



Συμβούλιο  
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2022  
(OR. en)

16066/22

FISC 265  
ECOFIN 1339  
CODEC 2027

#### ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

---

Αποστολέας:	Για τη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Martine DEPREZ, Διευθύντρια
Ημερομηνία Παραλαβής:	14 Δεκεμβρίου 2022
Αποδέκτης:	κα Thérèse BLANCHET, Γενική Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

---

Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	COM(2022) 717 final
Θέμα:	ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ για την τελική αξιολόγηση του προγράμματος Fiscalis 2020

---

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - COM(2022) 717 final.

σνημμ.: COM(2022) 717 final



Βρυξέλλες, 14.12.2022  
COM(2022) 717 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ  
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**για την τελική αξιολόγηση του προγράμματος Fiscalis 2020**

{SWD(2022) 406 final}

## ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Το πρόγραμμα Fiscalis 2020 θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1286/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση προγράμματος δράσης για να «βελτιωθεί η ορθή λειτουργία των φορολογικών συστημάτων στην εσωτερική αγορά με την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των συμμετεχουσών χωρών, των φορολογικών αρχών και υπαλλήλων τους»<sup>1</sup>. Το πρόγραμμα αποτελεί συνέχεια προηγούμενων παρόμοιων προγραμμάτων<sup>2</sup>. Από το 2014 έως το 2020, ήταν ένα από τα κύρια εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν για τη στήριξη της συνεκτικής εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ στον τομέα της φορολογίας και της καταπολέμησης της φορολογικής απάτης, της φοροδιαφυγής και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού, με τη διασφάλιση της ανταλλαγής πληροφοριών, τη στήριξη της διοικητικής συνεργασίας και την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των συμμετεχουσών χωρών.

Σύμφωνα με το άρθρο 17 του κανονισμού, η Επιτροπή, επικουρούμενη από ανεξάρτητους εξωτερικούς αξιολογητές, εκπόνησε μελέτη για την υποστήριξη της τελικής αξιολόγησης του προγράμματος, όπως είχε κάνει με την ενδιάμεση αξιολόγηση<sup>3</sup>. Τα λεπτομερή αποτελέσματα της αξιολόγησης παρουσιάζονται στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής που συνοδεύει την παρούσα έκθεση και αποτελούν τη βάση αυτής. Σκοπός της τελικής αξιολόγησης είναι να αξιολογηθούν οι επιδόσεις του προγράμματος από το 2014 έως το 2020<sup>4</sup> και ο βαθμός στον οποίο τα επιτευχθέντα αποτελέσματα θα διατηρηθούν μακροπρόθεσμα. Το πεδίο εφαρμογής της αξιολόγησης καλύπτει τα έτη λειτουργίας του προγράμματος (2014-2020) και ενσωματώνει τις διαπιστώσεις της ενδιάμεσης αξιολόγησης που διενεργήθηκε το 2018. Στην τελική αξιολόγηση εξετάζεται ο βαθμός στον οποίο αξιοποιήθηκαν στην πράξη οι εν λόγω διαπιστώσεις και επήλθαν βελτιώσεις. Η αξιολόγηση κάλυψε όλες τις συμμετέχουσες χώρες, δηλαδή τα κράτη μέλη της ΕΕ<sup>5</sup>, τις υποψήφιες χώρες (Αλβανία, Βόρεια Μακεδονία, Μαυροβούνιο, Σερβία και Τουρκία) και τις δυνάμει υποψήφιες χώρες (Βοσνία και Ερζεγοβίνη

---

<sup>1</sup> ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 25.

<sup>2</sup> Το πρόγραμμα Fiscalis 2020 βασίστηκε σε προγενέστερα προγράμματα. Το πρώτο πρόγραμμα ονομαζόταν Matthaues-Tax, ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 1993 και διήρκεσε έως τα τέλη Δεκεμβρίου του 1995. Στη συνέχεια μετονομάστηκε σε Fiscalis και έκτοτε έχουν υλοποιηθεί τέσσερα προγράμματα Fiscalis, μεταξύ των οποίων και το πρόγραμμα που αξιολογείται εδώ: το πρώτο πρόγραμμα Fiscalis (1998-2002), το δεύτερο πρόγραμμα Fiscalis (2003-2007), το τρίτο πρόγραμμα Fiscalis (2008-2013) και το τέταρτο πρόγραμμα Fiscalis (2014-2020) ή Fiscalis 2020 που αξιολογείται εδώ. Κανονισμός (ΕΕ) 2021/847 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2021, σχετικά με τη θέσπιση του προγράμματος «Fiscalis» για τη συνεργασία στον τομέα της φορολογίας από το 2021 έως το 2027 και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1286/2013.

<sup>3</sup> [Ενδιάμεση αξιολόγηση του προγράμματος Fiscalis 2020 \(europa.eu\)](#)

<sup>4</sup> Ορισμένες από τις δραστηριότητες του προγράμματος Fiscalis 2020 συνεχίζονται το 2021, καθώς οι περισσότερες συμφωνίες επιχορήγησης παρατάθηκαν έως το 2021.

<sup>5</sup> Το Ηνωμένο Βασίλειο αποχώρησε από την ΕΕ και αποτελεί τρίτη χώρα από την 1η Φεβρουαρίου 2020. Συνεπώς, θεωρήθηκε συμμετέχουσα χώρα της ΕΕ για το μεγαλύτερο μέρος της διάρκειας του προγράμματος. Συνολικά, 35 χώρες ενέπιπταν στο πλαίσιο του Fiscalis 2020: τα 27 κράτη μέλη της ΕΕ συν το Ηνωμένο Βασίλειο ενόσω ήταν κράτος μέλος της ΕΕ και 7 υποψήφιες και δυνάμει υποψήφιες χώρες.

και Κόσοβο\*). Στην αξιολόγηση λαμβάνονται υπόψη το πλήρες φάσμα των χρηματοδοτούμενων και διαχειριστικών δραστηριοτήτων και όλα τα σχετικά ενδιαφερόμενα μέρη (εθνικές διοικήσεις, υπηρεσίες της Επιτροπής και οικονομικοί φορείς) από όλες τις συμμετέχουσες χώρες.

Στόχος της παρούσας έκθεσης είναι να παρουσιάσει τα αποτελέσματα της τελικής αξιολόγησης σχετικά με: i) την αποτελεσματικότητα, δηλαδή τον βαθμό στον οποίο το πρόγραμμα πέτυχε τον σκοπό του· ii) την αποδοτικότητα, δηλαδή τον βαθμό στον οποίο το πρόγραμμα πέτυχε τον σκοπό του σε σχέση με τους χρησιμοποιούμενους πόρους· iii) τη συνοχή του προγράμματος με τις ευρύτερες πολιτικές και προτεραιότητες της ΕΕ· iv) την προστιθέμενη αξία αυτής της παρέμβασης σε επίπεδο ΕΕ και τον τρόπο με τον οποίο έκανε τη διαφορά και v) τη συνάφεια του προγράμματος.

## **1. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ: Ο ΒΑΘΜΟΣ ΣΤΟΝ ΟΠΟΙΟ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΠΕΤΥΧΕ ΤΟΝ ΣΚΟΠΟ ΤΟΥ**

Σκοπός του προγράμματος είναι να στηριχθεί η ορθή λειτουργία των φορολογικών συστημάτων στην εσωτερική αγορά με τη διασφάλιση της ανταλλαγής πληροφοριών, τη στήριξη της διοικητικής συνεργασίας και την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των συμμετεχουσών χωρών, οι οποίες με τη σειρά τους μπορούν να στηρίξουν τη συνεκτική εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ στον τομέα της φορολογίας και της καταπολέμησης της φορολογικής απάτης, της φοροδιαφυγής και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού.

Τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν στο πλαίσιο της αξιολόγησης επιβεβαίωσαν ότι το πρόγραμμα Fiscalis 2020 αποτελεί **βασικό μέσο** για την υποστήριξη της επίτευξης των εν λόγω στόχων. Το πρόγραμμα ήταν ζωτικής σημασίας: α) για την **ανάπτυξη και τη λειτουργία των ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών (EIS) που θα επιτρέψουν** μια κοινή/εναρμονισμένη βάση για την **αυτόματη και ασφαλή ανταλλαγή πληροφοριών, την τυποποίηση και την απλούστευση των διαδικασιών**· β) για την παροχή ευρέος φάσματος κοινών δράσεων που **δημιούργησαν ένα συνεργατικό περιβάλλον στο οποίο οι αρχές συνεργάστηκαν, αντάλλαξαν γνώσεις και προσδιόρισαν βέλτιστες πρακτικές** σχετικά με τις διοικητικές διαδικασίες και τις κατευθυντήριες γραμμές, το δίκαιο της ΕΕ και τα συστήματα ΤΠ· και γ) για την **παροχή κατάρτισης που ενίσχυσε τις δεξιότητες και τις ικανότητες, καθώς και τη διοικητική ικανότητα του προσωπικού**.

