Europos Sąjungos Taryba

**Briuselis, 2026 m. lapkričio 26 d.**
**(OR. en)**

**16481/26**

**FISC 437**
**ECOFIN 1578**

**PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS**

| | |
|---|---|
| nuo: | Europos Komisijos generalinės sekretorės, kurios vardu pasirašo direktorė Martine DEPREZ |
| gavimo data: | 2026 m. lapkričio 25 d. |
| kam: | Europos Sąjungos Tarybos generalinei sekretorei Thérèse BLANCHET |
| Komisijos dok. Nr.: | COM(2026) 630 final |
| Dalykas: | KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI<br>Iniciatyva „Mind the Gap 2026“. Viešųjų finansų stiprinimas bendromis pastangomis mažinant mokesčių atotrūkius ir gerinant mokestinių prievolių vykdymą |

Delegacijoms pridedamas dokumentas COM(2026) 630 final.

Pridedama: COM(2026) 630 final

EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2026 11 24
COM(2026) 630 final

# KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI

## Iniciatyva „Mind the Gap 2026“. Viešųjų finansų stiprinimas bendromis pastangomis mažinant mokesčių atotrūkius ir gerinant mokestinių prievolių vykdymą

{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}

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI

# Iniciatyva „Mind the Gap 2026“. Viešųjų finansų stiprinimas bendromis pastangomis mažinant mokesčių atotrūkius ir gerinant mokestinių prievolių vykdymą

## 1. Įvadas

**Siekdama stiprinti gynybos pajėgumus, spartinti skaitmenizaciją ir žaliąją pertvarką, taip pat didinti našumą ir konkurencingumą, Europa turi investuoti.** Tačiau daugelio valstybių narių nacionaliniai biudžetai yra maksimaliai įtempti, todėl fiskalinės erdvės itin svarbioms investicijoms beveik nelieka([1]).

**Vis dėlto apskaičiavus mokestinių prievolių vykdymo atotrūkius matyti, kad kasmet Europos Sąjungoje prarandama daugiau kaip 200 mlrd. EUR mokestinių pajamų, t. y. maždaug 1 proc. ES BVP.** Apskaičiuota, kad vien dėl nesurinkto pridėtinės vertės mokesčio (PVM) 2023 m. prarasta apie 125 mlrd. EUR, arba 9,5 proc. visų PVM prievolių. O apskaičiavus kiekvienos valstybės narės nesurinktą įmonių pelno mokesčio sumą, bendra suma sudaro beveik 50 mlrd. EUR, arba 9,2 proc. surinktų įmonių pelno mokesčio pajamų ([2]). Tai yra surinktinos, bet dėl tam tikrų formų mokesčių slėpimo, mokesčių vengimo, administracinių trūkumų ar netyčinių klaidų nesurinktos pajamos. Mokestinių prievolių vykdymo atotrūkius iš esmės sunku apskaičiuoti, o turimi įverčiai skiriasi savo aprėptimi, metodika ir neapibrėžtumo laipsniu ([3]). Tai tikėtini konservatyvūs įverčiai, nes jie neapima visų kategorijų mokestinių pajamų nuostolių, pavyzdžiui, nuostolių dėl tarpvalstybinio agresyvaus mokesčių planavimo ar tarptautinio pelno perkėlimo. Iš jų matyti, kad daug naudos galima gauti investuojant tiek į geresnį apskaičiavimą, tiek į mokestinių prievolių vykdymo gerinimo priemones. Net dalies šių trūkstamų pajamų išieškojimas padėtų sumažinti spaudimą viešiesiems finansams ir suteiktų papildomos erdvės investicijoms, nenustatant naujų mokesčių ar nedidinant esamų mokesčių tarifų.

**Dėl didelės šešėlinės ekonomikos ir sudėtingų mokesčių taisyklių sunku, bet svarbu suprasti, kas lemia mokestinių prievolių vykdymo atotrūkius visoje ES.** Keliose valstybėse

[1] Su konkrečiomis šalimis susijusi informacija, metodai ir duomenys pateikti Komisijos tarnybų darbiniuose dokumentuose SWD(2026) 1201–SWD(2026) 1228.

[2] PVM ir įmonių pelno mokestis čia nurodomi kaip pavyzdžiai, kurių palyginti patikimi įverčiai yra prieinami visoje ES. Mokestinių prievolių vykdymo atotrūkiai gali atsirasti ir kitų mokesčių, be kita ko, gyventojų pajamų mokesčio ir individualaus turto mokesčio, srityje, tačiau prieinami įverčiai yra labiau fragmentiški ir nėra įtraukti į čia pateikiamus suvestinius duomenis.

[3] Be to, dėl nacionalinių duomenų rinkinių, kuriais grindžiamas mokesčių atotrūkių vertinimas, paskelbimo terminų naujausi prieinami konkrečių metų įverčiai paprastai yra susiję su ankstesnių dvejų ar trejų metų įverčiais. Kiekvienos valstybės narės neapskaitytos ekonomikos dydžio įverčiai svyruoja nuo 0,7 proc. iki 25 proc. BVP.

narėse mokestinių prievolių vykdymas yra prastas dėl didelės šešėlinės ekonomikos. Dėl vis sudėtingesnių mokesčių nuostatų ir tarpvalstybinių schemų gali didėti mokestinių prievolių vykdymo sąnaudos, atsirasti klaidų ar mokesčių vengimo atvejų, o tai gali lemti dideles prarastas pajamas. Mokestinių prievolių vykdymui gali turėti įtakos mokesčių sistemos sąžiningumo ir veiksmingumo, taip pat bendros mokesčių naštos suvokimas. Šie veiksniai įvairiose šalyse skiriasi. Veiksmingas mokesčių administratorių ir mokesčių mokėtojų bendradarbiavimas padeda skatinti patikimą, skaidrią ir palankią aplinką, taip gerinant mokestinių prievolių vykdymą ir stiprinant vidaus rinkos veikimą, integraciją ir konkurencingumą.

**Kad galėtų įvertinti viešiesiems finansams kylančią riziką, valstybės narės turi žinoti savo mokestinių prievolių vykdymo atotrūkių dydį**. Mokestinių prievolių vykdymo atotrūkių ir jų raidos laikui bėgant kiekybinis įvertinimas nėra tik techninis veiksmas – jis padeda informuoti valdžios institucijas apie tai, kaip pagerinti vykdymo užtikrinimo ir mokestinių prievolių vykdymo pastangas. Šie įverčiai padeda nustatyti riziką, tikslingai taikyti intervencines priemones, paskirstyti išteklius ir tobulinti mokestinių prievolių vykdymo strategijas. Todėl mokesčių atotrūkio analizė yra strateginio valdymo priemonė surenkamų pajamų lygiui didinti.

**Mokesčių išlaidos atspindi politikos nulemtus mokesčių atotrūkius.** ES valstybės narės praneša, kad kasmet dėl mokesčių išlaidų (jos 2025 m. sudarytų 4 proc. ES BVP) praranda apie 750 mlrd. EUR pajamų, nors šį skaičių reikia vertinti atsargiai ([4]). Mokesčių išlaidos apima, pavyzdžiui, lengvatinius mokesčių tarifus, tam tikrų sektorių atleidimą nuo mokesčių, mokesčių kreditus ar kitas mokesčių paskatas. Šias mokesčių išlaidas labai svarbu stebėti ir vertinti. Kitaip nei tiesioginės išlaidos, mokesčių išlaidos dažnai laikui bėgant įsitvirtina mokesčių sistemoje ir gali tapti didele našta nacionaliniams biudžetams. Kita vertus, labai tikslingai taikomos mokesčių paskatos, pavyzdžiui, rekomenduojamos įgyvendinant švarios pramonės kursą arba santaupų ir investicijų sąjungą, gali padėti siekti tokių gyvybiškai svarbių politikos tikslų kaip inovacijos arba švarioji pertvarka. Komisijos rekomendacijoje dėl mokesčių paskatų, kuriomis remiamas švarios pramonės kursas, nustatyti veiksmingo mokesčių kreditų rengimo ir pagreitinto nusidėvėjimo principai, be kita ko, įtraukiant rekomendaciją valstybėms narėms reguliariai vertinti priemonių, kurių imtasi, veiksmingumą ([5]).

**Siekiant sumažinti mokesčių atotrūkius ir pagerinti mokestinių prievolių vykdymą itin svarbu, kad mokesčių administratoriai būtų modernūs ir savo veiklą grįstų duomenimis.** Daug valstybių narių susiduria su prastėjančiu mokestinių prievolių vykdymu, augančia mokestine skola, suskaidytomis skaitmeninėmis sistemomis ir vis sudėtingesniais tarpvalstybiniais sandoriais. Šioms problemoms spręsti reikia ateities iššūkiams parengtų, savo veiklą duomenimis grindžiančių mokesčių administratorių, kurie galėtų anksti nustatyti

[4] Šį skaičių reikia vertinti atsargiai, nes jis apibendrina skirtingų metų ir skirtingos reikšmės duomenis. Pranešamų duomenų apie mokesčių išlaidas apimtis skiriasi, o lyginamųjų duomenų skirtumai tokie reikšmingi, kad nacionalinės valdžios institucijos atmeta apibendrinimą net ir nacionaliniu lygmeniu. Nacionaliniai prarastų pajamų įverčiai gaunami naudojantis Pasauline mokesčių išlaidų duomenų baze (GTED).

