



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 14. prosinca 2022.
(OR. en)

16066/22

FISC 265
ECOFIN 1339
CODEC 2027

POP RATNA BILJEŠKA

Od: Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine
DEPREZ

Datum primitka: 14. prosinca 2022.

Za: Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije

Br. dok. Kom.: COM(2022) 717 final

Predmet: IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o
završnoj evaluaciji programa Fiscalis 2020

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 717 final.

Priloženo: COM(2022) 717 final



Bruxelles, 14.12.2022.
COM(2022) 717 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o završnoj evaluaciji programa Fiscalis 2020

{SWD(2022) 406 final}

KONTEKST

Program Fiscalis 2020 uspostavljen je Uredbom (EU) br. 1286/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o donošenju akcijskog programa za „poboljšanje pravilnog funkcioniranja poreznih sustava na unutarnjem tržištu kroz poboljšanje suradnje između država sudionica, njihovih poreznih vlasti i njihovih dužnosnika”¹. Program se nastavlja na prethodne slične programe². Od 2014. do 2020. bio je jedan od glavnih alata za potporu dosljednoj provedbi prava Unije u području oporezivanja i borbe protiv poreznih prijevара, utaje poreza i agresivnog poreznog planiranja jer su se u okviru njega razmjenjivale informacije, podupirala se administrativna suradnja te su se jačali administrativni kapaciteti zemalja sudionica.

U skladu s člankom 17. Uredbe Komisija je uz pomoć neovisnih vanjskih ocjenjivača provela studiju za potporu završnoj evaluaciji programa, kao što je to učinila i za potrebu evaluacije u sredini programskog razdoblja³. Ovo se izvješće temelji na detaljnim rezultatima evaluacije, koji su predstavljeni u priloženom radnom dokumentu službi Komisije. Svrha završne evaluacije procijeniti je uspješnost programa od 2014. do 2020.⁴ i mjeru u kojoj će se ostvareni rezultati dugoročno održati. Evaluacija obuhvaća godine rada programa (2014.–2020.) i uključuje nalaze evaluacije u sredini programskog razdoblja provedene 2018. U završnoj evaluaciji procjenjuje se u kojoj su mjeri ti nalazi provedeni i u kojoj su mjeri donijeli poboljšanja. Evaluacijom su obuhvaćene sve zemlje sudionice, tj. države članice EU-a⁵, zemlje kandidatkinje (Albanija, Sjeverna Makedonija, Crna Gora, Srbija i Turska) te potencijalne kandidatkinje (Bosna i Hercegovina te Kosovo*). U evaluaciji se uzimaju u obzir sve financirane aktivnosti i aktivnosti upravljanja te svi relevantni dionici (nacionalne uprave, službe Komisije i gospodarski subjekti) iz svih zemalja sudionica.

Cilj ovog izvješća predstaviti je rezultate završne evaluacije: i. o djelotvornosti, tj. mjeri u kojoj je program ostvario svoju svrhu, ii. o učinkovitosti, tj. mjeri u kojoj je program ostvario svoju svrhu u odnosu na iskorištena sredstva, iii. o usklađenosti programa s općim politikama i prioritetima EU-a, iv. o dodanoj vrijednosti te intervencije na razini EU-a i načinu na koji je dovela do promjena te v. o relevantnosti programa.

¹ SL L 347, 20.12.2013., str. 25.

² Program Fiscalis 2020 temeljio se na prethodnim programima. Prvi program zvao se Mattheus-Tax, a pokrenut je u listopadu 1993. te je trajao do kraja prosinca 1995. Preimenovan je u Fiscalis, a u međuvremenu provedena su četiri programa pod tim imenom, uključujući program koji je ovdje ocijenjen: prvi program Fiscalis (1998.–2002.), drugi program Fiscalis (2003.–2007.), treći program Fiscalis (2008.–2013.) i četvrti program Fiscalis (2014.–2020.), tj. Fiscalis 2020, koji je ovdje ocijenjen. Uredbom (EU) 2021/847 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2021. o uspostavi Programa za suradnju u području oporezivanja „Fiscalis” od 2021. do 2027. stavljena je izvan snage Uredba (EU) br. 1286/2013.

³ [Evaluacija u sredini programskog razdoblja programa Fiscalis 2020 \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/evaluating-fiscalis-2020-program-in-the-middle-evaluation-report).

⁴ Nekoliko aktivnosti programa Fiscalis za 2020. nastavlja se 2021. jer je većina sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava produljena do 2021.

⁵ Ujedinjena Kraljevina povukla se iz Europske unije te postala treća zemlja 1. veljače 2020. Stoga se tijekom većeg dijela trajanja programa smatrala državom članicom EU-a koja sudjeluje u programu. Okvirom programa Fiscalis 2020 bilo je obuhvaćeno ukupno 35 zemalja: 27 država članica EU-a i Ujedinjena Kraljevina dok je bila država članica EU-a te sedam zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja.

1. DJELOTVORNOST: MJERA U KOJOJ JE PROGRAM OSTVARIO SVOJU SVRHU

Cilj je programa poduprijeti pravilno funkcioniranje poreznih sustava na unutarnjem tržištu osiguravanjem razmjene informacija, podupiranjem administrativne suradnje i jačanjem administrativnih kapaciteta zemalja sudionica, čime se može unaprijediti dosljedna provedba prava Unije u području oporezivanja i borbe protiv poreznih prijevара, utaje poreza te agresivnog poreznog planiranja.

