Svet
Evropske unije

Bruselj, 26. november 2026
(OR. en)

16481/26

FISC 437
ECOFIN 1578

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	25. november 2026
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	COM(2026) 630 final
Zadeva:	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ Pozor, vrzel 2026: krepitev javnih financ s skupnimi prizadevanji za zmanjšanje davčnih vrzeli in izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2026) 630 final.

Priloga: COM(2026) 630 final

EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 24.11.2026
COM(2026) 630 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Pozor, vrzel 2026: krepitev javnih financ s skupnimi prizadevanji za zmanjšanje davčnih vrzeli in izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti

{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}

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Pozor, vrzel 2026: krepitev javnih financ s skupnimi prizadevanji za zmanjšanje davčnih vrzeli in izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti

1. Uvod

Da bi Evropa okrepila svoje obrambne zmogljivosti, pospešila digitalizacijo in zeleni prehod ter povečala produktivnost in konkurenčnost, mora vlagati. Vendar so nacionalni proračuni v številnih državah članicah zelo obremenjeni in puščajo le malo fiskalnega manevrskega prostora za ključne naložbe ([1]).

Ne glede na to se po ocenah na podlagi vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti v EU vsako leto izgubi več kot 200 milijard EUR davčnih prihodkov, kar ustreza približno 1 % BDP EU. Samo pri davku na dodano vrednost (DDV) to pomeni ocenjeno izgubo v višini približno 125 milijard EUR ali 9,5 % skupnih obveznosti za DDV v letu 2023. Pri davku od dohodkov pravnih oseb (DDPO) ocenjene izgube posameznih držav članic skupaj znašajo skoraj 50 milijard EUR ali 9,2 % pobranih prihodkov od DDPO ([2]). To so prihodki od davkov, ki bi jih bilo treba plačati, vendar se ne poberejo zaradi določenih oblik davčnih utaj, izogibanja davkom, upravnih pomanjkljivosti ali nenamernih napak. Vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti je po naravi težko izmeriti, razpoložljive ocene pa se razlikujejo po zajetju, metodologiji in stopnji negotovosti ([3]). Te ocene so verjetno konservativne, saj ne zajemajo vseh kategorij izgube davčnih prihodkov, npr. zaradi čezmejnega agresivnega davčnega načrtovanja ali mednarodnega preusmerjanja dobička. Kažejo, da je mogoče z vlaganjem v boljše merjenje in ukrepe za izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti doseči znatne izboljšave. Če bi se pobral samo del teh manjkajočih prihodkov, bi to pomagalo ublažiti pritisk na javne finance in ustvariti dodaten manevrski prostor za naložbe, ne da bi bilo treba uvesti nove davke ali zvišati obstoječe davčne stopnje.

Zaradi obsežne sive ekonomije in zapletenih davčnih pravil je sicer težko, vendar pomembno razumeti, kaj je vzrok za vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti po vsej

[1] Informacije, metode in podatki za posamezne države so navedeni v delovnih dokumentih služb Komisije SWD(2026) 1201 do SWD(2026) 1228.

[2] DDV in DDPO sta tukaj izpostavljena kot primera, za katera so po vsej EU na voljo razmeroma zanesljive ocene. Vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti se lahko pojavijo tudi pri drugih davkih, vključno z dohodnino in davki na premoženje fizičnih oseb, vendar so razpoložljive ocene bolj razdrobljene in niso vključene v predstavljene zbirne podatke.

[3] Poleg tega se zaradi rokov za objavo nacionalnih naborov podatkov, na katerih temelji ocenjevanje davčnih vrzeli, najnovejše razpoložljive ocene v danem letu običajno nanašajo na obdobje dveh ali treh let prej. Ocene obsega neopažene ekonomije v posameznih državah članicah segajo od 0,7 % do 25 % BDP.

EU. V več državah članicah obsežna siva ekonomija spodkopava izpolnjevanje davčnih obveznosti. Vse bolj zapletene davčne določbe in čezmejne ureditve lahko privedejo do višjih stroškov izpolnjevanja obveznosti, napak ali izogibanja davkom ter znatnega izpada prihodkov. Zaznave pravičnosti in učinkovitosti davčnega sistema ter splošnega davčnega bremena lahko vplivajo na izpolnjevanje davčnih obveznosti. Ti dejavniki se med državami razlikujejo. Učinkovito sodelovanje med davčnimi upravami in davčnimi zavezanci prispeva k zaupanja vrednemu, preglednemu in spodbudnemu okolju, s čimer se izboljšuje izpolnjevanje obveznosti ter krepijo delovanje, povezovanje in konkurenčnost notranjega trga.

Za oceno tveganj za javne finance morajo države članice poznati obseg svojih vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti. Količinska opredelitev vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti in njihovega razvoja skozi čas ni zgolj tehnični postopek; organom tudi pomaga ugotoviti, kako izboljšati prizadevanja na področju izvrševanja in izpolnjevanja obveznosti. Te ocene pomagajo opredeliti tveganja, ciljno usmeriti ukrepe, razporediti sredstva in izpopolniti strategije za izpolnjevanje davčnih obveznosti. Analiza davčnih vrzeli je torej orodje strateškega upravljanja za povečanje ravni pobranih prihodkov.

Davčni izdatki so davčne vrzeli, ki jih spodbuja politika. Države članice EU poročajo o letnem izpadu prihodkov zaradi davčnih izdatkov v višini približno 750 milijard EUR (kar bi leta 2025 ustrezalo 4 % BDP EU), čeprav je treba ta podatek obravnavati previdno ([4]). Davčni izdatki vključujejo na primer znižane davčne stopnje, oprostitve davka za nekatere sektorje, davčne dobropise ali druge davčne spodbude. Ključno je, da se ti davčni izdatki spremljajo in ocenjujejo. V nasprotju z neposredno porabo se davčni izdatki pogosto čez čas ustalijo v davčnem sistemu in lahko zelo močno obremenijo nacionalne proračune. Nasprotno pa se lahko z dobro ciljno usmerjenimi davčnimi spodbudami, kot so spodbude, priporočene v okviru dogovora o čisti industriji ali unije prihrankov in naložb, podprejo ključni cilji politike, na primer inovacije ali čisti prehod. Komisija je v svojem priporočilu o davčnih spodbudah v podporo dogovoru o čisti industriji določila načela za učinkovito zasnovo davčnih dobropisov in pospešene amortizacije, vključno s priporočilom državam članicam, naj redno ocenjujejo učinkovitost sprejetih ukrepov ([5]).

Za zmanjšanje davčnih vrzeli in izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti so ključne sodobne, na podatkih temelječe davčne uprave. Številne države članice se spopadajo z upadanjem izpolnjevanja obveznosti, naraščajočim davčnim dolgom, razdrobljenimi digitalnimi sistemi in vse bolj zapletenimi čezmejnimi transakcijami. Za reševanje teh izzivov so potrebne davčne uprave, ki so pripravljene na prihodnost, temeljijo na podatkih ter so sposobne zgodaj odkrivati neizpolnjevanje obveznosti, spodbujati prostovoljno izpolnjevanje

[4] Ta podatek je treba obravnavati previdno, saj združuje vsote za posamezne države iz različnih let in z različnim pomenom. Poročanje o davčnih izdatkih se razlikuje po obsegu, referenčna merila pa so tako različna, da nacionalni organi zavračajo združevanje celo na nacionalni ravni. Nacionalne ocene izpada prihodkov izhajajo iz podatkovne zbirke GTED.

[5] Priporočilo Komisije o davčnih spodbudah v podporo dogovoru o čisti industriji in glede na okvir za državno pomoč v okviru dogovora o čisti industriji, 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.

davčnih obveznosti in zagotavljati pravočasno izterjavo neporavnanih davčnih obveznosti. Ključne so naložbe v digitalna orodja, povezane sisteme, obdelavo podatkov v realnem času, okrepljene zmogljivosti za pobiranje in izterjavo davkov ter sodelovanje med organi.

