

V Bruseli 14. decembra 2022
(OR. en)

16066/22

FISC 265
ECOFIN 1339
CODEC 2027

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

| | |
|------------------|---|
| Od: | Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie |
| Dátum doručenia: | 14. decembra 2022 |
| Komu: | Thérèse BLANCHETOVÁ, generálna tajomníčka Rady Európskej únie |
| Č. dok. Kom.: | COM(2022) 717 final |
| Predmet: | SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE o záverečnom hodnotení programu Fiscalis 2020 |

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2022) 717 final.

Príloha: COM(2022) 717 final



V Bruseli 14. 12. 2022
COM(2022) 717 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o záverečnom hodnotení programu Fiscalis 2020

{SWD(2022) 406 final}

SÚVISLOSTI

Program Fiscalis 2020 bol vytvorený nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1286/2013 z 11. decembra 2013, ktorým sa stanovuje akčný program s cieľom „zlepšiť riadne fungovanie daňových systémov na vnútornom trhu posilnením spolupráce medzi zúčastnenými krajinami, ich daňovými orgánmi a ich úradníkmi“¹. Program nadväzuje na predchádzajúce podobné programy². V rokoch 2014 – 2020 bol jedným z hlavných nástrojov používaných na podporu jednotného vykonávania práva EÚ v oblasti zdaňovania a boja proti daňovým podvodom, daňovým únikom a agresívnemu daňovému plánovaniu tým, že zabezpečoval výmenu informácií, podporoval administratívnu spoluprácu a zvyšoval administratívnu kapacitu zúčastnených krajín.

V súlade s článkom 17 nariadenia Komisia s podporou nezávislých externých hodnotiteľov uskutočnila štúdiu na podporu záverečného hodnotenia programu tak, ako to urobila v prípade hodnotenia v polovici trvania³. Podrobné výsledky hodnotenia sú uvedené v pripojenom pracovnom dokumente útvarov Komisie a predstavujú základ tejto správy. Účelom záverečného hodnotenia je posúdiť výkonnosť programu v rokoch 2014 – 2020⁴ a rozsah, v akom sa dosiahnuté výsledky zachovávajú z dlhodobého hľadiska. Rozsah hodnotenia sa vzťahuje na roky fungovania programu (2014 – 2020) a zahŕňa zistenia z hodnotenia v polovici trvania vykonaného v roku 2018. V záverečnom hodnotení sa posudzuje miera, v akej sa uvedené zistenia implementovali a priniesli zlepšenia. Hodnotenie sa vzťahovalo na všetky zúčastnené krajiny, t. j. členské štáty EÚ⁵, kandidátske krajiny (Albánsko, Severné Macedónsko, Čierna hora, Srbsko a Turecko) a potenciálnych kandidátov (Bosna a Hercegovina a Kosovo*). V hodnotení sa zohľadňuje celá škála financovaných činností a činností riadenia a všetky relevantné zainteresované strany (vnútroštátne správy, útvary Komisie a hospodárske subjekty) zo všetkých zúčastnených krajín.

Cieľom tejto správy je prezentovať výsledky záverečného hodnotenia, pokiaľ ide o: i) účinnosť, t. j. rozsah, v akom program splnil svoj účel; ii) efektívnosť, t. j. rozsah, v akom program splnil

¹ Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 25.

² Program Fiscalis 2020 bol založený na svojich predchodcoch. Prvý program nazvaný Mattheus-Tax sa začal v októbri 1993 a vykonával sa do konca decembra 1995. Od premenovania na Fiscalis sa dosiaľ zrealizovali štyri programy Fiscalis vrátane toho, ktorý sa hodnotí v tejto správe: prvý program Fiscalis (1998 – 2002); druhý program Fiscalis (2003 – 2007); tretí program Fiscalis (2008 – 2013) a štvrtý program Fiscalis (2014 – 2020) alebo Fiscalis 2020, ktorý sa hodnotí v tejto správe. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/847 z 20. mája 2021, ktorým sa zriaďuje program „Fiscalis“ pre spoluprácu v oblasti zdaňovania na roky 2021 – 2027 a zrušuje nariadenie (EÚ) č. 1286/2013.

³ [Hodnotenie programu Fiscalis 2020 v polovici trvania – pracovný dokument útvarov Komisie \(europa.eu\)](#).

⁴ Viaceré činnosti programu Fiscalis 2020 pokračujú aj v roku 2021, keďže väčšina dohôd o grante bola predĺžená do roku 2021.

⁵ Spojené kráľovstvo vystúpilo z EÚ a od 1. februára 2020 sa stalo tretou krajinou. Preto sa považovalo za zúčastnenú krajinu EÚ počas väčšiny trvania programu. Celkovo do rámca programu Fiscalis 2020 patrilo 35 krajín: 27 členských štátov EÚ plus Spojené kráľovstvo, kým bolo členským štátom EÚ, a 7 kandidátskych a potenciálnych kandidátskych krajín.

svoj účel vzhľadom na použité zdroje; iii) súdržnosť programu so širšími politikami a prioritami EÚ; iv) pridanú hodnotu tejto intervencie na úrovni EÚ a spôsob, akým prispela k zmene, a v) relevantnosť programu.

1. ÚČINNOSŤ: ROZSAH, V AKOM PROGRAM SPLNIL SVOJ ÚČEL

Program je zameraný na podporu riadneho fungovania daňových systémov na vnútornom trhu zabezpečením výmeny informácií, podporovaním administratívnej spolupráce a zvyšovaním administratívnych kapacít zúčastnených krajín, čím sa zase môže podporiť jednotné vykonávanie práva EÚ v oblasti zdaňovania a boj proti daňovým podvodom, daňovým únikom a agresívnemu daňovému plánovaniu.

Dôkazy získané v rámci hodnotenia potvrdili, že program Fiscalis 2020 bol **kľúčovým nástrojom** na podporu dosiahnutia takýchto cieľov. Program mal zásadný význam: a) pre **vývoj a fungovanie európskych informačných systémov, ktoré zaisťujú** spoločný/harmonizovaný základ pre **automatickú a bezpečnú výmenu informácií, štandardizáciu a zjednodušenie postupov**; b) pri zabezpečovaní širokej škály spoločných akcií, prostredníctvom ktorých sa vytvorilo **prostredie spolupráce, v ktorom orgány spolupracovali, vymieňali si poznatky a identifikovali najlepšie postupy**, pokiaľ ide o administratívne postupy a usmernenia, právo EÚ a IT systémy, a c) **pri poskytovaní odbornej prípravy, prostredníctvom ktorej sa zvýšili zručnosti a spôsobilosti pracovníkov a administratívne kapacity**.

Program tým prispel k **boju proti daňovým podvodom, daňovým únikom a agresívnemu daňovému plánovaniu**, keďže vďaka kvalite a rozsahu informácií, ktorých získanie umožnila IT infraštruktúra a IT systémy financované z programu Fiscalis, sa mohli vykonať cezhraničné kontroly, ktoré odhalili potenciálne podvodné transakcie, čo viedlo k spoločnej akcii orgánov. Respondenti sa takisto vyjadrili, že automatická výmena informácií umožnená európskymi informačnými systémami mala odrádzajúci účinok na podvodné konanie, a tým prispela k boju proti daňovým podvodom, daňovým únikom a agresívnemu daňovému plánovaniu. Vďaka európskym informačným systémom sa okrem toho znížili náklady na dodržiavanie predpisov a zvýšila sa právna istota pre hospodárske subjekty, čo zlepšilo dodržiavanie predpisov daňovníkmi vo všeobecnosti a orgánom a hospodárskym subjektom umožnilo skrátiť čas a obmedziť zdroje potrebné na vykonávanie ich činností. Navyše približne 44 % všetkých predložených návrhov spoločných akcií súviselo s bojom proti daňovým podvodom, daňovým únikom a agresívnemu daňovému plánovaniu. Z prípadových štúdií vyplynulo, že v dôsledku toho mohol program Fiscalis prispieť k dodatočným daňovým príjmom.

Program takisto **umožnil lepšie a spoločné porozumenie daňového práva EÚ** medzi daňovými orgánmi aj hospodárskymi subjektmi, čo prispelo k **jeho hladšiemu a jednotnému vykonávaniu**. Spoločné akcie a moduly odbornej prípravy priamo zamerané na zvyšovanie porozumenia a zlepšovanie vykonávania práva Únie v oblasti zdaňovania sa považovali za veľmi

užitočné a dosiahli svoj zamýšľaný výsledok. Všeobecnejšie program prispel aj k budovaniu dôvery medzi úradníkmi, keďže podporoval výmeny, ktoré pokračovali aj nad rámec konkrétnych činností programu. Celkovo prispel k dobrému fungovaniu daňových systémov v EÚ.

Pokiaľ ide o **bezpečnú výmenu údajov** medzi vnútroštátnymi daňovými správami a s hospodárskymi subjektmi a inými vládnyimi orgánmi, možno pozorovať, že **objem vymieňaných údajov sa od roku 2014 stabilne zvyšoval**, pričom v roku 2019 dosiahol úroveň 32,23 terabajtu v porovnaní s len 4,3 terabajtu v roku 2014. Európske informačné systémy prispeli k bezpečnej a efektívnej komunikácii medzi členskými štátmi, a tak **počet správ, ktoré si daňové správy medzi sebou vymenili prostredníctvom rôznych systémov podporovaných z programu, od roku 2014 významne a nepretržite rástol**⁶. Okrem toho sa **znižilo administratívne zaťaženie daňových správ a podnikov a náklady na dodržiavanie predpisov pre podniky boli o 95 % nižšie** v prípade podnikov, ktoré používali príslušný IT systém, v porovnaní s podnikmi, ktoré ho nepoužívali.

Pokiaľ ide o spoločné akcie, počas obdobia 2014 – 2020 sa uskutočnilo viac ako 1 500 spoločných akcií, ktorých súčasťou bolo viac ako 3 500 podujatí. Počet účastníkov spoločných akcií v rámci programu Fiscalis 2020 zostal na stabilne vysokej úrovni, čoho výsledkom bolo viac než 30 000 účastníkov. **Pracovné návštevy** sa využívali na to, aby úradníci získali alebo si zvýšili odborné znalosti alebo poznatky v oblasti daní. Členské štáty si vymieňali poznatky a skúsenosti v oblasti daní aj prostredníctvom **projektových skupín**, ktoré sa často využívali na diskusiu o európskych informačných systémoch, ich vývoj a implementáciu. **Workshopy**, hoci sa využívali zriedkavejšie, boli zamerané na zlepšenie postupov daňových správ. **Akcie na budovanie kapacít** pozostávali najmä z technickej pomoci niekoľkým členským štátom. **Mnohostranné kontroly a účasť na administratívnych zisťovaniach** sú príkladmi priamej administratívnej spolupráce medzi daňovými orgánmi. V menšej miere sa organizovali aj pracovné skupiny a semináre zamerané na špecifické IT systémy alebo na výmenu informácií o práve EÚ v oblasti zdaňovania.

Účastníci spoločných akcií a osoby zodpovedné za riadenie akcií hodnotili kladne ich účinnosť a prínos. Respondenti uviedli, že všetky akcie boli užitočné a podporili vzájomné učenie sa. 93 % respondentov súhlasilo s tvrdením, že im účasť na spoločných akciách poskytla dobrú príležitosť na rozšírenie svojej siete úradníkov v zahraničí (a kontaktov s nimi). **95 % účastníkov uviedlo, že si vymieňali skúsenosti, a 77 % z nich tvrdilo, že takéto výmeny viedli k zmenám/zlepšeniam pracovných postupov v rámci ich správ**. Treba poznamenať, že v dôsledku pandémie COVID-19 bola miera účasti v roku 2020 o niečo nižšia z dôvodu

⁶ Napríklad 14 000 správ v roku 2020 v porovnaní s 12 800 správami v roku 2017 v prípade systémov súvisiacich s DAC1; 29 700 správ v roku 2020 v porovnaní s len 4 600 správami v roku 2017 v prípade systémov DAC2; 992 292 správ v roku 2020 v porovnaní so 689 839 správami v roku 2017 v prípade systému MOSS.

zavedených obmedzení, až kým neboli činnosti s fyzickou účasťou po určitom čase nahradené online činnosťami.

Veľká väčšina koordinátorov programu Fiscalis, s ktorými sa viedli rozhovory, považovala **odbornú prípravu** za kľúčovú pri zvyšovaní administratívnych kapacít správ. Komisia obstarala 267 modulov elektronického učenia sa EÚ a zorganizovala 141 odborných školení v oblasti IT systémov zameraných na zručnosti a spôsobilosti. Účastníci hodnotili kvalitu odbornej prípravy ako vysokú (priemerné hodnotenie 72,7 na stupnici od 0 do 100). Podobne podiel daňových úradníkov, v prípade ktorých odborná príprava v oblasti IT splnila ich očakávania alebo bola užitočná, sa pohybuje konzistentne na úrovni viac ako 90 %. Počet vyškolených daňových úradníkov rastie, keďže čoraz viac daňových úradníkov bolo vyškolených s použitím spoločných materiálov EÚ aj vo vnútroštátnych kontextoch. **Moduly elektronického učenia sa pomohli vyškoliť približne 130 500 účastníkov z daňových orgánov a ďalších takmer jeden milión osôb z radov podnikov a verejnosti.**

Treba poznamenať, že krajiny mimo EÚ, s ktorými sa viedli rozhovory, takisto ocenili príležitosti na vytváranie kontaktných sietí v rámci spoločných akcií, ale domnievali sa, že dostatočne neriešili ich potreby, keďže v rámci akcií sa uprednostňovali krajiny EÚ a dôraz sa kládol na európske informačné systémy, ku ktorým kandidátske krajiny nemajú prístup.

2. EFEKTÍVNOSŤ: ROZSAH, V AKOM PROGRAM SPLNIL SVOJ ÚČEL VZHEADOM NA POUŽITÉ ZDROJE

Pri hodnotení efektívnosti sa externá štúdia zaoberala rozsahom, v akom zdroje programu prispeli k dosiahnutiu zamýšľaných výsledkov čo najmenej nákladným spôsobom. Vyvinula sa snaha odhadnúť náklady a prínosy, a ak to bolo možné, peňažne ich vyjadriť. Zatiaľ čo náklady sú dostupné, kvantifikovať prínosy je zložitejšie. Prínosy sa zadefinovali aj v rámci rozhovorov uskutočnených so zainteresovanými stranami programu.

V rámci programu Fiscalis 2020 sa na obdobie 2014 – 2020 vyčlenil rozpočet vo výške približne 222 miliónov EUR. **Približne 75 % rozpočtu sa vynaložilo na vývoj, údržbu a prevádzku európskych informačných systémov na účely zdaňovania (168 miliónov EUR).** Členským štátom navyše takisto vznikli náklady v súvislosti s nadobudnutím, vývojom, inštaláciou, údržbou a každodennou prevádzkou vnútroštátnych komponentov európskych informačných systémov. Ostatným zainteresovaným stranám (napr. podnikom, finančným inštitúciám) môžu vzniknúť nepriame náklady v súvislosti s týmito systémami. Táto spoločná IT infraštruktúra a systémy sú jednoznačne náročné na zdroje. Sú však nevyhnutné pre každodennú prácu daňových správ a majú celý rad prínosov vo všetkých oblastiach ich činnosti. Z prípadových štúdií uskutočnených v rámci tohto hodnotenia vyplynuli konkrétne príklady prínosov, ktoré prevážili nad nákladmi na konkrétne systémy. Európske informačné systémy umožnili štandardizovať a zjednodušiť postupy a znížiť administratívne zaťaženie orgánov a podnikov,

znížili náklady podnikov na dodržiavanie predpisov a prispeli k odhaleniu potenciálnych podvodných transakcií. Vývojom a prevádzkovaním spoločných komponentov pre európske informačné systémy tento program z úrovne EÚ viedol k významným úsporám z rozsahu, zabezpečil interoperabilitu a zabránil zdvojovaniu úsilia členských štátov. V dôsledku toho európske informačné systémy umožnili bezpečnú výmenu informácií a podporovali administratívnu spoluprácu a administratívne kapacity, čím uľahčili účinnejšie vykonávanie a jednotné uplatňovanie práva EÚ v oblasti zdaňovania a boj proti daňovým podvodom, daňovým únikom a agresívnemu daňovému plánovaniu. Hodnotenie poskytlo celkovo priaznivý obraz o efektívnosti týchto systémov.

Z programu Fiscalis 2020 sa poskytla finančná podpora na širokú škálu spoločných akcií vo výške približne 33 miliónov EUR (15 % celkového financovania programu). V hodnotení sa na základe výsledkov prieskumov dospelo k záveru, že spoločné akcie celkovo významne prispeli k cieľom programu. Spoločné akcie zahŕňali semináre, workshopy, projektové skupiny, dvojstranné alebo mnohostranné kontroly, ďalšie činnosti administratívnej spolupráce, pracovné návštevy, účasť na administratívnych zisťovaniach, činnosti budovania kapacít a skupiny odborníkov. Ako bolo uvedené, celkovo sa do nich zapojilo viac než 30 000 účastníkov. S cieľom zabezpečiť úplné zapojenie zúčastnených krajín bola možná, s výnimkou skupín odborníkov, refundácia na úrovni 100 % oprávnených nákladov na cestovanie a ubytovanie a nákladov spojených s usporiadaním podujatí a dennými príspevkami, ak to bolo potrebné na úplné dosiahnutie cieľov programu Fiscalis 2020⁷. Priemerné náklady na účastníka a akciu zostali v prípade všetkých druhov spoločných akcií (okrem skupín odborníkov) počas celého obdobia relatívne stabilné, s miernym celkovým poklesom v posledných rokoch, čo by mohlo naznačovať vyššiu efektívnosť. Výsledky pravidelného prieskumu v rámci programu Fiscalis boli v prevažnej väčšine pozitívne, čo naznačuje, že prínos akcií pre zúčastnené strany je veľký. Väčšina daňových orgánov sa zhodla na tom, že prínosy prevážili náklady. Investície v rámci spoločných akcií sa považovali za užitočné a nákladovo efektívne, keď sa zohľadnia náklady v porovnaní s dosiahnutými výsledkami. Úplná refundácia účasti na skupinách odborníkov nebola z programu Fiscalis 2020 možná (cestovné náklady a diéty boli plne refundované, zatiaľ čo z osobných nákladov sa hradilo len 50 %). Tieto skupiny odborníkov mali však zásadný význam pri vývoji niektorých IT systémov programu Fiscalis, ktoré by bez nich možno neexistovali. Členským štátom poskytujú možnosť spájať zdroje a odborné znalosti namiesto toho, aby konali samostatne. Boli teda pomerne nákladovo efektívne. Spoločné akcie celkovo posilnili administratívnu spoluprácu a kapacity a zlepšili pracovné vzťahy medzi účastníkmi. Prispeli k výmene skúseností a identifikácii najlepších postupov v rámci

⁷ Treba poznamenať, že financovanie je spojené s kolaboratívnym aspektom spoločných akcií, t. j. financovanie umožňuje uskutočniť akciu, ak patrí do pôsobnosti programu, ale v mnohých prípadoch sú za organizáciu akcie vo veľkej miere alebo úplne zodpovedné vnútroštátne orgány. Komisia môže konať ako iniciátor alebo byť účastníkom napríklad projektových skupín, workshopov a seminárov v rámci programu Fiscalis, zatiaľ čo na mnohostranných kontrolách sa Komisia nezúčastňuje v súlade s ustanoveniami príslušného právneho základu mnohostranných kontrol.

administratívnych postupov, čo následne podporilo účinné vykonávanie daňových právnych predpisov EÚ a zlepšilo dodržiavanie predpisov.

Približne 6,9 milióna EUR bolo vyčlenených na spoločnú odbornú prípravu v oblasti daní. Väčšina rozpočtu programu Fiscalis 2020 na odbornú prípravu (4,7 milióna EUR) sa prideliť na moduly elektronického učenia sa. Prostredníctvom týchto modulov sa vyškoloilo približne 130 470 jednotlivcov z daňových orgánov a ďalších 941 938 osôb z radov podnikov a verejnosti. Náklady na moduly odbornej prípravy na vyškolenú osobu predstavovali 4,9 EUR, a teda boli veľmi nízke. Daňové orgány opisovali elektronické učenie sa ako užitočné a účinné pri zvyšovaní kapacít a takisto ako prospešné pre iné zainteresované strany. Ďalšie činnosti odbornej prípravy programu Fiscalis v rámci projektových skupín alebo činností budovania kapacít (najmä odborná príprava v oblasti IT) boli považované za prvok, vďaka ktorému sa zvýšili administratívne kapacity daňových orgánov a uľahčila koordinácia a spolupráca medzi nimi.

Po hodnotení v polovici trvania sa vyvinulo úsilie s cieľom znížiť administratívne náklady spojené s účasťou na spoločných akciách, ich začatím a poskytovaním spätnej väzby k nim, optimalizovať postupy a zdroje pre spoločné akcie a udržať pracovné zaťaženie na prijateľnej úrovni, čo sa zrejme prejavilo v druhej polovici programu Fiscalis 2020, keďže žiadna zúčastnená krajina nepovažovala zaťaženie za príliš vysoké v porovnaní s prínosmi spoločných akcií. Treba poznamenať, že niekoľko orgánov krajín mimo EÚ uviedlo, že ich náklady sú pomerne vysoké vzhľadom na rozsah, v akom sa môžu zúčastňovať. Ako pridanú hodnotu by vnímali, keby mohli mať prístup k viacerým aspektom týchto akcií.

3. SÚDRŽNOSŤ: SÚDRŽNOSŤ PROGRAMU SO ŠIRŠÍMI POLITIKAMI A PRIORITAMI EÚ

V hodnotení sa analyzoval rozsah, v akom bol program Fiscalis 2020 súdržný so širšími politikami EÚ a s inými programami financovania EÚ. V záverečnom hodnotení sa potvrdili závery hodnotenia programu Fiscalis 2020 v polovici trvania, t. j. že **akcie v rámci programu boli zosúladené a súdržné s celkovými strategickými prioritami Komisie.** Takisto sa zdá, že **program Fiscalis 2020 je súdržný s inými podobnými nástrojmi.**

Ciele programu Fiscalis 2020 sú jasne zosúladené s prioritou Komisie „**hospodárstvo, ktoré pracuje v prospech ľudí**“, ktorá je zameraná na „... boj proti zneužívaniu daňového systému, zabezpečenie udržateľných príjmov a podporu lepšieho podnikateľského prostredia na vnútornom trhu.“ Ďalej sú akcie financované z programu Fiscalis 2020 súdržné s prioritou Komisie „**Európa pripravená na digitálny vek**“, v rámci ktorej sa Komisia usiluje o modernizáciu verejných správ. Z programu Fiscalis sa financoval vývoj, zlepšenie a implementácia IT infraštruktúry a IT systémov, ktoré môžu zvýšiť administratívne kapacity daňových orgánov zúčastnených krajín. Najnovšie Komisia v roku 2020 uverejnila **balík opatrení pre spravodlivé a jednoduché zdaňovanie**, ktorý obsahuje 25 iniciatív v oblasti

zdaňovania na podporu hospodárskej obnovy a prechodu na zelené a digitálne hospodárstvo⁸. Nástupnícky program Fiscalis umožní podporu takýchto iniciatív.

V hodnotení sa zistilo, že **program podporoval ďalšie programy EÚ a zároveň z nich ťažil**. Medzi programom Fiscalis 2020 a **programom Colníctvo 2020** existuje komplementárnosť a synergie. Tým, že Komisia riadi tieto dva systémy spoločne, sa zvyšuje efektívnosť. Viaceré operačné prvky sú spolufinancované z oboch programov, pričom sú dostupné pre colné aj daňové správy. Týka sa to kľúčových systémov IT infraštruktúry, ako je sieť CCN, alebo spoločných školiacich materiálov. Umožňuje to preskúmať úspory z rozsahu a kompatibilitu systémov, pričom si colné a daňové správy môže lepšie vymieňať informácie a poznatky. Program Fiscalis 2020 sa navzájom dopĺňal aj s **programom na podporu štrukturálnych reforiem (SRSP) na roky 2017 – 2020** a identifikovali sa synergie. Zo SRSP bolo možné napríklad získať osobitne prispôbenú technickú podporu v reakcii na výzvy identifikované prostredníctvom spoločných akcií. Komplementárnosť existuje aj medzi programom Fiscalis 2020 a **programom Hercule III**, ktorý riadi Úrad EÚ pre boj proti podvodom (OLAF), bez toho, aby sa prekrývali. Napriek ich komplementárnosti sa však zdá, že medzi týmito dvoma programami existuje obmedzená aktívna spolupráca alebo aktívna snaha o dosiahnutie synergií.

Program Fiscalis takisto **zohráva úlohu v rámci programov pre kandidátske a potenciálne kandidátske krajiny, ako je TAIEX, a je s týmito programami súdržný**. Na spoločných akciách a činnostiach odbornej prípravy v rámci programu Fiscalis 2020 sa zúčastnilo sedem nečlenských štátov EÚ, ktoré si vymieňali poznatky a najlepšie postupy s krajinami EÚ. To viedlo k reformám v nečlenských štátoch EÚ, ktorými sa podporuje prístupový proces a prispieva k budovaniu dôvery a dobrej vôle medzi krajinami. Respondenti z kandidátskych krajín zdôrazňovali výhody prístupu k oboj nastrojom, keďže program Fiscalis sa považoval za flexibilnejší, pričom poskytoval krátkodobé výsledky, zatiaľ čo program TAIEX umožnil nečlenským štátom EÚ pokračovať v dlhodobých reformných procesoch.

Na zabezpečenie tejto súdržnosti rôznych programov EÚ sa použilo viacero mechanizmov, medzi ktoré patrili medziútvarové stretnutia, medziútvarové konzultácie, účasť pozorovateľov z rôznych útvarov Komisie na stretnutiach alebo činnostiach projektových skupín, zdieľanie pracovných programov alebo posudzovanie návrhov projektov úradníkmi z rôznych útvarov Komisie. Napriek pozorovaným pozitívnym výsledkom hodnotenie ukázalo, že existuje priestor na ďalšiu komplementárnosť a synergie v určitých oblastiach, ako napríklad s nástupníckym programom programu Hercule III.

⁸ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade s názvom Akčný plán pre spravodlivé a jednoduché zdaňovanie na podporu stratégie obnovy:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/2020_tax_package_tax_action_plan_en.pdf.

4. PRIDANÁ HODNOTA EÚ V PRÍPADE PROGRAMU

Zodpovednosť za vykonávanie práva EÚ v oblasti zdaňovania nesú členské štáty. Podporné opatrenia ako tie, ktoré sa poskytujú v rámci programu Fiscalis 2020, môžu prispieť k zabezpečeniu jednotnejšieho a konzistentnejšieho uplatňovania práva EÚ na vnútroštátnej úrovni.

Program Fiscalis 2020 **zabezpečoval finančnú udržateľnosť európskych informačných systémov, ktoré sú nevyhnutné na zaistenie dostupnosti informácií a ich výmenu.** IT infraštruktúra a systémy viedli k ľahšiemu a účinnejšiemu dodržiavaniu predpisov. Vďaka tomu program priniesol **úspory z rozsahu a zvýšenie efektívnosti a dodatočnú úroveň bezpečnosti,** keďže pomáhal vnútroštátnym správam (a hospodárskym subjektom) ušetriť čas a zdroje, a to obzvlášť zúčastneným krajinám s menšími daňovými správami a menšími zdrojmi. Interoperabilita a prepojenosť centrálnej IT infraštruktúry a systémov a ich symbiotické vlastnosti predstavujú pridanú hodnotu EÚ. Vývoj európskych informačných systémov navyše podporoval vnútroštátne daňové správy pri modernizácii a digitalizácii interných systémov a nástrojov.

Spoločné akcie zabezpečovali značnú pridanú hodnotu EÚ tým, že správam poskytovali **jedinečné príležitosti na spoluprácu, komunikáciu a vytváranie kontaktných sietí.** Workshopy, semináre a pracovné návštevy okrem iného spájali odborné znalosti a poznatky zúčastnených krajín, pomáhali vnútroštátnym orgánom k lepšiemu pochopeniu práva EÚ a podporovali vývoj a implementáciu IT systémov. Prispeli k budovaniu dôvery a neformálnej spolupráci po podujatiach a viedli k väčšej miere konvergencie prístupov a postupov. Napríklad niektoré daňové reformy boli navrhnuté s pomocou a poradenstvom koordinátorov z iných krajín. Daňové orgány, ktoré stabilne poskytovali pozitívnu spätnú väzbu o schopnosti spoločných akcií dosiahnuť ciele, uviedli, že ich obmedzené zdroje (čas a peniaze) určené na plánovanie, organizáciu a vykonávanie takýchto akcií by sa bez programu Fiscalis premietli do menšieho počtu akcií.

To isté platí aj pre činnosti odbornej prípravy, najmä **moduly elektronického učenia sa,** prostredníctvom ktorých sa zvýšili znalosti úradníkov vnútroštátnych daňových správ, čo zase prispelo k lepšiemu pochopeniu a jednotnejšiemu vykonávaniu právnych predpisov EÚ v oblasti daní a súvisiacich postupov. Zároveň pomáhajú zlepšovať schopnosť úradníkov pracovať s IT systémami. Prispeli k zvýšeniu kapacít, ako aj účinnosti a efektívnosti správ. Moduly elektronického učenia sa financované z programu Fiscalis priniesli pridanú hodnotu, ktorá preyšuje počet účastníkov, keďže sa používali napríklad aj na interné vzdelávanie. Veľký počet vyškolených osôb⁹ preukazuje, že sa považovali za užitočné. Tieto činnosti odbornej prípravy a moduly by sa pravdepodobne nevyvinuli alebo aspoň nie v takom istom rozsahu a vo všetkých

⁹ Údaje GR TAXUD o elektronickom učení sa.

orgánoch, ak by program Fiscalis neexistoval. Boli by príliš nákladné, keďže by chýbal prvok úspor z rozsahu. Odborná príprava prispela k budovaniu dôvery a vytváraniu spoločnej vízie.

Na základe poskytnutých dôkazov a rozsahu akcií v rámci programu treba uviesť, že bez programu Fiscalis by sa nedosiahol taký istý rozsah a pôsobnosť európskych informačných systémov, spoločných akcií a odbornej prípravy, ktoré zohrávali kľúčovú úlohu pri vykonávaní práva EÚ v oblasti zdaňovania a v boji proti daňovým podvodom, daňovým únikom a agresívnemu daňovému plánovaniu. Spolupráca by pravdepodobne existovala, ale bola by nerovnomerná, pričom by bola založená na neštruktúrovaných vzťahoch a časovo náročnejších kanáloch a dvojstranných dohodách. Bolo by zložité dosiahnuť takú istú všestrannosť tém a európsky rozmer alebo celoeurópsku účasť na akciách a odbornej príprave, aké sa zaznamenali v prípade programu Fiscalis 2020. Hoci by sa mohlo vyvinúť dvojstranné alebo mnohostranné úsilie, nevyužili by sa úspory z rozsahu vytvorené programom Fiscalis a takisto by sa zvýšili náklady a predĺžil čas na vykonanie a udržiavanie akcií vnútroštátnymi orgánmi. Pokiaľ ide o európske informačné systémy, programom Fiscalis 2020 sa zabezpečil nepretržitý vývoj a údržba takejto IT infraštruktúry a systémov. Bez programu Fiscalis by existovalo riziko, že sa stanú zastaranými alebo sa ukončí ich prevádzka z dôvodu nedostatku zdrojov vzhľadom na vysoké náklady. Došlo by k strate úspor z rozsahu a prvku zníženia celkových nákladov.

V rámci programu Fiscalis 2020 vznikli hmatateľné výstupy v dôsledku prepojených systémov a konzistentnej výmeny informácií a úradníkom daňových správ sa umožnilo získať zručnosti a vymieňať si skúsenosti prostredníctvom širokej škály spoločných akcií a odbornej prípravy. Je pravdepodobné, že mnohé akcie a výstupy v rámci programu by sa v strednodobom horizonte oslabili a ukončili, aspoň v porovnaní so súčasným rozsahom a pôsobnosťou. Súčasnú sieť medzi daňovými správami, ktoré sa vytvorili v priebehu rokov, by sa oslabili. V dôsledku toho by bolo vykonávanie práva EÚ menej harmonizované, čo by ponechávalo hospodárskym subjektom väčší priestor na využívanie „medzier“ plynúcich z nedostatočnej cezhraničnej koordinácie na vyhýbanie sa daňovým povinnostiam alebo páchanie podvodov. Výzvy súvisiace s daňovými podvodmi skutočne nemožno riešiť, ak sa členské štáty nebudú pozerieť za hranice svojich administratívnych území alebo nebudú intenzívne spolupracovať so svojimi náprotivkami.

S rastúcou digitalizáciou, globalizáciou a pohybom pracovníkov nadobudne vykonávanie daňového práva EÚ a boj proti podvodom, vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam a agresívnemu daňovému plánovaniu čoraz väčší význam a v dôsledku toho bude pravdepodobne ďalej rásť aj pridaná hodnota programu.

5. RELEVANTNOSŤ PROGRAMU

Globalizácia v kombinácii s digitalizáciou spoločne vytvárajú nové príležitosti a výzvy týkajúce sa schopnosti daňových systémov vyberať daňové príjmy. Vedú k novým spôsobom práce (hybridná práca a práca na diaľku) a podnikania (bez fyzickej prítomnosti), ktoré nie sú ešte plne

zosúladené s tým, ako sú navrhnuté daňové systémy a ako daňové orgány vykonávajú svoje činnosti. Zároveň môžu vytvoriť potenciál na vyhýbanie sa daňovým povinnostiam alebo daňové úniky, ak daňové správy a systémy nebudú držať krok so zmenami.

S cieľom čeliť takýmto výzvam sa už počas obdobia 2014 – 2020 prijal súbor legislatívnych zmien súvisiacich s daňami, pričom akcie v rámci programu Fiscalis 2020 dôsledne podporovali implementáciu týchto iniciatív. Napríklad zmeny pravidiel pre DPH o mieste poskytovania služieb, ku ktorým došlo v roku 2015, boli sprevádzané zavedením tzv. systému MOSS na uľahčenie cezhraničného obchodu s digitálnymi službami. Smernice o administratívnej spolupráci sa zaviedli na uľahčenie automatickej výmeny informácií medzi daňovými správami a na zabezpečenie spravodlivého platenia daní pre daňovníkov (jednotlivcov alebo subjekty), ktorí vytvárajú príjem pri vykonávaní cezhraničnej činnosti. Na účely implementácie smernice o elektronickom obchode sa uskutočnili prípravné práce vedúce k zavedeniu IT podpory, ktorá začala fungovať 1. júla 2021.

Tento trend by mal pretrvať a orgány a hospodárske subjekty budú musieť držať krok s čoraz viac digitalizovaným a globalizovaným svetom. To podčiarkuje potrebu posilniť spoluprácu medzi daňovými správami a zvýšiť administratívne kapacity vnútroštátnych orgánov, a teda aj **relevantnosť programu, ktorý podporuje členské štáty pri digitalizácii a modernizácii postupov**. Vzhľadom na úspech programu v minulosti sa konštatuje, že budúce programy Fiscalis budú naďalej relevantné, pokiaľ ide o uľahčovanie výmeny informácií, spolupráce a koordinácie medzi členskými štátmi prostredníctvom IT systémov, spoločných akcií a odbornej prípravy, a ako také budú prispievať k účinnému a efektívnemu fungovaniu vnútorného trhu v tomto kontexte.

Pri skúmaní relevantnosti sa hodnotenie zameriavalo na potreby vnútroštátnych daňových správ a hospodárskych subjektov. Zo záverečného hodnotenia vyplynulo, že **program je naďalej relevantný aj potrebný**. Program Fiscalis 2020 sa totiž považoval za **vysoko relevantný pre riešenie hlavných výziev daňových správ a uspokojenie ich potrieb**. IT infraštruktúra a systémy boli hodnotené ako vysoko relevantné pre každodennú prácu daňových úradníkov, keďže slúžia ako hlavné komunikačné platformy, prostredníctvom ktorých si môžu členské štáty vymieňať relevantné údaje na účely boja proti daňovým podvodom a daňovým únikom a vykonávania práva EÚ. Tým sa zase posilňuje vzájomná pomoc a koordinácia. Odborná príprava a spoločné akcie sa okrem toho považujú za relevantné na zvýšenie administratívnych kapacít, ako je budovanie znalostí a vytváranie kontaktných sietí. Prostredníctvom výmeny informácií, osvedčených postupov a usmernení program Fiscalis podporuje tvorbu politiky a rovnocennejšie a predvídateľnejšie uplatňovanie práva EÚ, ako aj boj proti daňovým podvodom, daňovým únikom a agresívnemu daňovému plánovaniu. Rovnaké podmienky a spravodlivá hospodárska súťaž majú **pre hospodárske subjekty** kľúčový význam pri vykonávaní ich činnosti. Navyše nadmerné administratívne zaťaženie a náklady na dodržiavanie daňových predpisov môžu brániť niektorým podnikom vo vykonávaní hospodárskej činnosti, najmä tej cezhraničnej. IT systémy programu Fiscalis boli považované za obzvlášť relevantné

pre hospodárske subjekty, keďže zjednodušujú dodržiavanie predpisov tým, že uľahčujú prístup k informáciám alebo napríklad znižujú administratívne zaťaženie spoločností, ktoré poskytujú telekomunikačné služby, služby rozhlasového a televízneho vysielania a elektronické služby, keďže nemusia vyplňať daňové priznania k DPH v každej krajine, v ktorej poskytujú služby (čím sa zlepšilo dodržiavanie daňových predpisov).

Niektoré daňové orgány navrhli, že z programu Fiscalis by sa mohlo podporiť vytvorenie databázy legislatívnych opatrení prijímaných v oblasti daní v členských štátoch, čím by sa pokryli vznikajúce trendy, ktoré majú vplyv na zdaňovanie, ako napríklad virtuálne meny. Koordinátori programu Fiscalis v kandidátskych krajinách poukázali na svoje obmedzené kapacity plne využívať akcie financované z programu Fiscalis vzhľadom na ich povahu orientovanú na EÚ. K tomu sa pridáva aj skutočnosť, že tieto krajiny nemajú prístup ku všetkým IT systémom, čo má vplyv na ich schopnosť zúčastňovať sa na súvisiacich komponentoch odbornej prípravy.

6. ZÁVERY A ZÍSKANÉ POZNATKY

Z hodnotenia vyplynulo, že program bol účinný pri dosahovaní svojich cieľov, medzi ktoré patrí bezpečná výmena informácií, podpora administratívnej spolupráce a zvýšenie administratívnych kapacít zúčastnených krajín. Zároveň sa ním zas podporilo vykonávanie právnych predpisov EÚ v oblasti daní na účely boja proti daňovým podvodom, daňovým únikom a agresívnemu daňovému plánovaniu.

Program Fiscalis 2020 prispel k posilneniu spolupráce medzi krajinami a k zvýšeniu administratívnych kapacít daňových orgánov prostredníctvom vývoja a údržby IT infraštruktúry a systémov EÚ, spoločných akcií a spoločných činností odbornej prípravy. Program Fiscalis prispel k harmonizovanejšiemu prístupom a zjednodušeným postupom, čím sa znížilo administratívne zaťaženie a klesli náklady na dodržiavanie predpisov pre daňovníkov.

Prostredníctvom IT infraštruktúry a systémov, ku ktorých rozvoju a údržbe program Fiscalis prispel, sa vďaka nemu zlepšili dostupné informácie a zabezpečili výmeny informácií. Nahradením manuálnych kontrol a využívaním pokročilej analýzy údajov a uľahčením kontrol medzi krajinami umožnil lepšiu identifikáciu potenciálnych prípadov podvodov efektívnejším spôsobom. Program mohol mať aj odrádzajúci účinok, čím sa zlepšilo dodržiavanie predpisov a predchádzalo daňovým podvodom, daňovým únikom a agresívnemu daňovému plánovaniu. Hoci je ťažké stanoviť príčinnú súvislosť, z hodnotiacej štúdie vyplynulo, že viaceré z kľúčových ukazovateľov týkajúcich sa daňových podvodov, daňových únikov a agresívneho daňového plánovania vykazujú určité zlepšenie počas trvania programu.

Dôkazy, ktoré posudzoval externý hodnotiteľ, naznačili, že prostredníctvom spoločných akcií a odbornej prípravy sa podporila spolupráca medzi daňovými orgánmi a poskytol sa priestor na výmenu nápadov medzi náprotivkami, ak sa identifikovala osobitná potreba. Vytvorili sa siete

pre zúčastnené daňové orgány (vrátane neformálnych sietí nad rámec podujatí v rámci programu), čím sa umožnila ďalšia koordinácia a výmena poznatkov, podporilo vzájomné učenie a v niektorých prípadoch to viedlo k spolupráci medzi krajinami pri vykonávaní daňových reforiem. Výmena informácií a prenos poznatkov umožnené vďaka programu prispeli k lepšiemu a jednotnejšiemu spoločnému chápaniu právnych predpisov, a teda k ich súdržnejšiemu vykonávaniu. Inými slovami, program Fiscalis poskytuje rámec, v ktorom možno rozvíjať činnosti spolupráce (spoločné akcie), pričom zúčastnené orgány majú v mnohých prípadoch výraznú zodpovednosť za organizáciu rôznych aspektov spoločnej akcie.

Z hľadiska efektívnosti a napriek ťažkostiam pri peňažnom vyjadrení prínosov a stanovení príčinnej súvislosti sa zdroje investované do programu Fiscalis 2020 a jeho komponentov považovali za užitočné vzhľadom na dosiahnuté výsledky. Inými slovami, z hodnotenia vyplynulo, že program priniesol pridanú hodnotu pre EÚ a vnútroštátne daňové orgány za primeranú cenu. Program Fiscalis 2020 bol zosúladený a súdržný s celkovými politickými cieľmi Komisie, najmä so stratégiou Európa 2020. Flexibilne sa prispôbil meniacim sa prioritám a novým právnym predpisom, čím splnil svoju úlohu ako program financovania, z ktorého sa podporuje vykonávanie práva EÚ v oblasti zdaňovania.

V hodnotení sa konštatovalo, že program Fiscalis bude pravdepodobne naďalej relevantným nástrojom na úrovni EÚ na dosiahnutie cieľov, medzi ktoré patrí podpora vykonávania právnych predpisov EÚ v oblasti daní a boj proti daňovým podvodom, daňovým únikom a agresívnemu daňovému plánovaniu vo svete, ktorý sa mení okrem iného v dôsledku starnutia, digitalizácie a globalizácie, a preto predstavuje výzvy pre daňové systémy a správy. Program Fiscalis skutočne zostáva relevantným nástrojom na financovanie vývoja, implementácie a prevádzky IT infraštruktúry a systémov v oblasti zdaňovania, pričom sa hľadajú úspory z rozsahu. Táto infraštruktúra a systémy sú náročné na zdroje a pre všetky krajiny by bolo zložité zabezpečiť rovnakú pôsobnosť a rozsah, aké zabezpečuje program EÚ. Program Fiscalis sa ukázal ako užitočný aj na zabezpečenie koordinácie a vzájomného učenia medzi krajinami. IT systémy, spoločné akcie aj činnosti odbornej prípravy majú svoju úlohu a vzájomne sa dopĺňajú pri dosahovaní cieľov programu Fiscalis. Komponenty programu Fiscalis sa vzájomne posilňujú. Hodnotenie preukázalo, že naprieč kľúčovými zainteresovanými stranami panovala široká zhoda na tom, že program Fiscalis 2020 bol potrebný, relevantný a zodpovedal potrebám kľúčových aktérov. Koncepcia programu sa preto považovala za vhodnú na daný účel a mala by sa zachovať.

V hodnotení sa však poukázalo aj na niektoré oblasti, v ktorých by sa mohli uskutočniť zlepšenia. Zistenia naznačujú, že IT systémy posudzované v štúdiu prinášajú výhody, ktoré prevyšujú náklady, pokiaľ ide o zjednodušenie, odhaľovanie potenciálnych podvodov a dodržiavanie práva v oblasti zdaňovania. Dôkazy o nákladoch a prínosoch sú však nedostatočné a mohlo by byť užitočné, ak by Komisia a členské štáty preskúmali spôsoby, ako lepšie merať náklady a prínosy uskutočnených investícií. Komplexnejšie údaje o nákladoch

(investície do IT systémov) a prínosoch (vybrané daňové príjmy, zjednodušenie) by mohli byť podkladom pre ďalšie stanovovanie priorít a rozhodovanie. Ďalej treba poznamenať, že väčšinu nákladov, ktoré znáša program Fiscalis v oblasti IT, pripadá najmä na prepájanie 27 heterogénnych vnútroštátnych IT systémov prostredníctvom výmen správ, a nie na vývoj centrálnych riešení založených na zdieľaní údajov. Toto rozhodnutie týkajúce sa architektúry sa riadi dohodnutým právnym základom príslušných európskych informačných systémov v oblasti zdaňovania. Môže to však viesť k vyšším nákladom na úrovni EÚ a zároveň k obmedzeniu schopnosti spracúvania údajov, čo môže mať vplyv na pomer nákladov a prínosov.

Okrem toho sa v hodnotení uvádza, že krajiny mimo EÚ sa domnievali, že by mali mať možnosť zúčastňovať sa na širšom súbore činností, keďže tieto činnosti sú veľmi relevantné a vhodné, vďaka čomu by ich finančné investície mali ešte väčší prínos. Treba poznamenať, že útvary Komisie už pristúpili k riešeniu tejto situácie v novom programe Fiscalis na roky 2021 – 2027 tak, že sa zabezpečí, aby sa zúčastneným krajinám mimo EÚ posielali pozvánky, pokiaľ nie je odôvodnený iný postup.

Okrem toho, hoci sa program Fiscalis 2020 považoval za súdržný a konzistentný s prioritami EÚ a vhodne sa navzájom dopĺňal s inými programami financovania, ako je Colníctvo 2020 a program na podporu štrukturálnych reforiem (teraz Nástroj technickej podpory), existuje priestor na zvýšenie synergií s programom Hercule III. Koordinácia v rámci Komisie sa považovala za dobrú, ale v hodnotení sa zdôraznil význam ďalšieho preskúmania spôsobov, ako zlepšiť koordináciu s inými útvarmi vzhľadom na rýchlo sa meniaci svet.

Hodnotenie takisto ukázalo, že pokračujú práce na vykonávaní odporúčaní z hodnotenia v polovici trvania a do budúcnosti. Po hodnotení v polovici trvania Komisia vypracovala interný akčný plán, ktorý obsahoval 13 akčných oblastí zameraných na príslušných 13 odporúčaní, a tie zahŕňali 48 čiastkových akcií. V marci 2022 sa dokončila veľká väčšina (viac ako 75 %+) týchto akcií a viaceré ešte prebiehajú. Konkrétne „Monitorovanie a podávanie správ“ a „Komunikácia“ sú dve hlavné oblasti, na ktorých sa stále pracuje. Komisia ich berie na vedomie a usiluje sa ich riešiť v rámci vykonávania programu Fiscalis na roky 2021 – 2027 alebo v rámci ďalšieho viacročného finančného rámca. Komisia sa takisto snaží program neustále zlepšovať a podľa potreby ho prispôbovať novým reáliám, aj nad rámec odporúčaní zahrnutých v tomto hodnotení, a to najmä so zreteľom na budúce hodnotenie v polovici trvania.