Vijeće
Europske unije

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

16481/26

FISC 437
ECOFIN 1578

POPRATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	25. studenoga 2026.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2026) 630 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA Mind the Gap 2026: jačanje javnih financija zajedničkim radom na smanjenju poreznog jaza i poboljšanju porezne disciplinee

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2026) 630 final.

Priloženo: COM(2026) 630 final

EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.11.2026.
COM(2026) 630 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

Mind the Gap 2026: jačanje javnih financija zajedničkim radom na smanjenju poreznog jaza i poboljšanju porezne disciplinee

{SWD(2026) 1201 final} - {SWD(2026) 1202 final} - {SWD(2026) 1203 final} -
{SWD(2026) 1204 final} - {SWD(2026) 1205 final} - {SWD(2026) 1206 final} -
{SWD(2026) 1207 final} - {SWD(2026) 1208 final} - {SWD(2026) 1209 final} -
{SWD(2026) 1210 final} - {SWD(2026) 1211 final} - {SWD(2026) 1212 final} -
{SWD(2026) 1213 final} - {SWD(2026) 1214 final} - {SWD(2026) 1215 final} -
{SWD(2026) 1216 final} - {SWD(2026) 1217 final} - {SWD(2026) 1218 final} -
{SWD(2026) 1219 final} - {SWD(2026) 1220 final} - {SWD(2026) 1221 final} -
{SWD(2026) 1222 final} - {SWD(2026) 1223 final} - {SWD(2026) 1224 final} -
{SWD(2026) 1225 final} - {SWD(2026) 1226 final} - {SWD(2026) 1227 final} -
{SWD(2026) 1228 final}

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

Mind the gap 2026.: jačanje javnih financija zajedničkim radom na smanjenju poreznog jaza i poboljšanju porezne discipline

1. Uvod

Europa treba ulagati u jačanje svojih obrambenih sposobnosti, ubrzavanje digitalizacije i zelene tranzicije te poticanje produktivnosti i konkurentnosti. Međutim, nacionalni proračuni u mnogim državama članicama pod snažnim su pritiskom već postojećih obveza, pa za ključna ulaganja ostaje tek malo fiskalnog prostora ([1]) .

Međutim, procjenjuje se da se u EU-u svake godine zbog jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline izgubi više od 200 milijardi EUR poreznih prihoda, što je oko 1 % BDP-a EU-a. Samo za porez na dodanu vrijednost (PDV) gubitak se procjenjuje na oko 125 milijardi EUR ili 9,5 % ukupnih obveza PDV-a 2023. Kad je riječ o porezu na dobit, procijenjeni gubici za svaku državu članicu iznose gotovo 50 milijardi EUR ili 9,2 % naplaćenih prihoda od poreza na dobit ([2]). To su prihodi koji su dospjeli, ali nisu naplaćeni zbog određenih oblika utaje poreza, izbjegavanja plaćanja poreza, administrativnih nedostataka ili nenamjernih pogrešaka. Jaz uzrokovan manjkom porezne discipline teško je izmjeriti, a dostupne procjene razlikuju se po obuhvatu, metodologiji i mjernoj nesigurnosti ([3]). Navedene procjene vjerojatno su konzervativne jer ne obuhvaćaju sve kategorije gubitaka poreznih prihoda, npr. od prekograničnog agresivnog poreznog planiranja ili međunarodnog premještanja dobiti. Upućuju na to da ulaganje u bolje mjerenje i mjere za poboljšanje porezne discipline može dovesti do znatnih poboljšanja. Već bi i djelomična naplata tih prihoda koji nedostaju smanjila pritisak na javne financije i stvorila dodatni prostor za ulaganja bez uvođenja novih poreza ili povećanja postojećih poreznih stopa.

Zbog poveće sive ekonomije i složenih poreznih pravila teško je, ali važno, razumjeti osnovne uzroke jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline u EU-u. U nekoliko država članica poreznu disciplinu ugrožava znatna aktivnost sive ekonomije. Sve složenije porezne odredbe i prekogranični aranžmani mogu povećati troškove ispunjavanja obveza, dovesti do

[1] Informacije, metode i podaci za pojedine zemlje utvrđeni su u radnim dokumentima službi Komisije od SWD(2026) 1201 do SWD(2026) 1228.

[2] PDV i porez na dobit ovdje su istaknuti kao primjeri za koje su dostupne relativno pouzdane procjene u cijelom EU-u. Manjak porezne discipline može se pojaviti i u drugim porezima, uključujući porez na osobni dohodak i poreze na osobno bogatstvo, ali dostupne procjene su fragmentiranije i nisu uključene u ovdje prikazane agregirane podatke.

[3] Nadalje, zbog rokova za objavu nacionalnih skupova podataka na kojima se temelji procjena poreznog jaza, najnovije dostupne procjene u određenoj godini obično se odnose na stanje dvije ili tri godine prije njihova sastavljanja. Procjenjuje se da se veličina promatranjem neobuhvaćene gospodarske aktivnosti u državama članicama kreće u rasponu od 0,7 % do 25 % BDP-a.

pogrešaka ili izbjegavanja plaćanja poreza te uzrokovati znatan gubitak prihoda. Percepcija pravednosti i učinkovitosti poreznog sustava, kao i ukupnog poreznog opterećenja, može utjecati na poreznu disciplinu. Ti se čimbenici razlikuju među zemljama. Djelotvorna suradnja između poreznih uprava i poreznih obveznika pomaže u promicanju pouzdanog, transparentnog i poticajnog okruženja i time poboljšava poreznu disciplinu i jača funkcioniranje, integraciju i konkurentnost unutarnjeg tržišta.

Kako bi procijenile rizike za svoje javne financije, države članice moraju znati koliki je jaz uzrokovan manjkom porezne discipline. Kvantificiranje tog jaza i promjena u njegovoj veličini protekom vremena nije samo tehnički postupak, već pomaže nadležnim tijelima da kvalitetnije rade na poboljšanju provedbe i porezne discipline. Te procjene pomažu u utvrđivanju rizika, ciljanju intervencija, dodjeli resursa i poboljšanju strategija za poreznu disciplinu. Analiza poreznog jaza stoga je strateški alat za upravljanje kako bi se povećala razina naplaćenih prihoda.

Porezni rashodi su ustvari porezni jaz nastao na temelju politika. Države članice EU-a svake godine prijavljuju prihode izgubljene zbog poreznih rashoda u iznosu od oko 750 milijardi EUR (što bi 2025. iznosilo 4 % BDP-a EU-a), koji treba tumačiti s oprezom ([4]). Porezni rashodi uključuju, na primjer, snižene porezne stope, oslobođenja od poreza za određene sektore, porezne kredite i druge porezne poticaje. Ključni je korak praćenje i evaluacija tih poreznih rashoda. Za razliku od izravne potrošnje, porezni rashodi s vremenom se ukorjenjuju u porezni sustav i mogu znatno opteretiti nacionalne proračune. S druge strane, ciljani porezni poticaji, kao što su oni preporučeni u okviru Plana za čistu industriju ili unije štednje i ulaganja, mogu poduprijeti ključne ciljeve politike kao što su inovacije ili prelazak na čistu energiju. U Preporuci Komisije o poreznim poticajima za potporu Planu za čistu industriju utvrđuju se načela za djelotvorno osmišljavanje poreznih kredita i ubrzanu amortizaciju, uključujući preporuku državama članicama da redovito evaluiraju djelotvornost poduzetih mjera ([5]).