Μ' αυτόν τον τρόπο, το πρόγραμμα συνέβαλε στην **καταπολέμηση της φορολογικής απάτης, της φοροδιαφυγής και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού**, καθώς η ποιότητα και το εύρος των πληροφοριών που προσέφεραν οι υποδομές ΤΠ και τα συστήματα ΤΠ που χρηματοδοτήθηκαν από το Fiscalis επέτρεψαν τη διενέργεια διασυνοριακών ελέγχων που εντόπισαν πιθανές δόλιες συναλλαγές, με αποτέλεσμα την ανάληψη κοινής δράσης από τις αρχές. Οι ερωτηθέντες δήλωσαν επίσης ότι η αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών που κατέστη δυνατή από τα EIS λειτούργησε αποτελεσματικά για τη δόλια συμπεριφορά και συνεπώς συνέβαλε στην καταπολέμηση της φορολογικής απάτης, της φοροδιαφυγής και του επιθετικού

φορολογικού σχεδιασμού. Επίσης τα EIS μείωσαν το κόστος συμμόρφωσης και αύξησαν την ασφάλεια δικαίου για τους οικονομικούς φορείς, αυξάνοντας τη γενική συμμόρφωση των φορολογουμένων και δίνοντας τη δυνατότητα στις αρχές και τους οικονομικούς φορείς να μειώσουν τον χρόνο και τους πόρους που απαιτούνται για την άσκηση των δραστηριοτήτων τους. Επιπλέον, περίπου το 44 % του συνόλου των προτάσεων κοινής δράσης που υποβλήθηκαν συνδέονταν με την καταπολέμηση της φορολογικής απάτης, της φοροδιαφυγής και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού. Από περιπτώσιολογικές μελέτες προκύπτει ότι το Fiscalis μπορεί να συνέβαλε σε πρόσθετα φορολογικά έσοδα.

Επίσης, το πρόγραμμα διευκόλυνε την καλύτερη και κοινή κατανόηση της φορολογικής νομοθεσίας της ΕΕ τόσο μεταξύ των φορολογικών αρχών όσο και μεταξύ των οικονομικών φορέων, συμβάλλοντας στην **ομαλότερη και συνεκτική εφαρμογή του**. Οι κοινές δράσεις και οι εκπαιδευτικές ενότητες που αποσκοπούν άμεσα στη βελτίωση της κατανόησης και της εφαρμογής της φορολογικής νομοθεσίας της Ένωσης θεωρήθηκαν πολύ χρήσιμες και πέτυχαν το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Γενικότερα, το πρόγραμμα έχει επίσης οικοδομήσει εμπιστοσύνη μεταξύ των υπαλλήλων, προωθώντας τις ανταλλαγές που συνεχίστηκαν πέραν των ειδικών δραστηριοτήτων του προγράμματος. Συνολικά, συνέβαλε στην εύρυθμη λειτουργία των φορολογικών συστημάτων στην ΕΕ.

Όσον αφορά την **ασφαλή ανταλλαγή δεδομένων** μεταξύ των εθνικών φορολογικών διοικήσεων και με τους οικονομικούς φορείς και άλλες κυβερνητικές αρχές, διαπιστώνεται ότι **ο όγκος των ανταλλασσόμενων δεδομένων αυξήθηκε σταθερά από το 2014**, φθάνοντας τα 32,23 terabyte το 2019 σε σύγκριση με μόλις 4,3 terabyte το 2014. Τα EIS βοήθησαν τα κράτη μέλη να επικοινωνούν μεταξύ τους με ασφάλεια και αποτελεσματικότητα και συνεπώς **ο αριθμός των μηνυμάτων που ανταλλάσσονται μεταξύ των διοικήσεων μέσω των διαφόρων συστημάτων που υποστηρίζει το πρόγραμμα αυξήθηκε σημαντικά και συνεχώς από το 2014**<sup>6</sup>. Επιπλέον, **ο διοικητικός φόρτος για τις φορολογικές διοικήσεις και τις επιχειρήσεις μειώθηκε και διαπιστώθηκε ότι το κόστος συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις ήταν κατά 95 % χαμηλότερο** για όσες χρησιμοποιούν το σχετικό σύστημα ΤΠ σε σύγκριση με εκείνες που δεν το χρησιμοποιούν.

Όσον αφορά τις κοινές δράσεις, κατά την περίοδο 2014-2020 πραγματοποιήθηκαν περισσότερες από 1 500 κοινές δράσεις, οι οποίες περιλάμβαναν περισσότερες από 3 500 εκδηλώσεις. Ο αριθμός των συμμετεχόντων στις κοινές δράσεις του Fiscalis 2020 παρέμεινε σε σταθερά υψηλό επίπεδο, με αποτέλεσμα περισσότερους από 30 000 συμμετέχοντες συνολικά. Πραγματοποιήθηκαν **επισκέψεις εργασίας** με σκοπό οι υπάλληλοι να αποκτήσουν ή να αυξήσουν την εμπειρογνωμοσύνη ή τις γνώσεις τους σε φορολογικά θέματα. Επίσης, τα κράτη

---

<sup>6</sup> Για παράδειγμα, 14.000 μηνύματα το 2020 έναντι 12.800 μηνυμάτων το 2017 για συστήματα που σχετίζονται με την DAC1· 29.700 μηνύματα το 2020 έναντι μόνο 4.600 το 2017 για συστήματα της DAC2· 992.292 μηνύματα το 2020 έναντι 689.839 μηνυμάτων το 2017 για το σύστημα MOSS.

μέλη αντάλλαξαν φορολογικές γνώσεις και εμπειρίες μέσω **ομάδων έργου**, οι οποίες χρησιμοποιούνται συχνά για τη συζήτηση, την ανάπτυξη και την εφαρμογή των EIS. Τα **εργαστήρια**, παρότι χρησιμοποιούνται λιγότερο συχνά, αποσκοπούσαν στη βελτίωση των διαδικασιών των φορολογικών διοικήσεων. Οι **δράσεις ανάπτυξης ικανοτήτων** περιλάμβαναν κυρίως την παροχή τεχνικής βοήθειας σε λίγα κράτη μέλη. Οι **πολυμερείς έλεγχοι και η συμμετοχή σε διοικητικές έρευνες** αποτελούν παραδείγματα άμεσης διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των φορολογικών αρχών. Παρότι ήταν λιγότερο συνηθισμένο, υπήρχαν ομάδες εργασίας και σεμινάρια για συγκεκριμένα συστήματα ΤΠ ή για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τη φορολογική νομοθεσία της ΕΕ.

Οι συμμετέχοντες και οι υπεύθυνοι κοινών δράσεων ήταν θετικοί όσον αφορά την αποτελεσματικότητα και τη χρησιμότητά τους. Οι ερωτηθέντες ανέφεραν ότι όλες οι δράσεις ήταν χρήσιμες και προωθούσαν την αμοιβαία μάθηση. Το 93 % όσων απάντησαν συμφώνησαν ότι η συμμετοχή τους σε κοινές δράσεις τους παρείχε μια καλή ευκαιρία να διευρύνουν το δίκτυο των υπαλλήλων τους (και τις επαφές με υπαλλήλους) στο εξωτερικό. Το 95 % **των συμμετεχόντων ανέφερε ότι μοιράστηκαν τις εμπειρίες τους και το 77 % δήλωσε ότι αυτές οι ανταλλαγές οδήγησαν σε αλλαγές/βελτιώσεις στις εργασιακές πρακτικές των διοικήσεών τους**. Επισημαίνεται ότι το 2020, ως αποτέλεσμα της πανδημίας COVID-19, το ποσοστό συμμετοχής μειώθηκε κάπως λόγω των περιορισμών που επιβλήθηκαν και έως ότου, μετά από κάποιο διάστημα, οι διαδικτυακές δραστηριότητες αντικατέστησαν τις δραστηριότητες με φυσική παρουσία.

