



Svet
Evropske unije

Bruselj, 14. december 2022
(OR. en)

16066/22

FISC 265
ECOFIN 1339
CODEC 2027

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	14. december 2022
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	COM(2022) 717 final
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU o končni oceni programa Fiscalis 2020

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 717 final.

Priloga: COM(2022) 717 final



Bruselj, 14.12.2022
COM(2022) 717 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o končni oceni programa Fiscalis 2020

{SWD(2022) 406 final}

OZADJE

Program Fiscalis 2020 je bil vzpostavljen z Uredbo (EU) št. 1286/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi akcijskega programa s ciljem „izboljšati pravilno delovanje sistemov obdavčitve na notranjem trgu s poglobitvijo sodelovanja med sodelujočimi državami, njihovimi davčnimi organi in njihovimi uradniki“¹. Program je nadaljevanje podobnih predhodnih programov². V obdobju 2014–2020 je bil eno od glavnih orodij za podporo usklajenemu izvajanju zakonodaje EU s področja obdavčitve ter boju proti davčnim goljufijam, davčnim utajam in agresivnemu davčnemu načrtovanju z zagotavljanjem izmenjave informacij, podpiranjem upravnega sodelovanja in krepitvijo upravnih zmogljivosti sodelujočih držav.

Komisija je ob pomoči neodvisnih zunanjih ocenjevalcev v skladu s členom 17 Uredbe izvedla študijo v podporo končni oceni programa, enako kot pri vmesni oceni³. Podrobni rezultati ocene so predstavljeni v delovnem dokumentu služb Komisije, ki je priložen temu poročilu, in so podlaga za to poročilo. Namen končne ocene je oceniti smotrnost programa v obdobju 2014–2020⁴ in obseg, v katerem se bodo doseženi rezultati dolgoročno ohranili. Ocena zajema leta delovanja programa (2014–2020) in vključuje ugotovitve vmesne ocene iz leta 2018. Končna ocena obravnava, v kolikšnem obsegu so bile te ugotovitve izvedene in so prinesle izboljšave. V oceno so bile vključene vse sodelujoče države, tj. države članice EU⁵, države kandidatke (Albanija, Severna Makedonija, Črna gora, Srbija in Turčija) ter potencialne kandidatke (Bosna in Hercegovina ter Kosovo*). V oceni so upoštevane vse najrazličnejše financirane dejavnosti in dejavnosti upravljanja ter vsi ustrezni deležniki (nacionalne uprave, službe Komisije in gospodarski subjekti) iz vseh sodelujočih držav.

Namen tega poročila je predstaviti rezultate končne ocene o: (i) učinkovitosti, tj. v kolikšni meri je program dosegel svoj namen, (ii) uspešnosti, tj. v kolikšni meri je program dosegel svoj namen glede na porabljena sredstva, (iii) skladnosti programa s širšimi politikami in prednostnimi

¹ UL L 347, 20.12.2013, str. 25.

² Program Fiscalis 2020 temelji na predhodnih programih. Prvi program se je imenoval Matthaesus-Tax in se je izvajal od oktobra 1993 do konca decembra 1995. Pod novim imenom Fiscalis so se doslej izvajali štiri programi Fiscalis, vključno s programom, ki se ocenjuje v tem dokumentu: prvi program Fiscalis (1998–2002), drugi program Fiscalis (2003–2007), tretji program Fiscalis (2008–2013) in četrti program Fiscalis (2014–2020) ali program Fiscalis 2020, ki se ocenjuje v tem dokumentu. Uredba (EU) 2021/847 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2021 vzpostavlja program „Fiscalis“ za sodelovanje na področju obdavčitve za obdobje 2021–2027 in razveljavlja Uredbo (EU) št. 1286/2013.

³ [Delovni dokument služb Komisije – Vmesna ocena programa Fiscalis 2020 \(europa.eu\)](#).

⁴ Številne dejavnosti programa Fiscalis 2020 se nadaljujejo v letu 2021, saj je bila večina sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev podaljšana do leta 2021.

⁵ Združeno kraljestvo je izstopilo iz EU in 1. februarja 2020 postalo tretja država. Zato se je večino časa trajanja programa štelo za sodelujočo državo EU. V okviru programa Fiscalis 2020 je bilo skupaj vključenih 35 držav: 27 držav članic EU in Združeno kraljestvo v času, ko je bilo država članica EU, ter 7 držav kandidat in potencialnih držav kandidat.

nalogami EU, (iv) dodani vrednosti tega posredovanja na ravni EU in kako je spremenilo razmere ter (v) ustreznosti programa.

1. UČINKOVITOST: V KOLIKŠNI MERI JE PROGRAM DOSEGEL SVOJ NAMEN

Cilj programa je podpirati pravilno delovanje sistemov obdavčitve na notranjem trgu z zagotavljanjem izmenjave informacij, podpiranjem upravnega sodelovanja in krepitevijo upravnih zmogljivosti sodelujočih držav, kar lahko pripomore k skladnemu izvajanju zakonodaje EU na področju obdavčitve ter boju proti davčnim goljufijam, davčnim utajam in agresivnemu davčnemu načrtovanju.

Zbrani dokazi v okviru ocene so potrdili, da je bil program Fiscalis 2020 **ključni instrument** za podporo doseganju teh ciljev. Program je bil ključen: (a) za **razvoj in delovanje evropskih informacijskih sistemov, ki omogočajo** skupno/usklajeno podlago za **avtomatično in varno izmenjavo informacij, standardizacijo in poenostavitev postopkov**, (b) pri zagotavljanju številnih skupnih ukrepov, ki **so ustvarili okolje za sodelovanje, v katerem so organi sodelovali, si izmenjevali znanje in opredelili dobre prakse** glede upravnih postopkov in smernic, zakonodaje EU in informacijskih sistemov, in (c) za **zagotavljanje usposabljanja, ki je izboljšalo znanja in spretnosti osebja ter upravno zmogljivost**.

