



EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2026 01 23
COM(2026) 18 final

**KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ
KOMITETUI**

**dėl 2021–2027 m. bendradarbiavimo mokesčių klausimais programos „Fiscalis“ tarpinio
vertinimo**

{SWD(2026) 9 final}

1. Įvadas

Programa „Fiscalis“ yra viena iš pagrindinių bendradarbiavimo iniciatyvų, kuriomis remiamas Europos Sąjungos mokesčių politikos įgyvendinimas. Ji padeda valstybėms narėms kurti ir valdyti pagrindines visos Europos informacinių technologijų mokesčių sistemas. Ši programa yra pagrindas vidaus rinkos veikimui gerinti stiprinant dalyvaujančių šalių, jų mokesčių administratorių ir pareigūnų tarpusavio bendradarbiavimą. Ja remiamas ES mokesčių srities teisės aktų įgyvendinimas ir kova su sukčiavimu mokesčiais, mokesčių slėpimu ir agresyviu mokesčių planavimu – tai daroma keičiantis informacija, remiant administracinį bendradarbiavimą ir stiprinant dalyvaujančių šalių administracinius gebėjimus.

Programa „Fiscalis“ sukurta 2021 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) 2021/847, kuriuo nustatoma bendradarbiavimo mokesčių srityje programa „Fiscalis“, (toliau – Programos reglamentas). Pagal Programos reglamento 15 straipsnio 2 dalį, Komisija ne vėliau kaip per ketverius metus nuo programos įgyvendinimo pradžios turi atlikti tarpinį vertinimą ir pateikti tarpinio [...ir galutinio] vertinimų išvadas, įskaitant savo pastabas, Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui.

Dabartinė programa „Fiscalis“ (apimanti 2021–2027 m. laikotarpį) atitinka pradinį tikslą stiprinti mokesčių administratorių bendradarbiavimą. Pasiūlyme dėl programos „Fiscalis“ Komisija patvirtino ankstesnių programos versijų sėkmę, kartu pripažindama, kad skatinant mokesčių administratorių bendradarbiavimą reikėtų siekti papildomos pažangos. Po susitarimo dėl 2021–2027 m. daugiamečių finansinės programos Taryba ir Parlamentas priėmė reglamentą, pagal kurį programai „Fiscalis“ skiriama 269 mln. EUR dabartinėmis kainomis, palyginti su 223,2 mln. EUR 2014–2020 m. laikotarpiu. Pagrindiniai programos paramos gavėjai yra ES valstybių narių mokesčių administratoriai. Be to, siekiant skatinti konvergenciją ir prisidėti prie programos tikslų programoje gali dalyvauti ir šalys kandidatės bei potencialios šalys kandidatės.

Šia programa finansuojama trijų pagrindinių rūšių veikla: 1) *Europos elektroninės sistemos* (toliau – EES), reikalingos ES mokesčių teisės aktams įgyvendinti; 2) *bendradarbiavimo veiksmai*, kuriais sudaromos sąlygos mokesčių administratoriams ir kitiems suinteresuotiesiems subjektams susitikti ir bendradarbiauti, ir 3) *gebėjimų stiprinimo veiksmai*, apimantys e. mokymosi kursus ir kitus internetinius ir fizinių susitikimų renginius. Nuo programos įgyvendinimo pradžios 2021 m. pagal ją buvo **suteikta parama 30 konkrečių EES**, taip pat susijusioms taikomosioms programoms ir jų techninei priežiūrai – **tai iki 2024 m. pabaigos sudarė daugiau kaip 80 proc. biudžeto**. Be to, programa „Fiscalis“ sudarytos sąlygos lengviau įgyvendinti **225 bendradarbiavimo veiksmus**, įskaitant struktūrinio bendradarbiavimo veiksmus, pavyzdžiui, projektų grupes ir ekspertų grupes, taip pat susitikimus, seminarus, praktinius užsiėmimus, darbo vizitus ir tokias administracinio bendradarbiavimo priemones kaip daugiašaliai patikrinimai. Pagal programą taip pat organizuojamos **mokymo ir gebėjimų stiprinimo iniciatyvos**, įskaitant e. mokymosi kursus, IT mokymus ir renginius, priskiriamus bendrai mokymosi renginių programai (angl. *Common Learning Event Programme*, CLEP).

2. Tarpinio vertinimo išvados

Šioje ataskaitoje pateikiamos 2021–2027 m. programos „Fiscalis“ tarpinio vertinimo išvados pagal Programos reglamento 15 straipsnį. Ši ataskaita grindžiama tarnybų darbinio dokumentu, kuriame išsamiai nagrinėjamas ligšiolinis (2021–2024 m.) programos „Fiscalis“ įgyvendinimas ir veiklos rezultatai. Atliekant tarpinį vertinimą taikomi geresnio reglamentavimo kriterijai programos veiksmingumui, efektyvumui, suderinamumui, ES pridėtinei vertei ir aktualumui įvertinti.

1.1. Vertinimo turinys

Pagrindinis šio tarpinio vertinimo objektas buvo bendrieji EES komponentai. Be to, tarpiniu vertinimu taip pat atnaujinta bendradarbiavimo veiklos analizė, palyginti su ankstesniais vertinimais¹. Šiuo atžvilgiu atliekant vertinimą daugiausia dėmesio skirta aspektams, kurie pagal dabartinę programą yra nauji arba kurie buvo pakeisti, pavyzdžiui, stebėsenos ir vertinimo sistemos ir ekspertų grupės, kurios taip pat buvo išnagrinėtos išsamiau, nes tai yra palyginti naujas bendradarbiavimo veiklos papildymas, pradėtas taikyti pagal programą „Fiscalis 2020“.

Pagal šio vertinimo metodiką dokumentų ir duomenų analizė buvo derinama su išsamiomis konkrečių atvejų tyrimo įžvalgomis, jas papildant tiksliniais ir bendrais tyrimais, apimančiais visą programos paramą. Atlikti keturi atskiri EES atvejų tyrimai. Penktojo atvejo tyrimo objektas buvo mokymosi valdymo sistema. Toks metodas atitinka proporcingumo principą, atsižvelgiant į tai, kad EES tenka didžiausia išlaidų dalis, ir padeda užpildyti po ankstesnių vertinimo ciklų likusias įrodymų spragas.