Moderne porezne uprave koje se oslanjaju na podatke ključne su za smanjenje poreznog jaza i poboljšanje porezne discipline. Mnoge države članice nose se sa sve lošijom poreznom disciplinom, sve većim poreznim dugom, fragmentiranim digitalnim sustavima i sve složenijim prekograničnim transakcijama. Za rješavanje tih problema potrebne su porezne uprave spremne za budućnost i oslonjene na podatke koje mogu rano otkriti neispunjavanje obveza, olakšati njihovo dobrovoljno ispunjavanje i osigurati pravodobnu naplatu nepodmirenih poreznih obveza. Neophodna su ulaganja u digitalne alate, integrirane sustave, obradu podataka u stvarnom vremenu, jače kapacitete za naplatu poreza i poreznog duga i međuresornu suradnju.

---

[4] Tu brojku treba tumačiti s oprezom jer predstavlja agregiranje ukupnih iznosa za pojedine zemlje iz različitih godina i s različitim značenjem. Izvješćivanje o poreznim rashodima razlikuje se po području primjene, a referentne vrijednosti znatno se razlikuju u mjeri u kojoj nacionalna tijela odbijaju agregiranje čak i na nacionalnoj razini. Procjene izgubljenih prihoda na nacionalnoj razini temelje se na GTED-u.

[5] Preporuka Komisije o poreznim poticajima za potporu Planu za čistu industriju i s obzirom na okvir za državne potpore u sklopu Plana za čistu industriju, C(2025) 4319 final, https://commission.europa.eu/document/download/f4718f39-19cc-42a4-9a9f-48acb824dc4f_en?filename=C_2025_4319_1_EN_ACT_part1_v6.pdf,

Komunikacija *Mind the Gap* i popratni sažeci za 27 zemalja strateški su alat za poboljšanje poreznih sustava i porezne discipline u cijelom EU-u. Krajnji je cilj inicijative pomoći državama članicama da riješe problem jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline, optimiziraju naplatu poreza i postrože upravljanje poreznim rashodima. Također poziva države članice da redovito izvješćuju o poreznom jazu nastalom na temelju politika, evaluiraju ga i racionaliziraju, posebno ako se porezni rashodi ne isplate u odnosu na uloženi novac. Osim što pomaže državama članicama da preispitaju i smanje porezni jaz te moderniziraju način naplate poreza, ova inicijativa ostvaruje veliku korist na temelju administrativne suradnje jer se državama članicama omogućuje da zajednički rade na uspoređivanju rezultata i razmjeni primjera najbolje prakse, s programom reformi usmjerenim na budućnost.

U Komunikaciji se analiziraju problemi povezani s poreznim jazom i utvrđuju mjere za njihovo rješavanje. Prvo, analiziraju se problemi s kojima se države članice suočavaju pri mjerenju, praćenju i evaluaciji poreznog jaza kako bi se dobiveni uvidi potom integrirali u rad porezne uprave u kontekstu jačanja aktivnosti digitalizacije i naplate. Zatim se predlaže niz mjera za rješavanje tih problema na razini EU-a i država članica (uključujući, prema potrebi, podnacionalnu razinu) ([6]). Naposljetku, koordiniranim djelovanjem i bliskom suradnjom na svim razinama mogu se postići više razine ispunjavanja obveza i djelotvornije porezne politike te poboljšati naplata prihoda, čime se pomaže u stvaranju fiskalnog prostora potrebnog za potporu strateškim ulaganjima.

2. Od mjerenja do integracije: ocjenjivanje na razini Unije ili države članice

2.1. Mjerenje: bolje mjerenje jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline

Za uklanjanje trajnog jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline potrebna su veća ulaganja u znanje, podatke i analitičke sposobnosti. Iako sve veći broj država članica procjenjuje jaz uzrokovan manjkom porezne discipline, samo je ograničen broj njih uspostavio sveobuhvatne programe procjene koji uključuju nekoliko vrsta poreza ([7]). Danska, Švedska, Italija i Nizozemska uključile su analizu poreznog jaza u upravljanje rizicima povezanima s poreznom disciplinom, a rezultate su iskoristile za oblikovanje fiskalne politike, utvrđivanje rizika povezanih s poreznom disciplinom, ciljanje intervencija, dodjelu sredstava i procjenu djelotvornosti strategija za poreznu disciplinu. Druge države članice, kao što su Francuska, Poljska i Estonija, tek su nedavno razvile taj kapacitet ili još uvijek ne procjenjuju sustavno svoj jaz uzrokovan manjkom porezne discipline.

[6] U nekoliko država članica i savezne zemlje, regije ili lokalne vlasti utvrđuju, obračunavaju i naplaćuju poreze i odobravaju porezne rashode.

[7] OECD (2024.), Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing, Pariz, https://doi.org/10.1787/2d5fba9c-en.

Iskustvo država članica pokazuje da sveobuhvatan rad na procjeni poreznog jaza podupire povoljnije rezultate kad je riječ o poreznoj disciplini. Države članice s dugotrajnim i dobro razvijenim programima za smanjenje poreznog jaza, kao što su Danska, Italija, Švedska i Nizozemska ([8]), obično bilježe relativno manji jaz uzrokovan manjkom porezne discipline ili su ga s vremenom uspjele smanjiti. Na primjer, Nizozemska je proširila svoj skup analitičkih alata kombiniranjem revizijskih dokaza s bihevioralnim istraživanjima. Uvidi iz te analize pomažu poreznoj upravi da osmisli ciljane preventivne mjere i poboljša dobrovoljno ispunjavanje obveza. Danska je izradila napredni program mjerenja porezne discipline na temelju opsežnih revizijskih podataka koji pomažu u utvrđivanju prirode manjka porezne discipline u različitim industrijama. Ključna značajka programa u Švedskoj i drugim državama članicama bila je sustavna primjena nasumičnih revizija i revizija utemeljenih na riziku u različitim skupinama poreznih obveznika ([9]). Nije dokazana uzročno-posljedična veza, ali upućuje se na to da redovita procjena jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline može poduprijeti ciljanije strategije za poreznu disciplinu, a poreznim upravama pomoći da utvrde rizike u ranoj fazi.

Komisija je razvila, podržala i koordinirala znatna ulaganja u procjenu jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline, kad je riječ o neizravnim i izravnim porezima, na nacionalnoj razini i na razini EU-a. To je posebno važno za izravne poreze, za koje se definicije, metodologije, izvori podataka, obuhvaćenost poreznih obveznika i razdoblja izvješćivanja u nacionalnim procjenama često razlikuju, čime se ograničava usporedivost, ali otvaraju mogućnosti za metodološku razmjenu. Projektna skupina Fiscalis financirana sredstvima EU-a od 2021. radi na stvaranju zajedničkog okvira za procjenu jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline ([10])([11]) . Nadalje, neke države članice, kao što su Poljska ([12]) i

[8] Nizozemska kombinira revizorske ankete i revizijske podatke kako bi bolje razumjela uzroke manjka porezne discipline, uključujući ulogu složenosti, nedostatka znanja i pogrešaka savjetnika. Danska za procjenu porezne discipline koristi podatke na razini sektora i podatke iz nasumičnih revizija. U oba slučaja ti uvidi pomažu pri odlučivanju o tome kako postići poreznu disciplinu i podupiru dobrovoljno ispunjavanje obveza.

[9] Nasumičnim revizijama dobivaju se statistički reprezentativne informacije o raširenosti i prirodi manjka porezne discipline, dok se revizije koje se temelje na riziku primjenjuju za utvrđivanje i istragu poreznih obveznika za koje je vjerojatnije da neće ispuniti svoje porezne obveze. Važno je napomenuti da se rezultati nasumičnih revizija koriste i za validaciju i prilagodbu modela za odabir rizika. Programi procjene poreznog jaza stoga služe kao izvor informacija za druge dijelove organizacije prihoda kako bi se povećala učinkovitost naplate poreza.