[5] Komisijos rekomendacija dėl mokesčių paskatų, kuriomis remiamas švarios pramonės kursas ir atsižvelgiama į Švarios pramonės kurso valstybės pagalbos sistemą, C(2025) 4319 *final*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202501307.

mokestinių prievolių nevykdymo atvejus, sudaryti palankesnes sąlygas savanoriškam mokestinių prievolių vykdymui ir užtikrinti, kad neįvykdytų mokestinių prievolių lėšos būtų laiku išieškotos. Labai svarbu investuoti į skaitmenines priemones, integruotas sistemas, duomenų tvarkymą tikruoju laiku, didesnius mokesčių surinkimo ir išieškojimo pajėgumus ir institucijų tarpusavio bendradarbiavimą.

**Komunikatas „Mind the Gap“ ir prie jo pridedamos 27 šalių informacijos suvestinės – strateginė priemonė, kuria siekiama pagerinti mokesčių sistemas ir mokestinių prievolių vykdymą visoje ES.** Galiausiai iniciatyva siekiama padėti valstybėms narėms šalinti mokestinių prievolių vykdymo atotrūkius, optimizuoti mokesčių surinkimą ir sugriežtinti mokesčių išlaidų valdymą. Valstybės narės taip pat raginamos reguliariai pranešti, vertinti ir racionalizuoti politikos nulemtus atotrūkius, visų pirma, jei mokesčių išlaidos neduoda ekonominės naudos. Šia iniciatyva ne tik padedama valstybėms narėms peržiūrėti ir sumažinti atotrūkius bei modernizuoti mokesčių surinkimo būdus, bet ir gauti didelę ekonominę administracinio bendradarbiavimo naudą, sudarant sąlygas valstybėms narėms bendradarbiauti, kad būtų galima palyginti rezultatus, dalytis geriausia patirtimi ir įgyvendinti į ateitį orientuotą reformų darbotvarkę.

**Komunikate vertinamos su mokesčių atotrūkiais susijusios problemos ir nustatomi veiksmai joms spręsti.** Pirma, jame įvertinamos problemos, su kuriomis valstybės narės susiduria apskaičiuodamos, stebėdamos ir vertindamos mokesčių atotrūkius, ir atitinkamai siekiama gautas įžvalgas integruoti į mokesčių administratoriaus veiklą kartu dedant pastangas stiprinti skaitmenizaciją ir mokesčių rinkimo veiklą. Vėliau siūlomi veiksmai šioms problemoms spręsti tiek ES, tiek valstybių narių (įskaitant, kai aktualu, subnacionaliniu) lygmenimis ([6]). Galiausiai, koordinuotais veiksmais ir glaudžiu bendradarbiavimu visais lygmenimis galima užtikrinti aukštesnį mokestinių prievolių vykdymo lygį, veiksmingesnę mokesčių politiką ir pagerinti pajamų surinkimą, taip padedant sukurti fiskalinio manevravimo galimybę, reikalingą strateginėms investicijoms remti.

# 2. Nuo apskaičiavimo iki integracijos. Vertinimas Sąjungos arba valstybių narių lygmeniu

## 2.1. priemonė. Mokestinių prievolių vykdymo atotrūkio apskaičiavimo gerinimas

**Norint pašalinti nuolatinius mokestinių prievolių vykdymo atotrūkius, reikia daugiau investuoti į žinias, duomenis ir analitinius gebėjimus**. Nors vis daugiau valstybių narių skaičiuoja mokestinių prievolių vykdymo atotrūkius, tik kelios iš jų yra parengusios išsamias apskaičiavimo programas, apimančias kelių rūšių mokesčius ([7]). Danija, Švedija, Italija ir

[6] Kai kuriose valstybėse narėse mokesčius nustato, administruoja ir renka bei mokesčių išlaidas nustato federacinės valstybės, regionai ar vietos valdžios institucijos.

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

Nyderlandai į mokestinių prievolių vykdymo rizikos valdymą įtraukė mokesčių atotrūkio analizę, o jos rezultatus naudoja fiskalinei politikai pagrįsti, mokestinių prievolių rizikai nustatyti, intervencinėms priemonėms nukreipti, ištekliams paskirstyti ir mokestinių prievolių vykdymo strategijų veiksmingumui įvertinti. Kitos valstybės narės, pavyzdžiui, Prancūzija, Lenkija ir Estija, mokestinių prievolių vykdymo atotrūkius pradėjo skaičiuoti neseniai arba to nedaro sistemingai.

**Valstybių narių patirtis rodo, kad stengiantis išsamiai apskaičiuoti mokesčių atotrūkius galima pasiekti palankesnių mokestinių prievolių vykdymo rezultatų.** Valstybėse narėse, turinčiose ilgalaikes ir gerai parengtas mokesčių atotrūkių mažinimo programas, pavyzdžiui, Danijoje, Italijoje, Švedijoje ir Nyderlanduose([8]), mokestinių prievolių vykdymo atotrūkiai paprastai yra palyginti mažesni arba ilgainiui pavyko juos sumažinti. Pavyzdžiui, Nyderlandai išplėtė savo analitinių priemonių rinkinį, derindami audito įrodymus su elgsenos tyrimais. Šios analizės įžvalgos padeda mokesčių administratoriui parengti tikslines prevencines priemones ir pagerinti savanorišką mokestinių prievolių vykdymą. Danija parengė pažangią mokestinių prievolių vykdymo vertinimo programą, grindžiamą išsamiais audito duomenimis, kurie padeda nustatyti mokestinių prievolių nevykdymo pobūdį įvairiuose pramonės sektoriuose. Pagrindinis Švedijos ir kitų valstybių narių programų bruožas – sistemingo įvairių mokesčių mokėtojų grupių atsitiktinių auditų ir rizika grindžiamų auditų naudojimas ([9]). Neįrodžius tiesioginio priežastinio ryšio, galima teigti, kad reguliarus mokestinių prievolių vykdymo atotrūkio apskaičiavimas gali padėti įgyvendinti tikslingesnes mokestinių prievolių vykdymo strategijas ir padėti mokesčių administratoriams anksti nustatyti riziką.

**Komisija parengė, rėmė ir koordinavo dideles investicijas į mokestinių prievolių (netiesioginių ir tiesioginių mokesčių) vykdymo atotrūkio apskaičiavimą tiek nacionaliniu, tiek ES lygmenimis.** Tai ypač svarbu tiesioginių mokesčių atveju, kai nacionaliniuose skaičiavimuose dažnai naudojamos skirtingos apibrėžtys, metodikos, duomenų šaltiniai, mokesčių mokėtojų aprėptis ir ataskaitiniai laikotarpiai – tai riboja palyginamumą, tačiau taip pat suteikia galimybių keistis metodika. Nuo 2021 m. ES finansuojama programos „Fiscalis“ projekto grupė siekia sukurti bendrą mokestinių prievolių

[8] Nyderlandai derina auditorių atliekamas apklausas ir audito duomenis, kad geriau suprastų mokestinių prievolių nevykdymo priežastis, įskaitant klaidas, susijusias su sudėtingumu, žinių trūkumu ir konsultantais. Danija mokestinių prievolių vykdymui įvertinti naudoja sektoriaus lygmens ir atsitiktinių auditų duomenis. Abiem atvejais šios įžvalgos padeda tikslingai nukreipti mokestinių prievolių vykdymo pastangas ir remti savanorišką mokestinių prievolių vykdymą.

[9] Atliekant atsitiktinius auditus gaunama statistiškai reprezentatyvi informacija apie mokestinių prievolių nevykdymo paplitimą ir pobūdį, o rizika grindžiami auditai atliekami siekiant nustatyti mokesčių mokėtojus, kai tikimybė, kad jie nevykdo mokestinių prievolių, yra didesnė, ir atlikti tyrimą. Svarbu tai, kad atsitiktinių auditų rezultatai taip pat naudojami su rizika susijusios atrankos modeliams patvirtinti ir pritaikyti. Todėl mokesčių atotrūkio apskaičiavimo programų informacija panaudojama kitoms pajamų organizavimo dalims, kad būtų padidintas mokesčių surinkimo veiksmingumas.

vykdymo atotrūkio apskaičiavimo sistemą ([10])([11]). Be to, kai kurios valstybės narės, pavyzdžiui, Lenkija ([12]) ir Slovėnija ([13]), pasinaudojo techninės paramos priemone, kad sustiprintų įmonių pelno mokesčio prievolės vykdymo atotrūkio apskaičiavimą.

