



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2022. december 14.
(OR. en)

16066/22

FISC 265
ECOFIN 1339
CODEC 2027

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2022. december 14.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2022) 717 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK a Fiscalis 2020 program végső értékeléséről

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2022) 717 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2022) 717 final



Brüsszel, 2022.12.14.
COM(2022) 717 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a Fiscalis 2020 program végső értékeléséről

{SWD(2022) 406 final}

HÁTTÉR-INFORMÁCIÓK

A Fiscalis 2020 programot „*az adórendszerek belső piacon való szabályszerű működésének [...] a részt vevő országok, azok adóhatóságai és tisztviselői közötti együttműködés [fokozása révén történő] javítását*” célzó cselekvési program létrehozásáról szóló, 2013. december 11-i 1286/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hozta létre¹. A program korábbi hasonló programokra² épül. 2014 és 2020 között egyike volt az uniós adóügyi jogszabályok következetes végrehajtását, valamint az adócsalás, az adókikerülés és az agresszív adótervezés elleni küzdelmet támogató legfontosabb eszközöknek, mivel lehetővé tette az információcserét, elősegítette a közigazgatási együttműködést, valamint növelte a részt vevő országok közigazgatási kapacitását.

A rendelet 17. cikkével összhangban a Bizottság független külső értékelők segítségével tanulmányt végzett a program végső értékelésének alátámasztására, ahogyan azt a félidős értékelés esetében is tette³. Az értékelés részletes eredményeit – melyek e jelentés alapjául szolgálnak – a jelentést kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum mutatja be. A végső értékelés célja a program 2014 és 2020 közötti teljesítményének felmérése⁴, valamint annak vizsgálata, milyen mértékben maradnak fenn hosszú távon az elért eredmények. Az értékelés hatóköre a program működési időszakának éveire (2014–2020) terjed ki, és magában foglalja a 2018-ban elvégzett félidős értékelés ténymegállapításait. A végső értékelés felméri, milyen mértékben kerültek végrehajtásra ezek a ténymegállapítások, és mekkora javulást eredményeztek. Az értékelés kiterjedt minden részt vevő országra, azaz az uniós tagállamokra⁵, a tagjelölt országokra (Albánia, Észak-Macedónia, Montenegró, Szerbia és Törökország), valamint a potenciális tagjelölt országokra (Bosznia-Hercegovina és Koszovó*). Az értékelés a finanszírozott és az irányítási tevékenységek teljes körét, valamint valamennyi részt vevő ország minden releváns érdekelt felét (nemzeti közigazgatási szervek, bizottsági szolgálatok és gazdasági szereplők) figyelembe veszi.

¹ HL L 347., 2013.12.20., 25. o.

² A Fiscalis 2020 program elődprogramokon alapul. Az első ilyen elődprogram az 1993 októberében elindított és 1995. december végéig tartó Mattheus-adóprogram volt. Azóta az új Fiscalis néven az itt értékelt programmal együtt már négy programra sor került – ezek a következők voltak: az első Fiscalis program (1998–2002); a második Fiscalis program (2003–2007); a harmadik Fiscalis program (2008–2013), valamint az itt értékelt negyedik Fiscalis program (2014–2020) avagy Fiscalis 2020 program. Az adóügyi együttműködést szolgáló „Fiscalis” programot a 2021–2027-es időszakra létrehozó, 2021. május 20-i (EU) 2021/847 európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezte az 1286/2013/EU rendeletet.

³ [A Fiscalis 2020 félidős értékelését tartalmazó bizottsági szolgálati munkadokumentum \(europa.eu\)](#).

⁴ A 2020-as Fiscalis program számos tevékenysége 2021-ben is folytatódik, mivel a legtöbb támogatási megállapodást meghosszabbították 2021-ig.

⁵ Az Egyesült Királyság kilépett az Európai Unióból, és 2020. február 1-jétől harmadik országnak tekintendő. Ezért a program időtartamának nagy része alatt részt vevő uniós országnak minősült. Összesen 35 ország tartozott a Fiscalis 2020 keretébe: a 27 uniós tagállam és az Egyesült Királyság – addig, amíg uniós tagállam volt –, valamint a 7 tagjelölt és potenciális tagjelölt ország.

E jelentés célja bemutatni a végső értékelés megállapításait a következőkkel kapcsolatban: i. eredményesség, avagy milyen mértékben érte el a program a célját; ii. hatékonyság, avagy a felhasznált erőforrásokhoz viszonyítva milyen mértékben érte el a program a célját; iii. a program összhangja az átfogóbb uniós szakpolitikákkal és prioritásokkal; iv. az uniós szintű beavatkozás hozzáadott értéke, valamint az, hogy ez milyen változást idézett elő; továbbá v. a program relevanciája.

1. EREDMÉNYESSÉG: MILYEN MÉRTÉKBEN ÉRTE EL A PROGRAM A CÉLJÁT?

A program célja a belső piacon található adórendszerek megfelelő működésének támogatása az információcsere biztosítása, a közigazgatási együttműködés elősegítése, valamint a részt vevő országok közigazgatási kapacitásának a növelése révén, ami pedig támogatja az uniós adóügyi jogszabályok következetes végrehajtását, valamint az adócsalás, az adókikerülés és az agresszív adótervezés elleni küzdelmet.