[10] Za dodatne informacije vidjeti: Europska komisija: Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju (2025.). Prema zajedničkom pristupu procjeni poreznog jaza u EU-u: Projektna skupina Fiscalis 008 – Završno izvješće. Ured za publikacije Europske unije. https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

[11] Projekt je 2026. ušao u svoj drugi ciklus. Države članice koje sudjeluju u prvom i/ili drugom ciklusu uključuju BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK i SE za podskupinu za porez na osobni dohodak. CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SK i SE za podskupinu za porez na dobit; EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SK i SE za podskupinu za prijevare unutar Zajednice s nepostojećim trgovcem; i BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SK i SE za podskupinu za e-trgovinu. Gruzija se pridružila podskupinama za porez na osobni dohodak i za porez na dobit u drugom ciklusu projekta.

[12] Projekt Instrumenta za tehničku potporu za 2023. „Poboljšanje kapaciteta Poljske za bolju procjenu i suzbijanje sive ekonomije", 2024. – 2026.

Slovenija ([13]), koriste Instrument za tehničku potporu kako bi poboljšale procjenu jaza u ispunjavanju obveza poreza na dobit.

Kad je riječ o neizravnim porezima, suradnja na razini EU-a već je dovela do zajedničke metodologije za procjenu jaza u ispunjavanju obveza PDV-a, pri čemu sve države članice sudjeluju u postupku na razini EU-a. Procjenjuje se da je 2023. jaz u ispunjavanju obveza PDV-a u EU-u iznosio 9,5 % ukupne obveze PDV-a, uz znatne razlike među državama članicama, a nekoliko je zemalja s vremenom zabilježilo poboljšanja ([14]). Osim ispitivanja trenutačnog jaza, razmatranje promjena tijekom vremena odražava nacionalni rad na poboljšanju porezne discipline i omogućuje nadležnim tijelima da ocijene djelotvornost poduzetih mjera. Digitalno izvješćivanje, internetske registarske blagajne, unaprijed ispunjene prijave PDV-a i drugi digitalni alati mogu poboljšati sljedivost i poreznu disciplinu. Komisija uz potporu posebne skupine stručnjaka iz više od 20 država članica radi razmjene metodološkog iskustva i ocjene načina na koji se procjenama može bolje poduprijeti operativni rad razvija, testira i detaljno ispituje svoje metodologije za procjenu jaza trošarina (vidjeti i odjeljak 3.1.).

I dalje se radi na izgradnji kapaciteta kako bi se procijenio jaz u ispunjavanju obveza poreza na dobit u cijelom EU-u u kontekstu promjena u području poreza na dobit. Komisija je razvila novu makroekonomsku metodologiju za utvrđivanje jaza u ispunjavanju obveza poreza na dobit korištenjem podataka iz nacionalnih računa i procjena gospodarskih aktivnosti neobuhvaćenih promatranjem koje izrađuju nacionalni statistički uredi, čime se pruža zajednički okvir za procjenu neispunjavanja obveza poreza na dobit u državama članicama. Najnovije procjene upućuju na prosječni jaz od oko 9,2 % prikupljenih prihoda od poreza na dobit u 25 država članica, iako se stopa znatno razlikuje ovisno o zemlji, a godišnje promjene trebalo bi tumačiti s oprezom. Međutim, metodologija ne uzima u obzir gubitak prihoda zbog prekograničnog agresivnog poreznog planiranja ili međunarodnog premještanja dobiti jer nacionalni računi općenito prikazuju dobit nakon prekogranične raspodjele dobiti. Za analizu takvog gubitka prihoda potrebni su dodatni dokazi i metodologije, uključujući rad na smanjenju porezne osnovice i premještanju dobiti ([15]). Budući da se okruženje poreza na dobit mijenja provedbom pravila drugog stupa OECD-a, nakon koje slijede provedba skupnog paketa o oporezivanju i preinaka Direktive o administrativnoj suradnji, nakon donošenja, potrebno je razviti alate za ocjenjivanje, među ostalim proširenjem opsega procjena jaza poreza na dobit na druga područja osim nepromatranog gospodarstva.

[13] Projekt Instrumenta za tehničku potporu za 2021. „Poboljšanje upravljanja porezom na dobit u Sloveniji", 2022. – 2023.

[14] Vidjeti Europska komisija, Syntesia, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M., Śmietanka, A. i dr., Jaz PDV-a u Europi – izvješće iz 2025., Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2025., https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422

[15] Za detaljnu raspravu o metodologiji JRC-a za utvrđivanje jaza u ispunjavanju obveza poreza na dobit, njezinim pretpostavkama i ograničenjima vidjeti Europska komisija: Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju (2025.), Jaz poreza na dobit: Europski pristup mjerenju gubitaka prihoda od poreza na dobit.

2.2. Praćenje: poboljšanje kvalitete izvješćivanja o poreznim rashodima

Porezni rashodi posebne su odredbe u poreznom zakonu namijenjene poticanju određenih djelatnosti ili ostvarivanju koristi za određene skupine, što dovodi do namjernih smanjenja državnih poreznih prihoda. Umjesto potpore izravnom potrošnjom, vlada može pojedincima ili poduzećima pružiti neizravnu financijsku potporu smanjenjem njihova poreznog opterećenja. Porezni rashodi su stoga odstupanja od referentnog poreznog sustava koja određenim poreznim obveznicima, sektorima ili djelatnostima daju povlašteni tretman kao što su snižene stope, izuzeća itd.

O tim se poreznim rashodima mora izvješćivati, kako je propisano okvirom EU-a za fiskalno upravljanje, da bi se riješilo pitanje inherentnog manjka transparentnosti. Za razliku od programa izravnih rashoda kao što su subvencije ili bespovratna sredstva, za porezne rashode obično nije potrebno godišnje parlamentarno odobrenje. Nakon donošenja ostaju na snazi, osim ako se aktivno stave izvan snage ili opozovu klauzulom o vremenskom ograničenju valjanosti. Izvješćivanjem o poreznim rashodima može se ispraviti ta asimetrija i povećati transparentnost i odgovornost. Kako bi se osigurala sveobuhvatna slika nacionalnih fiskalnih rashoda, prema okviru EU-a za fiskalno upravljanje obvezno je detaljno izvješćivanje o učinku poreznih rashoda na prihode ([16]).

Nacionalna izvješća o poreznim rashodima u EU-u znatno se razlikuju po sadržaju, razini pojedinosti i kvaliteti. Neke države članice u prilogu proračunu prikazuju jednu tablicu procijenjenih prihoda izgubljenih zbog poreznih rashoda bez dodatnih kontekstualnih informacija. Druge države članice objavljuju izvješća o poreznim rashodima s detaljnim informacijama o svim relevantnim poreznim odredbama i višegodišnjim procjenama izgubljenih prihoda.

Velik broj odredaba o poreznim rashodima može uzrokovati dodatnu poreznu složenost. Grčka je izvijestila o više od 1000 odredaba o poreznim rashodima. Portugal je prijavio više od 700 odredaba, Italija više od 600, a Francuska i Poljska više od 400 poreznih odredaba.