Todėl buvo pasirinkta atlikti šių atvejų tyrimus:

- **sandorių tinklo analizės** – automatizuotos platformos tarpvalstybiniam sukčiavimui PVM, pavyzdžiui, dingusio prekiautojo sukčiavimui Bendrijoje ir karuseliniam sukčiavimui, nustatyti sudarant sąlygas nacionaliniams mokesčių administratoriams tikruoju laiku dalytis duomenimis ir juos tvarkyti;
- **DAC6 centrinio katalogo** – centralizuotos keitimosi informacija apie tarpvalstybinius mokesčių susitarimus sistemos, kuria siekiama užtikrinti, kad būtų laikomasi mokesčių deklaravimo reikalavimų, ir užkirsti kelią mokesčių vengimui;
- **„VIES-on-the-Web“ (VoW)** – 2001 m. sukurtos internetinės sąsajos, integruotos į PVM informacijos mainų sistemą (VIES), leidžiančios valstybių narių mokesčių administratoriams keistis su PVM susijusia informacija;
- **akcizais apmokestinamų prekių gabenimo ir kontrolės sistemos (EMCS)** – ES akcizais apmokestinamų prekių (pvz., alkoholio, tabako ir energetikos produktų) gabenimo stebėjimo sistema, kuria siekiama padidinti akcizais apmokestinamų prekių tarpvalstybinio stebėjimo veiksmingumą ir saugumą;

¹ Naujausi programos vertinimai buvo programos „Fiscalis 2020“ [laikotarpio vidurio](#) ir [galutinis](#) vertinimai, kuriuos galima rasti Komisijos interneto svetainėje pagal pateiktas nuorodas.

- **mokymosi valdymo sistemos** – 2021 m. sukurtos platformos, kuri yra centrinė pagal programas „Muitinė“ ir „Fiscalis“ rengiamų e. mokymosi kursų vieta, taip pat skirta CLEP renginiams organizuoti.

Duomenys programai įvertinti rinkti iš esamų dokumentų, pavyzdžiui, politikos ir programavimo dokumentų, programos „Fiscalis“ metinių pažangos ataskaitų, taip pat stebėsenos ir vertinimo sistemos – jos duomenys buvo peržiūrėti siekiant suprasti pagrindinius aspektus ir kontekstą. Sistemingai nustatyta pagrindinė informacija ir žinių spragos – tai padės vykdyti tolesnius duomenų rinkimo etapus. Tiek atvejų tyrimams, tiek programos vertinimui skirti duomenys buvo renkami taikant tris skirtingus metodus:

- (1) dokumentų ir duomenų analizę – tam reikėjo peržiūrėti įvairius susijusius antrinių duomenų ir informacijos šaltinius;
- (2) surengiant 84 pokalbius su šių subjektų atstovais:
 - a. nacionalinių mokesčių administratorių;
 - b. Europos Komisijos;
 - c. ekonominės veiklos vykdytojų ir išorės rangovų;
- (3) atliekant tris atskiras tikslines apklausas:
 - a. vieną – dalyvaujančių šalių nacionalinių mokesčių administratorių nacionalinių programos „Fiscalis“ koordinatorių; gauti 27 atsakymai;
 - b. internetines naudotojų apklausas, susijusias su dviem atvejų tyrimais:
 - i. „VIES-on-the-Web“, 1248 atsakymai,
 - ii. ir mokymosi valdymo sistemos, 62 atsakymai.

Apskritai atliekant vertinimą buvo siekiama gauti tiek kokybinių, tiek kiekybinių duomenų, taip pat duomenų apie programos įgyvendinimą ir jos poveikį.

1.2. Veiksmingumas

Vertinimo išvadamis buvo didžiąja dalimi patvirtintos pagrindinės galutinio programos „Fiscalis 2020“ vertinimo išvados – jose konstatuota, kad programa **prisidedama prie geresnio ES vidaus rinkos veikimo remiant kovą su sukčiavimu mokesčiais, mokesčių slėpimu ir agresyviu mokesčių planavimu**. Tai dar kartą pakartojo nacionaliniai programos „Fiscalis“ koordinatoriai, su kuriais konsultuotasi atliekant vertinimą. Jie pabrėžė, kad EES, bendradarbiavimo veiksmai ir žmogiškųjų gebėjimų stiprinimo veikla ir toliau daro teigiamą poveikį. Apskritai pagal skirtingus Mokesčių ir muitų sąjungos GD surinktus stebėsenos ir vertinimo sistemos rodiklius matyti, kad **pagerėjo valstybių narių mokesčių bazės apsauga** dėl mažesnio sukčiavimo mokesčiais ir mokesčių slėpimo².

Tarpiniu vertinimu patvirtinama, kad pagal programą „Fiscalis“ teikiama parama **bendriesiems EES komponentams** yra vienas pagrindinių saugios, patikimos ir veiksmingos mokesčių

² Makroekonominiai rodikliai, pavyzdžiui, PVM surinkimo atotrūkis, kasmet nuolat mažėjo, o bendros mokestinės pajamos absoliučiąja verte didėjo ir iš esmės išliko stabilios, matuojant BVP procentine dalimi.

administratorių tarpusavio sąveikos ir sąveikos su ekonominės veiklos vykdytojais veiksmų, padedantis gerinti mokesčių administratorių administracinius ir operacinius gebėjimus.

Nuo finansavimo ciklo pradžios 2021 m. pagal šią programą buvo prisidėta prie 30 EES centrinių komponentų kūrimo, diegimo, techninės priežiūros ir atnaujinimo, o IT projektų skaičius vykdymo etape pasiekė arba viršijo visiems metams nuo 2021 m. nustatytus tikslinius rodiklius. Svarbus elementas yra didesnis EES veiksmingumas – taip mokesčių administratoriams suteikiama skaitmeninė darbo aplinka, sudaromos sąlygos glaudžiai bendradarbiauti tarpusavyje ir užtikrinamas bendras ES mokesčių teisės aktų supratimas, taikymas ir įgyvendinimas.