**Kalbant apie netiesioginius mokesčius, ES bendradarbiaujant jau sukurta bendra PVM prievolių vykdymo atotrūkio apskaičiavimo metodika ir visoje ES vykdomoje veikloje dalyvauja visos valstybės narės.** Apskaičiuota, kad 2023 m. PVM prievolių vykdymo atotrūkis ES sudarė 9,5 proc. visos PVM mokestinės prievolės ir padėtis valstybėse narėse labai skyrėsi, o keliose šalyse ji ilgainiui gerėjo ([14]). Be dabartinio atotrūkio lygio nagrinėjimo, apžvelgus per tam tikrą laiką įvykusius pokyčius matyti nacionalinės pastangos gerinti mokestinių prievolių vykdymą ir tai leidžia valdžios institucijoms įvertinti priemonių, kurių imtasi, veiksmingumą. Skaitmeninis ataskaitų teikimas, internetiniai kasos aparatai, iš anksto užpildytos PVM deklaracijos ir kitos skaitmeninės priemonės gali pagerinti atsekamumą ir mokestinių prievolių vykdymą. Komisija, padedama specialios ekspertų grupės iš daugiau kaip 20 valstybių narių, taip pat rengia, testuoja ir tikrina akcizų atotrūkių apskaičiavimo metodikas, kad galėtų keistis metodine patirtimi ir įvertinti, kaip įverčiai gali padėti geriau atlikti operatyvinį darbą (taip pat žr. 3.1 skirsnį).

**Atsižvelgiant į kintančią pelno mokesčio aplinką, toliau dedamos gebėjimų stiprinimo pastangos siekiant apskaičiuoti įmonių pelno mokesčio prievolės vykdymo atotrūkius visoje ES.** Kad nustatytų įmonių pelno mokesčio prievolės vykdymo atotrūkį, Komisija, naudodama nacionalinių sąskaitų duomenis ir nacionalinių statistikos tarnybų parengtus neapskaitytos ekonomikos įverčius, parengė naujovišką makroekonominę metodiką ir taip sukūrė bendrą įmonių pelno mokesčio prievolės vykdymo atotrūkių valstybėse narėse apskaičiavimo sistemą. Naujausi skaičiavimai rodo, kad 25 valstybėse narėse vidutinis surinktų įmonių pelno mokesčio pajamų atotrūkis sudaro apie 9,2 proc., nors šis rodiklis labai skiriasi priklausomai nuo šalies, ir metiniai pokyčiai turėtų būti vertinami atsargiai. Tačiau metodikoje neatsižvelgiama į jokius pajamų nuostolius dėl tarpvalstybinio agresyvaus mokesčių planavimo ar tarptautinio pelno perkėlimo, nes nacionalinės sąskaitos paprastai atspindi pelną po tarpvalstybinio pelno paskirstymo. Tokiems pajamų nuostoliams analizuoti reikia papildomų

[10] Papildomos informacijos rasite: Europos Komisija, Mokesčių ir muitų sąjungos generalinis direktoratas (2025 m), „Siekiant bendro požiūrio į mokesčių atotrūkio apskaičiavimą ES. „Fiscalis“ projekto grupė 008“, galutinė ataskaita. Europos Sąjungos leidinių biuras. https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

[11] Nuo 2026 m. prasidėjo antrasis projekto ciklas. Pirmajame ir (arba) antrajame cikle dalyvaujančios valstybės narės yra BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK ir SE (gyventojų pajamų mokesčio pogrupis); CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SK ir SE (įmonių pelno mokesčio pogrupis); EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SK ir SE (dingusio prekiautojo sukčiavimo Bendrijoje pogrupis) ir BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SK ir SE (e. prekybos pogrupis). Prie antrojo projekto ciklo gyventojų pajamų mokesčio ir įmonių pelno mokesčio pogrupių taip pat prisijungė Gruzija.

[12] 2023 m. techninės paramos priemonės projektas „Improve the Capacity of Poland to Better Assess and Counteract the Grey Economy“, 2024–2026 m.

[13] 2021 m. techninės paramos priemonės projektas „Improving the administration of corporate income tax in Slovenia“, 2022–2023 m.

[14] Žr. Europos Komisija, *Syntesia*, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M., Śmietanka, *A. et al.*, „*VAT gap in Europe – Report 2025*“, Europos Sąjungos leidinių biuras, Liuksemburgas, 2025 m., https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422.

įrodymų ir metodikų, įskaitant darbą, susijusį su mokesčių bazės erozija ir pelno perkėlimu ([15]). Kadangi įgyvendinant EBPO antrojo ramsčio taisykles, o vėliau – įgyvendinant bendrąjį mokesčių dokumentų rinkinį ir naujos redakcijos Administracinio bendradarbiavimo direktyvą, kai ji bus priimta, pelno mokesčio aplinka keičiasi, turi keistis ir vertinimo priemonės, be kita ko, turi būti išplėsta įmonių pelno mokesčio atotrūkio apskaičiavimo aprėptis, kad ji apimtų ne tik neapskaitytą ekonomiką, bet ir kitas sritis.

## 2.2. Stebėsena. Mokesčių išlaidų ataskaitų teikimo kokybės gerinimas

**Mokesčių išlaidos yra specialios mokesčių kodekso nuostatos, kuriomis siekiama skatinti tam tikrą veiklą arba suteikti naudos konkrečioms grupėms, lemiančios numatomą valdžios sektoriaus mokestinių pajamų mažėjimą.** Užuot teikusi paramą tiesioginėmis išlaidomis, vyriausybė gali teikti asmenims ar įmonėms netiesioginę finansinę paramą mažindama jų mokesčių naštą. Taigi mokesčių išlaidos yra nukrypimas nuo lyginamosios mokesčių sistemos: jas lemia konkretiems mokesčių mokėtojams, sektoriams ar veiklai taikomas lengvatinis režimas, pavyzdžiui, lengvatiniai tarifai, atleidimas nuo mokesčių ir t. t.

**Kaip nustatyta ES fiskalinio valdymo sistemoje, apie šias mokesčių išlaidas pranešti labai svarbu, kad būtų pašalintas šioms išlaidoms būdingas skaidrumo trūkumas.** Kitaip nei tiesioginių išlaidų programų, pavyzdžiui, subsidijų ar dotacijų, atveju, mokesčių išlaidoms paprastai nereikia metinio parlamento pritarimo. Priėmus teisės aktus, jie lieka galioti, nebent būtų aktyviai panaikinti arba atšaukti pagal laikino galiojimo sąlygą. Teikiant mokesčių išlaidų ataskaitas galima ištaisyti šią asimetriją ir padidinti skaidrumą bei atskaitomybę. Siekiant užtikrinti išsamų nacionalinių fiskalinių išlaidų vaizdą, pagal ES fiskalinio valdymo sistemą reikalaujama teikti išsamias ataskaitas apie mokesčių išlaidų poveikį pajamoms ([16]).

**Nacionalinių mokesčių išlaidų ataskaitų turinys, išsamumas ir kokybė ES labai skiriasi.** Kai kurios valstybės narės biudžeto priede pateikia vieną apskaičiuotų dėl mokesčių išlaidų prarastų pajamų išlaidų lentelę be papildomos kontekstinės informacijos. Kitos valstybės narės skelbia mokesčių išlaidų ataskaitas, kuriose pateikiama išsami informacija apie visas atitinkamas mokesčių nuostatas ir daugiamečius prarastų pajamų įverčius.

**Dėl daugelio nuostatų, susijusių su mokesčių išlaidomis, mokesčiai gali tapti dar sudėtingesni.** Graikija praneša apie daugiau kaip 1 000 su mokesčių išlaidomis susijusių nuostatų. Portugalija praneša apie daugiau kaip 700 nuostatų, Italija – apie daugiau kaip 600, o Prancūzija ir Lenkija – kiekviena apie daugiau kaip 400 mokesčių nuostatų.

**Mokesčių išlaidos gali turėti didelį fiskalinį poveikį valdžios sektoriaus biudžetams**. Pranešama, kad dėl mokesčių sistemų ir ataskaitų teikimo metodų skirtumų dėl mokesčių

[15] Išsami informacija apie diskusijas dėl JRC įmonių pelno mokesčio prievolės vykdymo atotrūkio metodikos, jos prielaidų ir apribojimų pateikta Europos Komisijos svetainėje: Mokesčių ir muitų sąjungos generalinis direktoratas (2025 m), „The Corporate Income Tax Gap: A European approach to measuring losses in corporate tax revenues“.

[16] 2011 m. lapkričio 8 d. Tarybos direktyvos 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms su daliniais pakeitimais, padarytais 2024 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva 2024/1265, 14 straipsnio 2 dalyje reikalaujama teikti informaciją apie mokesčių išlaidas.

išlaidų prarastos pajamos svyruoja nuo 0,4 proc. BVP Airijoje iki 14 proc. BVP Nyderlanduose. Tai, kad prarandama daug pajamų dėl mokesčių išlaidų, nebūtinai reiškia, kad šios priemonės yra perteklinės arba neveiksmingos. Prarastos pajamos taip pat gali būti palyginti didelės dėl to, kad standartinis apmokestinimo lygis yra aukštas, arba dėl to, kad mokesčių išlaidų ataskaitų teikimo aprėptis yra labai plati ([17]).