Dokazi prikupljeni u okviru evaluacije potvrdili su da je program Fiscalis 2020 bio **ključan instrument** za postizanje takvih ciljeva. Program je bio posebno važan za: a) **razvoj i funkcioniranje europskih informacijskih sustava (EIS) koji omogućuju zajedničku/usklađenu osnovu za automatsku i sigurnu razmjenu informacija, standardizaciju te pojednostavnjenje postupaka**, b) provedbu velikog broja zajedničkih aktivnosti koje su stvorile **kolaborativno okruženje u kojem tijela surađuju, razmjenjuju znanje te utvrđuju uspješnu praksu** kad je riječ o administrativnim postupcima i smjernicama, pravu Unije te informatičkim sustavima i c) **osposobljavanje kojim se poboljšavaju vještine i kompetencije osoblja te administrativni kapaciteti**.

Program je tako doprinio **borbi protiv poreznih prijevара, utaje poreza i agresivnog poreznog planiranja** jer su informatička infrastruktura i sustavi financirani u okviru programa Fiscalis olakšali prikupljanje brojnih kvalitetnih informacija, koje su omogućile prekogranične provjere kojima su otkrivene potencijalne prijevarne transakcije, što je dovelo do zajedničkog djelovanja nadležnih tijela. Ispitanici su izjavili i da je automatska razmjena informacija u okviru EIS-a odvrćala od prijevarnog ponašanja i time doprinijela borbi protiv poreznih prijevара, utaje poreza i agresivnog poreznog planiranja. Zahvaljujući EIS-u ujedno su smanjeni troškovi usklađivanja te je povećana pravna sigurnost za gospodarske subjekte, što znači da se opća usklađenost poreznih obveznika povećala, a tijelima i gospodarskim subjektima za obavljanje svojih aktivnosti bilo je potrebno manje vremena i sredstava. Osim toga, oko 44 % svih podnesenih prijedloga za zajedničke aktivnosti bilo je povezano s borbom protiv poreznih prijevара, utaje poreza i agresivnog poreznog planiranja. Studije slućaja upućuju na to da je program Fiscalis posljedićno možda doprinio ostvarenju dodatnih poreznih prihoda.

Program je ujedno **potaknuo bolje i zajednićko razumijevanje poreznog prava EU-a** među poreznim tijelima i gospodarskim subjektima, što je doprinijelo **lakšoj i dosljednoj provedbi** tog prava. Zajednićke aktivnosti i moduli osposobljavanja izravno namijenjeni poboljšanju razumijevanja i provedbe poreznog prava Unije smatrali su se vrlo korisnima i postigli su željeni rezultat. Općenitije govoreći, zahvaljujući programu izgrađeno je povjerenje među dužnosnicima, a razmjene koje su se promicale u okviru programa nastavile su se i izvan okvira posebnih programskih aktivnosti. Program je općenito doprinio dobrom funkcioniranju poreznih sustava u EU-u.

Kad je rijeć o **sigurnoj razmjeni podataka** među nacionalnim poreznim upravama te s gospodarskim subjektima i drugim vladinim tijelima, vidljivo je da se **kolićina razmijenjenih podataka od 2014. stalno povećavala** te je 2019. dosegula 32,23 terabajta u usporedbi sa samo 4,3 terabajta 2014. EIS je državama ćlanicama pomogao da međusobno komuniciraju sigurno i učinkovito, tako da se **broj poruka koje uprave razmjenjuju putem razlićitih**

sustava koji se podupiru programom od 2014. znatno i kontinuirano povećavao⁶. Osim toga, **smanjilo se administrativno opterećenje za porezne uprave i poduzeća,** a poduzeća koja upotrebljavaju odgovarajući informatički sustav imala su **95 % niže troškove usklađivanja** od poduzeća koja takav sustav ne upotrebljavaju.

Od 2014. do 2020. provedeno je više od 1 500 **zajedničkih aktivnosti**, koje su obuhvaćale više od 3 500 događanja. Broj sudionika u zajedničkim aktivnostima programa Fiscalis 2020 stalno je bio visok, a u programu je ukupno sudjelovalo više od 30 000 sudionika. Službenici su odlazili u **radne posjete** kako bi stekli ili unaprijedili svoju stručnost ili znanje u području poreza. Osim toga, države članice razmjenjivale su znanje i iskustva u području poreza u okviru **projektnih skupina**, u kojima se među ostalim raspravljalo o EIS-u i radilo na njegovu razvoju i provedbi. Iako su se rjeđe organizirale, **radionice** su bile namijenjene poboljšanju postupaka poreznih uprava. **Aktivnosti za izgradnju kapaciteta** sastojale su se uglavnom od tehničke pomoći za nekoliko država članica. **Multilateralne kontrole i sudjelovanje u administrativnim istragama** primjeri su izravne administrativne suradnje poreznih tijela. Iako nisu bili toliko uobičajeni, postojali su radne skupine i seminari za posebne informatičke sustave ili razmjenu informacija o poreznom pravu EU-a.

Sudionici i voditelji zajedničkih aktivnosti smatrali su ih djelotvornima i korisnima. Ispitanici su naveli da su sve mjere bile korisne i da je njima potaknuto uzajamno učenje. Čak 93 % ispitanika složilo se da im je sudjelovanje u zajedničkim aktivnostima bilo dobra prilika da prošire mrežu službenika u inozemstvu s kojima kontaktiraju (i poboljšaju komunikaciju). Nadalje, 95 % **sudionika navelo je da je podijelilo svoja iskustva, a 77 % njih izjavilo je da su takve razmjene rezultirale promjenama/poboljšanjem radnih praksi njihovih uprava.** Treba napomenuti da je 2020. zbog pandemije bolesti COVID-19 stopa sudjelovanja zbog uvedenih ograničenja bila donekle smanjena sve dok nakon nekog vremena aktivnosti putem interneta nisu zamijenile fizičke aktivnosti.

