Eiropas Savienības Padome

Briselē, 2026. gada 26. novembrī
(OR. en)

16481/26

FISC 437
ECOFIN 1578

PAVADVĒSTULE

Sūtītājs:	Eiropas Komisijas ģenerālsekretāre, parakstījusi direktore *Martine DEPREZ*
Saņemšanas datums:	2026. gada 25. novembris
Saņēmējs:	Eiropas Savienības Padomes ģenerālsekretāre *Thérèse BLANCHET*
K-jas dok. Nr.:	COM(2026) 630 final
Temats:	KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI, Nodokļu iztrūkums (2026. gads): publisko finanšu stiprināšana, kopīgi cenšoties samazināt nodokļu iztrūkumu un uzlabot nodokļu saistību izpildi

Pielikumā ir pievienots dokuments COM(2026) 630 final.

Pielikumā: COM(2026) 630 final

EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 24.11.2026.
COM(2026) 630 final

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI,

Nodokļu iztrūkums (2026. gads): publisko finanšu stiprināšana, kopīgi cenšoties samazināt nodokļu iztrūkumu un uzlabot nodokļu saistību izpildi

{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}

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI

Nodokļu iztrūkums (2026. gads): publisko finanšu stiprināšana, kopīgi cenšoties samazināt nodokļu iztrūkumu un uzlabot nodokļu saistību izpildi

1. Ievads

Eiropai ir jāveic ieguldījumi, lai stiprinātu savas aizsardzības spējas, paātrinātu digitalizāciju un zaļo pārkārtošanos un palielinātu ražīgumu un konkurētspēju. Tomēr daudzu dalībvalstu budžets ir maksimāli noslogots, atstājot maz fiskālo iespēju veikt kritiski svarīgas investīcijas ([1]).

Tomēr, kā liecina aplēses par nodokļu iztrūkumu nodokļu saistību neizpildes dēļ, katru gadu ES tiek zaudēti nodokļu ieņēmumi vairāk nekā 200 miljardu EUR apmērā, kas atbilst aptuveni 1 % no ES IKP. Tiek lēsts, ka pievienotās vērtības nodokļa (PVN) zaudējumi vien 2023. gadā ir aptuveni 125 miljardi EUR jeb 9,5 % no kopējām PVN saistībām. Uzņēmumu ienākuma nodokļa (UIN) aplēstie zaudējumi katrā dalībvalstī sasniedz gandrīz 50 miljardus EUR jeb 9,2 % no iekasētajiem UIN ieņēmumiem ([2]). Tie ir ieņēmumi, kas ir maksājami, bet netiek iekasēti dažu nodokļu nemaksāšanas veidu, nodokļu apiešanas, administratīvu nepilnību vai netīšu kļūdu dēļ. Ar nodokļu saistību neizpildi saistītu nodokļu iztrūkumu pēc būtības ir sarežģīti novērtēt, un pieejamās aplēses atšķiras pēc to aptvēruma, metodikas un nenoteiktības pakāpes ([3]). Tās, visticamāk, ir piesardzīgas aplēses, jo tās neaptver visas nodokļu ieņēmumu zaudējumu kategorijas, piemēram, zaudējumus no pārrobežu agresīvas nodokļu plānošanas vai starptautiskas peļņas novirzīšanas. Tās liecina, ka ievērojamus ieguvumus var panākt, veicot ieguldījumus gan labākā novērtēšanā, gan arī pasākumos, lai uzlabotu nodokļu saistību izpildi. Pat daļas šo trūkstošo ieņēmumu atgūšana palīdzētu mazināt spiedienu uz publiskajām finansēm un radītu papildu iespējas ieguldījumiem, neieviešot jaunus nodokļus vai nepaaugstinot esošās nodokļu likmes.

Apjomīgas ēnu ekonomikas un sarežģītu nodokļu noteikumu dēļ ir sarežģīti izprast, kas veicina ar nodokļu saistību neizpildi saistītu nodokļu iztrūkumu, taču tas ir būtiski. Vairākās dalībvalstīs ievērojama ēnu ekonomikas aktivitāte apdraud nodokļu saistību izpildi.

[1] Informācija par konkrētām valstīm, metodes un dati ir izklāstīti Komisijas dienestu darba dokumentos SWD(2026) 1201 līdz SWD(2026) 1228..

[2] PVN un UIN šeit ir izcelti kā piemēri, par kuriem visā ES ir pieejamas salīdzinoši ticamas aplēses. Nodokļu iztrūkums nodokļu saistību neizpildes dēļ var rasties arī attiecībā uz citiem nodokļiem, tostarp IIN un personas mantas nodokļiem, taču pieejamās aplēses ir sadrumstalotākas un nav iekļautas šeit norādītajos apkopotajos rādītājos.

[3] Turklāt, ņemot vērā dalībvalstu datu kopu publicēšanas termiņus, kas ir pamatā nodokļu iztrūkuma aplēsēm, jaunākās pieejamās aplēses konkrētā gadā parasti attiecas uz periodu pirms diviem vai trim gadiem. Aplēses par neuzskaitītas ekonomikas apmēru katrā dalībvalstī svārstās no 0,7 % līdz 25 % no IKP.

Arvien sarežģītāki nodokļu noteikumi un pārrobežu shēmas var palielināt atbilstības nodrošināšanas izmaksas, izraisīt kļūdas vai nodokļu apiešanu, kā rezultātā netiek gūti ievērojami ieņēmumi. Priekšstati par nodokļu sistēmas taisnīgumu un efektivitāti, kā arī par kopējo nodokļu slogu var ietekmēt nodokļu saistību izpildi. Šie faktori dažādās valstīs atšķiras. Efektīva sadarbība starp nodokļu administrācijām un nodokļu maksātājiem palīdz veicināt uzticamu, pārredzamu un atbalstošu vidi, tādējādi uzlabojot saistību izpildi un stiprinot iekšējā tirgus darbību, integrāciju un konkurētspēju.

Lai novērtētu riskus publiskajām finansēm, dalībvalstīm ir jāzina, cik liels ir ar nodokļu saistību neizpildi saistītais nodokļu iztrūkums. Ar nodokļu saistību neizpildi saistīta nodokļu iztrūkuma un tā izmaiņu laika gaitā noteikšana nav tikai tehnisks uzdevums – tas palīdz informēt iestādes par to, kā uzlabot atbilstības nodrošināšanas un saistību izpildes panākšanas centienus. Šīs aplēses palīdz apzināt riskus, mērķorientēt intervences, piešķirt resursus un pilnveidot saistību izpildes panākšanas stratēģijas. Tādējādi nodokļu iztrūkuma analīze ir stratēģiski svarīgs pārvaldības instruments, lai paaugstinātu iekasēto ieņēmumu līmeni.

Nodokļu izdevumi parāda politikas radītu nodokļu iztrūkumu. ES dalībvalstis ziņo, ka negūti ieņēmumi no nodokļu izdevumiem ir aptuveni 750 miljardi EUR gadā (2025. gadā tas būtu 4 % no ES IKP), lai gan šis rādītājs ir jāvērtē piesardzīgi ([4]). Nodokļu izdevumi ietver, piemēram, samazinātas nodokļu likmes, nodokļu atbrīvojumus konkrētām nozarēm, nodokļu kredītus vai citus nodokļu stimulus. Būtiski svarīgs solis ir uzraudzīt un novērtēt šos nodokļu izdevumus. Atšķirībā no tiešajiem izdevumiem nodokļu izdevumi laika gaitā bieži vien nostiprinās nodokļu sistēmā un var radīt ļoti lielu slogu valsts budžetam. Savukārt mērķorientēti nodokļu stimuli, piemēram, tie, kas ieteikti saskaņā ar tīras rūpniecības kursu vai uzkrājumu un investīciju savienības iniciatīvu, var atbalstīt būtiskus politikas mērķus, piemēram, inovāciju vai pāreju uz tīru enerģiju. Komisijas Ieteikumā par nodokļu stimuliem tīras rūpniecības kursa atbalstam ir izklāstīti principi nodokļu kredītu efektīvai izstrādei un paātrinātai amortizācijai, tostarp ieteikums dalībvalstīm regulāri izvērtēt veikto pasākumu efektivitāti ([5]).

Mūsdienīgas, datos balstītas nodokļu administrācijas ir būtiskas, lai samazinātu nodokļu iztrūkumu un uzlabotu nodokļu saistību izpildi. Daudzas dalībvalstis saskaras ar nodokļu saistību izpildes samazināšanos, pieaugošu nodokļu parādu, sadrumstalotām digitālajām sistēmām un arvien sarežģītākiem pārrobežu darījumiem. Lai risinātu šīs problēmas, ir vajadzīgas nākotnes prasībām piemērotas un datos balstītas nodokļu administrācijas, kas spēj savlaicīgi atklāt nodokļu saistību neizpildi, veicināt brīvprātīgu saistību izpildi un nodrošināt nesamaksāto nodokļu saistību savlaicīgu atgūšanu. Būtiska nozīme ir investīcijām digitālajos

[4] Šis rādītājs jāvērtē piesardzīgi, jo tajā apkopoti valstu kopējie rādītāji par dažādiem gadiem un ar atšķirīgu nozīmi. Nodokļu izdevumu ziņošana atšķiras aptvēruma ziņā, savukārt kritēriji būtiski atšķiras tādējādi, ka valstu iestādes noraida apkopošanu pat valsts līmenī. Valstu negūto ieņēmumu aplēses ir izgūtas no *GTED*.