Az értékelés során összegyűjtött bizonyítékok megerősítették, hogy a Fiscalis 2020 program **kulcsfontosságú eszköz** volt e célok elérésének támogatásában. A program nélkülözhetetlennek minősült a következők tekintetében: a) az **európai információs rendszerek (EIS) kifejlesztése és működése, amely rendszereknek köszönhetően létrejött az automatikus és biztonságos információcserének, valamint az eljárások szabványosításának és leegyszerűsítésének a közös/harmonizált alapja**; b) az együttes fellépések széles körének biztosításával **egy olyan együttműködő környezet létrehozása, amelyben a hatóságok együtt dolgoztak, tudást osztottak meg egymással, és bevált gyakorlatokat azonosítottak be** a közigazgatási eljárások és iránymutatások, valamint az uniós jog és az informatikai rendszerek terén; továbbá c) **képzések biztosítása, amelyek fejlesztették a személyzet készségeit és kompetenciáit, valamint a közigazgatási kapacitásokat.**

Ezzel a program hozzájárult **az adócsalás, az adókijátszás és az agresszív adótervezés elleni küzdelemhez**, mivel a Fiscalis keretében finanszírozott informatikai infrastruktúra és informatikai rendszerek által biztosított információk minősége és köre lehetővé tette a határokon átnyúló ellenőrzések elvégzését, amelyek feltárták a potenciális csalárd ügyleteket, és a hatóságok együttes fellépését eredményezték. A válaszadók azt is kifejtették, hogy az EIS által lehetővé tett automatikus információcsere visszatartó hatást gyakorolt a csalárd magatartásra, és ezáltal hozzájárult az adócsalás, az adókijátszás és az agresszív adótervezés elleni küzdelemhez. Az EIS emellett csökkentette a megfelelési költségeket és növelte a jogbiztonságot a gazdasági szereplők számára, fokozva ezzel az adózók általános megfelelését, valamint lehetővé téve a hatóságok és a gazdasági szereplők számára a tevékenységek elvégzéséhez szükséges idő és erőforrások csökkentését. Ezen túlmenően az összes benyújtott együttes fellépés mintegy 44 %-a az adócsalás, az adókijátszás és az agresszív adótervezés elleni küzdelemhez kapcsolódott. Az esettanulmányok alapján a Fiscalis ezzel hozzájárulhatott a többlet-adóbevételek beszedéséhez is.

A program **elősegítette továbbá az uniós adójog jobb megértését és közös értelmezését** mind az adóhatóságok, mind a gazdasági szereplők körében, ezzel hozzájárulva **a vonatkozó**

jogszabályok zökkenőmentesebb és következetes végrehajtásához. Az együttes fellépések és a képzési modulok, amelyek közvetlen célja az uniós adójog megértésének és végrehajtásának javítása volt, rendkívül hasznosnak bizonyultak, és elérték a kívánt eredményt. Általánosabban véve a program bizalmat alakított ki a tisztségviselők között, és elősegítette a konkrét programtevékenységeken túl is folytatódó tapasztalatcserét. Összességében hozzájárult az Unión belüli adórendszerek megfelelő működéséhez.

Ami a nemzeti adóhatóságok, a gazdasági szereplők és más kormányzati hatóságok közötti **biztonságos adatcserét** illeti, látható, hogy **a megosztott adatok mennyisége 2014 óta folyamatosan növekszik**, és míg 2014-ben mindössze 4,3 terabájtot tett ki, 2019-re elérte a 32,23 terabájtot. Az EIS elősegítette a tagállamok közötti biztonságos és hatékony kommunikációt, aminek következtében **a közigazgatási szervek között a program által támogatott különféle rendszereken keresztül megosztott üzenetek száma 2014 óta jelentősen és folyamatosan növekszik**⁶. Ezenfelül csökkent **az adóhatóságok és vállalkozások adminisztratív terhe is, a releváns informatikai rendszereket használó vállalkozások megfelelési költségei pedig 95 %-kal alacsonyabbnak bizonyultak**, mint az ezeket a rendszereket nem alkalmazó vállalkozásoké.

Ami az együttes fellépéseket illeti, a 2014–2020-as időszakban több mint 1 500 együttes fellépésre került sor, melyek összesen több mint 3 500 eseményt foglaltak magukban. A Fiscalis 2020 együttes fellépéseiben részt vevők száma mindvégig magas volt, és összességében meghaladta a 30 000 főt. A tisztviselők **munkalátogatások** keretében tettek szert adózási szakértelemre és ismeretekre vagy bővítették ezen szaktudásukat. A tagállamok ezenfelül – az EIS megvitatása, fejlesztése és végrehajtása céljából gyakran alkalmazott – **projektcsoportok** keretében adózási ismereteket és tapasztalatokat cseréltek. A **műhelytalálkozók**, bár kevésbé voltak gyakoriak, az adóhatóságok eljárásainak fejlesztését szolgálták. **A kapacitásépítési intézkedések** főként a néhány tagállamnak nyújtott technikai segítségnyújtásra terjedtek ki. Az adóhatóságok közötti közvetlen igazgatási együttműködésre jó példaként szolgálnak **a többoldalú ellenőrzések és a közigazgatási vizsgálatokban való részvétel**. Sor került emellett egyes konkrét informatikai rendszerekkel és uniós adózási jogszabályokkal kapcsolatos információk megosztására irányuló munkacsoportokra és szemináriumokra is, bár ezek kevésbé voltak gyakoriak.

A résztvevők és az együttes fellépések vezetői kedvezőnek ítélték az intézkedések hatékonyságát és hasznosságát. A válaszadók minden fellépést hasznosnak és az egymástól való tanulást támogatónak ítélték. 93 %-uk egyetértett azzal, hogy az együttes fellépésekben való részvételük jó lehetőséget biztosított számukra a külföldi tisztviselőkkel fenntartott hálózatuk bővítésére (és

⁶ A DAC1-gyel kapcsolatos rendszerekben például 2020-ban 14 000 üzenetet küldtek, míg 2017-ben csak 12 800-at; a DAC2-rendszerekben 2020-ban 29 700 üzenet keletkezett, 2017-ben viszont mindössze 4 600; a MOSS-rendszerben pedig 2020-ban 992 292 üzenet jött létre, míg 2017-ben 689 839.

a velük való kapcsolattartásra). A résztvevők 95 %-a **arról számolt be, hogy megosztotta tapasztalatait, 77 %-uk pedig kijelentette, hogy ezek a tapasztalatszerk változások/javulásokat eredményeztek a szervezetük munkamódszereiben.** Fontos megjegyezni, hogy 2020-ban a Covid19-világjárvány következtében bevezetett korlátozások miatt addig, amíg a személyes tevékenységek helyét át nem vették az online tevékenységek, a részvételi arány valamivel csökkent.

