



Europeiska  
unionens råd

Bryssel den 14 december 2022  
(OR. en)

16066/22

FISC 265  
ECOFIN 1339  
CODEC 2027

## FÖLJENOT

---

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	14 december 2022
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2022) 717 final
Ärende:	RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET om slututvärderingen av Fiscalis 2020-programmet

---

För delegationerna bifogas dokument – COM(2022) 717 final.

Bilaga: COM(2022) 717 final



EUROPEISKA  
KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.12.2022  
COM(2022) 717 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

**om slututvärderingen av Fiscalis 2020-programmet**

{SWD(2022) 406 final}

## BAKGRUND

Fiscalis 2020-programmet inrättades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1286/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av ett åtgärdsprogram för att ”förbättra skattesystemens funktion på den inre marknaden genom ett ökat samarbete mellan de deltagande länderna, deras skattemyndigheter och tjänstemän”<sup>1</sup>. Programmet är en uppföljning av tidigare liknande program<sup>2</sup>. Mellan 2014 och 2020 var det ett av de viktigaste verktygen för att stödja ett enhetligt genomförande av EU-lagstiftningen på skatteområdet och kampen mot skattebedrägeri, skatteundandragande och aggressiv skatteplanering, genom att säkerställa informationsutbyte, stödja administrativt samarbete och stärka de deltagande ländernas administrativa kapacitet.

I enlighet med artikel 17 i förordningen genomförde kommissionen, med hjälp av oberoende externa utvärderare, en studie till stöd för den slutliga utvärderingen av programmet, precis som den hade gjort i samband med halvtidsutvärderingen<sup>3</sup>. De ingående resultaten av utvärderingen presenteras i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport och utgör grunden för denna rapport. Syftet med den slutliga utvärderingen är att bedöma programmets resultat från 2014 till 2020<sup>4</sup> och i vilken utsträckning de uppnådda resultaten kommer att vidmakthållas på längre sikt. Utvärderingen omfattar programmets verksamhetsår (2014–2020) och införlivar resultaten av den halvtidsutvärdering som genomfördes 2018. I den slutliga utvärderingen bedöms i vilken utsträckning dessa resultat har genomförts och lett till förbättringar. Utvärderingen omfattade alla deltagande länder, dvs. EU-medlemsstater<sup>5</sup>, kandidatländer (Albanien, Nordmakedonien, Montenegro, Serbien och Turkiet) och potentiella kandidatländer (Bosnien och Hercegovina samt Kosovo\*). Utvärderingen tar hänsyn till all finansierad verksamhet och förvaltningsverksamhet samt alla relevanta berörda parter (nationella förvaltningar, kommissionens avdelningar och ekonomiska aktörer) i alla deltagande länder.

Syftet med denna rapport är att presentera resultaten av den slutliga utvärderingen avseende i) ändamålsenlighet, dvs. i vilken utsträckning programmets syfte har uppnåtts, ii) effektivitet, dvs. i vilken utsträckning programmet uppnått sitt syfte i förhållande till de resurser som har använts,

---

<sup>1</sup> EUT L 347, 20.12.2013, s. 25.

<sup>2</sup> Fiscalis 2020-programmet byggde på tidigare program. Det första programmet kallades Matthaesus-Tax och pågick från oktober 1993 till slutet av december 1995. Programmet döptes om till Fiscalis, och det har nu funnits fyra Fiscalis-program: det första Fiscalis-programmet (1998–2002), det andra Fiscalis-programmet (2003–2007), det tredje Fiscalis-programmet (2008–2013) och det fjärde Fiscalisprogrammet (2014–2020) eller Fiscalis 2020, som utvärderas här. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/847 av den 20 maj 2021 om inrättande av Fiscalis-programmet för samarbete på beskattningsområdet från 2021 till 2027 och om upphävande av förordning (EU) nr 1286/2013.

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

<sup>4</sup> En del av Fiscalis-programmets verksamhet för 2020 fortsätter under 2021 eftersom de flesta bidragsöverenskommelser har förlängts till 2021.

<sup>5</sup> Den 1 februari 2020 utträdde Förenade kungariket ur EU och blev ett tredjeland. Det ansågs därför vara ett deltagande EU-land under större delen av programmets varaktighet. Totalt 35 länder omfattades av Fiscalis 2020-ramen: de 27 EU-medlemsstaterna och Förenade kungariket under den tid då landet var en EU-medlemsstat, samt 7 kandidatländer och potentiella kandidatländer.

iii) programmets samstämmighet med EU:s bredare politik och prioriteringar, iv) mervärdet av denna insats på EU-nivå och hur den skapat förändring samt v) programmets relevans.

## 1. ÄNDAMÅLSENLIGHET: I VILKEN UTSTRÄCKNING PROGRAMMETS SYFTE HAR UPPNÅTTS

Programmet syftar till att stödja skattesystemens funktion på den inre marknaden genom att säkerställa informationsutbyte, stödja administrativt samarbete och stärka de deltagande ländernas administrativa kapacitet, vilket i sin tur kan stödja ett enhetligt genomförande av EU-lagstiftningen på skatteområdet och kampen mot skattebedrägeri, skatteundandragande och aggressiv skatteplanering.