[5] Komisijas Ieteikums par nodokļu stimuliem tīras rūpniecības kursa atbalstam, ņemot vērā arī tīras rūpniecības kursa valsts atbalsta regulējumu, 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.

rīkos, integrētās sistēmās, reāllaika datu apstrādē, spēcīgākās nodokļu iekasēšanas un atgūšanas spējās un iestāžu sadarbībā.

Paziņojums "Nodokļu iztrūkums" un tam pievienotie 27 valstu dokumenti ir stratēģisks instruments nodokļu sistēmu un nodokļu saistību izpildes uzlabošanai visā ES. Visbeidzot, iniciatīvas mērķis ir palīdzēt dalībvalstīm novērst ar nodokļu saistību neizpildi saistīto nodokļu iztrūkumu, optimizēt nodokļu iekasēšanu un pastiprināt nodokļu izdevumu pārvaldību. Tā arī mudina dalībvalstis regulāri ziņot, novērtēt un racionalizēt politikas radīto nodokļu iztrūkumu, jo īpaši gadījumos, kad nodokļu izdevumi nav nodrošinājuši rentabilitāti. Šī iniciatīva ne tikai palīdz dalībvalstīm pārskatīt un mazināt nodokļu iztrūkumu un modernizēt nodokļu iekasēšanu, bet arī nodrošina iespēju izmantot administratīvās sadarbības lielo atdevi, ļaujot dalībvalstīm kopīgi strādāt, lai salīdzinātu rezultātus, apmainītos ar paraugpraksi, sniedzot tām uz nākotni vērstu reformu programmu.

Paziņojumā ir novērtētas problēmas, kas saistītas ar nodokļu iztrūkumu, un noteiktas darbības to risināšanai. Pirmkārt, tajā ir novērtētas problēmas, ar kurām dalībvalstis saskaras, nosakot, uzraugot un novērtējot nodokļu iztrūkumu, un līdz ar to tiek sekmēta gūtā ieskata integrēšana nodokļu administrāciju darbībā to centienos stiprināt digitalizācijas un iekasēšanas darbības. Pēc tam ir ierosināts darbību kopums šo problēmu risināšanai gan ES, gan dalībvalstu (tostarp attiecīgā gadījumā vietējā un reģionālajā) līmenī ([6]). Visbeidzot, koordinēta rīcība un cieša sadarbība visos līmeņos var nodrošināt augstāku nodokļu saistību izpildes līmeni, efektīvāku nodokļu politiku un uzlabot ieņēmumu iekasēšanu, tādējādi palīdzot radīt fiskālo telpu, kas vajadzīga stratēģisko investīciju atbalstam.

2. No novērtēšanas līdz integrācijai: novērtējums Savienības un dalībvalstu līmenī

2.1. Novērtēšana: ar nodokļu saistību neizpildi saistīta nodokļu iztrūkuma novērtēšanas stiprināšana

Lai novērstu pastāvīgo ar nodokļu saistību neizpildi saistīto nodokļu iztrūkumu, ir nepieciešami lielāki ieguldījumi zināšanās, datos un analītiskajās spējās. Lai gan arvien vairāk dalībvalstu aplēš ar nodokļu saistību neizpildi saistītu nodokļu iztrūkumu, tikai dažas no tām ir izveidojušas visaptverošas aplēšu programmas, kas aptver vairākus nodokļu veidus ([7]). Dānija, Zviedrija, Itālija un Nīderlande ir integrējušas nodokļu iztrūkuma analīzi nodokļu saistību neizpildes riska pārvaldībā, izmantojot rezultātus fiskālās politikas plānošanai, nodokļu saistību neizpildes risku identificēšanai, mērķorientētām intervencēm, resursu piešķiršanai un nodokļu saistību izpildes stratēģiju efektivitātes novērtēšanai. Citas dalībvalstis, piemēram,

[6] Vairākās dalībvalstīs nodokļus piemēro, administrē un iekasē un nodokļu izdevumus piešķir arī federālās valstis, reģioni vai vietējās pašvaldības.

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

Francija, Polija un Igaunija, šīs spējas ir attīstījušas tikai nesen vai vēl sistemātiski neveic aplēses par to nodokļu iztrūkumu, kas saistīts ar nodokļu saistību neizpildi.

Dalībvalstu pieredze liecina, ka visaptveroši nodokļu iztrūkuma aplēšanas centieni veicina labākus nodokļu saistību izpildes rezultātus. Dalībvalstīs, kurās ir ilglaicīgas un labi izstrādātas nodokļu iztrūkuma novēršanas programmas, piemēram, Dānijā, Itālijā, Zviedrijā un Nīderlandē ([8]), parasti ir salīdzinoši mazāks ar nodokļu saistību neizpildi saistītais nodokļu iztrūkums vai arī tās laika gaitā ir spējušas to samazināt. Piemēram, Nīderlande ir paplašinājusi savu analītisko rīkkopu, apvienojot revīzijas pierādījumus ar uzvedības pētījumiem. Šīs analīzes gaitā gūtās atziņas palīdz nodokļu administrācijai izstrādāt mērķorientētus preventīvus pasākumus un uzlabot brīvprātīgu nodokļu saistību izpildi. Dānija ir izstrādājusi progresīvu nodokļu saistību izpildes novērtēšanas programmu, kuras pamatā ir plaši revīzijas dati, kas palīdz noteikt nodokļu saistību neizpildes raksturu dažādās nozarēs. Būtiska programmu iezīme Zviedrijā un citās dalībvalstīs ir bijusi sistemātiska izlases veida revīziju un uz risku balstītu revīziju veikšana dažādās nodokļu maksātāju grupās ([9]). Nepierādot tiešu cēloņsakarību, tas liecina, ka regulāra nodokļu saistību neizpildes izraisīta nodokļu iztrūkuma aplēse var atbalstīt mērķorientētākas nodokļu saistību izpildes panākšanas stratēģijas un palīdzēt nodokļu administrācijām agrīnā posmā apzināt riskus.

Komisija ir izstrādājusi, atbalstījusi un koordinējusi būtiskus ieguldījumus ar nodokļu saistību – gan tiešo, gan netiešo nodokļu saistību – neizpildi saistīta nodokļu iztrūkuma aplēšu veikšanā gan valsts, gan arī ES līmenī. Tas ir īpaši būtiski tiešo nodokļu jomā, kur valstu aplēsēs bieži tiek izmantotas atšķirīgas definīcijas, metodika, datu avoti, nodokļu maksātāju aptvērums un pārskata periodi, kas ierobežo salīdzināmību, taču arī rada metodikas apmaiņas iespējas. Kopš 2021. gada ES finansēta programmas *Fiscalis* projekta grupa ir veikusi darbu, lai izveidotu vienotu satvaru ar nodokļu saistību neizpildi saistīta nodokļu iztrūkuma

[8] Nīderlandē tiek apvienotas revidentu aptaujas un revīzijas dati, lai labāk izprastu nodokļu saistību neizpildes cēloņus, tostarp sarežģītības, zināšanu trūkuma un konsultantu kļūdu nozīmi. Dānija nodokļu saistību izpildes novērtēšanai izmanto nozaru līmeņa un pēc nejaušības principa atlasītus revīziju datus. Abos gadījumos šīs atziņas palīdz mērķtiecīgi virzīt nodokļu saistību izpildes panākšanas centienus un atbalstīt brīvprātīgu nodokļu saistību izpildi.

[9] Izlases veida revīzijas sniedz statistiski reprezentatīvu informāciju par nodokļu saistību neizpildes izplatību un raksturu, savukārt uz risku balstītas revīzijas izmanto, lai identificētu nodokļu maksātājus ar augstāku nodokļu saistību neizpildes iespējamību un izmeklētu to darbību. Būtiski ir tas, ka izlases veida revīziju rezultātus izmanto arī, lai validētu un pielāgotu riska atlases modeļus. Tāpēc nodokļu iztrūkuma aplēšu programmas sniedz informāciju citām ieņēmumu organizēšanas struktūrām, lai palielinātu nodokļu iekasēšanas efektivitāti.

aplēšanai ([10])([11]). Turklāt dažas dalībvalstis, piemēram, Polija ([12]) un Slovēnija ([13]), ir izmantojušas Tehniskā atbalsta instrumentu, lai stiprinātu ar UIN saistību neizpildi saistīta nodokļu iztrūkuma aplēšanu.