Porezni rashodi mogu imati znatan fiskalni učinak na državne proračune. Zbog razlika u poreznim sustavima i metodama izvješćivanja prihodi izgubljeni zbog poreznih rashoda navodno se kreću od 0,4 % BDP-a u Irskoj do 14 % BDP-a u Nizozemskoj. Velik iznos prihoda izgubljenih zbog poreznih rashoda ne znači nužno da su te mjere prekomjerne ili neučinkovite. Izgubljeni prihodi mogu biti i relativno visoki jer je standardna razina oporezivanja visoka ili jer je opseg izvješćivanja o poreznim rashodima vrlo širok ([17]).

[16] U članku 14. stavku 2. Direktive Vijeća 2011/85 od 8. studenog 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica, kako je izmijenjena Direktivom Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024., propisano je izvješćivanje o poreznim rashodima.

[17] Događa se to da se skupe porezne odredbe smatraju strukturnima i stoga isključuju iz izvješćivanja. U idealnom slučaju, u izvješćima o poreznim rashodima raspravlja se i o strukturnim odredbama. U Nizozemskoj izvješćivanje obuhvaća sve fiskalno relevantne odredbe.

Agregiranje i usporedba procjena poreznih rashoda po kategorijama, državama članicama i vremenu predstavljaju znatne metodološke probleme. Iako se ukupne vrijednosti mogu izračunati jednostavnim zbrajanjem pojedinačnih odredaba, te bi procjene trebalo tumačiti s oprezom. Prvo, obično precjenjuju potencijalne dobitke u prihodima jer jednostavno agregiranje nosi rizik dvostrukog računanja odredaba koje se preklapaju. U procjenama se ne uzimaju u obzir ni bihevioralni odgovori koji dovode do nižih razina naplate. Osim toga, ne može se kvantificirati relevantan udio odredaba o poreznim rashodima ([18]). Naposljetku, izvješćivanje se uvelike razlikuje ovisno o tome što države članice definiraju kao porezne rashode ([19]).

2.3. Evaluacija: osiguravanje troškovne učinkovitosti poreznih rashoda

Oporezivanje može pružiti snažne poticaje koji vladama pomažu u ostvarivanju niza ciljeva politike, ali s vremenom možda neće biti najisplativiji alat. Potrebno je pažljivo analizirati jesu li porezni poticaji korisni za ostvarivanje određenog cilja politike. Troškove, koristi i rizike povezane s poreznim rashodima trebalo bi rutinski ocjenjivati. U Preporuci Komisije o poreznim poticajima za potporu Planu za čistu industriju utvrđuju se načela za djelotvorno osmišljavanje poreznih kredita i ubrzanu amortizaciju za čista ulaganja, koja se trebaju primjenjivati u skladu s EU-ovim pravilima o državnim potporama. Države članice pozivaju se da obavijeste Komisiju o mjerama koje poduzimaju i preporučuje im se da redovito ocjenjuju njihovu djelotvornost i razmjenjuju primjere najbolje prakse ([20]). U širem smislu, kako bi se doprinijelo učinkovitijem postizanju klimatskih i okolišnih ciljeva EU-a, primjena načela „onečišćivač plaća" podrazumijeva i preispitivanje poreznih rashoda koji su potencijalno štetni za okoliš i potiču onečišćivače na neželjeno ponašanje.

Nužno je razumjeti ostvaruju li se postojećim poreznim rashodima ciljevi politike kojima su namijenjeni. Potrebno je redovito preispitivanje kako bi se procijenilo isplate li se postojeće mjere u odnosu na uloženi novac. To može utrti put reformama. Na primjer, prema nizozemskim proračunskim pravilima vlada mora ukinuti, smanjiti ili opravdati porezne rashode koji su ocijenjeni kao nedjelotvorni.

Zbog velike količine izgubljenih prihoda povećava se potreba za evaluacijom djelotvornosti poreznih rashoda. Iako je kvantifikacija poreznih rashoda prvenstveno aktivnost praćenja, informacije naknadno služe kao ključan ulazni podatak za evaluaciju

[18] Odredbe o poreznim rashodima mogu ostati nekvantificirane zbog namjernog odabira ili zato što ih možda nije moguće procijeniti. Određene odredbe možda neće biti kvantificirane jer su, na primjer, male, tehničke, strukturne ili propisane na razini EU-a. Neke se odredbe ne mogu procijeniti jer ne postoje podaci. U nekim slučajevima podaci mogu u načelu biti dostupni, ali bi njihovo prikupljanje bilo preskupo u odnosu na fiskalni učinak određene odredbe. Primjer nedostupnih podataka bilo bi izuzeće prihoda od određenih djelatnosti. Budući da se o tom prihodu ne izvješćuje, nije moguća procjena izgubljenih prihoda.

[19] Postoje primjeri sniženih stopa PDV-a definiranih kao dio referentne vrijednosti ili, obrnuto, olakšica za osnovni dohodak ili prenesenih gubitaka poduzeća definiranih kao porezni rashodi, dok većina zemalja smatra da su to strukturne odredbe.

[20] https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_hr

poreznih rashoda kako bi se razumjelo služe li te odredbe svojoj svrsi i isplate li se u odnosu na uloženi novac. Mikrosimulacijski modeli kao što je EUROMOD ([21]) mogu biti korisni za evaluaciju alternativa politike.

2.4. Integracija: nadogradnja rada porezne uprave

Mnoge države članice uložile su znatne iznose u uvođenje digitalnih alata i počele uvoditi umjetnu inteligenciju za svoje glavne i pozadinske operacije; međutim, digitalna transformacija poreznih uprava i dalje je problem u cijelom EU-u. Naslijeđeni IT sustavi i zastarjeli postupci otežavaju napredak. Glavni je među tim problemima prekomjerno oslanjanje na dobrovoljno ispunjavanje obveza, što je veliko administrativno opterećenje za porezne obveznike. Države članice trebale bi u postupke uključiti načela integriranog ispunjavanja obveza i neometanog oporezivanja kako bi se ispunjavanje obveza pojednostavnilo, a opterećenje poreznih obveznika smanjilo. ([22]).

Dodatni veliki problem za države članice jest dostupnost dostatnih, točnih i visokokvalitetnih podataka za potporu učinkovitoj poreznoj upravi. Loša kvaliteta podataka oslabljuje procjene ispunjavanja obveza, određivanje prioriteta u pogledu rizika i provedbu. Istodobno, sve veća digitalizacija porezne uprave stvara dodatne zahtjeve jer moderni digitalni sustavi i okviri za izvješćivanje u stvarnom vremenu ovise o strukturiranim, standardiziranim i pouzdanim podacima. Ako su podaci neodgovarajući, oni otežavaju integraciju, učinkovitu obradu i pravodobno dobivanje rezultata. Porezne uprave suočavaju se i s poteškoćama u djelotvornoj obradi sve većih količina podataka, što ograničava njihovu sposobnost da u potpunosti iskoriste administrativnu suradnju ([23]). Općenito, loša kvaliteta i velika količina podataka smanjuju transparentnost u pogledu poreznih obveza i razumijevanje njihova šireg učinka na poslovne aktivnosti, čime se ograničava sposobnost poreznih tijela da donose utemeljene strateške i političke odluke.

