Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 26. studenoga 2026.
(OR. en)

16472/26

FISC 435
ECOFIN 1576

POPRATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	24. studenoga 2026.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2026) 629 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o funkcioniranju dogovora uspostavljenih Direktivom Vijeća 2010/24/EU od 16. ožujka 2010. o uzajamnoj pomoći kod naplate potraživanja vezanih za poreze, carine i druge mjere

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2026) 629 final.

Priloženo: COM(2026) 629 final

EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.11.2026.
COM(2026) 629 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o funkcioniranju dogovora uspostavljenih Direktivom Vijeća 2010/24/EU od 16. ožujka 2010. o uzajamnoj pomoći kod naplate potraživanja vezanih za poreze, carine i druge mjere

Uvod

1. Svi su dužni platiti svoj dio poreza. Ako porezi ostanu nenaplaćeni, porezna tijela moraju poduzeti mjere kako bi ih naplatila. Međutim, nadležnost poreznih tijela ograničena je na njihovo državno područje. Ne mogu naplatiti potraživanja u inozemstvu, iako su se dužnici možda preselili u druge zemlje ili u njima imaju imovinu. Kako bi riješio taj problem, EU je donio zakonodavni akt koji državama članicama omogućuju pružanje uzajamne pomoći pri naplati poreza, carina i drugih mjera. Taj je pravni okvir utvrđen u Direktivi 2010/24/EU („Direktiva o oporabi")[1]. Sada kad su odredbe Direktive prenesene u nacionalne pravne sustave država članica, one su dužne uzajamno si pružati pomoć razmjenom informacija, dostavom dokumenata, naplatom poreznih potraživanja u ime države članice koja podnosi zahtjev te, prema potrebi, donošenjem mjera predostrožnosti.

   Uzajamna pomoć pri naplati pomaže osigurati da svi plaćaju poreze i sprečava porezne prijevare i proračunske gubitke za države članice. Time se promiču pravednost i nediskriminacija unutar EU-a.

2. Komisija mora svakih pet godina izvijestiti Europski parlament i Vijeće o funkcioniranju tih dogovora o pomoći pri naplati. Ovo se izvješće nadovezuje na Izvješće Komisije COM(2020) 813 od 18. prosinca 2020.[2] i obuhvaća razdoblje 2020. – 2025.

3. Tijekom izrade ovog izvješća Komisija je 2025. provela sveobuhvatnu anketu među svim državama članicama, od kojih je zatražila kvantitativne i kvalitativne podatke o različitim pitanjima povezanima s naplatom poreza. Upitnik se odnosio na organizaciju i resurse nacionalnih središnjih ureda za vezu, pravilnu upotrebu e-obrazaca za slanje zahtjeva za pomoć i odgovaranje na njih te poštovanje rokova iz Direktive o naplati, učinak osporavanih potraživanja i rokova zastare te dostupnost mjera predostrožnosti. Cilj je bio i prikupiti detaljnije informacije o korištenju dostupnih alata te od država članica zatražiti da dostave podatke o svojim nacionalnim stopama naplate i praksama otpisa, suradnji sa stečajnim upraviteljima, obradi zahtjeva za povrat PDV-a i naplati neplaćenog PDV-a u okviru sustava „sve na jednom mjestu"[3]. Naposljetku, u anketi su države članice pozvane da iznesu svoja stajališta o administrativnom opterećenju, mogućnosti multilateralnog djelovanja i drugim potencijalnim reformama zakonodavstva EU-a te suradnji s trećim zemljama. Primljeni odgovori uzeti su u obzir u analizi iznesenoj u ovom izvješću. Međutim, nisu sve države članice na tu anketu odgovorile na zadovoljavajući način i na vrijeme. Jedna država članica uopće nije odgovorila.

1. Aktivnosti nakon prethodnog izvješća

4. U prethodnom izvješću utvrđeno je **pet prioritetnih mjera**:

   1. poboljšanje prikupljanja statističkih podataka o upotrebi pomoći pri naplati kako bi se bolje evaluirala učinkovitost i djelotvornost uzajamne pomoći pri naplati, uzimajući u

[1] Direktiva Vijeća 2010/24/EU od 16. ožujka 2010. o uzajamnoj pomoći kod naplate potraživanja vezanih za poreze, carine i druge mjere, SL L 84/1, 31. ožujka 2010.

[2] Izvješće Komisije COM(2020) 813 od 18. prosinca 2020. Europskom parlamentu i Vijeću o funkcioniranju dogovora uspostavljenih Direktivom Vijeća 2010/24/EU.

[3] U skladu s okvirom Unije za sustav „sve na jednom mjestu" porezni obveznici s poslovnim nastanom u državi članici EU-a koji isporučuju robu ili usluge privatnim kupcima u drugim državama članicama mogu u svojoj državi članici (država članica identifikacije u sustavu „sve na jednom mjestu") prijaviti i platiti PDV koji moraju platiti u tim drugim državama članicama (države članice potrošnje). Država članica identifikacije u sustavu „sve na jednom mjestu" naplaćuje taj PDV i zatim ga prenosi državama članicama potrošnje.

obzir potrebu za izbjegavanjem ili ograničavanjem dodatnog radnog opterećenja za nacionalna porezna tijela. Posebnu pozornost treba obratiti i na vezu između radnog opterećenja dolaznih zahtjeva za pomoć i administrativnih resursa raspoređenih u državi članici koja prima zahtjev;

2. ispitivanje problema na razini pojedinačnih država članica koji nastaju zbog nacionalnih pravila ili praksi naplate, a ometaju neometano funkcioniranje uzajamne pomoći pri naplati radi rješavanja tih pitanja;
3. ispitivanje potreba i načina za poboljšanje funkcioniranja sustava pomoći pri naplati na razini EU-a;
4. stjecanje znanja i upoznavanje nacionalnih poreznih tijela i poreznih obveznika sa zakonodavstvom o uzajamnoj pomoći pri naplati;
5. ispitivanje mogućnosti i načina za promicanje i olakšavanje pomoći pri naplati s trećim zemljama, uzimajući u obzir nadležnost i prioritete EU-a.

