



Euroopa Liidu  
Nõukogu

Brüssel, 14. detsember 2022  
(OR. en)

16066/22

FISC 265  
ECOFIN 1339  
CODEC 2027

### SAATEMÄRKUSED

---

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	14. detsember 2022
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2022) 717 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE programmi „Fiscalis 2020“ lõpphindamise kohta

---

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2022) 717 final.

---

Lisatud: COM(2022) 717 final



Brüssel, 14.12.2022  
COM(2022) 717 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE**  
**programmi „Fiscalis 2020“ lõpphindamise kohta**

{SWD(2022) 406 final}

## TAUSTTEAVE

Programm „Fiscalis 2020“ loodi Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrusega (EL) nr 1286/2013, millega luuakse tegevusprogramm eesmärgiga „parandada maksusüsteemide nõuetekohast toimimist siseturul, tihendades osalevate riikide, nende maksuhaldurite ja ametnike koostööd“<sup>1</sup>. Programm on järg varasematele sarnastele programmidele<sup>2</sup>. Aastatel 2014–2020 oli see üks peamisi vahendeid, mida kasutati maksustamise valdkonnas ELi õiguse sidusa rakendamise toetamiseks ning maksupettuste, maksudest kõrvalehoidmise ja agressiivse maksuplaneerimise vastaseks võitluseks, tagades teabevahetuse, toetades halduskoostööd ja suurendades osalevate riikide haldussuutlikkust.

Kooskõlas määruse artikliga 17 viis komisjon sõltumatute välishindajate abiga läbi uuringu, et toetada programmi lõpphindamist, nagu oli teinud ka vahehindamise käigus<sup>3</sup>. Hindamise üksikasjalikud tulemused on esitatud käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis ning need on käesoleva aruande aluseks. Lõpphindamise eesmärk on hinnata programmi tulemuslikkust aastatel 2014–2020<sup>4</sup> ja saavutatud tulemuste püsivust pikemas perspektiivis. Hindamine hõlmab programmi tegevusaastaid (2014–2020) ja sisaldab 2018. aastal tehtud vahehindamise tulemusi. Lõpphindamise käigus hinnatakse, mil määral on vahehindamise järeldusi rakendatud ja mil määral need on olukorda parandanud. Hindamine hõlmas kõiki osalevaid riike, st ELi liikmesriike,<sup>5</sup> kandidaatriike (Albaania, Põhja-Makedoonia, Montenegro, Serbia ja Türgi) ning potentsiaalseid kandidaatriike (Bosnia ja Hertsegoviina ning Kosovo\*). Hindamisel võetakse arvesse kõiki rahastatud ja haldusmeetmeid ning kõiki asjaomaseid sidusrühmi (riiklikud haldusasutused, komisjoni talitused ja ettevõtjad) kõigist osalevatest riikidest.

Käesoleva aruande eesmärk on esitada lõpphindamise tulemused järgmistes küsimustes: i) tulemuslikkus, st mil määral programmi eesmärk saavutati; ii) tõhusus, st mil määral programm saavutas oma eesmärgi võrreldes kasutatud vahenditega; iii) programmi kooskõla ELi

---

<sup>1</sup> ELT L 347, 20.12.2013, lk 25.

<sup>2</sup> Programm „Fiscalis 2020“ põhines varasematel programmidel. Esimene programm, Matthaesus-Tax algas 1993. aasta oktoobris ja kestis 1995. aasta detsembri lõpuni. Pärast programmi ümbernimetamist Fiscaliseks on nüüdseks ellu viidud neli programmi, sh siin hinnatud programm: esimene Fiscalise programm (1998–2002); teine Fiscalise programm (2003–2007); kolmas Fiscalise programm (2008–2013) ja neljas Fiscalise programm (2014–2020) ehk siin hinnatud „Fiscalis 2020“. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2021. aasta määrus (EL) 2021/847, millega luuakse maksustamisalase koostöö programm „Fiscalis“ aastateks 2021–2027 ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1286/2013.

<sup>3</sup> [Fiscalis 2020 mid-term evaluation SWD \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/swd/fiscalis-2020-mid-term-evaluation).

<sup>4</sup> Mitmed programmi „Fiscalis 2020“ tegevused jätkuvad 2021. aastal, kuna enamikku toetuslepinguid on pikendatud 2021. aastaks.

<sup>5</sup> Ühendkuningriik astus Euroopa Liidust välja ja muutus kolmandaks riigiks alates 1. veebruarist 2020. Seetõttu käsitati seda programmist suurema osa vältel osaleva ELi liikmesriigina. Programmi „Fiscalis 2020“ raamistikku kuulus kokku 35 riiki: 27 ELi liikmesriiki ja Ühendkuningriik ajal, mil see oli ELi liikmesriik, ning seitse kandidaatriiki ja potentsiaalset kandidaatriiki.

laiema poliitika ja prioriteetidega; iv) selle ELi tasandi sekkumise lisaväärtus ja selle mõju ning v) programmi asjakohasus.

## 1. TULEMUSLIKKUS: MIL MÄÄRAL PROGRAMMI EESMÄRK SAAVUTATI

Programmi eesmärk on toetada maksustamissüsteemide nõuetekohast toimimist siseturul, tagades teabevahetuse, toetades halduskoostööd ja suurendades osalevate riikide haldussuutlikkust, mis omakorda võib toetada ELi õiguse ühtset rakendamist maksustamise valdkonnas ning võitlust maksupettuste, maksudest kõrvalehoidmise ja agressiivse maksuplaneerimise vastu.