Većina ispitanih koordinatora programa Fiscalis **osposobljavanje** je smatrala ključnim za jačanje administrativnih kapaciteta uprava. Komisija je nabavila 267 modula EU-a za e-učenje te organizirala 141 tečaj osposobljavanja radi stjecanja vještina i kompetencija za informatičke sustave. Sudionici su kvalitetu osposobljavanja ocijenili kao visoku (u prosjeku 72,7 bodova na ljestvici od 0 do 100). Slično tomu, udio poreznih službenika koji su smatrali da je osposobljavanje u području informacijskih tehnologija ispunilo njihova očekivanja ili da je bilo korisno dosljedno je veći od 90 %. Sve više poreznih službenika prolazi osposobljavanje jer se zajednički materijali EU-a koriste i u nacionalnim kontekstima. **U modulima e-učenja osposobljeno je oko 130 500 sudionika iz poreznih tijela i još gotovo milijun osoba iz poduzeća i javnosti.**

⁶ Na primjer, 14 000 poruka 2020. u odnosu na 12 800 poruka 2017. za sustave povezane s DAC-om 1, 29 700 poruka 2020. u odnosu na samo 4 600 u 2017. za sustave DAC2, 992 292 poruka 2020. u odnosu na 689 839 poruka 2017. za sustav MOSS.

Treba imati na umu da su i treće zemlje cijenile mogućnosti umrežavanja u okviru zajedničkih aktivnosti, ali su smatrale da te aktivnosti nisu u dovoljnoj mjeri ispunile njihove potrebe jer su usmjerene na države članice EU-a i EIS, kojem zemlje kandidatkinje nemaju pristup.

2. UČINKOVITOST: MJERA U KOJOJ JE PROGRAM OSTVARIO SVOJU SVRHU U ODNOSU NA KORIŠTENA SREDSTVA

Pri ocjenjivanju učinkovitosti u vanjskoj se studiji razmatralo u kojoj su mjeri programska sredstva postigla željene rezultate na najjeftiniji način. Pokušalo se procijeniti troškove i koristi te ih, gdje je to moguće, iskazati u novcu. Iako su troškovi dostupni, koristi je teže kvantificirati. Definicija koristi utvrđena je i u razgovorima održanima s dionicima programa.

Programu Fiscalis 2020 dodijeljen je proračun od približno 222 milijuna EUR za razdoblje od 2014. do 2020. **Otprilike 75 % proračuna potrošeno je na razvoj, održavanje i upravljanje EIS-om u svrhu oporezivanja (168 milijuna EUR).** Osim toga, države članice snosile su i troškove nabave, razvoja, ugradnje, održavanja i svakodnevnog rada nacionalnih komponenti EIS-a. Drugi dionici (npr. poduzeća, financijske institucije) mogu neizravno snositi troškove za te sustave. Očito je da su za tu zajedničku informatičku infrastrukturu i sustave potrebna znatna sredstva. Međutim, u svakodnevnom radu poreznih uprava oni su nezamjenjivi te donose niz prednosti u svim područjima poreznih aktivnosti. Studije slučaja provedene u okviru ove evaluacije pokazale su konkretne primjere koristi koje premašuju troškove za određene sustave. EIS je standardizirao i pojednostavnio postupke te smanjio administrativno opterećenje za tijela i poduzeća, smanjio troškove usklađivanja za poduzeća te pomogao u otkrivanju mogućih prijevarnih transakcija. Razvojem i upravljanjem zajedničkim komponentama EIS-a program na razini EU-a doveo je do znatne ekonomije razmjera, osigurao interoperabilnost te izbjegao udvostručavanje rada država članica. Kao rezultat toga EIS je omogućio sigurnu razmjenu informacija, pružio potporu administrativnoj suradnji i administrativnim kapacitetima, olakšao učinkovitiju provedbu i dosljedniju primjenu prava Unije o oporezivanju i borbi protiv poreznih prijevara, utaje poreza te agresivnog poreznog planiranja. U okviru evaluacije njihova je učinkovitost općenito ocijenjena kao pozitivna.

Programom Fiscalis 2020 pružena je financijska potpora velikom broju zajedničkih aktivnosti, koja je iznosila oko 33 milijuna EUR (15 % ukupnog financiranja programa). Na temelju rezultata anketa u evaluaciji je zaključeno da su zajedničke aktivnosti općenito znatno doprinijele ciljevima programa. Zajedničke aktivnosti uključivale su seminare, radionice, projektne skupine, bilateralne ili multilateralne kontrole, druge aktivnosti administrativne suradnje, radne posjete, prisutnost u službenim prostorijama i sudjelovanje u upravnim istražnim radnjama te stručne timove. Kako je navedeno, ukupno je bilo više od 30 000 sudionika. Uz iznimku timova stručnjaka, radi potpune uključenosti zemalja sudionica omogućen je stopostotni povrat prihvatljivih troškova putovanja i smještaja, troškova povezanih s organizacijom događanja te dnevnica kad je to bilo potrebno