5. Kad je riječ o daljnjim koracima u vezi s tim prioritetnim mjerama, poduzete su **sljedeće aktivnosti**:

1) kako bi olakšala i poboljšala prikupljanje statističkih podataka[4], Komisija je razvila alat za automatizirano prikupljanje statističkih podataka. Testiranje koje je provedeno u prvoj polovini 2025. potvrdilo je da je on uglavnom pouzdan, iako mu točnost i dalje ovisi o pravilnoj upotrebi elektroničkih obrazaca za zahtjeve za pomoć pri naplati i daljnjem postupanju.
   Od 2026. (za statističke podatke koji se odnose na pomoć pri naplati u 2025.) prikupljaju se dodatni relevantni podaci, kao što su pravodobnost odgovora te broj i razlozi za revizije zahtjeva za pomoć. Automatizirano prikupljanje statističkih podataka povećava pouzdanost podataka koje dostavljaju države članice, ali i smanjuje njihovo administrativno opterećenje;
2) nakon razmatranja pitanja postavljenih na razini pojedinačnih država članica Komisija je 2023. za osam država članica pokrenula pilot-mjere na razini EU-a koje se odnose na pristup nacionalnih tijela odgovornih za naplatu informacijama o bankovnim računima i drugoj imovini kako bi ispunila zahtjeve za informacije relevantne za potrebe naplate poreza. Te su mjere dovele do nekoliko pojašnjenja i izmjena nacionalnih propisa te tako poboljšale kapacitet tih tijela da pružaju potrebne informacije kao odgovor na zahtjev druge države članice o imovini koja se nalazi u njihovoj jurisdikciji;
3) u listopadu 2024. Komisija je pokrenula postupak zbog povrede prava kojim je od jedne države članice (Malte) zatražila da poduzme korektivne mjere: potraživanja iz drugih jurisdikcija nisu se smatrala izravno izvršivima, nego je za njih bila potrebna prethodna potvrda nacionalnih sudova. Ta je praksa bila u suprotnosti s člankom 12. stavkom 1. Direktive o naplati, prema kojem jedinstveni instrument kojim se omogućuje provedba u državi koja prima zahtjev ima trenutačni izvršni učinak. Taj postupak zbog povrede zaključen je nakon stupanja na snagu zakonodavnih izmjena 2025. kako bi se nacionalna pravila uskladila s pravom EU-a;
4) Komisija je promicala informiranje i upoznavanje nacionalnih poreznih tijela i poreznih obveznika sa zakonodavstvom o pomoći pri naplati putem raznih inicijativa: redovitih sastanaka Stručne skupine za naplatu, posebnih radionica u okviru programa Fiscalis za nove službenike, tematskih radionica o posebnim pitanjima kao što je zaštita prava poreznih obveznika i pokretanja modula za e-učenje o upotrebi

[4] U skladu s člankom 27. stavkom 1. Direktive 2010/24, svaka država članica mora dostavljati godišnje statističke podatke o broju zahtjeva za dostavu informacija, obavijesti i naplata ili mjera predostrožnosti poslanih svakoj državi članici koja prima zahtjev i primljenih od svake države članice koja podnosi zahtjev tijekom godine te iznosu potraživanja za koja se traži pomoć pri naplati i naplaćenim iznosima.

elektroničkih obrazaca. Te su aktivnosti dopunile nacionalne mjere u području osposobljavanja;

5) pomoć pri naplati bila je jedna od tema i u međunarodnim pregovorima. S Ujedinjenom Kraljevinom dogovoren je novi okvir u okviru Sporazuma o trgovini i suradnji[5], a odredbe su uključene u Sporazum o pridruživanju dogovoren s Andorom i San Marinom[6] te su održani pregovori sa Švicarskom i Norveškom[7]. Te inicijative pomažu proširiti suradnju u području naplate izvan EU-a.

   U kontekstu sporazuma dogovorenih s Ujedinjenom Kraljevinom i određenih bilateralnih inicijativa država članica Komisija je utvrdila poteškoće u osiguravanju usklađenosti s pravom Unije. Komisija je prema potrebi intervenirala kako bi pojasnila pravni okvir i osigurala potrebne prilagodbe kako bi sporazumi bili usklađeni s pravilima EU-a. Pritom se podsjetilo da porezi i carine koji su obuhvaćeni područjem primjene odredaba o pomoći pri naplati iz Sporazuma o trgovini i suradnji između EU-a i Ujedinjene Kraljevine ne bi trebali biti obuhvaćeni odgovarajućim odredbama sporazuma i memoranduma o razumijevanju o kojima države članice pregovaraju s Ujedinjenom Kraljevinom. Isto tako, pojašnjeno je da bilateralni sporazumi između država članica EU-a i Ujedinjene Kraljevine ne bi trebali biti u suprotnosti s odredbama o pomoći pri naplati iz Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine i njegova Protokola o Irskoj/Sjevernoj Irskoj[8].

2. Pomoć pri naplati poreza među državama članicama: koliko je djelotvorna?

2.1. Broj zahtjeva, zatraženih iznosa i stvarno naplaćenih iznosa[9]

6. Broj zahtjeva za pomoć posljednjih se godina znatno povećao, što potvrđuje sve češće korištenje svih vrsta zahtjeva za prekograničnu suradnju u naplati poreza. Riječ je o zahtjevima za informacije za koje se može zaključiti da su tijelu koje podnosi zahtjev relevantne za naplatu njegovih potraživanja, zahtjevima za dostavu dokumenata koji se odnose na naplatu takvih potraživanja adresatu, zahtjevima za mjere predostrožnosti kako bi se zajamčila buduća naplata potraživanja i zahtjevima za mjere naplate.

---

[5] SL L 149/10 od 30. travnja 2021. Nove odredbe o uzajamnoj pomoći pri naplati poreza utvrđene su u Protokolu o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevara u području PDV-a i o uzajamnoj pomoći pri naplati tražbina povezanih s porezima i davanjima, koji je prilog tom sporazumu o trgovini i suradnji.

[6] Prijedlog odluke Vijeća o sklapanju, u ime Europske unije, Sporazuma o pridruživanju između Europske unije i Kneževine Andore odnosno Republike San Marina, COM(2024) 189 final od 26. travnja 2024.
Nakon donošenja, Protokolom o Andori priloženim tom sporazumu utvrdit će se nova pravila o pomoći pri naplati potraživanja povezanih s uvoznim i izvoznim carinama. Ta su nova pravila utvrđena u članku 25. Protokola o Andori, kojim se zamjenjuju pravila prethodno donesena na temelju članaka od 4. do 24. Odluke br. 1/2003 Zajedničkog odbora EZ-a i Andore od 3. rujna 2003., SL L 253/3 od 7. listopada 2003. Buduće odredbe o uzajamnoj pomoći pri naplati svih poreznih potraživanja trebalo bi dogovoriti s Andorom i San Marinom u roku od četiri godine od stupanja na snagu Sporazuma o pridruživanju (članak 63. predloženog Sporazuma o pridruživanju).