EES suteikia naujas ir patobulintas platformas, per kurias galima lengviau ir greičiau sąveikauti ir kuriomis skatinamas tiesioginis bendradarbiavimas bei bendrų sprendimų paieška. Pavyzdžiui, vienas iš labiausiai vertinamų sandorių tinklo analizės aspektų yra tas, kad ji leidžia labai veiksmingai nustatyti sukčiavimą PVM. Taip sutaupoma lėšų ir mokesčių administratoriams suteikiama galimybė greitai susisiekti siunčiant pranešimus ir (arba) dalijantis dokumentais sistemoje, užuot pasikliojus lėtesnėmis ir sudėtingesnėmis oficialiomis dvišalio bendradarbiavimo procedūromis.

Dalyviai labai palankiai įvertino pagal programą finansuojamus **bendradarbiavimo veiksmus**. Šie veiksmai pripažinti dėl savo kokybės ir aktualumo kasdieniam mokesčių administratorių darbui. Kaip nurodyta ir ankstesnio vertinimo išvadose, iš šiam vertinimui atlikti surengtų konsultacijų matyti, kad, dalyvaujančių administratorių pareigūnų nuomone, pagal programą finansuojamus veiksmus didžioji dauguma mokesčių administratorių laiko naudingais. Tokie teigiami atsiliepimai neapsiriboja tik vienos rūšies veikla. Labai gerai įvertintos tiek ekspertų grupės, tiek kitų formų bendradarbiavimo veiksmai. Tai rodo, kad programa atitinka įvairius jos auditorijos poreikius.

Paaikškėjo, kad IT gebėjimų stiprinimas ir bendradarbiavimo veiksmai yra veiksmingos priemonės valstybių narių mokesčių administratorių turimoms priemonėms ir įgūdžiams stiprinti, taip didinant jų pajėgumus ir gerinant jų veiklos rezultatus. Kaip pripažino ne mažiau kaip 80 proc. dalyvaujančių šalių mokesčių pareigūnų, vienas iš pagrindinių bendradarbiavimo veiksmų tikslų – sukurti mokesčių pareigūnų tinklaveikos galimybes. Pagal programą „Fiscalis“ finansuotuose bendradarbiavimo veiksmuose buvo numatytos tam tikros sustiprintos bendradarbiavimo priemonės, įskaitant darbo vizitus, daugiašalius patikrinimus ir lankymąsi administraciniuose biuruose ir dalyvavimą atliekant tyrimus. Šie veiksmai, kuriais sudaromos sąlygos tiesioginei dvišalei ar daugiašalei įvairių administratorių mokesčių pareigūnų sąveikai, laikomi vaisingo programa remiamo bendradarbiavimo pavyzdžiais.

Dabartiniam finansavimo laikotarpiui pradėta naudoti **mokymosi valdymo sistema** padėjo mokymo medžiagą platinti geriau, nei buvo įmanoma anksčiau, todėl ši medžiaga gali pasiekti didesnę auditoriją ir ja užtikrinama geresnė naudotojo patirtis. Dauguma mokymosi valdymo sistemos naudotojų ir mokesčių administratorių, su kuriais konsultuotasi atliekant vertinimus, patvirtina, kad naujoji mokymosi valdymo sistema suteikia pridėtinės vertės, palyginti su valstybių narių iniciatyvomis, padeda lengviau sužinoti apie mokymo veiklą bei didina dalyvavimą joje.

Programos veiksmams **prisidėta prie vienodo ES mokesčių teisės įgyvendinimo, taigi ir prie geresnio ES vidaus rinkos veikimo**. Pagal programą „Fiscalis“ teikiama parama bendriesiems

EES komponentams yra svarbus ES mokesčių politikos ir jos įgyvendinimo elementas. Kadangi daugumai naujausių ES mokesčių politikos priemonių ir teisės aktų reikalingas skaitmeninis sprendimas, **būtina stiprinti IT gebėjimus, kad būtų galima įgyvendinti naujas iniciatyvas ir veiksmus.**

1.3. Efektyvumas

Atlikus vertinimą nustatyta įvairi nauda, kurią dėl **EES** gavo mokesčių administratoriai ir ekonominės veiklos vykdytojai. Automatizavus procesus **reikšmingai padidėjo efektyvumas**, todėl mokesčių administratoriai galėjo pereiti prie bepopierės aplinkos, taip **sutaupydami ir perskirstydami išteklius juos sumažinant analoginėms užduotims ir priskiriant produktyvesnėms strateginėms pareigoms, pavyzdžiui, sukčiavimo nustatymui.** Geras pavyzdys, kaip ESS labai veiksmingai padėjo nustatyti sukčiavimą mokesčiais, yra sandorių tinklo analizė³, dėl jos mokesčių administratoriai taip pat sutaupė nemažai lėšų. Be to, šios sistemos turėjo tam tikrą netiesioginį teigiamą poveikį, pavyzdžiui, **dėl jų sutrumpėjo laukimo laikas ir jos veikė kaip atgrasymas nuo sukčiavimo**, o tai **leidžia lengviau vykdyti komercinę veiklą ir apsaugo ES mokestines pajamas.** Ekonominės veiklos vykdytojai taip pat gauna naudos iš sutaupytos reikšmingos išteklių paskirstymo ir PVM tikrinimo išlaidų sumos, visų pirma naudodamiesi „VIES-on-the-Web“ ir EMCS. Reikia pripažinti, kad atliekant šį vertinimą daugiausia dėmesio buvo skiriama atrinktų pagal programą „Fiscalis“ remiamų IT sistemų (EES) veiksmingumo ir efektyvumo vertinimui (atliekant išsamius atvejų tyrimus), todėl nebuvo surinkta daug naujų įrodymų, susijusių su kitos (ne EES) veiklos efektyvumu.