da bi se u potpunosti ostvarili ciljevi programa Fiscalis 2020⁷. Prosječni trošak po sudioniku po aktivnosti za sve vrste zajedničkih aktivnosti (uz iznimku stručnih timova) bio je relativno stabilan tijekom cijelog razdoblja, uz blago ukupno smanjenje u posljednjih nekoliko godina, što bi moglo upućivati na poboljšanje učinkovitosti. Rezultati redovitog istraživanja (anketa) u okviru programa Fiscalis bili su pretežno pozitivni, što upućuje na to da su aktivnosti bile vrlo korisne za one koji su bili uključeni u program. Većina poreznih tijela složila se da koristi premašuju troškove. Pri razmatranju troškova u odnosu na ostvarene rezultate ulaganja u zajedničke aktivnosti smatrala su se korisnima i isplativima. Troškovi sudjelovanja u timovima stručnjaka nisu bili u potpunosti nadoknađivi u okviru programa Fiscalis 2020 (putni troškovi i troškovi boravka u potpunosti su nadoknađeni, dok je samo 50 % troškova osoblja bilo pokriveno). Ipak, ti stručni timovi bili su ključni za razvoj nekih informatičkih sustava programa Fiscalis, koji bez njih možda ne bi postojali. Oni državama članicama omogućuju da udruže sredstva i stručno znanje umjesto da djeluju zasebno, stoga su bili prilično troškovno učinkoviti. Općenito, zajedničke aktivnosti unaprijedile su administrativnu suradnju i kapacitete, kao i profesionalne odnose među sudionicima. Doprinijele su razmjeni iskustava i utvrđivanju najbolje prakse za administrativne postupke te su poduprle učinkovitu provedbu poreznog zakonodavstva EU-a i povećanu usklađenost.

Otprilike 6,9 milijuna EUR izdvojeno je za zajedničko osposobljavanje u području poreza. Većina proračuna za osposobljavanje u okviru programa Fiscalis 2020 (4,7 milijuna EUR) dodijeljena je modulima e-učenja. Tim modulima osposobljeno je oko 130 470 sudionika iz poreznih tijela te 941 938 dodatnih osoba iz poduzeća i javnosti. Stoga trošak modula osposobljavanja iznosi 4,9 EUR po osposobljenoj osobi, što je vrlo malo. Porezna tijela opisala su e-učenje kao korisno i učinkovito u povećanju njihovih kapaciteta te korisno za druge dionike. Smatra se da su druge aktivnosti osposobljavanja programa Fiscalis koje se odvijaju u okviru projektnih skupina ili aktivnosti izgradnje kapaciteta (posebice osposobljavanja u području informacijskih tehnologija) povećale administrativne kapacitete i olakšale koordinaciju i suradnju poreznih tijela.

Na temelju evaluacije u sredini programskog razdoblja nastojalo se smanjiti administrativne troškove povezane s pokretanjem zajedničkih aktivnosti, sudjelovanjem i dostavljanjem povratnih informacija te optimizirati postupke i sredstva za zajedničke aktivnosti kako bi radno opterećenje ostalo savladivo; u drugoj polovici programa Fiscalis 2020 ta su se nastojanja pokazala uspješnima jer nijedna zemlja sudionica opterećenje nije smatrala previsokim u odnosu na koristi. Treba imati na umu da je nekoliko nadležnih tijela trećih zemalja navelo da su im troškovi relativno visoki s obzirom na to u kojoj mjeri mogu sudjelovati. Ta tijela smatraju da bi imala veće koristi kad bi mogla pristupiti većem broju aspekata tih aktivnosti.

⁷ Financiranje se odnosi na suradnički aspekt zajedničkih aktivnosti, tj. omogućuje se poduzimanje određene aktivnosti ako je ona u nadležnosti programa, ali su u mnogim slučajevima za njezinu organizaciju u velikoj mjeri ili u potpunosti odgovorna nacionalna tijela. Komisija može djelovati kao pokretač ili sudjelovati u, primjerice, projektnim skupinama, radionicama i seminarima programa Fiscalis, ali u multilateralnim kontrolama ne sudjeluje u skladu s odredbama relevantne pravne osnove za te kontrole.

3. USKLAĐENOST: USKLAĐENOST PROGRAMA S OPĆIM POLITIKAMA I PRIORITETIMA EU-A

U evaluaciji analizirano je u kojoj je mjeri program Fiscalis 2020 bio usklađen s općim politikama EU-a i drugim programima financiranja EU-a. Završna evaluacija potvrdila je zaključke evaluacije u sredini programskog razdoblja programa Fiscalis 2020, tj. da su **aktivnosti programa dosljedne i usklađene s općim strateškim prioritetima Komisije**. Čini se da postoji i **usklađenost između programa Fiscalis 2020 i drugih sličnih instrumenata**.

Ciljevi programa Fiscalis 2020 jasno su usklađeni s Komisijinim prioritetom „**gospodarstvo u interesu građana**”, čiji je cilj „[...] suzbijanje zlouporabe poreza, osiguravanje održivih prihoda i podupiranje boljeg poslovnog okruženja na jedinstvenom tržištu”. Nadalje, aktivnosti financirane u okviru programa Fiscalis 2020 usklađene su s Komisijinim prioritetom „**Europa spremna za digitalno doba**”, u okviru kojeg Komisija nastoji modernizirati javne uprave. U okviru programa Fiscalis financirani su razvoj, poboljšanje i provedba informatičke infrastrukture i sustava koji mogu poboljšati administrativne kapacitete poreznih tijela zemalja sudionica. Komisija je nedavno objavila **paket mjera za pravedno i jednostavno oporezivanje** za 2020., koji sadržava 25 inicijativa u području oporezivanja za potporu gospodarskom oporavku i prelasku na zeleno i digitalno gospodarstvo⁸. Sljednik programa Fiscalis moći će podupirati takve inicijative.

