посочват, че са споделили своя опит, а 77 % от тях заявяват, че този обмен е довел до промени/подобрения в работните практики на техните администрации. Следва да се отбележи, че през 2020 г., в резултат на пандемията от COVID-19, процентът на участие беше отчасти намален поради наложените ограничения, докато по-късно действията онлайн замениха присъствените такива.

По-голямата част от интервюираните координатори на програма „Фискалис“ бяха на мнение, че **обучението** е от ключово значение за повишаване на административния капацитет на администрациите. Комисията осигури 267 модула за електронно обучение на ЕС и организира 141 обучения за придобиване на умения и компетентности в областта на информационните системи. Оценките на участниците за качеството на обучението бяха високи (средна оценка 72,7 по скалата от 0 до 100). Подобно на тях делът на данъчните служители, които смятат, че обучението в областта на информационните технологии е отговорило на очакванията им или е било полезно, устойчиво е над 90 %. Броят на обучените данъчни служители нараства, тъй като все повече данъчни служители се обучават с общи материали на ЕС, също и в национален контекст. **Чрез модулите за електронно обучение се обучиха около 130 500 участници от данъчните органи и още почти един милион души от предприятията и обществеността.**

Следва да се отбележи, че интервюираните държави извън ЕС също ценят съвместните действия заради възможностите за създаване на работни връзки, но са на мнение, че те не отговарят в достатъчна степен на техните нужди, тъй като действията дават предимство на държавите от ЕС и са съсредоточени върху ЕИС, до които държавите кандидатки нямат достъп.

2. ЕФИКАСНОСТ: ДО КАКВА СТЕПЕН ПРОГРАМАТА Е ПОСТИГНАЛА ЦЕЛТА СИ СПРЯМО ИЗПОЛЗВАНИТЕ РЕСУРСИ

При оценката на ефикасността външното проучване разгледа степента, в която ресурсите на програмата са постигнали планираните резултати по най-евтиния начин. Беше направен опит да се оценят приблизително разходите и ползите и, когато е възможно, да им се придаде парично изражение. Докато разходите са известни, количественото определяне на ползите е по-трудно. Определянето на ползите беше очертано и посредством интервютата, проведени със заинтересованите страни по програмата.

За периода 2014—2020 г. програма „Фискалис 2020“ имаше предвиден бюджет от около 222 милиона евро. **Около 75 % от бюджета са изразходвани за разработване, поддържане и функциониране на ЕИС за целите на данъчното облагане (168 милиона евро).** Освен това държавите членки направиха разходи за придобиване, разработване, инсталиране, поддържане и ежедневна експлоатация на националните компоненти на ЕИС. Други заинтересовани страни (напр. предприятия, финансови институции) могат непряко да понесат разходи за тези системи. За тази обща информационнотехнологична инфраструктура и за общите информационни системи очевидно е присъщ висок разход на ресурси. Те обаче са незаменими за ежедневната работа на данъчните администрации и носят редица ползи във всички области на дейността им. Проведените като част от настоящата оценка проучвания на случаи от практиката показаха конкретни примери за ползи, надвишаващи разходите за специфични системи. ЕИС стандартизираха и опростиха процедурите и намалиха административната тежест за органите и предприятията, намалиха разходите на предприятията за спазване на изискванията и спомогнаха за откриването на потенциални сделки с цел измама. Чрез разработването и управлението на общите компоненти на ЕИС програмата на равнището на ЕС доведе до значителни икономии от мащаба, осигури оперативна съвместимост и избегна дублирането на усилията на държавите членки. В резултат на това ЕИС дадоха възможност за сигурен обмен на информация, подкрепиха административното сътрудничество и административния капацитет, като улесниха по-ефективното изпълнение и последователното прилагане на правото на ЕС в областта на данъчното облагане и борбата с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и агресивното данъчно планиране. Оценката даде като цяло положителна картина на тяхната ефикасност.