Sporočilo Pozor, vrzel in 27 spremnih dokumentov o posameznih državah so strateško orodje za izboljšanje davčnih sistemov in izpolnjevanja davčnih obveznosti po vsej EU. Cilj pobude je državam članicam pomagati pri premoščanju vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti, optimizaciji pobiranja davkov in poostritvi upravljanja davčnih izdatkov. Države članice tudi spodbuja, naj redno poročajo o vrzelih, ki jih spodbuja politika, ter jih ocenjujejo in racionalizirajo, zlasti kadar davčni izdatki niso stroškovno učinkoviti. Poleg tega, da ta pobuda državam članicam pomaga pri pregledu in zmanjševanju vrzeli ter posodobitvi pobiranja davkov, se z njo tudi izkoriščajo koristi upravnega sodelovanja, pri čemer lahko države članice sodelujejo ter primerjajo rezultate in si izmenjujejo dobre prakse v okviru reformnega programa, usmerjenega v prihodnost.

V sporočilu so ocenjeni izzivi, povezani z davčnimi vrzelmi, in opredeljeni ukrepi za njihovo reševanje. V njem so najprej ocenjeni izzivi, s katerimi se države članice srečujejo pri merjenju, spremljanju in ocenjevanju davčnih vrzeli ter posledičnem vključevanju pridobljenih spoznanj v dejavnosti davčnih uprav ob prizadevanjih za krepitev digitalizacije in dejavnosti pobiranja. Nato je predstavljen sklop ukrepov za reševanje teh izzivov na ravni EU in držav članic (vključno s podnacionalno ravnjo, kjer je to ustrezno) ([6]). Z usklajenim ukrepanjem in tesnim sodelovanjem na vseh ravneh je končno mogoče zvišati ravni izpolnjevanja obveznosti, povečati učinkovitost davčnih politik in izboljšati pobiranje prihodkov ter s tem prispevati k ustvarjanju fiskalnega manevrskega prostora, potrebnega za podporo strateškim naložbam.

2. Od merjenja do vključevanja: ocena na ravni Unije in držav članic

2.1 Merjenje: krepitev merjenja vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti

Za odpravo vztrajnih vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti so potrebne večje naložbe v znanje, podatke in analitične zmogljivosti. Čeprav vse več držav članic ocenjuje vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti, jih je le omejeno število vzpostavilo celovite programe ocenjevanja, ki zajemajo več vrst davkov ([7]). Danska, Švedska, Italija in Nizozemska so analizo davčnih vrzeli vključile v upravljanje tveganj pri izpolnjevanju davčnih obveznosti, pri čemer rezultate uporabljajo za načrtovanje fiskalne politike, opredelitev tveganj pri izpolnjevanju davčnih obveznosti, ciljno usmerjanje ukrepov, razporejanje virov in ocenjevanje

[6] V več državah članicah so za obračunavanje, upravljanje in pobiranje davkov ter odobritev davčnih izdatkov pristojne tudi zvezne države, regije ali lokalne uprave.

[7] OECD (2024), *Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies* (Upravljanje davkov 2024: primerjalne informacije o gospodarstvih OECD ter drugih razvitih gospodarstvih in gospodarstvih v vzponu), OECD Publishing, Pariz, https://doi.org/10.1787/2d5fba9c-en.

učinkovitosti strategij za izpolnjevanje davčnih obveznosti. Druge države članice, kot so Francija, Poljska in Estonija, so to zmogljivost razvile šele nedavno ali pa svojih vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti še ne ocenjujejo sistematično.

Izkušnje držav članic kažejo, da prizadevanja za celovito ocenjevanje davčnih vrzeli prispevajo k ugodnejšim rezultatom pri izpolnjevanju obveznosti. Države članice z dolgoletnimi in dobro razvitimi programi na področju davčnih vrzeli, kot so Danska, Italija, Švedska in Nizozemska ([8]), se praviloma spopadajo s sorazmerno manjšimi vrzelmi pri izpolnjevanju davčnih obveznosti ali pa jim jih je sčasoma uspelo zmanjšati. Nizozemska je na primer svoj analitični nabor orodij razširila tako, da je revizijske dokaze združila z vedenjskimi raziskavami. Spoznanja iz te analize davčni upravi pomagajo načrtovati ciljno usmerjene preventivne ukrepe in izboljšati prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti. Danska je razvila napreden program merjenja izpolnjevanja davčnih obveznosti, ki temelji na obsežnih revizijskih podatkih in pomaga opredeliti naravo neizpolnjevanja davčnih obveznosti v različnih panogah. Ključna značilnost programov na Švedskem in v drugih državah članicah je sistematična uporaba naključnih revizij in revizij na podlagi tveganja za različne skupine davčnih zavezancev ([9]). To sicer ne dokazuje neposredne vzročne zveze, vendar nakazuje, da lahko redno ocenjevanje vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti prispeva k bolj ciljno usmerjenim strategijam za njihovo izpolnjevanje in davčnim upravam pomaga opredeliti tveganja v zgodnji fazi.

Komisija razvija, podpira in usklajuje znatne naložbe v ocenjevanje vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti – za posredne in neposredne davke – na nacionalni ravni in ravni EU. To je še posebno pomembno za neposredne davke, pri katerih nacionalne ocene pogosto temeljijo na različnih opredelitvah, metodologijah, virih podatkov, zajetih davčnih zavezancih in obdobjih poročanja, kar omejuje primerljivost, hkrati pa ustvarja priložnosti za metodološko izmenjavo. Projektna skupina Fiscalis, ki jo financira EU, od leta 2021 pripravlja skupen okvir za ocenjevanje vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti ([10]),

[8] Nizozemska združuje ankete revizorjev in revizijske podatke, da bi bolje razumela dejavnike neizpolnjevanja davčnih obveznosti, vključno z vlogo, ki jo imajo pri tem zapletenost, pomanjkanje znanja in napake svetovalcev. Danska za ocenjevanje izpolnjevanja davčnih obveznosti uporablja podatke iz revizij na ravni sektorjev in naključnih revizij. V obeh primerih ta spoznanja pomagajo ciljno usmerjati prizadevanja za izpolnjevanje davčnih obveznosti in podpirajo njihovo prostovoljno izpolnjevanje.

[9] Naključne revizije zagotavljajo statistično reprezentativne podatke o razširjenosti in naravi neizpolnjevanja davčnih obveznosti, revizije na podlagi tveganja pa se uporabljajo za opredelitev in preiskovanje davčnih zavezancev, pri katerih je verjetnost neizpolnjevanja davčnih obveznosti večja. Pomembno je, da se rezultati naključnih revizij uporabljajo tudi za potrjevanje in prilagajanje modelov izbire na podlagi tveganja. Programi ocenjevanja davčnih vrzeli tako podpirajo druge dele organizacije, pristojne za prihodke, pri povečevanju učinkovitosti pobiranja davkov.

[10] Za dodatne informacije glej: Evropska komisija: Generalni direktorat za obdavčenje in carinsko unijo (2025), *Towards a common approach to tax gap estimation in the EU – Fiscalis Project Group 008 – Final report* (Na poti k skupnemu pristopu k ocenjevanju davčnih vrzeli v EU – projektna skupina Fiscalis 008 – končno poročilo), Urad za publikacije Evropske unije, https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

([11]). Poleg tega so nekatere države članice, kot sta Poljska ([12]) in Slovenija ([13]), uporabile Instrument za tehnično podporo (TSI), da bi izboljšali ocenjevanje vrzeli pri izpolnjevanju obveznosti za DDPO.