Η μεγάλη πλειονότητα των ερωτηθέντων συντονιστών του Fiscalis θεώρησε ότι η **κατάρτιση** είναι καίριας σημασίας για την ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων των διοικήσεων. Η Επιτροπή παρείχε 267 ενότητες ηλεκτρονικής μάθησης της ΕΕ και διοργάνωσε 141 σεμινάρια κατάρτισης σε δεξιότητες και ικανότητες για τα συστήματα ΤΠ. Οι βαθμολογίες των συμμετεχόντων ως προς την ποιότητα της κατάρτισης ήταν υψηλές (μέση βαθμολογία 72,7 σε κλίμακα 0-100). Ομοίως, το ποσοστό των φορολογικών υπαλλήλων που έκριναν ότι η κατάρτιση σε θέματα ΤΠ ανταποκρίθηκε στις προσδοκίες τους ή ήταν χρήσιμη υπερβαίνει σταθερά το 90 %. Ο αριθμός των καταρτισμένων φορολογικών υπαλλήλων αυξάνεται, καθώς όλο και περισσότεροι φορολογικοί υπάλληλοι εκπαιδεύονται χρησιμοποιώντας κοινό υλικό της ΕΕ και σε εθνικό επίπεδο. **Με τις ενότητες ηλεκτρονικής μάθησης καταρτίστηκαν περίπου 130 500 συμμετέχοντες από τις φορολογικές αρχές και σχεδόν ένα εκατομμύριο επιπλέον άτομα από επιχειρήσεις και από το κοινό**.

Επισημαίνεται ότι οι χώρες εκτός ΕΕ που συμμετείχαν στις συνεντεύξεις εκτίμησαν επίσης τις κοινές δράσεις για ευκαιρίες δικτύωσης, αλλά θεώρησαν ότι δεν ανταποκρίνονται επαρκώς στις ανάγκες τους, καθώς οι δράσεις δίνουν προτεραιότητα στις χώρες της ΕΕ και επικεντρώνονται στα EIS στα οποία δεν έχουν πρόσβαση οι υποψήφιας χώρες.

## **2. ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ: Ο ΒΑΘΜΟΣ ΣΤΟΝ ΟΠΟΙΟ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΠΕΤΥΧΕ ΤΟΝ ΣΚΟΠΟ ΤΟΥ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟΥΣ ΧΡΗΣΙΜΟΠΟΙΟΥΜΕΝΟΥΣ ΠΟΡΟΥΣ**

Κατά την αξιολόγηση της αποδοτικότητας, στο πλαίσιο της εξωτερικής μελέτης εξετάστηκε ο βαθμός στον οποίο οι πόροι του προγράμματος πέτυχαν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα με τον λιγότερο δαπανηρό τρόπο. Έγινε προσπάθεια να εκτιμηθούν το κόστος και τα οφέλη και, όπου ήταν δυνατόν, να αποτιμηθούν χρηματικά. Ενώ το κόστος είναι διαθέσιμο, είναι πιο δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν τα οφέλη. Ο ορισμός των οφελών καθορίστηκε επίσης από τις συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν με τα ενδιαφερόμενα μέρη του προγράμματος.

Το πρόγραμμα Fiscalis 2020 δέσμευσε προϋπολογισμό ύψους 222 εκατ. EUR για την περίοδο 2014-2020. **Περίπου το 75 % του προϋπολογισμού έχει δαπανηθεί για την ανάπτυξη, τη συντήρηση και τη λειτουργία των EIS για φορολογικούς σκοπούς (168 εκατ. EUR).** Επιπλέον, τα κράτη μέλη επιβαρύνθηκαν επίσης με δαπάνες για την απόκτηση, την ανάπτυξη, την εγκατάσταση, τη συντήρηση και την καθημερινή λειτουργία των εθνικών συνιστωσών των EIS. Άλλα ενδιαφερόμενα μέρη (π.χ. επιχειρήσεις, χρηματοπιστωτικά ιδρύματα) μπορούν να επιβαρύνονται έμμεσα με δαπάνες για τα εν λόγω συστήματα. Αυτές οι κοινές υποδομές και τα συστήματα ΤΠ χαρακτηρίζονται σαφώς από υψηλή ένταση πόρων. Ωστόσο, είναι απαραίτητα για τις καθημερινές εργασίες των φορολογικών διοικήσεων και αποφέρουν ευρύ φάσμα οφελών σε όλους τους τομείς των δραστηριοτήτων τους. Οι περιπτωσιολογικές μελέτες που διενεργήθηκαν στο πλαίσιο της εν λόγω αξιολόγησης αποκάλυψαν συγκεκριμένα παραδείγματα οφελών που υπερτερούν του κόστους για συγκεκριμένα συστήματα. Τα EIS έχουν τυποποιημένες και απλουστευμένες διαδικασίες και έχουν μειώσει τον διοικητικό φόρτο για τις αρχές και τις επιχειρήσεις, έχουν μειώσει το κόστος συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις και έχουν συμβάλει στον εντοπισμό πιθανών δόλιων συναλλαγών. Με την ανάπτυξη και τη λειτουργία των κοινών συνιστωσών των EIS, το πρόγραμμα σε επίπεδο ΕΕ οδήγησε σε σημαντικές οικονομίες κλίμακας, εξασφάλισε τη διαλειτουργικότητα και απέφυγε την επικάλυψη των προσπαθειών των κρατών μελών. Συνεπώς, τα EIS κατέστησαν δυνατή την ασφαλή ανταλλαγή πληροφοριών, στήριξαν τη διοικητική συνεργασία και ενίσχυσαν τη διοικητική ικανότητα, διευκολύνοντας την αποτελεσματικότερη υλοποίηση και τη συνεπή εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ για τη φορολογία και την καταπολέμηση της φορολογικής απάτης, της φοροδιαφυγής και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού. Από την αξιολόγηση προέκυψε μια συνολικά θετική εικόνα της αποδοτικότητάς τους.

**Το πρόγραμμα Fiscalis 2020 παρείχε χρηματοδοτική στήριξη για ευρύ φάσμα κοινών δράσεων, οι οποίες αντιπροσώπευαν περίπου 33 εκατ. EUR (15 % της συνολικής χρηματοδότησης του προγράμματος). Με βάση τα αποτελέσματα των ερευνών, από την αξιολόγηση κρίθηκε ότι συνολικά οι κοινές δράσεις συνέβαλαν σημαντικά στην επίτευξη των στόχων του προγράμματος.** Οι κοινές δράσεις περιλάμβαναν σεμινάρια, εργαστήρια, ομάδες έργου, διμερείς ή πολυμερείς ελέγχους, άλλες δραστηριότητες διοικητικής συνεργασίας, επισκέψεις εργασίας, παρουσία στα γραφεία των διοικητικών υπηρεσιών και συμμετοχή σε διοικητικές έρευνες, δραστηριότητες ανάπτυξης ικανοτήτων και ομάδες εμπειρογνομόνων.