Attiecībā uz netiešajiem nodokļiem ES sadarbības rezultātā jau ir izstrādāta vienota metodika ar PVN saistību neizpildi saistīta nodokļu iztrūkuma aplēšanai, un ES mēroga pasākumā piedalās visas dalībvalstis. Tika lēsts, ka 2023. gadā ar PVN saistību neizpildi saistītais nodokļa iztrūkums bija 9,5 % no kopējām PVN saistībām, turklāt dalībvalstu starpā pastāvēja būtiskas atšķirības, un vairākas valstis laika gaitā bija panākušas uzlabojumus ([14]). Papildus tam, ka tiek pārbaudīts pašreizējais nodokļa iztrūkuma līmenis, izmaiņu vērtējums laika gaitā liecina par valstu centieniem uzlabot nodokļu saistību izpildi un ļauj iestādēm novērtēt veikto pasākumu efektivitāti. Digitālā ziņošana, tiešsaistes kases reģistri, iepriekš aizpildītas PVN deklarācijas un citi digitālie rīki var uzlabot izsekojamību un nodokļu saistību izpildi. Komisija arī izstrādā, testē un rūpīgi pārbauda savu akcīzes nodokļa iztrūkuma aplēses metodikas, un to atbalsta īpaša ekspertu grupa, kurā ir pārstāvji no vairāk nekā 20 dalībvalstīm, apmainoties ar metodisko pieredzi un vērtējot, kā aplēses var labāk atbalstīt operatīvo darbu (sk. arī 3.1. iedaļu).

Ņemot vērā mainīgo uzņēmumu ienākuma nodokļa situāciju ES, turpinās spēju veidošanas centieni, lai aplēstu ar nodokļu saistību neizpildi saistīta UIN iztrūkumu ES. Komisija ir izstrādājusi jaunu makroekonomikas metodiku, lai iegūtu ar nodokļu saistību neizpildi saistīta UIN iztrūkuma rādītājus, izmantojot nacionālo kontu datus un neuzskaitītas ekonomikas aplēses, ko sagatavojuši valstu statistikas biroji, nodrošinot vienotu sistēmu ar nodokļu saistību neizpildi saistīta UIN iztrūkuma aplēšu sagatavošanai visās dalībvalstīs. Jaunākās aplēses liecina, ka 25 dalībvalstīs vidējais iztrūkums ir aptuveni 9,2 % no iekasētajiem UIN ieņēmumiem, taču šis rādītājs valstīs būtiski atšķiras, un izmaiņas gada griezumā būtu jāinterpretē piesardzīgi. Tomēr metodikā nav ņemti vērā ieņēmumu zaudējumi, ko rada pārrobežu agresīva nodokļu plānošana vai starptautiska peļņas novirzīšana, jo nacionālie konti parasti atspoguļo peļņu pēc tam, kad ir notikusi pārrobežu peļņas sadale. Lai analizētu šādus ieņēmumu zaudējumus, ir vajadzīgi papildu pierādījumi un metodika, arī darbs saistībā ar

[10] Lai iegūtu papildu informāciju, sk. šeit: Eiropas Komisija: Nodokļu politikas un muitas savienības ģenerāldirektorāts, *Towards a common approach to tax gap estimation in the EU: Fiscalis Project Group 008 – Final report*, Eiropas Savienības Publikāciju birojs, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

[11] 2026. gadā ir sācies projekta otrais cikls. Pirmajā un/vai otrajā ciklā iesaistītās dalībvalstis ir BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK un SE attiecībā uz IIN apakšgrupu; CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SK un SE attiecībā uz UIN apakšgrupu; EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SK un SE attiecībā uz *MTIC* apakšgrupu; un BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SK un SE attiecībā uz e-komercijas apakšgrupu. Arī Gruzija ir pievienojusies IIN un UIN apakšgrupām projekta otrajā ciklā.

[12] TAI 2023. gada projekts "*Improve the Capacity of Poland to Better Assess and Counteract the Grey Economy*", 2024.–2026. g.

[13] TAI 2021. gada projekts "*Improving the administration of corporate income tax in Slovenia*", 2022.–2023. g.

[14] Sk. Eiropas Komisija, Syntesia, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M., Śmietanka, A. un citi, *VAT gap in Europe – Report 2025*, Eiropas Savienības Publikāciju birojs, Luksemburga, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422.

nodokļu bāzes samazināšanu un peļņas novirzīšanu ([15]). Tā kā situācija uzņēmumu ienākuma nodokļa jomā mainās līdz ar ESAO otrā pīlāra noteikumu īstenošanu, kam seko nodokļu *omnibus* paketes īstenošana un Direktīvas par administratīvo sadarbību pārstrādātā redakcija, tiklīdz tā būs pieņemta, ir jāattīsta novērtēšanas instrumenti, tostarp jāpaplašina UIN iztrūkuma aplēšu tvērums, attiecinot tās arī uz jomām, kas nav neuzskaitītās ekonomikas jomas.

2.2. Uzraudzība: nodokļu izdevumu ziņošanas kvalitātes uzlabošana

Nodokļu izdevumi ir īpaši noteikumi nodokļu kodeksā, kas paredzēti, lai veicinātu konkrētas darbības vai sniegtu labumu konkrētām grupām, kā rezultātā apzināti tiek samazināti valsts nodokļu ieņēmumi. Tā vietā, lai sniegtu atbalstu tieša finansējuma veidā, valdība var sniegt privātpersonām vai uzņēmumiem netiešu finansiālu atbalstu, samazinot to nodokļu slogu. Tādējādi nodokļu izdevumi ir atkāpes no standarta nodokļu sistēmas, kas paredz preferenciālu režīmu, piemēram, samazinātas likmes, atbrīvojumus u. c. konkrētiem nodokļu maksātājiem, nozarēm vai darbībām.

Ir ļoti būtiski ziņot par šādiem nodokļu izdevumiem, kā to paredz ES fiskālās pārvaldības satvars, lai novērstu tiem raksturīgo pārredzamības trūkumu. Atšķirībā no tiešo izdevumu programmām, piemēram, subsīdijām vai dotācijām, nodokļu izdevumiem parasti nav vajadzīgs ikgadējs parlamenta apstiprinājums. Pēc tiesību aktu pieņemšanas tie paliek spēkā, ja vien tos aktīvi neatceļ vai neatsauc ar turpināmības klauzulu. Ziņošana par nodokļu izdevumiem var novērst šo asimetriju un uzlabot pārredzamību un pārskatatbildību. Lai nodrošinātu visaptverošu priekšstatu par valstu nodokļu izdevumiem, ES fiskālās pārvaldības sistēmā ir vajadzīga sīka informācija par nodokļu izdevumu ietekmi uz ieņēmumiem ([16]).

Valstu ziņojumi par nodokļu izdevumiem ES ievērojami atšķiras satura, detalizētības un kvalitātes ziņā. Dažas dalībvalstis budžeta pielikumā ir iekļāvušas vienu tabulu ar aplēstajiem negūtajiem ieņēmumiem no nodokļu izdevumiem, bet nav sniegta nekāda kontekstuāla informācija. Citas dalībvalstis publicē nodokļu izdevumu pārskatus ar detalizētu informāciju par visiem attiecīgajiem nodokļu noteikumiem un negūto ieņēmumu daudzgadu aplēsēm.

Liels skaits nodokļu izdevumu noteikumu var radīt papildu sarežģītību nodokļu jomā. Grieķija ziņo par vairāk nekā 1000 noteikumiem attiecībā uz nodokļu izdevumiem. Portugāle ziņo par vairāk nekā 700 noteikumiem, Itālija – par vairāk nekā 600 noteikumiem un Francija un Polija – katra par vairāk nekā 400 noteikumiem nodokļu jomā.

Nodokļu izdevumiem var būt ievērojama fiskālā ietekme uz valsts budžetu. Tiek ziņots, ka nodokļu sistēmu un ziņošanas metožu atšķirību dēļ negūtie ieņēmumi no nodokļu

[15] Sīkāku izklāstu par *JRC* ar nodokļu saistību neizpildi saistīta UIN iztrūkuma noteikšanas metodiku, tās pieņēmumiem un ierobežojumiem sk. šeit: Eiropas Komisija: Nodokļu politikas un muitas savienības ģenerāldirektorāts, *The Corporate Income Tax Gap: A European approach to measuring losses in corporate tax revenues*, 2025.

[16] Padomes Direktīva 2011/85 (2011. gada 8. novembris) par prasībām dalībvalstu budžeta struktūrām, kas grozīta ar Padomes Direktīvu 2024/1265 (2024. gada 29. aprīlis), 14. panta 2. punktā ir paredzēts ziņot par nodokļu izdevumiem.

izdevumiem svārstās no 0,4 % no IKP Īrijā līdz 14 % no IKP Nīderlandē. Lielais no nodokļu izdevumiem negūto ieņēmumu apjoms ne vienmēr nozīmē, ka šie pasākumi ir pārmērīgi vai neefektīvi. Negūtie ieņēmumi var būt salīdzinoši lieli arī tāpēc, ka nodokļu standarta līmenis ir augsts vai nodokļu izdevumu ziņošanas tvērums ir ļoti plašs ([17]).