[7] Cilj je trenutačnih pregovora s Norveškom proširiti područje primjene pomoći pri naplati na temelju postojećeg Sporazuma između EU-a i Norveške o administrativnoj suradnji, suzbijanju prijevara i naplati tražbina u području poreza na dodanu vrijednost (PDV) (SL L 195/1 od 1. kolovoza 2018.)

[8] Vidjeti Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o pregovorima o bilateralnim sporazumima ili aranžmanima između država članica EU-a i Ujedinjene Kraljevine u vezi s administrativnom suradnjom u području PDV-a ili pomoći pri naplati poreza ili carina, u skladu s člankom 8. stavkom 2. Odluke Vijeća (EU) 2021/689, dok. COM(2025) 16 final od 28. siječnja 2025.

[9] Treba napomenuti da se tek od 2025. statistički podaci prikupljaju automatiziranim alatom koji koriste sve države članice.

Tablica 1: Ukupni broj zahtjeva koje su primile sve države članice (2020. – 2025.)

	Zahtjevi za informacije	Zahtjevi za dostavu dokumenata	Zahtjevi za mjere predostrožnosti	Zahtjevi za naplatu	Ukupan broj zahtjeva
2020.	19 453	1 592	90	18 791	39 926
2021.	21 952	1 488	124	20 711	44 275
2022.	19 589	1 181	145	20 750	41 665
2023.	22 058	1 202	297	28 325	51 882
2024.	28 833	1 366	194	36 525	66 918
2025.	29 792	1 796	526	39 397	71 511

Neke države članice primile su više zahtjeva za pomoć od drugih. Pregled broja zahtjeva koje je svaka država članica primila u razdoblju 2024. – 2025. nalazi se u Prilogu 1.

7. Zadnjih je godina zabilježeno i opće povećanje vraćenih iznosa, ali su znatno niži od iznosa za koje se traži pomoć.

Tablica 2: Pregled iznosa za koje je zatražena pomoć i vraćeni iznosi (2020. – 2025.)

	Iznosi za koje se traži povrat (kako su ih prijavile države članice koje podnose zahtjev)	Naplaćeni iznosi na zahtjev drugih država članica, prije odbitka vlastitih troškova (izvijestile države članice koje primaju zahtjev)	Naplaćeni iznosi putem zahtjeva drugim državama članicama (izvijestile države članice koje podnose zahtjev)
	u EUR (zaokruženo na 1000)	*u EUR (zaokruženo na 1000)*	*u EUR (zaokruženo na 1000)*
2020.	2 424 528 000	76 265 000	66 256 000
2021.	2 604 570 000	65 794 000	82 008 000
2022.	2 337 326 000	83 277 000	111 284 000
2023.	2 991 038 000	104 427 000	129 637 000
2024.	3 878 215 000	123 802 000	177 977 000
2025.	5 083 807 000	151 427 000	150 471 000

2.2. Mjere država članica za pružanje uzajamne pomoći pri naplati poreza

8. Iznosi za koje se traži pomoć pri naplati znatno se razlikuju od iznosa koje su država članica koja je podnijela zahtjev i država članica koja prima zahtjev prijavile kao stvarno naplaćene (tablica 2). Međutim, treba napomenuti sljedeće:
   - pomoć pri naplati obično se upotrebljava kao krajnja mjera nakon što se iscrpe nacionalne mjere naplate[10]. To znači da se zahtjevi za pomoć pri naplati općenito odnose na teške slučajeve povezane sa stari(ji)m potraživanjima;

[10] U skladu s člankom 11. stavkom 2. Direktive o naplati, prije nego što zatraži naplatu od druge države članice, država članica koja podnosi zahtjev prvo mora primijeniti vlastite nacionalne postupke naplate, osim ako je očito da nema imovine za naplatu u državi članici koja podnosi zahtjev ili da takvi postupci neće dovesti do plaćanja potraživanja u cijelosti i ako tijelo koje podnosi zahtjev ima posebne informacije koje ukazuju na to da dotična osoba ima imovinu u državi članici koja prima zahtjev ili ako bi primjena takvih postupaka u državi članici koja podnosi zahtjev prouzročila nerazmjerne poteškoće.

- postupci naplate obično zahtijevaju određeno vrijeme. Čak i ako je naplata (djelomično) uspješna, ona obično daje rezultate tek nakon određenog razdoblja, a ne u godini u kojoj je podnesen predmetni zahtjev;
- automatski prikupljeni statistički podaci o stvarno naplaćenim iznosima (dostupni od 2025.) ne uključuju uvijek podatke o djelomičnim naplatama koje su dio postupaka naplate u tijeku, jer ih tijela koja primaju zahtjeve ne dostavljaju uvijek sustavno državama članicama koje su podnijele zahtjev;
- podaci o ukupnim izravno plaćenim iznosima nisu dostupni. Statistički podaci o stvarno naplaćenim iznosima koje su dostavile države članice kojima je upućen zahtjev, a od 2025. statistički podaci prikupljeni automatiziranim alatom, ne obuhvaćaju iznose koje su dužnici izravno platili državi članici koja je podnijela zahtjev nakon upućivanja zahtjeva za povrat državi članici koja prima zahtjev. Takva izravna plaćanja 2025. izvršena su najmanje 6116 puta (2622 djelomična plaćanja i 3494 potpuna plaćanja potraživanja);
- „stopa uspješnosti" i ishodi mjera naplate koje poduzimaju tijela koja primaju zahtjev ovise o brojnim čimbenicima na koje ta tijela ne mogu utjecati. Kao prvo, kad se uputi zahtjev za naplatu neizvjesno je, ili može biti neizvjesno, mogu li se dužnik ili njegova imovina pronaći u državi članici koja prima zahtjeva. Ako u državi članici koja prima zahtjev nema mogućnosti naplate, tijela koja primaju zahtjev ne mogu provesti uspješne mjere naplate. Osim toga, dužnici mogu uspješno osporiti valjanost potraživanja, možda čak i nakon pokretanja postupka za pomoć pri naplati. Potraživanja koja su naknadno poništena ili umanjena ne iskazuju se u statističkim podacima (jer se u tim podacima uzimaju u obzir iznosi iz početnog zahtjeva)[11].