**Norint apibendrinti ir palyginti mokesčių išlaidų įverčius pagal kategorijas, valstybes nares ir laiką, kyla didelių metodinių sunkumų.** Nors bendrus skaičius galima gauti tiesiog susumuojant atskiras nuostatas, šiuos įverčius reikėtų vertinti atsargiai. Pirma, jose paprastai pervertinamas galimas pajamų padidėjimas, nes dėl paprasto sumavimo kyla dvigubo sutampančių nuostatų skaičiavimo rizika. Vertinimuose taip pat neatsižvelgiama į elgseną, dėl kurios surenkama mažiau pajamų. Be to, atitinkama su mokesčių išlaidomis susijusių nuostatų dalis negali būti įvertinta kiekybiškai ([18]). Galiausiai ataskaitų teikimas labai skiriasi, priklausomai nuo to, ką valstybės narės apibrėžia kaip mokesčių išlaidas ([19]).

## 2.3. Vertinimas. Užtikrinimas, kad mokesčių išlaidos būtų ekonomiškai efektyvios

**Apmokestinimas gali suteikti galingų paskatų, padedančių vyriausybėms siekti įvairių politikos tikslų, tačiau ilgainiui tai ne visada gali būti ekonomiškai efektyviausia priemonė.** Reikia atidžiai išnagrinėti, ar mokesčių paskatos yra naudingos siekiant tam tikro politikos tikslo. Reikėtų reguliariai vertinti su mokesčių išlaidomis susijusias sąnaudas, naudą ir riziką. Komisijos rekomendacijoje dėl mokesčių paskatų, kuriomis remiamas švarios pramonės kursas, nustatyti veiksmingo mokesčių kreditų rengimo ir investavimo į švarią energiją pagreitinto nusidėvėjimo principai, kurie turi būti taikomi pagal ES valstybės pagalbos taisykles. Valstybės narės raginamos informuoti Komisiją apie priemones, kurių jos imasi, ir joms rekomenduojama reguliariai vertinti jų veiksmingumą ir dalytis geriausia patirtimi ([20]). Platesne prasme, principo „teršėjas moka“ taikymas siekiant padėti veiksmingiau siekti ES klimato ir aplinkos apsaugos tikslų taip pat reiškia, kad reikia peržiūrėti galimai aplinkai žalingas mokesčių išlaidas, kurios gali būti netinkamos paskatos teršėjams.

**Labai svarbu suprasti, ar esamomis mokesčių išlaidomis pasiekiami politikos tikslai, kuriems jos buvo numatytos**. Siekiant įvertinti, ar taikomos priemonės duoda ekonominės

[17] Pasitaiko, kad mokesčių nuostatos, kurių sąnaudos yra didelės, laikomos struktūrinėmis ir todėl į ataskaitas neįtraukiamos. Idealiu atveju mokesčių išlaidų ataskaitose taip pat aptariamos struktūrinės nuostatos. Nyderlanduose ataskaitos turi būti teikiamos dėl visų fiskaliniu požiūriu svarbių nuostatų.

[18] Mokesčių išlaidų nuostatų poveikio kiekybiškai įvertinti negalima dėl sąmoningo pasirinkimo arba dėl to, kad jo gali būti neįmanoma apskaičiuoti. Nuostatos poveikis gali būti kiekybiškai neįvertintas, nes, pavyzdžiui, jis yra nedidelis, nuostata yra techninė, struktūrinė arba nustatyta ES. Kai kurių nuostatų poveikio negalima įvertinti, nes nėra duomenų. Kai kuriais atvejais duomenys iš esmės gali būti prieinami, tačiau juos surinkti gali būti per brangu. Neprieinamų duomenų pavyzdys būtų iš tam tikros veiklos gaunamų pajamų neapmokestinimas. Kadangi apie pajamas nepranešama, neįmanoma apskaičiuoti prarastų pajamų.

[19] Pavyzdžiui, yra lengvatinių PVM tarifų, kurie apibrėžiami kaip lyginamojo tarifo dalis, arba, priešingai, bazinių pajamų lengvata arba įmonių nuostolių perkėlimas į būsimą laikotarpį, kurie apibrėžiami kaip mokesčių išlaidos, nors dauguma šalių juos laiko struktūrinėmis nuostatomis.

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

naudos, būtina atlikti reguliarią peržiūrą. Tai gali sudaryti sąlygas reformoms. Pavyzdžiui, pagal Nyderlandų biudžeto taisykles reikalaujama, kad vyriausybė panaikintų, sumažintų arba pagrįstų mokesčių išlaidas, kurios buvo įvertintos kaip neveiksmingos.

**Dėl didelio prarastų pajamų kiekio didėja poreikis įvertinti mokesčių išlaidų veiksmingumą.** Nors mokesčių išlaidų kiekybinis įvertinimas visų pirma yra stebėsenos veikla, vėliau ši informacija yra labai svarbi vertinant mokesčių išlaidas, siekiant suprasti, ar nuostatos atitinka savo paskirtį ir yra ekonomiškai naudingos. Mikromodeliavimo modeliai, pavyzdžiui, EUROMOD ([21]), gali būti naudinga politikos alternatyvų vertinimo priemonė.

## 2.4. Integravimas. Mokesčių administratorių atliekamų operacijų naujovinimas

**Daugelis valstybių narių daug investavo į skaitmeninių priemonių diegimą ir pradėjo diegti DI tiek į pradines, tiek į baigiamąsias operacijas, tačiau mokesčių administratorių skaitmeninė transformacija tebėra visos ES iššūkis**. Pažangai trukdo senosios IT sistemos ir pasenę procesai. Pagrindinis iššūkis – pernelyg dažnas kliovimasis savanorišku mokestinių prievolių vykdymu, dėl kurio mokesčių mokėtojams tenka didelė administracinė našta. Valstybės narės turėtų įtvirtinti integruotojo mokestinių prievolių vykdymo ir vientiso apmokestinimo principus į procesus, kad mokestinių prievolių vykdymas būtų supaprastintas ir sumažėtų mokesčių mokėtojams tenkanti našta. ([22]).

**Papildomas didelis iššūkis valstybėms narėms yra pakankamų, tikslių ir aukštos kokybės duomenų, reikalingų norint veiksmingai administruoti mokesčius, prieinamumas.** Prasta duomenų kokybė silpnina mokestinių prievolių vykdymo vertinimus, rizikos prioritetų nustatymą ir užtikrinimą. Be to, dėl didėjančios mokesčių administravimo skaitmenizacijos kyla papildomų reikalavimų, nes šiuolaikinės skaitmeninės sistemos ir ataskaitų teikimo tikruoju laiku sistemos priklauso nuo struktūrizuotų, standartizuotų ir patikimų duomenų. Kai duomenys yra nepakankami, sunku juos integruoti, veiksmingai tvarkyti ir laiku pateikti rezultatus. Mokesčių administratoriai taip pat susiduria su veiksmingo augančio duomenų kiekio tvarkymo sunkumais, o tai riboja jų galimybes visapusiškai pasinaudoti administraciniu bendradarbiavimu ([23]). Apskritai dėl prastos duomenų kokybės ir didelio duomenų kiekio mažėja skaidrumas, susijęs su mokestinėmis prievolėmis, ir supratimas apie jų platesnį poveikį verslo veiklai, o tai riboja mokesčių administratorių gebėjimą priimti informacija pagrįstus strateginius ir politikos sprendimus.

**Didėjant Europos ekonominei integracijai, nacionalinių mokesčių sistemų skirtumus galima išnaudoti sukčiavimo, mokesčių slėpimo ar vengimo tikslais.** Tarpvalstybinė veikla yra pagrindinė mokestinių nusikaltimų, visų pirma sukčiavimo PVM, sudedamoji dalis. Tipiška sukčiavimo PVM forma – dingusio prekiautojo sukčiavimas Bendrijoje: ji susijusi su

[21] HOME | EUROMOD

[22] Daugiau paaiškinimų pateikta metodiniame priede.