Програма „Фискалис 2020“ предостави финансова подкрепа за широк спектър от съвместни действия, възлизащи на около 33 милиона евро (15 % от цялото финансиране по програмата). Въз основа на резултатите от проучванията, заключението от оценката беше, че съвместните действия като цяло са допринесли значително за постигането на целите на програмата. Съвместните действия включваха семинари, работни срещи, проектни групи, двустранни или многостранни проверки, други дейности за административно сътрудничество, работни посещения, присъствие в административните служебни помещения и участие в административни разследвания,

дейности за изграждане на капацитет и експертни екипи. Както беше посочено, общо участниците бяха повече от 30 000. С изключение на експертните екипи, с цел да се осигури пълноценно включване на участващите държави беше възможно възстановяване в размер на 100 % от допустимите разходи за пътуване и настаняване, на разходите, свързани с организирането на събития, и на дневните надбавки, когато това беше необходимо за пълното постигане на целите на програма „Фискалис 2020“⁷. Средните разходи на участник за всяко действие за всички видове съвместни действия (с изключение на експертните екипи) останаха относително стабилни през целия период, като през последните години беше отбелязан лек общ спад, което би могло да е сигнал за подобрена ефикасност. Резултатите от редовните допитвания (проучвания) по програма „Фискалис“ бяха изключително положителни, което показва, че ползите за участниците от действията са големи. По-голямата част от данъчните органи се съгласиха, че ползите превишават разходите. Инвестициите в съвместни действия бяха счестени за целесъобразни и ефективни от гледна точка на разходите, като се съпоставят разходите спрямо постигнатите резултати. Разходите за участието в експертните екипи не се възстановяваха напълно от програмата „Фискалис 2020“ (пътните и дневните разходи се възстановяваха напълно, но бяха покривани само 50 % от разходите за персонал). Въпреки това тези експертни екипи бяха от решаващо значение за разработването на някои от информационните системи на програма „Фискалис“, които може би нямаше да съществуват без тях. Те предоставят възможност на държавите членки да обединяват своите ресурси и експертен опит, вместо да действат поотделно. Ето защо те бяха много ефективни от гледна точка на разходите. Като цяло съвместните действия засилиха административното сътрудничество, повишиха административния капацитет и подобриха работните взаимоотношения между участниците. Те спомогнаха за обмяната на опит и установяването на най-добри практики при административните процедури и на свой ред подпомогнаха ефективното изпълнение на данъчното законодателство на ЕС и повишиха съответствието.

Около 6,9 милиона евро бяха отделени за общи обучения в областта на данъчното облагане. По-голямата част от бюджета за обучение по „Фискалис 2020“ (4,7 милиона евро) беше разпределена за модули за електронно обучение. В рамките на тези модули бяха обучени 130 470 лица от данъчните органи и още 941 938 лица от предприятията и обществеността. Следователно разходите за обучителните модули са 4,9 EUR на обучено лице, което е много ниска стойност. Данъчните органи определиха електронното обучение като полезно и ефективно за повишаване на техния капацитет, както и като полезно за

⁷Следва да се отбележи, че финансирането е свързано с аспекта на сътрудничеството в съвместните действия, т.е. финансирането позволява действието да се осъществи, ако е в обхвата на програмата, но в много случаи националните органи носят голяма или пълна отговорност за организирането на действието. Комисията може да бъде в ролята на инициатор или да участва например в проектни групи, работни срещи и семинари по програма „Фискалис“, докато при многостранните проверки (МП) няма участие на Комисията съгласно разпоредбите на съответното правно основание за МП.

други заинтересовани страни. За други дейности за обучение по програма „Фискалис“, провеждани като част от проектни групи или дейности за изграждане на капацитет (по-специално обученията по информационни технологии), се счита, че са повишили административния капацитет на данъчните органи и са улеснили координацията и сътрудничеството помежду им.