Όπως προαναφέρθηκε, οι συμμετέχοντες συνολικά ξεπέρασαν τους 30 000. Με εξαίρεση τις ομάδες εμπειρογνομόνων, για να εξασφαλιστεί η πλήρης συμμετοχή των συμμετεχουσών χωρών, δόθηκε η δυνατότητα να επιστραφεί έως και το 100 % των επιλέξιμων εξόδων ταξιδιού, διαμονής και των δαπανών που συνδέονται με τη διοργάνωση εκδηλώσεων και των ημερήσιων αποζημιώσεων, όπου ήταν αναγκαίο για την πλήρη επίτευξη των στόχων του Fiscalis 2020.<sup>7</sup> Το μέσο κόστος ανά συμμετέχοντα ανά δράση για όλα τα είδη κοινών δράσεων (με εξαίρεση τις ομάδες εμπειρογνομόνων) παρέμεινε σχετικά σταθερό καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου, με ελαφρά συνολική μείωση τα πιο πρόσφατα έτη, γεγονός που ενδέχεται να σηματοδοτεί βελτίωση της αποδοτικότητας. Τα αποτελέσματα της τακτικής δημοσκόπησης (έρευνας) του προγράμματος Fiscalis ήταν συντριπτικά θετικά, γεγονός που υποδηλώνει ότι τα οφέλη των δράσεων είναι υψηλά για όσους συμμετέχουν. Οι περισσότερες φορολογικές αρχές συμφώνησαν ότι τα οφέλη υπερτερούν του κόστους. Οι επενδύσεις σε κοινές δράσεις θεωρήθηκαν χρήσιμες και οικονομικά αποδοτικές κατά την εξέταση του κόστους σε σχέση με τα επιτευχθέντα αποτελέσματα. Η συμμετοχή σε ομάδες εμπειρογνομόνων δεν ήταν πλήρως επιστρεπτέα από το Fiscalis 2020 (τα έξοδα ταξιδιού και διαμονής επιστράφηκαν πλήρως, ενώ καλύφθηκε μόνο το 50 % των εξόδων προσωπικού). Ωστόσο, οι εν λόγω ομάδες εμπειρογνομόνων είχαν καίρια σημασία για την ανάπτυξη ορισμένων από τα συστήματα ΤΠ του Fiscalis, τα οποία ενδέχεται να μην υπήρχαν χωρίς αυτές. Παρέχουν στα κράτη μέλη την ευκαιρία να συγκεντρώσουν πόρους και εμπειρογνομοσύνη, αντί να ενεργούν χωριστά. Επομένως, ήταν αρκετά αποδοτικές ως προς το κόστος. Συνολικά, οι κοινές δράσεις έχουν ενισχύσει τη διοικητική συνεργασία και ικανότητα και έχουν βελτιώσει τις εργασιακές σχέσεις μεταξύ των συμμετεχόντων. Έχουν συμβάλει στην ανταλλαγή εμπειριών και στον εντοπισμό βέλτιστων πρακτικών για τις διοικητικές διαδικασίες και, με τη σειρά τους, έχουν στηρίξει την αποτελεσματική εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας της ΕΕ και την αυξημένη συμμόρφωση.

**Περίπου 6,9 εκατ. EUR δεσμεύτηκαν για κοινή φορολογική κατάρτιση.** Το μεγαλύτερο μέρος του προϋπολογισμού κατάρτισης του Fiscalis 2020 (4,7 εκατ. EUR) διατέθηκε σε ενότητες ηλεκτρονικής μάθησης. Μέσω των εν λόγω ενοτήτων δόθηκε κατάρτιση σε 130 470 άτομα από τις φορολογικές αρχές και σε 941 938 επιπλέον άτομα από επιχειρήσεις και το κοινό. Συνεπώς, το κόστος των ενοτήτων κατάρτισης ήταν 4,9 EUR ανά εκπαιδευόμενο άτομο, το οποίο είναι πολύ χαμηλό. Οι φορολογικές αρχές χαρακτήρισαν την ηλεκτρονική μάθηση χρήσιμη και αποτελεσματική για την αύξηση της ικανότητάς τους, καθώς και επωφελή για άλλα ενδιαφερόμενα μέρη. Άλλες δραστηριότητες κατάρτισης του Fiscalis που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο ομάδων έργου ή δραστηριοτήτων ανάπτυξης ικανοτήτων (ιδίως κατάρτισης στον

---

<sup>7</sup> Επισημαίνεται ότι η χρηματοδότηση σχετίζεται με την πτυχή της συνεργασίας των κοινών δράσεων, δηλαδή η χρηματοδότηση επιτρέπει την υλοποίηση της δράσης εάν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του προγράμματος, αλλά σε πολλές περιπτώσεις οι εθνικές αρχές είναι σε μεγάλο βαθμό ή πλήρως υπεύθυνες για την οργάνωση της δράσης. Η Επιτροπή μπορεί να ενεργεί ως διοργανωτής ή να συμμετέχει, για παράδειγμα, σε ομάδες έργου Fiscalis, εργαστήρια και σεμινάρια, ενώ με τους πολυμερείς ελέγχους δεν υπάρχει συμμετοχή της Επιτροπής σύμφωνα με τις διατάξεις της σχετικής νομικής βάσης του πολυμερούς ελέγχου.

τομέα της ΤΠ) θεωρήθηκε ότι αύξησαν τη διοικητική τους ικανότητα και διευκόλυναν τον συντονισμό και τη συνεργασία των φορολογικών αρχών.

Σε συνέχεια της ενδιάμεσης αξιολόγησης, καταβλήθηκαν προσπάθειες για τη μείωση του κόστους γραφειοκρατίας που συνδέεται με τη συμμετοχή, την έναρξη και την παροχή σχολίων σχετικά με κοινές δράσεις, καθώς και για τη βελτιστοποίηση των διαδικασιών και των πόρων για κοινές δράσεις και τη διατήρηση διαχειρίσιμου φόρτου εργασίας, κάτι που είναι εμφανές στο δεύτερο ήμισυ του Fiscalis 2020, δεδομένου ότι καμία συμμετέχουσα χώρα δεν θεώρησε την επιβάρυνση υπερβολικά υψηλή σε σύγκριση με τα οφέλη του. Επισημαίνεται ότι ορισμένες αρχές τρίτων χωρών έχουν δηλώσει ότι το κόστος τους είναι σχετικά υψηλό, δεδομένου του βαθμού στον οποίο μπορούν να συμμετάσχουν. Θα το έβρισκαν πιο επωφελές αν είχαν πρόσβαση σε περισσότερες πτυχές αυτών των δράσεων.

### **3. ΣΥΝΟΧΗ: Η ΣΥΝΟΧΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΜΕ ΤΙΣ ΕΥΡΥΤΕΡΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΕΕ**

Στο πλαίσιο της αξιολόγησης αναλύθηκε ο βαθμός στον οποίο το Fiscalis 2020 ήταν συνεπές με ευρύτερες πολιτικές της ΕΕ και άλλα προγράμματα χρηματοδότησης της ΕΕ. Η τελική αξιολόγηση επιβεβαίωσε τα συμπεράσματα της ενδιάμεσης αξιολόγησης του Fiscalis 2020, δηλαδή **οι δράσεις του προγράμματος ήταν εναρμονισμένες και συνεπείς με τις συνολικές στρατηγικές προτεραιότητες της Επιτροπής**. Επίσης, φαίνεται να υπάρχει **συνοχή μεταξύ του Fiscalis 2020 και άλλων παρόμοιων μέσων**.

Οι στόχοι του Fiscalis 2020 είναι σαφώς εναρμονισμένοι με την προτεραιότητα της Επιτροπής: **«Μια οικονομία στην υπηρεσία των ανθρώπων»**, με στόχο την «...αντιμετώπιση των καταχρηστικών φορολογικών πρακτικών, εξασφάλιση βιώσιμων εσόδων και διαμόρφωση ενός καλύτερου επιχειρηματικού περιβάλλοντος στην Ενιαία Αγορά.». Επιπλέον, οι χρηματοδοτούμενες δράσεις του Fiscalis 2020 είναι συνεπείς με την προτεραιότητα της Επιτροπής **«Μια Ευρώπη έτοιμη για την ψηφιακή εποχή»**, στο πλαίσιο της οποίας η Επιτροπή επιδιώκει τον εκσυγχρονισμό των δημόσιων διοικήσεων. Το Fiscalis χρηματοδότησε την ανάπτυξη, τη βελτίωση και την υλοποίηση υποδομών ΤΠ και συστημάτων ΤΠ που μπορούν να ενισχύσουν τη διοικητική ικανότητα των φορολογικών αρχών των συμμετεχουσών χωρών. Πιο πρόσφατα η Επιτροπή δημοσίευσε τη **Δέσμη φορολογικών μέτρων για δίκαιη και απλή φορολόγηση** του 2020, η οποία περιέχει 25 πρωτοβουλίες σχετικά με τη φορολογία για τη στήριξη της οικονομικής ανάκαμψης και τη μετάβαση στην πράσινη και την ψηφιακή οικονομία<sup>8</sup>. Το πρόγραμμα που θα διαδεχθεί το Fiscalis θα είναι σε θέση να στηρίξει τις εν λόγω πρωτοβουλίες.