A megkérdezett Fiscalis-koordinátorok nagy többsége a közigazgatási szervek kapacitásainak fejlesztése szempontjából kulcsfontosságúnak tekintette a **képzéseket.** A Bizottság 267 e-oktatási modult hozott létre, és 141, az informatikai rendszerekkel kapcsolatos készségekre és kompetenciákra irányuló képzést szervezett meg. A résztvevők által a képzés minőségére adott pontszám magas volt (0-tól 100-ig terjedő skálán átlagosan 72,7). Azon adózási tisztviselők aránya, akik úgy találták, hogy az informatikai képzés hasznos volt vagy megfelelt az elvárásaiknak, hasonlóképpen következetesen meghaladja a 90 %-ot. A képzett adózási tisztviselők száma folyamatosan növekszik, mivel nemzeti szinten is egyre több adózási tisztviselő részesül a közös uniós anyagokon alapuló képzésben. **Az e-oktatási modulok mintegy 130 500 adóhatósági résztvevő, és közel egymillió vállalkozói és a szélesebb nyilvánosságba tartozó résztvevő számára nyújtott képzést.**

Fontos megjegyezni, hogy a hálózatépítési lehetőségek szempontjából a megkérdezett nem uniós országok is értékelték az együttes fellépéseket, azonban úgy érezték, azok nem kezelték az igényeiket kielégítően, mivel a fellépések prioritásként kezelik az uniós országokat, és az EIS-re összpontosítottak, amelyhez a tagjelölt országok nem rendelkeznek hozzáféréssel.

2. HATÉKONYSÁG: A FELHASZNÁLT ERŐFORRÁSOKHOZ VISZONYÍTVÁ MILYEN MÉRTÉKBEN ÉRTE EL A PROGRAM A CÉLJÁT?

A hatékonyság értékelésekor a külső tanulmány azt vizsgálta, mennyire tudta a program a kívánt eredményt a legkevésbé költséges módon elérni. A vizsgálat megkísérelte a költségek és az előnyök megbecslését, és amennyiben lehetséges, azok pénzben történő kifejezését. Azonban bár a költségek rendelkezésre állnak, az előnyöket nehéz számszerűsíteni. Az előnyök fogalom meghatározása a program érdekelt feleivel folytatott interjúk során került megfogalmazásra.

A Fiscalis 2020 program mintegy 222 millió EUR összegű költségvetést kötött le a 2014–2020-as időszakra. **A költségvetés mintegy 75 %-át (168 millió EUR) az EIS fejlesztésére, karbantartására, és adózási célokat szolgáló üzemeltetésére fordították.** Ezenfelül a tagállamoknál is merültek fel költségek az EIS nemzeti elemeinek beszerzésével, fejlesztésével, telepítésével, karbantartásával és napi működtetésével kapcsolatban. Más érdekelt felek (pl. vállalkozások, pénzügyi intézmények) részéről is felmerülhetnek közvetetten költségek ezekkel a rendszerekkel kapcsolatban. Ezek a közös informatikai infrastruktúrák és rendszerek egyértelműen erőforrás-igényesek. Ezek azonban elengedhetetlenek az adóhatóságok

mindennapi munkájához, és számos előnnyel járnak a tevékenységeik minden területén. A jelen értékelés keretében elvégzett esettanulmányok feltártak arra vonatkozó konkrét példákat, hogy az egyes rendszerekben milyen módon haladják meg az előnyök a költségeket. Az EIS szabványosította és leegyszerűsítette a hatóságok és a vállalkozások adminisztratív terheit, csökkentette a vállalkozások megfelelési költségeit, és segítette a potenciálisan csalárd ügyletek felderítését. Az EIS közös eleminek kifejlesztésével és üzemeltetésével az uniós szintű program jelentős méretgazdaságosságot eredményezett, valamint biztosította az interoperabilitást, és megakadályozta az azonos feladatoknak a tagállamok általi többszöri elvégzését. Ennek eredményeképpen az EIS lehetővé tette a biztonságos információcserét, támogatta az igazgatási együttműködést és a közigazgatási kapacitásokat, ezzel pedig elősegítette az uniós adójog hatékonyabb végrehajtását és következetes alkalmazását, valamint az adócsalás, az adókijátszás és az agresszív adótervezés elleni küzdelmet. Az értékelés összességében pozitív képet nyújtott a rendszerek hatékonyságáról.

A Fiscalis 2020 program együttes fellépések széles körének nyújtott pénzügyi támogatást, amely összesen mintegy 33 millió EUR-t tett ki (vagyis a program teljes finanszírozásának 15 %-át). A felmérés eredményei alapján az értékelés úgy ítélte meg, hogy az együttes fellépések összességében jelentős mértékben hozzájárultak a program célkitűzéseinek megvalósításához. Az együttes fellépések szemináriumokat, műhelytalálkozókat, projektszerepeket, kétoldalú vagy többoldalú ellenőrzéseket, egyéb igazgatási együttműködési tevékenységeket, munkalátogatásokat, kapacitásépítési tevékenységeket és szakértői csoportokat foglaltak magukban. A fent említettek szerint ezekben összesen több mint 30 000-en vettek részt. A szakértői csoportok kivételével a résztvevő országok teljes körű bevonásának biztosítása érdekében az utazási és szállásköltségek, a rendezvényszervezéshez kapcsolódó költségek és a napidíj esetében az elszámolható költségekre 100 %-os visszatérítés volt alkalmazható, amennyiben ez a Fiscalis 2020 program céljainak maradéktalan megvalósítása érdekében szükséges volt⁷. Az egy résztvevőre jutó átlagos költség (a szakértői csoportok kivételével) valamennyi együttes fellépési típus esetében viszonylag stabil maradt az egész időszak során, csak az utóbbi években mutatott némi csökkenést, ami a fokozott hatékonyságot is jelezheti. A Fiscalis program rendszeres közvélemény-kutatásának (felmérésének) eredményei túlnyomórészt pozitívak voltak, és arra utaltak, hogy a fellépések jelentős előnyöket biztosítanak az érintetteknek. Az adóhatóságok többsége egyetértett abban, hogy az előnyök meghaladták a költségeket. Úgy ítélték meg, hogy megérte beruházni az együttes fellépésekbe, és azok a költségek és az elért eredmények alapján költséghatékonyak voltak. A szakértői csoportokban való részvétel nem volt a Fiscalis 2020 által teljes mértékben visszatérítendő (az utazási és a