Program je s tem prispeval k **boju proti davčnim goljufijam, davčnim utajam in agresivnemu davčnemu načrtovanju**, saj sta kakovost in obseg informacij, ki so jih omogočili informacijska infrastruktura in informacijski sistemi, financirani iz programa Fiscalis, omogočila čezmejna preverjanja, v katerih so bile ugotovljene morebitne goljufive transakcije, kar je privedlo do skupnega ukrepanja organov. Vprašani so povedali tudi, da je avtomatična izmenjava informacij, ki so jo omogočili evropski informacijski sistemi, odvracala od goljufivega ravnanja in tako prispevala k boju proti davčnim goljufijam, davčnim utajam in agresivnemu davčnemu načrtovanju. Evropski informacijski sistemi so tudi znižali stroške usklajevanja in povečali pravno varnost za gospodarske subjekte, kar je povečalo splošno skladnost davčnih zavezancev ter organom in gospodarskim subjektom omogočilo skrajšanje časa in zmanjšanje sredstev, potrebnih za izvajanje dejavnosti. Poleg tega je bilo približno 44 % vseh predloženih predlogov skupnih ukrepov povezanih z bojem proti davčnim goljufijam, davčnim utajam in agresivnemu davčnemu načrtovanju. Študije primerov so pokazale, da je program Fiscalis zaradi tega morda prispeval k dodatnim prihodkom od davkov.

Program je prav tako **omogočil boljše in skupno razumevanje davčne zakonodaje EU** med davčnimi organi in gospodarskimi subjekti, kar je prispevalo k **njenemu lažjemu in skladnejšemu izvajanju**. Skupni ukrepi in moduli usposabljanja, ki so bili neposredno namenjeni boljšemu razumevanju in izvajanju zakonodaje Unije o obdavčitvi, so bili ocenjeni kot zelo koristni in so dosegli predvidene rezultate. Program je tudi okrepil zaupanje med uradniki in spodbudil izmenjave, ki so se nadaljevale tudi po koncu posebnih dejavnosti programa. Na splošno je prispeval k dobremu delovanju davčnih sistemov v EU.

V zvezi z **varno izmenjavo podatkov** med nacionalnimi davčnimi upravami ter z gospodarskimi subjekti in drugimi vladnimi organi je mogoče ugotoviti, da **se je količina izmenjanih podatkov od leta 2014 stalno povečevala** in leta 2019 dosegla 32,23 terabajta v primerjavi s samo 4,3 terabajta leta 2014. Evropski informacijski sistemi so državam članicam pomagali pri varnem in učinkovitem medsebojnem komuniciranju, zato **se je število sporočil, ki so si jih uprave izmenjale prek različnih sistemov, ki jih podpira program, od leta 2014 znatno in stalno povečevalo**⁶. Poleg tega **se je upravno breme za davčne uprave in podjetja zmanjšalo**, pri tem pa **je bilo ugotovljeno, da so stroški usklajevanja za podjetja 95 % nižji** pri tistih, ki uporabljajo ustrezen informacijski sistem, v primerjavi s tistimi, ki ga ne uporabljajo.

Kar zadeva skupne ukrepe, je bilo v obdobju 2014–2020 izvedenih več kot 1 500 skupnih ukrepov, ki so vključevali več kot 3 500 dogodkov. Število udeležencev v skupnih ukrepih programa Fiscalis 2020 je ostalo na enakomerno visoki ravni, tako da je bilo vanje vključenih skupno več kot 30 000 udeležencev. Z **delovnimi obiski** so uradniki pridobili ali okrepili strokovno znanje in izkušnje ali znanje na davčnem področju. Države članice so si znanje in izkušnje na davčnem področju izmenjevale tudi prek **projektnih skupin**, ki so se pogosto uporabljale za razpravo o evropskih informacijskih sistemih ter njihov razvoj in izvajanje. **Delavnice**, ki so se sicer uporabljale redkeje, so bile namenjene izboljšanju postopkov davčnih uprav. **Ukrepe za krepitev zmogljivosti** je večinoma sestavljala tehnična pomoč, namenjena nekaj državam članicam. **Večstranski nadzor in sodelovanje v upravnih preiskavah** sta primera neposrednega upravnega sodelovanja med davčnimi organi. Organizirani so bili delovne skupine in seminarji za posamezne informacijske sisteme ali izmenjavo informacij o zakonodaji EU o obdavčitvi, vendar so bili manj pogosti.

Udeleženci in vodje dejavnosti skupnih ukrepov so pozitivno ocenili njihovo učinkovitost in uporabnost. Vprašani so navedli, da so bili vsi ukrepi koristni in da so spodbujali vzajemno učenje. 93 % udeležencev se je strinjalo, da jim je sodelovanje v skupnih ukrepih zagotovilo dobro priložnost za razširitev mreže uradnikov (in stikov z njimi) v tujini. 95 % **udeležencev je poročalo o izmenjavi izkušenj, 77 % pa jih je navedlo, da so take izmenjave povzročile spremembe/izboljšave v delovnih praksah njihovih uprav**. Upoštevati je treba, da se je leta 2020 kot posledica pandemije COVID-19 stopnja udeležbe nekoliko znižala zaradi uvedenih omejitev in dokler niso spletne dejavnosti čez nekaj časa nadomestile fizičnih.