След междинната оценка бяха положени усилия за намаляване на административните формалности във връзка с присъединяването, иницирането и предоставянето на обратна връзка за съвместните действия, за оптимизиране на процедурите и ресурсите за съвместни действия и за поддържане на работното натоварване на управляемо равнище, което изглежда се забелязва през втората половина на програма „Фискалис 2020“, доколкото нито една участваща държава не счита, че тежестта е твърде голяма в сравнение с ползите от тях. Следва да се отбележи, че няколко органа от държави извън ЕС посочиха, че техните разходи са сравнително високи, като се има предвид степента, в която могат да участват. Те биха извлекли по-голяма полза, ако имат достъп до повече аспекти на тези действия.

3. СЪГЛАСУВАНОСТ: СЪГЛАСУВАНОСТ НА ПРОГРАМАТА С ПОЛИТИКИТЕ И ПРИОРИТЕТИТЕ НА ЕС В ПО-ШИРОК ПЛАН

В оценката се анализира степента, в която програма „Фискалис 2020“ бе съгласувана с по-широките политики на ЕС и с други програми на ЕС за финансиране. В окончателната оценка бяха потвърдени заключенията от междинната оценка на програма „Фискалис 2020“, т.е. че **дейностите по програмата са били в съответствие и съгласувани с общите стратегически приоритети на Комисията.** Също така изглежда, че е налице **съгласуваност между програма „Фискалис 2020“ и други сходни инструменти.**

Целите на програма „Фискалис 2020“ са ясно съгласувани с приоритета на Комисията за **„Икономика в интерес на хората“**, насочен към „...справяне с данъчните злоупотреби, осигуряване на устойчиви приходи и подкрепа за по-благоприятна стопанска среда в рамките на единния пазар“. Освен това финансираните по програма „Фискалис 2020“ действия се съгласуват с приоритета на Комисията за **„Европа, подготвена за цифровата ера“**, в рамките на който Комисията се стреми да модернизира държавните администрации. „Фискалис“ финансира разработването, усъвършенстването и внедряването на информационнотехнологична инфраструктура и информационни системи, които могат да повишат административния капацитет на данъчните органи на участващите държави. Неотдавна Комисията публикува приетия през 2020 г. **„Пакет за справедливо и опростено данъчно облагане“**, който съдържа 25 инициативи в областта на данъчното облагане в подкрепа на икономическото възстановяване и прехода към

екологична и цифрова икономика⁸. Приемникът на програмата „Фискалис“ ще може да подкрепя такива инициативи.

В оценката беше констатирано, че **програмата е оказала подкрепа на други програми на ЕС и се е възползвала от тях**. Налице са взаимно допълване и полезни взаимодействия между програма „Фискалис 2020“ и **програма „Митници 2020“**. Налице е повишаване на ефикасността в резултат на това, че Комисията управлява двете системи заедно. Няколко оперативни характеристики са съфинансирани и от двете програми и са достъпни както за митническите, така и за данъчните администрации. Такъв е случаят с ключови системи на информационотехнологичната инфраструктура, като общата комуникационна мрежа (CCN) или общите материали за обучение. Икономите от мащаба и съвместимостта на системите може да бъдат проучени, като същевременно се дава възможност на митническите и данъчните органи да споделят по-добре информация и знания. Програма „Фискалис 2020“ също така допълваше **Програмата за подкрепа на структурните реформи (ППСР) за периода 2017—2020 г.**, като бяха установени полезни взаимодействия. Например предизвикателствата, установени посредством съвместни действия, можаха да получат техническа подкрепа от страна на ППСР, съобразена с конкретните нужди. Налице е и взаимно допълване между „Фискалис 2020“ и **програмата „Херкулес III“**, управлявана от Европейска служба за борба с измамите (OLAF), без те да се припокриват. Въпреки взаимното им допълване обаче изглежда, че активното сътрудничество или активното търсене на полезни взаимодействия между двете програми са ограничени.