Hindamise käigus kogutud tõendid kinnitasid, et programm „Fiscalis 2020“ oli selliste eesmärkide saavutamise **peamine vahend**. Programm on olnud otsustava tähtsusega: a) **Euroopa infosüsteemide (EISid) arendamisel ja toimimisel**, võimaldades luua ühise/ühtlustatud aluse **automaatsele ja turvalisele teabevahetusele ning menetluste ühtlustamisele ja lihtsustamisele**; b) tagades mitmesugused ühismeetmed, millega **loodi koostöökeskkond, kus ametiasutused tegid koostööd, vahetasid teadmisi ja tegid kindlaks parimad tavad** seoses haldusmenetluste ja -suuniste, ELi õiguse ja IT-süsteemidega, ning c) **pakkudes koolitust, mis parandab töötajate oskusi ja pädevusi ning haldussuutlikkust**.

Seeläbi aitas programm kaasa **võitlusele maksupettuste, maksudest kõrvalehoidmise ja agressiivse maksuplaneerimise vastu**, kuna Fiscalise programmi rahastatud IT-taristu ja IT-süsteemide abil saadud teabe kvaliteet ja ulatus võimaldasid piiriüleseid kontrole, mille käigus avastati võimalikke petturlikke tehinguid, mis viisid ametiasutuste ühismeetmeteni. Intervjueeritavad ütlesid veel, et EISide võimaldatav automaatne teabevahetus takistab pettust ja aitab seega võidelda maksupettuste, maksudest kõrvalehoidmise ja agressiivse maksuplaneerimise vastu. EISid vähendasid ka nõuete täitmisega seotud kulusid ja suurendasid ettevõtjate õiguskindlust, suurendades üldist nõuete täitmist maksumaksjate poolt ning võimaldades ametiasutustel ja ettevõtjatel vähendada oma tegevuseks kuluvat aega ja nõutavaid ressursse. Lisaks oli umbes 44 % kõigist esitatud ühismeetmete ettepanekutest seotud maksupettuste, maksudest kõrvalehoidmise ja agressiivse maksuplaneerimise vastase võitlusega. Juhtumiuuringud näitasid, et programm „Fiscalis“ võis selle tulemusena suurendada maksutulu.

Programm **parandas ja ühtlustas arusaamist ELi maksuõigusest** nii maksuhaldurite kui ka ettevõtjate seas, aidates kaasa **selle sujuvamale ja sidusamale rakendamisele**. Ühismeetmeid ja koolitusmooduleid, mille otsene eesmärk on parandada liidu maksuõiguse mõistmist ja rakendamist, peeti väga kasulikuks ja need saavutasid kavandatud tulemuse. Üldisemalt on programm suurendanud usaldust ametnike vahel, edendades omavahelist suhtlust, mis jätkus ka väljaspool programmi raames tehtud konkreetseid tegevusi. Kokkuvõttes aitas see kaasa ELi maksusüsteemide sujuvale toimimisele.

Mis puudutab **turvalist andmevahetust** liikmesriikide maksuhaldurite vahel ning ettevõtjate ja muude valitsusasutustega, siis on näha, et **vahetatavate andmete maht on alates 2014. aastast pidevalt suurenenud**, ulatudes 2019. aastal 32,23 terabaidini võrreldes 2014. aasta 4,3 terabaidiga. EISid aitasid liikmesriikidel üksteisega turvaliselt ja tõhusalt suhelda ning **seega suurenes alates 2014. aastast märkimisväärselt ja pidevalt haldusasutuste vahel programmi toetatavate eri süsteemide kaudu vahetatud sõnumite arv**<sup>6</sup>. Lisaks **vähenes maksuhaldurite ja ettevõtjate halduskoormus** ning leiti, et sobivat IT-süsteemi kasutavate **ettevõtjate nõuete täitmisega seotud kulud on 95 % väiksemad** kui nendel, kes seda ei kasuta.

**Ühismeetmeid** viidi perioodil 2014–2020 ellu üle 1 500, mis hõlmasid rohkem kui 3 500 üritust. Programmi „Fiscalis 2020“ ühismeetmetes osalejate arv oli püsivalt suur ning kokku oli osalejaid üle 30 000. Ametnikud korraldasid maksualase asjatundlikkuse või sellealaste teadmiste omandamiseks või suurendamiseks **töövisiite**. Liikmesriigid vahetasid ka maksualaseid teadmisi ja kogemusi **projektirühmade** kaudu, mida sageli kasutatakse EISide üle aru pidamiseks ning süsteemide arendamiseks ja rakendamiseks. **Õpikodades**, mida kasutati küll harvemini, püüti parandada maksuhaldurite menetlusi. **Suutlikkuse suurendamise meetmed** hõlmasid peamiselt tehnilist abi üksikutele liikmesriikidele. **Mitmepoolsed kontrollid ja osalemine haldusuurimistes** on näide maksuhalduritevahelisest otsesest halduskoostööst. Kuigi see oli vähem levinud, tegutsesid töörühmad ja korraldati seminare konkreetsete IT-süsteemide teemal või ELi maksuõiguse alase teabe jagamiseks.

Ühismeetmetes osalejad ja meetmete juhid olid nende tulemuslikkuse ja kasulikkuse osas positiivselt meelestatud. Intervjueeritavad märkisid, et kõik meetmed olid kasulikud ja soodustasid vastastikust õppimist. 93 % vastanutest nõustus, et nende osalemine ühismeetmetes andis neile hea võimaluse laiendada oma rahvusvahelist ametnike võrgustikku (ja kontakte nendega). **95 % osalejatest teatas, et on jaganud oma kogemusi, ja 77 % neist teatas, et selline teabevahetus on muutnud/parandanud haldusasutuste töökorraldust**. Tuleb tähele panna, et 2020. aastal oli osalemismäär COVID-19 pandeemia tõttu mõnevõrra vähenenud tingituna kehtestatud piirangutest ja kuni füüsilisi tegevusi hakati mõne aja pärast asendada veebipõhiste tegevustega.