Uz povećanu europsku gospodarsku integraciju razlike među nacionalnim poreznim sustavima mogu se iskoristiti za prijevaru, utaju ili izbjegavanje. Prekogranična aktivnost važna je sastavnica poreznog kriminala, posebno prijevara u vezi s PDV-om. Prijevare unutar Zajednice s nepostojećim trgovcem tipičan su oblik prijevara u vezi s PDV-om povezanih s prekograničnim transakcijama, u koje su često uključene organizirane kriminalne grupe ili mreže. Ta se vrsta prijevara može suzbiti boljom koordinacijom među državama članicama i integriranim alatima za praćenje transakcija i podataka, što je područje obuhvaćeno paketom o PDV-u u digitalnom dobu donesenim 2025. Pojačana suradnja među poreznim tijelima i integracija tokova podataka na kojima se temelji naplata poreza stoga mogu pomoći u smanjenju rizika i mogućnosti za prijevare ili druge zlouporabe poreza. Jačanje suradnje između država članica i aktera EU-a u borbi protiv prijevara također je prioritet Komisije u

[21] HOME | EUROMOD

[22] Za dodatna objašnjenja vidjeti metodološki prilog.

[23] Izvješće Komisije o evaluaciji okvira EU-a za administrativnu suradnju u području PDV-a, COM(2025) 686 final, 14.11.2025. i Izvješće Komisije o evaluaciji Direktive Vijeća 2011/16/EU o administrativnoj suradnji u području izravnog oporezivanja, COM(2025) 695 final, 19.11.2025.

okviru tekućeg preispitivanja strukture za borbu protiv prijevara (AFA), čiji je cilj uklanjanje nedostataka koji mogu biti štetni za financijske interese EU-a.

Neke države članice i dalje se suočavaju s velikim iznosima dugotrajno nenaplaćenih poreznih dugova. Naplata poreznog duga i dalje je kritična slabost jer mnoge uprave ne uspijevaju naplatiti nepodmirene obveze. S obzirom na visoke iznose nepodmirenog poreznog duga u nekoliko država članica, postoji znatan potencijal da se naplata prihoda poveća naplaćivanjem tih iznosa prije nego što postanu nenaplativi. Razlike u pravnim i administrativnim okvirima dovode do nejednakih rezultata među državama članicama EU-a. U istraživanju EU-a iz 2025., zajedno s povratnim informacijama nacionalnih uprava, istaknuta je hitna potreba za jačanjem domaćih i prekograničnih mehanizama naplate potraživanja kako bi se odgovorilo na sve veći broj zahtjeva.

3. Djelovanje: donošenje mjera politike

S obzirom na probleme, jasno je da za napredak u prethodno navedenim područjima nije dovoljno da države članice na njemu rade pojedinačno. Relevantni akteri razlikuju se među državama članicama i unutar njih, što odražava institucionalnu raznolikost. Iako je djelovanje na nacionalnoj razini i dalje neophodno, bliža suradnja na razini EU-a može ubrzati napredak. Razmjenom iskustva i primjera dobre prakse države članice mogu napredovati u smanjenju poreznog jaza i poboljšanju usklađenosti.

Za provedbu suradnje u djelo potrebni su uzajamno povjerenje i trajni angažman. Institucionaliziranom suradnjom među poreznim upravama gradi se povjerenje. Politički angažman ključan je za utvrđivanje zajedničkih prioriteta i održavanje zamaha, dok administrativna i tehnička suradnja državama članicama omogućuje razmjenu iskustva i podataka te zajednički razvoj praktičnih rješenja za zajedničke probleme.

Komisija je spremna podržati taj proces. Ta podrška podrazumijeva olakšavanje strukturiranog dijaloga, promicanje uzajamnog učenja i pomoć državama članicama u utvrđivanju i širenju dobre prakse. Mjerama navedenima u nastavku može se poduprijeti i djelotvoran odgovor na preporuke za pojedine zemlje i europodručje izdane u okviru ciklusa koordinacije politika u okviru europskog semestra.

3.1. Izgradnja zajedničkog kapaciteta za procjenu poreznog jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline pomoću pouzdanih metoda i promicanje metodološke usporedivosti

Iako su države članice posljednjih godina ostvarile napredak u procjeni jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline, potrebni su znatni dodatni napori kako bi se poboljšala dijagnostika, ojačali alati i u konačnici djelotvornije naplaćivali prihodi. Pouzdanija procjena jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline, uključujući njegov opseg te temeljne uzroke i pokretače, preduvjet je da vlade, prema potrebi i na podnacionalnoj razini, uklone te nedostatke i poboljšaju učinkovitost svojeg rada. Uključivanjem rezultata analize poreznog jaza u ciklus upravljanja rizicima povezanima s poreznom disciplinom, primjerice utvrđivanjem

visokorizičnih poreznih obveznika, usmjeravanjem intervencija i osiguravanjem podataka za odluke o zapošljavanju osoblja, može se dodatno ojačati upravljanje poreznom disciplinom. Za smanjenje jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline potreban je strateški pristup sa srednjoročnim i dugoročnim ciljevima.

Poboljšanje metoda, kvalitete podataka i usporedivosti procjena jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline u državama članicama potrebno je kako bi se poduprla porezna politika i porezna uprava utemeljene na dokazima. Poboljšanim metodama povećava se pouzdanost i valjanost procjena jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline. Usporedive procjene omogućuju državama članicama da usporede svoje rezultate s usporedivim gospodarstvima, utvrde područja relativne prednosti i slabosti te istodobno olakšaju razmjenu primjera dobre prakse. Osim toga, oblikovateljima politika osiguravaju čvršću osnovu za procjenu rizika u ispunjavanju obveza i određivanje prioritetnih područja za reformu.

Iskustvo s procjenom jaza u ispunjavanju obveza PDV-a pokazalo je prednosti primjene usklađenog pristupa, koji se sada razvija i za trošarine. Europska komisija podržala je razvoj i stalno poboljšanje zajedničke metodologije za procjenu jaza u ispunjavanju obveza PDV-a u svim državama članicama. Primjenom jedinstvenih definicija, izvora podataka, pretpostavki i postupaka procjene metodologija protokom vremena omogućuje smislene usporedbe među državama članicama. Dobivene procjene postale su vrijedan alat za praćenje trendova u ispunjavanju obveza, evaluaciju mjera politike i utvrđivanje područja u kojima bi mogla biti potrebna daljnja poboljšanja. Jedinstvene definicije, izvori podataka i pretpostavke mogu se primijeniti i na trošarine, iako su za tumačenje rezultata potrebne dodatne informacije za pojedine zemlje.

Budući da su izravni porezi heterogeniji od neizravnih poreza, usporedbe među zemljama znatno su zahtjevnije. Komisija od 2021. pomaže državama članicama da poboljšaju metode i usporedivost. Na nacionalnoj razini neke države članice procjenjuju samo određene sastavnice ispunjavanja obveza, dok druge pokušavaju prikazati ukupni jaz uzrokovan manjkom porezne discipline. Međutim, ima prostora za istraživanje alata i metoda za koje nisu potrebna usklađena porezna pravila.

Inicijative EU-a kojima se nastoji poboljšati sposobnost procjene jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline i promicati veća metodološka dosljednost pružaju čvrstu osnovu za ubrzanu izgradnju kapaciteta. Zahvaljujući zajedničkim nastojanjima od 2021. rad na definiranju i provedbi zajedničkog okvira za procjenu jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline dobro napreduje. Stručnjaci mogu surađivati na rješavanju širokog raspona problema (povezanih s porezom na dohodak, porezom na dobit, PDV-om (posebno prijevarama unutar Zajednice s nepostojećim trgovcem i e-trgovinom) i trošarinama) razmjenom iskustava, međusobnim učenjem i istraživanjem potencijala za veću prenosivost i usporedivost.