Програмата „Фискалис“ също така **играе роля в програми за държави кандидатки и потенциални кандидатки е съгласувана с тях, например с Програмата за техническа помощ и обмен на информация (ТАІЕХ)**. Седем държави извън ЕС участваха в съвместните действия и дейности по обучение по програмата „Фискалис 2020“, като по този начин бяха обменени знания и най-добри практики с държавите от ЕС. Това доведе до реформи в държавите извън ЕС, подкрепи процеса на присъединяване и спомогна за изграждането на доверие и добронамереност между държавите. Интервюираните от държавите кандидатки изтъкнаха ползите от достъпа до двата инструмента, тъй като програмата „Фискалис“ беше считана за по-гъвкава и осигуряваща краткосрочни резултати, докато ТАІЕХ позволяваше на държавите извън ЕС да провеждат процеси на реформи в по-дългосрочен план.

С цел да се осигури тази съгласуваност бяха използвани няколко механизма от различни програми на ЕС, включително междуведомствени срещи, консултации между службите, участие на наблюдатели от различни служби на Комисията в заседанията или дейностите

⁸Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета: План за действие са справедливо и опростено данъчно облагане в подкрепа на стратегията за възстановяване:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/2020_tax_package_tax_action_plan_en.pdf

на проектните групи, споделяне на работни програми или оценка на предложения за проекти от длъжностни лица от различни служби на Комисията. Въпреки наблюдаваните положителни резултати, в оценката бяха установени възможности за взаимно допълване и полезни взаимодействия в някои области, като например с приемника на програмата „Херкулес III“.

4. ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ НА ЕС ОТ ПРОГРАМАТА

Изпълнението на правото на ЕС в областта на данъчното облагане е отговорност на държавите членки. Съпътстващите мерки, като тези, предвидени в програмата „Фискалис 2020“, могат да допринесат за осигуряване на по-съгласувано и последователно прилагане на правото на ЕС на национално равнище.

Програмата „Фискалис 2020“ **осигури финансовата устойчивост на ЕИС, които са от решаващо значение за гарантиране на наличността и споделянето на информация.** Информационнотехнологичната инфраструктура и информационните системи направиха постигането на съответствие по-лесно и по-ефективно. По този начин с програмата бяха реализирани **икономии от мащаба и повишаване на ефикасността и допълнителни равнища на сигурност**, което е помогнало на националните органи (и икономически оператори) да спестят време и ресурси, най-вече в участващите държави с по-малки данъчни администрации и по-малко ресурси. Оперативната съвместимост и взаимната свързаност на централната информационнотехнологична инфраструктура и информационните системи и техните взаимно полезни характеристики представляват добавена стойност за ЕС. Освен това разработването на ЕИС помогна на националните данъчни органи да модернизират и цифровизират своите вътрешни системи и инструменти.

Съвместните действия осигуриха значителна добавена стойност за ЕС, като дадоха на органите **безпрецедентни възможности за сътрудничество, общуване и създаване на работни връзки.** Работните срещи, семинарите и работните посещения освен това обединиха квалификацията и знанията на участващите държави, помогнаха на националните органи да придобият по-добро разбиране на правото на ЕС и подпомогнаха разработването и внедряването на информационни системи. Те помогнаха за изграждането на доверие и неформално сътрудничество след събитията и доведоха до по-голямо сближаване на подходите и практиките. Например някои данъчни реформи бяха разработени с помощта и съветите на координатори от други държави. Със своите последователни положителни отзиви относно възможността съвместните действия да постигат поставените цели данъчните органи посочиха, че без програмата „Фискалис“ ограничените ресурси (време и пари), които могат да инвестират в планирането, организирането и провеждането на такива действия, биха довели до по-малко действия.