[23] 2025 m. lapkričio 14 d. Komisijos ataskaita dėl ES administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sistemos vertinimo, COM(2025) 686 *final* ir 2025 m. lapkričio 19 d. Komisijos ataskaita dėl Tarybos direktyvos 2011/16/ES dėl administracinio bendradarbiavimo apmokestinimo srityje vertinimo, COM(2025) 695 *final*.

tarpvalstybiniais sandoriais, tokį sukčiavimą dažnai vykdo organizuotos nusikalstamos grupės ar tinklai. Su tokio pobūdžio sukčiavimu galima kovoti glaudžiau koordinuojant valstybių narių veiksmus ir taikant integruotas sandorių ir duomenų stebėsenos priemones – tai sritis, kuriai taikomas 2025 m. priimtas dokumentų rinkinys „PVM skaitmeniniame amžiuje“. Todėl glaudesnis mokesčių administratorių bendradarbiavimas ir duomenų srautų integravimas renkant mokesčius gali padėti sumažinti sukčiavimo ar kitokio piktnaudžiavimo mokesčiais riziką ir galimybes. Valstybių narių ir ES kovos su sukčiavimu subjektų bendradarbiavimo stiprinimas taip pat yra vienas iš Komisijos prioritetų vykdant kovos su sukčiavimu struktūros peržiūrą, kuria siekiama pašalinti spragas, galinčias pakenkti ES finansiniams interesams.

**Kai kurioms valstybėms narėms ir toliau kyla sunkumų surinkti dideles nuolatines mokestines skolas**. Mokestinių skolų išieškojimas tebeturi itin svarbių trūkumų, nes daugelis administravimo institucijų nesurenka su neįvykdytomis prievolėmis susijusių skolų. Atsižvelgiant į tai, kad keliose valstybėse narėse mokėtinos mokestinės skolos sumos yra didelės, galima padidinti pajamų surinkimą išieškant šias sumas prieš joms tampant nesurenkamomis. Dėl teisinių ir administracinių sistemų skirtumų ES valstybių narių veiklos rezultatai yra nevienodi. 2025 m. ES apklausoje kartu su nacionalinių administracijų atsiliepimais pabrėžiama, kad reikia skubiai stiprinti tiek nacionalinius, tiek tarpvalstybinius išieškojimo mechanizmus, kad būtų galima reaguoti į didėjantį prašymų skaičių.

# 3. Veiksmai. Politikos veiksmai, kurių reikia imtis

**Iššūkiai aiškiai rodo, kad pažangai pirmiau nurodytose srityse pasiekti reikia daugiau nei atskirų nacionalinių pastangų.** Skirtingų valstybių narių ir toje pačioje valstybėje narėje veikiantys atitinkami subjektai skiriasi, ir tai rodo institucinę įvairovę. Nors nacionalinio lygmens veiksmai tebėra būtini, glaudesnis bendradarbiavimas ES lygmeniu gali padėti paspartinti pažangą. Sutelkdamos patirtį ir dalydamosi gerąja patirtimi, valstybės narės gali daryti mokesčių atotrūkių mažinimo ir geresnio mokestinių prievolių vykdymo pažangą.

**Kad bendradarbiavimas virstų veiksmais, reikia abipusio pasitikėjimo ir nuolatinio įsitraukimo.** Institucionalizuotas mokesčių administratorių bendradarbiavimas didina pasitikėjimą. Siekiant nustatyti bendrus prioritetus ir išlaikyti tempą yra labai svarbus politinis įsitraukimas, o administracinis ir techninis bendradarbiavimas suteikia valstybėms narėms galimybę keistis patirtimi, dalytis duomenimis ir kartu rengti praktinius bendrų problemų sprendimus.

**Komisija yra pasirengusi remti šį procesą**. Parama apima struktūrinio dialogo palengvinimą, tarpusavio mokymosi skatinimą ir pagalbą valstybėms narėms nustatant ir skleidžiant gerąją patirtį. Toliau nurodyti veiksmai taip pat gali padėti veiksmingai reaguoti į konkrečioms šalims ir euro zonai skirtas rekomendacijas, teikiamas per Europos semestro politikos koordinavimo ciklą.

## 3.1. Ugdyti kolektyvinius gebėjimus, kad taikant patikimus metodus būtų galima įvertinti mokestinių prievolių vykdymo atotrūkius ir skatinti metodinį palyginamumą

**Nors pastaraisiais metais apskaičiuodamos mokestinių prievolių vykdymo atotrūkius valstybės narės padarė pažangą, reikia dėti daug papildomų pastangų, kad būtų pagerinta diagnostika, sustiprintos priemonės ir galiausiai padidintas pajamų surinkimo veiksmingumas**. Griežtesnis mokestinių prievolių vykdymo atotrūkių, įskaitant jų mastą ir pagrindines priežastis bei veiksnius, vertinimas yra būtina sąlyga, kad vyriausybės, be kita ko, kai aktualu, subnacionaliniu lygmeniu, tuos atotrūkius pašalintų ir padidintų savo veiklos veiksmingumą. Mokesčių atotrūkio analizės išvadų integravimas į mokestinių prievolių vykdymo rizikos valdymo ciklą, pavyzdžiui, nustatant didelės rizikos mokesčių mokėtojus, taikant intervencines priemones ir priimant informacija grindžiamus sprendimus dėl darbuotojų, gali dar labiau sustiprinti mokestinių prievolių vykdymo valdymą. Siekiant sumažinti mokestinių prievolių vykdymo atotrūkius reikalingas strateginis požiūris su vidutinės trukmės ir ilgalaikiais tikslais.

**Kad būtų remiama įrodymais grindžiama mokesčių politika ir mokesčių administravimas, būtina gerinti metodus, duomenų kokybę ir mokestinių prievolių vykdymo atotrūkių įverčių palyginamumą visose valstybėse narėse.** Patobulinti metodai didina tiek mokestinių prievolių vykdymo atotrūkių įverčių patikimumą, tiek pagrįstumą. Palyginami įverčiai leidžia valstybėms narėms lyginti savo veiklos rezultatus su kitų valstybių narių veiklos rezultatais, nustatyti santykinių stiprybių ir silpnybių sritis, kartu sudarant palankesnes sąlygas keistis gerąja patirtimi. Jie taip pat suteikia politikos formuotojams tvirtesnį pagrindą vertinti mokestinių prievolių vykdymo riziką ir nustatyti prioritetines reformų sritis.

**Patirtis, įgyta apskaičiuojant PVM prievolės vykdymo atotrūkį, parodė, kad būtų naudinga taikyti suderintą metodą (šiuo metu toks metodas taip pat rengiamas akcizų srityje)**. Europos Komisija rėmė bendros PVM prievolės vykdymo atotrūkių visose valstybėse narėse vertinimo metodikos kūrimą ir nuolatinį tobulinimą. Taikant vienodas apibrėžtis, duomenų šaltinius, prielaidas ir apskaičiavimo procedūras, metodikoje pateikiami prasmingi palyginimai tarp valstybių narių ir laikui bėgant. Gauti įverčiai tapo vertinga mokestinių prievolių vykdymo tendencijų stebėsenos, politikos priemonių vertinimo ir sričių, kurias gali reikėti toliau tobulinti, nustatymo priemone. Akcizai – dar viena mokesčių forma, kuriai galima taikyti vienodas apibrėžtis, duomenų šaltinius ir prielaidas, tačiau rezultatams aiškinti reikia papildomos su konkrečia šalimi susijusios informacijos.

**Kadangi tiesioginiai mokesčiai yra įvairesni nei netiesioginiai mokesčiai, palyginti skirtingų šalių duomenis yra daug sudėtingiau.** Valstybių narių pastangas tobulinti metodus ir palyginamumą Komisija remia nuo 2021 m. Kai kurios valstybės narės nacionaliniu lygmeniu vertina tik tam tikrus mokestinių prievolių vykdymo aspektus, o kitos bando nustatyti bendrą mokestinių prievolių vykdymo atotrūkį. Vis dėlto dar yra galimybių išnagrinėti priemones ir metodus, kuriems nereikia suderintų mokesčių taisyklių.

**ES iniciatyvos, kuriomis siekiama pagerinti mokestinių prievolių vykdymo atotrūkio apskaičiavimo gebėjimus ir skatinti didesnį metodinį nuoseklumą, suteikia tvirtą pagrindą sparčiau stiprinti gebėjimus.** Nuo 2021 m. bendromis pastangomis padaryta didelė pažanga nustatant ir įgyvendinant bendrą mokestinių prievolių vykdymo atotrūkio apskaičiavimo sistemą. Ekspertai gali bendradarbiaudami spręsti įvairias problemas (susijusias su gyventojų pajamų mokesčiu, įmonių pelno mokesčiu, PVM (visų pirma sukčiavimu PVM ir e. prekyba) ir akcizais): jie gali dalytis patirtimi, mokytis vieni iš kitų ir ieškoti didesnių perkeliamumo ir palyginamumo galimybių.