1. mjera (države članice): izgraditi i jačati kapacitet za procjenu jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline u svim vrstama poreza i uključiti procjenu tog jaza u strateško upravljanje poreznih uprava. *Države članice trebale bi, prema potrebi, ulagati u*

stručno znanje, ljude i vještine u području određene vrste poreznog jaza te povezati relevantne aktere iz ministarstava financija, poreznih uprava, carinskih uprava i zavoda za statistiku. Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti područjima u kojima je mjerenje i dalje slabije razvijeno. To uključuje jaz izravnih poreza, a posebno jaz poreza na dohodak. Trebalo bi mjeriti i pratiti i jaz trošarina za kategorije proizvoda podložne značajnim rizicima od neispunjavanja obveza na nacionalnoj razini. Konkretno, ako potpuna kvantifikacija još nije izvediva za jaz trošarina, države članice trebale bi utvrditi glavne uzroke gubitka prihoda i prijevara te ih s vremenom pratiti.

2. mjera (države članice): ojačati nacionalne podatke i metodološke temelje za procjenu poreznog jaza. *Države članice trebale bi poboljšati identifikaciju, dostupnost i kvalitetu podataka koji se koriste za procjenu poreznog jaza te dokumentirati metodologije, izvore podataka i ograničenja na kojima se temelje njihove procjene. To bi olakšalo pouzdanije nacionalne procjene i metodološku razmjenu i usporedivost na razini EU-a.*

3. mjera (EU): na razini EU-a nastaviti rad na poboljšanju točnosti i usporedivosti nacionalnih metoda, kao i na kvantifikaciji jaza trošarina za duhan, alkohol i gorivo u svim državama članicama*. Potporom EU-a i tehničkom suradnjom među državama članicama ojačat će se pouzdanost metodologija, poticati uzajamno učenje i olakšati djelotvorno širenje dobre prakse u procjeni jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline. Skupina Fiscalis koja se bavi porezom na dohodak, porezom na dobit, PDV-om, posebno u vezi s prijevarama unutar Zajednice s nepostojećim trgovcem i e-trgovinom, a koja je uspostavljena prije pet godina, trebala bi i dalje ostvarivati napredak u tom području. Države članice trebale bi i dalje raditi na izradi procjena jaza trošarina. Komisija izrađuje procjene jaza trošarina, a njezine metodologije služe kao temelj za tehničke rasprave s državama članicama. Te metodologije trebaju ispitati analitički timovi država članica. Komisija će do kraja 2027. zajedno s državama članicama procijeniti i potencijal za razvoj metodologija odozdo prema gore i proširenje analitičkog rada u tom području, čime će se postaviti temelji za pouzdanu i sveobuhvatnu procjenu jaza trošarina.*

3.2. Redovito i sveobuhvatno praćenje i transparentno izvješćivanje o poreznim rashodima

Učestalost, informacijski sadržaj i opća transparentnost izvješćivanja o poreznim rashodima znatno se razlikuju među državama članicama. Nekoliko država članica ima vrlo velik broj mjera za porezne rashode, a prihodi izgubljeni zbog tih mjera mogu biti znatni, što može bitno utjecati i na javne financije i na poreznu složenost. U tom je kontekstu neophodno osigurati redovito, sveobuhvatno i sustavno izvješćivanje koje je dostupno i javnosti.

U tu bi svrhu države članice trebale pružiti dovoljno informacija kako bi odgovorile na tri osnovna pitanja o svim prijavljenim poreznim rashodima: (i) koliko to košta, (ii) kome to koristi i (iii) postiže li se ono što bi trebalo ([24])? Informacije bi trebale uključivati cilj politike naveden u trenutku donošenja, mehanizam poreznog rashoda (izuzeće, snižena stopa

[24] Međutim, tu bi brojku trebalo tumačiti s oprezom jer razlike u nacionalnim poreznim referentnim vrijednostima i metodologijama procjene ograničavaju usporedivost prijavljenih izgubljenih prihoda među državama članicama. Vidjeti i bilješku 1.

itd.), korisnike i iznos godišnjih izgubljenih prihoda. U idealnom bi slučaju trebale sadržavati i opis referentne vrijednosti i poveznicu na jednakovrijedne programe izravne potrošnje. Kako bi se osigurala proračunska transparentnost, izvješća o poreznim rashodima trebala bi sadržavati strukturne odredbe s iznimno velikim posljedicama na prihode, s obzirom na njihovu važnost.

4. mjera (države članice): poboljšati dostupnost i kvalitetu podataka koji se koriste za procjene poreznih rashoda i objavljivati detaljna godišnja izvješća o poreznim rashodima*. Nedostatak podataka često je glavna prepreka odgovarajućem mjerenju poreznih rashoda. Izvješća bi trebala biti što sveobuhvatnija s informacijama detaljne razine i kvantificirati izgubljene prihode kad god je to moguće uz navođenje razloga ako se kvantifikacija ne provodi. Poželjna je integracija u proračunski postupak.*

5. mjera (EU): izraditi smjernice za izvješćivanje o poreznim rashodima. *Na temelju dobre prakse time bi se operacionalizirao pravni zahtjev utvrđen Direktivom o zahtjevima za proračunske okvire država članica ([25]) za izvješćivanje o poreznim rashodima.*

3.3. Redovito preispitivanje i evaluacija jesu li porezni rashodi u skladu s prioritetima politike

Troškovna učinkovitost poreznih rashoda često se ne preispituje sustavno. Porezni rashodi mogu se temeljiti na legitimnim ciljevima politike. Međutim, za razliku od izravne potrošnje, koja podliježe parlamentarnom odobrenju, periodičnim revizijama i objavljenim ciljevima uspješnosti, za veliku većinu poreznih rashoda nema tih mehanizama odgovornosti. Većina država članica izvijestila je o procijenjenim troškovima poreznih rashoda za prihode, ali taj oblik izvješćivanja ne pojašnjava ostvaruju li postojeći porezni rashodi svoj cilj na troškovno učinkovit način. Rezultat je strukturni upravljački deficit: javna sredstva koja se iznosom mogu usporediti s velikim programima potrošnje dodjeljuju se izvan sustavnog procesa ocjenjivanja postižu li svoje ciljeve i ostvaruje li se vrijednost za novac. U doba pritiska na fiskalnu konsolidaciju i suprotstavljenih zahtjeva za javne proračune to nije samo pitanje transparentnosti, već i problem fiskalne politike.

Poželjan je institucionalizirani postupak evaluacije poreznih rashoda ([26]). Evaluacija mora odgovoriti na dva pitanja o svakoj odredbi: (i) ostvaruje li se navedeni cilj i (ii) jesu li troškovi razmjerni? Višerazinski pristup, kao što je onaj operacionaliziran irskim okvirom L1/L2/L3 i nizozemskim Toetsingskaderem, nudi model koji bi se mogao povoditi ([27]). Svaka odredba podliježe strukturiranom kvalitativnom preispitivanju opravdanosti i ciljanosti, pri čemu se iznad utvrđenih fiskalnih pragova postupno primjenjuju dublje kvantitativne analize. Dakle,

[25] Direktiva Vijeća 2011/85/EU od 8. studenog 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica, kako je izmijenjena Direktivom Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024.

[26] Platforma za suradnju u području poreza nedavno je objavila šest načela poreznih poticaja. U načelu 6.3. navodi se da bi „zakonodavstvo o poticajima trebalo uključivati program za periodičnu, vjerodostojnu i javnu evaluaciju".

[27] Irski pristup utvrđen je u Evaluacijama poreznih rashoda – Ažurirane smjernice (2024.). Nizozemski pristup objašnjen je na internetskoj stranici povezanoj s nacionalnim propisima o proračunu (model 4.55.).

analitički alati postoje i dobro su uhodani. Potrebna je politička predanost njihovoj sustavnoj primjeni u svim državama članicama.

