



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 5.9.2011
COM(2011) 538 konč.

**POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Vmesna ocena programa Fiscalis 2013

1. OZADJE

Z odpravo fizičnega in davčnega nadzora blaga pri prečkanju notranjih meja EU je postalo jasno, da neusklajenost davčnih sistemov držav članic EU lahko povzroči: (1) izkrivljanje konkurence, (2) preusmeritev trgovinskih tokov ali (3) upad finančnih virov EU (porast goljufij in davčnih utaj). Treba je bilo spodbujati intenzivno sodelovanje na vseh ravneh uprav za posredno obdavčenje, da se izboljša delovanje davčnih sistemov v Evropski uniji. To so bili tudi razlogi za večletne akcijske programe Skupnosti na področju obdavčenja: Matthaeus-Tax iz leta 1993, Fiscalis 1998–2002, Fiscalis 2003–2007 in Fiscalis 2013.

Fiscalis 2013 je zadnji v vrsti programov Skupnosti, ki pomagajo zagotavljati pravilno delovanje sistemov obdavčitve na notranjem trgu s krepitvijo sodelovanja med sodelujočimi državami, njihovimi upravami in uradniki. Program spodbuja dejavnosti in postopke sodelovanja ter razširjanje znanja in najboljših praks med nacionalnimi davčnimi upravami držav članic, držav kandidat in potencialnih kandidat. Gre zlasti za skupne ukrepe, kot so seminarji in delavnice, večstranski nadzor, projektne skupine, delovni obiski in orodja usposabljanja. Poleg tega Fiscalis 2013, ki pokriva obdobje od 2007 do 2013, še naprej posebej poudarja elektronske sisteme za izmenjavo informacij kot podlago za sodelovanje med državami članicami. Za te sisteme je bilo porabljenih okoli 70 % proračuna. Preostalih 30 % je bilo vloženih v dejavnosti usposabljanja in sodelovanja nacionalnih davčnih uradnikov.

V skladu s členom 19(1) Odločbe o programu Fiscalis 2013¹ vmesno oceno programa izvede Komisija na podlagi informacij držav članic. Zaradi zagotovitve dosledne metodologije in skladnega pristopa k oceni je bila izvedba ocene zaupana zunanjemu svetovalcu s posebnim strokovnim znanjem izvajanja ocen, družbi „Ramboll Management“. Osebe Komisije in sodelujoče države so od takrat s pomočjo usmerjevalne skupine, ki se je med projektom redno sestajala, vodile in podpirale delo svetovalcev.

Poročilo, ki ga je sprejela Komisija, izpolnjuje zahtevo, da se rezultati vmesne ocene sporočijo Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij. Končno ocenjevalno poročilo zunanjih svetovalcev je na voljo na spletišču Europa na strani GD TAXUD.

2. NAMEN OCENE

Vmesna ocena ovrednoti vpliv dejavnosti, ki so se v okviru programa izvajale od leta 2008 do marca 2011. Prav tako preučuje ukrepe predhodnih programov, da omogoči bolj sistematičen pogled ob upoštevanju razvoja programa Fiscalis in davčnega sodelovanja v EU na splošno.

Ocena preučuje napredek, ki je bil dosežen v programskem obdobju, in obseg izpolnitve ciljev programa (učinkovitost) po primerni ceni (uspešnost). Analizira tudi, ali so cilji skladni s potrebami na področju davčnega sodelovanja (ustreznost), in obseg zagotavljanja dodane vrednosti EU programa, t.j., ali je cilje programa lažje doseči s programom Skupnosti kot z nacionalnimi programi.

¹ Odločba št. 1482/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007.

Cilj vmesne ocene je oceniti, ali je nadaljevanje programa umestno in ali so za preostala leta pri načrtovanju dejavnosti morda potrebne spremembe programa. Rezultati ocene se upoštevajo tudi pri oceni učinka, ki se trenutno izvaja o prihodnjem programu Fiscalis 2020². Vendar pa sklepi tega sporočila ne vplivajo na odločitve, ki bi jih Komisija v prihodnosti sprejela v tem okviru.