---

<sup>8</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο — Σχέδιο δράσης για δίκαιη και απλή φορολόγηση που στηρίζει τη στρατηγική ανάκαμψης: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e8467e73-c74b-11ea-adf7-01aa75ed71a1.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e8467e73-c74b-11ea-adf7-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF)

Από την αξιολόγηση διαπιστώθηκε ότι το **πρόγραμμα στήριξε και άλλα προγράμματα της ΕΕ και επωφελήθηκε από αυτά**. Ανάμεσα στο Fiscalis 2020 και το **πρόγραμμα Τελωνεία 2020** υπάρχουν συμπληρωματικότητα και συνέργειες. Από την κοινή διαχείριση των δύο συστημάτων από την Επιτροπή προκύπτει βελτίωση της αποδοτικότητας. Πολλά λειτουργικά χαρακτηριστικά συγχρηματοδοτούνται και από τα δύο προγράμματα και είναι διαθέσιμα τόσο για τις τελωνειακές όσο και για τις φορολογικές διοικήσεις. Αυτό ισχύει για τα βασικά συστήματα υποδομής ΤΠ, όπως το κοινό δίκτυο επικοινωνιών (CCN) ή το κοινό εκπαιδευτικό υλικό. Οι οικονομίες κλίμακας και η συμβατότητα των συστημάτων μπορούν να διερευνηθούν, ενώ επιτρέπουν στις τελωνειακές και φορολογικές διοικήσεις να ανταλλάσσουν πληροφορίες και γνώσεις καλύτερα. Το Fiscalis 2020 ήταν επίσης συμπληρωματικό του **Προγράμματος Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων (ΠΣΔΜ) 2017-2020** και προσδιορίστηκαν συνέργειες. Για παράδειγμα, οι προκλήσεις που εντοπίζονται μέσω κοινών δράσεων θα μπορούσαν στη συνέχεια να λάβουν εξατομικευμένη τεχνική υποστήριξη από το ΠΣΔΜ. Υπάρχει επίσης συμπληρωματικότητα μεταξύ του Fiscalis 2020 και του **προγράμματος Hercule III**, το οποίο διαχειρίζεται η Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης της ΕΕ (OLAF), χωρίς επικάλυψη. Ωστόσο, παρά τη συμπληρωματικότητά τους, φαίνεται να υπάρχει περιορισμένη ενεργή συνεργασία ή ενεργή επιδίωξη συνεργειών μεταξύ των δύο προγραμμάτων.

Επίσης, το πρόγραμμα Fiscalis **διαδραματίζει ρόλο και είναι εναρμονισμένο με προγράμματα για υποψήφιες και δυνάμει υποψήφιες χώρες, όπως το ΤΑΙΕΧ**. Επτά χώρες μη μέλη της ΕΕ συμμετείχαν σε κοινές δράσεις και δραστηριότητες κατάρτισης του Fiscalis 2020 και συνεπώς ανταλλάχθηκαν γνώσεις και βέλτιστες πρακτικές με τις χώρες της ΕΕ. Αυτό οδήγησε σε μεταρρυθμίσεις στις χώρες μη μέλη της ΕΕ, στηρίζοντας τη διαδικασία προσχώρησης και συμβάλλοντας στην οικοδόμηση εμπιστοσύνης και καλής θέλησης μεταξύ των χωρών. Οι ερωτηθέντες από υποψήφιες χώρες τόνισαν τα οφέλη της πρόσβασης και στα δύο μέσα, καθώς το Fiscalis θεωρήθηκε πιο ευέλικτο, καθώς παρέχει βραχυπρόθεσμα αποτελέσματα, ενώ το ΤΑΙΕΧ έδωσε τη δυνατότητα στις χώρες μη μέλη της ΕΕ να συνεχίσουν πιο μακροπρόθεσμες μεταρρυθμιστικές διαδικασίες.

Για τη διασφάλιση αυτής της συνοχής μεταξύ διαφορετικών προγραμμάτων της ΕΕ χρησιμοποιήθηκαν διάφοροι μηχανισμοί, όπως διυπηρεσιακές συνεδριάσεις, διυπηρεσιακές διαβουλεύσεις, συμμετοχή παρατηρητών από διάφορες υπηρεσίες της Επιτροπής σε συνεδριάσεις ή δραστηριότητες των ομάδων έργου, κοινοποιήσεις προγραμμάτων εργασίας ή η αξιολόγηση προτάσεων έργων από υπαλλήλους διαφορετικών υπηρεσιών της Επιτροπής. Παρά τα παρατηρούμενα θετικά αποτελέσματα, μέσω της αξιολόγησης εντοπίστηκαν περιθώρια για περαιτέρω συμπληρωματικότητα και συνέργειες σε ορισμένους τομείς, όπως με το πρόγραμμα που διαδέχθηκε το Hercule III.

#### **4. ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΕ**

Η εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ στον τομέα της φορολογίας εναπόκειται στα κράτη μέλη. Μέτρα στήριξης, όπως αυτά που προβλέπονται από το πρόγραμμα Fiscalis 2020, μπορούν να

συμβάλουν στη διασφάλιση της συνεκτικότερης και συνεπέστερης εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ σε εθνικό επίπεδο.

Το πρόγραμμα Fiscalis 2020 **διασφάλισε την οικονομική βιωσιμότητα των EIS, τα οποία έχουν καίρια σημασία για την εξασφάλιση της διαθεσιμότητας και της ανταλλαγής πληροφοριών.** Οι υποδομές και τα συστήματα ΤΠ κατέστησαν τη συμμόρφωση ευκολότερη και αποτελεσματικότερη. Μ' αυτόν τον τρόπο, το πρόγραμμα έχει αποφέρει **οικονομίες κλίμακας και βελτιώσεις της αποδοτικότητας και πρόσθετα επίπεδα ασφάλειας**, βοηθώντας τις εθνικές διοικήσεις (καθώς και τους οικονομικούς φορείς) να εξοικονομούν χρόνο και πόρους, ιδίως όσον αφορά τις συμμετέχουσες χώρες που διαθέτουν μικρότερες τελωνειακές διοικήσεις και λιγότερους πόρους. Η διαλειτουργικότητα και η διασυνδεσιμότητα των κεντρικών υποδομών και συστημάτων ΤΠ και των συμβιωτικών χαρακτηριστικών τους αποτελούν ενωσιακή προστιθέμενη αξία. Επιπλέον, η ανάπτυξη των EIS έχει στηρίξει τις εθνικές φορολογικές διοικήσεις για τον εκσυγχρονισμό και την ψηφιοποίηση των εσωτερικών συστημάτων και εργαλείων τους.

Οι κοινές δράσεις προσέφεραν σημαντική προστιθέμενη αξία για την ΕΕ, παρέχοντας στις διοικήσεις **απαράμιλλες ευκαιρίες συνεργασίας, επικοινωνίας και δικτύωσης.** Μεταξύ άλλων, εργαστήρια, σεμινάρια, επισκέψεις εργασίας συγκέντρωσαν την εμπειρογνωμοσύνη και τις γνώσεις των συμμετεχουσών χωρών, βοήθησαν τις εθνικές αρχές να κατανοήσουν καλύτερα το δίκαιο της ΕΕ και στήριξαν την ανάπτυξη και την εφαρμογή συστημάτων ΤΠ. Συνέβαλαν στην οικοδόμηση εμπιστοσύνης και ανεπίσημης συνεργασίας μετά τις εκδηλώσεις κατάρτισης και οδήγησαν σε μεγαλύτερη σύγκλιση των προσεγγίσεων και των πρακτικών. Για παράδειγμα, ορισμένες φορολογικές μεταρρυθμίσεις έχουν σχεδιαστεί με τη βοήθεια και τις συμβουλές συντονιστών από άλλες χώρες. Οι φορολογικές αρχές, οι οποίες έχουν παράσχει συνεπή θετικά σχόλια σχετικά με την ικανότητα των κοινών δράσεων να επιτυγχάνουν στόχους, ανέφεραν ότι οι περιορισμένοι πόροι τους (χρόνος και χρήμα) για επενδύσεις στον σχεδιασμό, την οργάνωση και την υλοποίηση τέτοιου είδους δράσεων θα συνεπάγονταν λιγότερες δράσεις χωρίς το Fiscalis.