Velika večina anketiranih koordinatorjev programa Fiscalis je menila, da je **usposabljanje** ključno za krepitev upravnih zmogljivosti uprav. Komisija je nabavila 267 modulov e-učenja EU ter organizirala 141 usposabljanj o znanjih in spretnostih za informacijske sisteme. Udeleženci so kakovost usposabljanja ocenili kot visoko (povprečna ocena 72,7 na lestvici od 0 do 100).

⁶ Na primer 14 000 sporočil v letu 2020 v primerjavi z 12 800 sporočili v letu 2017 za sisteme, povezane z DAC1; 29 700 sporočil v letu 2020 v primerjavi s samo 4 600 sporočili v letu 2017 za sisteme DAC2; 992 292 sporočil v letu 2020 v primerjavi s 689 839 sporočili v letu 2017 za sistem MOSS.

Podobno je delež davčnih uradnikov, ki so menili, da je informacijsko usposabljanje izpolnilo njihova pričakovanja ali je bilo koristno, stalno presegal 90 %. Število usposobljenih davčnih uradnikov se povečuje, saj je vse več davčnih uradnikov usposobljenih za uporabo skupnih gradiv EU tudi v nacionalnih okoljih. **V okviru modulov e-učenja se je usposabljal približno 130 500 udeležencev iz davčnih organov ter skoraj milijon dodatnih oseb iz podjetij in javnosti.**

Upoštevati je treba, da so tudi anketirane države nečlanice EU cenile skupne ukrepe zaradi priložnosti za mreženje, vendar so menile, da ne obravnavajo dovolj njihovih potreb, saj ukrepi dajejo prednost državam EU in so osredotočeni na evropske informacijske sisteme, do katerih države kandidatke nimajo dostopa.

2. USPEŠNOST: V KOLIKŠNI MERI JE PROGRAM DOSEGEL SVOJ NAMEN GLEDE NA PORABLJENA SREDSTVA

V zunanji študiji se je pri ocenjevanju uspešnosti preučilo, v kolikšni meri so programska sredstva najceneje dosegla načrtovane rezultate. Poskušali so se oceniti stroški in koristi, ter kjer je bilo mogoče, izraziti v denarju. Podatki o stroških so na voljo, koristi pa je težje količinsko opredeliti. Opredelitev koristi je bila obravnavana tudi v razgovorih z deležniki programa.

Programu Fiscalis 2020 je bil za obdobje 2014–2020 dodeljen proračun v višini približno 222 milijonov EUR. **Za razvoj, vzdrževanje in delovanje evropskih informacijskih sistemov za namene obdavčitve je bilo porabljenih približno 75 % proračuna programa (168 milijonov EUR).** Poleg tega so za države članice nastali tudi stroški nabave, razvoja, namestitve, vzdrževanja in vsakodnevnega delovanja nacionalnih komponent evropskih informacijskih sistemov. Drugi deležniki (npr. podjetja, finančne institucije) lahko imajo posredne stroške za te sisteme. Ta skupna informacijska infrastruktura in sistemi seveda zahtevajo veliko sredstev, vendar so nepogrešljivi pri vsakodnevem delu davčnih uprav in prinašajo številne koristi na vseh področjih njihovih dejavnosti. Študije primerov, izvedene v okviru te ocene, so pokazale dejanske primere koristi, ki so pri določenih sistemih večje od stroškov. Evropski informacijski sistemi so standardizirali in poenostavili postopke ter zmanjšali upravno breme za organe in podjetja, znižali stroške skladnosti za podjetja in pomagali pri odkrivanju morebitnih goljufivih transakcij. Program na ravni EU je z razvojem in upravljanjem skupnih komponent za evropske informacijske sisteme omogočil pomembno ekonomijo obsega, zagotovil interoperabilnost in preprečil podvajanje prizadevanj držav članic. Evropski informacijski sistemi so tako omogočili varno izmenjavo informacij, podprli upravno sodelovanje in upravno zmogljivost ter omogočili učinkovitejše izvajanje in doslednejšo uporabo zakonodaje EU o obdavčitvi ter boj proti davčnim goljufijam, davčnim utajam in agresivnemu davčnemu načrtovanju. Njihova uspešnost je bila v oceni na splošno prikazana pozitivno.

Program Fiscalis 2020 je za veliko različnih skupnih ukrepov zagotovil finančno podporo, ki je znašala približno 33 milijonov EUR (15 % vsega financiranja iz programa). Na

podlagi rezultatov raziskav je bilo v oceni ugotovljeno, da so skupni ukrepi na splošno močno prispevali k ciljem programa. Skupni ukrepi so vključevali seminarje, delavnice, projektne skupine, dvo- ali večstranski nadzor, druge dejavnosti upravnega sodelovanja, delovne obiske, prisotnost v upravnih uradih in sodelovanje v upravnih preiskavah, dejavnosti za krepitev zmogljivosti in skupine strokovnjakov. Kot je bilo že navedeno, je bilo vanje vključenih skupno več kot 30 000 udeležencev. Razen skupin strokovnjakov je bilo za zagotovitev polne vključenosti sodelujočih držav možno povračilo 100 % upravičenih potnih in nastanitvenih stroškov ter stroškov v zvezi z organizacijo dogodkov in dnevnic, kadar je bilo to potrebno, da se v celoti dosežejo cilji programa Fiscalis 2020⁷. Povprečni stroški na udeleženca na ukrep za vse vrste skupnih ukrepov (razen skupin strokovnjakov) so v celotnem obdobju ostali razmeroma nespremenjeni, v zadnjih letih pa so se na splošno nekoliko znižali, kar bi morda lahko pomenilo boljšo uspešnost. Rezultati redne ankete (raziskave) o programu Fiscalis so bili večinoma pozitivni, kar kaže na to, da so koristi ukrepov za udeležence velike. Večina davčnih organov se je strinjala, da so koristi večje od stroškov. Naložbe v skupne ukrepe so se štete za smiselne in stroškovno učinkovite ob upoštevanju stroškov v primerjavi z doseženimi rezultati. Sodelovanje v skupinah strokovnjakov ni bilo v celoti povrnjeno iz programa Fiscalis 2020 (v celoti so bili povrnjeni potni stroški in dnevnice ter samo 50 % stroškov osebja). Kljub temu pa so bile te skupine strokovnjakov ključne pri razvoju nekaterih informacijskih sistemov programa Fiscalis, ki jih brez njih morda ne bi bilo. Državam članicam omogočajo, da združijo vire in strokovno znanje, namesto da delujejo ločeno. Zato so bile precej stroškovno učinkovite. Skupni ukrepi so na splošno okrepili upravno sodelovanje in zmogljivost ter izboljšali delovne odnose med udeleženci. Pripomogli so k izmenjavi izkušenj in opredelitvi dobrih praks za upravne postopke ter posledično podprli učinkovito izvajanje davčne zakonodaje EU in večjo skladnost.