Същото важи за дейностите за обучение, особено за **модулите за електронно обучение**, които са подобрили знанията на служителите на националните данъчни органи и по този начин са помогнали на националните данъчни органи да разбират и изпълняват по-добре данъчното законодателство на ЕС и свързаните с него процедури по по-хармонизиран начин. Те също така помагат на служителите да работят с информационните системи. Подобрили са капацитета, ефективността и ефикасността на администрациите. Финансираните по програмата „Фискалис“ модули за електронно обучение са създали стойност и отвъд кръга на участниците, тъй като са използвани и вътрешно, например за преподаване. Големият брой обучени лица ⁹ свидетелства, че те са били сметени за полезни. Тези дейности и модули за обучение вероятно нямаше да бъдат разработени или поне нямаше да бъдат разработени в същата степен и от всички органи, ако не съществуваше програмата „Фискалис“. Те щяха да бъдат твърде скъпи и щеше да липсва елементът на мащаба. Обучението помогна за създаване на доверие и за формиране на споделена визия.

Въз основа на представените доказателства и мащаба на действията по програмата може да се каже, че без програмата „Фискалис“ нямаше да бъдат постигнати същият мащаб и обхват на ЕИС, съвместни действия и обучение, които бяха от съществено значение за прилагането на данъчното законодателство на ЕС и борбата с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и агресивното данъчно планиране. Най-вероятно щеше да има сътрудничество, но то щеше да бъде по-скоро неравномерно, основано на неструктурирани отношения, по-времеемки канали и споразумения за реципрочност. Трудно би било да се постигне същата многостранност на темите и европейското измерение или общоевропейско участие в действията и обучението, каквито са наблюдавани при програмата „Фискалис 2020“. Макар вероятно да е имало усилия на двустранна или на многостранна основа, те не биха извлекли ползите от икономии от мащаба, създадени от програмата „Фискалис“, а разходите и сроковете за изпълнението и поддържането на действията от страна на националните органи също биха били по-големи/продължителни. Що се отнася до ЕИС, програмата „Фискалис 2020“ гарантира непрекъснатото развитие и поддръжка на тези информационни системи и информационнотехнологична инфраструктура. Без програмата „Фискалис“ съществува риск те да изгубят своята актуалност или да бъдат преустановени поради липсата на ресурси на фона на високите разходи. Икономии от мащаба и понижаването на общите разходи биха били изгубени.

Програмата „Фискалис 2020“ създаде осезаеми крайни продукти в резултат на взаимосвързани системи и последователен обмен на информация и помогна на служителите в данъчните администрации да придобият умения и да обменят опит чрез

⁹Данни на ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ за електронното обучение

широк набор от съвместни действия и обучение. Вероятно много от действията и крайните продукти на програмата постепенно биха изгубили значението си и биха били преустановени в средносрочен план, поне в сравнение с настоящия мащаб и обхват. Съществуващите мрежи между данъчните администрации, изградени през годините, постепенно щяха изчезнат. В резултат на това изпълнението на правото на ЕС би било по-малко хармонично, а икономическите агенти биха имали повече възможности да използват липсата на презгранична координация като „вратички“ за избягване на данъци или за извършване на измами. Всъщност предизвикателствата, свързани с данъчните измами, не могат да бъдат преодолені, ако държавите членки не погледнат отвъд границите на административните си територии и не си сътрудничат интензивно със своите партньори.

С нарастването на цифровизацията, глобализацията и движението на работници изпълнението на данъчното законодателство на ЕС и борбата с измамите, избягването на данъци и агресивното данъчно планиране ще стават все по-важни и в резултат на това добавената стойност на програмата вероятно ще продължи да се увеличава.

5. ЗНАЧИМОСТ НА ПРОГРАМАТА

Съчетанието на глобализацията и цифровизацията създава нови възможности и предизвикателства пред способността на данъчните системи да събират данъчни приходи. Те създават нови начини на работа (хибридна организация на работата и работа от разстояние) и извършване на стопанска дейност (без физическо присъствие), които не са в пълен синхрон с начина, по който и днес се изграждат данъчните системи, а данъчните органи осъществяват своята дейност. Те могат също така да създадат възможности за избягване на данъци или отклонение от данъчното облагане, ако данъчните администрации и системи не са в крак с промените.