9. Međutim, na temelju prikupljenih informacija može se zaključiti da uprave koje primaju zahtjev ne poduzimaju uvijek sve što je u njihovoj moći da ispune zahtjeve koje primaju. Daljnje postupanje nije uvijek sustavno, a dostava obavijesti o ispunjavanju zahtjeva često je nepravodobna i netočna, osobito kad je riječ o zahtjevima za naplatu.

   Od 2025. prikupljaju se statistički podaci o pravodobnosti slanja potvrda primitka zahtjeva za pomoć i daljnjih poruka o izvršenju zahtjeva za pomoć. Međutim, te je statističke podatke potrebno prikupljati tijekom duljeg razdoblja da bi se njihovom analizom mogla dobiti potpuno točna slika o svemu što države članice koje primaju zahtjev poduzimaju kako bi pravodobno ispunile zahtjeve za pomoć.

2.3. Glavni problemi zabilježeni pri izvršenju zahtjeva za naplatu

10. U izvješću iz 2017. o upotrebi uzajamne pomoći pri naplati poreza među državama članicama EU-a istaknuto je da „iz savjetovanja s poreznim tijelima država članica proizlazi da pomoć pri naplati dobro funkcionira u jednostavnim situacijama (npr.

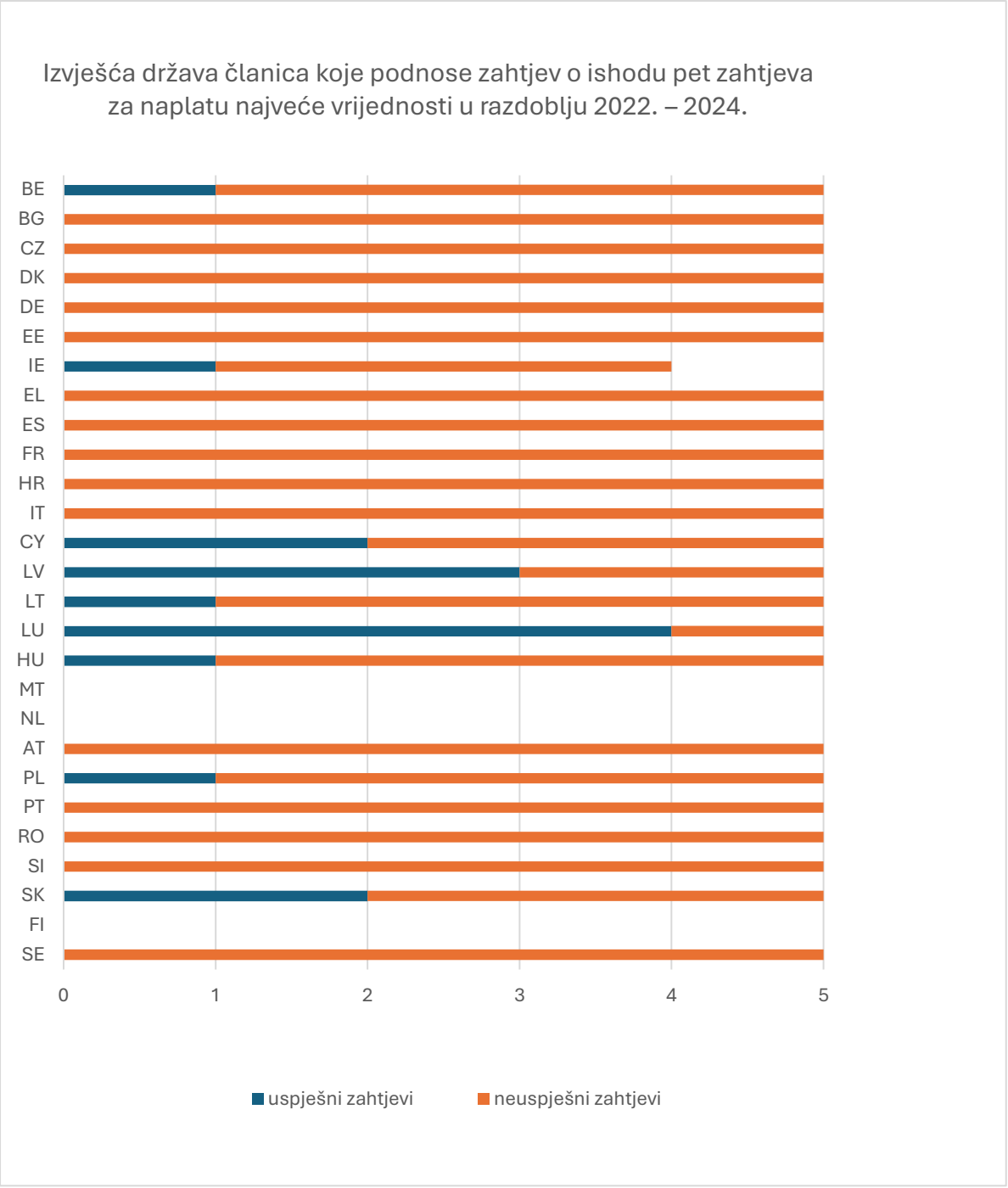
[11] Primjeri drugih čimbenika koji su izvan kontrole tijela koja primaju zahtjev:
1. jedna država članica koja podnosi zahtjev može poslati zahtjeve za isto potraživanje u nekoliko država članica. U tom se slučaju potraživanje treba (i može) naplatiti samo jednom. Čak i ako je to potraživanje u cijelosti naplaćeno u jednoj državi članici, stopa pomoći pri naplati u drugim državama članicama neće pokazati da je to potraživanje u cijelosti naplaćeno, nego da uopće nije naplaćeno;
2. ako država članica koja podnosi zahtjev pošalje zahtjev za naplatu iznosa povrata PDV-a, alat za prikupljanje statističkih podataka o pomoći pri naplati neće uzeti u obzir zaplijenjeni iznos povrata PDV-a, nego će uzeti u obzir puni iznos neplaćenog poreznog duga (koji može biti znatno veći od iznosa povrata PDV-a) zbog čega se dobiva iskrivljena stopa pomoći pri naplati koja bi se izračunala na temelju tih iznosa;
3. država članica primila je zahtjev za povrat iznimnog iznosa većeg od 500 000 000 EUR. Moguće neizvršenje povrata tog jedinog potraživanja moglo bi negativno utjecati na opću stopu naplate države članice koja prima zahtjev.

pogranični radnici), u kojima je pomoć pri naplati rješenje za nepostojanje prekogranične nadležnosti poreznih tijela. Međutim, u drugim situacijama, posebice ako porez nije ubran zbog prijevarne namjere dužnika, smatra se da je pomoć pri naplati teža, jednako kao i naplata u samoj državi članici koja podnosi zahtjev“[12]. Taj zaključak valjan je i danas. Unatoč povećanim iznosima povrata, i dalje postoji znatna razlika između zatraženih i naplaćenih iznosa.