Na področju posrednih davkov je bila na podlagi sodelovanja na ravni EU že oblikovana skupna metodologija za ocenjevanje vrzeli pri izpolnjevanju obveznosti za DDV, pri tem oblikovanju na ravni EU pa so sodelovale vse države članice. Leta 2023 je vrzel pri izpolnjevanju obveznosti za DDV v EU po ocenah znašala 9,5 % skupne davčne obveznosti za DDV, pri čemer so bile med državami članicami znatne razlike, več pa jih je sčasoma doseglo izboljšave ([14]). Poleg preučevanja sedanje vrzeli tudi pregled sprememb skozi čas kaže nacionalna prizadevanja za izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti in organom omogoča, da ocenijo učinkovitost sprejetih ukrepov. Sledljivost in izpolnjevanje obveznosti je mogoče izboljšati z digitalnim poročanjem, spletnimi blagajnami, vnaprej izpolnjenimi obračuni DDV in drugimi digitalnimi orodji. Komisija razvija, preskuša in pregleduje tudi svoje metodologije za ocenjevanje vrzeli pri trošarinah, pri čemer jo podpira posebna skupina strokovnjakov iz več kot 20 držav članic, ki si izmenjujejo metodološke izkušnje in ocenjujejo, kako lahko ocene bolje podprejo operativno delo (glej tudi oddelek 3.1).

V okviru spreminjajočega se okolja obdavčitve dohodkov pravnih oseb potekajo nadaljnja prizadevanja za krepitev zmogljivosti za ocenjevanje vrzeli pri izpolnjevanju obveznosti za DDPO po vsej EU. Komisija je razvila novo makroekonomsko metodologijo za ugotavljanje vrzeli pri izpolnjevanju obveznosti za DDPO z uporabo podatkov o nacionalnih računih in ocen neopažene ekonomije, ki jih pripravijo nacionalni statistični uradi, s čimer je zagotovila skupen okvir za ocenjevanje vrzeli pri izpolnjevanju obveznosti za DDPO v vseh državah članicah. Najnovejše ocene kažejo, da povprečna vrzel v 25 državah članicah znaša približno 9,2 % pobranih prihodkov od DDPO, pri čemer se vrzel po državah znatno razlikuje, medletne spremembe pa bi bilo treba razlagati previdno. Vendar se pri metodologiji ne upoštevajo izgube prihodkov zaradi čezmejnega agresivnega davčnega načrtovanja ali mednarodnega preusmerjanja dobička, saj nacionalni računi praviloma odražajo dobičke po čezmejni razporeditvi dobička. Za analizo takih izgub prihodkov so potrebni dopolnilni dokazi in metodologije, vključno z delom na področju erozije davčne osnove in preusmerjanja

[11] Leta 2026 se je začel drugi cikel projekta. Države članice, ki so sodelovale v prvem in/ali sodelujejo v drugem ciklu, so BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK in SE za podskupino za dohodnino, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SK in SE za podskupino za DDPO, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SK in SE za podskupino za goljufije neplačujočega gospodarskega subjekta znotraj Skupnosti ter BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SK in SE za podskupino za e-trgovanje. Podskupinama za dohodnino in DDPO se je v drugem ciklu projekta pridružila tudi Gruzija.

[12] Projekt TSI 2023 *Improve the Capacity of Poland to Better Assess and Counteract the Grey Economy* (Izboljšanje zmogljivosti Poljske za boljše ocenjevanje sive ekonomije in boj proti njej), 2024–2026.

[13] Projekt TSI 2021 Improving the administration of corporate income tax in Slovenia (Izboljšanje upravljanja davka od dohodkov pravnih oseb v Sloveniji), 2022–2023.

[14] Glej Evropska komisija, Syntesia, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M., Śmietanka, A. in drugi, *VAT gap in Europe – Report 2025* (Vrzel pri pobiranju DDV v Evropi – poročilo iz leta 2025), Urad za publikacije Evropske unije, Luksemburg, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422.

dobička ([15]). Ker se z izvajanjem pravil drugega stebra OECD, ki mu bosta sledila izvajanje zbirnega svežnja o obdavčitvi in prenovljene direktive o upravnem sodelovanju, ko bosta sprejeta, okolje obdavčitve dohodkov pravnih oseb spreminja, se morajo razvijati tudi orodja za ocenjevanje, med drugim z razširitvijo obsega ocen vrzeli v zvezi z DDPO na področja, ki niso neopažena ekonomija.

2.2 Spremljanje: izboljšanje kakovosti poročanja o davčnih izdatkih

Davčni izdatki so posebne določbe davčnega zakonika, ki naj bi spodbujale nekatere dejavnosti ali koristile določenim skupinam in zaradi katerih se davčni prihodki države namerno zmanjšajo. Namesto da bi vlada podporo zagotavljala z neposredno porabo, lahko posameznikom ali podjetjem zagotovi posredno finančno podporo z zmanjšanjem njihovega davčnega bremena. Davčni izdatki so torej odstopanja od referenčnega davčnega sistema, s katerimi se določenim davčnim zavezancem, sektorjem ali dejavnostim zagotovi ugodnejša obravnava, kot so znižane stopnje, oprostitve itd.

Za odpravo s tem povezanega pomanjkanja preglednosti je ključno poročanje o teh davčnih izdatkih, kot se zahteva v okviru fiskalnega upravljanja EU. V nasprotju s programi neposrednih odhodkov, kot so subvencije ali nepovratna sredstva, za davčne izdatke običajno ni potrebna letna odobritev parlamenta. Ko so uzakonjeni, ostanejo v veljavi, razen če se izrecno razveljavijo ali prenehajo veljati na podlagi določbe o prenehanju veljavnosti. S poročanjem o davčnih izdatkih se lahko ta asimetrija odpravi ter povečata preglednost in odgovornost. Da bi se zagotovila celovita slika nacionalnih fiskalnih izdatkov, se v skladu z okvirom fiskalnega upravljanja EU zahteva podrobno poročanje o vplivu davčnih izdatkov na prihodke ([16]).

Nacionalna poročila o davčnih izdatkih v EU se zelo razlikujejo glede vsebine, ravni podrobnosti in kakovosti. Nekatere države članice v prilogi k proračunu predstavijo eno preglednico ocenjenega izpada prihodkov zaradi davčnih izdatkov brez dodatnih spremnih informacij. Druge objavljajo poročila o davčnih izdatkih s podrobnimi informacijami o vseh ustreznih davčnih določbah in večletnimi ocenami izpada prihodkov.

Veliko število določb o davčnih izdatkih lahko povzroči dodatno zapletenost obdavčitve. Grčija ima po poročanju več kot 1 000 določb o davčnih izdatkih. Portugalska ima po poročanju več kot 700 določb, Italija več kot 600, Francija in Poljska pa vsaka več kot 400 davčnih določb.

Davčni izdatki imajo lahko znaten finančni učinek na državne proračune. Zaradi razlik v davčnih sistemih in metodah poročanja izpad prihodkov zaradi davčnih izdatkov po poročanju

[15] Za podrobno obravnavo metodologije JRC za vrzel pri izpolnjevanju obveznosti za DDPO, njenih predpostavk in omejitev glej Evropska komisija: Generalni direktorat za obdavčenje in carinsko unijo (2025), *The Corporate Income Tax Gap: A European approach to measuring losses in corporate tax revenues* (Vrzel pri pobiranju davka od dohodkov pravnih oseb: evropski pristop k merjenju izgub prihodkov od davka od dohodkov pravnih oseb).

[16] Poročanje o davčnih izdatkih je predpisano v členu 14(2) Direktive Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024.

znaša od 0,4 % BDP na Irskem do 14 % BDP na Nizozemskem. Velik izpad prihodkov zaradi davčnih izdatkov ne pomeni nujno, da so ti ukrepi pretirani ali neučinkoviti. Izpad prihodkov je lahko razmeroma velik tudi zato, ker je standardna stopnja obdavčitve visoka ali ker je obseg poročanja o davčnih izdatkih zelo širok ([17]).