U evaluaciji je utvrđeno da je **program podupirao druge programe EU-a i da je od njih imao koristi**. Postoje komplementarnosti i sinergije između programa Fiscalis 2020 i **programa Carina 2020**. Budući da je Komisija tim dvama sustavima upravljala zajedno, došlo je do povećanja učinkovitosti. Nekoliko operativnih značajki sufinancira se iz oba programa te je dostupno i carinskim i poreznim upravama, primjerice ključni sustavi informatičke infrastrukture kao što je CCN ili zajednički materijali za osposobljavanje. Na taj se način mogu istražiti ekonomija razmjera i kompatibilnost sustava, a carinske i porezne uprave mogu bolje razmjenjivati informacije i znanje. Program Fiscalis 2020 ujedno je bio komplementaran s **Programom potpore strukturnim reformama (SRSP) za razdoblje 2017. – 2020.** i između njih postojale su sinergije. Na primjer, problemi koji su uočeni tijekom zajedničkih aktivnosti mogli su dobiti prilagođenu tehničku potporu u okviru SRSP-a. Komplementarnosti postoje i između programa Fiscalis 2020 i **programa „Hercule III”**, kojim upravlja Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF), bez preklapanja. Međutim, iako su komplementarni, aktivna suradnja ili potraga za sinergijama između tih dvaju programa čini se ograničenom.

Program Fiscalis također **ima ulogu u programima za zemlje kandidatkinje i potencijalne zemlje kandidatkinje, kao što je TAIEX, te je s njima usklađen**. U zajedničkim aktivnostima i osposobljavanju u okviru programa Fiscalis 2020 sudjelovalo je sedam trećih zemalja; to je bila prilika za razmjenu znanja i najbolje prakse s državama članicama EU-a.

⁸ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću Akcijski plan za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka:

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

Te su treće zemlje zatim provele reforme, što je bilo korisno za njihov postupak pristupanja te je pomoglo u izgradnji povjerenja i dobre volje među zemljama. Ispitanici iz zemalja kandidatkinja istaknuli su prednosti pristupa obama instrumentima jer su Fiscalis smatrali fleksibilnijim programom kojim se ostvaruju kratkoročni ishodi, dok je TAIEX trećim zemljama pomogao da provedu dugoročnije reforme.

Kako bi različiti programi EU-a bili usklađeni, primijenjeno je nekoliko mehanizama, uključujući sastanke i savjetovanja među službama, sudjelovanje promatrača iz različitih službi Komisije na sastancima ili aktivnostima projektnih skupina, razmjenu programâ rada ili procjenu prijedlogâ projekta koju su provodili službenici iz različitih službi Komisije. Unatoč uočenim pozitivnim rezultatima u evaluaciji je utvrđeno da ima prostora za poboljšanje komplementarnosti i sinergija u određenim područjima, kao što je slučaj sa sljednikom programa „Hercule III”.

4. DODANA VRIJEDNOST PROGRAMA ZA EU

Za provedbu prava Unije u području oporezivanja nadležne su države članice. Mjerama potpore, kao što su one predviđene programom Fiscalis 2020, može se doprinijeti usklađenijoj i dosljednijoj primjeni prava Unije na nacionalnoj razini.

Programom Fiscalis 2020 **osigurana je financijska održivost EIS-a, koji su ključni za dostupnost i razmjenu informacija**. Zahvaljujući informatičkoj infrastrukturi i sustavima usklađivanje je postalo jednostavnije i učinkovitije. Time su ostvareni **ekonomija razmjera, veća učinkovitost i dodatne razine sigurnosti**, a to je nacionalnim upravama (i gospodarskim subjektima) pomoglo da uštede na vremenu i sredstvima, osobito u zemljama sudionicama s manjim poreznim upravama i manjim sredstvima. Interoperabilnost i međusobna povezanost središnje informatičke infrastrukture i sustava te njihove simbiotske značajke predstavljaju dodanu vrijednost EU-a. Osim toga, razvoj EIS-a pomogao je nacionalnim poreznim upravama da moderniziraju i digitaliziraju svoje unutarnje sustave i alate.

Zajedničkim djelovanjem ostvarena je znatna dodana vrijednost EU-a jer su uprave dobile **izvršne mogućnosti za suradnju, komunikaciju i umrežavanje**. Među ostalim, na radionicama i seminarima te tijekom radnih posjeta zemlje sudionice objedinile su svoju stručnost i znanje, nacionalnim tijelima pomoglo se da bolje razumiju pravo Unije te su podržani razvoj i provedba informatičkih sustava. Oni su doprinijeli izgradnji povjerenja i neformalne suradnje nakon događanja te doveli do veće konvergencije pristupa i praksi. Na primjer, neke porezne reforme osmišljene su uz pomoć i savjete koordinatora iz drugih zemalja. Porezna tijela dosljedno su smatrala da se zajedničkim aktivnostima uspješno ostvaruju ciljevi te su navela da bi zbog ograničenih vlastitih sredstava (vrijeme i novac) za ulaganje u planiranje, organizaciju i provedbu takvih aktivnosti bez programa Fiscalis provela manje mjera.

Isto vrijedi i za aktivnosti osposobljavanja, posebice **module e-učenja**, zahvaljujući kojima službenici nacionalnih poreznih uprava imaju više znanja, zbog čega nacionalne uprave bolje razumiju porezno zakonodavstvo EU-a i s njim povezane postupke te ih provode na ujednačeniji način. Oni isto tako službenicima pomažu u radu s informatičkim sustavima.