11. Kako bi dobila jasan uvid u razloge za neuspješne zahtjeve za naplatu, Komisija je pozvala države članice da detaljno analiziraju ishod pet zahtjeva za naplatu najveće vrijednosti u razdoblju 2022. – 2024. Prikupljene informacije potvrđuju da postoji znatna razlika između zatraženih i naplaćenih iznosa, što upućuje na to da su ti zahtjevi bili samo djelomično uspješni.

[12] Izvješće Komisije COM(2017) 778 od 18.12.2017. Europskom parlamentu i Vijeću o korištenju pomoći pri naplati među državama članicama EU-a, točka 2.d.

Tablica 3: Pregled uspješnih ili neuspješnih naplata, koje je prijavila država koja je podnijela zahtjev[13]



[13] „Uspješna" naplata znači da je država koja prima zahtjev mogla u cijelosti ili djelomično naplatiti potraživanja ili da su izvršena izravna plaćanja državi koja podnosi zahtjev; „neuspješna" naplata znači da nije naplaćen nikakav iznos ili da je naplaćen samo ograničeni iznos.
Malta nije poslala takve zahtjeve u predmetnom razdoblju; Nizozemska nije odgovorila na ovu anketu; Finska nije odgovorila na to pitanje.

Tablica 4: Pregled uspješnih ili neuspješnih naplata, koje je prijavila država koja prima zahtjev[14]



12. Prema prikupljenim informacijama, nesolventnost dužnika najčešća je prepreka učinkovitoj pomoći pri naplati ili, kako je prethodno objašnjeno, nepostojanje imovine dostupne za naplatu na državnom području države članice koja prima zahtjev i činjenica da naplata više nije moguća.

[14] „Uspješna" naplata znači da je država koja prima zahtjev mogla u cijelosti ili djelomično naplatiti potraživanja ili da su izvršena izravna plaćanja državi koja podnosi zahtjev; „neuspješna" naplata znači da nije naplaćen nikakav iznos ili da je naplaćen samo ograničeni iznos.
Nizozemska nije odgovorila na ovu anketu; Finska nije odgovorila na to pitanje.

Slučajevi prijevarne nesolventnosti i dalje su posebno problematični zbog poteškoća u prekograničnom praćenju imovine i ograničenja trenutačne prekogranične suradnje u slučaju nesolventnosti.

Anketa je potvrdila da je pravodoban pristup točnim informacijama (ažuriranim informacijama o postojanju i lokaciji imovine, dužnicima ili drugim osobama odgovornima za predmetni porezni dug) presudan za uspješnost pomoći pri naplati. Ako su informacije nepravodobno poslane, nepotpune ili zastarjele, to narušava ili smanjuje učinkovitost i djelotvornost suradnje.

Iznimno je važno da zahtjevi za pomoć pri naplati budu pravodobno upućeni. Kašnjenja država članica koje podnose zahtjev u procjeni potraživanja i pokretanju pomoći pri naplati mogu znatno smanjiti izglede za uspješnu naplatu.

Naplatu dodatno otežavaju dugotrajni postupci procjene i revizije te sporovi o poreznim potraživanjima. Ako se potraživanja osporavaju, u načelu se ne može zatražiti pomoć pri naplati, a vrijeme potrebno za donošenje konačne odluke o poreznom dugu često smanjuje vjerojatnost uspješne naplate u kasnijoj fazi.

Osim toga, složena i često promjenjiva porezna pravila mogu povećati broj osporenih potraživanja, što dovodi do daljnjih kašnjenja i nesigurnosti.

3. Poboljšanje naplate poreza na nacionalnoj razini i prekogranične pomoći pri naplati

3.1. Poboljšanje naplate poreza na nacionalnoj razini

13. Ako porez nije naplaćen, to dovodi do znatnih nepodmirenih poreznih obveza. Iznosi nepodmirenih poreznih obveza na nacionalnoj razini na kraju godine prikazani su u Prilogu 2. Međutim, bez zajedničke metodologije za procjenu nacionalnih stopa naplate poreza teško je procijeniti rezultate naplate u državama članicama. Ispitanici u anketi opisali su vrlo različite metodologije za izračun svoje nacionalne stope naplate poreza. Neke države članice upotrebljavaju vremenske pokazatelje (s različitim referentnim razdobljima), dok su druge usredotočene na ukupno stanje nepodmirenih poreznih obveza. Nekoliko država članica primjenjuje omjere učinkovitosti provedbe, a neke integriraju ciljeve politike. Nekoliko država članica ne uključuje nenaplative ili suspendirane dugove za mjerenje učinkovite naplate, dok se druge oslanjaju na šire omjere usklađenosti koji nisu izravno povezani s prisilnom naplatom. Zbog toga razlike u ključnim definicijama (npr. „nepodmirene dospjele obveze”, „naplativi dug”, „povučeni dug”) ograničavaju usporedivost rezultata.
14. Iako su nacionalne uprave nastavile prilagođavati svoje strukture i postupke kako bi poboljšale pomoć pri naplati, potrebne su daljnje mjere.
15. Učinkoviti (posebno pravodobno podneseni zahtjevi i brzo izvršenje) i djelotvorni postupci naplate poreza i dalje su iznimno važni. Neke uprave imaju centralizirane nadležnosti ili su uvele integriraniji pristup u različitim kategorijama poreza. Učinkovitost tog pristupa ovisi o tome ima li tijelo za naplatu puni pristup svim relevantnim informacijama kako bi moglo primijeniti globalnu strategiju naplate.
16. Iznimno je važna i dobra suradnja poreznih tijela i stečajnih tijela/upravitelja, posebno kako bi se osiguralo da odluke o solidarnoj odgovornosti u slučajevima prijevarne nesolventnosti mogu dovesti do učinkovite naplate.
17. Potrebno je dodatno poraditi na skraćivanju postupaka procjene i osporavanja. Pojednostavnjenje poreznih pravila, ubrzavanje poreznih istraga i pojednostavnjenje

postupaka rješavanja sporova ključni su za sprečavanje kašnjenja koja smanjuju izglede za naplatu.