De uppgifter som samlats in under utvärderingen bekräftar att Fiscalis 2020-programmet var ett **viktigt instrument** för att stödja uppnåendet av dessa mål. Programmet har varit av avgörande betydelse när det gäller a) **de europeiska informationssystemens (EIS) utveckling och funktion som möjliggör** en gemensam/harmoniserad grund för **automatiskt och säkert informationsutbyte samt standardiserade och förenklade förfaranden**, b) att tillhandahålla en rad gemensamma åtgärder som **skapar en miljö där myndigheterna samarbetar, utbyter kunskap och identifierar bästa praxis** kring administrativa förfaranden och riktlinjer samt EU-lagstiftning och it-system, och c) att **tillhandahålla utbildning som ökar personalens färdigheter och kompetens samt den administrativa kapaciteten**.

Därigenom bidrog programmet till **kampen mot skattebedrägeri, skatteundandragande och aggressiv skatteplanering**, eftersom kvaliteten på och omfattningen av den information som möjliggjordes genom it-infrastruktur och it-system som finansierats genom Fiscalis möjliggjorde gränsöverskridande kontroller där man upptäckte potentiella bedrägliga transaktioner, vilket ledde till gemensamma åtgärder från myndigheternas sida. De intervjuade uppgav också att det automatiska informationsutbyte som möjliggörs av EIS fungerar som en avskräckande faktor mot bedrägligt beteende och därmed bidrar till att bekämpa skattebedrägeri, skatteundandragande och aggressiv skatteplanering. EIS minskade också efterlevnadskostnaderna och ökade rättssäkerheten för ekonomiska aktörer, vilket allmänt taget ökar efterlevnaden bland skattebetalarna och minskar den tid och de resurser som myndigheter och ekonomiska aktörer behöver lägga ner på sin verksamhet. Dessutom var omkring 44 % av alla förslag till gemensamma åtgärder kopplade till bekämpning av skattebedrägeri, skatteundandragande och aggressiv skatteplanering. Fallstudier tyder på att Fiscalis kan ha bidragit till ytterligare skatteintäkter till följd av detta.

Programmet **främjade också en bättre gemensam förståelse av EU:s skattelagstiftning** bland både skattemyndigheter och ekonomiska aktörer, vilket bidrog till ett **smidigare och enhetligt genomförande**. Gemensamma åtgärder och utbildningsmoduler som är direkt avsedda att förbättra förståelsen och genomförandet av EU:s skattelagstiftning ansågs vara mycket användbara och uppnådde sina avsedda resultat. Mer allmänt har programmet också skapat förtroende mellan tjänstemän och främjat utbyten som fortsatte utöver den särskilda

programverksamheten. På det hela taget bidrog programmet till välfungerande skattesystem i EU.

När det gäller **ett säkert utbyte av uppgifter** mellan nationella skatteförvaltningar och med ekonomiska aktörer och andra statliga myndigheter kan man se att **volymen av de uppgifter som utbyts stadigt har ökat sedan 2014** och uppgick till 32,23 TB 2019, jämfört med bara 4,3 TB 2014. EIS har hjälpt medlemsstaterna att kommunicera med varandra på ett säkert och effektivt sätt, och därför har **antalet meddelanden som utbyts mellan förvaltningar genom de olika system som stöds av programmet ökat avsevärt och kontinuerligt sedan 2014**<sup>6</sup>. Dessutom **minskade den administrativa bördan för skatteförvaltningar och företag, och efterlevnadskostnaderna för företag befanns vara 95 % lägre** för dem som använder det relevanta it-systemet jämfört med dem som inte använder det.

Över 1 500 **gemensamma åtgärder** genomfördes under perioden 2014–2020, och de omfattade mer än 3 500 evenemang. Antalet deltagare i Fiscalis 2020-programmets gemensamma åtgärder var konstant högt, över 30 000 deltagare totalt sett. **Arbetsbesök** användes av tjänstemän för att förvärva eller öka expertis eller kunskap på skatteområdet. Medlemsstaterna utbytte också kunskaper och erfarenheter på skatteområdet genom **projektgrupper**, som ofta användes för att diskutera, utveckla och genomföra EIS. **Workshoppar** användes i mindre utsträckning, men hjälpte att förbättra skatteförvaltningarnas förfaranden. **Kapacitetsuppbyggnadsåtgärderna** bestod huvudsakligen av tekniskt stöd till ett fåtal medlemsstater. **Multilaterala kontroller och deltagande i administrativa utredningar** är exempel på direkt administrativt samarbete mellan skattemyndigheter. Arbetsgrupper och seminarier ordnades också för specifika it-system och för utbyte av information om EU:s skattelagstiftning men mer sällan.

Både de som deltog och de som ledde gemensamma åtgärder förhöll sig positiva till åtgärdernas effektivitet och användbarhet. De intervjuade uppgav att alla åtgärder var användbara och främjade ömsesidigt lärande. 93 % av uppgiftslämnarna höll med om att deltagandet i gemensamma åtgärder gav dem goda möjligheter att utvidga sitt nätverk av (och kontakter med) tjänstemän utomlands. **95 % av deltagarna rapporterade att de hade delat med sig av sina erfarenheter, och 77 % av dem uppgav att sådana utbyten hade lett till förändringar/förbättringar av förvaltningarnas arbetsmetoder.** Under 2020 minskade deltagandet något på grund av införda restriktioner till följd av covid-19-pandemin fram till dess att onlineaktiviteter började ersätta fysiska aktiviteter.