Zahvaljujući njima poboljšani su kapacitet, djelotvornost i učinkovitost uprava. Moduli e-učenja financirani iz programa Fiscalis donijeli su vrijednost koja premašuje kontekst sudionika jer su se, primjerice, koristili i interno za podučavanje. Velik broj obučenih ljudi⁹ dokaz je da su se smatrali korisnima. Te aktivnosti i moduli osposobljavanja vjerojatno se ne bi razvili, ili barem ne u istoj mjeri i ne bi ih razvila sva nadležna tijela, da program Fiscalis nije bio pokrenut. Bili bi preskupi i manje rašireni. Osposobljavanje je pomoglo da se izradi povjerenje i stvori zajednička vizija.

Na temelju predstavljenih dokaza i opsega programskih aktivnosti može se zaključiti da EIS, zajedničke aktivnosti i osposobljavanja, koji su bili ključni za provedbu poreznog prava EU-a i borbu protiv poreznih prijevара, utaje poreza te agresivnog poreznog planiranja, ne bi bili provedeni u istim razmjerima i opsegu da nije bilo programa Fiscalis. Iako bi vjerojatno postojala, suradnja bi bila neujednačena, utemeljena na nestrukturiranim odnosima, kanalima koji bi oduzimali vrijeme i sporazumima o uzajamnosti. Bilo bi teško postići jednaku raznovrsnost tema i europsku dimenziju ili paneuropsko sudjelovanje u aktivnostima i osposobljavanju, koji su opaženi u okviru programa Fiscalis 2020. Iako bi možda postojala bilateralna ili multilateralna nastojanja, ona ne bi imala koristi od ekonomije razmjera koja je stvorena programom Fiscalis, a za provedbu i održavanje aktivnosti nacionalnih tijela bilo bi potrebno više sredstava i vremena. Kad je riječ o EIS-u, programom Fiscalis 2020 osigurani su kontinuirani razvoj i održavanje te informatičke infrastrukture i sustava. Bez tog programa oni bi mogli zastarjeti ili bi se mogli ukinuti zbog nedostatka sredstava u odnosu na visoke troškove. Izgubila bi se ekonomija razmjera, a ukupni troškovi ne bi bili smanjeni.

Program Fiscalis 2020 ostvario je opipljive rezultate zahvaljujući međusobno povezanim sustavima i dosljednoj razmjeni informacija, a putem velikog broja zajedničkih aktivnosti pomogao je službenicima u poreznim upravama da stječu dodatne vještine i razmjenjuju iskustva. Mnogi rezultati programa mogli bi izbljedjeti ako se aktivnosti u srednjoročnom razdoblju ukinu, barem u usporedbi s trenutačnim razmjerima i opsegom, a postojeće mreže među poreznim upravama izgrađene tijekom godina mogle bi oslabjeti. Zbog toga bi provedba prava Unije bila manje usklađena, a gospodarski subjekti imali bi više prostora da nedostatak prekogranične suradnje koriste za izbjegavanje poreza ili počinjenje prijevара. Problem poreznih prijevара doista se ne može riješiti ako države članice ne razmišljaju izvan granica svojih administrativnih područja ili intenzivno ne surađuju s drugim državama članicama.

S obzirom na sve veću digitalizaciju, globalizaciju i kretanje radnika provedba poreznog prava EU-a te borba protiv prijevара, izbjegavanja plaćanja poreza i agresivnog poreznog planiranja bit će sve važnija, stoga će se i dodana vrijednost programa vjerojatno i dalje povećavati.

5. RELEVANTNOST PROGRAMA

Globalizacija i digitalizacija zajedno stvaraju nove mogućnosti i izazove za sposobnost poreznih sustava da prikupljaju porezne prihode. Pojavljuju se novi načini rada (hibridni rad i

⁹ Podaci o e-učenju Glavne uprave TAXUD.

rad na daljinu) i poslovanja (bez fizičke prisutnosti), koji nisu u potpunosti usklađeni s načinom na koji se porezni sustavi još uvijek organizirani i načinom na koji porezna tijela provode svoje aktivnosti. Osim toga, ako porezne uprave i sustavi ne budu držali korak s promjenama, povećava se rizik i potencijal za izbjegavanje plaćanja ili utaju poreza.

Kako bi se odgovorilo na te probleme, u razdoblju od 2014. do 2020. već je donesen niz izmjena poreznog zakonodavstva, a aktivnosti u okviru programa Fiscalis 2020 bile su vrlo korisne za provedbu tih inicijativa. Na primjer, izmjene pravila o PDV-u iz 2015. u pogledu mjesta isporuke bile su popraćene uvođenjem takozvanog sustava MOSS (mini sustav za pružanje usluga na jednom mjestu) kako bi se olakšala prekogranična trgovina digitalnim uslugama. Direktive o administrativnoj suradnji donesene su kako bi se olakšala automatska razmjena informacija među poreznim upravama te kako bi porezni obveznici (pojedinci ili subjekti) koji ostvaruju prihod u prekograničnim aktivnostima porez plaćali na pravednoj osnovi. Pripremni rad za uvođenje informatičke potpore provedbi Direktive o elektroničkoj trgovini obavljen je, a potpora se počela pružati 1. srpnja 2021.

Taj trend neće nestati, a nadležna tijela i gospodarski subjekti morat će držati korak sa svijetom u kojem digitalizacija i globalizacija nezaustavljivo napreduju. To znači da je potrebno ojačati suradnju među poreznim upravama i administrativne kapacitete nacionalnih tijela, a time i **relevantnost programa za potporu državama članicama u digitalizaciji i modernizaciji postupaka**. S obzirom na dosadašnji uspjeh smatra se da će budući programi Fiscalis i dalje biti važni za olakšavanje razmjene informacija, suradnje i koordinacije među državama članicama putem informatičkih sustava, zajedničkih aktivnosti i osposobljavanja te da će kao takvi doprinositi djelotvornom i učinkovitom funkcioniranju unutarnjeg tržišta u tom kontekstu.