3. METODOLOGIJA

Zunanji svetovalci so razvili podrobno metodologijo, ki natančno upošteva standarde in smernice Komisije za sestavo ocen. Svetovalci opravijo ovrednotenje na podlagi ugotovitev, pridobljenih z različnimi metodami zbiranja podatkov (razgovori, ankete, orodja za zbiranje kvantitativnih podatkov itn.). Podatki so bili filtrirani z obsežnim sklopom meril za oceno in presojo, ki so bila oblikovana s pomočjo usmerjevalne skupine uslužbencev Komisije in udeležencev iz nacionalnih davčnih uprav. Utemeljenost ugotovitev je bila zagotovljena tudi s srečanji z usmerjevalno skupino, na katerih se je razpravljalo in izmenjalo mnenja o ugotovitvah zunanjih strokovnjakov. Na splošno sta bila oceni v korist visoka stopnja odziva na ankete, razdeljene med davčne uradnike v državah članicah, in aktivno sodelovanje nacionalnih koordinatorjev programa Fiscalis.

4. OVREDNOTENJE

Končno ocenjevalno poročilo zunanjega svetovalca zagotavlja izčrpno in podrobno analizo programa Fiscalis, vključno z obsežnim povzetkom dejavnosti in ukrepov od leta 2008 dalje.

Ugotovitve

Ocena kaže, da program deluje na zelo visoki ravni uspešnosti in učinkovitosti, ter jasno identificira dodano vrednost EU. Sodelujoči v anketi so izrazili svoje zadovoljstvo s programom. Ukrepi, ki se financirajo s programom Fiscalis 2013, še naprej ustrezajo potrebam zainteresiranih strani, tako v Komisiji kot v nacionalnih davčnih upravah.

Zunanji svetovalci so upravljanje programa ocenili zelo pozitivno. Poročilo zlasti poudarja prizadevanja za zagotovitev večje stroškovne učinkovitosti. V tem okviru poudarja tudi, da so pri nadzorovanju in poročanju o dejavnostih mogoče nadaljnje izboljšave, čeprav so bili kot ovira pri dosegu tega cilja izpostavljeni omejeni človeški viri za upravljanje programa v Evropski komisiji in davčnih upravah sodelujočih držav.

Komisija potrjuje izrazito pozitivno ovrednotenje s strani vključenih zainteresiranih strani in sklepe zunanjih svetovalcev glede precejšnje dodane vrednosti EU programa Fiscalis na ravni EU. Komisija tako ugotavlja, da obstaja splošna želja po nadaljevanju programa.

Priporočila za preostalo programsko obdobje

Priporočila za nadaljnje izboljšave temeljijo na izčrpnih metodologiji, obširnih raziskavah, analizi anketnih podatkov in neposrednih razgovorih z vključenimi zainteresiranimi stranmi.

² *Sporočilo Komisije. Proračun za strategijo Evropa 2020 – Del II, Poglavja o posameznih politikah, COM(2011) 500/II, 29. junij 2011.*

V oceni so predstavljena podrobna priporočila. Glavni predlogi za še boljše izvajanje v obdobju do leta 2013 so naslednji:

- (1) Sodelovanje na področju neposrednega obdavčenja, zlasti za učinkovitejši in uspešnejši boj proti goljufijam, mora biti prioriteta.
- (2) V prihodnosti mora biti zmanjšanje upravnih bremen davkoplačevalcev poseben cilj programa Fiscalis.
- (3) Vzpostaviti je treba sistem nadzorovanja in ocenjevanja, ki temelji na rezultatih.
- (4) V nacionalnih upravah je treba izboljšati razširjanje in uporabo znanja in najboljših praks.
- (5) Preučiti je treba možnosti nadaljnjega izboljšanja in razvoja sistema izmenjave informacij o davku na dodano vrednost (VIES).
- (6) Uvesti je treba prilagojen sistem načrtovanja, nadzorovanja in poročanja za organizacijo in spremljanje delovnih obiskov.
- (7) Vključiti je treba širšo skupnost zainteresiranih strani.
- (8) Zagotoviti je treba usklajeno zmogljivost upravljanja programa.

Komisija na splošno priporočila podpira. Kot nadaljevanje načrta bo Komisija oblikovala akcijski načrt, ki se bo odzval na posamezna priporočila iz ocenjevalnega poročila in pojasnil obseg, v katerem je mogoče priporočila v preostalih letih načrtovanja dejavnosti izvršiti.

Sedanji program Fiscalis 2013 na primer že vključuje dejavnosti, ki prispevajo k zmanjšanju upravnega bremena. Poleg tega bo predlog naslednjega programa upošteval priporočilo strokovnjakov, da naj bo zmanjšanje upravnih bremen eden od njegovih posebnih ciljev.

Podobno bo uvedba sistema nadzorovanja in ocenjevanja, kot ga priporočajo zunanji strokovnjaki, upoštevana pri izvajanju sedanjega programa. Priporočilo o vključitvi širše skupnosti zainteresiranih strani je skladno z notranjo analizo Komisije o tem vprašanju.