Įvertinus surinktus atsiliepimus ir peržiūrėtus dokumentus galima patvirtinti, kad galutinio programos „Fiscalis 2020“ vertinimo išvados dėl pagal programą remiamos ne EES veiklos efektyvumo tebėra teisingos, t. y. kad **bendradarbiavimo ir mokymo veikla iš esmės yra ekonomiškai efektyvi.** Jos dalis bendrame programos „Fiscalis“ biudžete yra nedidelė, tačiau ji suteikia reikšmingos pridėtinės vertės, nes sudaro sąlygas nacionaliniams mokesčių administratoriams bendradarbiauti **ir stiprinti savo gebėjimus bei kompetenciją atitinkamomis juos dominančiomis temomis. Daugeliu atvejų ši veikla taip pat padeda veiksmingai ir efektyviai taikyti EES.** Iš paramos gavėjų (nacionalinių mokesčių administratorių) atsiliepimų matyti, kad bendradarbiavimo veikla ir toliau laikoma **labai veiksminga ir aktuali.** Be to, kadangi finansavimo tvarka nepasikeitė (išskyrus vienintelę išimtį – dotacijų valdymo modelį), šią veiklą **apskritai galima laikyti ekonomiškai efektyvia.** Kadangi bendradarbiavimo ir mokymo veiklos įgyvendinimo būdai iš esmės nepasikeitė, nėra pagrindo manyti, kad ne EES veikla tapo mažiau efektyvi nei pagal ankstesnes programos „Fiscalis“ versijas.

Atrodo, kad tam tikrais aspektais **programos veiksmų valdymo struktūra yra iš esmės efektyvi** – sprendimų priėmimo struktūra yra gana aiški, kaip nurodyta pagrindiniuose dokumentuose. Apskritai sistema veikia gerai, tačiau patirties ir gebėjimų lygiai skiriasi, todėl įgyvendinimo pradžioje kilo tam tikrų problemų, susijusių su pagal dabartinę daugiametę finansinę programą pradėtų taikyti e. dotacijų naudojimu ir dotacijų koordinatoriaus vaidmeniu.

³ Tyrime nurodyta, kad pagrindinės ES tekusios išlaidos sudarė 6,97 mln. EUR, o dėl šios sistemos 2020–2023 m. buvo atskleista 37 mlrd. EUR vertės įtartinų sandorių.

Siekiant sustiprinti Komisijos jau pateiktą medžiagą ir gaires dėl dotacijų valdymo, nacionaliniai administratoriai galėtų būti skatinami nustatyti geriausią praktiką ir tarpusavyje keistis informacija apie ją vykdydami esamus bendradarbiavimo veiksmus, kuriuose dalyvauja atitinkami pareigūnai.

Programos „Fiscalis“ **stebėsenos ir vertinimo sistema**, skirta dabartiniam finansavimo laikotarpiui ir pradėta naudoti 2022 m., siekiant bendro tikslo – užtikrinti „veiksmingą Programos veiklos įgyvendinimo pažangos, padarytos siekiant jos tikslų, įvertinimą“⁴, gali būti laikoma patobulinta, palyginti su jos ankstesne versija. Pirmasis stebėsenos ir vertinimo sistemos sėkmės stebint padarytą pažangą matas yra tai, kiek naudinga yra iš rodiklių gauta informacija šiam vertinimui, visų pirma vertinant veiksmingumo kriterijų. Apskritai pagal stebėsenos ir vertinimo sistemos rodiklius kasmet renkama daug duomenų, apimančių įvairius su programa susijusius aspektus. Informacija renkama iš esamų šaltinių (pvz., susijusių su IT sistemomis) arba renkant specialius duomenis, įskaitant metinę mokesčių administratorių apklausą. Nors atliekant vertinimą iš tiesų buvo naudojami skirtingi rodikliai, taip pat metinės apklausos rezultatai, **informacijos apie pažangą ir pasiektus rezultatus mastas yra šiek tiek ribotas ir skiriasi priklausomai nuo rodiklių rūšies.**

1.4. Suderinamumas

Programos „Fiscalis“ išorės suderinamumas tebėra didelis ir atitinka ankstesnių vertinimų išvadas, nors ES politikos ir programavimo aplinkybės labai pasikeitė – visų pirma, dabar įtraukiamos tokios popandeminės priemonės kaip ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė (EGADP) ir Europos žaliasis kursas. Suderinamumą daugiausia lemia platus ES mokesčių politikos atitikimas kitoms ES politikos sritims. Vilčių teikia tai, kad visoms nustatytoms iniciatyvoms būdinga nedidelė dubliavimosi su programa „Fiscalis“ rizika ir didelės galimybės vienai kitą papildyti. Kalbant apie nustatytas iniciatyvas, ypač akivaizdus yra kompleksinis skaitmenizacijos tikslas.

Tai, kad vertinime daugiausia dėmesio skiriama ribotam skaitmeninių sistemų skaičiui, išsamiai nenagrinėjant konkrečių bendradarbiavimo veiksmų (išsamiai įvertintų ankstesniuose tyrimuose), reiškia, jog kai kurie pavyzdžiai galėjo būti neįtraukti. Tačiau nustatyta konkrečių sinergijos su Europos žaliuoju kursu, EGADP ir techninės paramos priemone pavyzdžių, visų pirma skaitmenizacijos ir žaliojo apmokestinimo srityse. Atsižvelgiant į šalių kandidačių dalyvavimą programoje „Fiscalis“, galima pastebėti tvirtesnes skirtingų programų tarpusavio sąsajas. Jomis siekiama didinti sinergiją ir papildomumą, pavyzdžiui, tarp bendradarbiavimo veiklos ir techninės pagalbos projektų.

Nepaisant visiško suderinamumo su kai kuriomis kitomis ES politikos sritimis ir iniciatyvomis, atlikus vertinimą nustatyta, kad sąsajos su Sąjungos kovos su sukčiavimu programos komponentu „Hercule“ ir bendrosios rinkos programa yra ribotos. Verta išnagrinėti neišnaudotas galimybes dėl pasyvaus suderinamumo ir galimybės sukurti būsimą įvairių iniciatyvų koordinavimo ir sinergijos tarp jų skatinimo mechanizmą.