Το ίδιο ισχύει και για τις δραστηριότητες κατάρτισης, ιδίως τις **ενότητες ηλεκτρονικής μάθησης**, οι οποίες βελτίωσαν τις γνώσεις των υπαλλήλων των εθνικών φορολογικών διοικήσεων και, με τη σειρά τους, βοήθησαν τις εθνικές φορολογικές διοικήσεις να κατανοήσουν και να εφαρμόσουν καλύτερα τη φορολογική νομοθεσία της ΕΕ και τις σχετικές διαδικασίες της με πιο ομοιόμορφο τρόπο. Συντελούν επίσης στην ικανότητα των υπαλλήλων να εργάζονται με τα συστήματα ΤΠ. Έχουν βελτιώσει την ικανότητα, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των διοικήσεων. Οι ενότητες ηλεκτρονικής μάθησης που χρηματοδοτούνται από το Fiscalis προσέφεραν προστιθέμενη αξία πέραν των συμμετεχόντων, καθώς χρησιμοποιήθηκαν επίσης εσωτερικά, για παράδειγμα, για τη διδασκαλία. Ο μεγάλος αριθμός

των ατόμων που καταρτίστηκαν<sup>9</sup> είναι στοιχείο που αποδεικνύει ότι θεωρήθηκαν χρήσιμες. Οι εν λόγω δραστηριότητες και ενότητες κατάρτισης πιθανότατα δεν θα είχαν αναπτυχθεί, ή τουλάχιστον δεν θα είχαν αναπτυχθεί στον ίδιο βαθμό και από όλες τις αρχές, εάν δεν είχε τεθεί σε εφαρμογή το Fiscalis. Θα ήταν υπερβολικά δαπανηρές και δεν θα περιείχαν το στοιχείο της κλίμακας. Η κατάρτιση συνέβαλε στην καλλιέργεια εμπιστοσύνης και στη δημιουργία ενός κοινού οράματος.

Με βάση τα στοιχεία που υποβλήθηκαν και την κλίμακα των δράσεων του προγράμματος, η αλήθεια είναι ότι τα EIS, οι κοινές δράσεις και η κατάρτιση που ήταν καθοριστικής σημασίας για την εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας της ΕΕ και την καταπολέμηση της φορολογικής απάτης, της φοροδιαφυγής και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού, χωρίς το Fiscalis δεν θα είχαν την ίδια κλίμακα και εμβέλεια. Η συνεργασία θα ήταν πιθανή, αλλά θα ήταν άنيση, βάσει μη δομημένων σχέσεων και πιο χρονοβόρων διαύλων και συμφωνιών αμοιβαιότητας. Θα ήταν δύσκολο να επιτευχθούν ο ίδιος πολύπλευρος χαρακτήρας των θεμάτων και η ευρωπαϊκή διάσταση ή η πανευρωπαϊκή συμμετοχή σε δράσεις και κατάρτιση που παρατηρήθηκαν στο πλαίσιο του Fiscalis 2020. Μολονότι ενδέχεται να έχουν καταβληθεί διμερείς ή πολυμερείς προσπάθειες, αυτές δεν θα είχαν επωφεληθεί από τις οικονομίες κλίμακας που δημιούργησε το Fiscalis ενώ η υλοποίηση και διατήρηση δράσης από τις εθνικές αρχές θα συνεπαγόταν υψηλότερο κόστος και περισσότερο χρόνο. Όσον αφορά τα EIS, το Fiscalis 2020 διασφάλισε τη συνεχή ανάπτυξη και συντήρηση των εν λόγω υποδομών και συστημάτων ΤΠ. Χωρίς το Fiscalis, θα υπήρχε ο κίνδυνος να καταστούν παρωχημένα ή να διακοπούν λόγω της έλλειψης πόρων έναντι του υψηλού κόστους. Οι οικονομίες κλίμακας και οι μειώσεις του συνολικού κόστους θα χάνονταν.

Το Fiscalis 2020 έχει δημιουργήσει απτά αποτελέσματα ως απόρροια των διασυνδεδεμένων συστημάτων και της σταθερής ανταλλαγής πληροφοριών και βοήθησε τους υπαλλήλους των φορολογικών διοικήσεων να αποκτήσουν δεξιότητες και να ανταλλάξουν εμπειρίες μέσω ενός ευρέος φάσματος κοινών δράσεων και κατάρτισης. Είναι πιθανό πολλές από τις δράσεις και τα αποτελέσματα του προγράμματος να εξασθενήσουν και να διακοπούν μεσοπρόθεσμα, τουλάχιστον σε σύγκριση με τη σημερινή κλίμακα και εμβέλεια. Τα υφιστάμενα δίκτυα μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων που έχουν οικοδομηθεί με την πάροδο των ετών θα αποδυναμωθούν. Συνεπώς, η εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ θα είναι λιγότερο αρμονική, καθώς οι οικονομικοί φορείς θα έχουν περισσότερα περιθώρια να εκμεταλλευτούν την έλλειψη συντονισμού σε διασυνοριακό επίπεδο ως «κενά» για την αποφυγή φόρων ή τη διάπραξη απάτης. Πράγματι, οι προκλήσεις φορολογικής απάτης δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν εάν τα κράτη μέλη δεν βλέπουν πέρα από τα σύνορα της διοικητικής τους επικράτειας ή δεν συνεργάζονται εντατικά με τους ομολόγους τους.

---

<sup>9</sup> Δεδομένα ηλεκτρονικής μάθησης της ΓΔ TAXUD

Με την αυξανόμενη ψηφιοποίηση, την παγκοσμιοποίηση και την κυκλοφορία των εργαζομένων, η εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας της ΕΕ και η καταπολέμηση της απάτης, της φοροαποφυγής και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού θα αποκτήσουν ολοένα και μεγαλύτερη σημασία και συνεπώς η προστιθέμενη αξία του προγράμματος είναι επίσης πιθανό να συνεχίσει να αυξάνεται.

## 5. ΣΥΝΑΦΕΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Ο συνδυασμός παγκοσμιοποίησης και ψηφιοποίησης δημιουργεί νέες ευκαιρίες και προκλήσεις όσον αφορά την ικανότητα των φορολογικών συστημάτων να εισπράττουν φορολογικά έσοδα. Δημιουργεί νέους τρόπους εργασίας (υβριδική και εξ αποστάσεως εργασία) και άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας (χωρίς φυσική παρουσία), οι οποίοι δεν είναι πλήρως εναρμονισμένοι με τον τρόπο με τον οποίο τα φορολογικά συστήματα εξακολουθούν να σχεδιάζονται και οι φορολογικές αρχές ασκούν τις δραστηριότητές τους. Μπορεί επίσης να δημιουργήσει δυνατότητες φοροαποφυγής ή φοροδιαφυγής εάν οι φορολογικές διοικήσεις και τα συστήματα δεν συμβαδίζουν με τις αλλαγές.

Για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων, κατά την περίοδο 2014-2020 είχαν ήδη εγκριθεί διάφορες νομοθετικές αλλαγές στον φορολογικό τομέα, ενώ οι δράσεις του προγράμματος Fiscalis 2020 στήριξαν ενεργά την υλοποίηση των εν λόγω πρωτοβουλιών. Για παράδειγμα, οι τροποποιήσεις που επήλθαν το 2015 στους κανόνες ΦΠΑ όσον αφορά τον τόπο παροχής υπηρεσιών συνοδεύτηκαν από την εισαγωγή του επονομαζόμενου συστήματος MOSS για τη διευκόλυνση του διασυνοριακού εμπορίου ψηφιακών υπηρεσιών. Οι οδηγίες για τη διοικητική συνεργασία θεσπίστηκαν για να διευκολυνθεί η αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων και να διασφαλιστεί η δίκαιη καταβολή φόρων για τους φορολογούμενους (φυσικά πρόσωπα ή οντότητες) που παράγουν εισόδημα στο πλαίσιο διασυνοριακών δραστηριοτήτων. Πραγματοποιήθηκαν προπαρασκευαστικές εργασίες με σκοπό τη θέσπιση υποστήριξης της ΤΠ για την εφαρμογή της οδηγίας για το ηλεκτρονικό εμπόριο, η οποία άρχισε να ισχύει την 1η Ιουλίου 2021.

Αυτή η τάση έχει εδραιωθεί και οι αρχές και οι οικονομικοί φορείς θα πρέπει να συμβαδίζουν με τον ολοένα πιο ψηφιοποιημένο και παγκοσμιοποιημένο κόσμο. Αυτό τονίζει την ανάγκη ενίσχυσης της συνεργασίας των φορολογικών διοικήσεων και των διοικητικών ικανοτήτων των εθνικών αρχών και συνεπώς **τη συνάφεια του προγράμματος για τη στήριξη των κρατών μελών στην ψηφιοποίηση και τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών**. Δεδομένης της επιτυχίας του στο παρελθόν, διαπιστώνεται ότι τα μελλοντικά προγράμματα Fiscalis παραμένουν σημαντικά για τη διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών, της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ των κρατών μελών μέσω συστημάτων ΤΠ, κοινών δράσεων και κατάρτισης και επομένως συμβάλλουν στην αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία της εσωτερικής αγοράς σ' αυτό το πλαίσιο.