Za skupno usposabljanje na davčnem področju je bilo namenjenih približno 6,9 milijona EUR. Večina proračuna za usposabljanje v okviru programa Fiscalis 2020 (4,7 milijona EUR) je bila dodeljena za module e-učenja. V okviru teh modulov se je usposabljal 130 470 posameznikov iz davčnih organov ter dodatnih 941 938 oseb iz podjetij in javnosti. Tako so stroški modulov usposabljanja znašali 4,9 EUR na usposobljeno osebo, kar je zelo malo. Davčni organi so e-učenje opisali kot koristno in učinkovito pri krepitvi svojih zmogljivosti, ter kot koristno tudi za druge deležnike. Menili so, da so druge dejavnosti usposabljanja v okviru programa Fiscalis, ki so potekale v projektnih skupinah ali dejavnostih za krepitev zmogljivosti (zlasti informacijska usposabljanja), povečale njihovo upravno zmogljivost ter olajšale usklajevanje in sodelovanje davčnih organov.

⁷ Upoštevati je treba, da se financiranje nanaša na sodelovalni vidik skupnih ukrepov, tj. financiranje omogoča izvedbo ukrepa, če spada na področje uporabe programa, vendar so v številnih primerih nacionalni organi večinoma ali v celoti odgovorni za organizacijo ukrepa. Komisija je lahko pobudnica na primer projektnih skupin, delavnic in seminarjev v okviru programa Fiscalis ali sodeluje v oz. na njih, medtem ko ne sodeluje pri večstranskem nadzoru v skladu z določbami ustrezne pravne podlage za večstranski nadzor.

Na podlagi vmesne ocene so bila prizadevanja usmerjena v znižanje stroškov dokumentacije, povezane s pristopom k skupnim ukrepom, njihovim začetkom in zagotavljanjem povratnih informacij o njih, ter v optimizacijo postopkov in virov za skupne ukrepe in ohranjanje obvladljive delovne obremenitve, kar se kaže v drugi polovici programa Fiscalis 2020, saj nobena sodelujoča država ni menila, da je breme preveliko v primerjavi s koristmi skupnih ukrepov. Upoštevati je treba, da je nekaj organov zunaj EU navedlo, da so njihovi stroški razmeroma visoki glede na obseg, v katerem lahko sodelujejo. Če bi lahko imeli dostop do več vidikov teh ukrepov, bi to zanje pomenilo dodatno vrednost.

3. SKLADNOST: SKLADNOST PROGRAMA S ŠIRŠIMI POLITIKAMI IN PREDNOSTNIMI NALOGAMI EU

V oceni je bilo analizirano, v kolikšni meri je bil program Fiscalis 2020 skladen s širšimi politikami EU in drugimi programi financiranja EU. Končna ocena je potrdila ugotovitve vmesne ocene programa Fiscalis 2020, tj. da **so bili ukrepi programa usklajeni s splošnimi strateškimi prednostnimi nalogami Komisije in skladni z njimi**. Zdi se tudi, da je **program Fiscalis 2020 skladen z drugimi podobnimi instrumenti**.

Cilji programa Fiscalis 2020 so vsekakor usklajeni s prednostno nalogo Komisije, imenovano „**Gospodarstvo za ljudi**“, katere cilj je „[p]reprečevanje davčnih zlorab, zagotavljanje trajnostnih prihodkov in spodbujanje boljšega poslovnega okolja na enotnem trgu“. Ukrepi, ki se financirajo iz programa Fiscalis 2020, so skladni tudi s prednostno nalogo Komisije, imenovano „**Evropa, pripravljena na digitalno dobo**“, v okviru katere namerava Komisija posodobiti javne uprave. V okviru programa Fiscalis so se financirali razvoj, izboljšanje in izvajanje informacijske infrastrukture in informacijskih sistemov, ki lahko povečajo upravno zmogljivost davčnih organov sodelujočih držav. Komisija je nedavno objavila **sveženj za pravično in preprosto obdavčitev** iz leta 2020, ki zajema 25 pobud za obdavčitev v podporo okrevanju gospodarstva ter prehodu na zeleno in digitalno gospodarstvo⁸. Naslednik programa Fiscalis bo lahko podpiral take pobude.