⁴ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas. Programos „Fiscalis“ stebėsenos ir vertinimo sistema (2021–2027 m.), p. 2.

Didelė įvairių pagal programą „Fiscalis“ vykdomų veiksmų, t. y. paramos IT sistemoms ir bendradarbiavimo veiksmų, sinergija yra akivaizdi. Bendradarbiavimo veiksams tenka labai svarbus vaidmuo remiant sistemų kūrimą, o kai kuriais atvejais – ir jas valdant. Geras to pavyzdys yra sandorių tinklo analizės⁵ atvejis: pagal programą „Fiscalis“ ne tik remiamas IT sistemos kūrimas, bet ir finansuojama sandorių tinklo analizės ekspertų grupė, kuri suburia sistemos naudotojus ir reikšmingai prisideda prie jos plėtojimo bei integravimo į mokesčių administratorių veiklą. Remiantis iš „Eurofisc“ pareigūnų, įskaitant ekspertų grupių narius, gautais atsiliepimais, labai mažai tikėtina, kad valstybės narės pačios galėtų skirti šiam tikslui reikalingus žmogiškuosius išteklius be programos „Fiscalis“ finansavimo. Panaši dinamika vyraavo kituose atvejų tyrimuose nagrinėtų IT sistemų atveju ir įvairiose programos veiklos kryptyse.

Kalbant apie gebėjimų stiprinimą, dauguma **e. mokymosi kursų** padedama įgyvendinti ir taikyti ES teisę arba naudoti konkrečias pagal programą finansuojamas IT sistemas. Šiuo metu yra daugiau kaip 900 e. mokymosi kursų 29 kalbomis⁶, skirtų muitinės ir mokesčių specialistams viešajame ir privačiąjame sektoriuose. Tarpiniame vertinime pateikiama įrodymų, kad ši programa pasižymi akivaizdžia sinergija su programa „Muitinė“ ir ją papildo. Vienas to pavyzdžių yra mokymosi valdymo sistema, dar vadinama Muitų ir mokesčių ES mokymosi portalu⁷ – ja skatinamas muitinių ir mokesčių specialistų, nacionalinių administratorių, prekybos ir akademinės bendruomenės bendradarbiavimas, dalijimasis informacija ir įgūdžiais siekiant įgyti konkurencinį pranašumą visoje Europoje ir optimizuoti mokymo patirtį. Be to, kartu su šiuo metu rengiama vertinimo ataskaita pradedami rengti projektai, pagal kuriuos portale pateikiama mokomoji medžiaga apie techninės paramos priemonės projektus, Vidaus rinkos veikimo užtikrinimo ekstremaliomis sąlygomis ir atsparumo didinimo aktą (IMERA) ir Europos Sąjungos intelektinės nuosavybės tarnybą (EUIPO) siekiant naudoti mokesčių administratoriams ir muitinėms, yra didėjančių galimybių užtikrinti žmogiškųjų išteklių kompetencijų ugdymo veiklos sinergiją įrodymas.

Apskritai, kaip nustatyta ankstesniuose vertinimuose, pagal programą „Fiscalis“ finansuojamais veiksmais ne tik savaime sukuriama pridėtinė vertė, bet ir **nuosekliai prisidedama prie vienodo ES mokesčių politikos įgyvendinimo bei taikymo** – šie abu aspektai yra labai svarbūs siekiant programos tikslų. Tokiu būdu įvairios programos veiklos kryptys viena kitą papildo ir sustiprina, todėl yra labai tarpusavyje suderintos.

1.5. ES pridėtinė vertė

Nacionalinių mokesčių administratorių per apklausą pateikti atsiliepimai apie bendrą programos „Fiscalis“ pridėtinę vertę yra **labai teigiami**. Dauguma respondentų nurodė, kad šia programa 1) didinamas dalyvaujančių mokesčių administratorių tarpusavio pasitikėjimas ir skatinama jų konvergencija; 2) padedama veiksmingiau, nuosekliau ir vienodžiau taikyti ES taisykles ir 3) sudaromos sąlygos įgyvendinti ES teisės aktus didžiąja dalimi nuosekliau, nei būtų įmanoma be

⁵ Pagal programą „Fiscalis“ finansuotas sandorių tinklo analizės sistemos kūrimas – ši sistema padėjo nustatyti 12 000 nesąžiningų prekyautojų ir atskleisti įtartinus sandorius, kurių vertė – 37 mlrd. EUR.

⁶ Atitinka maždaug 200 magistro kursų anglų kalba.

⁷ [Home | Customs & Tax EU Learning Portal](#).

programos „Fiscalis“. Šiek tiek įvairesni buvo atsakymai į klausimą, ar šia programa suteikiama *gerokai daugiau* pridėtinės vertės, palyginti su iniciatyvomis nacionaliniu lygmeniu, jų nedubliuojant ir su jomis nepersidengiant. Tačiau net ir tokiu atveju daugiau kaip 90 proc. respondentų daugiau ar mažiau su tuo sutinka. Atsakydami į papildomus klausimus respondentai nurodė, kad programa „Fiscalis“ padarė didelį poveikį efektyvumui ir tarptautiniam bendradarbiavimui, visų pirma plėtojant ir įgyvendinant tokias IT sistemas kaip VIES ir tokius projektus kaip skaitmeniniam amžiui pritaikytas PVM – juos abu minėjo daug respondentų.

Programa sukuria didelę pridėtinę vertę finansuojant skaitmenizaciją mokesčių srityje, remiant skirtingų programoje dalyvaujančiose šalyse veikiančių mokesčių administratorių bendradarbiavimą, numatant gebėjimų stiprinimą viešajame ir privačiajame sektoriuose ir palengvinant bendradarbiavimą su šalimis kandidatėmis.