18. Nova projektna skupina Fiscalis (FPG 069) osnovana je 2026. kako bi se utvrdili načini za poboljšanje naplate poreznog duga s pomoću komparativne analize, digitalne transformacije i razmjene analitičkih podataka. Rad te projektne skupine Fiscalis bit će prilika za stjecanje boljeg uvida u stvarnu uspješnost nacionalnih postupaka naplate. Ishod ovog projekta pridonijet će utvrđivanju daljnjih mogućnosti i područja za poboljšanje.

3.2. Poboljšanje prekogranične pomoći pri naplati poreza

19. Kako bi se optimiziralo izvršenje prekograničnih zahtjeva, porezna tijela koja primaju zahtjev trebala bi se pobrinuti za učinkovitu i djelotvornu provedbu povrata, bez nepotrebnih kašnjenja.

20. Zajednica EU AIAC[15] izdala je 2025. smjernice za ublažavanje rizika od neplaćanja poreza uključivanjem naplate u multilateralne kontrole i druge napredne aktivnosti međunarodne administrativne suradnje za procjenu i kontrolu poreza.

21. Osim razmatranja nacionalnih postupaka naplate, glavni je cilj prethodno navedene projektne skupine Fiscalis (FPG 069) poboljšati djelotvornost, brzinu i pravednost naplate poreznog duga u svim državama članicama EU-a uspostavom ubrzanog mehanizma suradnje za velike prekogranične porezne predmete.

22. Projektna skupina Fiscalis (FPG046) osnovana je 2024. kako bi se poboljšali postupci plaćanja i naplate u okviru sustava „sve na jednom mjestu” za PDV te razmotrilo kako riješiti porezne posljedice neplaćanja dospjelog PDV-a ili pokretanja postupka u slučaju nesolventnosti protiv poduzeća registriranih u sustavu „sve na jednom mjestu”. U tijeku su daljnji uvidi kako bi se utvrdio opseg problema.

    U okviru sustava „sve na jednom mjestu” za Uniju država članica identifikacije (u tom sustavu) naplaćuje PDV i prosljeđuje ga državama članicama potrošnje. Međutim, za povrat neplaćenog PDV-a odgovorne su države članice potrošnje, iako porezni obveznik ondje nema poslovni nastan. Time se od država članica potrošnje zahtijeva da podnesu zahtjeve za naplatu državi članici identifikacije u sustavu „sve na jednom mjestu”. Ta podjela nadležnosti između država članica identifikacije u sustavu „sve na jednom mjestu” i država članica potrošnje stvara dodatno administrativno opterećenje, osobito kad više država članica potrošnje šalje zahtjeve za pomoć koji se odnose na istog dužnika.

    Projektna skupina Fiscalis zaključila je da je potrebno daljnje razmatranje načina za poboljšanje naplate neplaćenog PDV-a u sustavu „sve na jednom mjestu” za Uniju. Predložene su različite mogućnosti, uključujući izmjenu relevantnih odredaba Direktive o PDV-u (Direktiva 2006/112/EZ) kako bi se državi članici identifikacije u sustavu „sve na jednom mjestu” omogućilo da preuzme izravnu odgovornost za naplatu neplaćenog PDV-a u okviru tog sustava. Druge moguće opcije politike su pojednostavnjenje postupka na temelju Direktive o naplati koji se odnosi na potraživanja PDV-a u sustavu „sve na jednom mjestu”, na primjer uklanjanjem zahtjeva za jedinstveni obrazac za dostavu dokumenata ili jedinstveni instrument kojim se omogućuje izvršenje jer država članica identifikacije u sustavu „sve na jednom mjestu” već posjeduje relevantne informacije o neplaćenom PDV-u u tom sustavu.

[15] Zajednica Europske unije za naprednu međunarodnu administrativnu suradnju, čiji je cilj poticanje primjene istodobnih ili multilateralnih kontrola, zajedničkih revizija, prisutnosti službenika u stranim upravama i sudjelovanja u upravnim istražnim radnjama.

23. Postavljena su pitanja i o trenutačnoj praksi zapljene iznosa povrata PDV-a. Člankom 48. Uredbe (EU) 904/2010 omogućuje se izravan prijenos povrata PDV-a poreznom obvezniku u jednoj državi članici u drugu državu članicu u kojoj taj porezni obveznik ima nepodmirena dugovanja. Iako se tim postupkom olakšava naplata, trenutačno je za njega potreban pristanak dužnika. Ako on nije dao pristanak, države članice moraju podnijeti zahtjeve za pomoć pri naplati, čime se povećava administrativno opterećenje i za državu članicu koja podnosi zahtjev i za državu članicu koja ga prima. Prema statističkim podacima koje su dostavile države članice, 2025. je evidentirano najmanje 912 zahtjeva za naplatu povezanih s iznosima povrata PDV-a.

4. Zaključci

24. Uzajamna pomoć pri naplati na temelju Direktive o naplati postala je vrlo važan alat za osiguravanje pravednog oporezivanja i zaštitu javnih prihoda u EU-u. Broj zahtjeva i vraćeni iznosi znatno su se povećali, što pokazuje ukupnu vrijednost postojećeg sustava.
25. Složena potraživanja ili potraživanja velike vrijednosti i dalje je teško naplatiti. Učinkovitost i djelotvornost mjera naplate ograničene su nepostojanjem imovine dostupne za naplatu, nesolventnošću dužnika, dugotrajnim postupcima procjene i revizije te sporovima.
26. U anketi i razmjenama s nacionalnim upravama naglašava se važnost daljnjih poboljšanja na nacionalnoj i prekograničnoj razini kako bi se odgovorilo na kontinuirano povećanje broja zahtjeva. Konkretno, pozornost bi se mogla posvetiti:
    - pojednostavnjenju pravila radi skraćivanja postupaka procjene i revizije te smanjenja slučajeva osporavanja i kašnjenja,
    - ulaganju u učinkovite postupke naplate i odgovarajuće administrativne kapacitete u državama članicama koje podnose zahtjev i državama članicama koje ga primaju, kao i istraživanje mogućnosti koje nude umjetna inteligencija i digitalne tehnologije uz odgovarajuće zaštitne mjere,
    - poboljšanju suradnje poreznih tijela (za naplatu) i sudova i drugih tijela koja se bave predmetima nesolventnosti,
    - osiguravanju dosljednog i pravodobnog daljnjeg postupanja u vezi sa zahtjevima za pomoć pri naplati,
    - rješavanju poteškoća u utvrđivanju lokacije imovine jer razmjena informacija u skladu s Direktivom 2011/16/EZ o administrativnoj suradnji ne omogućuje pristup ažuriranim informacijama o imovini u inozemstvu u stvarnom vremenu,
    - uklanjanju nedostataka u suradnji tijela za naplatu poreza i tijela koja upravljaju postupcima u slučaju nesolventnosti.
27. Komisija će poduprijeti rad projektne skupine Fiscalis za naplatu i koristiti rezultate njezina rada za buduće analize i moguće mjere. Komisija će osobito razmotriti kako se operativne prakse mogu poboljšati u prekograničnim slučajevima naplate velike vrijednosti. Cilj je procijeniti bi li koordiniranija multilateralna suradnja među državama članicama, kao dopuna trenutačnoj bilateralnoj suradnji, mogla povećati djelotvornost, osobito u složenim predmetima koji uključuju više država članica u kojima bilateralni pristupi mogu biti manje učinkoviti.
28. S obzirom na negativan učinak dugotrajnih osporavanja na naplatu poreza, Komisija namjerava ispitati u kojoj se mjeri može poboljšati primjena mjera predostrožnosti kako bi se osigurala naplata spornih potraživanja. Trenutačno je broj zahtjeva za mjere predostrožnosti i dalje mali. Projektna skupina Fiscalis mogla bi pomoći procijeniti je li to