De allra flesta intervjuade Fiscalis-samordnarna ansåg att **utbildning** var avgörande för att förbättra förvaltningarnas administrativa kapacitet. Kommissionen upphandlade 267 e-

---

<sup>6</sup> Till exempel 14 000 meddelanden under 2020 jämfört med 12 800 meddelanden under 2017 för DAC1-relaterade system; 29 700 meddelanden under 2020 jämfört med endast 4 600 under 2017 för DAC2-system; 992 292 meddelanden under 2020 jämfört med 689 839 meddelanden under 2017 för MOSS-systemet.

utbildningsmoduler i EU och anordnade 141 kurser om färdigheter och kompetens för it-system. Deltagarnas utbildningskvalitetspoäng var hög (i genomsnitt 72,7 poäng på en skala 0–100). Andelen skattetjänstemän som ansåg att it-utbildningen motsvarade deras förväntningar eller var användbar ligger också konsekvent över 90 %. Antalet utbildade skattetjänstemän ökar allteftersom fler skattetjänstemän utbildas med hjälp av gemensamt EU-material även i nationella sammanhang. **Genom e-utbildningsmodulerna utbildades omkring 130 500 deltagare från skattemyndigheterna och nästan en miljon ytterligare personer från företag och allmänheten.**

Observera att intervjuade från länder utanför EU också uppskattade de gemensamma åtgärderna för nätverksmöjligheter, men ansåg att de inte i tillräcklig utsträckning tillgodosåg deras behov, eftersom åtgärderna prioriterar EU-länderna och inriktar sig på EIS som kandidatländerna inte har tillgång till.

## **2. EFFEKTIVITET: I VILKEN UTSTRÄCKNING PROGRAMMET UPPNÅTT SITT SYFTE I FÖRHÅLLANDE TILL DE RESURSER SOM HAR ANVÄNTS**

Vid utvärderingen av effektiviteten undersökte den externa studien i vilken utsträckning programresurserna hade uppnått de avsedda resultaten på det förmånligaste sättet. Ett försök gjordes att uppskatta kostnader och fördelar och i mån av möjlighet fördelarnas ekonomiska värde. Det finns uppgifter om kostnader, men det är svårare att kvantifiera fördelarna. Definitionen av fördelarna fastställdes också genom intervjuerna med de berörda parterna inom programmet.

Inom ramen för Fiscalis 2020-programmet anslogs en budget på ca 222 miljoner euro för perioden 2014–2020. **Ca 75 % av budgeten har använts för att utveckla, underhålla och driva EIS för beskattningsändamål (168 miljoner euro).** Dessutom ådrog sig medlemsstaterna kostnader för förvärv, utveckling, installation, underhåll och löpande drift av de nationella komponenterna i EIS. Andra berörda parter (t.ex. företag och finansinstitut) kan indirekt ådra sig kostnader för dessa system. Dessa gemensamma it-infrastruktur- och it-system är påtagligt resurskrävande. De är dock nödvändiga för skatteförvaltningarnas dagliga arbete och medför en rad fördelar på alla deras verksamhetsområden. De fallstudier som genomfördes som en del av denna utvärdering visade konkreta exempel på fördelar som uppvägde kostnaderna för specifika system. EIS har standardiserade och förenklade förfarandena och har minskat den administrativa bördan för myndigheter och företag, minskat företagets efterlevnadskostnader och bidragit till att upptäcka potentiella bedrägliga transaktioner. Genom att utveckla och sköta de gemensamma komponenterna för EIS har EU-programmet lett till betydande stordriftsfördelar, säkerställt interoperabilitet och undvikit dubbelarbete för medlemsstaterna. Som ett resultat av detta möjliggjorde EIS ett säkert informationsutbyte, stödde administrativt samarbete och administrativ kapacitet, vilket underlättade ett effektivare genomförande och en mer konsekvent tillämpning av EU-lagstiftningen om beskattning och kampen mot skattebedrägeri,

skatteundandragande och aggressiv skatteplanering. Utvärderingen gav en övergripande positiv bild av deras effektivitet.

**Fiscalis 2020-programmet gav ekonomiskt stöd till ett brett spektrum av gemensamma åtgärder, vilket motsvarade ca 33 miljoner euro (15 % av all programfinansiering). På grundval av resultaten av undersökningarna bedömde utvärderingen att de gemensamma åtgärderna på det hela taget hade bidragit starkt till programmets mål.** De gemensamma åtgärderna omfattade seminarier, workshoppar, projektgrupper, bilaterala eller multilaterala kontroller, annan administrativ samarbetsverksamhet, arbetsbesök, förberedande åtgärder, kapacitetsuppbyggnad och expertgrupper. Som sagt fanns det över 30 000 deltagare totalt. För att säkerställa att de deltagande länderna deltar fullt ut var det, med undantag för expertgrupper, möjligt att ersätta 100 % av de stödberättigande kostnaderna för resor, logi och kostnader i samband med anordnande av evenemang och dagtraktamenten när det var nödvändigt för att fullt ut uppnå målen för Fiscalis 2020<sup>7</sup>. Den genomsnittliga kostnaden per deltagare per åtgärd för alla typer av gemensamma åtgärder (med undantag för expertgrupper) förblev relativt stabil under hela perioden, med en liten total minskning under de senaste åren, vilket kanske kan tyda på ökad effektivitet. Resultaten av de regelbundna undersökningarna inom Fiscalis-programmet var överväldigande positiva, vilket tyder på att fördelarna med åtgärderna är stora för de inblandade. Huvuddelen av skattemyndigheterna höll med om att fördelarna uppvägs kostnaderna. Investeringar i gemensamma åtgärder ansågs vara värdefulla och kostnadseffektiva när man beaktade kostnaderna i förhållande till de resultat som uppnåts. Deltagandet i expertgrupper kunde inte ersättas fullt ut genom Fiscalis 2020 (kostnader för resor och uppehälle ersattes fullt ut, medan endast 50 % av personalkostnaderna täcktes). Dessa expertgrupper var dock av avgörande betydelse för utvecklingen av vissa av Fiscalis it-system, som kanske inte hade funnits utan dem. De ger medlemsstaterna möjlighet att samla resurser och expertis i stället för att agera separat. De var därför ganska kostnadseffektiva. På det hela taget har gemensamma åtgärder förbättrat det administrativa samarbetet och den administrativa kapaciteten och förbättrat arbetsrelationerna mellan deltagarna. De har hjälpt till att utbyta erfarenheter och identifiera bästa praxis för administrativa förfaranden, och har i sin tur stött ett effektivt genomförande av EU:s skattelagstiftning och ökad efterlevnad.