***1 veiksmas (valstybės narės). Ugdyti ir stiprinti mokestinių prievolių vykdymo atotrūkio apskaičiavimo pagal mokesčių rūšis gebėjimus ir integruoti mokestinių prievolių vykdymo atotrūkio apskaičiavimą į strateginį mokesčių administratorių valdymą.*** *Valstybės narės prireikus turėtų investuoti į specialias mokesčių atotrūkio ekspertines žinias, žmones ir įgūdžius ir padėti sukurti sąsajas tarp atitinkamų finansų ministerijų, mokesčių administratorių, muitinės administracijų ir statistikos institutų subjektų. Ypač daug dėmesio turėtų būti skiriama toms sritims, kuriose vertinimas tebėra mažiau išplėtotas. Tai apima tiesioginių mokesčių, visų pirma gyventojų pajamų mokesčio, atotrūkius. Taip pat turėtų būti vertinami ir stebimi tų kategorijų produktų, kuriems kyla reikšminga nacionalinė mokestinių prievolių nevykdymo rizika, akcizų atotrūkiai. Konkrečiai, jei dar neįmanoma visapusiškai kiekybiškai įvertinti akcizų atotrūkių, valstybės narės turėtų nustatyti pagrindinius pajamų nuostolių ir sukčiavimo veiksnius ir laikui bėgant juos stebėti.*

***2 veiksmas (valstybės narės). Stiprinti nacionalinių duomenų ir metodinius pagrindus mokesčių atotrūkiams apskaičiuoti.*** *Valstybės narės turėtų gerinti mokesčių atotrūkiams apskaičiuoti naudojamų duomenų nustatymą, prieinamumą ir kokybę ir dokumentuoti metodikas, duomenų šaltinius ir apribojimus, kuriais grindžiami jų įverčiai. Tai padėtų parengti patikimesnius nacionalinius įverčius ir palengvintų metodinį keitimąsi informacija ir palyginamumą ES lygmeniu.*

***3 veiksmas (ES). Toliau dėti pastangas ES lygmeniu siekiant padidinti nacionalinių metodų tikslumą ir palyginamumą ir kiekybiškai įvertinti tabako, alkoholio ir degalų akcizų skirtumus valstybėse narėse.*** *ES parama ir valstybių narių techninis bendradarbiavimas sustiprins metodikų patikimumą, skatins tarpusavio mokymąsi ir palengvins veiksmingą gerosios patirties, susijusios su mokestinių prievolių vykdymo atotrūkio apskaičiavimu, sklaidą. Jau penkerius metus veikianti „Fiscalis“ grupė, susijusi su gyventojų pajamų mokesčiu, įmonių pelno mokesčiu, PVM, visų pirma sukčiavimu PVM ir e. prekyba, turėtų toliau daryti pažangą šioje srityje. Valstybės narės taip pat turėtų tęsti darbą rengiant akcizų atotrūkio įverčius. Komisija rengia akcizų atotrūkio apskaičiavimo metodikas, kurios yra techninių diskusijų su valstybėmis narėmis pagrindas. Šias metodikas turi išnagrinėti valstybių narių analitikų grupės. Iki 2027 m. pabaigos Komisija kartu su valstybėmis narėmis taip pat įvertins galimybes parengti metodikas „iš apačios į viršų“ ir išplėsti analitinį darbą šioje srityje, taip padėdama patikimo ir išsamaus akcizų atotrūkio apskaičiavimo pagrindą.*

## 3.2. Užtikrinti reguliarią ir išsamią mokesčių išlaidų stebėseną ir skaidrų ataskaitų teikimą

**Mokesčių išlaidų ataskaitų teikimo dažnis, informacinis turinys ir bendras skaidrumas valstybėse narėse labai skiriasi.** Kelios valstybės narės taiko itin daug mokesčių išlaidų priemonių ir dėl šių priemonių prarastos pajamos gali būti gana didelės, o tai gali daryti didelį poveikį tiek viešiesiems finansams, tiek mokesčių sudėtingumui. Šiomis aplinkybėmis labai svarbu užtikrinti reguliarų, išsamų ir sistemingą ataskaitų, kurios taip pat būtų viešai prieinamos, teikimą.

**Šiuo tikslu valstybės narės turėtų pateikti pakankamai informacijos, atsakydamos į tris pagrindinius klausimus apie bet kokias pranešamas mokesčių išlaidas: i) kokia jų kaina, ii) kam jos naudingos ir iii) ar jomis pasiekiamas numatytas tikslas ([24]).** Informacija turėtų apimti teisės akto priėmimo metu nustatytą politikos tikslą, mokesčių išlaidų mechanizmą (atleidimą nuo mokesčio, lengvatinį tarifą ir t. t.), naudos gavėjus ir prarastų metinių pajamų sumą. Idealiu atveju taip pat turėtų būti pateiktas lyginamojo įverčio aprašymas ir sąsaja su lygiavertėmis tiesioginių išlaidų programomis. Siekiant užtikrinti biudžeto skaidrumą, į mokesčių išlaidų ataskaitas turėtų būti įtrauktos struktūrinės nuostatos, turinčios itin didelį poveikį pajamoms, nes jos yra itin svarbios.

***4 veiksmas (valstybės narės). Gerinti duomenų, naudojamų mokesčių išlaidoms apskaičiuoti, prieinamumą ir kokybę ir skelbti išsamias metines mokesčių išlaidų ataskaitas****. Dažna pagrindinė kliūtis norint tinkamai įvertinti mokesčių išlaidas– duomenų trūkumas. Šios ataskaitos turėtų būti kuo išsamesnės, jose turėtų būti pateikta išsami nuostatų lygio informacija ir, kai įmanoma, kiekybiškai įvertintos prarastos pajamos, taip pat, kai kiekybinis vertinimas neatliekamas, turėtų būti nurodytos priežastys. Pageidautina, kad tai būtų įtraukta į biudžeto procesą.*

***5 veiksmas (ES). Parengti mokesčių išlaidų ataskaitų teikimo gaires.*** *Remiantis gerąja patirtimi, tai padėtų įgyvendinti Direktyvoje dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms ([25]) nustatytą teisinį reikalavimą teikti mokesčių išlaidų ataskaitas.*

## 3.3. Peržiūrėti ir reguliariai vertinti, ar mokesčių išlaidos atitinka politikos prioritetus

**Mokesčių išlaidų ekonominis efektyvumas dažnai nėra sistemingai peržiūrimas.** Mokesčių išlaidos gali būti grindžiamos teisėtais politikos tikslais. Tačiau, skirtingai nuo tiesioginių išlaidų, kurioms taikomi parlamento leidimo, periodinio audito ir veiklos rezultatų rodiklių skelbimo reikalavimai, didžiajai daugumai mokesčių išlaidų šie atskaitomybės mechanizmai netaikomi. Dauguma valstybių narių praneša apie numatomas dėl mokesčių išlaidų prarastas pajamas, tačiau iš tokių pranešimų negalima matyti, ar esamomis mokesčių

[24] Tačiau šį įvertį reikėtų vertinti atsargiai, nes nacionalinių lyginamųjų mokesčių ir apskaičiavimo metodikų skirtumai riboja valstybių narių prarastų pajamų, apie kurias pranešama, palyginamumą. Taip pat žr. 1 išnašą.

[25] 2011 m. lapkričio 8 d. Tarybos direktyva 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms su daliniais pakeitimais, padarytais 2024 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva 2024/1265.

išlaidomis ekonomiškai efektyviai pasiekiamas jų tikslas. Rezultatas – struktūrinis valdymo deficitas: viešieji ištekliai, kurių mastas panašus į pagrindinių išlaidų programų mastą, paskirstomi netaikant sistemingo proceso, skirto įvertinti, ar jais pasiekiami jų tikslai arba ar jie yra ekonomiškai naudingi. Fiskalinio konsolidavimo spaudimo ir konkuruojančių reikalavimų valstybių biudžetams laikais tai yra ne tik skaidrumo, bet ir fiskalinės politikos problema.

**Pageidautina, kad mokesčių išlaidų vertinimo procesas būtų institucionalizuotas([26]).** Atliekant vertinimą dėl kiekvienos nuostatos reikia atsakyti į du klausimus: i) ar ja pasiekiamas nurodytas tikslas ir ii) ar išlaidos yra proporcingos. Praktišku modeliu gali būti laikomas pagal Airijos L1/L2/L3 sistemą ir Nyderlandų sistemą „Toetsingskader" ([27]) taikomas pakopinis metodas. Atliekama kiekvienos nuostatos struktūrinė kokybinė loginio pagrindo ir tikslingumo peržiūra – viršijus nustatytas fiskalines ribas atliekama vis išsamesnė kiekybinė analizė. Taigi analizės priemonių yra ir jos dažnai naudojamos. Kad jos būtų sistemingai taikomos visose valstybėse narėse, reikia politinio įsipareigojimo.

**Siekiant institucionalizuoti mokesčių išlaidų vertinimus reikia kelių esminių koncepcinių sprendimų.** Teisiškai įtvirtinti vertinimo įpareigojimai yra tvaresni nei politiniai įsipareigojimai. Be to, prie Finansų ministerijos centralizuota priežiūra yra objektyvesnė nei pasikliovimas kitomis ministerijomis, kurios yra suinteresuotos išsaugoti konkrečias nuostatas. Vertinimo išvados turi būti susijusios su vykdytinomis pasekmėmis.