Valdav osa küsitletud Fiscalise programmi koordinaatoritest pidas **koolitust** haldusasutuste haldussuutlikkuse suurendamisel keskseks teguriks. Komisjon hankis 267 ELi e-õppe moodulit ning korraldas 141 IT-süsteemide oskuste ja pädevuste koolitust. Osalejate koolituse kvaliteedi punktisummad olid suured (keskmiselt 72,7 punkti skaalal 0–100). Ka nende maksuametnike osakaal, kes leidsid, et IT-koolitus vastas nende ootustele või et sellest oli kasu, on järjepidevalt üle 90 %. Koolitatud maksuametnike arv kasvab, sest üha rohkem maksuametnikke koolitatakse

---

<sup>6</sup> Näiteks DAC1-ga seotud süsteemide puhul 14 000 sõnumit 2020. aastal võrreldes 12 800 sõnumiga 2017. aastal; DAC2-süsteemide puhul 29 700 sõnumit 2020. aastal võrreldes ainult 4 600 sõnumiga 2017. aastal; MOSS-süsteemi puhul 992 292 sõnumit 2020. aastal võrreldes 689 839 sõnumiga 2017. aastal.

ELi ühiste materjalide abil ka riigisiselt. **E-õppe moodulite abil koolitati umbes 130 500 osalejat maksuhalduritest ning veel peaaegu miljon inimest ettevõtetest ja avalikkuse seast.**

Intervjueeritud ELi-välised riigid hindasid ka koostöövõrgustike loomise võimalusi käsitlevaid ühismeetmeid, kuid leidsid, et need ei vasta piisavalt nende vajadustele, sest meetmete prioriteet on ELi liikmesriigid ja need keskenduvad EISidele, millele kandidaatriikidel puudub juurdepääs.

## **2. TÕHUSUS: MIL MÄÄRAL SAAVUTAS PROGRAMM OMA EESMÄRGI VÕRRELDES KASUTATUD VAHENDITEGA**

Tõhususe hindamisel vaadeldi välisuuringus seda, mil määral saavutati programmi vahenditega soovitud tulemused kõige vähem kulukal viisil. Püüti analüüsida kulusid ja kasu ning võimaluse korral neid rahaliselt hinnata. Kulude kohta on andmed kättesaadavad, kuid kasu mõõta on keerulisem. Kasu määratleti ka programmi sidusrühmadega peetud intervjuude käigus.

Programmi „Fiscalis 2020“ eelarve ajavahemikuks 2014–2020 oli ligikaudu 222 miljonit eurot. **Ligikaudu 75 % eelarvest on kulutatud maksustamisvaldkonna EISi arendamiseks, hooldamiseks ja käitamiseks (168 miljonit eurot).** Lisaks kandsid liikmesriigid kulusid EISide riiklike komponentide soetamisel, arendamisel, paigaldamisel, hooldamisel ja igapäevasel käitamisel. Muud sidusrühmad (nt ettevõtjad, finantsasutused) võivad kanda nende süsteemidega kaudselt seotud kulusid. Need ühised IT-taristud ja -süsteemid on selgelt ressursimahukad. Samas on need maksuhaldurite igapäevaseks tööks hädavajalikud ja toovad nende tegevuse kõigis valdkondades palju kasu. Selle hindamise käigus tehtud juhtumiuuringutest ilmsid konkreetseid näited kasust, mis kaalub üles konkreetsete süsteemide kulud. EISid on standardinud ja lihtsustanud menetlusi ning vähendanud ametiasutuste ja ettevõtjate halduskoormust ja nõuete täitmise seotud kulusid ettevõtjate jaoks ning aidanud avastada võimalikke petturlike tehinguid. EISide ühiste komponentide väljatöötamise ja käitamisega on ELi tasandi programm toonud kaasa olulise mastaabisäästu, taganud koostalitlusvõime ja aidanud vältida liikmesriikide töö dubleerimist. Selle tulemusena võimaldasid EISid turvalist teabevahetust ning toetasid halduskoostööd ja haldussuutlikkust, hõlbustades ELi maksuõiguse tõhusamat rakendamist ja järjepidevamat kohaldamist ning võitlust maksupettuste, maksudest kõrvalehoidmise ja agressiivse maksuplaneerimise vastu. Hindamine andis nende tõhususest üldiselt positiivse pildi.

**Programmist „Fiscalis 2020“ anti mitmesugustele ühismeetmetele rahalist toetust ligikaudu 33 miljoni euro väärtuses (15 % kogu programmi rahastamisest). Uuringute tulemuste põhjal leiti, et ühismeetmed on üldiselt andnud olulise panuse programmi eesmärkide saavutamisse.** Ühismeetmete hulka kuulusid seminarid, õpikojad, projektirühmad, kahe- või mitmepoolsed kontrollid, muu halduskoostöötegevus, tööviisidid, ettevalmistavad meetmed, suutlikkuse suurendamise meetmed ja eksperdirühmad. Nagu öeldud, oli osalejaid kokku üle 30 000. Välja arvatud eksperdirühmade kulude puhul, oli osalevate riikide täieliku kaasamise tagamiseks võimalik hüvitada 100 % abikõlblikest reisi- ja majutuskuludest ning ürituste