**Ca 6,9 miljoner euro anslogs till gemensam utbildning i skattefrågor.** Merparten av utbildningsbudgeten för Fiscalis 2020 (4,7 miljoner euro) anslogs till e-utbildningsmoduler. Dessa moduler utbildade 130 470 personer från skattemyndigheterna och ytterligare 941 938 personer från företag och allmänheten. Utbildningsmodulerna kostade således 4,9 euro per utbildad person, vilket är mycket lågt. Skattemyndigheterna ansåg e-utbildning vara användbart

---

<sup>7</sup> Observera att finansieringen avser samarbetsaspekten hos de gemensamma åtgärderna, dvs. finansieringen gör det möjligt att genomföra åtgärden om den faller inom ramen för programmet, men i många fall är de nationella myndigheterna helt eller delvis ansvariga för att organisera åtgärden. Kommissionen kan fungera som initiativtagare till eller delta i t.ex. Fiscalis projektgrupper, workshoppar och seminarier, medan det vid multilaterala kontroller inte finns något deltagande från kommissionens sida i enlighet med bestämmelserna i den relevanta rättsliga grunden för de multilaterala kontrollerna.

och effektivt för att utöka sin kapacitet, och att det var till nytta för andra berörda parter. Annan utbildningsverksamhet inom Fiscalis som ägde rum som en del av projektgrupper eller kapacitetsuppbyggnad (särskilt it-utbildning) ansågs ha ökat deras administrativa kapacitet och underlättat skattemyndigheternas samordning och samarbete.

Efter halvtidsutvärderingen har ansträngningar gjorts för att minska kostnaderna för pappersarbete i samband med anslutning, initiering och återkoppling om gemensamma åtgärder, och för att optimera förfaranden och resurser för gemensamma åtgärder och hålla arbetsbördan hanterbar, vilket verkar vara synligt i den senare hälften av Fiscalis 2020-programmet, eftersom inget deltagande land ansåg att bördan var för stor jämfört med fördelarna med dem. Observera att ett par myndigheter utanför EU har antytt att deras kostnader är relativt höga, med tanke på i vilken utsträckning de kan delta. De skulle se ett mervärde om de kunde få tillgång till fler aspekter av dessa åtgärder.

### **3. ENHETLIGHET: PROGRAMMETS SAMSTÄMMIGHET MED EU:S BREDARE POLITIK OCH PRIORITERINGAR**

I utvärderingen analyserades i vilken utsträckning Fiscalis 2020 var förenligt med EU:s bredare politik och andra EU-finansieringsprogram. I den slutliga utvärderingen bekräftades slutsatserna från halvtidsutvärderingen av Fiscalis 2020, dvs. att **programåtgärderna var anpassade till och överensstämde med kommissionens övergripande strategiska prioriteringar**. Det verkar också finnas **samstämmighet mellan Fiscalis 2020 och andra liknande instrument**.

Målen för Fiscalis 2020 är tydligt anpassade till kommissionens prioritering ”**En ekonomi för människor**”, som syftar till att ”... bekämpa skattemissbruk, säkerställa hållbara intäkter och stödja ett bättre företagsklimat på den inre marknaden”. Vidare är de åtgärder som finansieras genom Fiscalis 2020 förenliga med kommissionens prioritering ”**Ett Europa rustat för den digitala tidsåldern**”, enligt vilken kommissionen strävar efter att modernisera offentliga förvaltningar. Fiscalis finansierade utveckling, förbättring och genomförande av it-infrastruktur och it-system som kan förbättra de deltagande ländernas skattemyndigheters administrativa kapacitet. Mer nyligen offentliggjorde kommissionen 2020 års **paket för rättvis och enkel beskattning** med 25 skatteinitiativ för att stödja den ekonomiska återhämtningen och omställningen till en grön och digital ekonomi<sup>8</sup>. Efterföljaren till Fiscalis-programmet kommer att kunna stödja sådana initiativ.