V oceni je bilo ugotovljeno, da **program podpira druge programe EU ter ima od njih koristi**. Program Fiscalis 2020 in **program Carina 2020** se dopolnjujeta in imata sinergije. Komisija je s skupnim upravljanjem obeh sistemov dosegla povečanje učinkovitosti. Več operativnih funkcij se sofinancira iz obeh programov in je na voljo carinski in davčni upravi. To velja za ključne sisteme informacijske infrastrukture, kot je CCN, ali skupno gradivo za usposabljanje. Tako se lahko izkoristita ekonomija obsega in združljivost sistemov, carinski in davčni upravi pa se omogoči boljša izmenjava informacij in znanja. Program Fiscalis 2020 je dopolnjeval tudi **program za podporo strukturnim reformam za obdobje 2017–2020**, pri čemer so bile

⁸ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Akcijski načrt za pravično in preprosto obdavčitev, ki podpira strategijo za okrevanje:

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

opredeljene sinergije. Tako bi lahko na primer izzivi, opredeljeni s skupnimi ukrepi, prejeli prilagojeno tehnično podporo v okviru programa za podporo strukturnim reformam. Dopolnjujeta se tudi program Fiscalis 2020 in **program Herkul III**, ki ga upravlja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), vendar se ne prekrivata. Kljub njenemu dopolnjevanju pa se zdi, da je aktivno sodelovanje ali aktivno prizadevanje za sinergije med programoma omejeno.

Program Fiscalis ima prav tako **vlogo v programih za države kandidatke in potencialne države kandidatke, kot je TAIEX, in je z njimi usklajen**. Sedem držav nečlanic EU je sodelovalo v skupnih ukrepih in dejavnostih usposabljanja v okviru programa Fiscalis 2020, zato so si z državami EU izmenjale znanja in dobre prakse. To je povzročilo reforme v državah nečlanicah EU in podprlo pristopni proces ter pomagalo krepiti zaupanje in naklonjenost med državami. Vprašani iz držav kandidatk so poudarili prednosti dostopa do obeh instrumentov, saj se je program Fiscalis štel za prožnejšega in je zagotavljal kratkoročne rezultate, medtem ko je instrument TAIEX državam nečlanicam EU omogočil izvajanje dolgoročnejših reformnih procesov.

Za zagotovitev te skladnosti med različnimi programi EU je bilo uporabljenih več mehanizmov, vključno z medresorskimi sestanki, medresorskimi posvetovanji, udeležbo opazovalcev iz različnih služb Komisije na sestankih ali v dejavnostih projektnih skupin, izmenjavo programov dela ali ocenjevanjem predlogov projektov s strani uradnikov iz različnih služb Komisije. Kljub opaženim pozitivnim rezultatom je bilo v oceni ugotovljeno, da je mogoče na nekaterih področjih, na primer pri nasledniku programa Herkul III, doseči dodatno dopolnjevanje in sinergije.

4. DODANA VREDNOST PROGRAMA NA RAVNI EU

Izvajanje zakonodaje EU na področju obdavčitve je v pristojnosti držav članic. Podporni ukrepi, kot so tisti iz programa Fiscalis 2020, lahko prispevajo k zagotavljanju, da se pravo EU na nacionalni ravni uporablja bolj usklajeno in dosledno.

V okviru programa Fiscalis 2020 je bila **zagotovljena finančna vzdržnost evropskih informacijskih sistemov, ki so ključni pri zagotavljanju razpoložljivosti in izmenjavi informacij**. Informacijska infrastruktura in sistemi so olajšali izpolnjevanje obveznosti in povečali njegovo učinkovitost. S tem je program omogočil **ekonomijo obsega in povečanje učinkovitosti ter dodatne ravni varnosti**, s čimer je nacionalnim upravam (in gospodarskih subjektom) pomagal prihraniti čas in sredstva, zlasti sodelujočim državam z manjšimi davčnimi upravami in manj sredstvi. Interoperabilnost in medsebojna povezljivost osrednje informacijske infrastrukture in informacijskih sistemov ter njihove simbiotične značilnosti predstavljajo dodano vrednost EU. Poleg tega je razvoj evropskih informacijskih sistemov podprl nacionalne davčne uprave pri posodobitvi in digitalizaciji njihovih notranjih sistemov in orodij.

Skupni ukrepi so zagotovili precejšnjo dodano vrednost EU, upravam pa **edinstveno priložnost za sodelovanje, komunikacijo in mreženje**. Delavnice, seminarji in delovni obiski so med

drugim združili strokovno znanje in izkušnje sodelujočih držav, pomagali nacionalnim organom bolj razumeti zakonodajo EU ter podprli razvoj in izvajanje informacijskih sistemov. Pomagali so okrepiti zaupanje in neformalno sodelovanje po dogodkih ter omogočili večje zблиževanje pristopov in praks. Nekatere davčne reforme so bile na primer oblikovane s pomočjo in nasveti koordinatorjev iz drugih držav. Davčni organi, ki so zagotovili dosledne pozitivne povratne informacije o sposobnosti skupnih ukrepov za doseganje ciljev, so navedli, da bi bila posledica njihovih omejenih virov (čas in denar) za naložbe v načrtovanje, organizacijo in izvajanje takih ukrepov brez programa Fiscalis manjše število ukrepov.

Enako velja za dejavnosti usposabljanja, zlasti **module e-učenja**, ki so izboljšale znanje uradnikov nacionalnih davčnih uprav in posledično nacionalnim davčnim upravam pomagale bolj razumeti in enotneje izvajati davčno zakonodajo EU in z njo povezane postopke. Pomagajo tudi pri usposobljenosti uradnikov za delo z informacijskimi sistemi. Izboljšale so zmogljivost ter učinkovitost in uspešnost uprav. Moduli e-učenja, financirani iz programa Fiscalis, niso imeli dodane vrednosti samo za udeležence, saj so se na primer uporabljali tudi interno za poučevanje. Veliko število usposobljenih oseb⁹ je dokaz, da so se šteli za koristne. Te dejavnosti usposabljanja in moduli verjetno ne bi bili razviti ali vsaj ne v enakem obsegu in pri vseh organih, če ne bi bil vzpostavljen program Fiscalis. Bili bi predragi in manjkali bi element obsega. Usposabljanje je pomagalo vzpostaviti zaupanje in ustvariti skupno vizijo.