korraldamise ja päevaraha kuludest, kui see oli vajalik programmi „Fiscalis 2020“ eesmärkide täielikuks saavutamiseks<sup>7</sup>. Keskmine kulu meetmes osaleja kohta igat liiki ühismeetmete puhul (v.a eksperdirühmad) püsis kogu perioodi vältel suhteliselt stabiilne, vähenedes üldiselt viimastel aastatel veidi, mis võib viidata tõhususe paranemisele. Fiscalise programmi käsitlevatel korrapärastel küsitlustel saadud tulemused olid valdavalt positiivsed, mis viitab sellele, et meetmetest saadav kasu on osalejate jaoks suur. Enamik maksuhaldureid nõustus, et kasu kaalub kulud üles. Ühismeetmetesse tehtud investeeringuid peeti kasulikuks ja kulutõhusaks, kui võtta arvesse kulusid võrreldes saavutatud tulemustega. Eksperdirühmades osalemist ei hüvitatud programmi „Fiscalis 2020“ raames täielikult (reisi- ja elamiskulud hüvitati täielikult, samal ajal kui personalikuludest kaeti vaid 50 %). Need eksperdirühmad olid siiski üliolulised mõne Fiscalise programmi IT-süsteemi arendamisel, mida ilma nendeta võib-olla ei olekski loodud. Need annavad liikmesriikidele võimaluse koondada ressursse ja eksperditeadmisi, selle asemel et tegutseda eraldi. Seega olid need üsna kulutõhusad. Üldiselt on ühismeetmed tõhustanud halduskoostööd ja -suutlikkust ning parandanud osalejatevahelisi töösuhteid. Need on aidanud vahetada kogemusi ja teha kindlaks haldusmenetluse parimad tavad ning omakorda toetanud ELi maksualaste õigusaktide tõhusat rakendamist ja nõuete täitmise parandamist.

**Ühise maksukoolituse jaoks eraldati ligikaudu 6,9 miljonit eurot.** Suurem osa programmi „Fiscalis 2020“ koolituseelarvest (4,7 miljonit eurot) eraldati e-õppe moodulitele. Nende moodulite abil koolitati 130 470 osalejat maksuhaldusasutustest ning veel 941 938 inimest ettevõtetest ja avalikkuse seast. Seega kujunes koolitusmoodulite kuludeks 4,9 eurot koolitusel osalenud inimese kohta, mis on väga väike summa. Maksuhaldurid pidasid e-õpet kasulikuks ja tõhusaks suutlikkuse suurendamisel ning abiks teistele sidusrühmadele. Leiti, et Fiscalise programmi muud koolitusmeetmed, mis toimusid osana projektirühmadest või suutlikkuse suurendamise meetmetest (eelkõige IT-koolitused), on suurendanud haldussuutlikkust ning hõlbustanud maksuhaldurite jaoks koordineerimist ja koostööd.

Vahehindamise järel on tehtud jõupingutusi, et vähendada ühismeetmetega liitumise, nende algatamise ja nende kohta tagasiside andmisega seotud paberikulud, optimeerida ühismeetmete menetlusi ja ressursse ning hoida töökoormus hallatavana, mis näib olevat avaldanud mõju programmi „Fiscalis 2020“ teises pooles, kuna ükski osalev riik ei pidanud koormust sellest saadava kasuga võrreldes liiga suureks. Paar ELi-välist asutust on siiski väitnud, et nende kulud on suhteliselt suured, võttes arvesse nende osalemise ulatust. Nad näeksid lisaväärtust, kui neil oleks juurdepääs nende meetmete rohkematele aspektidele.

---

<sup>7</sup> Tuleb tähele panna, et rahastamine on seotud ühismeetmete koostööaspektiga, st rahastamine võimaldab meedet ellu viia, kui see kuulub programmi pädevusvaldkonda, kuid paljudel juhtudel vastutavad meetme korraldamise eest suures osas või täielikult riiklikud ametiasutused. Komisjon võib tegutseda näiteks Fiscalise projektirühmade, õpikodade ja seminaride algatajana või neis osaleda, samal ajal kui mitmepoolsete kontrollimeetmete raames komisjon vastavalt nende meetmete õigusliku aluse sätetele ei osale.

### 3. KOOSKÕLA: PROGRAMMI KOOSKÕLA ELI LAIEMA POLIITIKA JA PRIORITEETIDEGA

Hindamise käigus analüüsiti, mil määral oli programm „Fiscalis 2020“ kooskõlas ELi laiema poliitika ja muude ELi rahastamisprogrammidega. Lõpphindamine kinnitas programmi „Fiscalis 2020“ vahehindamise järeldusi, st et **programmi meetmed on kooskõlas komisjoni üldiste strateegiliste prioriteetidega**. Samuti näib **programm „Fiscalis 2020“ olevat kooskõlas muude sarnaste vahenditega**.

Programmi „Fiscalis 2020“ eesmärgid on selgelt kooskõlas komisjoni prioriteediga **„Inimeste hüvanguks toimiv majandus“**, mille eesmärk on „... võidelda maksukuritarvituste vastu, tagada jätkusuutlikud tulud ja toetada ühtsel turul paremat ettevõtluskeskkonda“. Lisaks on programmi „Fiscalis 2020“ raames rahastatavad meetmed kooskõlas komisjoni prioriteediga **„Digiajastule vastav Euroopa“**, mille raames on komisjoni eesmärk ajakohastada haldusasutusi. Fiscalise programmi raames rahastati sellise IT-taristu ja selliste IT-süsteemide arendamist, täiustamist ja rakendamist, mis võivad suurendada osalevate riikide maksuhaldurite haldussuutlikkust. Hiljuti avaldas komisjon 2020. aasta **õiglase ja lihtsa maksustamise paketi**, mis sisaldab 25 maksualgatust, et toetada majanduse taastumist ning üleminekut rohelisele ja digitaalsele majandusele<sup>8</sup>. Programmi „Fiscalis“ järeltulija saab selliseid algatusi toetada.