⁷ Fontos megjegyezni, hogy a finanszírozás az együttes fellépések együttműködési szempontjaira vonatkozik – a finanszírozás tehát lehetővé teszi, hogy a program keretébe tartozó fellépésre sor kerüljön, a fellépés megszervezése azonban sok esetben jelentős vagy teljes mértékben a nemzeti hatóságok felelőssége. A Bizottság eljárhat kezdeményezőként, vagy részt vehet például a Fiscalis projektszerepeketben, műhelytalálkozókon és szemináriumokon, a többoldalú ellenőrzések esetében azonban azok releváns jogalapjainak rendelkezéseivel összhangban nincs szó bizottsági részvételtől.

tartózkodási költségeket a program teljes mértékben visszatérítette, míg a személyzeti költségeknek mindössze az 50 %-át fedezte). Ezek a szakértői csoportok ugyanakkor létfontosságúak voltak a Fiscalis egyes informatikai rendszereinek kifejlesztése szempontjából – ezek a rendszerek a szakértői csoportok hiányában talán nem is léteznének. Ezek a csoportok lehetőséget biztosítanak a tagállamoknak arra, hogy egyesítsék erőforrásaikat és szakértelmüket ahelyett, hogy külön-külön cselekednének. Éppen ezért meglehetősen költséghatékonyak. Összességében az együttes fellépések fokozták az igazgatási együttműködést és kapacitást, valamint jobb munkakapcsolatokat teremtettek a résztvevők között. Segítették a közigazgatási eljárásokkal kapcsolatos tapasztalatcserét és bevált gyakorlatok beazonosítását, és ezáltal támogatták az uniós adójogszabályok hatékony végrehajtását, valamint fokozták a megfelelést.

A közös adózási képzésre mintegy 6,9 millió EUR került elkülönítésre. A Fiscalis 2020 képzési költségvetésének nagy részét (4,7 millió EUR-t) az e-oktatási modulokra fordították. Ezek a modulok mintegy 130 470 adóhatósági résztvevő, valamint 941 938 vállalkozói és a szélesebb nyilvánosságba tartozó résztvevő számára nyújtott képzést. A képzési modulok képzett személyenkénti költsége így 4,9 EUR volt, amely rendkívül alacsonynak mondható. Az adóhatóságok az e-oktatást hasznosnak és kapacitásaik bővítése, valamint a más érdekelt felek számára való hasznosság szempontjából hatékonynak ítélték. Az egyéb Fiscalis képzési tevékenységekről, amelyekre projektcsoportok vagy kapacitásépítési tevékenységek keretében kerül sor (különös tekintettel az informatikai képzésekre), megállapításra került, hogy növelték a közigazgatási kapacitásokat, valamint elősegítették az adóhatóságok koordinációját és együttműködését.

A félidős értékelést követően erőfeszítések irányultak az együttes fellépésekhez való csatlakozással, azok kezdeményezésével és az azokra vonatkozó visszajelzés küldésével kapcsolatos papírmunka csökkentésére, valamint az együttes fellépésekkel kapcsolatos eljárások és erőforrások optimalizálására és a munkaterhelés kezelhetőségének megőrzésére, melynek eredménye megmutatkozott a Fiscalis 2020 második felében, mivel egyik résztvevő ország sem tekintette túlzott mértékűnek a terheket az előnyökhöz képest. Fontos megjegyezni, hogy néhány nem uniós hatóság álláspontja szerint figyelembe véve, milyen mértékben tudnak részt venni a fellépésekben, a költségeik viszonylag magasak. Ezek a fellépések további értéket biztosíthatnának számukra, ha azok több területéhez is hozzáférhetnének.

3. KOHERENCIA: A PROGRAM ÖSSZHANGJA AZ ÁTFOGÓBB UNIÓS SZAKPOLITIKÁKKAL ÉS PRIORITÁSOKKAL

Az értékelés elemezte, milyen mértékben állt összhangban a Fiscalis 2020 az átfogóbb uniós szakpolitikákkal és más uniós finanszírozási programokkal. A végső értékelés megerősítette a Fiscalis 2020 félidős értékelésének következtetéseit, vagyis azt, hogy **a program intézkedései összhangban álltak a Bizottság átfogó stratégiai prioritásaival. A Fiscalis 2020 más hasonló eszközökkel is koherens.**

A Fiscalis 2020 célkitűzései egyértelműen összhangban állnak a Bizottság „**emberközpontú gazdaság**” prioritásával, melynek célja, „hogyan visszatorítsa az adóvisszaéléseket, gondoskodjon a bevételek fenntarthatóságáról, és jobb üzleti környezetet teremtsen az egységes piacon”. Ezenfelül a Fiscalis 2020 által finanszírozott fellépések összhangban állnak a Bizottság „**a digitális korra felkészült Európa**” prioritásával, melynek keretében a Bizottság a közigazgatási szervek korszerűsítésére törekszik. A Fiscalis program finanszírozta ugyanis a résztvevő országok adóhatóságainak közigazgatási kapacitásait fejlesztő informatikai infrastruktúra és informatikai rendszerek fejlesztését, javítását és végrehajtását. A Bizottság a közelmúltban közzétette **az igazságos és egyszerű adózásra vonatkozó 2020. évi csomagot**, mely 25, a gazdasági fellendülés, valamint a zöld és digitális gazdaságra való áttérés támogatására irányuló adózási kezdeményezést foglalt magában⁸. A Fiscalis program utódprogramja támogatni tudja majd ezeket a kezdeményezéseket.