Kad je riječ o relevantnosti, u evaluaciji su razmotrene potrebe nacionalnih poreznih uprava i gospodarskih subjekata. Završna evaluacija pokazala je da je **program i dalje relevantan i nužan**. Naime, zaključeno je da je program Fiscalis 2020 **vrlo važan za svladavanje glavnih izazova s kojima se suočavaju porezne uprave i ispunjavanje njihovih potreba**. Informatička infrastruktura i sustavi smatraju su se posebno važnima za svakodnevni rad poreznih službenika jer su to glavne komunikacijske platforme putem kojih države članice mogu razmjenjivati relevantne podatke za borbu protiv poreznih prijevара i utaje poreza te provoditi pravo Unije. Time se pak potiče uzajamna pomoć i koordinacija. Osposobljavanje i zajedničke aktivnosti, kao što su širenje znanja i umrežavanje, također se smatraju bitnima za jačanje administrativnih kapaciteta. U okviru programa Fiscalis razmjenjuju se informacije, primjeri dobre prakse i smjernice, čime se podupiru donošenje politika te ravnopravnija i predvidljivija primjena prava Unije te borba protiv poreznih prijevара, utaje poreza i agresivnog poreznog planiranja. Jednaki uvjeti i pošteno tržišno natjecanje ključni su kako bi **gospodarski subjekti** mogli obavljati svoje aktivnosti. Štoviše, prekomjerno administrativno opterećenje i troškovi izvršenja poreznih obveza neka poduzeća mogu spriječiti u obavljanju gospodarskih djelatnosti, posebice prekograničnih. Informatički sustavi programa Fiscalis smatraju se posebno važnima za gospodarske subjekte jer pojednostavnjuju ispunjavanje obveza tako što informacije čine lako dostupnima ili, primjerice, tako što smanjuju administrativno opterećenje (i povećavaju poreznu disciplinu) poduzeća koja pružaju telekomunikacijske usluge, usluge emitiranja i elektroničke usluge, koja sad ne moraju podnositi prijavu PDV-a u svakoj zemlji u kojoj pružaju usluge.

Neka porezna tijela predložila su da bi se putem programa Fiscalis moglo poduprijeti stvaranje baze podataka o zakonodavnim promjenama u državama članicama u području oporezivanja koja bi sadržavala nadolazeće promjene koje utječu na oporezivanje, primjerice virtualne valute. Koordinatori programa Fiscalis u zemljama kandidatkinjama istaknuli su da te zemlje ne mogu u potpunosti ostvariti korist od aktivnosti koje se financiraju iz programa jer je on usmjeren na EU. Dodatan je problem i to što te zemlje nemaju pristup svim informatičkim sustavima, što utječe na njihovu sposobnost sudjelovanja u povezanim komponentama osposobljavanja.

6. ZAKLJUČCI I STEČENA ISKUSTVA

Evaluacija je pokazala da je program bio djelotvoran u postizanju ciljeva omogućivanja sigurne razmjene informacija, potpore administrativnoj suradnji te jačanja administrativnih kapaciteta zemalja sudionica. Time je ujedno podržana provedba poreznog zakonodavstva EU-a za borbu protiv poreznih prijevара, utaje poreza i agresivnog poreznog planiranja.

Program Fiscalis 2020 doprinio je jačanju prekogranične suradnje i administrativnih kapaciteta poreznih tijela razvojem i održavanjem informatičke infrastrukture i sustava EU-a te organizacijom zajedničkih aktivnosti i osposobljavanja. Doprinio je i usklađivanju pristupa i pojednostavnjivanju postupaka, što je smanjilo administrativno opterećenje i troškove usklađivanja za porezne obveznike.

Program Fiscalis doprinio je razvoju i održavanju informatičke infrastrukture i sustava, a time su poboljšane dostupne informacije i osigurana je njihova razmjena. Zamjena ručnih provjera, primjena naprednih analiza podataka i olakšavanje provjera među državama članicama omogućili su učinkovitije utvrđivanje potencijalnih slučajeva prijevара. Program je možda imao i odvrćajući učinak u smislu povećanja usklađenosti i sprečavanja poreznih prijevара, utaja poreza i agresivnog poreznog planiranja. Iako je teško utvrditi uzročnost, evaluacijska studija pokazala je da se nekoliko ključnih pokazatelja koji se odnose na porezne prijevара, utaje poreza i agresivno porezno planiranje poboljšalo za vrijeme provedbe programa.

Dokazi koje je procijenio vanjski ocjenjivač pokazali su da je zajedničkim aktivnostima i osposobljavanjem potaknuta suradnja poreznih tijela, a partnerima je omogućeno da razmjenjuju mišljenja i ideje kad se pokaže konkretna potreba. U okviru tih aktivnosti uspostavljene su mreže uključenih poreznih tijela (uključujući neformalne mreže izvan programskih događanja), što je omogućilo daljnju koordinaciju i razmjenu znanja te poticalo uzajamno učenje, a u nekim slučajevima rezultiralo i međudržavnom suradnjom u provedbi poreznih reformi. Razmjena informacija i prijenos znanja omogućeni programom doprinijeli su boljem i ujednačenijem razumijevanju zakonodavstva, a time i njegovoj dosljednijoj provedbi. Drugim riječima, program Fiscalis okvir je za razvoj aktivnosti suradnje (zajedničke aktivnosti), pri čemu su uključena tijela često sama uvelike odgovorna za organizaciju različitih aspekata određene aktivnosti.