***6 veiksmas (valstybės narės). Sukurti teisinę ar administracinę sistemą, pagal kurią būtų reikalaujama periodiškai ir nuolat vertinti mokesčių išlaidas, stiprinti nepriklausomą priežiūrą ir skatinti nacionalinių įstaigų bendradarbiavimą****. Sukūrus institucinę vertinimo sistemą užtikrinamas reguliarus mokesčių išlaidų vertinimas, stiprinama demokratinė priežiūra ir užtikrinama, kad priemonių tikslas būtų pasiektas ekonomiškai efektyviu būdu. Vertinimai taip pat galėtų būti įtraukti į bendrąsias išlaidų peržiūras arba su jomis susieti. Tolesnė metodikų plėtojimo veikla ir mokesčių išlaidų ataskaitų teikimo ir vertinimo peržiūra galėtų būti įtrauktos į biudžeto procesą, pavyzdžiui, to galėtų imtis nepriklausomos fiskalinės institucijos arba aukščiausiosios audito institucijos. Šias pastangas galėtų dar labiau sustiprinti atitinkamų nacionalinių subjektų (pavyzdžiui, Finansų ministerijos, mokesčių administratoriaus ir statistikos tarnybos) bendradarbiavimas (pavyzdžiui, nuolatinėje darbo grupėje).*

## 3.4. Stiprinti skaitmeninę transformaciją

**Remiantis pastarojo meto mokesčių administratorių skaitmenizavimo pažanga, tolesnė skaitmeninė transformacija yra labai svarbi siekiant pašalinti struktūrinius trūkumus ir sumažinti nuolatinius mokesčių atotrūkius.** Tradicinės mokesčių sistemos priklauso nuo to, ar mokesčių mokėtojai savanoriškai ir tiksliai praneša, apskaičiuoja ir moka mokesčius. Kai kurių mokesčių sistemų sudėtingumas gali lemti mokesčių mokėtojų klaidas ir padidinti jiems

[26] Bendradarbiavimo mokesčių srityje platforma neseniai paskelbė šešis mokesčių paskatų principus. Pagal 6.3 principą, į skatinamuosius teisės aktus turėtų būti įtraukta periodinio, patikimo ir viešo vertinimo programa.

[27] Airijos metodas išdėstytas dokumente „Tax Expenditure Evaluations – Updated Guidelines (2024)". Nyderlandų metodas paaiškintas specialioje interneto svetainėje, susijusioje su nacionalinio biudžeto reglamentais (4.55 modelis).

tenkančią mokestinių prievolių vykdymo naštą. Perėjimas prie integruotojo mokestinių prievolių vykdymo suartina mokesčių procesus su mokesčių mokėtojų įprastais (verslo) procesais, taip sumažinant klaidų ir sukčiavimo galimybes. Pavyzdžiui, iš atlyginimo išskaičiuojamo pajamų mokesčio sistemos, pagal kurias mokesčius išskaičiuoja darbdaviai, mažina klaidų ir sukčiavimo riziką. Apskritai skaitmenizavimo pastangos iki šiol buvo didelis žingsnis teisinga linkme, tačiau jų vis dar nepakanka, nes jomis nesukuriamos vientisos mokesčių sistemos. Siekiant kuo labiau padidinti skaitmeninės transformacijos teikiamą naudą, modernizuojant administracinius procesus būtina visapusiškai laikytis *integruotojo mokestinių prievolių vykdymo* ir *vientiso apmokestinimo* metodų ir dėti daugiau pastangų toliau nurodytose srityse.

***7 veiksmas (valstybės narės ir ES). Optimizuoti nacionalinius procesus ir integruoti skaitmenines sistemas ES.*** *Prieš atlikdamos skaitmenizaciją, valstybės narės turėtų persvarstyti ir supaprastinti darbo srautus. Pageidautina, kad procesai būtų integruoti į mokesčių mokėtojų sistemas, kad mokesčių mokėtojai taptų aktyviais mokesčių administravimo dalyviais. Valstybės narės turėtų pakeisti suskaidytas IT sistemas integruotomis skaitmeninėmis platformomis, apimančiomis visas pagrindines mokesčių administravimo funkcijas. Tai, be kita ko, pagerins duomenų nuoseklumą, sumažins dubliavimąsi ir rankiniu būdu atliekamų intervencijų skaičių. Ilgainiui ES įdiegė nepriklausomas skaitmenines sistemas pagal skirtingus mokesčių teisės aktus. Šių sistemų integravimas naudojant DI ir kitas didelio poveikio technologijas sumažintų tiek ES, tiek valstybių narių sąnaudas, padidintų duomenų tvarkymo veiksmingumą ir galėtų sumažinti mokesčių mokėtojams tenkančią administracinę naštą.*

## 3.5. Optimizuoti duomenų tvarkymą ir duomenų naudojimą

**Mokesčių administratoriams vis sunkiau optimizuoti duomenų tvarkymą ir naudojimą.** Aukštos kokybės duomenys yra labai svarbūs atliekant rizikos vertinimus ir nustatant mokesčių mokėtojus. Kuo greičiau ir tiksliau mokesčių administratorius gali nustatyti teisingą konkretaus mokesčių mokėtojo mokėtino mokesčio sumą, tuo geriau jis bus pasirengęs greitai spręsti mokestinių prievolių vykdymo problemas. Toliau nurodyti veiksmai padės spręsti su duomenimis susijusias mokestinių prievolių vykdymo problemas.

***8 veiksmas (valstybės narės ir ES). Sukurti vieningą, dirbtiniu intelektu grindžiamą mokesčių duomenų ir rizikos analizės sistemą.*** *Valstybės narės turėtų sukurti integruotas, dirbtiniu intelektu grindžiamas mokesčių duomenų sistemas, susiejančias tiesioginių ir netiesioginių mokesčių informaciją, kad būtų galima atlikti kryžmines patikras, rizikos analizę tikruoju laiku ir greičiau nustatyti mokestinį sukčiavimą, mokesčių slėpimą ir vengimą. Rankinius darbo srautus vis dažniau turėtų pakeisti automatizuoti procesai, kad sistemos galėtų pažymėti riziką, apdoroti gaunamus duomenis ir padėti laiku reaguoti, kartu užtikrinant, kad prieiga prie duomenų išliktų pritaikyta konkrečiam tikslui, būtų teisėta, proporcinga ir jai būtų taikoma veiksminga žmogaus vykdoma priežiūra. Spręsti nacionalinių sistemų susiskaidymo ir nenuoseklumo problemą ES lygmeniu turėtų padėti labiau centralizuota struktūra, grindžiama standartizuotu duomenų naudojimu ir sustiprinta struktūriniais atnaujinimais, be kita ko, pagal naujos redakcijos Direktyvą dėl administracinio bendradarbiavimo (DAB). Bendri duomenų sprendimai, grindžiami tokiomis priemonėmis kaip CESOP ir „EUROFISC“ sandorių tinklų analizė*

*(angl. TNA), turėtų sustiprinti bendrą rizikos analizę ir sudaryti sąlygas mokesčių administratoriams veiksmingiau keistis informacija ir koordinuoti vykdymo užtikrinimą. Galiausiai, patobulinus sandorių tinklo analizės tikrinimo ir grįžtamosios informacijos teikimo mechanizmus turėtų pagerėti mokesčių mokėtojų tapatybės nustatymas ir duomenų kokybė. Toks metodas padėtų proaktyviau nustatyti piktnaudžiavimo mokesčiais atvejus, supaprastinti auditus ir sustiprinti mokesčių administratorių bendradarbiavimą visoje ES.*

## 3.6. Gerinti mokesčių surinkimą ir išieškojimą

**Daugelyje valstybių narių mokesčių surinkimas yra neefektyvus, todėl susidaro didelė nesurinktų mokesčių skola (žr. 2.4. skirsnį)**. Todėl labai svarbu stiprinti mokestinių skolų išieškojimą. Kad būtų sumažinti mokestinių prievolių vykdymo atotrūkiai ir susigrąžintos nesurinktos pajamos, valstybės narės turėtų teikti pirmenybę surinkimo veiksmingumo gerinimui taikant veiksmingas procedūras, skaitmenines priemones ir dirbtinį intelektą (su apsaugos priemonėmis).

**ES teisės aktais ([28]) valstybėms narėms suteikiamos priemonės padėti vienos kitoms keičiantis informacija, siunčiant dokumentus ir vykdant mokestinius reikalavimus kitos valstybės narės vardu.** Pagalba vykdant reikalavimus tarp valstybių narių pagal ES direktyvą 2010/24 (ir tarp valstybės narės ir trečiosios šalies pagal atitinkamą tarptautinį susitarimą) turėtų būti naudojama tik kraštutiniu atveju, t. y. išnaudojus visas nacionalines galimybes arba paaiškėjus, kad tai yra neproporcingai sudėtinga. Tai reiškia, kad pagalbos vykdant reikalavimus prašymai paprastai yra susiję su sudėtingomis ir sunkiomis išieškojimo situacijomis, kai vis dar sunku užtikrinti mokestinių reikalavimų vykdymą. Situacijos, kai prašoma mokestinių reikalavimų vykdymo pagalbos, gali būti, pavyzdžiui, prieinamo turto nebuvimas, nemokumo atvejai arba ginčai.