Na podlagi predstavljenih dokazov in obsega ukrepov programa je mogoče trditi, da brez programa Fiscalis ne bi bilo takega obsega in področja uporabe evropskih informacijskih sistemov, skupnih ukrepov in usposabljanja, ki so bili ključni pri izvajanju zakonodaje EU o obdavčitvi ter boju proti davčnim goljufijam, davčnim utajam in agresivnemu davčnemu načrtovanju. Sodelovanje bi bilo verjetno vzpostavljeno, vendar ne bi bilo enakomerno, temeljilo bi na nestrukturiranih odnosih ter dolgotrajnejših kanalih in sporazumih o vzajemnosti. Težko bi dosegli enako raznolikost tem in evropsko razsežnost ali vseevropsko udeležbo pri ukrepih in usposabljanju, kot je bila ugotovljena v programu Fiscalis 2020. Čeprav bi morda obstajala dvo-ali večstranska prizadevanja, ta ne bi imela koristi od ekonomije obsega, ki jo je ustvaril program Fiscalis, prav tako pa bi bili stroški za izvajanje in ohranjanje ukrepov nacionalnih organov višji, čas, potreben za to, pa daljši. V zvezi z evropskimi informacijskimi sistemi je program Fiscalis 2020 zagotovil stalen razvoj in vzdrževanje take informacijske infrastrukture in sistemov. Brez programa Fiscalis bi jim grozila zastarelost ali ukinitve zaradi pomanjkanja sredstev glede na visoke stroške. Ekonomija obsega in znižanje skupnih stroškov bi bila izgubljena.

Program Fiscalis 2020 je ustvaril oprijemljive rezultate, ki so posledica medsebojno povezanih sistemov in dosledne izmenjave informacij, uradnikom davčnih uprav pa je pomagal pridobiti znanja in spretnosti ter izmenjati izkušnje v okviru številnih skupnih ukrepov in usposabljanja.

⁹ Podatki GD TAXUD o e-učenju.

Verjetno je, da bodo številni ukrepi in rezultati programa v primerjavi s sedanjim obsegom in področjem uporabe v srednjeročnem obdobju verjetno izzveneli in se prenehali izvajati. Sedanje mreže med davčnimi upravami, ki so nastale v preteklih letih, bi prenehale obstajati. Posledično bi bilo izvajanje zakonodaje EU manj usklajeno, pri čemer bi imeli gospodarski subjekti več možnosti, da pomanjkljivo čezmejno usklajevanje izkoristijo kot „vrzeli“ za izogibanje davkom ali goljufije. Izzivov davčnih goljufij ni mogoče reševati, če države članice ne presežejo meja svojih upravnih ozemelj ali intenzivno sodelujejo s svojimi partnerji.

Zaradi vse večje digitalizacije, globalizacije in gibanja delavcev bosta izvajanje davčne zakonodaje EU ter boj proti goljufijam, utajam in agresivnemu davčnemu načrtovanju vse pomembnejša, zato se bo verjetno še naprej zviševala tudi dodana vrednost programa.

5. USTREZNOST PROGRAMA

Globalizacija in digitalizacija skupaj ustvarjata nove priložnosti in izzive za sposobnost davčnih sistemov, da pobirajo prihodke od davkov. Ustvarjata nove načine dela (hibridno delo in delo na daljavo) in poslovanja (brez fizične prisotnosti), ki niso popolnoma usklajeni z načinom, na katerega so davčni sistemi še vedno oblikovani in na katerega davčni organi izvajajo svoje dejavnosti. Ustvarijo lahko tudi možnosti za izogibanje davkom ali utajo davkov, če davčne uprave in sistemi ne sledijo spremembam.

Da bi se spoprijeli s takimi izzivi, je bila v obdobju 2014–2020 že sprejeta vrsta zakonodajnih sprememb na področju davkov, ukrepi programa Fiscalis 2020 pa so skrbno podpirali izvajanje teh pobud. Spremembe pravil glede kraja opravljanja storitev na področju DDV iz leta 2015 je spremljala uvedba tako imenovanega sistema MOSS za olajšanje čezmejne trgovine z digitalnimi storitvami. Uvedeni sta bili direktivi o upravnem sodelovanju, da bi se olajšala avtomatična izmenjava informacij med davčnimi upravami in zagotovilo pošteno plačilo davkov za davčne zavezanke (posameznike ali subjekte), ki ustvarjajo prihodke pri čezmejnih dejavnostih. Opravljeno je bilo pripravljeno delo za uvedbo informacijske podpore izvajanju direktive o elektronskem poslovanju, ki je začela delovati 1. julija 2021.

Ta trend bo ostal, organi in gospodarski subjekti pa bodo morali slediti vse bolj digitaliziranemu in globaliziranemu svetu. To poudarja potrebo po krepitvi sodelovanja med davčnimi upravami in upravnih zmogljivosti nacionalnih organov ter s tem **pomen programa za podporo državam članicam pri digitalizaciji in posodobitvi postopkov**. Glede na preteklo uspešnost programa Fiscalis se zdi, da bodo prihodnji programi Fiscalis še naprej ustrezni za spodbujanje izmenjave informacij, sodelovanja in usklajevanja med državami članicami na podlagi informacijskih sistemov, skupnih ukrepov in usposabljanja ter bodo v tem okviru prispevali k uspešnemu in učinkovitemu delovanju notranjega trga.