Nodokļu izdevumu aplēšu apkopošana un salīdzināšana pa kategorijām, dalībvalstīm un periodiem rada būtiskas metodoloģiskas problēmas. Lai gan kopējos rādītājus var aprēķināt, vienkārši summējot atsevišķus noteikumus, šīs aplēses jāinterpretē piesardzīgi. Pirmkārt, tās mēdz būt pārspīlētas attiecībā uz potenciālo ieņēmumu pieaugumu, jo vienkārša apkopošana ir saistīta ar noteikumu, kas pārklājas, divkāršas uzskaites risku. Aplēsēs netiek ņemta vērā arī uzvedības reakcija, kas veicina iekasēšanas līmeņa pazemināšanos. Turklāt būtisku daļu no nodokļu izdevumu noteikumiem nevar izteikt skaitliski ([18]). Visbeidzot, ziņošana būtiski atšķiras atkarībā no tā, ko dalībvalstis definē kā nodokļu izdevumus ([19]).

2.3. Izvērtēšana: nodokļu izdevumu rentabilitātes nodrošināšana

Nodokļi var nodrošināt spēcīgus stimulus, kas palīdz valdībām sasniegt virkni politikas mērķu, taču laika gaitā tie ne vienmēr var būt izmaksu ziņā lietderīgākais instruments. Rūpīgi jāvērtē, vai nodokļu stimuli ir noderīgi konkrēta politikas mērķa sasniegšanai. Regulāri jānovērtē izmaksas, ieguvumi un riski, kas saistīti ar nodokļu izdevumiem. Komisijas Ieteikumā par nodokļu stimuliem tīras rūpniecības kursa atbalstam ir izklāstīti principi nodokļu kredītu efektīvai izstrādei un paātrinātai amortizācijai tīrām investīcijām, kas jāpiemēro saskaņā ar ES valsts atbalsta noteikumiem. Dalībvalstis tiek aicinātas informēt Komisiju par veiktajiem pasākumiem, un tām tiek ieteikts regulāri izvērtēt pasākumu efektivitāti un apmainīties ar paraugpraksi ([20]). Plašākā nozīmē – lai palīdzētu efektīvāk sasniegt ES klimata un vides mērķus, principa "piesārņotājs maksā" piemērošana nozīmē arī to, ka ir jāpārskata potenciāli videi kaitīgi nodokļu izdevumi, kas rada nepareizus stimulus piesārņotājiem.

Ir ļoti svarīgi saprast, vai esošie nodokļu izdevumi sasniedz politikas mērķus, kuriem tie bija paredzēti. Ir nepieciešama regulāra pārskatīšana, lai novērtētu, vai ieviestie pasākumi ir rentabli. Tas var pavērt ceļu reformām. Piemēram, Nīderlandes budžeta noteikumi paredz, ka valdībai jāatceļ, jāsamazina vai jāpamato nodokļu izdevumi, kas novērtēti kā neefektīvi.

---

[17] Ir iespējams, ka lielus izdevumus radoši nodokļu noteikumi tiek uzskatīti par strukturāliem un tāpēc netiek iekļauti ziņojumos. Ideālā gadījumā nodokļu izdevumu ziņojumos tiek aplūkoti arī strukturāli noteikumi. Nīderlandē ziņošana attiecas uz visiem fiskāli nozīmīgiem noteikumiem.

[18] Noteikumus par nodokļu izdevumiem nevar kvantificēt vai nu apzinātas izvēles dēļ, vai tāpēc, ka tos var nebūt iespējams aplēst. Noteikumus par nodokļu izdevumiem var nebūt iespējams kvantificēt, jo tie ir, piemēram, maznozīmīgi, tehniski, strukturāli vai ES noteikti. Dažu noteikumu ietekmi nevar aplēst, jo trūkst datu. Dažos gadījumos dati principā var būt pieejami, bet to vākšana saistībā ar konkrētu noteikumu var būt pārāk dārga. Piemērs par datu nepieejamību būtu atbrīvojums no pienākuma ziņot par ienākumiem no konkrētām darbībām. Tā kā ienākumi nav uzrādīti, nav iespējams aplēst negūtos ieņēmumus.

[19] Ir zināmi vairāki piemēri, kad samazinātas PVN likmes ir definētas kā daļa no atsauces vērtības vai otrādi – neapliekamais minimums vai uzņēmuma zaudējumu pārnešana ir definēti kā nodokļu izdevumi, lai gan lielākā daļa valstu tos uzskata par strukturāliem noteikumiem.

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

Liels negūto ieņēmumu apjoms palielina nepieciešamību novērtēt nodokļu izdevumu efektivitāti. Lai gan nodokļu izdevumu kvantificēšana galvenokārt ir uzraudzības darbība, iegūtā informācija pēc tam kalpo par būtiskiem ievaddatiem nodokļu izdevumu novērtēšanai, lai saprastu, vai noteikumi palīdz sasniegt tiem noteikto mērķi un vai tie ir rentabli. Mikrosimulācijas modeļi, piemēram, *EUROMOD* ([21]) var būt noderīgi instrumenti politikas alternatīvu novērtēšanai.

2.4. Integrēšana: nodokļu administrēšanas darbību uzlabošana

Daudzas dalībvalstis ir veikušas ievērojamus ieguldījumus digitālo rīku ieviešanā un ir sākušas ieviest MI gan priekšgalsistēmu, gan arī aizmugursistēmu darbībām; tomēr nodokļu administrāciju digitālā pārveide joprojām ir izaicinājums visā ES. Mantotās IT sistēmas un novecojušie procesi kavē progresu. Galvenais no šiem izaicinājumiem ir pārmērīga paļaušanās uz brīvprātīgu saistību izpildi, kas rada smagu administratīvo slogu nodokļu maksātājiem. Dalībvalstīm integrētas saistību izpildes un netraucētas nodokļu uzlikšanas principi būtu jāiekļauj procesos, lai vienkāršotu saistību izpildi un samazinātu slogu nodokļu maksātājiem ([22]).

Vēl viena būtiska problēma dalībvalstīm ir pietiekamu, precīzu un kvalitatīvu datu pieejamība efektīvas nodokļu administrēšanas atbalstam. Slikta datu kvalitāte vājina saistību izpildes novērtējumus, riska prioritāšu noteikšanu un izpildes panākšanu. Tajā pašā laikā nodokļu administrēšanas pieaugošā digitalizācija rada papildu prasības, jo modernas digitālās sistēmas un reāllaika ziņošanas sistēmas ir atkarīgas no strukturētiem, standartizētiem un uzticamiem datiem. Ja dati ir nepietiekami, tiek kavēta integrācija, efektīva apstrāde un savlaicīga rezultātu iegūšana. Nodokļu administrācijas arī saskaras ar grūtībām efektīvi apstrādāt pieaugošo datu apjomu, ierobežojot to spēju pilnvērtīgi izmantot administratīvo sadarbību([23]). Kopumā slikta datu kvalitāte un liels datu apjoms samazina pārredzamību attiecībā uz nodokļu saistībām un izpratni par to plašāku ietekmi uz darījumdarbību, tādējādi ierobežojot nodokļu iestāžu spēju pieņemt informācijā balstītus stratēģiskus un politiskus lēmumus.

Palielinoties Eiropas ekonomiskajai integrācijai, valstu nodokļu sistēmu atšķirības var tikt izmantotas krāpšanai, nodokļu nemaksāšanai un nodokļu apiešanai. Pārrobežu darbība ir nodokļu noziegumu, jo īpaši ar PVN saistītas krāpšanas, būtisks elements. *MTIC* krāpšana ir tipisks krāpšanas PVN jomā veids, kurš saistīts ar pārrobežu darījumiem un kurā bieži iesaistīti organizētās noziedzības grupējumi vai tīkli. Šāda veida krāpšanu var apkarot, īstenojot ciešāku koordināciju starp dalībvalstīm un izmantojot integrētus darījumu un datu uzraudzības rīkus, – tā ir joma, uz kuru attiecas 2025. gadā pieņemtais tiesību aktu kopums "PVN digitālajā laikmetā" (*ViDA*). Tāpēc ciešāka sadarbība starp nodokļu iestādēm un nodokļu

[21] HOME | EUROMOD.

[22] Papildu skaidrojumus sk. pielikumā par metodiku.

[23] Komisijas ziņojums par ES regulējuma administratīvajai sadarbībai PVN jomā izvērtēšanu, COM(2025) 686 final, 14.11.2025., un Komisijas ziņojums par Padomes Direktīvas 2011/16/ES par administratīvu sadarbību tiešo nodokļu jomā (*DAC*) izvērtējumu, COM(2025) 695 final, 19.11.2025.

iekasēšanas pamatā esošo datu plūsmu integrācija var palīdzēt samazināt krāpšanas vai citas nodokļu ļaunprātīgas izmantošanas riskus un iespējas. Komisijas prioritāte ir arī stiprināt sadarbību starp dalībvalstīm un ES krāpšanas apkarošanas dalībniekiem saistībā ar notiekošo krāpšanas apkarošanas arhitektūras (KAA) pārskatīšanu, kuras mērķis ir novērst nepilnības, kas var kaitēt ES finanšu interesēm.