С цел да бъдат посрещнати тези предизвикателства, през 2014—2020 г. вече бяха приети редица законодателни промени, свързани с данъчното облагане, а с действията по програма „Фискалис 2020“ беше оказана тясна подкрепа за изпълнението на тези инициативи. Така например промените в правилата за мястото на доставка за целите на ДДС през 2015 г. бяха придружени от въвеждането на т.нар. система MOSS с цел улесняване на презграничната търговия с цифрови услуги. Директивите относно административно сътрудничество бяха въведени с цел да се улесни автоматичният обмен на информация между данъчните администрации и да се гарантира справедливото плащане на данъци от данъкоплатците (физически или юридически лица), които получават доход от презгранични дейности. Беше извършена подготвителна работа за въвеждане на информационно-технологична подкрепа за изпълнението. Да директивата за електронната търговия, която влезе в сила на 1 юли 2021 г.

Тази тенденция ще се запази и органите и икономическите оператори ще трябва да бъдат в крак с нарастващата цифровизация и глобализация в света. Това подчертава необходимостта от засилване на сътрудничеството между данъчните органи и на административния капацитет на националните органи, откъдето произтича и **значимостта на програмата за подпомагане на държавите членки при цифровизацията и модернизацията на процедурите**. Успехът в миналото налага заключението, че бъдещите програми „Фискалис“ ще продължат да бъдат от значение за улесняване на обмена на информация, сътрудничеството и координацията между държавите членки чрез информационни системи, съвместни действия и обучение и така ще допринесат за ефективното и ефикасното функциониране на вътрешния пазар в този контекст.

При разглеждането на значимостта оценката разгледа нуждите на националните данъчни администрации и икономическите оператори. Окончателната оценка показва, че **програмата продължава да бъде както значима, така и необходима**. Всъщност програмата „Фискалис 2020“ беше счетена за **изключително значима за справяне с основните предизвикателства пред данъчните администрации и за посрещане на техните нужди**. Беше отчетено, че информационнотехнологичната инфраструктура и информационните системи са от голямо значение за ежедневната работа на данъчните служители, тъй като те са основните комуникационни платформи, чрез които държавите членки могат да обменят съответните данни за борба с данъчните измами и отклоненията от данъчно облагане и за изпълнение на правото на ЕС. Това от своя страна насърчава взаимопомощта и координацията. Смята се също, че обучението и съвместните действия са значение за повишаване на административния капацитет, например за придобиване на знания и изграждане на работни връзки. Чрез обмена на информация, добри практики и насоки програмата „Фискалис“ подкрепя създаването на политики и по-равностойното и предвидимо прилагане на правото на ЕС, както и борбата с данъчните измами, с отклонението от данъчно облагане и с агресивното данъчно планиране. Еднаквите условия на конкуренция и лоялната конкуренция са от ключово значение **за икономическите оператори**, за да могат те да упражняват своята дейност. Освен това прекомерната административна тежест и разходите, свързани с изпълнение на данъчните задължения, могат да попречат на някои предприятия да осъществяват икономически дейности, особено презгранични такива. Беше отчетено, че информационните системи по „Фискалис“ са от особено значение за икономическите оператори, тъй като опростяват постигането на съответствие, като правят информацията лесно достъпна или например намаляват административната тежест за дружествата, предоставящи телекомуникационни услуги, услуги за телевизионно и радиоразпръскване и електронни услуги, като правят ненужно подаването на справка-декларации за ДДС във всяка държава, в която се предоставят услугите (и повишават изпълнението на данъчните задължения).

Някои данъчни органи посочиха, че програмата „Фискалис“ би могла да подкрепи създаването на база данни за законодателните промени на държавите членки в областта на

данъчното облагане, която да обхваща нови събития, засягащи данъчното облагане, например виртуалните валути. Координаторите на програмата „Фискалис“ в държавите кандидатки изтъкнаха ограничените възможности да се възползват изцяло от финансираните по програма „Фискалис“ действия поради ориентирания към ЕС характер на програмата. Към това се прибавя и фактът, че тези държави нямат достъп до всички информационни системи, което се отразява на способността им да участват в свързаните компоненти на обучението.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ИЗВЛЕЧЕНИ ПОУКИ

Оценката показва, че програмата е била ефективна в постигането на целите си да се осигури сигурен обмен на информация, да се подкрепи административното сътрудничество и да се повиши административният капацитет на участващите държави. На свой ред тя е спомогнала и за изпълнението на данъчното законодателство на ЕС за борба с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и агресивното данъчно планиране.