Pri oceni ustreznosti so bile upoštewane potrebe nacionalnih davčnih uprav in gospodarskih subjektov. Končna ocena je pokazala, da je **program še naprej ustrezen in nujen**. Program Fiscalis 2020 je bil dejansko ocenjen kot **zelo ustrezen za obravnavanje glavnih izzivov**

davčnih uprav in izpolnjevanje njihovih potreb. Informacijska infrastruktura in sistemi so se izkazali za zelo pomembne za vsakodnevno delo davčnih uradnikov, saj so glavne komunikacijske platforme, prek katerih si lahko države članice izmenjujejo ustrezne podatke za boj proti davčnim goljufijam in utajam ter izvajanje zakonodaje EU. S tem se spodbujata medsebojna pomoč in usklajevanje. Usposabljanje in skupni ukrepi se prav tako štejejo za pomembne za krepitev upravne zmogljivosti, kot sta krepitev znanja in mreženje. Program Fiscalis z izmenjavo informacij, dobrih praks in smernic podpira oblikovanje politik ter enakopravnejšo in predvidljivejšo uporabo zakonodaje EU ter boj proti davčnim goljufijam, davčnim utajam in agresivnemu davčnemu načrtovanju. Enaki konkurenčni pogoji in lojalna konkurenca so ključni, da lahko **gospodarski subjekti** izvajajo svoje dejavnosti. Poleg tega lahko preveliko upravno breme in stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti nekaterim podjetjem preprečijo opravljanje gospodarskih dejavnosti, zlasti čezmejnih. Informacijski sistemi programa Fiscalis so bili ocenjeni kot posebno ustrezni za gospodarske subjekte, saj poenostavljajo izpolnjevanje obveznosti z enostavnim dostopom do informacij ali na primer zmanjšujejo upravno breme za podjetja, ki opravljajo telekomunikacijske, radiodifuzijske in elektronske storitve, tako da se izognejo predložitvi obračunov DDV v vsaki državi, kjer se opravljajo storitve (in povečujejo izpolnjevanje davčnih obveznosti).

Nekateri davčni organi so predlagali, da bi program Fiscalis lahko podprl oblikovanje podatkovne zbirke o zakonodajnem razvoju držav članic na davčnem področju, ki bi vključevala nove pojave, ki vplivajo na obdavčitev, kot so na primer virtualne valute. Koordinatorji programa Fiscalis v državah kandidatkah so opozorili na svojo omejeno zmožnost, da v celoti izkoristijo ukrepe, ki se financirajo iz programa Fiscalis, saj se ta osredotoča na EU. To še prispeva k dejstvu, da te države nimajo dostopa do vseh informacijskih sistemov, kar vpliva na njihovo zmožnost sodelovanja v povezanih komponentah usposabljanja.

6. SKLEPI IN PRIDOBLJENE IZKUŠNJE

Iz ocene je razvidno, da je bil program učinkovit pri doseganju ciljev in je omogočil varno izmenjavo informacij, podpiral upravno sodelovanje ter okrepil upravne zmogljivosti sodelujočih držav. Po drugi strani pa je podpiral tudi izvajanje davčne zakonodaje EU za boj proti davčnim goljufijam, davčnim utajam in agresivnemu davčnemu načrtovanju.

Program Fiscalis 2020 je z razvojem in vzdrževanjem informacijske infrastrukture in sistemov EU, skupnimi ukrepi in skupnimi dejavnostmi usposabljanja prispeval h krepitvi meddržavnega sodelovanja in upravne zmogljivosti davčnih organov. Prispeval je k bolj usklajenim pristopom in poenostavljenim postopkom, s čimer se je zmanjšalo upravno breme in znižali stroški ravnanja v skladu z zakonodajo za davkoplačevalce.

Program Fiscalis je z informacijsko infrastrukturo in sistemi, ki jih je pomagal razvijati in vzdrževati, izboljšal razpoložljive informacije in zagotovil varno izmenjavo informacij. Z nadomestitvijo ročnih preverjanj in uporabo napredne podatkovne analitike ter omogočanjem lažjih preverjanj med državami je omogočil boljše in učinkovitejše prepoznavanje morebitnih

primerov goljufij. Lahko bi imel tudi odvračilni učinek, saj je povečal skladnost s predpisi ter preprečil davčne goljufije, davčne utaje in agresivno davčno načrtovanje. Čeprav je težko ugotoviti vzročno zvezo, je ocenjevalna študija pokazala, da več ključnih kazalnikov davčnih goljufij, davčnih utaj in agresivnega davčnega načrtovanja kaže znake izboljšanja v času trajanja programa.

Dokazi, ki jih je ocenil zunanji ocenjevalec, kažejo, da so skupni ukrepi in usposabljanje spodbujali sodelovanje davčnih organov in zagotavljali prostor za izmenjavo zamisli med njimi, če je bila ugotovljena posebna potreba. Ustvarili so mreže za sodelujoče davčne organe (vključno z neformalnimi mrežami zunaj dogodkov v okviru programa), kar je omogočilo nadaljnje usklajevanje in izmenjavo znanja, spodbujalo vzajemno učenje in v nekaterih primerih omogočilo meddržavno sodelovanje pri izvajanju davčnih reform. Izmenjava informacij in prenos znanja, ki ju je omogočil program, sta prispevala k boljšemu in enotnejšemu razumevanju zakonodaje in s tem k njenemu skladnejšemu izvajanju. Povedano drugače, program Fiscalis zagotavlja okvir za razvoj dejavnosti sodelovanja (skupnih ukrepov), pri čemer so sodelujoči organi v številnih primerih pretežno odgovorni za organizacijo različnih vidikov skupnega ukrepa.