Galutinio programos „Fiscalis 2020“ vertinimo išvados tebegalioja. Šia programa, taip pat visomis pagal ją finansuojamomis sistemomis ir veiklos rūšimis **sukurama didelė ES pridėtinė vertė**. Programa „Fiscalis“ remiamas ES mokesčių politikos ir teisės aktų įgyvendinimas sudarant sąlygas nacionaliniams mokesčių administratoriams bendradarbiauti, koordinuoti veiksmus ir keistis informacija – tai gyvybiškai svarbu veiksmingam, efektyviam ir nuosekliam ES mokesčių politikos taikymui, taip prisidedama prie geresnio vidaus rinkos veikimo ir įvairių mokesčių politikos tikslų siekimo, kaip nurodyta toliau (žr. 2.6 skirsnį *Aktualumas*). Be šios programos nacionaliniai mokesčių administratoriai ES mokesčių politikos taisykles ir mechanizmus iš esmės turėtų įgyvendinti patys, o tai, labai tikėtina, būtų žalinga visais pirmiau išvardytais aspektais.

1.6. Aktualumas

Vertinant programos aktualumą labiausiai siekta nustatyti, kiek programos tikslai dera su ES mokesčių politikos poreikiais ir uždaviniais, konkrečiai su skaitmenizacija, administracijų bendradarbiavimu ir mokymu. Trumpai tariant, atlikus vertinimą nustatyta, kad 1) **pagrindiniai uždaviniai ir poreikiai, kuriuos siekiama atliepti šia programa, vis dar egzistuoja**; 2) EES svarba mokesčių administratorių ir ekonominės veiklos vykdytojų kasdienei veiklai yra didelė ir didėja ir 3) taip pat labai svarbūs yra bendradarbiavimo veiksmai ir mokymas.

Apskritai **suinteresuotieji subjektai**, su kuriais konsultuotasi atliekant šį tyrimą, **nepateikė neigiamų atsiliepimų** apie tai, kiek programa atitinka ES politikos poreikius ir prioritetus apmokestinimo srityje, taip pat nepateikė atsiliepimų, kuriuose būtų nurodyti trūkumai ar sritys, kuriose esama šių dviejų aspektų nesuderinamumo. Kai kurie suinteresuotieji subjektai pažymėjo, kad programos „Fiscalis“ struktūra yra pakankamai lanksti, kad būtų galima teikti paramą bet kokiems naujiems ar atsirandantiems prioritetams, visų pirma skaitmeniniams sprendimams, kurių gali prireikti, finansuoti.

Kalbant konkrečiai apie IT sistemas (t. y. EES bendruosius komponentus), 86 proc. respondentų sutiko (beveik pusė iš jų – visiškai sutiko), kad jos atitinka jų poreikius. Likę 14 proc. atsakė neutraliai, nė vienas respondentas nenurodė, kad su tuo nesutinka. Iš to matyti, kad **apskritai programos parama EES bendriesiems komponentams atitinka savo paskirtį**, tačiau galima daryti išvadą, jog būtų galima padidinti supratimą apie programos svarbą EES.

Apklausoje dalyvavusių nacionalinių mokesčių administratorių teigimu, **bendradarbiavimo veiksmai** labai atitinka jų poreikius. Su šiuo teiginiu sutiko beveik visi respondentai, o daugiau kaip 70 proc. – sutiko visiškai. Kai kurie respondentai paaiškino, kad bendradarbiavimo veiksmai daro teigiamą poveikį mokesčių administratoriams ir kad be jų kiltų didesnė nesuderinamumo su ES teisės aktais ir mažesnio mokesčių suderinimo visoje ES rizika. Kalbant apie **žmonių kompetencijos ugdymo ir (arba) mokymo veiksmus**, aiški dauguma (86 proc.) respondentų sutiko (šiek tiek daugiau nei pusė iš jų sutiko visiškai), kad šie veiksmai atitinka ES mokesčių administratorių poreikius (likę respondentai atsakė neutraliai). Tai patvirtina, kad tokie veiksmai taip pat atitinka savo paskirtį, nors galbūt ir ne tokiu pat mastu kaip pirmiau minėti bendradarbiavimo veiksmai.

Tarp kompetencijos ugdymo veiksmų, nurodytų kaip itin gerai atitinkančių poreikius, buvo e. mokymosi kursai (vienas respondentas juos apibūdino kaip puikius dėl jų išsamumo ir gylio, interaktyvumo, dalyvių pažangos stebėjimo būdų ir šiuolaikinių švietimo technologijų naudojimo), konkrečiau – naujokams skirti bendrosios mokymosi renginių programos (CLEP) mokymai ir praktiniai seminarai, CLEP sandorių tinklo analizės mokymai ir centrinė elektroninė mokėjimo informacijos sistema (CESOP). Atlikus **mokymosi valdymo sistemos** atvejo tyrimą gauta papildomų šios sistemos, kuri 2021 m. pradėjo veikti kaip bendra pagal programą „Fiscalis“ (taip pat programą „Muitinė“) vykdomos mokymo ir gebėjimų stiprinimo veiklos saugykla, aktualumo įrodymų. Ši sistema buvo sukurta visų pirma siekiant spręsti problemas, su kuriomis susiduria mokesčių administratorių darbuotojai ieškodami mokymo medžiagos ir bandydami gauti prie jos prieigą. Dėl centralizuotos platformos, kurioje galima vykdyti paiešką, pavyko išspręsti išsklaidytų išteklių problemą, padidinti informuotumą apie ES mokymus ir jų taikymą, visų pirma mokymo koordinatoriams, kurie įtraukia kursus į nacionalines mokymo programas.

Programos „Fiscalis“ tikslai ir ES politikos prioritetai yra suderinti, daugiausia dėmesio skiriant **vidaus rinkos stiprinimui, neutralaus anglies dioksido poveikio žemyno kūrimui, prisitaikymui prie skaitmenizacijos ir e. prekybos augimo ir didesniai sąžiningumui bei socialiniam teisingumui kovojant su sukčiavimu mokesčiais**.

3. Išvados ir įgyta patirtis

Šiame skirsnyje pateikiamos pagrindinės vertinimo išvados – įgyta patirtis. Jame taip pat išskiriamos tobulintinos sritys (kai tai aktualu), į kurias reikia atsižvelgti būsimuose programos vertinimuose.