Dažas dalībvalstis turpina cīnīties ar lielām un ilgstoši neiekasētām nodokļu parādu summām. Nodokļu parādu atgūšana joprojām ir būtiska problēma, jo daudzas administrācijas nespēj iekasēt nenokārtotās saistības. Ņemot vērā nesamaksāto nodokļu parādu lielās summas vairākās dalībvalstīs, pastāv ievērojams potenciāls palielināt ieņēmumu iekasēšanu, atgūstot šīs summas, pirms tās kļūst neiekasējamas. Tiesiskā un administratīvā regulējuma atšķirības ir nevienmērīga snieguma iemesls ES dalībvalstīs. 2025. gada ES apsekojuma rezultāti un valstu administrāciju sniegtā atgriezeniskā saite norāda uz to, ka steidzami jāstiprina gan iekšzemes, gan pārrobežu atgūšanas mehānismi, lai apstrādātu pieaugošo pieprasījumu apjomu.

3. Rīcība: politikas pasākumu pieņemšana

Problēmas skaidri parāda, ka, lai panāktu progresu iepriekš minētajās jomās, ir vajadzīgs kas vairāk par atsevišķu valstu centieniem. Attiecīgie dalībnieki atšķiras gan dalībvalstu starpā, gan arī dalībvalstīs, un tas norāda uz institucionālo daudzveidību. Lai gan rīcība valsts līmenī joprojām ir neaizstājama, ciešāka sadarbība ES līmenī var palīdzēt paātrināt progresu. Apkopojot pieredzi un apmainoties ar labu praksi, dalībvalstis var panākt progresu nodokļu iztrūkuma samazināšanā un nodokļu saistību izpildes uzlabošanā.

Lai sadarbību pārvērstu rīcībā, ir vajadzīga savstarpēja uzticēšanās un ilgstoša iesaistīšanās. Institucionalizēta sadarbība starp nodokļu administrācijām vairo uzticēšanos. Politiskā iesaiste ir būtiska, lai noteiktu kopīgas prioritātes un saglabātu dinamiku, savukārt administratīvā un tehniskā sadarbība ļauj dalībvalstīm apmainīties ar pieredzi, kopīgot datus un kopīgi izstrādāt praktiskus risinājumus kopīgām problēmām.

Komisija ir gatava atbalstīt šo procesu. Atbalsts ietver strukturēta dialoga veicināšanu, savstarpējas mācīšanās sekmēšanu un palīdzību dalībvalstīm apzināt un izplatīt labu praksi. Turpmāk izklāstītās darbības var arī palīdzēt efektīvi reaģēt uz konkrētām valstīm un eurozonai adresētajiem ieteikumiem, kas sniegti Eiropas pusgada politikas koordinācijas ciklā.

3.1. Kopīgu spēju veidošana, lai aplēstu ar nodokļu saistību neizpildi saistītu nodokļu iztrūkumu, izmantojot stabilas metodes, un metodikas salīdzināmības veicināšana

Lai gan dalībvalstis pēdējos gados ir guvušas panākumus, aplēšot ar nodokļu saistību neizpildi saistītu nodokļu iztrūkumu, ir vajadzīgi ievērojami turpmāki centieni, lai uzlabotu diagnostiku, stiprinātu instrumentus un galu galā uzlabotu ieņēmumu iekasēšanas efektivitāti. Pamatīgāks ar nodokļu saistību neizpildi saistīta nodokļu iztrūkuma novērtējums, cita starpā attiecībā uz tā apmēru un pamatā esošajiem iemesliem un veicinātājiem, ir priekšnoteikums, lai valdības – attiecīgā gadījumā arī reģionālā un vietējā

līmenī – novērstu šo iztrūkumu un uzlabotu savu darbību efektivitāti. Nodokļu iztrūkuma analīzes konstatējumu integrēšana nodokļu saistību izpildes riska pārvaldības ciklā, piemēram, apzinot augsta riska nodokļu maksātājus, mērķorientējot intervences un pieņemot pārdomātus personāla komplektēšanas lēmumus, var vēl vairāk stiprināt nodokļu saistību izpildes pārvaldību. Lai samazinātu ar nodokļu saistību neizpildi saistītu iztrūkumu, ir vajadzīga stratēģiska pieeja ar vidēja termiņa un ilgtermiņa mērķiem.

Lai atbalstītu pierādījumos balstītu nodokļu politiku un nodokļu administrēšanu, ir jāuzlabo metodes, datu kvalitāte un ar nodokļu saistību neizpildi saistīta nodokļu iztrūkuma aplēšu salīdzināmība dalībvalstu starpā. Uzlabotas metodes uzlabo gan ar nodokļu saistību neizpildi saistīta nodokļu iztrūkuma aplēšu ticamību, gan derīgumu. Salīdzināmas aplēses ļauj dalībvalstīm salīdzināt savu sniegumu ar līdzīgām dalībvalstīm, noteikt jomas, kurās ir relatīvi spēcīgi un vāji rādītāji, vienlaikus veicinot arī labas prakses apmaiņu. Tās arī nodrošina politikas veidotājiem stabilāku pamatu ar saistību izpildi saistīto risku novērtēšanai un prioritāru reformu jomu noteikšanai.

Pieredze, kas gūta, aplēšot ar nodokļu saistību neizpildi saistīta PVN iztrūkumu, skaidri parādīja ieguvumus, ko sniedz saskaņotas pieejas izmantošana, un šāda pieeja patlaban tiek izstrādāta arī attiecībā uz akcīzes nodokļiem. Eiropas Komisija ir atbalstījusi vienotas metodikas izstrādi un pastāvīgu pilnveidošanu ar nodokļu saistību neizpildi saistīta PVN iztrūkuma aplēšanai visās dalībvalstīs. Piemērojot vienotas definīcijas, datu avotus, pieņēmumus un aplēses procedūras, šī metodika nodrošina jēgpilnu salīdzināšanu dalībvalstu starpā un laika gaitā. Iegūtās aplēses ir kļuvušas par vērtīgu instrumentu nodokļu saistību izpildes tendenču uzraudzībai, politikas pasākumu izvērtēšanai un tādu jomu noteikšanai, kurās varētu būt vajadzīgi turpmāki uzlabojumi. Akcīzes nodokļi ir vēl viens nodokļu veids, kuram var piemērot vienotas definīcijas, datu avotus un pieņēmumus, lai gan, lai interpretētu rezultātus, ir vajadzīga papildu informācija par konkrētām valstīm.

Tā kā tiešie nodokļi ir daudzveidīgāki nekā netiešie nodokļi, starpvalstu salīdzinājumu veikšana ir ievērojami sarežģītāka. Komisija kopš 2021. gada ir atbalstījusi dalībvalstu centienus uzlabot metodes un salīdzināmību. Valsts līmenī dažas dalībvalstis aplēš tikai konkrētus nodokļu saistību neizpildes komponentus, savukārt citas cenšas aptvert visu ar nodokļu saistību neizpildi saistīto nodokļu iztrūkumu. Tomēr ir iespējams izpētīt instrumentus un metodes, kam nav vajadzīgi saskaņoti nodokļu noteikumi.

ES iniciatīvas, kuru mērķis ir uzlabot ar nodokļu saistību neizpildi saistīta nodokļu iztrūkuma aplēšanas spējas un veicināt lielāku metodikas konsekvenci, nodrošina stabilu pamatu ātrākai spēju veidošanai. Pateicoties kopīgiem centieniem kopš 2021. gada, ir krietni pavirzījies uz priekšu darbs pie tā, lai noteiktu un īstenotu vienotu satvaru ar nodokļu saistību neizpildi saistīta nodokļu iztrūkuma aplēšanai. Eksperti var kopīgi risināt daudz un dažādas problēmas (saistībā ar IIN, UIN, PVN (jo īpaši *MTIC* un e-komerciju) un akcīzes nodokli), daloties pieredzē, mācoties cits no cita un izpētot lielākas pārnesamības un salīdzināmības potenciālu.

1. darbība (dalībvalstis): veidot un stiprināt ar nodokļu saistību neizpildi saistīta nodokļu iztrūkuma aplēšanas spējas pa nodokļu veidiem un integrēt šāda iztrūkuma aplēšanu nodokļu administrāciju stratēģiskajā pārvaldībā. *Dalībvalstīm vajadzības*

gadījumā būtu jāveic ieguldījumi īpašās zināšanās par nodokļu iztrūkumu, cilvēkos un prasmēs un jāsasaista attiecīgie dalībnieki no finanšu ministrijām, nodokļu administrācijām, muitas administrācijām un statistikas iestādēm. Īpaša uzmanība būtu jāpievērš jomām, kurās mērījumi joprojām ir mazāk attīstīti. Tas ietver tiešo nodokļu iztrūkumu, jo īpaši IIN iztrūkumu. Būtu jānosaka un jāuzrauga arī akcīzes nodokļa iztrūkums produktu kategorijām, kas pakļautas būtiskiem valsts nodokļu saistību neizpildes riskiem. Konkrētāk, ja akcīzes nodokļa iztrūkuma pilnīga kvantificēšana vēl nav iespējama, dalībvalstīm būtu jāapzina ieņēmumu zaudējumu un krāpšanas galvenie iemesli un laika gaitā tie jāuzrauga.