Združevanje in primerjanje ocen davčnih izdatkov po kategorijah, državah članicah in skozi čas vključujeta znatne metodološke izzive. Čeprav je skupne vrednosti mogoče preprosto izračunati s seštevanjem posameznih določb, je treba te ocene razlagati previdno. Prvič, z njimi se običajno preceni potencialno povečanje prihodkov, saj preprosto združevanje vključuje tveganje dvojnega štetja prekrivajočih se določb. V ocenah prav tako niso upoštevani vedenjski odzivi, ki povzročijo nižjo raven pobiranja. Poleg tega znatnega deleža določb o davčnih izdatkih ni mogoče količinsko opredeliti ([18]). Nazadnje, poročanje se zelo razlikuje glede na to, kaj države članice opredeljujejo kot davčne izdatke ([19]).

2.3 Ocenjevanje: zagotavljanje stroškovne učinkovitosti davčnih izdatkov

Obdavčitev lahko zagotovi močne spodbude, ki vladam pomagajo uresničevati različne cilje politike, vendar dolgoročno morda ni vselej stroškovno najučinkovitejši instrument. Za ugotovitev, ali so davčne spodbude koristne za doseganje določenega cilja politike, je potrebna skrbna analiza. Stroške, koristi in tveganja, povezane z davčnimi izdatki, bi bilo treba redno ocenjevati. Komisija je v svojem priporočilu o davčnih spodbudah v podporo dogovoru o čisti industriji določila načela za učinkovito zasnovo davčnih dobropisov in pospešene amortizacije za čiste naložbe, ki jih je treba uporabljati v skladu s pravili EU o državni pomoči. Države članice so pozvane, naj Komisijo obvestijo o ukrepih, ki jih sprejmejo, poleg tega se jim priporoča, naj redno ocenjujejo učinkovitost teh ukrepov in si izmenjujejo dobre prakse ([20]). V širšem smislu uporaba načela „onesnaževalec plača“ za učinkovitejše doseganje podnebnih in okoljskih ciljev EU pomeni tudi pregledovanje davčnih izdatkov, ki onesnaževalcem dajejo napačne spodbude in bi lahko bili okolju škodljivi.

Ključno je razumeti, ali se z obstoječimi davčnimi izdatki izpolnjujejo cilji politike, za katere so bili predvideni. Za oceno, ali obstoječi ukrepi zagotavljajo stroškovno učinkovitost, so potrebni redni pregledi. S tem se lahko utre pot reformam. Na primer, na Nizozemskem

[17] V nekaterih primerih se drage davčne določbe štejejo za strukturne in so zato izključene iz poročanja. V najboljšem primeru poročanje o davčnih izdatkih vključuje tudi strukturne določbe. Na Nizozemskem poročanje zajema vse fiskalno pomembne določbe.

[18] Določbe o davčnih izdatkih so lahko količinsko neopredeljene bodisi zaradi namerne odločitve bodisi zato, ker jih morda ni mogoče oceniti. Določbe morda niso količinsko opredeljene, ker so na primer manj pomembne, tehnične, strukturne ali predpisane s pravom EU. Nekaterih ni mogoče oceniti, ker ni podatkov. V nekaterih primerih so podatki načeloma morda na voljo, vendar bi bilo njihovo zbiranje za dano določbo predrago. Primer nerazpoložljivih podatkov je oprostitev dohodkov iz nekaterih dejavnosti. Ker se dohodki ne prijavljajo, izpada prihodkov ni mogoče oceniti.

[19] V nekaterih primerih so znižane stopnje DDV opredeljene kot del referenčnega sistema ali pa je, nasprotno, osnovna dohodninska olajšava oziroma prenos izgub pravnih oseb v prihodnje obdobje opredeljen kot davčni izdatek, večina držav pa te določbe šteje za strukturne.

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

mora vlada v skladu s proračunskimi pravili davčne izdatke, ki so bili ocenjeni kot neučinkoviti, odpraviti, zmanjšati ali utemeljiti.

Velik izpad prihodkov pomeni večjo potrebo po ocenjevanju učinkovitosti davčnih izdatkov. Količinska opredelitev davčnih izdatkov je predvsem dejavnost spremljanja, pridobljene informacije pa so nato bistveni prispevki za ocenjevanje davčnih izdatkov, da se ugotovi, ali določbe izpolnjujejo svoj namen in zagotavljajo stroškovno učinkovitost. Koristno orodje za ocenjevanje možnosti politike so lahko mikrosimulacijski modeli kot je EUROMOD ([21]).

2.4 Vključevanje: nadgradnja dejavnosti davčnih uprav

Številne države članice so izvedle znatne naložbe v uvajanje digitalnih orodij in začele uvajati umetno inteligenco (UI) tako pri delu z davčnimi zavezanci kot pri notranjih dejavnostih, vendar je digitalna preobrazba davčnih uprav še vedno izziv po vsej EU. Napredek ovirajo obstoječi informacijski sistemi in zastareli procesi. Najpomembnejši med temi izzivi je preveliko zanašanje na prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti, s katerim se davčnim zavezancem nalaga veliko upravno breme. Države članice bi morale v postopke vključiti načeli vgrajenega izpolnjevanja obveznosti in nemotenega obdavčevanja, da bi poenostavile izpolnjevanje obveznosti in zmanjšale bremena za davčne zavezance ([22]).

Še en znaten izziv za države članice je razpoložljivost zadostnih, točnih in visokokakovostnih podatkov za podporo učinkovitim davčnim upravam. Če so podatki nekakovostni, so ocene izpolnjevanja obveznosti, prednostno razvrščanje tveganj in izvrševanje slabši. Hkrati vse večja digitalizacija davčne uprave prinaša dodatne zahteve, saj so sodobni digitalni sistemi in okviri za poročanje v realnem času odvisni od strukturiranih, standardiziranih in zanesljivih podatkov. Neustrezni podatki ovirajo vključevanje, učinkovito obdelavo in pravočasne rezultate. Davčne uprave imajo tudi težave pri učinkoviti obdelavi vse večjih količin podatkov, kar omejuje njihovo zmožnost, da v celoti izkoristijo upravno sodelovanje ([23]). Na splošno nekakovostni podatki in velike količine podatkov pomenijo manjšo preglednost davčnih obveznosti in slabše razumevanje njihovega širšega vpliva na poslovanje podjetij, to pa omejuje zmožnost davčnih organov za sprejemanje dobro informiranih strateških odločitev in odločitev o politikah.

Z vse večjim evropskim gospodarskim povezovanjem je mogoče razlike med nacionalnimi davčnimi sistemi izkoriščati za goljufije, davčne utaje ali izogibanje davkom. Čezmejna dejavnost je pomemben sestavni del davčnih kaznivih dejanj, zlasti goljufij na področju DDV. Goljufija neplačujočega gospodarskega subjekta znotraj Skupnosti je značilna oblika goljufije na področju DDV, povezana s čezmejnimi transakcijami, in pogosto vključuje hudodelske ali organizirane kriminalne združbe. S tovrstnimi goljufijami se je mogoče

[21] DOMAČA STRAN | EUROMOD.

[22] Za dodatna pojasnila glej metodološko prilogo.