Kad je riječ o učinkovitosti, iako nije lako novčano iskazati koristi i utvrditi uzročno-posljedične veze, sredstva uložena u program Fiscalis 2020 i njegove komponente ocijenjena su isplativima s obzirom na postignute rezultate. Drugim riječima, evaluacija je potvrdila da je

program donio vrijednost za porezna tijela EU-a i nacionalna porezna tijela uz razuman trošak. Program Fiscalis 2020 bio je dosljedan i usklađen s općim političkim ciljevima Komisije, posebice sa strategijom Europa 2020. Fleksibilno se prilagođavao promjenjivim prioritetima i novom zakonodavstvu te je ispunio svoju ulogu programa kojim se podupire provedba prava Unije u području oporezivanja.

U evaluaciji je zaključeno da će program Fiscalis vjerojatno i dalje biti relevantan alat na razini EU-a za postizanje ciljeva podupiranja provedbe poreznog zakonodavstva EU-a i borbe protiv poreznih prijevара, utaje poreza i agresivnog poreznog planiranja u svijetu koji se mijenja, među ostalim, zbog starenja stanovništva, digitalizacije i globalizacije, te stoga predstavlja izazove za porezne sustave i uprave. Program Fiscalis i dalje je relevantan instrument za financiranje razvoja, provedbe i rada informatičke infrastrukture i sustava u području oporezivanja, pri čemu se nastoji iskoristiti moguća ekonomija razmjera. Za to su potrebni znatni resursi, a sve zemlje teško bi same mogle imati isti opseg i razmjere koji se ostvaruju u okviru programa EU-a. Program Fiscalis pokazao se korisnim i za koordinaciju i uzajamno učenje među zemljama. Informatički sustavi, zajedničke aktivnosti i osposobljavanja imaju komplementarnu ulogu u postizanju ciljeva programa Fiscalis. Sastavnice programa Fiscalis međusobno se osnažuju. Evaluacija je pokazala da se ključni dionici uvelike slažu da je program Fiscalis 2020 potreban i relevantan te da odgovara potrebama ključnih aktera. Stoga se smatra da je njegova koncepcija svrsishodna te da bi ga trebalo zadržati.

Međutim, u evaluaciji su istaknuta i neka područja u kojima su moguća poboljšanja. Nalazi upućuju na to da informatički sustavi ocijenjeni u studiji donose koristi u smislu pojednostavnjenja, mogućeg otkrivanja prijevara i usklađenosti s poreznim zakonodavstvom koje premašuju troškove. Ipak, nedovoljno je konkretnih dokaza o troškovima i koristima, stoga bi moglo biti korisno da Komisija i države članice razmotre kako bolje izmjeriti troškove i koristi provedenih ulaganja. Sveobuhvatniji podaci o troškovima (ulaganja u informatičke sustave) i koristima (prikupljeni prihodi od poreza, pojednostavnjenje) mogli bi se iskoristiti za daljnje određivanje prioriteta i donošenje odluka. Treba napomenuti i da se većina troškova programa Fiscalis u području informacijskih tehnologija uglavnom sastoji od međusobnog povezivanja 27 heterogenih nacionalnih informatičkih sustava razmjenom poruka umjesto razvoja središnjih rješenja koja se temelje na razmjeni podataka. Takva informatička arhitektura temelji se na dogovorenoj pravnoj osnovi odgovarajućih europskih informacijskih sustava oporezivanja. Međutim, to može dovesti do većih troškova na razini EU-a i ograničiti mogućnosti obrade podataka, što bi moglo utjecati na omjer troškova i koristi.

Nadalje, u evaluaciji se navodi da treće zemlje smatraju da bi trebale moći sudjelovati u širem skupu aktivnosti jer su vrlo relevantne i primjerene, čime bi njihova financijska ulaganja postala još isplativija. Službe Komisije u novom programu Fiscalis za razdoblje od 2021. do 2027. već su poduzele korake u tom pogledu te će se pozivnice slati trećim zemljama ako nema opravdanog razloga da se to ne učini.

Osim toga, iako je zaključeno da je program Fiscalis 2020 usklađen i dosljedan s prioritetima EU-a te na odgovarajući način komplementaran s drugim programima financiranja kao što su

Carina 2020 i Program potpore strukturnim reformama (sada Instrument za tehničku potporu), moguće je poboljšati sinergije s programom „Hercule III”. Koordinacija unutar Komisije ocijenjena je dobrom, ali je u evaluaciji naglašeno da treba i dalje tražiti načine za poboljšanje koordinacije s drugim službama s obzirom na svijet koji se brzo mijenja.

Evaluacija je također pokazala da se nastavlja rad na provedbi preporuka iz evaluacije u sredini programskog razdoblja te preporuka za budućnost. Nakon evaluacije u sredini programskog razdoblja Komisija je izradila interni akcijski plan s 13 područja djelovanja za provedbu 13 preporuka, uključujući 48 popratnih aktivnosti. Do ožujka 2022. dovršena je većina (više od 75 %) aktivnosti, a nekoliko ih je u tijeku. Konkretno, „praćenje i izvješćivanje” te „komunikacija” dva su glavna područja u kojima je rad još u tijeku. Komisija je toga svjesna te će rad u tim područjima nastojati dovršiti u okviru provedbe programa Fiscalis za razdoblje od 2021. do 2027. ili u okviru sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira. Komisija također nastoji kontinuirano poboljšavati program i prilagođavati ga novim okolnostima, prema potrebi i izvan preporuka uključenih u ovu evaluaciju, a posebno s obzirom na buduću evaluaciju u sredini programskog razdoblja.