(djelomično) zbog nepostojanja jasnih i/ili usklađenih postupaka za donošenje mjera predostrožnosti u prekograničnim slučajevima.

29. Komisija će zajedno s državama članicama dodatno istražiti najpoželjnije opcije za poboljšanje naplate neplaćenog PDV-a u okviru sustava „sve na jednom mjestu” za Uniju i olakšavanje izravnog prijenosa povrata PDV-a poreznom obvezniku u jednoj državi članici u drugu državu članicu u kojoj taj porezni obveznik ima nepodmirene dugove.

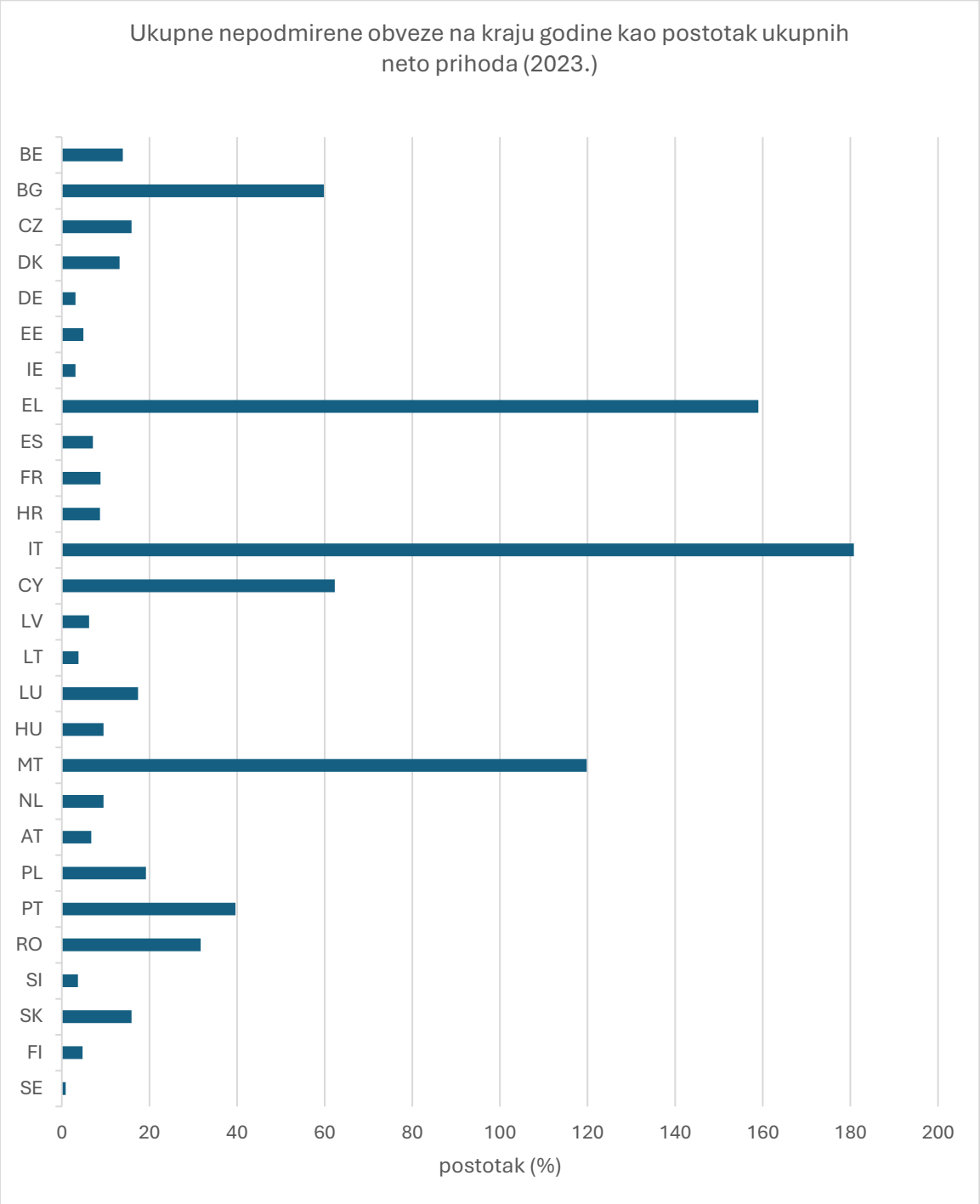
30. Komisija će nastaviti podupirati uprave smjernicama, praćenjem i, prema potrebi, zakonodavnim inicijativama. Ujedno će nastojati razviti pomoć pri naplati u pregovorima s trećim zemljama. Države članice potiču se da nastave surađivati s Komisijom kako bi se osigurala uspješna provedba tih mjera.

Prilog 1.: Pregled broja zahtjeva koje je primila svaka država članica (2024. – 2025.)