[23] Poročilo Komisije o oceni okvira EU za upravno sodelovanje na področju DDV, COM(2025) 686 final z dne 14. novembra 2025, in poročilo Komisije o oceni Direktive Sveta 2011/16/EU o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja, COM(2025) 695 final z dne 19. novembra 2025.

spoprijeti s tesnejšim usklajevanjem med državami članicami ter integriranimi orodji za spremljanje transakcij in podatkov – to področje zajema sveženj o DDV za digitalno dobo (VIDA), sprejet leta 2025. Tesnejše sodelovanje med davčnimi organi in vključevanje tokov podatkov, na katerih temelji pobiranje davkov, lahko torej pomagata zmanjšati tveganja in možnosti za goljufije ali druge davčne zlorabe. Krepitev sodelovanja med državami članicami in akterji EU za boj proti goljufijam je tudi prednostna naloga Komisije v okviru tekočega pregleda strukture za boj proti goljufijam, namenjenega odpravljanju vrzeli, ki lahko škodijo finančnim interesom EU.

Nekatere države članice se še naprej spoprijemajo z velikimi in vztrajnimi zneski neizterjanega davčnega dolga. Izterjava davčnih dolgov ostaja kritična pomanjkljivost, saj številnim upravam ne uspe izterjati neporavnanih obveznosti. Glede na visoke zneske neporavnanih davčnih dolgov v več državah članicah obstaja velik potencial za povečanje pobiranja prihodkov z izterjavo teh zneskov, preden jih ne bo več mogoče izterjati. Zaradi razlik v pravnih in upravnih okvirih je uspešnost posameznih držav članic EU neenaka. Raziskava EU iz leta 2025 in povratne informacije nacionalnih uprav kažejo, da je zaradi vse večjega števila zaprosil nujno treba okrepiti nacionalne in čezmejne mehanizme izterjave.

3. Ukrepanje: sprejetje ukrepov politike

Izzivi jasno kažejo, da individualna nacionalna prizadevanja ne zadostujejo za doseganje napredka na zgoraj navedenih področjih. Zadevni akterji se med državami članicami in znotraj njih razlikujejo, kar odraža institucionalno raznolikost. Ukrepi na nacionalni ravni so še vedno nepogrešljivi, tesnejše sodelovanje na ravni EU pa lahko pomaga pospešiti napredek. Države članice lahko z združevanjem izkušenj in izmenjavo dobrih praks napredujejo pri zmanjševanju davčnih vrzeli in izboljševanju izpolnjevanja davčnih obveznosti.

Za prenos sodelovanja v ukrepanje sta potrebna vzajemno zaupanje in trajno sodelovanje. Institucionalizirano sodelovanje med davčnimi upravami krepi zaupanje. Politično sodelovanje je bistveno za določitev skupnih prednostnih nalog in ohranjanje zagona, v okviru upravnega in tehničnega sodelovanja pa si lahko države članice izmenjujejo izkušnje in podatke ter skupaj razvijajo praktične rešitve za skupne izzive.

Komisija je pripravljena podpreti ta proces. Podpora vključuje olajševanje strukturiranega dialoga, spodbujanje vzajemnega učenja ter pomoč državam članicam pri opredeljevanju in razširjanju dobrih praks. Z ukrepi, predstavljenimi v nadaljevanju, je mogoče podpreti tudi učinkovito odzivanje na priporočila za posamezne države in za euroobmočje, izdana v okviru cikla evropskega semestra za usklajevanje politik.

3.1 Krepitev skupne zmogljivosti za ocenjevanje vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti z zanesljivimi metodami in spodbujanje metodološke primerljivosti

Čeprav so države članice v zadnjih letih dosegle napredek pri ocenjevanju vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti, so potrebna znatna dodatna prizadevanja za

izboljšanje diagnostike, okrepitev orodij in končno povečanje učinkovitosti pobiranja prihodkov. Zanesljivejša ocena vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti, vključno z njihovim obsegom ter temeljnimi vzroki in dejavniki, je osnovni pogoj, da se vlade – tudi na podnacionalni ravni, kadar je to ustrezno – spopadejo s temi vrzelmi in povečajo učinkovitost svojega delovanja. Upravljanje izpolnjevanja davčnih obveznosti se lahko dodatno okrepi z vključevanjem ugotovitev analize davčnih vrzeli v cikel upravljanja tveganj pri izpolnjevanju davčnih obveznosti, na primer z opredelitvijo davčnih zavezancev z visokim tveganjem, ciljnim usmerjanjem ukrepov in uporabo informacij pri odločitvah o kadrovanju. Za zmanjšanje vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti je potreben strateški pristop s srednje- in dolgoročnimi cilji.

Za podporo davčni politiki in davčni upravi, ki temeljita na dokazih, je treba izboljšati metode, kakovost podatkov in primerljivost ocen vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti med državami članicami. Z boljšimi metodami se povečata zanesljivost in veljavnost ocen vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti. Primerljive ocene državam članicam omogočajo, da svojo uspešnost primerjajo z drugimi državami ter opredelijo področja relativnih prednosti in slabosti, hkrati pa olajšujejo izmenjavo dobrih praks. Poleg tega oblikovalcem politik zagotavljajo zanesljivejšo podlago za ocenjevanje tveganj pri izpolnjevanju davčnih obveznosti in prednostno razvrščanje področij za reforme.

Izkušnje z ocenjevanjem vrzeli pri izpolnjevanju obveznosti za DDV so pokazale koristi uporabe usklajenega pristopa, ki se zdaj razvija tudi za trošarine. Evropska komisija je podprla razvoj in stalno izpopolnjevanje skupne metodologije za ocenjevanje vrzeli pri izpolnjevanju obveznosti za DDV v vseh državah članicah. Z metodologijo z uporabo enotnih opredelitev, virov podatkov, predpostavk in postopkov ocenjevanja se omogočijo smiselne primerjave med državami članicami in skozi čas. Pridobljene ocene so postale dragoceno orodje za spremljanje trendov pri izpolnjevanju davčnih obveznosti, ocenjevanje ukrepov politike in opredeljevanje področij, na katerih bi bile lahko potrebne nadaljnje izboljšave. Trošarine so še ena oblika davka, pri katerem se lahko uporabljajo enotne opredelitve, viri podatkov in predpostavke, vendar so za razlago rezultatov potrebne dodatne informacije za posamezne države.

Ker so neposredni davki bolj heterogeni kot posredni davki, so primerjave med državami precej zahtevnejše. Komisija od leta 2021 podpira države članice pri njihovih prizadevanjih za izboljšanje metod in primerljivosti. Na nacionalni ravni nekatere države članice ocenjujejo le posamezne elemente neizpolnjevanja davčnih obveznosti, druge pa si prizadevajo zajeti celotno vrzel pri njihovem izpolnjevanju. Kljub temu obstaja možnost za preučitev orodij in metod, za katere niso potrebna usklajena davčna pravila.

Pobude EU, katerih namen je bil izboljšati zmogljivost za ocenjevanje vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti in spodbujati večjo metodološko doslednost, zagotavljajo zanesljivo podlago za pospešeno krepitev zmogljivosti. Zaradi skupnih prizadevanj od leta 2021 je delo za opredelitev in izvajanje skupnega okvira za ocenjevanje vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti že zelo napredovalo. Strokovnjaki se lahko z izmenjavo izkušenj, medsebojnim učenjem ter preučevanjem možnosti za večjo prenosljivost

in primerljivost skupaj spopadejo z najrazličnejšimi izzivi (povezanimi z dohodnino, DDPO, DDV (zlasti goljufijami neplačujočega gospodarskega subjekta znotraj Skupnosti in e-trgovanjem) in trošarinami).