Utvärderingen visade att **programmet både har stöttat andra EU-program och dragit nytta av dem**. Komplementaritet och synergier förekommer mellan Fiscalis 2020-programmet och **Tull 2020-programmet**. Effektivitetsvinster finns eftersom kommissionen förvaltar de två systemen tillsammans. Flera operativa funktioner samfinansieras av båda programmen och är

---

<sup>8</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet *En handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin*: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/default/files/2020\\_tax\\_package\\_tax\\_action\\_plan\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/2020_tax_package_tax_action_plan_en.pdf).

tillgängliga för både tull- och skatteförvaltningar. Detta är fallet för viktiga it-infrastruktursystem som CCN och gemensamt utbildningsmaterial. Stordriftsfördelar och systemkompatibilitet kan utforskas samtidigt som tull- och skatteförvaltningarna kan utbyta information och dela kunskap på ett bättre sätt. Fiscalis 2020 var också ett komplement till **stödprogrammet för strukturreformer 2017–2020** och synergier identifierades. Till exempel kunde utmaningar som identifierats genom gemensamma åtgärder sedan kunna få skraddarsytt tekniskt stöd genom stödprogrammet för strukturreformer. Det finns också komplementaritet mellan Fiscalis 2020-programmet och **Herkules III-programmet** som förvaltas av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), utan överlappning. Trots att de kompletterar varandra verkar det dock finnas ett begränsat aktivt samarbete eller aktivt eftersträvt synergier mellan de två programmen.

Fiscalis-programmet **spelar också en roll i och är förenligt med program för kandidatländer och potentiella kandidatländer, såsom Taiex**. Sju länder utanför EU deltog i Fiscalis 2020-programmets gemensamma åtgärder och utbildningsverksamhet, och därför utbyttes kunskap och bästa praxis med EU-länderna. Detta ledde till reformer i länder utanför EU till stöd för anslutningsprocessen och för att bygga upp förtroende och god vilja mellan länderna. Intervjuade i kandidatländerna framhöll fördelarna med tillgång till båda instrumenten, eftersom Fiscalis ansågs vara mer flexibelt och ge resultat på kort sikt, medan Taiex gjorde det möjligt för länder utanför EU att genomföra mer långsiktiga reformprocesser.

Flera mekanismer användes för att säkerställa denna samstämmighet mellan olika EU-program, inbegripet avdelningsövergripande möten, samråd mellan avdelningarna, deltagande av observatörer från olika avdelningar inom kommissionen i projektgruppsmöten eller projektverksamhet, delning av arbetsprogram eller bedömning av projektförslag av tjänstemän från olika avdelningar inom kommissionen. Trots de positiva resultat som observerats visade utvärderingen att det fanns utrymme för ytterligare komplementaritet och synergier på vissa områden, t.ex. med efterföljaren till Herkules III-programmet.

#### **4. PROGRAMMETS EUROPEISKA MERVÄRDE**

Genomförandet av EU-lagstiftningen på skatteområdet ligger hos medlemsstaterna. Stödåtgärder såsom de som föreskrivs i Fiscalis 2020-programmet kan bidra till att säkerställa att EU-lagstiftningen tillämpas på ett mer enhetligt och konsekvent sätt på nationell nivå.

Fiscalis 2020-programmet har **gjort det möjligt att göra EIS finansiellt hållbart, vilket varit avgörande för att säkerställa tillgängligheten till och utbytet av information**. It-infrastruktur och it-system har gjort det lättare och effektivare att följa reglerna. Härigenom har programmet medfört **stordriftsfördelar** och **effektivitetsvinster och kompletterande säkerhetsnivåer**, vilket hjälper nationella förvaltningar (och ekonomiska aktörer) att spara tid och resurser, särskilt för deltagande länder med mindre skatteförvaltningar och mindre resurser. Interoperabilitet och sammankoppling av central it-infrastruktur och centrala it-system och deras symbiotiska egen-

skaper utgör ett europeiskt mervärde. Dessutom har utvecklingen av EIS hjälpt nationella skatteförvaltningar att modernisera och digitalisera sina interna system och verktyg.

Gemensamma åtgärder har gett ett betydande europeiskt mervärde, vilket har gett förvaltningarna **oöverträffade möjligheter till samarbete, kommunikation och nätverksarbete**. Workshoppar, seminarier och arbetsbesök har bl.a. samlat expertis och kunskaper från de deltagande länderna, hjälpt de nationella myndigheterna att få bättre förståelse för EU-lagstiftningen och stött utvecklingen och genomförandet av it-system. De bidrog till att bygga upp förtroende och informellt samarbete efter evenemangen och ledde till större konvergens mellan strategier och praxis. Till exempel har vissa skattereformer utformats med hjälp av och råd från samordnare från andra länder. Skattemyndigheterna, som har gett konsekvent positiv återkoppling om de gemensamma åtgärdernas förmåga att uppnå målen, uppgav att deras begränsade resurser (tid och pengar) för att investera i planering, organisation och genomförande av sådana åtgärder skulle leda till färre åtgärder utan Fiscalis.