Az értékelés megállapította, hogy **a program támogatott más uniós programokat, és azok előnyeiből is részesült**. A Fiscalis 2020 és a **Vám 2020 program** között komplementaritások és szinergiák állnak fenn. Hatékonyságjavulást eredményez, hogy a Bizottság a két rendszert együtt kezeli. Számos működési jellemző a két program társfinanszírozásában részesül, és elérhető mind a vám-, mind az adóhatóságok számára. Ez a helyzet például a kulcsfontosságú informatikai infrastrukturális rendszerek, például a CCN, illetve a közös képzési anyagok esetében. Ezeknél ugyanis kiaknázhatók a méretgazdaságosságban és a rendszerkompatibilitásban rejlő lehetőségek, és ezek a rendszerek egyúttal lehetővé teszik a vám- és az adóhatóságok számára a jobb információ- és tudásmegosztást. A Fiscalis 2020 kiegészítette emellett a **2017–2020. évi strukturálisreform-támogató programot (SRSP)** is, mellyel kapcsolatban szintén szinergiák álltak fenn. Az együttes fellépéseken keresztül beazonosított kihívások terén például a strukturálisreform-támogató program személyre szabott technikai támogatást biztosíthat. A Fiscalis 2020 és Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által kezelt **Herkules III program** között is fennállnak komplementaritások (átfedések nélkül). Kölcsönösen kiegészítő jellegük ellenére azonban úgy tűnik, a két program közötti aktív együttműködés vagy aktívan feltárt szinergiák mértéke korlátozott.

A Fiscalis program **az olyan, tagjelölt és potenciális tagjelölt országokra vonatkozó programokkal is összhangban áll, mint például a TAIEX (technikai segítségnyújtás és információcsere), és fontos szerepet tölt be azokban**. Hét nem uniós tagállam részt vett a Fiscalis 2020 együttes fellépéseiben és képzési tevékenységeiben, és ebből fakadóan tudást és bevált gyakorlatokat cserélt az uniós tagállamokkal. Ez reformokat eredményezett a nem uniós tagállamokban, így támogatta a csatlakozási folyamatot, valamint segítette a bizalom és a jóindulat kiépülését az országok között. A tagjelölt országok válaszában kiemelték a mindkét eszközhöz való hozzáférés előnyeit, mivel a Fiscalis program rugalmasabb eszköznek bizonyult,

⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – A helyreállítási tervet támogató igazságos és egyszerű adózásra irányuló új cselekvési terv:

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

amely rövid távú eredményeket biztosít, míg a technikai segítségnyújtás és információcsere lehetővé tette a nem uniós tagállamok számára, hogy hosszabb távú reformfolyamatokat folytassanak.

A különböző uniós programok közötti koherenciát számos mechanizmus segítségével biztosították, beleértve a szervezeti egységek közötti találkozót, a szervezeti egységek közötti egyeztetéseket, a különböző bizottsági szolgálatok megfigyelőinek a projektcsoportok találkozóin vagy tevékenységeiben való részvételét, a munkaprogramok megosztását vagy a projektjavaslatok különböző bizottsági szolgálatok általi értékelését. A beazonosított kedvező eredmények ellenére az értékelés megállapította azonban, hogy bizonyos területeken, például a Herkules III program utódjával kapcsolatban további komplementaritások és szinergiák is kialakíthatók.

4. A PROGRAM UNIÓS HOZZÁADOTT ÉRTÉKE

Az uniós jog végrehajtása az adózás területén a tagállamok feladata. A – például a Fiscalis 2020 program által nyújtott – támogató intézkedések ugyanakkor hozzájárulhatnak az uniós jog nemzeti szinten való következetesebb és egységesebb alkalmazásának biztosításához.

A Fiscalis 2020 program **biztosította az információk rendelkezésre állása és megosztása szempontjából létfontosságú EIS pénzügyi fenntarthatóságát**. Az informatikai infrastruktúra és az informatikai rendszerek megkönnyítették és hatékonyabbá tették a megfelelést. Ezzel a program **méretgazdaságosságot és hatékonyságjavulást, valamint fokozott biztonságot** eredményezett, így hozzájárult ahhoz, hogy a nemzeti igazgatási szervek, valamint a gazdasági szereplők időt és erőforrásokat takarítsanak meg, ami különösen a kisebb adóigazgatási apparátussal és kevesebb erőforrással rendelkező résztvevő országok esetében volt igaz. A központi informatikai infrastruktúrának és rendszereknek, valamint azok szimbiotikus jellemzőinek interoperabilitása és összekapcsolhatósága uniós hozzáadott értéket képvisel. Mi több, az EIS kifejlesztése segítette a nemzeti adóhatóságokat a belső rendszereik és eszközeik korszerűsítésében és digitalizálásában.

Az együttes fellépések jelentős uniós hozzáadott értéket teremtettek, és **páratlan lehetőséget biztosítottak a közigazgatási szervek számára az együttműködésre, a kommunikációra és a kapcsolatépítésre**. A műhelytalálkozók, a szemináriumok és a munkalátogatások többek között egyesítették a résztvevő országok szakértelmét és szaktudását, segítették a nemzeti hatóságokat az uniós jog jobb megértésében, valamint támogatták az informatikai rendszerek fejlesztését és végrehajtását. Segítettek továbbá bizalmat és informális együttműködést kialakítani az események után, valamint a megközelítések és gyakorlatok nagyobb konvergenciát eredményeztek. Egyes adóreformok például más országok koordinátorainak segítségével és tanácsai alapján kerültek kialakításra. Az adóhatóságok, melyek következetesen pozitív visszajelzést adtak az együttes fellépések célkitűzéseik elérésére való képességét illetően, jelezték, hogy a Fiscalis hiányában az ezen intézkedések megtervezésére, megszervezésére és

végrehajtására fordítható korlátozott erőforrásaik (idő és pénz) miatt kevesebb ilyen intézkedés valósulna meg.

Ugyanez igaz a képzési tevékenységekre is, különös tekintettel az **e-oktatási modulokra**, melyek fejlesztették a nemzeti adóhatóságok tisztviselőinek szaktudását, és ezáltal segítettek a nemzeti adóhatóságoknak jobban megérteni és egységesebb módon végrehajtani az uniós adójogszabályokat, valamint az azokkal kapcsolatos eljárásokat. Segítséget nyújtottak továbbá a tisztviselőknek az informatikai rendszerek használatával kapcsolatos készségek elsajátítását illetően is. Ezenfelül javították a közigazgatási szervek kapacitását, hatékonyságát és eredményességét. A Fiscalis program által finanszírozott e-oktatási modulok ráadásul nem csak a résztvevők körében teremtettek hozzáadott értéket, hiszen például belső oktatásokhoz is felhasználták őket. A képzett személyek magas száma⁹ bizonyítja, hogy a modulok hasznosnak minősültek. Ezek a képzési tevékenységek és modulok valószínűleg nem – vagy legalábbis nem ilyen mértékben, és nem minden hatóság esetében – jöttek volna létre a Fiscalis program nélkül. A méretgazdaságosság hiányában ugyanis túlságosan költségesek lettek volna. A képzés segített bizalmat teremteni és közös jövőképet létrehozni.