Atlikus vertinimą nustatyta, kad programa „Fiscalis“ ir toliau yra sėkminga. Jos įvairi veikla reiškia, kad daug pasiekta atskirais programos veiksmais, taip įvairiais būdais prisidedant prie programos tikslų įgyvendinimo. Be to, labai svarbu yra tai, kad įvairūs veiksmai ne tik vienas kitą sustiprina, bet ir yra glaudžiai tarpusavyje susiję: IT, bendradarbiavimo ir gebėjimų stiprinimo veiksmai dažnai vienas kitą skatina, taip užtikrinant, kad darbo metodai ir prioritetai būtų suderinti ir kad palaipsniui stiprėtų skirtingų šalių mokesčių pareigūnų kolegialūs santykiai ir tarpusavio pasitikėjimas. Ypač pabrėžtina, kad plataus užmojo IT sistemomis grindžiamos politikos nebūtų įmanoma įgyvendinti be platformos, kurioje atitinkami pareigūnai gali suderinti bendrą viziją ir metodą, kaip pasiekti bendrus tikslus, taip pat parengiamuoju etapu.

1 išvada. Išliekantis programos „Fiscalis“ aktualumas

Programa „Fiscalis“ pasirodė esanti pakankamai lengvai pritaikoma, kad ir toliau atitiktų suinteresuotųjų subjektų poreikius ir platesnę politinę aplinką. Taip yra dėl programos struktūros, kuria užtikrinama, kad tiek programos tikslai, tiek veiksmų atranka būtų grindžiami ja remiamomis politikos sritimis. Programa visų pirma yra suderinta su ES mokesčių politika. Kadangi ES mokesčių politika yra glaudžiai koordinuojama su platesne politika ir iniciatyvomis, pavyzdžiui, perėjimu prie švarios energijos ir priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimu, skaitmenine pertvarka ir ES plėtra, ji yra naudinga visuomenei ir įmonėms, nes ja skatinamas ES bendrosios rinkos sukūrimas, šalinamos tarpvalstybinės kliūtys ir skatinamas nacionalinių administratorių bendradarbiavimas. Tai apima ne tik Mokesčių ir muitų sąjungos GD bendrai valdomą programą „Muitinė“, bet ir EGADP, glaudžiai susijusią techninės paramos priemonę ir Europos žaliąjį kursą.

2 išvada. Įgyvendinimas

Programos „Fiscalis“ struktūra grindžiama poreikiais ir yra lanksti – praktinė atsakomybė paskirstoma pagal veiklos poreikius. Tai leido sėkmingai įvykdyti labai įvairią programos veiklą – nuo sudėtingų IT projektų iki daugybės struktūrizuotų ir *ad hoc* bendradarbiavimo veiksmų, bendros mokymo medžiagos parengimo ir išleidimo. Pasiekti rezultatai ir poveikis skiriasi priklausomai nuo konkrečių finansuojamų veiksmų pobūdžio ir masto, tačiau žvelgiant iš įgyvendinimo perspektyvos programa visose srityse atitiko arba pranoko pradinį lūkesčius ir (arba) tikslus, o suinteresuotųjų subjektų požiūris į programą ir jos veiklą yra labai teigiamas. Sėkmingas įgyvendinimas leido mokesčių administratoriams ir (atitinkamais atvejais) ekonominės veiklos vykdytojams bendradarbiauti saugiai ir patikimai.

Nustatyta, kad visų trijų pagrindinių rūšių programos veiksmais svariai prisidedama prie konkrečių nuoseklios mokesčių politikos ir ES mokesčių teisės įgyvendinimo tikslų, mokesčių administratorių operacinio bendradarbiavimo skatinimo ir didesnių mokesčių administratorių administracinių gebėjimų. Taip pat padaryta išvada, kad programos yra labai aktualios ES plėtros kontekste. Tai buvo akivaizdu iš bendrų atsiliepimų, gautų iš nacionalinių administratorių, iš programos stebėsenos duomenų ir iš konkrečių IT sistemų ir mokymosi valdymo sistemos atvejų tyrimų išvadų.

3 išvada. Finansuojamų veiksmų kaštai ir nauda

Kadangi programos nauda ir kaštai labai priklauso nuo konkrečių veiksmų, tai buvo nagrinėjama daugiausia remiantis išsamiais atvejų tyrimais. Nustatyta, kad keturios nagrinėtos EES įvairiais būdais, priklausomai nuo jų funkcijų ir mokesčių politikos sričių, **teikia didelės apčiuopiamos naudos ir padeda sutaupyti lėšų mokesčių administratoriams**, Europos Komisijai ir (atitinkamais atvejais, pavyzdžiui, kai IT sistemos naudojamos reikalavimų laikymosi tikslais) ekonominės veiklos vykdytojams. Be kita ko, ši nauda yra 1) **didesnis efektyvumas dėl iki tol analoginiu būdu vykdytų užduočių skaitmenizacijos ir (arba) automatizavimo**; 2) didesnis

našumas, nes galima sklandžiai dalytis didesniu kiekiu informacijos ir geresne informacija; 3) trumpesnis laukimo laikas dėl galimybės gauti informaciją iš karto ir 4) tiesioginis ir netiesioginis poveikis sukčiavimo masto mažinimui. Pavyzdžiui, 2021–2023 m. pagal programą „Fiscalis“ ES centralizuotai už mažiau nei 7 mln. EUR finansuota sandorių tinklo analizės IT sistema padėjo nustatyti 10 000 nesąžiningų prekiautojų ir atskleisti beveik 34 mlrd. EUR vertės įtartinų sandorių. Atlikus priešingos padėties analizę iš esmės buvo nustatyta, kad sutelkus išteklius sistemoms plėtoti ES lygmeniu buvo sukurtos sistemos, kurios ne tik geriau atlieka savo funkcijas, bet ir yra ekonomiškai efektyvesnės, nei būtų tuo atveju, jeigu jas būtų kūrusios pačios valstybės narės. Kaip minėta pirmiau, bendradarbiavimo veiksmai ir gebėjimų stiprinimo veikla iš dalies padėjo sukurti aplinką, kurios reikia, kad IT sistemos veiktų ir būtų naudojamos taip, kaip numatyta, taip pat padėjo užtikrinti bendrą ES mokesčių teisės aktų supratimą ir bendrą jų traktavimą. Palyginti mažos šių bendradarbiavimo veiksmų ir gebėjimų stiprinimo veiklos išlaidos laikomos nedidele kaina, atsižvelgiant į jų poveikį didinant IT sistemų veiksmingumą ir suteikiant mokesčių administratoriams bepapierės priemones bendradarbiauti siekiant vidaus rinkos tikslų.