Ukrep 1 (države članice): vzpostavitev in okrepitev zmogljivosti za ocenjevanje vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti za različne vrste davkov ter vključitev ocenjevanja vrzeli pri njihovem izpolnjevanju v strateško upravljanje davčnih uprav. *Države članice bi morale po potrebi vlagati v posebno strokovno znanje, človeške vire in spretnosti na področju davčnih vrzeli ter povezati zadevne akterje na finančnih ministrstvih, v davčnih upravah, carinskih upravah in statističnih uradih. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti področjem, na katerih je merjenje še manj razvito. To vključuje vrzeli pri neposrednih davkih, zlasti dohodnini. Meriti in spremljati bi bilo treba tudi vrzeli pri trošarinah za kategorije proizvodov, ki so izpostavljene pomembnim nacionalnim tveganjem pri izpolnjevanju davčnih obveznosti. To pomeni, da bi morale države članice v primerih, ko vrzeli pri trošarinah še ni mogoče v celoti količinsko opredeliti, opredeliti glavne dejavnike izgub prihodkov in goljufij ter jih spremljati skozi čas.*

Ukrep 2 (države članice): okrepitev nacionalnih podatkovnih in metodoloških podlag za ocenjevanje davčnih vrzeli. *Države članice bi morale izboljšati opredelitev, razpoložljivost in kakovost podatkov, ki se uporabljajo za ocenjevanje davčnih vrzeli, ter dokumentirati metodologije, vire podatkov in omejitve, na katerih temeljijo njihove ocene. S tem bi podprle zanesljivejše nacionalne ocene ter olajšale metodološko izmenjavo in primerljivost na ravni EU.*

Ukrep 3 (EU): nadaljevanje prizadevanj na ravni EU za izboljšanje točnosti in primerljivosti nacionalnih metod ob sočasnih nadaljnjih prizadevanjih na ravni EU za količinsko opredelitev vrzeli pri trošarinah za tobak, alkohol in gorivo v državah članicah*. S podporo EU in tehničnim sodelovanjem med državami članicami se bo okrepila zanesljivost metodologij, spodbujalo vzajemno učenje in olajšalo učinkovito razširjanje dobrih praks pri ocenjevanju vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti. Skupina Fiscalis, ki že pet let deluje na področju dohodnine, DDPO in DDV ter zlasti vrzeli pri izpolnjevanju obveznosti glede goljufij neplačujočega gospodarskega subjekta znotraj Skupnosti in e-trgovanja, bi morala na tem področju še naprej dosegati napredek. Države članice bi si morale še naprej prizadevati tudi za razvoj ocen vrzeli pri trošarinah. Komisija pripravlja ocene vrzeli pri trošarinah, njene metodologije pa so podlaga za tehnične razprave z državami članicami. Te metodologije morajo preučiti analitične skupine držav članic. Komisija bo do konca leta 2027 skupaj z državami članicami ocenila tudi potencial za razvoj metodologij od spodaj navzgor in razširitev analitičnega dela na tem področju, s čimer bo postavila temelje za zanesljivo in celovito oceno vrzeli pri trošarinah.*

3.2 Redno in celovito spremljanje davčnih izdatkov ter pregledno poročanje o njih

Pogostost, informacijska vsebina in splošna preglednost poročanja o davčnih izdatkih se med državami članicami močno razlikujejo. V več državah članicah je ukrepov, ki povzročajo davčne izdatke, zelo veliko, posledični izpad prihodkov zaradi teh ukrepov pa je lahko

precejšen, kar ima pomembne posledice za javne finance in zapletenost obdavčitve. V okviru tega je bistveno, da se zagotovi redno, celovito in sistematično poročanje, ki je tudi dostopno javnosti.

V ta namen bi morale države članice zagotoviti dovolj informacij, da bi bilo mogoče odgovoriti na tri osnovna vprašanja o vsakem sporočenem davčnem izdatku: (i) koliko stane, (ii) komu koristi in (iii) ali izpolnjuje svoj predvideni namen ([24])? Informacije bi morale vključevati zastavljeni cilj politike ob sprejetju, mehanizem davčnega izdatka (oprostitev, znižana stopnja itd.), upravičence in znesek letnega izpada prihodkov. V najboljšem primeru bi morale vsebovati tudi opis referenčnega sistema in povezavo do enakovrednih programov neposredne porabe. Za zagotovitev proračunske preglednosti bi morala poročila o davčnih izdatkih zaradi njihovega pomena vključevati strukturne določbe z izjemno velikimi posledicami za prihodke.

***Ukrep 4 (države članice): izboljšanje razpoložljivosti in kakovosti podatkov, ki se uporabljajo za ocenjevanje davčnih izdatkov, ter objavljanje podrobnih letnih poročil o davčnih izdatkih**. Pomanjkanje podatkov je pogosto ključna ovira za ustrezno merjenje davčnih izdatkov. Ta poročila bi morala biti čim bolj celovita ter vključevati podrobne informacije na ravni posameznih določb in količinsko opredelitev izpada prihodkov, kadar je to mogoče, sicer pa razloge, zakaj izpad prihodkov ni količinsko opredeljen. Zaželeno je, da se upoštevajo v proračunskem postopku.*

***Ukrep 5 (EU): priprava smernic za poročanje o davčnih izdatkih.** Na podlagi dobrih praks bi to pripomoglo k operacionalizaciji pravne zahteve za poročanje o davčnih izdatkih iz direktive o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic ([25]).*

3.3 Redno pregledovanje in ocenjevanje usklajenosti davčnih izdatkov s prednostnimi nalogami politike

Stroškovna učinkovitost davčnih izdatkov se pogosto ne pregleduje sistematično. Davčni izdatki lahko temeljijo na legitimnih ciljih politike. Vendar v nasprotju z neposredno porabo, ki jo mora odobriti parlament ter za katero se izvajajo redne revizije in veljajo objavljeni cilji glede smotrnosti, se ti mehanizmi odgovornosti za veliko večino davčnih izdatkov ne uporabljajo. Večina držav članic poroča o ocenjenih stroških davčnih izdatkov na strani prihodkov, vendar ta oblika poročanja ne razkriva, ali obstoječi davčni izdatek stroškovno učinkovito dosega svoj cilj. Rezultat je strukturni primanjkljaj pri upravljanju: javna sredstva, ki so po obsegu primerljiva z obsežnimi programi porabe, se dodeljujejo brez sistematičnega postopka za oceno, ali dosegajo svoje cilje oziroma zagotavljajo stroškovno učinkovitost. V času pritiskov za konsolidacijo javnih financ in konkurenčnih zahtev za javne proračune to ni zgolj vprašanje preglednosti, temveč težava fiskalne politike.

[24] Vendar bi bilo treba ta podatek razlagati previdno, saj je primerljivost sporočenih izpadov prihodkov med državami članicami zaradi razlik v nacionalnih referenčnih davčnih sistemih in metodologijah ocenjevanja omejena. Glej tudi opombo 1.

[25] Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024.

Zaželen je institucionaliziran postopek ocenjevanja davčnih izdatkov ([26]). Z oceno je treba odgovoriti na dve vprašanji o vsaki določbi: (i) ali dosega svoj predvideni cilj in (ii) ali so stroški sorazmerni? Izvedljiv model je stopenjski pristop, kot je pristop, operacionaliziran z irskim okvirom L1/L2/L3 oziroma nizozemskim okvirom Toetsingskader ([27]). Za vsako določbo se opravi strukturiran kvalitativen pregled njene utemeljitve in ciljne usmerjenosti, pri čemer se nad opredeljenimi fiskalnimi pragovi uporabljajo postopoma bolj poglobljene kvantitativne analize. Analitična orodja torej obstajajo in so dobro uveljavljena. Potrebna je politična zavezanost njihovi sistematični uporabi v vseh državah članicah.

Za institucionalizacijo ocenjevanja davčnih izdatkov je potrebnih več ključnih odločitev o zasnovi. Pristojnosti za vrednotenje, ki temeljijo na pravu, so trajnejše od prostovoljnih političnih zavez. Poleg tega je centraliziran nadzor v okviru ministrstva za finance objektivnejši kot zanašanje na resorna ministrstva z interesom za ohranitev posameznih določb. Ugotovitve ocenjevanja morajo biti povezane z izvršljivimi posledicami.