Za institucionalizaciju evaluacija poreznih rashoda neophodno je donijeti nekoliko bitnih odluka o odabiru njihova oblika. Mandati za evaluaciju koji su zakonski utemeljeni trajniji su od dobrovoljne političke obveze. Nadalje, centralizirani nadzor koji je blizak ministarstvu financija objektivniji je od oslanjanja na resorna ministarstva koja su zainteresirana za očuvanje određenih odredaba. Nalazi evaluacije moraju biti povezani s provedivim posljedicama.

6. mjera (države članice): uspostaviti pravni ili administrativni okvir kojim se zahtijeva periodična evaluacija poreznih rashoda, ojačati neovisni nadzor i poticati suradnju među nacionalnim tijelima*. Stvaranjem institucijskog okvira za evaluaciju osigurava se redovita evaluacija poreznih rashoda, čime se jača demokratski nadzor i osigurava da mjere ostvaruju svoje ciljeve na troškovno učinkovit način. Evaluacije bi se također mogle uključiti u opće revizije potrošnje ili povezati s njima. Daljnji metodološki razvoj i preispitivanje izvješćivanja o poreznim rashodima i njihove evaluacije mogli bi postati dio proračunskog postupka, a mogle bi ih provoditi primjerice neovisne fiskalne institucije ili vrhovne revizijske institucije. Taj bi se rad mogao dodatno pojačati suradnjom (npr. u okviru stalne radne skupine) relevantnih nacionalnih aktera (npr. ministarstva financija, porezne uprave i ureda za statistiku).*

3.4. Produbljivanje digitalne transformacije

Nadovezujući se na nedavni napredak u digitalizaciji poreznih uprava, daljnja digitalna transformacija ključna je za uklanjanje strukturnih slabosti i smanjenje trajnog poreznog jaza. Tradicionalni porezni sustavi oslanjaju se na to da porezni obveznici dobrovoljno i točno prijavljuju, izračunavaju i plaćaju poreze. Složenost nekih poreznih sustava može dovesti do pogrešaka poreznih obveznika i povećati njihovo regulatorno opterećenje. Prelaskom na integrirano ispunjavanje obveza porezni procesi približavaju se prirodnim (poslovnim) procesima poreznih obveznika, čime se smanjuje mogućnost pogrešaka i prijevara. Na primjer, sustavi „plati čim zaradiš" (PAYE), u kojima poslodavci zadržavaju predujmove poreza, smanjuju pogreške i rizike od prijevara. Općenito, dosadašnji rad na digitalizaciji velik je korak naprijed, ali i dalje nedovoljan jer se njime ne uspijevaju postići neometani porezni sustavi. Kako bi se maksimalno povećala vrijednost digitalne transformacije, potrebno je u potpunosti prihvatiti pristupe *integriranog ispunjavanja obveza* i *neometanog oporezivanja* za modernizaciju administrativnih procesa poreznih uprava te pojačati rad u sljedećim područjima:

7. mjera (države članice i EU): optimizirati nacionalne procese i integrirati digitalne sustave unutar EU-a: *Prije digitalizacije države članice trebale bi preispitati i pojednostavniti operativne radne procese. Ti bi procesi po mogućnosti trebali biti ugrađeni u sustave poreznih obveznika, čime bi se porezni obveznici pretvorili u aktivne sudionike u oporezivanju. Države članice trebale bi zamijeniti fragmentirane IT sustave integriranim digitalnim platformama koje obuhvaćaju sve osnovne funkcije oporezivanja. Tako će se štoviše i poboljšati dosljednost podataka te smanjiti udvostručavanje i ručne intervencije. EU je s vremenom uveo digitalne sustave u skladu s različitim poreznim zakonodavstvom koji su potom postali neovisni. Integracijom tih sustava koji koriste umjetnu inteligenciju i druge razvojne tehnologije smanjili*

bi se troškovi EU-a i država članica ti povećala učinkovitost obrade podataka, a moglo bi se smanjiti i administrativno opterećenje poreznih obveznika.

3.5. Optimizacija obrade i upotrebe podataka

Optimizacija obrade i upotrebe podataka sve je veći izazov za porezne uprave. Za procjene rizika i identifikaciju poreznih obveznika nužni su visokokvalitetni podaci. Što brže i točnije porezna uprava može odrediti točan iznos poreza koji određeni porezni obveznik mora platiti, to će biti spremnija brzo svladati probleme u području porezne discipline. Sljedeće mjere pomoći će u svladavanju problema u području porezne discipline povezanih s podacima:

8. mjera (države članice i EU): izraditi jedinstveni okvir za porezne podatke i analizu rizika koji se temelji na umjetnoj inteligenciji. *Države članice trebale bi razviti integrirane sustave poreznih podataka koji se temelje na umjetnoj inteligenciji i povezuju informacije o izravnim i neizravnim porezima kako bi se omogućile unakrsne provjere, analiza rizika u stvarnom vremenu i brže otkrivanje poreznih prijevara, utaje i izbjegavanja plaćanja poreza. Automatizirani procesi trebali bi sve više zamijeniti ručne radne postupke, čime bi se sustavima omogućilo da upozore na rizike, obrađuju dolazne podatke i podupiru pravodobne odgovore, uz istodobno osiguravanje da pristup podacima ostane specifičan za određenu svrhu, zakonit, proporcionalan i podložan djelotvornom ljudskom nadzoru. Na razini EU-a centraliziranija arhitektura, koja se temelji na standardiziranoj upotrebi podataka i ojačana je strukturnim nadogradnjama, među ostalim u okviru preinake Direktive o administrativnoj suradnji, trebala bi pomoći u rješavanju problema fragmentiranosti i nedosljednosti u nacionalnim sustavima. Zajednička podatkovna rješenja, koja se temelje na alatima kao što su CESOP i EUROFISC-ova analiza transakcijske mreže, trebala bi ojačati zajedničku analizu rizika i omogućiti poreznim tijelima djelotvorniju razmjenu obavještajnih podataka i koordinaciju provedbe. Naposljetku, poboljšanim mehanizmima provjere poreznog identifikacijskog broja i povratnih informacija trebali bi se poboljšati identifikacija poreznih obveznika i kvaliteta podataka. Tim bi se pristupom poduprlo proaktivnije otkrivanje porezne zlouporabe, pojednostavnile revizije i ojačala suradnja među poreznim tijelima u cijelom EU-u.*

3.6 Poboljšanje naplate poreza i poreznog duga

Mnoge države članice suočavaju se s neučinkovitostima u naplati poreza, što dovodi do visokih razina nenaplaćenog poreznog duga (vidjeti odjeljak 2.4.). Stoga je jačanje naplate poreznog duga od ključne važnosti. Države članice trebale bi dati prednost poboljšanju uspješnosti naplate pomoću učinkovitih postupaka, digitalnih alata i umjetne inteligencije (uz zaštitne mjere) kako bi se smanjio jaz uzrokovan manjkom porezne discipline i naplatili nenaplaćeni prihodi.

Zakonodavstvo EU-a ([28]) omogućuje državama članicama da si međusobno pomažu razmjenom informacija, obavješćivanjem o dokumentima i naplatom poreznih potraživanja u ime druge države članice. Pomoć pri naplati potraživanja među državama

[28] Direktiva Vijeća 2010/24/EU o uzajamnoj pomoći kod naplate potraživanja vezanih za poreze, carine i druge mjere.