Програмата „Фискалис 2020“ е допринесла за засилване на междудържавното сътрудничество и на административния капацитет на данъчните органи чрез разработване и поддържане на информационнотехнологичната инфраструктура и информационните системи на ЕС, чрез съвместни действия и общи дейности за обучение. Програмата „Фискалис“ е допринесла за по-хармонизирани подходи и опростени процедури, като е намалила административната тежест и разходите на данъкоплатците за спазване на изискванията.

Програмата „Фискалис“ е подобрила наличната информация и е обезпечила обмена на информация посредством разработените и поддържани с нейна помощ информационни системи и информационнотехнологична инфраструктура. Благодарение на замената на ръчните проверки, използването на усъвършенствани методи за анализ на данни и улесняването на проверките в различни държави тя е позволила по-добро и по-ефикасно идентифициране на потенциални случаи на измами. Възможно е тя да е имала и възпиращ ефект, като е довела до повишено спазване на изискванията и е предотвратила данъчни измами, отклонения от данъчно облагане и агресивно данъчно планиране. Въпреки че е трудно да се установи причинно-следствена връзка, в проучването за оценка беше демонстрирано, че няколко от ключовите показатели за данъчни измами, отклонение от данъчно облагане и агресивно данъчно планиране дават признаци на подобрене по време на действието на програмата.

Проучените от външния оценител данни сочат, че съвместните действия и обучения са насърчили сътрудничеството между данъчните органи и са дали възможност за обмен на идеи между насрещните страни, ако е била установена конкретна необходимост. Те са създали работни връзки между участващите данъчни органи (включително неформални връзки извън събитията по програмата), улесняващи по-нататъшната координация и

споделяне на знания, насърчаващи взаимното обучение и в някои случаи водещи до презгранично сътрудничество в изпълнението на данъчни реформи. Споделянето на информация и предаването на знания, станали възможни благодарение на програмата, са допринесли за по-добро и по-общо разбиране на законодателството и следователно за неговото по-съгласувано изпълнение. С други думи програмата „Фискалис“ предоставя рамка за разработване на дейности за сътрудничество (съвместни действия), като в много случаи участващите органи носят голяма отговорност за организирането на различните аспекти на съвместното действие.

От гледна точка на ефикасността и въпреки трудностите да се даде парично изражение на ползите и да се установят причинно-следствените връзки, инвестираните в програма „Фискалис 2020“ и в нейните компоненти ресурси бяха сметени за оправдани предвид постигнатите резултати. С други думи, заключението на оценката е, че програмата е създала стойност за ЕС и националните данъчни органи на разумна цена. Програмата „Фискалис 2020“ е била в съответствие и съгласувана с общите политически цели на Комисията, особено със стратегията „Европа 2020“. Тя се е адаптирала гъвкаво към променящите се приоритети и новото законодателство, изпълнявайки ролята си на програма за финансиране, която подкрепя прилагането на законодателството на ЕС в областта на данъчното облагане.