Detsamma gäller utbildningsverksamhet, särskilt **e-utbildningsmoduler**, som har förbättrat de nationella skatteförvaltningstjänstemännens kunskaper och i sin tur har hjälpt de nationella skatteförvaltningarna att bättre förstå och genomföra EU:s skattelagstiftning och tillhörande förfaranden på ett mer enhetligt sätt. De bidrar också till tjänstemännens förmåga att arbeta med it-systemen. De har förbättrat förvaltningarnas kapacitet, ändamålsenlighet och effektivitet. Fiscalis-finansierade e-utbildningsmoduler gav ett mervärde utöver deltagarna eftersom de också användes internt för att t.ex. undervisa. Det stora antalet utbildade personer<sup>9</sup> visar att de ansågs vara användbara. Denna utbildningsverksamhet och dessa utbildningsmoduler skulle sannolikt inte ha utvecklats utan Fiscalis, åtminstone inte i samma utsträckning eller av alla myndigheter. De skulle ha varit för dyra genom avsaknaden av stordriftsfördelar. Utbildning har bidragit till att skapa förtroende och skapa en gemensam vision.

På grundval av de belägg som lagts fram och programåtgärdernas omfattning är det rimligt att säga att utan Fiscalis skulle man inte ha samma omfattning och räckvidd för EIS, gemensamma åtgärder och utbildning som var avgörande för genomförandet av EU:s skattelagstiftning och kampen mot skattebedrägeri, skatteundandragande och aggressiv skatteplanering. Samarbetet skulle sannolikt ha funnits, men det skulle ha varit ojämnt, baserat på ostrukturerade förbindelser och mer tidskrävande kanaler och ömsesidighetsavtal. Det skulle ha varit svårt att uppnå samma mångsidighet när det gäller ämnen och den europeiska dimensionen eller ett alleuropeiskt deltagande i åtgärder och utbildning som observerats inom ramen för Fiscalis 2020. Även om det kan ha förekommit bilaterala eller multilaterala insatser skulle dessa inte ha gynnats av de stordriftsfördelar som Fiscalis gett upphov till, och kostnaderna och tiden för att genomföra och upprätthålla de nationella myndigheternas åtgärder skulle också ha varit högre/längre. När det gäller EIS säkerställde Fiscalis 2020 kontinuerlig utveckling och underhåll av sådan it-

---

<sup>9</sup> GD Skatter och tullars uppgifter om e-utbildning.

infrastruktur och sådana it-system. Utan Fiscalis riskerar de att bli föråldrade eller upphöra på grund av bristen på resurser i förhållande till de höga kostnaderna. Stordriftsfördelarna och minskade totala kostnader skulle gå förlorade.

Fiscalis 2020 har skapat konkreta resultat som ett resultat av sammanlänkade system och konsekvent informationsutbyte och hjälpt tjänstemän inom skatteförvaltningarna att förvärva färdigheter och utbyta erfarenheter genom en rad gemensamma åtgärder och utbildning. Det är troligt att många av programmets åtgärder och resultat sannolikt skulle avta och upphöra på medellång sikt åtminstone jämfört med den nuvarande omfattningen. De nuvarande nätverken mellan skatteförvaltningarna som byggts upp under årens lopp skulle lösas upp. Till följd av detta skulle genomförandet av EU-lagstiftningen bli mindre harmoniskt med större utrymme för ekonomiska aktörer att utnyttja bristen på samordning över gränserna som ”kryphål” för att undvika skatter eller begå bedrägerier. Utmaningar i samband med skattebedrägerier kan förvisso inte hanteras om medlemsstaterna inte ser bortom gränserna för sina administrativa territorier eller samarbetar intensivt med sina motparter.

I takt med den ökande digitaliseringen, globaliseringen och arbetstagarnas rörlighet kommer genomförandet av EU:s skattelagstiftning och kampen mot bedrägerier, skatteflykt och aggressiv skatteplanering att bli allt viktigare, och programmets mervärde kommer därför sannolikt också att fortsätta öka.

## **5. PROGRAMMETS RELEVANS**

Globaliseringen och digitaliseringen skapar tillsammans nya möjligheter och utmaningar för skattesystemens förmåga att uppbära skatteintäkter. De genererar nya arbetssätt (hybrid- och distansarbete) och sätt att bedriva affärer (utan fysisk närvaro) som inte är helt synkroniserat med hur skattesystemen fortfarande är utformade och skattemyndigheterna bedriver sin verksamhet. De kan också skapa potential för skatteflykt eller skatteundandragande om skatteförvaltningarna och systemen inte håller jämna steg med förändringarna.

För att möta dessa utmaningar antogs en rad skatterelaterade lagstiftningsändringar redan under perioden 2014–2020, och Fiscalis 2020-åtgärderna stödde nära genomförandet av dessa initiativ. Till exempel åtföljdes 2015 års ändringar av regeln om platsen för tillhandahållande av mervärdesskatt av införandet av det så kallade MOSS-systemet för att underlätta gränsöverskridande handel med digitala tjänster. Direktiven om administrativt samarbete infördes för att underlätta det automatiska informationsutbytet mellan skatteförvaltningarna och säkerställa en rättvis betalning av skatter för skattebetalare (enskilda eller enheter) som genererar inkomster i gränsöverskridande verksamhet. Förberedande arbete gjordes för att införa it-stöd för genomförandet av e-handelsdirektivet, som trädde i kraft den 1 juli 2021.

Trenden är här för att stanna, och myndigheter och ekonomiska aktörer måste hålla jämna steg med den alltmer digitaliserade och globaliserade världen. Detta understryker behovet av att stärka samarbetet inom skatteförvaltningen och de nationella myndigheternas administrativa

kapacitet och därmed **programmets relevans för att stödja medlemsstaterna i digitaliseringen och moderniseringen av förfarandena**. Med tanke på programmets tidigare framgångar anses framtida Fiscalis-program fortfarande vara relevanta för att underlätta medlemsstaternas informationsutbyte, samarbete och samordning via it-system, gemensamma åtgärder och utbildning, och bidrar därmed till att den inre marknaden fungerar ändamålsenligt och effektivt i detta sammanhang.