A bemutatott bizonyítékok és a program intézkedéseinek léptéke alapján megállapítható, hogy a Fiscalis program hiányában az EIS, az együttes fellépések és a képzések – melyek nélkülözhetetlenek voltak az uniós adójog végrehajtása, valamint az adócsalás, az adókijátszás és az agresszív adótervezés elleni küzdelem terén – nem érték volna el a jelenlegi léptéket és kiterjedtséget. Az együttműködés valószínűleg megvalósult volna, de nem lett volna egységes, és strukturálatlan kapcsolatokon, időigényesebb csatornákon és kölcsönösségi megállapodásokon alapult volna. Nehéz lett volna hasonlóan változatos témákkal foglalkozni, és elérni azt az európai dimenziót vagy a fellépésekben és a képzésekben való részvétel páneurópai jellegét, amely az a Fiscalis 2020 esetében volt megfigyelhető. Bár lehet, hogy sor került volna kétoldalú vagy többoldalú erőfeszítésekre, ezek nem lettek volna képesek a Fiscalis program által biztosított méretgazdaságosság előnyeinek kihasználására, továbbá az intézkedések a nemzeti hatóságok által való végrehajtásához és fenntartásához szükséges időkeret és költségek is nagyobbak lettek volna. Ami az EIS-t illeti, a Fiscalis 2020 biztosította ezen informatikai infrastruktúra és rendszerek folyamatos fejlesztését és karbantartását. A Fiscalis program nélkül fennállna annak a kockázata, hogy az erőforrások hiánya miatt a magas költségek fényében ezek a rendszerek elavulttá válnának vagy megszűnnének. A méretnagyságból adódó gazdaságosság és az általános költségmegtakarítás így elveszne.

A Fiscalis 2020 kézzel fogható eredményeket hozott létre az összekapcsolt rendszerek és a következetes információcsere hatására, továbbá együttes fellépések és képzések széles köre révén segített az adóhatóságok tisztviselőinek különféle készségek elsajátításában és tapasztalatok megosztásában. Valószínű, hogy a program intézkedéseinek és eredményeinek

⁹ Az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság elektronikus távoktatással kapcsolatos adatai.

nagy része középtávon elhalványulna vagy megszűnne – legalábbis a jelenlegi léptékhez és kiterjedéshez viszonyítva. Az adóhatóságok között évek munkájával kiépített jelenlegi hálózatok háttérbe szorulnának. Ennek eredményeképpen az uniós jog végrehajtása kevésbé lenne harmonizált, és több lehetőség állna fenn a gazdasági szereplők számára, hogy kihasználják a határokon átnyúló koordináció hiánya által okozott kiskapukat, és így kerüljék el az adózást vagy kövessenek el adócsalást. Az adócsalással kapcsolatos kihívások csak úgy kezelhetők, ha a tagállamok közigazgatási területeik határain túlra is kitekintenek, és szorosan együttműködnek partnereikkel.

Az egyre jelentősebb digitalizációval és globalizációval, valamint a munkavállalók fokozódó mozgásával egyre fontosabb szerepet kap az uniós adójogszabályok végrehajtása és az adócsalás, az adókikerülés és az agresszív adótervezés elleni küzdelem, ennek következtében pedig a program hozzáadott értéke is valószínűsíthetően tovább nő.

5. A PROGRAM RELEVÁNCIÁJA

A globalizáció és a digitalizáció kombinációja új lehetőségeket és kihívásokat állít az adórendszerek elé az adóbevételek beszedése terén. Új munkavégzési (hibrid és távmunka) és üzletvezetési (fizikai jelenlét nélküli) módokat tesz lehetővé, melyek nincsenek teljes mértékben összhangban az adórendszerek jelenlegi kialakításával és az adóhatóságok tevékenységével. Emellett azonban lehetőséget teremt az adókikerülésre vagy az adókijátszásra is, ha az adóhatóságok nem tartanak lépést a változásokkal.

E kihívások kezelése érdekében már a 2014–2020-as időszakban is számos adózási jogszabály-módosítás elfogadásra került, a Fiscalis 2020 intézkedései pedig szorosan támogatták a kezdeményezések végrehajtását. A héára vonatkozó, a szolgáltatásnyújtás teljesítési helyével kapcsolatos szabály 2015. évi módosítását például az úgynevezett MOSS-rendszer bevezetése kísérte, mely elősegítette a digitális szolgáltatások határokon átnyúló kereskedelmét. Bevezetésre kerültek a közigazgatási együttműködésről szóló irányelvek az adóhatóságok közötti automatikus információcsere elősegítése, valamint a határokon átnyúló tevékenységek révén bevételt termelő adózók (magánszemélyek vagy szervezetek) általi tisztességes adófizetés biztosítása érdekében. Sor került továbbá a 2021. július 1-jén működésbe lépő elektronikus kereskedelemről szóló irányelv végrehajtását elősegítő informatikai támogatás előkészítő munkálataira is.

Ez a tendencia hosszú távon is velünk fog maradni, és a hatóságoknak, valamint a gazdasági szereplőknek lépést kell tartaniuk az egyre inkább digitalizált, globalizált világgal. Mindez rávilágít arra, hogy szükség van az adóhatóságok együttműködésének és a nemzeti hatóságok közigazgatási kapacitásának megerősítésére, és ezáltal kiemeli, hogy **milyen fontos szerepet tölt be a program a tagállamoknak az eljárások digitalizációjában és korszerűsítésében való támogatása szempontjából**. A múltbeli sikerek alapján arra lehet következtetni, hogy a jövőbeni Fiscalis programok továbbra is relevánsak lesznek a tagállamok közötti

információcsere, együttműködés és koordináció informatikai rendszerek, együttes fellépések és képzések révén való elősegítése szempontjából, és ezáltal hozzájárulnak a belső piac hatékony és eredményes működéséhez ebben az összefüggésben.