Κατά την εξέταση της συνάφειας, στο πλαίσιο της αξιολόγησης εξετάστηκαν οι ανάγκες των εθνικών φορολογικών διοικήσεων και των οικονομικών φορέων. Η τελική αξιολόγηση έδειξε ότι **το πρόγραμμα εξακολουθεί να είναι συναφές και αναγκαίο**. Πράγματι, το Fiscalis 2020 θεωρήθηκε **ιδιαίτερα σημαντικό για την αντιμετώπιση των μεγάλων προκλήσεων των φορολογικών διοικήσεων και την κάλυψη των αναγκών τους**. Αναφέρθηκε ότι η υποδομή και τα συστήματα ΤΠ έχουν μεγάλη σημασία για την καθημερινή εργασία των φορολογικών υπαλλήλων, καθώς αποτελούν τις κύριες πλατφόρμες επικοινωνίας μέσω των οποίων τα κράτη μέλη μπορούν να ανταλλάσσουν συναφή δεδομένα για την καταπολέμηση της φορολογικής απάτης και της φοροδιαφυγής και να εφαρμόζουν το δίκαιο της ΕΕ. Αυτό με τη σειρά του προάγει την αμοιβαία συνδρομή και τον συντονισμό. Η κατάρτιση και οι κοινές δράσεις θεωρούνται επίσης σημαντικές για την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας, όπως η ανάπτυξη γνώσεων και η δικτύωση. Μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών, ορθών πρακτικών και κατευθυντήριων γραμμών, το Fiscalis στηρίζει τη χάραξη πολιτικής και την πιο ισότιμη και προβλέψιμη εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ και την καταπολέμηση της φορολογικής απάτης, της φοροδιαφυγής και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού. Οι ισότιμοι όροι ανταγωνισμού και ο θεμιτός ανταγωνισμός είναι καίριας σημασίας για την άσκηση των δραστηριοτήτων των **οικονομικών φορέων**. Επιπλέον, ο υπερβολικός διοικητικός φόρτος και το κόστος φορολογικής συμμόρφωσης μπορούν να εμποδίσουν ορισμένες επιχειρήσεις να ασκήσουν οικονομικές δραστηριότητες, ιδίως σε διασυνοριακό επίπεδο. Τα συστήματα ΤΠ του Fiscalis θεωρήθηκαν ιδιαίτερα σημαντικά για τους οικονομικούς φορείς, απλουστεύοντας τη συμμόρφωση καθώς καθίστανται εύκολα διαθέσιμες οι πληροφορίες ή, για παράδειγμα, μειώνεται ο διοικητικός φόρτος για τις εταιρείες που παρέχουν τηλεπικοινωνιακές, ραδιοτηλεοπτικές και ηλεκτρονικές υπηρεσίες, αποφεύγοντας την υποβολή δηλώσεων ΦΠΑ σε κάθε χώρα όπου παρέχονται οι υπηρεσίες (και αυξάνεται η φορολογική συμμόρφωση).

Ορισμένες φορολογικές αρχές διατύπωσαν την άποψη ότι το Fiscalis θα μπορούσε να υποστηρίξει τη δημιουργία βάσης δεδομένων σχετικά με τις νομοθετικές εξελίξεις των κρατών μελών στον φορολογικό τομέα, η οποία θα καλύπτει τις αναδυόμενες εξελίξεις που επηρεάζουν τη φορολογία, όπως για παράδειγμα τα εικονικά νομίσματα. Οι συντονιστές του Fiscalis στις υποψήφιες χώρες επισήμαναν την περιορισμένη ικανότητά τους να επωφεληθούν πλήρως από δράσεις που χρηματοδοτούνται από το Fiscalis, επειδή ο χαρακτήρας τους είναι προσανατολισμένος στην ΕΕ. Αυτό προστίθεται στο γεγονός ότι οι εν λόγω χώρες δεν έχουν πρόσβαση σε όλα τα συστήματα ΤΠ, γεγονός που επηρεάζει την ικανότητά τους να συμμετέχουν σε σχετικές συνιστώσες κατάρτισης.

## **6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΔΙΑΔΓΜΑΤΑ**

Από την αξιολόγηση φάνηκε ότι το πρόγραμμα υπήρξε αποτελεσματικό όσον αφορά την επίτευξη των στόχων του για διευκόλυνση της ασφαλούς ανταλλαγής πληροφοριών, στήριξη της διοικητικής συνεργασίας και ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των συμμετεχουσών χωρών. Με τη σειρά του, υποστήριξε επίσης την εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας της ΕΕ για την

καταπολέμηση της φορολογικής απάτης, της φοροδιαφυγής και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού.

Το Fiscalis 2020 συνέβαλε στην ενίσχυση της διακρατικής συνεργασίας και της διοικητικής ικανότητας των φορολογικών αρχών μέσω της ανάπτυξης και συντήρησης υποδομών και συστημάτων ΤΠ της ΕΕ, κοινών δράσεων και κοινών δραστηριοτήτων κατάρτισης. Το Fiscalis συνετέλεσε σε πιο εναρμονισμένες προσεγγίσεις και απλουστευμένες διαδικασίες, μειώνοντας τον διοικητικό φόρτο καθώς και το κόστος συμμόρφωσης για τους φορολογούμενους.

Μέσω της υποδομής και των συστημάτων ΤΠ στην ανάπτυξη και συντήρηση των οποίων συνέβαλε, το Fiscalis βελτίωσε τις διαθέσιμες πληροφορίες και εξασφάλισε την ανταλλαγή πληροφοριών. Με την αντικατάσταση των μη αυτόματων ελέγχων και τη χρήση προηγμένης ανάλυσης δεδομένων και με τη διευκόλυνση των διακρατικών ελέγχων, κατέστησε δυνατό τον καλύτερο εντοπισμό δυνητικών περιπτώσεων απάτης, με αποτελεσματικότερο τρόπο. Μπορεί επίσης να είχε αποτρεπτικό αποτέλεσμα, αυξάνοντας τη συμμόρφωση και αποτρέποντας τη φορολογική απάτη, τη φοροδιαφυγή και τον επιθετικό φορολογικό σχεδιασμό. Μολονότι είναι δύσκολο να προσδιοριστεί η αιτιώδης συνάφεια, η μελέτη αξιολόγησης έδειξε ότι αρκετοί από τους βασικούς δείκτες για τη φορολογική απάτη, τη φοροδιαφυγή και τον επιθετικό φορολογικό σχεδιασμό παρουσιάζουν ενδείξεις βελτίωσης κατά τη διάρκεια του προγράμματος.

Τα στοιχεία που αξιολογήθηκαν από τον εξωτερικό αξιολογητή έδειξαν ότι οι κοινές δράσεις και η κατάρτιση ενίσχυσαν τη συνεργασία των φορολογικών αρχών και παρείχαν περιθώρια για την ανταλλαγή ιδεών μεταξύ ομολόγων σε περίπτωση εντοπισμού συγκεκριμένης ανάγκης. Δημιούργησαν δίκτυα για τις συμμετέχουσες φορολογικές αρχές (συμπεριλαμβανομένων άτυπων δικτύων πέραν των εκδηλώσεων του προγράμματος), επιτρέποντας τον περαιτέρω συντονισμό και την ανταλλαγή γνώσεων, προωθώντας την αμοιβαία μάθηση και οδηγώντας, σε ορισμένες περιπτώσεις, σε διακρατική συνεργασία για την υλοποίηση φορολογικών μεταρρυθμίσεων. Η ανταλλαγή πληροφοριών και η μεταφορά γνώσεων που επέτρεψε το πρόγραμμα συνέβαλαν στην καλύτερη και πιο κοινή κατανόηση της νομοθεσίας και συνεπώς στη συνεκτικότερη εφαρμογή της. Με άλλα λόγια, το πρόγραμμα Fiscalis παρέχει ένα πλαίσιο για την ανάπτυξη δραστηριοτήτων συνεργασίας (κοινές δράσεις) με τις συμμετέχουσες αρχές που έχουν μεγάλη ευθύνη, σε πολλές περιπτώσεις, για την οργάνωση των διαφόρων πτυχών μιας κοινής δράσης.