Ukrep 6 (države članice): vzpostavitev pravnega ali upravnega okvira, v skladu s katerim je treba davčne izdatke redno in stalno ocenjevati, okrepitev neodvisnega nadzora in spodbujanje sodelovanja med nacionalnimi organi. *Z vzpostavitvijo institucionalnega okvira za ocenjevanje se zagotovi redno ocenjevanje davčnih izdatkov, okrepi demokratični nadzor in poskrbi, da ukrepi stroškovno učinkovito dosegajo svoj cilj. Ocene bi se lahko vključile tudi v splošne preglede porabe ali povezale z njimi. Nadaljnji metodološki razvoj ter pregled poročanja o davčnih izdatkih in njihovega ocenjevanja bi lahko postala del proračunskega postopka, na primer v neodvisnih fiskalnih institucijah ali vrhovnih revizijskih institucijah. Ta prizadevanja bi se lahko še okrepila s sodelovanjem (npr. v stalni delovni skupini) med ustreznimi nacionalnimi akterji (npr. ministrstvom za finance, davčno upravo in statističnim uradom).*

3.4 Poglobitev digitalne preobrazbe

Za odpravo strukturnih pomanjkljivosti in zmanjšanje vztrajnih davčnih vrzeli je bistvena nadaljnja digitalna preobrazba, ki temelji na nedavnem napredku pri digitalizaciji davčnih uprav. Tradicionalni davčni sistemi temeljijo na tem, da davčni zavezanci prostovoljno in natančno prijavijo, izračunajo in plačajo svoje davke. Zaradi zapletenosti nekaterih davčnih sistemov lahko davčni zavezanci delajo napake in se spoprijemajo z večjim bremenom izpolnjevanja davčnih obveznosti. S prehodom na vgrajeno izpolnjevanje davčnih obveznosti se davčni postopki približajo običajnim (poslovnim) procesom davčnih zavezancev, možnosti za napake in goljufije pa čim bolj zmanjšajo. Na primer, s sistemi sprotnega plačevanja davkov na dohodek, pri katerih davke odtegnejo delodajalci, se zmanjšajo napake in tveganja goljufij. Na splošno so dosedanja prizadevanja za digitalizacijo pomenila velik korak v pravo smer, vendar ostajajo nezadostna, saj ne vodijo v vzpostavitev sistemov nemotenega obdavčevanja. Da bi imela digitalna preobrazba čim večje koristi, je treba pri posodobitvi upravnih postopkov

[26] Na platformi za sodelovanje na področju davkov je bilo nedavno objavljenih šest načel glede davčnih spodbud. V skladu z načelom 6.3 bi morala „[z]akonodaja o spodbudah […] vključevati program za redno, verodostojno in javno ocenjevanje".

[27] Irski pristop je določen v posodobljenih smernicah za ocenjevanje davčnih izdatkov (2024). Nizozemski pristop je pojasnjen na namenskem spletišču v zvezi z nacionalnimi proračunskimi pravili (model 4.55).

v celoti vključiti pristopa *vgrajenega izpolnjevanja davčnih obveznosti* in *nemotenega obdavčevanja* ter okrepiti prizadevanja na področjih, navedenih v nadaljevanju.

Ukrep 7 (države članice in EU): optimizacija nacionalnih procesov in povezovanje digitalnih sistemov v EU. *Države članice bi morale pred digitalizacijo preoblikovati in poenostaviti operativne delovne tokove. Procese bi bilo treba po možnosti vključiti v sisteme davčnih zavezancev, ki bi tako postali dejavni udeleženci v postopkih davčne uprave. Države članice bi morale razdrobljene informacijske sisteme nadomestiti z integriranimi digitalnimi platformami, ki bi zajemale vse temeljne funkcije davčne uprave. S tem se bo tudi izboljšala doslednost podatkov, zmanjšalo podvajanje in omejili ročni posegi. EU je z leti v skladu z različnimi davčnimi predpisi uvedla ločene digitalne sisteme. Z njihovim povezovanjem z uporabo UI in drugih omogočitvenih tehnologij bi se znižali stroški za EU in države članice, povečala učinkovitost obdelave podatkov ter morda zmanjšalo upravno breme davčnih zavezancev.*

3.5 Optimizacija obdelave in uporabe podatkov

Davčne uprave vse težje optimizirajo obdelavo in uporabo podatkov. Za ocene tveganja in identifikacijo davčnih zavezancev so ključni visokokakovostni podatki. Čim hitreje in točneje lahko davčna uprava določi pravilni znesek davka, ki ga dolguje posamezni davčni zavezanec, tem bolje bo pripravljena za hitro reševanje izzivov pri izpolnjevanju davčnih obveznosti. Pri reševanju izzivov pri izpolnjevanju davčnih obveznosti, povezanih s podatki, bodo pomagali ukrepi v nadaljevanju.

Ukrep 8 (države članice in EU): vzpostavitev enotnega okvira za davčne podatke in analizo tveganja, ki bo temeljil na UI. *Države članice bi morale razviti integrirane sisteme davčnih podatkov, podprte z UI, ki bi povezovali informacije o neposrednih in posrednih davkih ter omogočali navzkrižno preverjanje, analizo tveganja v realnem času ter hitrejše odkrivanje davčnih goljufij, davčnih utaj in izogibanja davkom. Ročne delovne postopke bi bilo treba vse bolj nadomeščati z avtomatiziranimi postopki ter sistemom omogočati, da opozarjajo na tveganja, obdelujejo prejete podatke in podpirajo pravočasne odzive, hkrati pa zagotavljati, da je dostop do podatkov vselej omejen na določen namen, zakonit, sorazmeren in predmet učinkovitega človeškega nadzora. Na ravni EU bi morala bolj centralizirana struktura, ki bi temeljila na standardizirani uporabi podatkov in bila podprta s strukturnimi nadgradnjami, tudi v okviru prenovljene Direktive o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja (DAC), pomagati odpraviti razdrobljenost in neskladja med nacionalnimi sistemi. S skupnimi podatkovnimi rešitvami, ki bi temeljile na orodjih, kot sta osrednji elektronski sistem informacij o plačilih (CESOP) in Eurofiscova analiza transakcijskih mrež, bi se morala okrepiti skupna analiza tveganja, davčnim organom pa bi se moralo omogočiti, da si učinkoviteje izmenjujejo obveščevalne podatke in usklajujejo izvrševanje. Nazadnje, z boljšimi mehanizmi za preverjanje davčnih številk in povratne informacije bi se morali izboljšati identifikacija davčnih zavezancev in kakovost podatkov. S tem pristopom bi se podprlo bolj proaktivno odkrivanje davčnih zlorab, racionalizirale revizije in okrepilo sodelovanje med davčnimi organi po vsej EU.*

3.6 Izboljšanje pobiranja in izterjave davkov

V številnih državah je pobiranje davkov neučinkovito, posledično pa so ravni neizterjanega davčnega dolga visoke (glej oddelek 2.4 zgoraj). Zato je ključno, da se izterjava davčnega dolga okrepi. Da bi države članice zmanjšale vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti in pobrale nepobrane prihodke, bi morale prednostno izboljšati uspešnost pobiranja z učinkovitimi postopki, digitalnimi orodji in UI (z zaščitnimi ukrepi).

Zakonodaja EU ([28]) državam članicam zagotavlja sredstva za medsebojno pomoč z izmenjavo informacij, vročitvijo dokumentov in izterjavo davčnih terjatev v imenu druge države članice. Pomoč pri izterjavi med državami članicami v skladu z Direktivo 2010/24/EU (ter med državo članico in tretjo državo v skladu z ustreznim mednarodnim sporazumom) bi se morala uporabiti le v skrajni sili, tj. po tem, ko so bile domače možnosti izčrpane ali so se izkazale za nesorazmerno težavne. To pomeni, da se zaprosila za pomoč pri izterjavi običajno nanašajo na zapletene in zahtevne primere izterjave, v katerih je davčne terjatve še vedno težko izterjati. Primeri, v katerih se zaprosi za pomoč pri izterjavi, so med drugim neobstoj dostopnega premoženja, primeri insolventnosti ali spori.