När man undersökte relevansen, tittade utvärderingen på de nationella skattemyndigheternas och de ekonomiska aktörernas behov. Den slutliga utvärderingen visade att **programmet fortfarande är både relevant och nödvändigt**. Fiscalis 2020 ansågs vara **mycket relevant för att hantera skattemyndigheternas krävande utmaningar och tillgodose deras behov**. It-infrastrukturen och it-systemen rapporterades vara mycket relevanta för skattetjänstemännens dagliga arbete, eftersom de är de viktigaste kommunikationsplattformarna genom vilka medlemsstaterna kan utbyta relevanta uppgifter för att bekämpa skattebedrägeri och skatteundandragande och genomföra EU-lagstiftningen. Detta främjar i sin tur ömsesidigt bistånd och samordning. Utbildning och gemensamma åtgärder anses också vara relevanta för att stärka den administrativa kapaciteten, såsom kunskaps- och nätverksbyggande. Genom informationsutbyte, god praxis och riktlinjer stöder Fiscalis beslutsfattande och en mer jämlik och förutsägbar tillämpning av EU-lagstiftningen och kampen mot skattebedrägeri, skatteundandragande och aggressiv skatteplanering. Lika villkor och rättvis konkurrens är avgörande **för att de ekonomiska aktörerna** ska kunna bedriva sin verksamhet. Dessutom kan alltför stora administrativa bördor och kostnader för efterlevnad av skatteregler hindra vissa företag från att bedriva ekonomisk verksamhet, särskilt över gränserna. Fiscalis it-system ansågs vara särskilt relevanta för ekonomiska aktörer, förenkla efterlevnaden genom att göra information lättillgänglig eller t.ex. minska den administrativa bördan för företag som tillhandahåller telekommunikationstjänster, radio- och televisionssändningar och elektroniska tjänster genom att undvika att lämna momsdeklarationer i varje land där tjänsterna tillhandahålls (och öka efterlevnaden av skattereglerna).

Vissa skattemyndigheter föreslog att Fiscalis skulle kunna stödja inrättandet av en databas över medlemsstaternas lagstiftningsutveckling på skatteområdet, som täcker ny utveckling som påverkar beskattningen, t.ex. virtuella valutor. Fiscalis-samordnarna i kandidatländerna framhöll sin begränsade kapacitet att dra fullständig nytta av Fiscalis-finansierade åtgärder på grund av dess EU-inriktade karaktär. Detta bidrar till det faktum att dessa länder inte har tillgång till alla it-system, vilket påverkar deras förmåga att delta i relaterade utbildningskomponenter.

## **6. SLUTSATSER OCH LÄRDOMAR**

Utvärderingen visade att programmet på ett ändamålsenligt sätt har uppnått målen att möjliggöra säkert informationsutbyte, stödja administrativt samarbete och förbättra de deltagande ländernas administrativa kapacitet. Programmet har således också stött genomförandet av EU:s

skattelagstiftning för att bekämpa skattebedrägeri, skatteundandragande och aggressiv skatteplanering.

Fiscalis 2020 bidrog till att förbättra det gränsöverskridande samarbetet och skattemyndigheternas administrativa kapacitet genom utveckling och underhåll av EU:s it-infrastruktur och it-system samt genom gemensamma åtgärder och gemensam utbildningsverksamhet. Fiscalis bidrog till mer harmoniserade metoder och förenklade förfaranden, vilket minskade skattebetalarnas administrativa börda och efterlevnadskostnader.

Genom it-infrastrukturen och it-systemen bidrog Fiscalis till att utveckla och underhålla tillgänglig information och säkra informationsutbytet. Genom att ersätta manuella kontroller och använda avancerade dataanalyser och genom att underlätta kontroller mellan länder har programmet gjort det möjligt att bättre identifiera potentiella bedrägerifall på ett effektivare sätt. Det har eventuellt också haft en avskräckande effekt, ökat regelefterlevnaden och förhindrat skattebedrägeri, skatteundandragande och aggressiv skatteplanering. Även om det är svårt att fastställa orsakssamband visade utvärderingen att flera av nyckelindikatorerna för skattebedrägeri, skatteundandragande och aggressiv skatteplanering visar tecken på förbättring under programmets löptid.

Av belägg som bedömts av den externa utvärderaren framgick att gemensamma åtgärder och utbildning främjade skattemyndigheternas samarbete och gav utrymme för utbyte av idéer mellan motparter om ett särskilt behov identifierades. Man skapade nätverk för deltagande skattemyndigheter ( däribland informella nätverk utöver programevenemangen), vilket möjliggjorde ytterligare samordning och kunskapsutbyte, främjade ömsesidigt lärande och i vissa fall ledde till gränsöverskridande samarbete vid genomförandet av skattereformer. Informationsutbyte och kunskapsöverföring inom programmet har bidragit till en bättre och mer gemensam förståelse av lagstiftningen och därmed till ett mer konsekvent genomförande av lagstiftningen. Fiscalis-programmet tillhandahåller med andra ord en ram för att utveckla samarbetsverksamhet (gemensamma åtgärder) med deltagande myndigheter som i många fall har ett starkt ansvar för att organisera de olika aspekterna av en gemensam åtgärd.