A relevancia felmérésekor az értékelés a nemzeti adóhatóságok és a gazdasági szereplők igényeit vizsgálta. A végső értékelés rámutatott, hogy **a program továbbra is releváns és szükséges**. A Fiscalis 2020 **rendkívül relevánsnak bizonyult az adóhatóságok jelentős kihívásainak kezelése és igényeinek kielégítése szempontjából**. Az informatikai infrastruktúra és rendszerek rendkívül fontosak az adózási tisztviselők napi munkája szempontjából, mivel ezek a fő kommunikációs platformok, amelyeken keresztül a tagállamok meg tudják osztani egymással az adócsalás és az adókijátszás elleni küzdelemhez, valamint az uniós jog végrehajtásához szükséges adatokat. Mindez támogatja a kölcsönös segítségnyújtást és a koordinációt. A képzések és az együttes fellépések szintén relevánsnak minősülnek a közigazgatási kapacitás fokozása, például a tudás- és a hálózatépítés szempontjából. Az információk, bevált gyakorlatok és iránymutatások megosztása révén a Fiscalis program támogatja a szakpolitikai döntéshozatalt, az uniós jog egyenlőbb és kiszámíthatóbb alkalmazását, valamint az adócsalás, az adókijátszás és az agresszív adótervezés elleni küzdelmet. A **gazdasági szereplők** számára kulcsfontosságú az egyenlő versenyfeltételek és a tisztességes verseny biztosítása. A túlzott adminisztratív terhek és adómegfelelési költségek megakadályozhatják, hogy bizonyos vállalkozások gazdasági tevékenységeket folytassanak – különösen határokon átnyúlóan. A Fiscalis program informatikai rendszerei különösen relevánsnak bizonyultak a gazdasági szereplők számára, mivel leegyszerűsítették a megfelelést azzal, hogy könnyen hozzáférhetővé tették az információkat, vagy például könnyítették a távközlési szolgáltatásokat, műsorszolgáltatásokat és elektronikus szolgáltatásokat nyújtó vállalatok adminisztratív terhét, hogy azoknak ne kelljen minden olyan országban héabevallást benyújtaniuk, amelyekben szolgáltatásokat nyújtanak (ezáltal pedig fokozták a megfelelést).

Egyes adóhatóságok azt javasolták, hogy a Fiscalis program támogathatná egy olyan adatbázis létrehozását, mely tartalmazza a tagállamoknak az adózás területével kapcsolatos jogalkotási fejleményeit, beleértve az adózást befolyásoló új fejleményeket, például a virtuális valutákat is. A Fiscalis program tagjelölt országokban aktív koordinátorai rámutattak arra, hogy a Fiscalis program által finanszírozott fellépések előnyeit ezek az országok a program uniós orientáltsága miatt csak korlátozott mértékben tudják kihasználni. Fontos hozzátenni, hogy ezek az országok nem férnek hozzá minden informatikai rendszerhez, ami befolyásolja a kapcsolódó képzési komponensekben való részvételi képességüket.

6. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS LEVONT TANULSÁGOK

Az értékelés rámutatott, hogy a program hatékonyan elérte a biztonságos információcsere lehetővé tételével, az igazgatási együttműködés támogatásával, valamint a részt vevő országok közigazgatási kapacitásának fokozásával kapcsolatos célkitűzéseit. Ezenfelül támogatta az

adócsalás, az adókijátszás és az agresszív adótervezés elleni küzdelemre irányuló uniós adójogszabályok végrehajtását is.

A Fiscalis 2020 az uniós informatikai infrastruktúra és rendszerek fejlesztése és karbantartása, az együttes fellépések és a közös képzési tevékenységek révén hozzájárult az országokon átívelő együttműködés fokozásához és az adóhatóságok közigazgatási kapacitásának fejlesztéséhez. A program hozzájárult a harmonizáltabb megközelítésekhez és a leegyszerűsített eljárásokhoz, valamint csökkentette az adminisztratív terheket és az adózók megfelelési költségeit.

A Fiscalis támogatásával kifejlesztett és karbantartott informatikai infrastruktúra és informatikai rendszerek révén javultak a rendelkezésre álló információk, és biztonságosabbá váltak az információcserék. A Fiscalis a manuális ellenőrzések felváltásával és a fejlett adatelemzés kihasználásával, valamint az országokon átívelő ellenőrzések megkönnyítésével lehetővé tette a potenciális csalási ügyek hatékonyabb, jobb beazonosítását. Ezenfelül valószínűsíthetően visszatartó hatással is bírt, ezáltal fokozta a megfelelést, valamint hozzájárult az adócsalás, az adókijátszás és az agresszív adótervezés megelőzéséhez. Bár az ok-okozati összefüggést itt nehéz megállapítani, az értékelő tanulmány rámutatott, hogy számos, az adókijátszással, az adócsalással és az agresszív adótervezéssel kapcsolatos kiemelt mutató javulást mutatott a program időtartama alatt.

A külső értékelő által felmért bizonyítékok arra utaltak, hogy az együttes fellépések és a képzések előmozdították az adóhatóságok együttműködését, és egy adott szükséglet beazonosítása esetén teret adtak az ötletek egymás közötti megosztásának. Az intézkedések olyan hálózatokat hoztak létre a résztvevő adóhatóságok számára (beleértve a program rendezvényein túlmutató informális hálózatokat is), amelyek lehetővé tették a további koordinációt és tudásmegosztást, elősegítették az egymástól való tanulást, és bizonyos esetekben az adóreformok végrehajtása terén történő, országokon átívelő együttműködést eredményeztek. A program által lehetővé tett információmegosztás és tudástranszfer hozzájárult a jogszabályok jobb megértéséhez és közös értelmezéséhez, és ezáltal azok következetesebb végrehajtásához. Más szavakkal tehát a Fiscalis program keretet biztosít az együttműködési tevékenységek (együttes fellépések) kifejlesztéséhez, melyen belül a résztvevő hatóságok sok esetben jelentős felelősséggel tartoznak az együttes fellépés különböző aspektusainak megszervezéséért.