Hindamise käigus leiti, et **programm on teisi ELi programme nii toetanud kui ka neist kasu saanud**. Programm „Fiscalis 2020“ ja **programm „Toll 2020“** on vastastikku täiendavad ja koostoimes. Nende kahe süsteemi ühine haldamine komisjoni poolt suurendab tõhusust. Mitut funktsiooni kaasrahastatakse mõlemast programmist ning need on kättesaadavad nii tolli- kui ka maksuasutustele. Nii on see peamiste IT-taristu süsteemide (nagu CCN) või ühiste koolitusmaterjalidega. Uurida saab mastaabisäästu ja süsteemi ühilduvust, samal ajal kui see võimaldab tolli- ja maksuametitel teavet paremini vahetada ja teadmisi paremini jagada. Programm „Fiscalis 2020“ täiendas ka **struktuurireformi tugiprogrammi aastateks 2017–2020** ja tehti kindlaks koostoime. Näiteks sai ühismeetmete käigus kindlaks tehtud probleemide lahendamiseks pakkuda struktuurireformi tugiprogrammist kohandatud tehnilist tuge. Vastastikust täiendavust leidub ka programmi „Fiscalis 2020“ ja Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) hallatava **programmi „Herakles III“** vahel, ilma et need kattuks. Vaatamata nende vastastikusele täiendavusele tundub siiski, et aktiivset koostööd ja koostoime otsimist kahe programmi vahel esineb piiratud ulatuses.

Fiscalise programm **mängib rolli ka kandidaatriikidele ja potentsiaalsetele kandidaatriikidele suunatud programmides, nagu TAIEX, ning on nendega kooskõlas**. Programmi „Fiscalis 2020“ ühismeetmetes ja koolitustegevuses osales seitse ELi-välist riiki, kes

<sup>8</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Õiglase ja lihtsa maksustamise tegevuskava, millega toetatakse majanduse taastamise strateegiat“:

[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/default/files/2020\\_tax\\_package\\_tax\\_action\\_plan\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/2020_tax_package_tax_action_plan_en.pdf).

vahetasid ELi riikidega teadmisi ja parimaid tavaid. See tõi kaasa reformid ELi-välistes riikides, mis toetas ühinemisprotsessi ning aitas luua usaldust ja head tahet riikide vahel. Intervjueeritavad kandidaatriikidest tõstsid esile mõlemale vahendile juurdepääsu eeliseid, kuna Fiscalise programmi peeti paindlikumaks ning lühiajalisi tulemusi pakkuvaks, samal ajal kui TAIEX võimaldas ELi-välistel riikidel jätkata pikemaajalisi reformiprotsesse.

ELi eri programmide sidususe tagamiseks kasutati mitut mehhanismi, sealhulgas talitustevahelised kohtumised ja konsultatsioonid, komisjoni talituste vaatlejate osalemine projektirühmade koosolekutel või tegevustes, tööprogrammide jagamine või projektiettepanekute hindamine komisjoni eri talituste ametnike poolt. Vaatamata täheldatud positiivsetele tulemustele leiti hindamise käigus, et teatavates valdkondades, näiteks programmi „Herakles III“ jätkuprogrammi puhul, on võimalik saavutada täiendavat vastastikust täiendavust ja koostööd.

#### 4. PROGRAMMI ELI LISAVÄÄRTUS

ELi maksustamisalase õiguse rakendamine kuulub liikmesriikide pädevusse. Programmiga „Fiscalis 2020“ ette nähtud toetusmeetmed saavad aidata tagada ELi õiguse sidusama ja järjepidevama kohaldamise riikide tasandil.

Programm „Fiscalis 2020“ on **võimaldanud EISide rahalist jätkusuutlikkust, mis on teabe kättesaadavuse ja jagamise tagamiseks väga oluline**. IT-taristu ja -süsteemid on muutnud nõuete täitmise lihtsamaks ja tõhusamaks. Seda tehes on programm toonud kaasa **mastaabisäästu ning suurendanud tõhusust ja turvalisust**, aidates riiklikel haldusasutustel (ja ettevõtjatel) säästa aega ja ressursse, eelkõige nendes osalevates riikides, kellel on väiksemad maksuhaldurid ja vähem ressursse. ELi lisaväärtus seisneb keskse IT-taristu ja -süsteemide ning nende sümbiootiliste omaduste koostalitlusvõimes ja ühenduvuses. Lisaks on EISide väljatöötamine aidanud liikmesriikide maksuhalduritel ajakohastada ja digiteerida oma sisesüsteeme ja -vahendeid.

Ühismeetmed on andnud märkimisväärset ELi lisaväärtust, pakkudes maksuhalduritele **enneolematuid koostöö-, teabevahetus- ja võrgustike loomise võimalusi**. Õpikojad, seminarid, töövisiidid ja muud meetmed on aidanud jagada osalevate riikide asjatundlikkust ja teadmisi ning riikide ametiasutustel paremini mõista ELi õigust ning toetanud IT-süsteemide arendamist ja rakendamist. Need aitasid luua usaldust ja jätkata mitteametlikku koostööd pärast ürituste toimumist ning muuta lähenemisviise ja tavaid sarnasemaks. Näiteks on mõned maksureformid kavandatud teiste riikide koordinaatorite abi ja nõuannetega. Maksuhaldurid on andnud järjepidevat positiivset tagasisidet ühismeetmete eesmärkide saavutamise suutlikkuse kohta ning märkisid, et kuna nende ressursid (aeg ja raha) selliste meetmete kavandamise, organiseerimise ja elluviimise investeerimiseks on piiratud, oleks ilma Fiscalise programmiga meetmeid vähem.