članicama na temelju Direktive 2010/24/EU (i između države članice i treće zemlje na temelju relevantnog međunarodnog sporazuma) trebala bi se koristiti samo kao krajnja mjera, odnosno nakon što se iscrpe domaće mogućnosti ili se one pokažu nerazmjerno teškima. To znači da se zahtjevi za pomoć pri naplati potraživanja obično odnose na složene i teške situacije naplate u kojima je porezna potraživanja i dalje teško naplatiti. Primjeri u kojima se traži pomoć pri naplati potraživanja uključuju nedostatak dostupne imovine te situacije ili sporove povezane s nesolventnošću.

9. mjera (države članice): ojačati naplatu poreznog duga centralizacijom, suradnjom i djelotvornim upravljanjem. *Kako bi se poboljšala naplata poreznog duga, države članice trebale bi centralizirati i integrirati funkcije naplate duga, čime bi se nadležnim tijelima osigurao potpun pristup podacima poreznih obveznika radi djelotvornijeg upravljanja poreznim dugom. Bliža suradnja s agencijama za nesolventnost i sudovima, posebno u slučajevima prijevare, pridonijet će djelotvornijem osiguravanju naplate duga. Uspjeh naplate duga poboljšat će se ubrzavanjem ocjena i sporova jednostavnijim pravilima, bržim istragama i pojednostavnjenim pravnim postupcima. Vrlo je važno i jačanje uzajamne pomoći na razini EU-a. Države članice moraju brzo odgovoriti na zahtjeve za naplatu duga, poboljšati prekogranično praćenje imovine pristupom podacima u stvarnom vremenu i premostiti operativne razlike između poreznih tijela i tijela za nesolventnost. Te će mjere povećati učinkovitost naplate, smanjiti gubitke zbog nesolventnosti i osigurati pravedniju provedbu u cijelom EU-u.*

4. Zaključak

Europa si ne može priuštiti zanemarivanje poreznog jaza. Svake se godine u EU-u izgubi više od 200 milijardi EUR poreznih prihoda zbog poreznog jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline. Svaki euro koji se ne naplati je euro koji se ne može uložiti u konkurentnost, otpornost te zelenu i digitalnu tranziciju.

Smanjenje poreznog jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline pametan je i učinkovit način za poboljšanje javnih financija: Mjerenjem poreznog jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline i pronalaženjem uzroka tog manjka države članice mogu prikupiti više poreznih prihoda bez povećanja poreznih stopa. U tu bi svrhu države članice trebale izgraditi svoje kapacitete za mjerenje jaza uzrokovanog manjkom porezne discipline i iskoristiti rezultate za usmjeravanje strategija za poreznu disciplinu. Na razini EU-a Komisija je spremna doprinijeti radu na usporedivim metodama i omogućavanju uzajamnog učenja. Manji jaz uzrokovan manjkom porezne discipline smanjuje pritisak na proračune, stvara više prostora za ulaganja i gradi veće povjerenje u pravednost naših poreznih sustava.

Države članice trebale bi postrožiti upravljanje poreznim rashodima, kao što su smanjene porezne stope, oslobođenja od poreza za određene sektore, porezni krediti i drugi porezni poticaji. U cijelom EU-u porezni rashodi koje su prijavile države članice godišnje iznose oko 750 milijardi EUR izgubljenih prihoda. Ako su dobro osmišljeni, alati kao što su porezni krediti i drugi porezni poticaji, primjerice oni preporučeni u okviru Plana za čistu industriju ili unije štednje i ulaganja, mogu unaprijediti strateške prioritete kao što su inovacije i prelazak na čistu energiju. Međutim, bez dostatnih kontrola mogu se proširiti i njihova se

troškovna učinkovitost s vremenom može narušiti. Redovito izvješćivanje i evaluacija otkrivaju služe li porezni rashodi i dalje svojoj svrsi i isplate li se u odnosu na uloženi novac. Ako to nije slučaj, mora postojati politička volja da se njihov opseg smanji. Cilj nije ukloniti djelotvorne poticaje, već osigurati da izuzeća, snižene stope ili krediti budu opravdani, ciljani i usklađeni s prioritetima politike. To pomaže u zaštiti nacionalnih proračuna i očuvanju djelotvornosti politike.

Porezne uprave budućnosti trebaju biti integriranije, oslonjenije na podatke i opremljene djelotvornim mehanizmima naplate poreza i poreznog duga. Države članice prečesto se i dalje suočavaju s problemima u pogledu kvalitete i upotrebe podataka, naplate poreza i poreznog duga te dugotrajno nenaplaćenog duga. Države članice stoga bi trebale ubrzati digitalnu transformaciju svojih poreznih uprava, poboljšati kvalitetu podataka i analizu rizika te ojačati naplatu poreznog duga. Bolje integrirani IT sustavi, pametnija upotreba podataka i umjetne inteligencije, snažnija prekogranična suradnja i djelotvorniji postupci naplate duga mogu pomoći u osiguravanju naplate dospjelih poreza, uz istodobno smanjenje opterećenja za porezne obveznike koji ispunjavaju svoje obveze. To je posebno važno jer je prekogranična aktivnost važna sastavnica poreznog kriminala, posebno prijevara u vezi s PDV-om. Procjenjuje se da je samo prijevara unutar Zajednice s nepostojećim trgovcem činila 1 – 3 % izgubljenih godišnjih prihoda od PDV-a u razdoblju od 2010. do 2023. ili između 12,5 i 32,5 milijardi EUR ([29]). Inicijativa PDV u digitalnom dobu uspješan je primjer toga kako inteligentna digitalizacija i pojačana suradnja među poreznim tijelima mogu pomoći u pojednostavnjenju postupaka i smanjenju rizika i prilika za prijevare ili druge oblike zlouporabe poreza.

Ako Europa želi veću otpornost i djelotvornije trošenje javnog novca, mora posvetiti više pozornosti načinu na koji se prihodi prikupljaju i poduzeti mjere za njihovo poboljšanje. Ova se Komunikacija temelji na sveobuhvatnoj analizi po pojedinim zemljama. U njoj se utvrđuju provedivi daljnji koraci kako bi države članice ojačale svoje porezne sustave i upravu, a Komisija olakšala povećanje kapaciteta radi ostvarivanja sinergija. Ona je politički poticaj inicijativi *Mind the Gap*, koja oblikovateljima poreznih politika i upravama omogućuje da odgovore, prilagode se, redovito prate napredak i izvuku pouke.

Inicijativa je usmjerena na ostvarivanje rezultata i provedbu. Stvara praktičnu poveznicu između dijagnostike politike i potpore provedbi. Mnoge od predloženih mjera mogu orijentirati države članice u provedbi politike i uroditi primjerima dobre prakse koji se mogu primijeniti putem tehničke potpore, izgradnje kapaciteta i uzajamnog učenja.

Inicijativa *Mind the Gap* promiče cilj pojednostavnjenja u praksi. Načelima kao što su integrirano ispunjavanje obveza i neometano oporezivanje porezna disciplina uključuje se u uobičajene poslovne procese, a administrativno opterećenje smanjuje. To rezultira nižim troškovima ispunjavanja obveza za poduzeća, što je posebno važno za MSP-ove, i potiče prekogranični rast. Slično tome, boljim praćenjem, evaluacijom i racionalizacijom poreznih

[29] Vidjeti: Europska komisija, CASE, Poniatowski, G., Śmietanka, A., i Skowronek, A., Jaz u ispunjavanju obveza PDV-a zbog prijevara unutar Zajednice s nepostojećim trgovcem, završno izvješće –2. faza), Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2024., https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.

rashoda podupiru se jednostavniji i transparentniji porezni sustavi s nižim troškovima ispunjavanja obveza.