2. darbība (dalībvalstis): stiprināt valstu datus un metodiskos pamatus nodokļu iztrūkuma aprēķināšanai. *Dalībvalstīm būtu jāuzlabo nodokļu iztrūkuma aplēšanai izmantoto datu identificēšana, pieejamība un kvalitāte un jādokumentē metodika, datu avoti un ierobežojumi, kas ir to aplēšu pamatā. Tādējādi tiktu atbalstītas ticamākas valstu aplēses un veicināta metodikas apmaiņa un salīdzināmība ES līmenī.*

3. darbība (ES): turpināt centienus ES līmenī, lai uzlabotu valstu izmantoto metožu precizitāti un salīdzināmību, vienlaikus turpinot centienus ES līmenī, lai kvantificētu akcīzes nodokļa iztrūkumu tabakai, alkoholam un degvielai visās dalībvalstīs*. ES atbalsts un dalībvalstu tehniskā sadarbība stiprinās metodiku ticamību, veicinās savstarpēju mācīšanos un atvieglos labas prakses efektīvu izplatīšanu ar nodokļu saistību neizpildi saistīta nodokļu iztrūkuma aplēšu jomā. Pašreizējai* Fiscalis *projektu grupai, kas saistīta ar IIN, UIN un PVN, jo īpaši ar* MTIC *un ar nodokļu saistību neizpildi saistītu nodokļu iztrūkumu e-komercijas jomā, kas darbojas jau piecus gadus, būtu jāturpina progress šajā jomā. Dalībvalstīm būtu jāturpina arī darbs pie tā, lai izstrādātu akcīzes nodokļa iztrūkuma aplēses. Komisija arī izstrādā akcīzes nodokļa iztrūkuma aplēses, un tās metodikas kalpo par pamatu tehniskām apspriedēm ar dalībvalstīm. Šīs metodikas pārbaudīs dalībvalstu analītiskās komandas. Tāpat arī Komisija līdz 2027. gada beigām kopā ar dalībvalstīm novērtēs iespējas izstrādāt augšupējas metodikas un paplašināt analītisko darbu šajā jomā, tādējādi sagatavojot pamatu stabilai un visaptverošai akcīzes nodokļa iztrūkuma aplēsei.*

3.2. Nodokļu izdevumu regulāra un visaptveroša uzraudzība un pārredzama ziņošana par tiem

Ziņošanas par nodokļu izdevumiem biežums, informatīvais saturs un vispārējā pārredzamība dažādās dalībvalstīs ievērojami atšķiras. Vairākās dalībvalstīs ir ļoti daudz nodokļu izdevumu pasākumu, un šādu pasākumu īstenošanas rezultātā negūtie ieņēmumi var būt diezgan lieli, un tas būtiski ietekmē gan publiskās finanses, gan nodokļu sarežģītību. Šajā kontekstā ir būtiski nodrošināt regulāru, visaptverošu un sistemātisku ziņošanu, kas ir arī publiski pieejama.

Šajā nolūkā dalībvalstīm būtu jāsniedz pietiekama informācija, lai sniegtu atbildes uz trīs galvenajiem jautājumiem par katru no paziņotajiem nodokļu izdevumiem, un tie ir: i) cik daudz tas maksā, ii) kas ir labuma guvējs un iii) vai tas palīdz sasniegt to, kas bija

iecerēts ([24]). Informācijā būtu jāiekļauj politikas mērķis, kas noteikts pieņemšanas laikā, nodokļu izdevumu mehānisms (atbrīvojums, samazināta likme u. c.), labuma guvēji un ikgadējā negūto ieņēmumu summa. Ideālā gadījumā informācijā būtu jāiekļauj arī kritērija apraksts un saite uz līdzvērtīgām tiešo izdevumu programmām. Lai nodrošinātu budžeta pārredzamību, nodokļu izdevumu ziņojumos būtu jāiekļauj strukturāli noteikumi ar ārkārtīgi lielu ietekmi uz ieņēmumiem, ņemot vērā to nozīmi.

4. darbība (dalībvalstis): uzlabot to datu pieejamību un kvalitāti, kurus izmanto nodokļu izdevumu aplēsēm, un publicēt detalizētus gada ziņojumus par nodokļu izdevumiem. *Datu trūkums bieži vien ir galvenais šķērslis pienācīgai nodokļu izdevumu novērtēšanai. Šādiem ziņojumiem vajadzētu būt pēc iespējas vispusīgākiem, un tajos jāsniedz sīki izstrādāta informācija noteikumu līmenī, un, kad vien iespējams, tajos būtu skaitliski jāizsaka negūtie ieņēmumi un jānorāda iemesli, ja kvantitatīva noteikšana netiek veikta. Ir vēlama integrēšana budžeta procesā.*

5. darbība (ES): izstrādāt norādījumus ziņošanai par nodokļu izdevumiem. *Pamatojoties uz labu praksi, tas palīdzētu īstenot juridisko prasību, kas noteikta Direktīvā par prasībām dalībvalstu budžeta struktūrām ([25]) ziņot par nodokļu izdevumiem.*

3.3. Regulāra nodokļu izdevumu pārskatīšana un novērtēšana, lai noteiktu to atbilstību politikas prioritātēm

Nodokļu izdevumu izmaksu lietderība bieži vien netiek sistemātiski pārbaudīta. Nodokļu izdevumu pamatā var būt leģitīmi politikas mērķi. Tomēr, atšķirībā no tiešajiem izdevumiem, uz kuriem attiecas parlamenta pilnvarojums, periodiskas revīzijas un publicēti snieguma mērķrādītāji, vairumam nodokļu izdevumu trūkst šādu pārskatatbildības mehānismu. Lielākā daļa dalībvalstu ziņo par aplēstajiem zaudētajiem ieņēmumiem nodokļu izdevumu dēļ, taču šis ziņošanas veids nesniedz priekšstatu par to, vai esošie nodokļu izdevumi izmaksu ziņā lietderīgā veidā palīdz sasniegt tiem noteikto mērķi. Rezultāts ir strukturāls valdības deficīts, proti, publiskie līdzekļi, ko līdzvērtīgā apmērā piešķir lielām izdevumu programmām, tiek piešķirti, neizmantojot sistemātisku procesu, lai novērtētu, vai tie sasniedz savus mērķus un vai tie ir rentabli. Laikā, kad vērojams fiskālās konsolidācijas spiediens un konkurējošas prasības pret valsts budžetu, tā nav tikai pārredzamības problēma, – tā ir fiskālās politikas problēma.

Vēlams izmantot institucionalizētu nodokļu izdevumu novērtēšanas procesu ([26]). Veicot novērtējumu, jārod atbildes uz diviem jautājumiem par katru noteikumu: i) vai tas sasniedz tam izvirzīto mērķi un ii) vai izmaksas ir samērīgas? Daudzpakāpju pieeja, piemēram, tāda, kāda tiek izmantota Īrijas L1/L2/L3 sistēmā un Nīderlandes *Toetsingskader*, piedāvā praktiski īstenojamu

[24] Tomēr šis rādītājs būtu jāinterpretē piesardzīgi, jo atšķirīgi valstu standarta nodokļu noteikumi un novērtēšanas metodes ierobežo ziņoto negūto ieņēmumu salīdzināmību dalībvalstu starpā. Sk. arī 1. zemsvītras piezīmi.

[25] Padomes Direktīva 2011/85/ES (2011. gada 8. novembris) par prasībām dalībvalstu budžeta struktūrām, kas grozīta ar Padomes Direktīvu (ES) 2024/1265 (2024. gada 29. aprīlis).

[26] Platformā sadarbībai nodokļu jomā nesen ir publicēti seši nodokļu stimulu principi. Princips 6.3. paredz, ka "tiesību aktos par stimuliem būtu jāiekļauj programma periodiskai, ticamai un publiskai izvērtēšanai".

modeli ([27]). Katram noteikumam tiek veikta strukturēta kvalitatīva pārbaude par tā pamatojumu un mērķi, pakāpeniski izmantojot dziļāku kvantitatīvo analīzi, ko izmanto līdz noteiktām fiskālām robežvērtībām. Tādējādi var secināt, ka analītiskie instrumenti pastāv un tie ir plaši atzīti. Ir vajadzīga tikai politiskā apņēmība tos sistemātiski izmantot visās dalībvalstīs.