***9 veiksmas (valstybės narės). Stiprinti mokesčių išieškojimą centralizuojant, bendradarbiaujant ir veiksmingai valdant.*** *Siekdamos pagerinti mokestinių skolų išieškojimą, valstybės narės turėtų centralizuoti ir integruoti išieškojimo funkcijas, užtikrindamos, kad valdžios institucijos turėtų visapusišką prieigą prie mokesčių mokėtojų duomenų ir galėtų veiksmingiau valdyti mokestines skolas. Glaudesnis bendradarbiavimas su nemokumo agentūromis ir teismais, ypač sukčiavimo atvejais, padės veiksmingiau užtikrinti išieškojimą. Kai taikant paprastesnes taisykles, greičiau atliekant tyrimus ir supaprastinant teisinius procesus bus galima sparčiau atlikti vertinimus ir spręsti ginčus, išieškojimas taps sėkmingesnis. Taip pat labai svarbu stiprinti ES masto savitarpio pagalbą. Valstybės narės turi skubiai reaguoti į išieškojimo prašymus, pagerinti tarpvalstybinį turto atsekimą suteikiant prieigą prie duomenų tikruoju laiku ir panaikinti mokesčių administratorių ir nemokumo institucijų veiklos spragas. Šiomis priemonėmis bus padidintas surinkimo veiksmingumas, sumažinti nuostoliai dėl nemokumo ir užtikrintas teisingesnis vykdymo užtikrinimas visoje ES.*

[28] Tarybos direktyva 2010/24/ES dėl savitarpio pagalbos vykdant reikalavimus, susijusius su mokesčiais, muitais ir kitomis priemonėmis.

# 4. Išvada

**Europa negali sau leisti ignoruoti mokesčių atotrūkių**. Dėl mokestinių prievolių vykdymo atotrūkių ES kasmet prarandama daugiau kaip 200 mlrd. EUR mokestinių pajamų. Kiekvienas nesurinktas mokėtinas euras – tai euras, kurio negalima investuoti į konkurencingumą, atsparumą ir žaliąją bei skaitmeninę pertvarkas.

**Mokestinių prievolių vykdymo atotrūkių mažinimas yra pažangus ir veiksmingas būdas pagerinti viešuosius finansus**. Vertindamos mokestinių prievolių vykdymo atotrūkius ir nustatydamos mokestinių prievolių nevykdymo priežastis, valstybės narės gali surinkti daugiau mokestinių pajamų nedidindamos mokesčių tarifų. Šiuo tikslu valstybės narės turėtų stiprinti savo gebėjimus apskaičiuoti mokestinių prievolių vykdymo atotrūkius ir panaudoti rezultatus mokestinių prievolių vykdymo strategijoms formuoti. ES lygmeniu Komisija yra pasirengusi padėti kurti palyginamus metodus ir sudaryti sąlygas mokytis vieniems iš kitų. Mažesni mokestinių prievolių vykdymo atotrūkiai mažina spaudimą biudžetams, suteikia daugiau galimybių investuoti ir didina pasitikėjimą mokesčių sistemų teisingumu.

**Valstybės narės turėtų sugriežtinti tokių mokesčių išlaidų kaip sumažinti mokesčių tarifai, tam tikrų sektorių atleidimas nuo mokesčių, mokesčių kreditai ar kitos mokesčių paskatos, valdymą.** ES valstybės narės praneša, kad dėl mokesčių išlaidų kasmet praranda apie 750 mlrd. EUR pajamų. Tinkamai parengtos tokios priemonės kaip mokesčių kreditai ir kitos mokesčių paskatos (rekomenduojamos pagal švarios pramonės kursą arba santaupų ir investicijų sąjungą) gali padėti įgyvendinti strateginius prioritetus, pavyzdžiui, inovacijas ir švariąją pertvarką. Tačiau be pakankamos kontrolės jų gali greitai daugėti, o jų ekonominis efektyvumas ilgainiui gali sumažėti. Iš reguliariai teikiamų ataskaitų ir vertinimo matyti, ar mokesčių išlaidos vis dar atitinka savo paskirtį ir yra ekonomiškai naudingos. Jei ne, reikia politinės valios joms sumažinti. Tikslas – ne panaikinti veiksmingas paskatas, o užtikrinti, kad atleidimas nuo mokesčių, lengvatiniai tarifai ar kreditai būtų pagrįsti, tiksliniai ir suderinti su politikos prioritetais. Tai padeda apsaugoti nacionalinius biudžetus ir užtikrinti politikos veiksmingumą.

**Ateitis priklauso labiau integruotiems, duomenimis grindžiamiems ir veiksmingus surinkimo ir išieškojimo mechanizmus taikantiems mokesčių administratoriams.** Pernelyg dažnai valstybės narės toliau susiduria su sunkumais, susijusiais su duomenų kokybe ir naudojimu, mokesčių surinkimu ir išieškojimu, taip pat nuolat besikaupiančiomis nesurinktomis skolomis. Todėl valstybės narės turėtų paspartinti savo mokesčių administratorių skaitmeninę transformaciją, gerinti duomenų kokybę bei rizikos analizę ir stiprinti mokestinių skolų išieškojimą. Geriau integruotos IT sistemos, pažangesnis duomenų ir dirbtinio intelekto naudojimas, tvirtesnis tarpvalstybinis bendradarbiavimas ir veiksmingesnės išieškojimo procedūros gali padėti užtikrinti mokėtinų mokesčių surinkimą ir kartu sumažinti mokestines prievoles vykdantiems mokesčių mokėtojams tenkančią naštą. Tai yra itin svarbu, nes tarpvalstybinė veikla yra pagrindinė mokestinių nusikaltimų, visų pirma sukčiavimo PVM, sudedamoji dalis. Vien dėl dingusio prekiautojo sukčiavimo Bendrijoje 2010–2023 m.

laikotarpiu kasmet prarasta 1–3 proc., arba 12,5–32,5 mlrd. EUR, PVM pajamų ([29]). Iniciatyva „PVM skaitmeniniame amžiuje“ yra sėkmės pavyzdys, kaip pažangi skaitmenizacija ir glaudesnis mokesčių administratorių bendradarbiavimas gali padėti supaprastinti procesus ir sumažinti sukčiavimo ar kitokio piktnaudžiavimo mokesčiais riziką ir galimybes.

**Jei Europa nori būti atsparesnė ir veiksmingiau naudoti viešąsias lėšas, ji turi daugiau dėmesio skirti tam, kaip surenkamos pajamos, ir imtis veiksmų surinkimo procesams pagerinti**. Šis komunikatas grindžiamas išsamia kiekvienos šalies analize. Jame valstybėms narėms nustatomi tolesni veiksmai, kuriais siekiama stiprinti jų mokesčių sistemas ir administravimą, o Komisijai – sudaryti palankesnes sąlygas didinti pajėgumus, kad būtų užtikrinta sinergija. Juo suteikiamas politinis postūmis iniciatyvai „Mind the Gap“, sudarant sąlygas mokesčių politikos formuotojams ir administratoriams reaguoti, prisitaikyti, reguliariai stebėti pažangą ir pasimokyti iš patirties.

**Iniciatyvoje daugiausia dėmesio skiriama rezultatams ir įgyvendinimui.** Taip užtikrinamas praktinis perėjimas nuo politikos diagnostikos iki paramos įgyvendinimui. Daugelis siūlomų veiksmų gali padėti valstybėms narėms įgyvendinti politiką ir pateikti gerosios patirties pavyzdžių, kuriuos būtų galima panaudoti teikiant techninę paramą, stiprinant pajėgumus ir vykdant tarpusavio mokymąsi.

**Iniciatyva „Mind the Gap“ skatinamas praktinio supaprastinimo tikslas.** Tokiais principais kaip integruotasis mokestinių prievolių vykdymas ir vientisas apmokestinimas mokestinių prievolių vykdymas įtvirtinamas įprastuose verslo procesuose, taip sumažinant administracinę naštą. Dėl to įmonės patirs mažiau mokestinių prievolių vykdymo išlaidų, o tai ypač svarbu MVĮ, ir bus skatinamas tarpvalstybinis augimas. Be to, geresnė mokesčių išlaidų stebėsena, vertinimas ir racionalizavimas padeda kurti paprastesnes ir skaidresnes mokesčių sistemas, kurių mokestinių prievolių vykdymui skirtos išlaidos yra mažesnės.

[29] Žr. Europos Komisija, CASE, Poniatowski, G., Śmietanka, A., ir Skowronek, A., „VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) Fraud – Final Report Phase II“, Europos Sąjungos leidinių biuras, Liuksemburgas, 2024 m., https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.