Από την άποψη της αποδοτικότητας και παρά τις δυσκολίες όσον αφορά τη χρηματική αποτίμηση των οφελών και τον προσδιορισμό της αιτιώδους συνάφειας, οι πόροι που επενδύθηκαν στο Fiscalis 2020 και τις συνιστώσες του κρίθηκαν σκόπιμοι, λαμβανομένων υπόψη των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων. Με άλλα λόγια, η αξιολόγηση κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το πρόγραμμα παρείχε αξία για την ΕΕ και τις εθνικές φορολογικές αρχές με εύλογο κόστος. Το Fiscalis 2020 εναρμονίστηκε και συνάδει με τους γενικούς πολιτικούς στόχους της Επιτροπής, ιδίως με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020». Προσαρμόστηκε με ευελιξία στις μεταβαλλόμενες προτεραιότητες και στη νέα νομοθεσία, εκπληρώνοντας τον ρόλο του ως

χρηματοδοτικού προγράμματος που στηρίζει την εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ για τη φορολογία.

Από την αξιολόγηση κρίθηκε ότι το Fiscalis είναι πιθανό να συνεχίσει να αποτελεί σημαντικό εργαλείο σε επίπεδο ΕΕ για να επιτευχθούν οι στόχοι της στήριξης της εφαρμογής της φορολογικής νομοθεσίας της ΕΕ και της καταπολέμησης της φορολογικής απάτης, της φοροδιαφυγής και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού σε έναν κόσμο που αλλάζει λόγω, μεταξύ άλλων, της γήρανσης, της ψηφιοποίησης και της παγκοσμιοποίησης και συνεπώς θέτει προκλήσεις για τα φορολογικά συστήματα και τις φορολογικές διοικήσεις. Πράγματι, το Fiscalis παραμένει σημαντικό μέσο για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης, της υλοποίησης και της λειτουργίας υποδομών και συστημάτων ΤΠ στον τομέα της φορολογίας, διερευνώντας τις οικονομίες κλίμακας. Οι εν λόγω υποδομές και τα συστήματα απαιτούν υψηλή ένταση πόρων και θα ήταν δύσκολο για όλες τις χώρες να τα υλοποιήσουν στην ίδια εμβέλεια και κλίμακα που προβλέπεται από το πρόγραμμα της ΕΕ. Έχει επίσης αποδειχθεί ότι το Fiscalis είναι χρήσιμο για τον συντονισμό και την αμοιβαία μάθηση μεταξύ των χωρών. Τα συστήματα ΤΠ, οι κοινές δράσεις και οι δραστηριότητες κατάρτισης διαδραματίζουν το καθένα συμπληρωματικό ρόλο στην επίτευξη των στόχων του Fiscalis. Οι συνιστώσες του Fiscalis αλληλοενισχύονται. Από την αξιολόγηση προέκυψε ευρεία συναίνεση μεταξύ των βασικών ενδιαφερόμενων μερών ότι το Fiscalis 2020 ήταν αναγκαίο, συναφές και ανταποκρινόταν στις ανάγκες των βασικών παραγόντων. Επομένως, ο σχεδιασμός του προγράμματος κρίθηκε κατάλληλος για τον επιδιωκόμενο σκοπό και θα πρέπει να διατηρηθεί.

Ωστόσο, στην αξιολόγηση επισημάνθηκαν επίσης ορισμένοι τομείς στους οποίους θα μπορούσαν να γίνουν βελτιώσεις. Με βάση τις διαπιστώσεις, τα συστήματα ΤΠ που αξιολογήθηκαν στη μελέτη αποφέρουν οφέλη που υπερβαίνουν το κόστος, σε σχέση με την απλούστευση, τον πιθανό εντοπισμό της απάτης και τη συμμόρφωση με τη φορολογική νομοθεσία. Ωστόσο, τα στοιχεία σχετικά με το κόστος και τα οφέλη είναι ανεπαρκή και θα μπορούσε να είναι χρήσιμο για την Επιτροπή και τα κράτη μέλη να διερευνήσουν τρόπους για την καλύτερη μέτρηση του κόστους και των οφελών των επενδύσεων που πραγματοποιούνται. Πιο διεξοδικά δεδομένα σχετικά με το κόστος (επενδύσεις σε συστήματα ΤΠ) και τα οφέλη (εισπραχθέντα φορολογικά έσοδα, απλούστευση) θα μπορούσαν να τροφοδοτήσουν την περαιτέρω ιεράρχηση των προτεραιοτήτων και τη λήψη αποφάσεων. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών που βαρύνουν το πρόγραμμα Fiscalis στον τομέα της ΤΠ συνίσταται κυρίως στη διασύνδεση 27 ετερογενών εθνικών συστημάτων ΤΠ μέσω της ανταλλαγής μηνυμάτων αντί για την ανάπτυξη κεντρικών λύσεων που βασίζονται στην ανταλλαγή δεδομένων. Η εν λόγω απόφαση για την αρχιτεκτονική του προγράμματος ακολουθεί τη συμφωνηθείσα νομική βάση των αντίστοιχων ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών για τη φορολογία. Ωστόσο, μπορεί να επιφέρει υψηλότερο κόστος σε επίπεδο ΕΕ, περιορίζοντας παράλληλα την ικανότητα επεξεργασίας δεδομένων με πιθανό αντίκτυπο στη σχέση κόστους/οφέλους.

Επιπλέον, βάσει της αξιολόγησης, οι τρίτες χώρες έκριναν ότι θα πρέπει να είναι σε θέση να συμμετέχουν σε ένα ευρύτερο σύνολο δραστηριοτήτων καθώς είναι πολύ σημαντικές και κατάλληλες, καθιστώντας έτσι τις οικονομικές επενδύσεις τους ακόμη πιο συμφέρουσες. Επισημαίνεται ότι οι υπηρεσίες της Επιτροπής έχουν ήδη προβεί σε ενέργειες για την αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος στο νέο Fiscalis 2021-2027, διασφαλίζοντας την αποστολή προσκλήσεων σε συμμετέχουσες τρίτες χώρες, εκτός εάν δικαιολογείται διαφορετικά.

Επιπλέον, ενώ το Fiscalis 2020 κρίθηκε συνεκτικό και συνεπές με τις προτεραιότητες της ΕΕ και συμπλήρωσε κατάλληλα άλλα χρηματοδοτικά προγράμματα, όπως το πρόγραμμα Τελωνεία 2020 και το Πρόγραμμα Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων (νυν Μέσο Τεχνικής Υποστήριξης), υπάρχει περιθώριο βελτίωσης των συνεργειών με το Hercule III. Ο συντονισμός εντός της Επιτροπής θεωρήθηκε ικανοποιητικός, αλλά στην αξιολόγηση επισημάνθηκε ότι είναι σημαντικό να συνεχιστεί η διερεύνηση τρόπων καλύτερου συντονισμού με άλλες υπηρεσίες ενόψει ενός ταχέως μεταβαλλόμενου κόσμου.

Η αξιολόγηση έδειξε επίσης ότι συνεχίζονται οι εργασίες όσον αφορά την εφαρμογή των συστάσεων της ενδιάμεσης αξιολόγησης και για το μέλλον. Μετά την ενδιάμεση αξιολόγηση, η Επιτροπή κατάρτισε εσωτερικό σχέδιο δράσης με 13 τομείς δράσης για την υλοποίηση των 13 συστάσεων, το οποίο περιλάμβανε 48 επιμέρους δράσεις. Τον Μάρτιο του 2022, η συντριπτική πλειονότητα (75 % +) των δράσεων έχουν ολοκληρωθεί και αρκετές βρίσκονται σε εξέλιξη. Ειδικότερα, οι τομείς «Παρακολούθηση και υποβολή εκθέσεων» και «Επικοινωνία» είναι οι δύο κύριοι τομείς στους οποίους οι εργασίες βρίσκονται ακόμη σε εξέλιξη. Η Επιτροπή αναγνωρίζει και καταβάλλει προσπάθειες για την αντιμετώπισή τους στο πλαίσιο της εφαρμογής του προγράμματος Fiscalis 2021-2027 ή στο πλαίσιο του επόμενου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου. Η Επιτροπή προσπαθεί επίσης να βελτιώνει και να προσαρμόζει συνεχώς το πρόγραμμα στις νέες καταστάσεις, ανάλογα με τη σημασία τους, πέραν των συστάσεων που περιλαμβάνονται στην παρούσα αξιολόγηση και ιδίως ενόψει της μελλοντικής ενδιάμεσης αξιολόγησης.