Hatékonyasági szempontból az előnyök pénzben való kifejezésének és az ok-okozati összefüggés megállapításának nehézségei ellenére megállapítható, hogy az elért eredményeket figyelembe véve érdemes volt erőforrásokat fektetni a Fiscalis 2020 programba és annak alkotóelemeibe. Más szavakkal tehát az értékelés megállapította, hogy a program észszerű költségek mellett értéket teremtett az Unió és a nemzeti adóhatóságok számára. A Fiscalis 2020 összhangban állt a Bizottság átfogó szakpolitikai célkitűzéseivel, különös tekintettel az Európa 2020 stratégiára. Rugalmasan alkalmazkodott a változó prioritásokhoz és az új jogszabályokhoz, és eleget tett az uniós adójog végrehajtását támogató finanszírozási programként betöltött szerepének.

Az értékelés figyelembe vette, hogy uniós szinten a Fiscalis program valószínűleg továbbra is az uniós adójogszabályok végrehajtásának támogatása és az adócsalás, az adókijátszás és az agresszív adótervezés elleni küzdelem céljainak elérése szempontjából releváns eszköz marad a többek között az előregedés, a digitalizáció és a globalizáció hatására változó, és ezáltal az adórendszerek és az adóhatóságok elé kihívásokat állító világunkban. A Fiscalis program a méretnagyságból adódó gazdaságosság kihasználásával továbbra is releváns eszköz marad az adóügyi informatikai infrastruktúra és rendszerek fejlesztésének, végrehajtásának és üzemeltetésének finanszírozása szempontjából. Ezek az elemek ugyanis erőforrás-igényesek, és az uniós program által biztosított léptéket és kiterjedtséget nehezen tudná minden ország elérni. A Fiscalis program ezenfelül hasznosnak bizonyult az országokon átívelő koordináció és egymástól való tanulás terén is. Az informatikai rendszerek, az együttes fellépések és a képzési tevékenységek egymást kiegészítve mind fontos szerepet játszanak a Fiscalis program célkitűzéseinek elérésében. A Fiscalis elemei kölcsönösen erősítik egymást. Az értékelés során széles körű egyetértés mutatkozott az érdekelt felek között abban, hogy a Fiscalis 2020 szükséges, releváns, és megfelel a főbb szereplők igényeinek. A program kialakítása ezért rendeltetészerűnek bizonyult, és megállapításra került, hogy a programot fenn kell tartani.

Az értékelés azonban rámutatott néhány, még fejleszthető területre is. A ténymegállapítások arra utalnak, hogy a tanulmányban értékelt informatikai rendszerek olyan előnyöket teremtenek az egyszerűsítés, a potenciális csalások észlelése és az adójogi megfelelés terén, melyek meghaladják a költségeket. Mindazonáltal a költségekre és az előnyökre vonatkozó bizonyítékok gyengék, ezért érdemes lenne a Bizottságnak és a tagállamoknak megvizsgálniuk, hogyan tudnák pontosabban mérni a beruházások költségeit és előnyeit. A költségekre (informatikai rendszerekbe való beruházások) és az előnyökre (beszedett adóbevétel, egyszerűsítés) vonatkozó átfogóbb adatok támogathatnák a további rangsorolást és döntéshozatalt. Meg kell jegyezni azt is, hogy a Fiscalis program által informatikai téren viselt költségek nagy része főként a 27 különböző nemzeti informatikai rendszer üzenetváltások segítségével – nem pedig adatmegosztáson alapuló központi megoldások kidolgozásával – való összekapcsolásának tudható be. Ez az architekturális döntés összhangban áll a kapcsolódó európai adóügyi információs rendszerek elfogadott jogalapjával. Ez azonban magasabb uniós szintű költségekhez vezethet, miközben korlátozhatja az adatfeldolgozási kapacitást, és hatást gyakorolhat a költség-haszon arányra.

Az értékelés ezenfelül beszámol arról is, hogy a nem uniós országok úgy vélték, tevékenységek szélesebb körében kellene biztosítani a részvételüket, mivel azok rendkívül relevánsak és megfelelőek – ezáltal még jobban megérné a számukra a pénzügyi beruházás. Fontos megjegyezni, hogy a bizottsági szolgálatok már az új Fiscalis 2021–2027 programban lépéseket tettek ennek kezelésére annak biztosításával, hogy a nem uniós résztvevő országok is meghívást kapjanak, kivéve, ha ennek az ellenkezője indokolt.

Ezenfelül, bár megállapításra került, hogy a Fiscalis 2020 összhangban áll az uniós prioritásokkal, és megfelelően kiegészít más finanszírozási programokat, például a Vám 2020 és

a strukturálisreform-támogató programot (jelenlegi nevén technikai támogatási eszköz), van még lehetőség a Herkules III programmal fennálló szinergiák fejlesztésére. A Bizottsággal való koordináció jónak minősült, de az értékelés kiemelte, hogy a gyorsan változó világ fényében fontos hatékonyabb módszereket keresni a többi szervezeti egységgel való koordinációra.

Az értékelés arra is rámutatott, hogy a munka tovább folytatódik a félidős értékelés ajánlásainak végrehajtása terén és a jövőre vonatkozóan. A félidős értékelést követően a Bizottság belső cselekvési tervet dolgozott ki, melyben 13, a 13 ajánláshoz kapcsolódó cselekvési területet határozott meg, és ezek a cselekvési területek 48 alintézkedést foglaltak magukban. 2022 márciusában az intézkedések nagy többsége (több mint 75 %-a) már lezárult, több azonban még folyamatban van. Különösen a „Nyomon követés és jelentéstétel”, valamint a „Kommunikáció” az a két fő terület, amelyen még zajlik a munka. A Bizottság elismeri ezt, és törekszik a még fennmaradó feladatok megoldására a 2021–2027 időszakra vonatkozó Fiscalis program végrehajtásának keretében, vagy a következő többéves pénzügyi keret keretében. A Bizottság törekszik továbbá arra is, hogy a programot a jelen értékelésben foglalt ajánlásokon túl, és különösen a jövőbeli félidős értékelés fényében folyamatosan fejlessze és az új körülményekhez igazítsa.