Lai institucionalizētu nodokļu izdevumu novērtēšanu, ir jāizdara vairākas būtiskas izvēles attiecībā uz izstrādi. Izvērtēšanas pilnvaras, kas ir nostiprinātas tiesību aktos, ir noturīgākas nekā pašu uzņemtās politiskās saistības. Turklāt pārraudzība, kas centralizēti tiek veikta Finanšu ministrijas pakļautībā, ir objektīvāka nekā paļaušanās uz nozaru ministrijām, kuras atbild par konkrētu noteikumu saglabāšanu. Novērtējuma konstatējumiem jābūt saistītiem ar izpildāmām sekām.

6. darbība (dalībvalstis): izveidot tiesisko vai administratīvo regulējumu, kas prasa pastāvīgi un periodiski izvērtēt nodokļu izdevumus, stiprināt neatkarīgu pārraudzību un veicināt sadarbību starp valstu struktūrām. *Institucionālās novērtēšanas sistēmas izveide nodrošina regulāru nodokļu izdevumu novērtēšanu, stiprinot demokrātisko pārraudzību un nodrošinot, ka pasākumi sasniedz savu mērķi izmaksu ziņā efektīvā veidā. Novērtējumus varētu iekļaut arī vispārējo izdevumu pārskatos vai sasaistīt ar tiem. Nodokļu izdevumu ziņošanas un novērtēšanas turpmāku metodisku izstrādi un pārskatīšanu varētu iekļaut budžeta procesā, un šo uzdevumu varētu uzticēt, piemēram, neatkarīgām finanšu iestādēm vai augstākajām revīzijas iestādēm. Šos centienus vēl vairāk stiprinātu sadarbība (piemēram, pastāvīgā darba grupā) starp attiecīgajiem valsts dalībniekiem (piemēram, Finanšu ministriju, nodokļu administrāciju un statistikas biroju).*

3.4. Digitālās pārveides padziļināšana

Pamatojoties uz neseno progresu nodokļu administrāciju digitalizācijā, būtiska nozīme ir turpmākai digitālai pārveidei, lai novērstu strukturālās nepilnības un samazinātu pastāvīgo nodokļu iztrūkumu. Tradicionālās nodokļu sistēmas balstās uz to, ka nodokļu maksātāji brīvprātīgi un precīzi ziņo, aprēķina un maksā nodokļus. Dažu nodokļu sistēmu sarežģītība var veicināt to, ka nodokļu maksātāji pieļauj kļūdas, kā arī palielināt to nodokļu saistību izpildes slogu. Pāreja uz integrētu nodokļu saistību izpildi tuvina nodokļu procesus nodokļu maksātāju dabiskajiem (uzņēmējdarbības) procesiem, līdz minimumam samazinot kļūdu un krāpšanas iespējas. Piemēram, sistēmas "maksā, kad nopelna" (*PAYE*), kuras paredz, ka darba devēji ietur nodokļus, samazina kļūdu un krāpšanas risku. Kopumā digitalizācijas centieni līdz šim ir bijis liels solis pareizajā virzienā, taču tie joprojām ir nepietiekami, jo ar tiem nepietiek, lai panāktu netraucētu nodokļu sistēmu darbību. Lai maksimāli palielinātu digitālās pārveides radīto vērtību, ir pilnvērtīgi jāizmanto pieejas "*integrēta nodokļu saistību izpilde*" un "*netraucēta nodokļu uzlikšana*", kā arī ir jāpastiprina centieni turpmāk minētajās jomās.

7. darbība (dalībvalstis un ES): optimizēt valstu procesus un integrēt digitālās sistēmas ES. *Pirms digitalizācijas dalībvalstīm būtu jāpārdomā un jāvienkāršo operatīvās darbplūsmas. Procesus būtu vēlams integrēt nodokļu maksātāju sistēmās, padarot nodokļu maksātājus par*

[27] Īrijas pieeja ir izklāstīta dokumentā *"Tax Expenditure Evaluations – Updated Guidelines (2024)"*. Nīderlandes pieeja ir izskaidrota īpašā tīmekļa vietnē, kas veltīta valsts budžeta noteikumiem (modelis 4.55.).

aktīviem nodokļu administrēšanas dalībniekiem. Dalībvalstīm sadrumstalotās IT sistēmas būtu jāaizstāj ar integrētām digitālajām platformām, kas aptver visas nodokļu administrācijas pamatfunkcijas. Turklāt tas uzlabos datu konsekvenci, samazinās dublēšanos, kā arī samazinās manuālu iejaukšanos. Laika gaitā ES pēc tam varētu ieviest neatkarīgas digitālās sistēmas saskaņā ar dažādiem nodokļu tiesību aktiem. Šādu sistēmu integrācija, izmantojot MI un citas pamattehnoloģijas, samazinātu izmaksas gan ES, gan dalībvalstīm, padarītu datu apstrādi efektīvāku un varētu samazināt nodokļu maksātāju administratīvo slogu.

3.5. Datu apstrādes un izmantošanas optimizēšana

Datu apstrādes un izmantošanas optimizēšana nodokļu administrācijām ir kļuvusi arvien sarežģītāka. Augstas kvalitātes datiem ir būtiska nozīme riska novērtējumos un nodokļu maksātāju identificēšanā. Jo ātrāk un precīzāk nodokļu administrācija var noteikt pareizo nodokļa summu, kas jāmaksā attiecīgajam nodokļu maksātājam, jo labāk tā būs gatava ātri risināt nodokļu saistību izpildes problēmas. Ar datiem saistītās nodokļu saistību izpildes problēmas palīdzēs risināt turpmāk minētās darbības.

8. darbība (dalībvalstis un ES): izveidot vienotu, uz MI balstītu nodokļu datu un riska analīzes sistēmu. *Dalībvalstīm būtu jāizstrādā integrētas, MI iespējotas nodokļu datu sistēmas, kas sasaista tiešo un netiešo nodokļu informāciju, lai varētu veikt kontrolpārbaudes un reāllaika riska analīzi un ātrāk atklāt krāpšanu nodokļu jomā, nodokļu nemaksāšanu un nodokļu apiešanu. Automatizētiem procesiem arvien vairāk būtu jāaizstāj manuālas darbplūsmas, ļaujot sistēmām atzīmēt riskus, apstrādāt ienākošos datus un atbalstīt savlaicīgu reaģēšanu, vienlaikus nodrošinot, ka piekļuve datiem joprojām ir paredzēta konkrētam mērķim, likumīga, samērīga un pakļauta efektīvai cilvēka veiktai pārraudzībai. ES līmenī centralizētākai arhitektūrai, kuras pamatā ir standartizēta datu izmantošana un kuru pastiprina strukturāli uzlabojumi, cita starpā saskaņā ar* DAC *pārstrādāto redakciju, būtu jāpalīdz novērst sadrumstalotību un valstu sistēmu neatbilstības. Kopīgiem datu risinājumiem, kuru pamatā ir tādi rīki kā* CESOP *un* EUROFISC TNA *(darījumu tīkla analīze), būtu jāstiprina kopīga riska analīze un jāļauj nodokļu iestādēm apmainīties ar izlūkdatiem un efektīvāk koordinēt izpildes panākšanu. Visbeidzot, uzlabotiem NMIN pārbaudes un atgriezeniskās saites mehānismiem būtu jāuzlabo nodokļu maksātāju identifikācija un datu kvalitāte. Šāda pieeja palīdzētu proaktīvāk atklāt nodokļu ļaunprātīgu izmantošanu, racionalizēt revīzijas un stiprināt sadarbību starp nodokļu iestādēm visā ES.*

3.6. Nodokļu iekasēšanas un piedziņas uzlabošana

Daudzas dalībvalstis saskaras ar nodokļu iekasēšanas neefektivitāti, kas rada augstu neiekasēto nodokļu parādu līmeni (sk. 2.4. iedaļu iepriekš). Tāpēc ir ļoti būtiski stiprināt nodokļu parādu atgūšanu. Dalībvalstīm par prioritāti būtu jānosaka iekasēšanas snieguma uzlabošana, izmantojot efektīvas procedūras, digitālos rīkus un MI (ar aizsardzības pasākumiem), lai samazinātu ar nodokļu saistību neizpildi saistītu nodokļu iztrūkumu un atgūtu neiekasētos ieņēmumus.

ES tiesību akti ([28]) nodrošina dalībvalstīm instrumentus, lai tās varētu palīdzēt cita citai, apmainoties ar informāciju, sniedzot paziņojumus par dokumentiem un piedzenot nodokļu prasījumus citas dalībvalsts vārdā. Piedziņas palīdzība starp dalībvalstīm saskaņā ar ES Direktīvu 2010/24 (kā arī starp dalībvalsti un trešo valsti saskaņā ar attiecīgo starptautisko nolīgumu) būtu jāizmanto tikai kā galējais līdzeklis, proti, pēc tam, kad ir izsmeltas iekšzemes iespējas vai tās ir izrādījušās nesamērīgi sarežģītas. Tas nozīmē, ka piedziņas palīdzības pieprasījumi parasti attiecas uz komplicētām un sarežģītām piedziņas situācijām, kurās nodokļu prasījumus joprojām ir grūti izpildīt. Piemēri par piedziņas palīdzības pieprasīšanu cita starpā ir pieejamu aktīvu trūkums, maksātnespējas situācijas vai strīdi.