Ur ett effektivitetsperspektiv ansågs de resurser som investerats i Fiscalis 2020 och dess komponenter vara värdefulla med tanke på de uppnådda resultaten, trots svårigheterna med att beräkna fördelarnas ekonomiska värde och fastställa orsakssamband. Utvärderingen visade med andra ord att programmet hade gett ett mervärde för EU och de nationella skattemyndigheterna till en rimlig kostnad. Fiscalis 2020 anpassades och överensstämde med kommissionens övergripande politiska mål, särskilt Europa 2020-strategin. Programmet anpassades flexibelt till ändrade prioriteringar och ny lagstiftning och fullgjorde sin roll som ett finansieringsprogram som stöder genomförandet av EU:s skattelagstiftning.

Utvärderingen visade att Fiscalis sannolikt kommer att fortsätta att vara ett relevant verktyg på EU-nivå för att uppnå målen att stödja genomförandet av EU:s skattelagstiftning och kampen mot skattebedrägeri, skatteundandragande och aggressiv skatteplanering i en värld som förändras

på grund av bland annat åldrande, digitalisering och globalisering och som medför utmaningar för skattesystemen och förvaltningarna. Fiscalis är fortfarande ett relevant instrument för att finansiera utveckling, ibruktagande och drift av it-infrastruktur och it-system på skatteområdet och utforska stordriftsfördelar. De är resurskrävande och det skulle vara svårt för alla länder att ha samma räckvidd och omfattning som EU-programmet. Fiscalis har också visat sig vara användbart för att möjliggöra samordning och ömsesidigt lärande mellan länderna. It-system, gemensamma åtgärder och utbildningsverksamhet spelar alla en kompletterande roll i att uppnå programmets mål. Fiscalis olika delar förstärker varandra. Utvärderingen visade på bred enighet bland de viktigaste berörda parterna om att Fiscalis 2020 var nödvändigt, relevant och motsvarade de viktigaste aktörernas behov. Det har därför bedömts att programmet är ändamålsenligt utformat och bör bibehållas.

Utvärderingen framhöll samtidigt vissa områden där förbättringar kunde göras. Resultaten visar att de it-system som bedömts i studien ger fördelar som uppväger kostnaderna i form av förenkling, potentiell upptäckt av bedrägerier och efterlevnad av skattelagstiftningen. Beläggen för kostnader och fördelar är dock svaga, och det skulle kunna vara värdefullt för kommissionen och medlemsstaterna att undersöka olika sätt att bättre mäta kostnaderna för och fördelarna med de investeringar som gjorts. Mer omfattande uppgifter om kostnader (investeringar i it-system) och fördelar (skatteintäkter, förenkling) skulle kunna bidra till bättre prioritering och beslutsfattande. Noteras bör även att de flesta av Fiscalis-programmets kostnader på it-området främst består i att koppla samman 27 olikartade nationella it-system genom utbyte av meddelanden i stället för att utveckla centrala lösningar baserade på datadelning. Detta strukturella beslut följer den överenskomna rättsliga grunden för motsvarande europeiska informationssystem för beskattning. Det kan dock leda till högre kostnader på EU-nivå och samtidigt begränsa databehandlingskapaciteten, vilket eventuellt kan inverka på kostnadsnyttoförhållandet.

Dessutom rapporteras i utvärderingen att länder utanför EU ansåg att de borde kunna delta i en bredare uppsättning aktiviteter eftersom de är mycket relevanta och lämpliga, vilket skulle ge mer värde för deras finansiella investeringar. Observera att kommissionens avdelningar redan har vidtagit åtgärder för att ta itu med detta i det nya Fiscalis-programmet för 2021–2027, genom att se till att inbjudningar skickas till deltagande länder utanför EU, om inte annat är motiverat.

Även om Fiscalis 2020 ansågs vara konsekvent och förenligt med EU:s prioriteringar och på lämpligt sätt komplettera andra finansieringsprogram såsom Tull 2020 och stödprogrammet för strukturreformer (nu instrumentet för tekniskt stöd), finns det utrymme för att förbättra synergier med Herkules III. Samordningen inom kommissionen ansågs vara bra, men i utvärderingen betonades vikten av att fortsätta undersöka sätt att bättre samordna med andra tjänster med tanke på den snabbt föränderliga världen.

Utvärderingen visade också att arbetet fortsätter när det gäller genomförandet av rekommendationerna från halvtidsutvärderingen och för framtiden. Efter halvtidsutvärderingen upprättade kommissionen en intern handlingsplan med 13 åtgärdsområden för att ta itu med de 13

rekommendationerna, som omfattade 48 delåtgärder. I mars 2022 hade de allra flesta (över 75 %) av åtgärderna slutförts och flera pågår. De två huvudområden där arbetet fortfarande pågår är ”övervakning och rapportering” och ”kommunikation”. Kommissionen bekräftar detta och strävar efter att ta itu med dem inom ramen för genomförandet av Fiscalis-programmet 2021–2027 eller inom ramen för nästa fleråriga budgetram. Kommissionen strävar också efter att kontinuerligt förbättra och anpassa programmet till nya relevanta förhållanden utöver de rekommendationer som ingår i denna utvärdering, särskilt inför den framtida halvtidsutvärderingen.