Според оценката програмата „Фискалис“ вероятно ще продължи да бъде значим инструмент на равнището на ЕС за постигане на целите за подпомагане на изпълнението на данъчното законодателство на ЕС и борбата с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и агресивното данъчно планиране в свят, който се променя, включително в резултат на застаряването на населението, цифровизацията и глобализацията, и поради това създава предизвикателства за данъчните системи и администрации. Всъщност програмата „Фискалис“ продължава да бъде значим инструмент за финансиране на разработването, внедряването и експлоатацията на информационно-технологична инфраструктура и информационни системи в областта на данъчното облагане, като се търсят икономии от мащаб. Те изискват много ресурси и би било трудно всички държави да разполагат със същия обхват и мащаб, като осигурените от програмата на ЕС. Беше също така показано, че програмата „Фискалис“ е полезна за спомагане на координацията и взаимното обучение между държавите. Информационните системи, съвместните действия и дейностите по обучение играят допълваща роля за постигането на целите на програмата „Фискалис“. Компонентите на програмата „Фискалис“ се подсилват взаимно. Оценката показва широк консенсус сред основните заинтересовани страни, че програмата „Фискалис 2020“ е била необходима, значима и съответстваща на нуждите на основните участници. Поради това се счита, че начинът, по който е проектирана програмата, е пригоден за постигане на целите и следва да бъде запазен.

Въпреки това в оценката бяха посочени и някои области, в които е възможно да бъдат направени подобрения. Констатациите показват, че оценените в проучването информационни системи създават ползи, които надвишават разходите, изразени в опростяване, потенциално разкриване на измами и изпълнение на изискванията на данъчното законодателство. Доказателствата за разходите и ползите обаче са слаби и би било полезно Комисията и държавите членки да проучат начини за по-добро измерване на разходите и ползите от направените инвестиции. По-изчерпателните данни за разходите (инвестиции в информационни системи) и ползите (събрани данъчни приходи, опростяване) биха могли да послужат за по-нататъшно определяне на приоритетите и вземане на решения. Следва да се отбележи също така, че повечето от разходите, поети от програмата „Фискалис“ в областта на информационните технологии, се състоят най-вече във взаимното свързване на 27 разнородни национални информационни системи чрез обмен на съобщения, вместо в разработването на централни решения, основани на споделяне на данни. Това архитектурно решение следва договореното правно основание на съответните европейски информационни системи в областта на данъчното облагане. Това обаче може да доведе до по-високи разходи на равнището на ЕС и същевременно да ограничи възможностите за обработка на данни, което може да се отрази на съотношението разходи/ползи.

Освен това в оценката се съобщава, че държавите извън ЕС са били на мнение, че следва да могат да участват в по-широк набор от дейности, тъй като те са много значими и подходящи, което би направило техните финансовите инвестиции още по-полezni. Следва да се отбележи, че службите на Комисията вече са предприели стъпки за решаване на този проблем в новата програма „Фискалис“ за периода 2021—2027 г., като гарантират, че се изпращат покани на участващите държави извън ЕС, освен ако няма други съображения.

Освен това, макар че програмата „Фискалис 2020“ беше счетена за последователна и съгласувана с приоритетите на ЕС и допълваща по подходящ начин други програми за финансиране, като „Митници 2020“ и Програмата за подкрепа на структурните реформи (понастоящем Инструмент за техническа подкрепа), може да се подобри взаимодействието с „Херкулес III“. Координацията в рамките на Комисията бе счетена за добра, но в оценката бе подчертано, че е важно да се продължи търсенето на начини за по-добра координация с други служби с оглед на бързо променящия се свят.

Оценката също така показва, че работата по изпълнението на препоръките от междинната оценка продължава и в бъдеще. След междинната оценка Комисията изготви вътрешен план за действие с 13 области на действие, включващ 48 поддействия, с цел да се отговори на тринадесетте препоръки. През март 2022 г. голямото мнозинство от действията (над 75 %) бяха изпълнени, а няколко са в процес на изпълнение. По-специално двете основни области, в които работата продължава, са „Мониторинг и докладване“ и „Комуникация“. Комисията ги има предвид и се стреми да ги осъществи в рамките на изпълнението на програмата „Фискалис“ за периода 2021—2027 г. или в рамките на следващата

многогодишна финансова рамка. Комисията също така се стреми непрекъснато да подобрява и приспособява програмата към новите реалности, както е уместно, отвъд препоръките, включени в настоящата оценка, и по-специално с оглед на бъдещата междинна оценка.