9. darbība (dalībvalstis): stiprināt nodokļu atgūšanu, izmantojot centralizāciju, sadarbību un efektīvu pārvaldību. *Lai uzlabotu nodokļu parādu atgūšanu, dalībvalstīm būtu jācentralizē un jāintegrē atgūšanas funkcijas, nodrošinot, ka iestādēm ir pilnīga piekļuve nodokļu maksātāju datiem, lai efektīvāk pārvaldītu nodokļu parādus. Ciešāka sadarbība ar maksātnespējas aģentūrām un tiesām, jo īpaši krāpšanas gadījumos, palīdzēs efektīvāk nodrošināt līdzekļu atgūšanu. Novērtējumu un strīdu risināšanas paātrināšana, izmantojot vienkāršākus noteikumus, ātrāku izmeklēšanu un racionalizētus juridiskos procesus, uzlabos panākumus atgūšanas jomā. Ļoti būtiski ir arī stiprināt ES mēroga savstarpējo palīdzību. Dalībvalstīm ir nekavējoties jāreaģē uz atgūšanas pieprasījumiem, jāuzlabo pārrobežu aktīvu izsekošana ar reāllaika piekļuvi datiem un jānovērš operatīvās atšķirības starp nodokļu un maksātnespējas iestādēm. Šie pasākumi uzlabos iekasēšanas efektivitāti, samazinās zaudējumus no maksātnespējas un nodrošinās taisnīgāku izpildi visā ES.*

4. Secinājums

Eiropa nevar atļauties ignorēt nodokļu iztrūkumu. Katru gadu ES ar nodokļu saistību neizpildi saistīta nodokļu iztrūkuma dēļ tiek zaudēti nodokļu ieņēmumi vairāk nekā 200 miljardu EUR apmērā. Katrs maksājamais euro, kas netiek iekasēts, ir euro, ko nevar ieguldīt konkurētspējā, noturībā un zaļās un digitālās pārkārtošanās procesā.

Ar nodokļu saistību neizpildi saistīta nodokļu iztrūkuma samazināšana ir gudrs un efektīvs veids, kā uzlabot situāciju publisko finanšu jomā. Novērtējot ar nodokļu saistību neizpildi saistītu nodokļu iztrūkumu un konstatējot saistību neizpildes iemeslus, dalībvalstis var iekasēt vairāk nodokļu ieņēmumu, nepalielinot nodokļu likmes. Šajā nolūkā dalībvalstīm būtu jāveido savas spējas novērtēt ar nodokļu saistību neizpildi saistītu nodokļu iztrūkumu un izmantot rezultātus, lai virzītu nodokļu saistību izpildes stratēģijas. ES līmenī Komisija ir gatava palīdzēt izstrādāt salīdzināmas metodes un nodrošināt mācīšanos no līdzbiedriem. Mazāks ar nodokļu saistību neizpildi saistīts nodokļu iztrūkums mazina spiedienu uz budžetu, rada vairāk iespēju investīcijām un vairo uzticēšanos mūsu nodokļu sistēmu taisnīgumam.

Dalībvalstīm būtu stingrāk jāpārvalda nodokļu izdevumi, piemēram, samazinātas nodokļu likmes, atbrīvojumi no nodokļiem konkrētām nozarēm, nodokļu kredīti vai citi

[28] Padomes Direktīva 2010/24/ES (2010. gada 16. marts) par savstarpēju palīdzību prasījumu piedziņā saistībā ar noteiktiem maksājumiem, nodokļiem, un citiem pasākumiem.

nodokļu stimuli. Visā ES dalībvalstu paziņotie nodokļu izdevumi veido aptuveni 750 miljardus EUR gadā negūtos ieņēmumos. Labi izstrādāti instrumenti, tādi kā nodokļu kredīti un citi nodokļu stimuli, piemēram, tie, kas ieteikti saskaņā ar tīras rūpniecības kursu vai uzkrājumu un investīciju savienības iniciatīvu, var veicināt tādas stratēģiskās prioritātes kā inovācija un pāreja uz tīru enerģiju. Tomēr bez pietiekamas kontroles to daudzums var pieaugt, un to izmaksu efektivitāte laika gaitā var samazināties. Regulāra ziņošana un novērtēšana ļauj noskaidrot, vai nodokļu izdevumi joprojām kalpo savam mērķim un ir rentabli. Pretējā gadījumā ir vajadzīga politiskā griba tos samazināt. Mērķis nav atcelt efektīvus stimulus, bet gan nodrošināt, ka atbrīvojumi, samazinātas likmes vai kredīti ir pamatoti, mērķorientēti un atbilst politikas prioritātēm. Tas palīdz aizsargāt valstu budžetus un nodrošināt politikas efektivitāti.

Nākotne ir saistīta ar nodokļu administrācijām, kas ir integrētākas, vairāk balstītas uz datiem un nodrošinātas ar efektīviem iekasēšanas un atgūšanas mehānismiem. Pārāk bieži dalībvalstis joprojām saskaras ar problēmām datu kvalitātes un izmantošanas, nodokļu iekasēšanas un atgūšanas jomā, kā arī ar pastāvīgiem neiekasēto parādu uzkrājumiem. Tāpēc dalībvalstīm būtu jāpaātrina savu nodokļu administrāciju digitālā pārveide, jāuzlabo datu kvalitāte un riska analīze un jāstiprina nodokļu parādu atgūšana. Labāk integrētas IT sistēmas, viedāka datu un MI izmantošana, spēcīgāka pārrobežu sadarbība un efektīvākas atgūšanas procedūras var palīdzēt nodrošināt, ka tiek iekasēti maksājamie nodokļi, vienlaikus samazinot slogu nodokļu maksātājiem, kuri sedz nodokļu saistības. Tas ir īpaši svarīgi, jo pārrobežu darbība ir nodokļu noziegumu, jo īpaši ar PVN saistītas krāpšanas, būtisks elements. Laikposmā no 2010. līdz 2023. gadam "pazudušā tirgotāja" krāpnieciskas darbības Kopienā (*MTIC*) vien veidoja aptuveni 1–3 % no nesaņemtajiem PVN ieņēmumiem gadā jeb 12,5–32,5 miljardus EUR ([29]). ViDA iniciatīva ir veiksmīgs piemērs tam, kā saprātīga digitalizācija un ciešāka sadarbība starp nodokļu iestādēm var palīdzēt vienkāršot procesus un samazināt krāpšanas vai citas nodokļu ļaunprātīgas izmantošanas riskus un iespējas.

Ja Eiropa vēlas lielāku noturību un publisko līdzekļu efektīvāku izmantošanu, tai jāpievērš lielāka uzmanība tam, kā tiek gūti ieņēmumi, un jārīkojas, lai to uzlabotu. Šā paziņojuma pamatā ir visaptveroša analīze par katru valsti atsevišķi. Tajā ir izklāstītas veicamās darbības, lai dalībvalstis uzlabotu savas nodokļu sistēmas un nodokļu administrēšanu un lai Komisija veicinātu spējas nodrošināt sinerģiju īstenošanu. Tas dod politisku impulsu iniciatīvai "Nodokļu iztrūkums", ļaujot nodokļu politikas veidotājiem un administrācijām reaģēt, pielāgoties, regulāri sekot līdzi progresam un izdarīt secinājumus.

Iniciatīva ir vērsta uz izpildi un īstenošanu. Tā rada praktisku saikni starp politikas diagnostiku un īstenošanas atbalstu. Daudzas no ierosinātajām darbībām var palīdzēt dalībvalstīm īstenot politiku un nodrošināt labu praksi, ko var piemērot, izmantojot tehnisko atbalstu, spēju veidošanu un mācīšanos no līdzbiedriem.

[29] Sk. Eiropas Komisija, CASE, Poniatowski, G., Śmietanka, A., un Skowronek, A., *VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) Fraud – Final Report Phase II*, Eiropas Savienības Publikāciju birojs, Luksemburga, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.

Iniciatīva "Nodokļu iztrūkums" veicina vienkāršošanas mērķa īstenošanu praksē. Tādi principi kā integrēta nodokļu saistību izpilde un netraucēta nodokļu uzlikšana paredz integrēt nodokļu saistību izpildi ikdienas darījumdarbības procesos, samazinot administratīvo slogu. Tas samazina nodokļu saistību izpildes izmaksas uzņēmumiem, kas ir īpaši būtiski MVU, kā arī veicina pārrobežu attīstību. Tāpat labāka nodokļu izdevumu uzraudzība, novērtēšana un racionalizācija atbalsta vienkāršākas un pārredzamākas nodokļu sistēmas ar zemākām nodokļu saistību izpildes izmaksām.