Ukrep 9 (države članice): okrepitev izterjave davkov s centralizacijo, sodelovanjem in učinkovitim upravljanjem. *Da bi države članice izboljšale izterjavo davčnih dolgov, bi morale centralizirati in povezati funkcije izterjave ter zagotoviti, da imajo organi popoln dostop do podatkov o davčnih zavezancih za učinkovitejše upravljanje davčnega dolga. Tesnejše sodelovanje z agencijami za insolventnost in sodišči, zlasti v primerih goljufij, bo pripomoglo k učinkovitejši izterjavi. S pospešitvijo ocenjevanja in reševanja sporov z enostavnejšimi pravili, hitrejšimi preiskavami in racionaliziranimi pravnimi postopki se bo izboljšala uspešnost izterjave. Ključno je tudi, da se okrepi vzajemna pomoči na ravni EU. Države članice se morajo hitro odzivati na zaprosila za izterjavo, izboljšati čezmejno sledenje sredstvom z dostopom do podatkov v realnem času ter odpraviti operativne vrzeli med davčnimi organi in organi za insolventnost. S temi ukrepi se bo povečala učinkovitost pobiranja, zmanjšale se bodo izgube zaradi insolventnosti in zagotovilo se bo pravičnejše izvrševanje po vsej EU.*

4. Zaključek

Evropa si ne more privoščiti, da bi prezrla davčne vrzeli. V EU se zaradi vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti vsako leto izgubi več kot 200 milijard EUR davčnih prihodkov. Vsak dolgovani euro, ki se ne pobere, je euro, ki ga ni mogoče vložiti v konkurenčnost, odpornost ter zeleni in digitalni prehod.

Zmanjšanje vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti je pameten in učinkovit način za izboljšanje javnih financ. Države članice lahko z merjenjem vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti in ugotavljanjem virov njihovega neizpolnjevanja poberejo več davčnih prihodkov, ne da bi morale zvišati davčne stopnje. Zato bi morale okrepiti svoje zmogljivosti za merjenje vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti in rezultate uporabiti za usmerjanje strategij za

[28] Direktiva 2010/24/EU o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev v zvezi z davki, carinami in drugimi ukrepi.

njihovo izpolnjevanje. Na ravni EU je Komisija pripravljena prispevati k prizadevanjem za primerljive metode in omogočiti medsebojno učenje. Z zmanjšanjem vrzeli pri izpolnjevanju davčnih obveznosti se zmanjša pritisk na proračune, ustvari več prostora za naložbe in okrepi zaupanje v pravičnost naših davčnih sistemov.

Države članice bi morale poostriti upravljanje davčnih izdatkov, kot so znižane davčne stopnje, oprostitve davka za nekatere sektorje, davčni dobropisi ali druge davčne spodbude. Davčni izdatki, o katerih poročajo države članice, na ravni EU pomenijo letni izpad prihodkov v višini približno 750 milijard EUR. Orodja, kot so davčni dobropisi in druge davčne spodbude, na primer spodbude, priporočene v okviru dogovora o čisti industriji ali unije prihrankov in naložb, lahko, če so dobro zasnovana, spodbujajo strateške prednostne naloge, kot so inovacije in čisti prehod. Vendar se lahko brez ustreznega nadzora namnožijo in njihova stroškovna učinkovitost se sčasoma zmanjša. Redno poročanje in ocenjevanje pokažeta, ali davčni izdatki še vedno izpolnjujejo svoj namen in zagotavljajo stroškovno učinkovitost. Če ne, je potrebna politična volja za njihovo zmanjšanje. Cilj ni odpraviti učinkovite spodbude, temveč zagotoviti, da so oprostitve, znižane stopnje ali dobropisi utemeljeni, ciljno usmerjeni in usklajeni s prednostnimi nalogami politik. To pomaga zaščititi nacionalne proračune in ohranjati uspešnost politik.

V prihodnosti bodo morale biti davčne uprave bolj integrirane, podatke bodo morale uporabljati v večjem obsegu, poleg tega bodo morale biti opremljene z učinkovitimi mehanizmi pobiranja in izterjave. Države članice se prepogosto še vedno srečujejo z izzivi pri kakovosti in uporabi podatkov, pobiranju in izterjavi davkov ter z vztrajno neizterjanimi dolgovi. Zato bi morale pospešiti digitalno preobrazbo svojih davčnih uprav, izboljšati kakovost podatkov in analizo tveganja ter okrepiti izterjavo davčnih dolgov. Bolje integrirani informacijski sistemi, pametnejša uporaba podatkov in UI, tesnejše čezmejno sodelovanje ter učinkovitejši postopki izterjave lahko pomagajo zagotoviti, da se dolgovani davki poberejo, hkrati pa se zmanjšajo bremena za davčne zavezance, ki izpolnjujejo obveznosti. To je zlasti pomembno, saj je čezmejna dejavnost pomemben sestavni del davčnih kaznivih dejanj, zlasti goljufij na področju DDV. V obdobju 2010–2023 je samo zaradi goljufij neplačujočega gospodarskega subjekta znotraj Skupnosti izpad po ocenah znašal 1–3 % prihodkov od DDV na leto oziroma med 12,5 milijarde EUR in 32,5 milijarde EUR ([29]). Pobuda VIDA je uspešen primer, kako lahko pametna digitalizacija in okrepljeno sodelovanje med davčnimi organi pomagata poenostaviti procese ter zmanjšati tveganja in možnosti za goljufije ali druge davčne zlorabe.

Za večjo odpornost in učinkovitejšo uporabo javnega denarja mora Evropa več pozornosti nameniti načinu pobiranja prihodkov in sprejeti ukrepe za njegovo izboljšanje. To sporočilo temelji na celoviti analizi po posameznih državah. V njem so predstavljeni izvedljivi nadaljnji koraki, s katerimi lahko države članice okrepijo svoje davčne

[29] Glej Evropska komisija, CASE, Poniatowski, G., Śmietanka, A. in Skowronek, A., *VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) fraud – Final report – Phase II* (Vrzel pri izpolnjevanju obveznosti za DDV zaradi goljufije neplačujočega gospodarskega subjekta znotraj Skupnosti – končno poročilo, faza II), Urad za publikacije Evropske unije, Luksemburg, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.

sisteme in uprave, Komisija pa spodbudi krepitev zmogljivosti, da bi se dosegle sinergije. Zagotavlja politično spodbudo pobudi Pozor, vrzel ter oblikovalcem davčnih politik in davčnim upravam omogoča, da se odzovejo, prilagodijo, redno spremljajo napredek in se učijo iz izkušenj.

Pobuda je osredotočena na doseganje rezultatov in izvajanje. Ustvarja praktičen most od diagnoze politik do podpore pri izvajanju. Številni predlagani ukrepi lahko države članice usmerjajo pri izvajanju politik in zagotovijo dobre prakse, ki jih je mogoče uporabiti v okviru tehnične podpore, krepitve zmogljivosti in medsebojnega učenja.

Pobuda Pozor, vrzel podpira cilj poenostavitve v praksi. Z načeli, kot sta vgrajeno izpolnjevanje davčnih obveznosti in nemoteno obdavčevanje, se izpolnjevanje davčnih obveznosti vključi v običajne poslovne procese in zmanjša upravno breme. S tem se znižajo stroški izpolnjevanja obveznosti za podjetja, kar je zlasti pomembno za MSP in spodbujanje čezmejne rasti. Podobno boljše spremljanje, ocenjevanje in racionalizacija davčnih izdatkov prispevajo k enostavnejšim in preglednejšim davčnim sistemom z nižjimi stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti.