



V Bruselu dne 14.12.2022
COM(2022) 717 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o závěrečném hodnocení programu Fiscalis 2020

{SWD(2022) 406 final}

SOUVISLOSTI

Program Fiscalis 2020 byl zřízen nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1286/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se zavádí akční program s cílem „zlepšit řádné fungování systémů zdanění na vnitřním trhu posílením spolupráce mezi zúčastněnými zeměmi, jejich daňovými orgány a jejich úředníky“¹. Program navazuje na předchozí podobné programy². V letech 2014 až 2020 byl jedním z hlavních nástrojů na podporu soudržného provádění právních předpisů EU v oblasti daní a boje proti daňovým podvodům, daňovým únikům a agresivnímu daňovému plánování, a to zajištěním výměny informací, podporou správní spolupráce a posílením administrativní kapacity zúčastněných zemí.

V souladu s článkem 17 nařízení provedla Komise za pomoci nezávislých externích hodnotitelů studii na podporu závěrečného hodnocení programu, stejně jako tomu bylo při hodnocení v polovině období³. Podrobné výsledky hodnocení jsou uvedeny v pracovním dokumentu útvarů Komise, který je přiložen k této zprávě, a jsou základem této zprávy. Účelem závěrečného hodnocení je posoudit výkonnost programu v letech 2014 až 2020⁴ a míru, do jaké lze dosažené výsledky udržet v dlouhodobém horizontu. Rozsah hodnocení pokrývá roky fungování programu (2014–2020) a zahrnuje zjištění z hodnocení v polovině období provedeného v roce 2018. V závěrečném hodnocení se posuzuje, do jaké míry byla tato zjištění provedena a zda přinesla zlepšení. Hodnocení se týkalo všech zúčastněných zemí, tj. členských států EU⁵, kandidátských zemí (Albánie, Severní Makedonie, Černá Hora, Srbsko a Turecko) a potenciálních kandidátů (Bosna a Hercegovina a Kosovo*). Hodnocení zohledňuje celou škálu financovaných a řídicích činností a všechny příslušné zúčastněné strany (vnitrostátní správní orgány, útvary Komise a hospodářské subjekty) ze všech zúčastněných zemí.

Cílem této zprávy je představit výsledky závěrečného hodnocení: i) účinnosti, tj. do jaké míry program dosáhl svého cíle; ii) efektivnosti, tj. do jaké míry program dosáhl svého cíle vzhledem k použitým zdrojům; iii) soudržnosti programu s širšími politikami a prioritami EU; iv) přidané hodnoty této intervence na úrovni EU a jejího přínosu a v) relevance programu.

¹ Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 25.

² Program Fiscalis 2020 navazuje na předchozí programy. První program se nazýval Mattheus-Daně, byl zahájen v říjnu 1993 a probíhal do konce prosince 1995. Pod novým názvem Fiscalis byly až dosud realizovány čtyři programy Fiscalis, včetně zde hodnoceného programu: první program Fiscalis (1998–2002); druhý program Fiscalis (2003–2007); třetí program Fiscalis (2008–2013) a čtvrtý program Fiscalis (2014–2020), neboli Fiscalis 2020, zde hodnocený. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/847 ze dne 20. května 2021, kterým se zavádí program „Fiscalis“ pro spolupráci v oblasti daní na období 2021–2027 a zrušuje nařízení (EU) č. 1286/2013.

³ [Hodnocení programu Fiscalis 2020 v polovině období – pracovní dokument útvarů Komise \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/programa_fiscalis_2020_polovina_obdobi_pracovni_dokument_utvaru_komise_europa.eu)

⁴ Řada činností programu Fiscalis 2020 pokračuje i v roce 2021, protože většina grantových dohod byla prodloužena na rok 2021.

⁵ Spojené království vystoupilo z EU a od 1. února 2020 se stalo třetí zemí. Proto bylo po většinu doby trvání programu považováno za zúčastněnou zemi EU. Program Fiscalis 2020 zahrnoval celkem 35 zemí: 27 členských států EU a Spojené království v době, kdy bylo členským státem EU, a sedm kandidátských a potenciálních kandidátských zemí.

1. ÚČINNOST: DO JAKÉ MÍRY PROGRAM DOSÁHL SVÉHO CÍLE

Cílem programu je podpořit řádné fungování systémů zdanění na vnitřním trhu zajištěním výměny informací, podporou správních spolupráce a posílením administrativní kapacity zúčastněných zemí, což může podpořit soudržné provádění právních předpisů EU v oblasti daní a boj proti daňovým podvodům, daňovým únikům a agresivnímu daňovému plánování.

Důkazy shromážděné v rámci hodnocení potvrdily, že program Fiscalis 2020 byl **klíčovým nástrojem** na podporu dosažení těchto cílů. Program byl klíčový: a) pro **rozvoj a fungování evropských informačních systémů, které zajistí** společný/harmonizovaný základ pro **automatickou a bezpečnou výměnu informací, standardizaci a zjednodušení postupů**; b) při zajištění široké škály společných akcí, které **vytvořily prostředí spolupráce, v němž orgány spolupracovaly, vyměňovaly si poznatky a určovaly osvědčené postupy** týkající se správních postupů a pokynů, právních předpisů EU a informačních systémů, a c) **při poskytování odborné přípravy, která zlepšila dovednosti a schopnosti zaměstnanců a administrativní kapacitu.**

Program tak přispěl k **boji proti daňovým podvodům, daňovým únikům a agresivnímu daňovému plánování**, neboť díky kvalitě a rozsahu informací, k nimž infrastruktura a systémy IT financované z programu Fiscalis dopomohly, bylo možné provádět přeshraniční kontroly, které odhalily potenciální podvodné transakce a vedly ke společnému postupu orgánů. Dotazování rovněž uvedli, že automatická výměna informací, kterou umožňují evropské informační systémy, působí jako prostředek odrazující od podvodného jednání, a přispívá tak k boji proti daňovým podvodům, daňovým únikům a agresivnímu daňovému plánování. Evropské informační systémy rovněž snížily náklady na dodržování předpisů a posílily právní jistotu hospodářských subjektů, čímž přispěly k vyššímu obecnému dodržování předpisů ze strany daňových poplatníků a umožnily orgánům a hospodářským subjektům snížit čas a zdroje potřebné k provádění jejich činností. Kromě toho se přibližně 44 % všech předložených návrhů společných akcí týkalo boje proti daňovým podvodům, únikům a agresivnímu daňovému plánování. Případové studie naznačily, že program Fiscalis mohl v důsledku toho dopomoci k dodatečným daňovým příjmům.

Program rovněž **umožnil lepší společné pochopení právních předpisů EU v oblasti daní** jak mezi daňovými orgány, tak mezi hospodářskými subjekty, a jeho **provádění bylo tak hladší a soudržnější**. Společné akce a vzdělávací moduly, jejichž bezprostředním cílem bylo zlepšit pochopení a provádění práva Unie v oblasti daní, byly považovány za velmi užitečné a dosáhly zamýšleného výsledku. Obecněji řečeno, program také vybudoval důvěru mezi úředníky a podpořil výměnu názorů a pohledů, která pokračovala i po skončení konkrétních činností programu. Celkově přispěl k dobrému fungování daňových systémů v EU.

Pokud jde o **bezpečnou výměnu údajů** mezi vnitrostátními daňovými správami a hospodářskými subjekty a dalšími orgány státní správy, lze konstatovat, že **objem vyměňovaných údajů od roku 2014 neustále rostl** a v roce 2019 dosáhl 32,23 terabytů oproti pouhým 4,3 terabytům v roce 2014. Elektronické informační systémy pomohly členským státům k bezpečné a efektivní vzájemné komunikaci, a proto se **počet zpráv vyměňovaných mezi správními orgány prostřednictvím**

různých systémů podporovaných programem od roku 2014 výrazně a nepřetržitě zvyšoval⁶. Kromě toho se snížila administrativní zátěž daňových správ a podniků a bylo také zjištěno, že **náklady podniků na dodržování předpisů jsou o 95 % nižší** u podniků, které používají příslušný informační systém, v porovnání s těmi, které jej nepoužívají.

Pokud jde o společné akce, v období 2014–2020 se uskutečnilo více než 1 500 společných akcí, které zahrnovaly více než 3 500 událostí. Počet účastníků společných akcí v rámci programu Fiscalis 2020 zůstal na vysoké stálé úrovni, celkově se těchto akcí zúčastnilo více než 30 000 účastníků. **Pracovní návštěvy** sloužily úředníkům k získání nebo prohloubení odborných znalostí a vědomostí v oblasti daní. Členské státy si také vyměňovaly znalosti a zkušenosti v oblasti daní prostřednictvím **projektových skupin**, které často využívaly k diskusím o elektronických informačních systémech, jejich vývoji a realizaci. **Pracovní setkání**, ačkoli se nevyužívala tak často, usilovala o zlepšení postupů daňových správ. **Opatření na budování kapacit** spočívala především v technické pomoci několika členským státům. Příkladem přímé správní spolupráce mezi daňovými orgány jsou **mnohostranné kontroly a účast na správních šetřeních**. Méně časté byly pracovní skupiny a semináře pro konkrétní informační systémy nebo pro sdílení informací o právních předpisech EU v oblasti daní.

Účastníci a manažeři společných akcí pozitivně hodnotili jejich účinnost a užitečnost. Dotazovaní uvedli, že všechny akce byly užitečné a napomáhaly ke vzájemnému vzdělávání. 93 % respondentů souhlasilo s tím, že účast na společných akcích jim poskytla dobrou příležitost k rozšíření přeshraniční úřednické sítě (a kontaktů s úředníky). 95 % **účastníků uvedlo, že se podělilo o své zkušenosti, a 77 % z nich prohlásilo, že tyto výměny vedly ke změnám/zlepšení pracovních postupů jejich správních orgánů.** V roce 2020 se v důsledku pandemie COVID-19 míra účasti poněkud snížila kvůli zavedeným omezením a až po určité době byly online činnosti nahrazeny fyzickými.

Velká většina dotazovaných koordinátorů programu Fiscalis považovala **odbornou přípravu** za klíčovou pro posílení administrativní kapacity správních orgánů. Komise zadala zakázku na 267 modulů elektronického učení EU a uspořádala 141 školení k prohloubení dovedností a schopností v oblasti informačních systémů. Kvalita školení byla účastníky hodnocena vysoce (v průměru 72,7 bodu na stupnici 0–100). Podobně i podíl daňových úředníků, kteří uvedli, že školení v oblasti informačních technologií splnilo jejich očekávání nebo bylo užitečné, trvale přesahuje 90 %. Počet vyškolených daňových úředníků roste, protože i ve vnitrostátním měřítku je stále více daňových úředníků školeno s využitím společných materiálů EU. **V modulech elektronického učení bylo proškoleny přibližně 130 500 účastníků z daňových orgánů a téměř milion dalších osob z řad podniků a veřejnosti.**

⁶ Například 14 000 zpráv v roce 2020 oproti 12 800 zprávám v roce 2017 u systémů v souvislosti se směrnicí o správní spolupráci 1; 29 700 zpráv v roce 2020 oproti pouhým 4 600 zprávám v roce 2017 u systémů dle směrnice o správní spolupráci 2; 992 292 zpráv v roce 2020 oproti 689 839 zprávám v roce 2017 v systému zjednodušeného jednoho správního místa (MOSS).

Dotazované země, které nejsou členy EU, rovněž ocenily společné akce pro vytváření sítí, měly však dojem, že dostatečně neřeší jejich potřeby, protože akce upřednostňují země EU a zaměřují se na evropské informační systémy, ke kterým kandidátské země nemají přístup.

2. EFEKTIVNOST: DO JAKÉ MÍRY PROGRAM DOSÁHL SVÉHO CÍLE VZHLEDEM K POUŽITÝM ZDROJŮM

Při hodnocení efektivnosti se externí studie zaměřila na to, do jaké míry bylo zamýšlených výsledků dosaženo co nejméně nákladným způsobem. Byl učiněn pokus o odhad nákladů a přínosů, a pokud to bylo možné, o jejich peněžní vyjádření. Zatímco náklady jsou k dispozici, vyčíslení přínosů je obtížnější. Definice přínosů byla stanovena také na základě rozhovorů s účastníky programu.

Na program Fiscalis 2020 byl na období 2014–2020 vyčleněn rozpočet ve výši přibližně 222 milionů EUR. **Přibližně 75 % rozpočtu (168 milionů EUR) bylo vynaloženo na vývoj, údržbu a provoz elektronických informačních systémů pro daňové účely.** Členskými státy kromě toho vznikly také náklady na pořízení, vývoj, instalaci, údržbu a každodenní provoz vnitrostátních složek těchto elektronických informačních systémů. Ostatní zúčastněné strany (např. podniky, finanční instituce) mohou nést nepřímé náklady na tyto systémy. Tato společná infrastruktura a systémy IT jsou zjevně náročné na zdroje. Pro každodenní práci daňových správ jsou však nepostradatelné a přinášejí řadu výhod ve všech oblastech jejich činnosti. Případové studie provedené v rámci tohoto hodnocení odhalily konkrétní příklady přínosů, které převyšují nad náklady na konkrétní systémy. Elektronické informační systémy standardizovaly a zjednodušily postupy a snížily administrativní zátěž orgánů a podniků, snížily náklady podniků na dodržování předpisů a pomohly odhalit případné podvodné transakce. Díky vývoji a provozování společných složek elektronických informačních systémů vedl program na úrovni EU k významným úsporám z rozsahu, zajistil interoperabilitu a zabránil zdvojování úsilí členských států. Elektronické informační systémy tak umožnily bezpečnou výměnu informací, posílily správní spolupráci a administrativní kapacitu a usnadnily účinnější provádění a důsledné uplatňování právních předpisů EU v oblasti daní a boje proti daňovým podvodům, únikům a agresivnímu daňovému plánování. Hodnocení vyjádřilo celkově pozitivní dojmy o jejich účinnosti.

Program Fiscalis 2020 poskytl finanční podporu široké škále společných akcí, která představovala přibližně 33 milionů EUR (15 % všech finančních prostředků programu). Na základě výsledků průzkumů bylo v hodnocení konstatováno, že společné akce celkově výrazně přispěly k dosažení cílů programu. Společné akce zahrnovaly semináře, pracovní setkání, projektové skupiny, dvoustranné nebo mnohostranné kontroly, další činnosti v oblasti správní spolupráce, pracovní návštěvy, přítomnost v prostorách správních úřadů a účast na správních šetřeních, činnosti v oblasti budování kapacit a skupiny odborníků. Jak již bylo řečeno, bylo zde celkem více než 30 000 účastníků. S výjimkou skupin odborníků bylo v zájmu zajištění plného zapojení zúčastněných zemí možné proplácet 100 % způsobilých nákladů na cestovné, ubytování a náklady spojené s organizací akcí a denních příspěvků, pokud to bylo nezbytné

k plnému dosažení cílů programu Fiscalis 2020⁷. Průměrné náklady na účastníka a akci u všech druhů společných akcí (s výjimkou skupin odborníků) zůstávaly po celé období poměrně stabilní, přičemž v posledních letech došlo k mírnému celkovému poklesu, což by mohlo nasvědčovat lepší efektivitě. Výsledky pravidelného průzkumu (ankety) programu Fiscalis byly převážně pozitivní, což svědčí o vysokém přínosu akcí pro účastníky. Většina daňových orgánů se shodla na tom, že přínosy převažují nad náklady. Investice do společných akcí byly považovány za smysluplné a nákladově efektivní, pokud se náklady poměří s dosaženými výsledky. Účast ve skupinách odborníků nebyla plně hrazena z programu Fiscalis 2020 (cestovní náklady a diety byly hrazeny v plném rozsahu, zatímco osobní náklady byly hrazeny pouze z 50 %). Tyto skupiny odborníků však měly zásadní význam pro vývoj některých informačních systémů programu Fiscalis, které by bez nich možná neexistovaly. Poskytují členským státům příležitost spojit zdroje a odborné znalosti, místo toho, aby jednaly samostatně. Proto byly poměrně nákladově efektivní. Celkově společné akce posílily správní spolupráci a administrativní kapacitu a zlepšily pracovní vztahy mezi účastníky. Pomohly při výměně zkušeností a určování osvědčených postupů pro správní postupy a následně podpořily účinné provádění právních předpisů EU v oblasti daní a jejich lepší dodržování.

Na společnou odbornou přípravu v oblasti daní bylo vyčleněno přibližně 6,9 milionu EUR. Většina rozpočtu programu Fiscalis 2020 na odbornou přípravu (4,7 milionu EUR) byla přidělena na moduly elektronického učení. V rámci těchto modulů bylo proškoleny 130 470 osob z daňových orgánů a dalších 941 938 osob z řad podniků a veřejnosti. Náklady na vzdělávací moduly tak činí 4,9 EUR na proškolenou osobu, což je velmi nízká částka. Daňové orgány označily elektronické učení za užitečné a účinné při zvyšování jejich kapacity a rovněž za užitečné pro ostatní zúčastněné strany. Další činnosti programu Fiscalis v oblasti odborné přípravy, které se konaly v rámci projektových skupin nebo činností zaměřených na budování kapacit (zejména školení v oblasti IT), byly hodnoceny v tom smyslu, že zvýšily administrativní kapacitu a usnadnily koordinaci a spolupráci daňových orgánů.

V návaznosti na hodnocení v polovině období bylo vyvinuto úsilí k tomu, aby se snížily administrativní náklady spojené s účastí na společných akcích, jejich zahájením a poskytováním zpětné vazby k nim, a aby se optimalizovaly postupy a zdroje pro společné akce a byla udržena zvládnutelná pracovní zátěž. To lze pozorovat v druhé polovině programu Fiscalis 2020, neboť žádná zúčastněná země nepovažovala zátěž za příliš vysokou v porovnání s přínosy těchto společných akcí. Několik orgánů ze zemí mimo EU ovšem naznačilo, že jejich náklady jsou vzhledem k rozsahu, v jakém se mohou účastnit, poměrně vysoké. Další hodnotu by spatřovaly v tom, kdyby měly přístup k více aspektům těchto akcí.

⁷ Financování se týká hlediska spolupráce v případě společných akcí, tj. umožňuje uskutečnit akci, pokud je v oblasti působnosti programu, ale v mnoha případech jsou za organizaci akce z velké části nebo zcela odpovědné vnitrostátní orgány. Komise může vystupovat jako iniciátor nebo se účastnit například projektových skupin, pracovních skupin a seminářů programu Fiscalis, zatímco mnohostranných kontrol se Komise v souladu s ustanoveními příslušného právního základu pro mnohostranné kontroly neúčastní.

3. SOUDRŽNOST: SOUDRŽNOST PROGRAMU S ŠIRŠÍMI POLITIKAMI A PRIORITYMI EU

V rámci hodnocení se analyzovalo, do jaké míry je program Fiscalis 2020 v souladu s širšími politikami EU a dalšími programy financování EU. Závěrečné hodnocení potvrdilo závěry hodnocení programu Fiscalis 2020 v polovině období, tj. že **akce programu byly v souladu s celkovými strategickými prioritami Komise a byly s nimi soudržné**. Zdá se, že **program Fiscalis 2020 je soudržný i s dalšími podobnými nástroji**.

Cíle programu Fiscalis 2020 jsou jasně sladěny s prioritou Komise „**hospodářství ve prospěch lidí**“, jejímž cílem je „...bojovat proti daňovým podvodům, zajistit udržitelné příjmy a podporovat lepší podnikatelské prostředí na jednotném trhu“. Akce financované z programu Fiscalis 2020 jsou dále v souladu s prioritou Komise „**Evropa připravená na digitální věk**“, v jejímž rámci Komise usiluje o modernizaci veřejné správy. Program Fiscalis financoval vývoj, zlepšování a zavádění infrastruktury a systémů IT, které mohou zvýšit administrativní kapacitu daňových orgánů zúčastněných zemí. Nedávno Komise vydala **daňový balíček pro spravedlivé a jednoduché zdanění 2020**, který obsahuje 25 daňových iniciativ na podporu hospodářského oživení a přechodu na ekologickou a digitální ekonomiku⁸. Nástupce programu Fiscalis bude moci tyto iniciativy podporovat.

Z hodnocení vyplynulo, že **program podpořil ostatní programy EU a zároveň z nich těžil**. Mezi programem Fiscalis 2020 a **programem Clo 2020** existuje doplňkovost a synergie. Skutečnost, že Komise může řídit oba systémy společně, vede k vyšší efektivitě. Některé operační prvky jsou spolufinancovány z obou programů a jsou k dispozici jak pro celní, tak pro daňové správy. To se týká klíčových systémů infrastruktury IT, jako je společná komunikační síť (CCN) nebo společné školicí materiály. Lze hledat úspory z rozsahu a kompatibility systémů a zároveň tyto společné prvky umožňují celním a daňovým správám lepší výměnu informací a sdílení znalostí. Program Fiscalis 2020 rovněž sloužil jako doplnění **programu na podporu strukturálních reforem na období 2017–2020** a mezi programy jsou určité synergie. Například výzvy zjištěné prostřednictvím společných akcí pak mohly získat přizpůsobenou technickou podporu ze strany programu na podporu strukturálních reforem. Program Fiscalis 2020 a **program Hercule III**, řízený Úřadem EU pro boj proti podvodům (OLAF), se rovněž vzájemně doplňují, aniž by se překrývaly. Zdá se však, že i přes jejich doplňkovost jsou aktivní spolupráce nebo aktivní hledání synergií mezi oběma programy omezené.

Program Fiscalis rovněž **hraje určitou roli v programech pro kandidátské a potenciální kandidátské země, jako je TAIEX (nástroj pro technickou pomoc a výměnu informací), a je s nimi v souladu**. Sedm států, které nejsou členskými státy EU, se účastnilo společných akcí a činností v oblasti společné odborné přípravy v rámci programu Fiscalis 2020, a tak došlo k výměně znalostí a osvědčených postupů se zeměmi EU. To vedlo k reformám v státech, které nejsou členskými státy EU, podpořilo přístupový proces a pomohlo vytvářet důvěru a dobrou vůli mezi

⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě „Akční plán pro spravedlivé a jednoduché zdanění podporující strategii oživení: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/2020_tax_package_tax_action_plan_en.pdf

zeměmi. Dotazovaní z kandidátských zemí zdůraznili výhody přístupu k oběma nástrojům, neboť Fiscalis byl považován za pružnější a poskytoval krátkodobé výsledky, zatímco program TAIEX umožňoval státům, které nejsou členskými státy EU, uskutečňovat dlouhodobější reformní procesy.

K zajištění této soudržnosti mezi různými programy EU posloužilo několik mechanismů, včetně schůzek mezi útvary, konzultací mezi útvary, účasti pozorovatelů z různých útvarů Komise na schůzkách nebo činnostech projektových skupin, sdílení pracovních programů nebo posuzování návrhů projektů úředníky z různých útvarů Komise. Navzdory zjištěným pozitivním výsledkům hodnocení zjistilo, že v některých oblastech, například u nástupce programu Hercule III, existuje prostor pro další doplňkovost a synergie.

4. EVROPSKÁ PŘIDANÁ HODNOTA PROGRAMU

Provádění právních předpisů EU v oblasti daní je v kompetenci členských států. Podpůrná opatření, jako jsou opatření programu Fiscalis 2020, mohou přispět k zajištění soudržnějšího a důslednějšího uplatňování právních předpisů EU na vnitrostátní úrovni.

Program Fiscalis 2020 zajistil **finanční udržitelnost evropských informačních systémů, které mají zásadní význam pro zajištění dostupnosti informací a jejich sdílení**. Infrastruktura a systémy IT usnadnily a zefektivnily dodržování předpisů. Program tak přinesl **úspory z rozsahu a zvýšení efektivity a dodatečnou úroveň zabezpečení**, díky čemuž vnitrostátní správy (a hospodářské subjekty) ušetřily čas a zdroje, a to zejména v zúčastněných zemích s menšími daňovými správami a menšími zdroji. Interoperabilita a propojení centrální infrastruktury a systémů IT a jejich symbiotické vlastnosti představují přidanou hodnotu EU. Vývoj evropských informačních systémů navíc podpořil vnitrostátní daňové správy při modernizaci a digitalizaci jejich interních systémů a nástrojů.

Společné akce přinesly značnou přidanou hodnotu EU a poskytly správním orgánům **jedinečné možnosti spolupráce, komunikace a vytváření sítí**. Díky pracovním setkáním, seminářům a pracovním návštěvám se mimo jiné shromáždily odborné znalosti a vědomosti zúčastněných zemí, napomohlo se vnitrostátním orgánům k lepšímu pochopení právních předpisů EU a podpořil se vývoj a zavádění informačních systémů. Tyto akce pomohly vybudovat důvěru a neformální spolupráci po akcích a vedly k většímu sblížení přístupů a postupů. Například některé daňové reformy byly navrženy s pomocí a radou koordinátorů z jiných zemí. Daňové orgány, které poskytly konzistentní pozitivní zpětnou vazbu ohledně toho, nakolik mohou společné akce plnit cíle, uvedly, že jejich omezené zdroje (čas a peníze), které mohou investovat do plánování, organizace a provádění takových akcí, by se bez programu Fiscalis mohly projevit v menším počtu akcí.

Totéž platí o vzdělávacích aktivitách, zejména o **modulech elektronického učení**, které zlepšily znalosti úředníků vnitrostátních daňových správ a následně pomohly vnitrostátním daňovým správám lépe pochopit a jednotněji uplatňovat daňové předpisy EU a související postupy.

Pomáhají také úředníkům při práci s informačními systémy. Zlepšily kapacitu, účinnost a efektivitu správních orgánů. Moduly elektronického učení financované z programu Fiscalis měly přidanou hodnotu nejen pro účastníky, ale byly využívány i interně, například k výuce. Velký počet vyškolených osob⁹ svědčí o tom, že byly zřejmě užitečné. Tyto vzdělávací aktivity a moduly by pravděpodobně nebyly vyvinuty, nebo alespoň ne ve stejném rozsahu a všemi orgány, nebýt programu Fiscalis. Byly by příliš nákladné a chybělo by hledisko rozsahu. Školení pomohlo nastolit důvěru a vytvořit společnou vizi.

Na základě předložených důkazů a rozsahu akcí programu lze oprávněně říci, že bez programu Fiscalis by nebylo možné realizovat stejný rozsah a dosah elektronických informačních systémů a společných akcí a školení, zásadních pro provádění daňových předpisů EU a pro boj proti daňovým podvodům, daňovým únikům a agresivnímu daňovému plánování. Spolupráce by pravděpodobně existovala, ale byla by nerovnoměrná, založená na nestrukturovaných vztazích, časově náročnějších kanálech a recipročních dohodách. Bylo by obtížné dosáhnout stejné všestrannosti témat a evropského rozměru nebo celoevropské účasti na akcích a školeních jako v případě programu Fiscalis 2020. Ačkoli mohly existovat dvoustranné nebo mnohostranné snahy, nemohly by využívat úspor z rozsahu, které přináší Fiscalis, a finanční i časové náklady na provedení a udržování opatření ze strany vnitrostátních orgánů by byly rovněž vyšší. Pokud jde o elektronické informační systémy, program Fiscalis 2020 zajistil nepřetržitý rozvoj a údržbu této infrastruktury a systémů IT. Bez programu Fiscalis by hrozilo, že budou zastaralé nebo se přestanou používat kvůli nedostatku zdrojů a vysokým nákladům. Úspory z rozsahu a snížení celkových nákladů by se vytratily.

Program Fiscalis 2020 vytvořil hmatatelné výstupy díky propojeným systémům a důsledné výměně informací a pomohl úředníkům daňových správ získat dovednosti a vyměňovat si zkušenosti prostřednictvím široké škály společných akcí a školení. Je pravděpodobné, že mnoho akcí a výstupů programu by ve střednědobém horizontu pravděpodobně zaniklo a bylo by ukončeno, přinejmenším v porovnání se současným rozsahem a působností. Současné sítě mezi daňovými správami, které byly vybudovány v průběhu let, by zanikly. V důsledku toho by bylo provádění právních předpisů EU méně harmonické a hospodářské subjekty by měly více prostoru ke zneužívání mezer v nedostatečné přeshraniční koordinaci, a tak i k vyhýbání se daním nebo páchání podvodů. Problémy s daňovými podvody nelze řešit, pokud členské státy nepřekročí hranice svých správních území nebo pokud nebudou intenzivně spolupracovat se svými protějšky.

S rostoucí digitalizací, globalizací a pohybem pracovníků bude provádění právních předpisů EU v oblasti daní a boj proti podvodům, vyhýbání se daňovým povinnostem a agresivnímu daňovému plánování nabývat na významu, a v důsledku toho se pravděpodobně bude i nadále zvyšovat přidaná hodnota programu.

⁹ Údaje GR pro daně a celní unii o elektronickém učení.

5. RELEVANCE PROGRAMU

Globalizace a digitalizace společně vytvářejí nové příležitosti a výzvy pro schopnost daňových systémů vybírat příjem z daní. Vytvářejí nové způsoby práce (hybridní práce a práce na dálku) a podnikání (bez fyzické přítomnosti), které nejsou zcela v souladu s tím, jak jsou dosud koncipovány daňové systémy a jak daňové orgány vykonávají svou činnost. Mohou také vytvářet potenciál pro vyhýbání se daňovým povinnostem nebo daňové úniky, pokud daňové správy a systémy nebudou držet krok se změnami.

Aby bylo možné těmto výzvám čelit, byla již v období 2014–2020 přijata řada legislativních změn týkajících se daní a opatření programu Fiscalis 2020 úzce podporovala provádění těchto iniciativ. Například změny pravidel pro místo plnění v oblasti DPH v roce 2015 byly doprovázeny zavedením takzvaného systému MOSS, který má usnadnit přeshraniční obchod s digitálními službami. Byly zavedeny směrnice o správní spolupráci s cílem usnadnit automatickou výměnu informací mezi daňovými správami a zajistit spravedlivé placení daní daňovými poplatníky (fyzickými osobami nebo subjekty), kteří dosahují příjmů z přeshraničních činností. Proběhly přípravné práce na zavedení informační podpory pro provedení směrnice o elektronickém obchodu, která nabyla účinnosti dne 1. července 2021.

Tento trend bude pokračovat a orgány a hospodářské subjekty budou muset držet krok se stále více digitalizovaným a globalizovaným světem. To poukazuje na potřebu posílit spolupráci v oblasti daňové správy a administrativní kapacitu vnitrostátních orgánů, a tedy i na **význam programu na podporu členských států při digitalizaci a modernizaci postupů**. Vzhledem k úspěchu programu Fiscalis v minulosti je zřejmé, že budoucí programy Fiscalis budou i nadále relevantní pro usnadnění výměny informací, spolupráce a koordinace mezi členskými státy prostřednictvím informačních systémů, společných akcí a odborné přípravy, a v této souvislosti tak budou přispívat k účinnému a efektivnímu fungování vnitřního trhu.

Při posuzování relevance se hodnocení zaměřilo na potřeby vnitrostátních daňových správ a hospodářských subjektů. Závěrečné hodnocení ukázalo, že **program je i nadále relevantní a potřebný**. Program Fiscalis 2020 byl také považován za **velmi relevantní pro řešení hlavních problémů daňových správ a uspokojení jejich potřeb**. Infrastruktura a systémy IT byly shledány jako velmi důležité pro každodenní práci daňových úředníků, neboť představují hlavní komunikační platformy, jejichž prostřednictvím si členské státy mohou vyměňovat příslušné údaje pro boj proti daňovým podvodům a daňovým únikům a pro provádění právních předpisů EU. To následně posiluje vzájemnou pomoc a koordinaci. Rovněž školení a společné akce jsou považovány za relevantní pro posílení administrativní kapacity, jako je budování znalostí a vytváření sítí. Prostřednictvím výměny informací, osvědčených postupů a pokynů podporuje program Fiscalis tvorbu politik a rovnější a předvídatelnější uplatňování práva EU i boj proti daňovým podvodům, daňovým únikům a agresivnímu daňovému plánování. Rovné podmínky a spravedlivá hospodářská soutěž jsou pro **hospodářské subjekty** při výkonu jejich činnosti klíčové. Nadměrná administrativní zátěž a náklady na dodržování daňových předpisů mohou navíc

některým podnikům bránit v provádění hospodářských činností, zejména přeshraničních. Informační systémy programu Fiscalis byly pro hospodářské subjekty považovány za zvláště důležité, neboť zjednodušují dodržování předpisů tím, že usnadňují přístup k informacím, nebo například snižují administrativní zátěž společností poskytujících telekomunikační služby, služby rozhlasového a televizního vysílání a elektronické služby: není již třeba podávat přiznání k DPH v každé zemi, kde jsou služby poskytovány (a zlepšuje se dodržování daňových předpisů).

Některé daňové orgány navrhly, že by program Fiscalis mohl být nápomocen při vytvoření databáze legislativních opatření přijímaných členskými státy v daňové oblasti, která by zahrnovala nový vývoj ovlivňující zdanění, jako jsou například virtuální měny. Koordinátoři programu Fiscalis v kandidátských zemích poukázali na svou omezenou schopnost plně využívat akce financované z programu Fiscalis, a to vzhledem k jeho zaměření na EU. K tomu přistupuje skutečnost, že tyto země nemají přístup ke všem informačním systémům, což ovlivňuje jejich schopnost účastnit se příslušných složek odborné přípravy.

6. ZÁVĚRY A ZÍSKANÉ POZNATKY

Hodnocení ukázalo, že program účinně plní své cíle, tj. umožňuje bezpečnou výměnu informací, podporuje správnou spolupráci a zvyšuje administrativní kapacitu zúčastněných zemí. Podporoval také provádění daňových předpisů EU v boji proti daňovým podvodům, daňovým únikům a agresivnímu daňovému plánování.

Program Fiscalis 2020 přispěl k posílení spolupráce mezi zeměmi a administrativní kapacity daňových orgánů prostřednictvím rozvoje a údržby infrastruktury a systémů informačních technologií EU, společných akcí a činností v oblasti společné odborné přípravy. Program Fiscalis přispěl k větší harmonizaci přístupů a zjednodušení postupů, snížení administrativní zátěže a snížení nákladů na dodržování předpisů pro daňové poplatníky.

Prostřednictvím infrastruktury a systémů IT, které pomáhal vyvíjet a udržovat, zlepšil program Fiscalis dostupné informace a zabezpečil jejich výměnu. Nahrazením manuálních kontrol, využitím pokročilé datové analýzy a umožněním snazších kontrol mezi jednotlivými zeměmi přispěl k lepšímu a efektivnějšímu odhalování potenciálních případů podvodů. Může mít také odrazující účinek, protože vede k lepšímu dodržování předpisů a zabraňuje daňovým podvodům, daňovým únikům a agresivnímu daňovému plánování. Ačkoli je obtížné stanovit příčinnou souvislost, hodnotící studie ukázala, že několik klíčových ukazatelů týkajících se daňových podvodů, daňových úniků a agresivního daňového plánování vykazuje během trvání programu známky zlepšení.

Z důkazů, které vzal do úvahy externí hodnotitel, vyplývá, že společné akce a školení podpořily spolupráci daňových orgánů a poskytly prostor pro výměnu nápadů mezi partnery, pokud byla zjištěna konkrétní potřeba. Vytvořily sítě pro zúčastněné daňové orgány (včetně neformálních sítí mimo programové akce), které umožnily další koordinaci a sdílení znalostí, podpořily vzájemné učení a v některých případech vedly k mezistátní spolupráci při provádění daňových reforem.

Sdílení informací a předávání znalostí, k nimž díky programu došlo, přispělo k lepšímu a jednotnějšímu pochopení právních předpisů, a tím i k jejich soudržnějšímu provádění. Jinými slovy, program Fiscalis poskytuje rámec, v němž lze rozvíjet činnosti spolupráce (společné akce), přičemž zúčastněné orgány mají v mnoha případech značnou odpovědnost za organizaci různých aspektů společné akce.

Z hlediska efektivity a navzdory obtížím s peněžním vyjádřením přínosů a stanovením příčinné souvislosti byly prostředky investované do programu Fiscalis 2020 a jeho složek považovány za účelné vzhledem k dosaženým výsledkům. Jinými slovy, hodnocení dospělo k závěru, že program přinesl EU a vnitrostátním daňovým orgánům užitek při přiměřených nákladech. Program Fiscalis 2020 byl v souladu s celkovými politickými cíli Komise, zejména se strategií Evropa 2020, a byl s nimi soudržný. Pružně se přizpůsoboval měnícím se prioritám a novým právním předpisům a plnil svou úlohu programu financování, který podporuje provádění právních předpisů EU v oblasti daní.

Podle výsledků hodnocení bude Fiscalis pravděpodobně i nadále relevantním nástrojem na úrovni EU k dosažení cílů, jimiž je podpora provádění daňových předpisů EU a boj proti daňovým podvodům, daňovým únikům a agresivnímu daňovému plánování ve světě, který se v důsledku stárnutí populace, digitalizace a globalizace mění, a představuje tak pro daňové systémy a správy výzvu. Program Fiscalis je i nadále vhodným nástrojem pro financování vývoje, zavádění a provozu infrastruktury a systémů IT v oblasti daní, přičemž je třeba zkoumat úspory z rozsahu. Tato infrastruktura a tyto systémy jsou náročné na zdroje a bylo by obtížné, aby jimi disponovaly všechny země ve stejném rozsahu, jaký poskytuje program EU. Ukázalo se, že program Fiscalis je užitečný i pro koordinaci a vzájemné učení mezi zeměmi. Informační systémy, společné akce a vzdělávací činnosti hrají při dosahování cílů Fiscalis doplňkovou roli. Složky programu Fiscalis se vzájemně posilují. Hodnocení ukázalo širokou shodu mezi klíčovými zúčastněnými stranami na tom, že program Fiscalis 2020 je potřebný, relevantní a odpovídá potřebám klíčových aktérů. Proto je podoba programu považována za vhodnou pro daný účel a měla by být zachována.

Hodnocení nicméně poukázalo i na některé oblasti, v nichž by bylo možné dosáhnout zlepšení. Ze zjištění vyplývá, že pokud jde o zjednodušení, potenciální odhalování podvodů a dodržování daňových předpisů, přínosy informačních systémů hodnocených v této studii převažují nad náklady. Důkazy o nákladech a přínosech jsou však nedostatečné a bylo by vhodné, aby Komise a členské státy prozkoumaly způsoby, jak lépe měřit náklady a přínosy provedených investic. Komplexnější údaje o nákladech (investice do informačních systémů) a přínosech (vybrané daňové příjmy, zjednodušení) by mohly přispět k dalšímu stanovení priorit a rozhodování. Je třeba rovněž poznamenat, že většina nákladů programu Fiscalis v oblasti informačních technologií spočívá především v propojení 27 různorodých vnitrostátních informačních systémů prostřednictvím výměny zpráv, namísto vývoje centrálních řešení založených na sdílení dat. Toto architektonické rozhodnutí se řídí dohodnutým právním základem příslušných evropských informačních systémů v oblasti daní. Může však vést k vyšším nákladům na úrovni EU a omezovat současně možnosti zpracování dat, což by mohlo mít dopad na poměr nákladů a přínosů.

Podle hodnocení se navíc země, které nejsou členy EU, domnívají, že by měly mít možnost účastnit se širšího souboru činností, protože tyto činnosti jsou velmi relevantní a vhodné, a jejich finanční investice by se tak ještě více vyplatily. Útvary Komise již učinily kroky k řešení tohoto problému v rámci nového programu Fiscalis 2021–2027: s výjimkou odůvodněných případů budou zasílány pozvánky i zúčastněným zemím mimo EU.

Ačkoli byl program Fiscalis 2020 považován za soudržný a konzistentní s prioritami EU a vhodně doplňující další programy financování, jako je Clo 2020 a program na podporu strukturálních reforem (nyní Nástroj pro technickou podporu), existuje prostor pro zlepšení součinnosti s programem Hercule III. Mělo se za to, že v rámci Komise je koordinace dobrá, ale hodnocení zdůraznilo, že s ohledem na rychle se měnící svět je důležité nadále zkoumat způsoby lepší koordinace s ostatními útvary.

Hodnocení rovněž ukázalo, že práce na provádění doporučení z hodnocení v polovině období a do budoucna pokračují. V návaznosti na hodnocení v polovině období Komise vypracovala interní akční plán s 13 akčními oblastmi, které se týkaly 13 doporučení a zahrnovaly 48 dílčích opatření. V březnu 2022 byla naprostá většina (více než 75 %) opatření dokončena, několik opatření stále probíhá. Dvěma hlavními oblastmi, na kterých se stále pracuje, jsou zejména „monitorování a podávání zpráv“ a „komunikace“. Komise je bere na vědomí a snaží se je řešit v rámci provádění programu Fiscalis 2021–2027 nebo v rámci příštího víceletého finančního rámce. Komise rovněž usiluje o neustálé zlepšování programu a jeho přizpůsobování novým relevantním skutečnostem, a to i nad rámec doporučení obsažených v tomto hodnocení, zejména s ohledem na budoucí hodnocení v polovině období.