Z vidika uspešnosti in kljub težavam pri določanju denarne vrednosti koristi in ugotavljanju vzročne zveze so se naložbe sredstev v program Fiscalis 2020 in njegove komponente glede na dosežene rezultate šteje za smiselne. Povedano drugače, v oceni je bilo ugotovljeno, da se je vrednost za EU in nacionalne davčne organe v okviru programa zagotovila z razumnimi stroški. Program Fiscalis 2020 je bil usklajen in skladen s splošnimi političnimi cilji Komisije, zlasti s strategijo Evropa 2020. Prožno se je prilagajal spreminjajočim se prednostnim nalogam in novi zakonodaji ter izpolnjeval svojo vlogo programa financiranja, ki podpira izvajanje zakonodaje EU na področju obdavčitve.

V oceni je bilo ugotovljeno, da bo program Fiscalis verjetno še naprej ustrezno orodje na ravni EU za doseganje ciljev podpore izvajanju davčne zakonodaje EU ter boja proti davčnim goljufijam, davčnim utajam in agresivnemu davčnemu načrtovanju v svetu, ki se med drugim spreminja zaradi staranja prebivalstva, digitalizacije in globalizacije ter zato predstavlja izziv za davčne sisteme in uprave. Fiscalis nedvomno ostaja ustrezen instrument za financiranje razvoja, izvajanja in delovanja informacijske infrastrukture in sistemov na področju obdavčitve, ki izkorišča ekonomijo obsega. Ta infrastruktura in sistemi zahtevajo veliko sredstev, zato bi jih vse države težko imele v enakem obsegu in na stopnji, kot ju zagotavlja program EU. Izkazalo se je, da je program Fiscalis koristen tudi za omogočanje usklajevanja in vzajemnega učenja med državami. Informacijski sistemi, skupni ukrepi in dejavnosti usposabljanja se dopolnjujejo pri doseganju ciljev programa Fiscalis. Komponente programa Fiscalis se medsebojno krepijo. Ocena je pokazala splošno soglasje ključnih deležnikov, da je program Fiscalis 2020 potreben, ustrezen in izpolnjuje potrebe ključnih akterjev. Zasnova programa je bila zato ocenjena kot ustrežna za svoj namen, tako da bi jo bilo treba ohraniti.

Kljub temu so bila v oceni poudarjena tudi nekatera področja, na katerih bi bilo mogoče uvesti izboljšave. Ugotovitve kažejo, da informacijski sistemi, ocenjeni v študiji, ustvarjajo koristi, ki prevladajo nad stroški, v smislu poenostavitve, morebitnega odkrivanja goljufij in skladnosti z zakonodajo o obdavčitvi. Vendar so dokazi o stroških in koristih šibki, zato bi bilo za Komisijo in države članice smiselno preučiti načine za boljše merjenje stroškov in koristi izvedenih naložb. Celovitejši podatki o stroških (naložbe v informacijske sisteme) in koristih (zbrani prihodki od davkov, poenostavitev) bi lahko pripomogli k nadaljnjemu določanju prednostnih nalog in odločanju. Opozoriti je treba tudi, da večino stroškov, ki jih je imel program Fiscalis na področju informacijskih sistemov, predstavlja predvsem povezovanje 27 heterogenih nacionalnih informacijskih sistemov z izmenjavo sporočil namesto razvoja rešitev na osrednji ravni, ki bi temeljile na izmenjavi podatkov. Ta arhitekturna odločitev je skladna z dogovorjeno pravno podlago ustreznih evropskih informacijskih sistemov na področju obdavčitve. Vendar lahko povzroči višje stroške na ravni EU, hkrati pa omeji zmogljivost obdelave podatkov, kar lahko vpliva na razmerje med stroški in koristmi.

Poleg tega se v oceni poroča, da so države nečlanice EU menile, da bi morale imeti možnost sodelovati pri širšem naboru dejavnosti, saj so te zelo pomembne in primerne, zaradi česar bi bile njihove finančne naložbe še bolj smiselne. Opozoriti je treba, da so službe Komisije že ukrepale, da bi to vprašanje obravnavale v novem programu Fiscalis za obdobje 2021–2027, pri čemer so zagotovile, da se vabila pošljejo sodelujočim državam nečlanicam EU, razen če je utemeljeno drugače.

Poleg tega je bilo ugotovljeno, da je program Fiscalis 2020 usklajen in skladen s prednostnimi nalogami EU ter ustrezno dopolnjuje druge programe financiranja, kot sta Carina 2020 in program za podporo strukturnim reformam (zdaj Instrument za tehnično podporo), vendar je mogoče izboljšati sinergije s programom Herkul III. Usklajevanje znotraj Komisije je bilo ocenjeno kot dobro, vendar je bilo v oceni poudarjeno, da je treba še naprej iskati načine za boljše usklajevanje z drugimi službami zaradi hitro spreminjajočega se sveta.

Ocena kaže tudi, da se nadaljuje delo na področju izvajanja priporočil iz vmesne ocene in za prihodnost. Komisija je po vmesni oceni pripravila notranji akcijski načrt s 13 področji ukrepanja za obravnavo 13 priporočil, ki je vključeval 48 podukrepov. Marca 2022 je bila velika večina (več kot 75 %) ukrepov zaključena, številni pa se izvajajo. Zlasti sta glavni področji „spremljanje in poročanje“ ter „komunikacija“, kjer delo še poteka. Komisija potrjuje, da ju bo obravnavala v okviru izvajanja programa Fiscalis za obdobje 2021–2027 ali v okviru naslednjega večletnega finančnega okvira, in si prizadeva za njuno obravnavo. Prizadeva si tudi za stalno izboljševanje in prilagajanje programa novim razmeram, kar je pomembno poleg priporočil, vključenih v to oceno, in zlasti glede na prihodnjo vmesno oceno.