4 išvada. Programos suderinamumas ir sinergija su kitomis iniciatyvomis

Atlikus vertinimą nustatyta, kad programa „Fiscalis“ visiškai atitinka įvairias kitas Komisijos iniciatyvas – jų tikslai suderinti, o veikla ir rezultatai vieni kitus papildo. Nustatyta konkrečių sąsajų su kai kuriomis programomis (žr. 1 išvadą), tačiau šios sąsajos daug silpnesnės arba jų visai nėra su kitomis programomis, t. y. Sąjungos kovos su sukčiavimu programos komponentu „Hercule“, bendrosios rinkos programa ir pasirengimo narystei paramos priemone / techninės pagalbos ir informacijos mainų programa.

Nepaisant minimalios dubliavimosi su programa „Fiscalis“ rizikos ir abipusio sustiprinimo galimybių net kai nėra praktinio koordinavimo, galimai liko dar neišnaudotų galimybių rasti sinergiją ir ją pasinaudoti. Reikėtų toliau ieškoti sinergijos ir papildomumo su kitomis programomis siekiant padidinti programos „Fiscalis“ aktualumą, taip pat kai kalbama apie žmonių kompetencijos ugdymo ir (arba) mokymo veiklą bei iniciatyvas, susijusias su ES plėtros procesu. Ši sinergija turėtų būti tęsiama ir toliau stiprinama, kad būtų kuo geriau išnaudoti suderinimo su kitomis politikos sritimis ir iniciatyvomis privalumai.

5 išvada. Programos komunikacija, žinomumas ir matomumas

Įvairūs pagal programą „Fiscalis“ finansuojami veiksmai yra glaudžiai susiję ir yra derinami, kad būtų pasiekti norimi tikslai. Tačiau, nors visuotinai žinoma, kad programos IT sistemos remiamos ES lėšomis, daugelis mokesčių pareigūnų ir kitų suinteresuotųjų subjektų nežino, kad jos yra programos „Fiscalis“ dalis. Tai riboja suinteresuotųjų subjektų keitimąsi informacija ir duomenimis, taip pat dėl to programos pridėtinė vertė suvokiama tik iš dalies. Šioje programoje informuotumo apie IT sistemų vaidmenį problema artimiausiu metu galėtų būti sprendžiama naudojant nuoseklesnę ženklodarą. Ilgainiui tai padėtų labiau susieti skirtingas veiklos kryptis, kurioms skiriamas finansavimas, ir padidintų programos matomumą.

6 išvada. Palaipsnis mokymosi valdymo sistemos tobulinimas

Atlikus mokymosi valdymo sistemos atvejo tyrimo vertinimą paaiškėjo, kad bendra platformos kokybė yra aukšta⁸ ir platforma teikia didelę pridėtinę vertę už pagrįstą kainą. Nors išvados iš esmės buvo teigiamos, atvejo tyrimu taip pat nustatyta tam tikrų sričių, kurias galima laipsniškai tobulinti: 1) patobulinti mokymosi valdymo sistemos struktūrą ir funkcijas, susijusias su paieškos funkcija, individualesniu sistemos pritaikymu prisijungusiems naudotojams ir didesniu kalbinių versijų skaičiumi; 2) įtraukti aktualią nacionalinių administratorių ir kitų organizacijų mokymo medžiagą ir 3) sutelkti komunikaciją siekiant paskatinti naudotis platforma. Tariamasi su kai kuriomis Komisijos tarnybomis (t. y. SG REFORM, Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD, EUIPO), kad jos galėtų naudotis mokymosi valdymo sistemos platforma.

7 išvada. Stebėsenos ir vertinimo sistema

Naujoji dabartiniam programavimo laikotarpiui priimta stebėsenos ir vertinimo sistema yra lengviau valdoma ir tikslingesnė. Tačiau tebėra neišspręstų problemų, įskaitant kai kurias įgyvendinant ankstesnę stebėsenos ir vertinimo sistemą iškilusias problemas, pavyzdžiui, per didelis rodiklių skaičius, sudėtingi procesai nacionalinėms valdžios institucijoms ir Komisijai bei ribota pateikiamų ataskaitų ir analizių nauda. Galimi patobulinimai yra 1) renkamų pirminių duomenų kiekio sumažinimas – tai padėtų spręsti nuovargio dėl konsultacijų problemą (kai kuriais atvejais susijusią su dideliu kiekiu prašymų pateikti atsiliepimus); 2) papildomas esamų duomenų išnaudojimas siekiant nustatyti informatyvesnius rodiklius arba atskaitos vertes ir 3) rodiklių skaičiaus sumažinimas, visų pirma rezultatų lygmeniu, kuriame ryšys su programos rezultatais dažnai yra silpnas ir jį sunku palyginti su kitais veiksmais. Atsižvelgiant į paskutinį punktą, planuojama nuo kitos daugiametės finansinės programos pradžios dar labiau supaprastinti rezultatų ataskaitų teikimą. Jis bus grindžiamas supaprastinta sistema, leidžiančia paprasčiau, nuosekliau ir ne taip sudėtingai stebėti išlaidas ir teikti veiklos rezultatų ataskaitas.

⁸ Tai taip pat matyti iš to, kad kitos tarnybos pastaruoju metu vis labiau domisi galimybe naudotis platforma rengiant naują e. mokymosi medžiagą, apimančią glaudžiai susijusias politikos sritis (vidaus rinkos) arba projektus (techninės paramos priemonės).