Sama kehtib koolitustegevuse, eelkõige **e-õppe moodulite** kohta, mis on suurendanud liikmesriikide maksuhaldusametnike teadmisi ja omakorda aidanud liikmesriikide maksuhalduritel paremini mõista ELi maksualaseid õigusakte ja nendega seotud menetlusi ning rakendada neid ühtsemal viisil. Samuti parandavad need ametnike suutlikkust töötada IT-süsteemidega. Need on parandanud haldusasutuste suutlikkust ning tulemuslikkust ja tõhusust. Fiscalise programmi abil rahastatud e-õppe moodulid andsid lisaväärtust ka laiemalt kui osalejatele, sest neid kasutati õpetamiseks ka näiteks asutusesiseselt. Koolitustel osalenud inimeste suur arv<sup>9</sup> näitab, et neid peeti kasulikuks. Ilma Fiscalise programmita ei oleks neid koolitusi ja mooduleid tõenäoliselt välja töötatud või vähemalt mitte samas ulatuses ja kõigi ametiasutuste poolt. Mastaabielementi kõrvale jättes oleksid need olnud liiga kulukad. Koolitus on aidanud luua usaldust ja ühist nägemust.

Esitatud tõendite ja programmi meetmete ulatuse põhjal on õiglane öelda, et ilma Fiscalise programmita ei oleks samas mahu ja ulatuses EISE, ühismeetmeid ja koolitusi, mis olid olulised ELi maksuõiguse rakendamisel ning maksupettuste, maksudest kõrvalehoidmise ja agressiivse maksuplaneerimise vastases võitluses. Koostöö oleks tõenäoliselt toimunud, kuid oleks olnud ebaühtlane, tuginedes struktureerimata suhetele ning aeganõudvamatele kanalitele ja vastastikustele kokkulepetele. Raske oleks olnud saavutada samasugust temaatilist mitmekülgust ja Euroopa mõõdet või üleeuroopalist osalemist meetmetes ja koolituses, nagu on täheldatud programmi „Fiscalis 2020“ puhul. Kuigi võis olla tehtud kahe- või mitmepoolseid jõupingutusi, ei oleks need saanud kasu Fiscalise programmi mastaabisäästust ning riiklike ametiasutuste meetmete rakendamise ja säilitamise kulud oleksid olnud suuremad ja aeg pikem. EISide puhul tagas „Fiscalis 2020“ sellise IT-taristu ja -süsteemide pideva arendamise ja hoolduse. Ilma Fiscaliseta oleks tekkinud oht, et need vananevad või lõpetatakse, kuna suurte kulude tõttu puuduvad piisavad vahendid. Kaoks mastaabisääst ja üldkulud ei väheneks.

Programm „Fiscalis 2020“ on tänu ühendatud süsteemidele ja järjepidevale teabevahetusele andnud käegakatsutavaid tulemusi ning aidanud maksuhaldusametnikel omandada oskusi ja vahetada kogemusi mitmesuguste ühismeetmete ja koolituste kaudu. Paljud programmi meetmed ja väljundid tõenäoliselt kaovad ja lõpetatakse keskpikas perspektiivis vähemalt võrreldes praeguse mahu ja ulatusega. Aastatepikkuse töö tulemusena maksuhaldurite vahel loodud praegused võrgustikud lõpetaksid tegevuse. Selle tulemusena oleks ELi õiguse rakendamine vähem harmooniline ja majandussubjektidel oleks rohkem võimalusi kasutada piiriülese koordineerimise puudumist aukudena, mis võimaldavad makse vältida või toime panna pettust. Maksupettuse probleeme ei saa lahendada, kui liikmesriik ei vaata oma haldusterritooriumi piiridest kaugemale ega tee teiste riikidega tihedat koostööd.

---

<sup>9</sup> Maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadi e-õppe andmed.

Suureneva digiülemineku, üleilmastumise ja töötajate liikumise tõttu muutub ELi maksuõiguse rakendamine ning pettuste, maksustamise vältimise ja agressiivse maksuplaneerimise vastane võitlus üha olulisemaks ning selle tulemusena suureneb tõenäoliselt ka programmi lisaväärtus.

## 5. PROGRAMMI ASJAKOHASUS

Globaliseerumine ja digiüleminek üheskoos loovad uusi võimalusi ja väljakutseid seoses maksusüsteemide suutlikkusega koguda maksutulu. Nende abil luuakse uusi töötamise (hübriid- ja kaugtöö) ja äritegevuse (ilma füüsilise kohalolekuta) viise, mis ei ole täielikult kooskõlas sellega, kuidas endiselt kavandatakse maksusüsteeme ja maksuhaldurid teostavad oma tegevust. Samuti võivad need luua võimalusi maksustamise vältimiseks või maksudest kõrvalehoidmiseks, kui maksuhaldurid ja -süsteemid ei pea muutustega sammu.

Selliste probleemide lahendamiseks võeti juba perioodil 2014–2020 vastu mitmed maksualased seadusandlikud muudatused ning nende algatuste rakendamist toetati tugevalt programmi „Fiscalis 2020“ meetmetega. Näiteks 2015. aastal seoses käibe tekkimise kohaga tehtud muudatustega käibemaksuõiguses kaasnes nn MOSS-süsteemi kasutuselevõtt, et hõlbustada piiriülest digiteenustega kauplemist. Kehtestati halduskoostöö direktiivid, et hõlbustada automaatset teabevahetust maksuhaldurite vahel ja tagada maksude õiglane tasumine maksumaksjatele (üksikisikud või üksused), kes teenivad tulu piiriülesest tegevusest. Tehti ettevalmistusi, et võtta kasutusele e-kaubanduse direktiivi rakendamise IT-tugi, mis hakkas toimima 1. juulil 2021.

See suundumus püsib ning ametiasutused ja ettevõtjad peavad sammu pidama üha enam digitaliseerunud ja globaliseeruva maailmaga. Seega suureneb veelgi vajadus tugevdada maksuhaldurite koostööd ja riiklike ametiasutuste haldussuutlikkust ning sel moel **programmi asjakohasust, et toetada liikmesriike menetluste digitaliseerimisel ja ajakohastamisel**. Võttes arvesse Fiscalise programmide varasemat edu, leitakse, et programm on jätkuvalt asjakohane, et hõlbustada liikmesriikide teabevahetust, koostööd ja koordineerimist IT-süsteemide, ühismeetmete ja koolituse kaudu ning aidata seeläbi kaasa siseturu tulemuslikule ja tõhusale toimimisele selles valdkonnas.

Asjakohasuse hindamisel vaadeldi riikide maksuhaldurite ja ettevõtjate vajadusi. Lõpphindamine näitas, et **programm on jätkuvalt asjakohane ja vajalik**. Programmi „Fiscalis 2020“ peeti **väga oluliseks maksuhaldurite peamiste probleemide lahendamisel ja nende vajaduste rahuldamisel**. Märgiti, et IT-taristu ja -süsteemid on maksuametnike igapäevatoös väga olulised, kuna need on peamised sideplatvormid, mille kaudu liikmesriigid saavad vahetada asjakohaseid andmeid maksupettuste ja maksudest kõrvalehoidmise vastu võitlemiseks ning ELi õiguse rakendamiseks. See omakorda soodustab vastastikust abi ja koordineerimist. Koolitust ja ühismeetmeid peetakse asjakohaseks ka haldussuutlikkuse suurendamisel, näiteks teadmiste kogumisel ja võrgustike loomisel. Teabe, heade tavade ja suuniste vahetamise kaudu toetab Fiscalise programm poliitika kujundamist ning ELi õiguse võrdsemat ja prognoositavamat

kohaldamist ning võitlust maksupettuste, maksudest kõrvalehoidmise ja agressiivse maksuplaneerimise vastu. Võrdsed tingimused ja aus konkurents on **majandustegevuses osalejate** jaoks keskse tähtsusega. Lisaks võivad liigne halduskoormus ja maksukuulekusega seotud kulud takistada mõnel ettevõtjal majandustegevusega tegelemast, eelkõige piiriülel. Fiscalise programmi IT-süsteeme peeti eriti oluliseks ettevõtjate jaoks, sest need lihtsustavad nõuete täitmist, tehes teabe kergesti kättesaadavaks või vähendades näiteks telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja elektroonilisi teenuseid osutavate ettevõtjate halduskoormust, kuna ei nõuta käibedeklaratsioonide esitamist igas riigis, kus teenuseid osutatakse (ja suurendades maksukuulekust).

Mõned maksuhaldurid tegid ettepaneku, et Fiscalise programm võiks toetada liikmesriikide maksuvaldkonna seadusandlike suundumuste andmebaasi loomist, mis hõlmaks näiteks virtuaalväeringuid. Fiscalise koordinaatorid kandidaatriikides juhtisid tähelepanu nende piiratud suutlikkusele saada täiel määral kasu programmist rahastatud meetmetest selle ELi-keskse olemuse tõttu. See võimendab asjaolu, et nendel riikidel puudub juurdepääs kõigile IT-süsteemidele, mis mõjutab nende suutlikkust osaleda seonduvates koolituskomponentides.

## **6. JÄRELDUSED JA SAADUD KOGEMUSED**

Hindamine näitas, et programm on tõhusalt saavutanud oma eesmärgid: turvalise teabevahetuse võimaldamine, halduskoostöö toetamine ja osalevate riikide haldussuutlikkuse suurendamine. Samuti toetas see ELi maksualaste õigusaktide rakendamist, et võidelda maksupettuste, maksudest kõrvalehoidmise ja agressiivse maksuplaneerimise vastu.

Programm „Fiscalis 2020“ aitas parandada riikidevahelist koostööd ja maksuhaldurite haldussuutlikkust ELi IT-taristu ja -süsteemide arendamise ja hooldamise, ühismeetmete ja ühise koolitustegevuse kaudu. Programm „Fiscalis“ aitas kaasa ühtlustatutele lähenemisviisidele ja lihtsustatud menetlustele, vähendades halduskoormust ja nõuete täitmisega seotud kulusid maksumaksjate jaoks.

Aidates arendada ja hooldada IT-taristut ja -süsteeme, parandati Fiscalise programmiga kättesaadavat teavet ja turvati teabevahetust. Asendades käsitsi kontrollid ja kasutades täiustatud andmeanalüüsi ning võimaldades lihtsamaid riigiüleseid kontrole, aitas see tõhusamalt tuvastada võimalikke pettusjuhtumeid. Sellel võis olla ka hoiatav mõju, mis suurendas maksukuulekust ning aitas vältida maksupettusi, maksudest kõrvalehoidmist ja agressiivset maksuplaneerimist. Kuigi põhjuslikku seost on raske kindlaks teha, näitas hindamisuuring, et mitmetest maksupettuste, maksudest kõrvalehoidmise ja agressiivse maksuplaneerimise põhinäitajatest ilmneb, et programmi kestuse jooksul on olukord paranenud.

Välishindaja hinnatud tõendid näitasid, et ühismeetmed ja koolitus soodustasid maksuhaldurite koostööd ja andsid pooltele võimaluse vahetada mõtteid, kui tehti kindlaks konkreetne vajadus. Need aitasid luua osalevate maksuhaldurite võrgustikke (sealhulgas programmi ürituste väliseid

mitteametlikke võrgustikke), mis võimaldavad edasist koordineerimist ja teadmiste jagamist, edendavad vastastikust õppimist ja viivad mõnel juhul riikidevahelise koostööni maksureformide rakendamisel. Programmiga võimaldatav teabe jagamine ja teadmussiire on aidanud kaasa õigusaktide paremale ja ühtsemale mõistmisele ning seega nende sidusamale rakendamisele. Teisisõnu annab Fiscalise programm raamistiku, mille alusel arendada koostööd (ühismeetmeid) osalevate ametiasutustega, kel on paljudel juhtudel kandev roll ühismeetme eri aspektide korraldamise eest.

Tõhususe seisukohast ning hoolimata raskustest kasu rahalisel mõõtmisel ja põhjusliku seose kindlakstegemisel peeti programmi „Fiscalis 2020“ ja selle komponentidesse investeeritud vahendeid saavutatud tulemusi arvesse võttes heaks investeeringuks. Teisisõnu jõuti hindamise käigus järeldusele, et programmiga on loodud ELi ja liikmesriikide maksuhalduritele väärtust mõistlike kuludega. Programm „Fiscalis 2020“ oli kooskõlas komisjoni üldiste poliitiliste eesmärkidega, eelkõige strateegiaga „Euroopa 2020“. See on paindlikult kohandatud muutuvate prioriteetide ja uute õigusaktidega ning täidab oma rolli rahastamisprogrammina, mis toetab ELi maksuõiguse rakendamist.

Hinnangus leiti, et programm „Fiscalis“ on tõenäoliselt jätkuvalt asjakohane vahend ELi tasandil, et saavutada eesmärgid: toetada ELi maksualaste õigusaktide rakendamist ning maksupettuste, maksudest kõrvalehoidmise ja agressiivse maksuplaneerimise vastast võitlust maailmas, mis muu hulgas muutub tingituna vananemisest, digiüleminekust ja üleilmastumisest ning loob seega väljakutseid maksusüsteemidele ja -halduritele. Fiscalise programm on endiselt asjakohane vahend, mille abil rahastada maksustamise valdkonna IT-taristu ja -süsteemide arendamist, rakendamist ja toimimist, kasutades ära mastaabisäästu. Need süsteemid on ressursimahukad ning kõigil riikidel oleks raske saavutada sama ulatus ja tase, mida pakutakse ELi programmiga. Fiscalis on osutunud kasulikuks ka seetõttu, et võimaldab riikidevahelist koordineerimist ja vastastikust õppimist. IT-süsteemidel, ühismeetmetel ja koolitustegevusel on programmi eesmärkide saavutamisel üksteist täiendav roll. Fiscalise programmi komponendid tugevdavad üksteist vastastikku. Hindamine näitas peamiste sidusrühmade seas laialdast üksmeelt, et programm „Fiscalis 2020“ on vajalik, asjakohane ja vastab peamiste osalejate vajadustele. Seepärast on programmi ülesehitust peetud eesmärgipäraseks ja see tuleks säilitada.

Hindamise käigus osutati siiski ka mõningatele valdkondadele, kus oleks võimalik teha parandusi. Tulemused näitavad, et uuringus hinnatud IT-süsteemid toovad kulusid üles kaaluvat kasu, mis on seotud lihtsustamise, võimalike pettuste avastamise ja maksuõiguse järgimisega. Tõendid kulude ja kasu kohta ei ole siiski piisavad ning komisjonil ja liikmesriikidel võiks olla kasulik uurida võimalusi tehtud investeeringute kulude ja tasuvuse paremaks mõõtmiseks. Põhjalikumad andmed kulude (IT-süsteemidesse tehtud investeeringud) ja kasu (kogutav maksutulu, lihtsustamine) kohta võiksid aidata kaasa edasisele prioriseerimisele ja otsuste tegemisele. Samuti tuleks märkida, et enamik Fiscalise programmi IT-valdkonna kuludest seisneb peamiselt 27 heterogeense riikliku IT-süsteemi ühendamises sõnumite vahetamise kaudu,

selle asemel et töötada välja andmete jagamisel põhinevad kesksed lahendused. See süsteemi arhitektuuri käsitlev otsus järgib vastavate maksualaste Euroopa infosüsteemide kokkulepitud õiguslikku alust. See võib aga tuua kaasa suuremad kulud ELi tasandil, piirates samal ajal andmetöötluse suutlikkust, mis võib mõjutada kulude ja tulude suhet.

Lisaks leiti hindamisaruannetes, et ELi-välised riigid peaksid saama osaleda laiemates tegevustes, kuna need on väga olulised ja asjakohased, mis muudaks nende finantsinvesteeringud veelgi väärtuslikumaks. Komisjoni talitused on juba astunud samme selle küsimuse lahendamiseks uues programmis „Fiscalis 2021–2027“, tagades, et kutsed saadetakse ELi-välistele osalevatele riikidele, kui ei ole põhjendatud teisiti.

Kuigi programmi „Fiscalis 2020“ peeti ELi prioriteetidega kooskõlas olevaks ning leiti, et see täiendab asjakohaselt muid rahastamisprogramme, nagu „Toll 2020“ ja struktuurireformi tugiprogramm (praegune tehnilise toe instrument), on veelgi võimalik parandada koostoimet programmiga „Herakles III“. Komisjonisisest kooskõlastamist peeti heaks, kuid hindamisel rõhutati, kui oluline on uurida edasi võimalusi, kuidas tegevust teiste talitustega paremini koordineerida, pidades silmas kiiresti muutuvat maailma.

Hindamine näitas ka, et jätkub töö vahehindamise soovitude rakendamiseks ja tulevikku silmas pidades. Pärast vahehindamist koostas komisjon 13 soovitude täitmiseks komisjonisisese tegevuskava 13 tegevusvaldkonnaga, mis sisaldas 48 allmeedet. 2022. aasta märtsis on suurem osa (75 %+ ) meetmetest lõpule viidud ja mitu meedet on pooleli. Järelevalve ja aruandlus ning teabevahetus on kaks peamist valdkonda, kus töö veel käib. Komisjon on sellest teadlik ja püüab nende küsimustega tegeleda programmi „Fiscalis 2021–2027“ või järgmise mitmeaastase finantsraamistiku rakendamise raames. Samuti püüab komisjon programmi pidevalt parandada ja kohandada seda vajadusel uute oludega lisaks hinnangus sisalduvatele soovitudele ja pidades eelkõige silmas tulevast vahehindamist.