	Zahtjevi za informacije		Zahtjevi za dostavu dokumenata		Zahtjevi za mjere predostrožnosti		Zahtjevi za naplatu	
	2024.	2025.	2024.	2025.	2024.	2025.	2024.	2025.
BE	1 034	944	53	58	25	33	1 764	2 126
BG	1 940	2 195	65	72	10	13	766	866
CZ	331	537	44	18	0	4	406	562
DK	214	175	30	17	0	12	517	399
DE	2 668	2 374	220	325	19	62	5 143	4 186
EE	153	175	12	11	3	27	386	407
IE	290	256	22	57	0	95	512	692
EL	454	597	10	5	2	5	157	244
ES	1 364	1 281	50	70	11	8	1 920	1 713
FR	1 474	2 289	62	163	3	122	3 537	3 839
HR	749	737	17	28	2	2	307	661
IT	1 527	1 427	83	72	13	15	1 561	1 545
CY	141	160	19	15	3	3	786	431
LV	313	296	23	14	1	4	166	213
LT	1 705	1 987	20	26	48	39	6 318	6 735
LU	796	649	29	34	6	19	1 583	2 077
HU	896	1 173	59	53	12	7	422	938
MT	57	82	20	69	9	0	154	673
NL	1 671	1 692	77	127	10	12	2 405	2 013
AT	658	834	38	47	6	6	1 028	1 460
PL	2 842	2 856	229	332	3	11	2 995	3 830
PT	678	675	21	16	2	11	587	617
RO	5 932	5 562	99	80	2	4	1 848	2 001
SI	226	217	11	24	1	1	383	400
SK	371	405	23	24	5	8	393	402
FI	76	46	13	8	0	1	191	107
SE	273	171	17	31	0	2	299	260
Ukupno	**28 833**	**29 792**	**1 366**	**1 796**	**194**	**526**	**36 525**	**39 397**

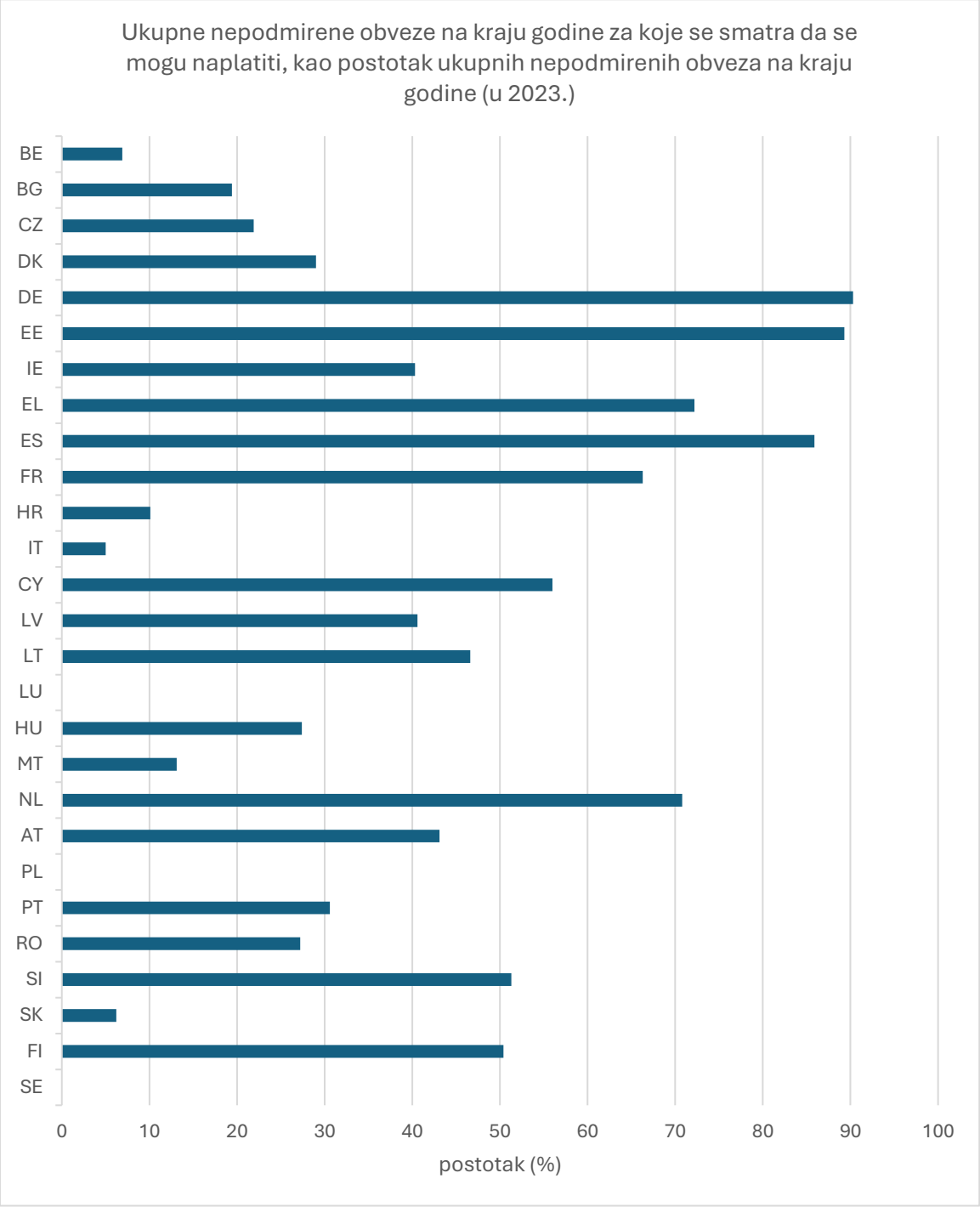
Prilog 2.: Nacionalni pokazatelji nepodmirenih poreznih obveza

U tablici u nastavku prikazan je pregled ukupnih nepodmirenih obveza na kraju godine kao postotak ukupnih neto prihoda (podaci za 2023.)[16].



[16] Podaci preuzeti iz Izvješća OECD-a o poreznim upravama za 2025., str. 105., slike 7.2. i 7.3. (*Tax Administration 2025.* | OECD). Izvor podataka: ADB, CIAT, IOTA, MMF, OECD, *International Survey on Revenue Administration*, tablica D.41 Omjer dospjelih nepodmirenih obveza: Završne zalihe i dospjele nepodmirene obveze koje se mogu naplatiti, http://isoradata.org.

U tablici u nastavku prikazan je pregled ukupnih nepodmirenih obveza na kraju godine za koja se smatra da se mogu naplatiti, kao postotak ukupnih nepodmirenih obveza na kraju godine (podaci za 2023.)[17].



[17] Podaci preuzeti iz Izvješća OECD-a o poreznim upravama za 2025. str. 106, slika 7.4 (Tax Administration 2025. | OECD). Izvor podataka: ADB, CIAT, IOTA, MMF, OECD, *International Survey on Revenue Administration*, tablica D.41 Omjer dospjelih nepodmirenih obveza: Završne zalihe i dospjele nepodmirene obveze koje se mogu naplatiti, http://isoradata.org.