

Βρυξέλλες, 7.2.2019
COM(2019) 59 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

Ενδιάμεση αξιολόγηση του προγράμματος Fiscalis 2020

{SWD(2019) 15 final}

1. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Με τον [κανονισμό \(ΕΕ\) αριθ. 1286/2013](#)¹ θεσπίστηκε το πρόγραμμα Fiscalis 2020 ως πολυετές πρόγραμμα δράσης για τη βελτίωση του τρόπου με τον οποίο λειτουργούν τα φορολογικά συστήματα στην ΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 17 παράγραφοι 1 και 2, ανατέθηκε η διενέργεια εξωτερικής μελέτης προς υποστήριξη της ενδιάμεσης αξιολόγησης του προγράμματος. Τα αποτελέσματά της παρουσιάζονται στο συνημμένο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής και συνιστούν τη βάση της παρούσας έκθεσης.

Σκοπός της ενδιάμεσης αξιολόγησης ήταν να αξιολογηθεί το πρόγραμμα Fiscalis 2020 από την έναρξη της λειτουργίας του, την 1η Ιανουαρίου 2014, έως τα μέσα της περιόδου εφαρμογής του (31 Δεκεμβρίου 2017). Στην αξιολόγηση ελήφθη υπόψη το πλήρες φάσμα των χρηματοδοτούμενων δραστηριοτήτων και των ενδιαφερόμενων μερών του προγράμματος.

Σκοπός της παρούσας έκθεσης είναι η καταγραφή της προόδου που έχει σημειωθεί όσον αφορά την επίτευξη των στόχων του προγράμματος, την αποδοτικότητα της χρήσης των πόρων και την προστιθέμενη αξία του προγράμματος σε επίπεδο ΕΕ. Στην έκθεση εξετάζονται επίσης η απλούστευση και η συνεχιζόμενη συνάφεια των στόχων, καθώς και η συμβολή του προγράμματος στις προτεραιότητες της ΕΕ για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη.

2. ΣΥΝΑΦΕΙΑ

Το πρόγραμμα Fiscalis 2020 βασίζεται στις προηγούμενες εκδόσεις του προγράμματος, το οποίο εφαρμόζεται εδώ και περισσότερα από 25 έτη. Παρέχει τη δυνατότητα συνεκτικής εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ στον τομέα της φορολογίας, λαμβανομένων υπόψη των τρεχουσών προκλήσεων, καθώς διασφαλίζει την ανταλλαγή πληροφοριών, στηρίζει τη διοικητική συνεργασία και ενισχύει τη διοικητική ικανότητα των φορολογικών αρχών. Επί του παρόντος συμμετέχουν στο πρόγραμμα 34 χώρες: 28 κράτη μέλη της ΕΕ και 6 υποψήφιες και δυνάμει υποψήφιες χώρες².

Το πρόγραμμα εφαρμόζεται τόσο πολύ καιρό που τα περισσότερα ενδιαφερόμενα μέρη δεν είναι σε θέση να κρίνουν ουσιαστικά την κατάσταση που επικρατούσε πριν από την έναρξη λειτουργίας του. Τα κοινά συστήματα τεχνολογίας πληροφοριών (ΤΠ), δηλαδή τα ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών, τα οποία απορροφούν περίπου το 75 % των διαθέσιμων κονδυλίων του προγράμματος, αποτελούν επί μακρόν αναπόσπαστο τμήμα του φορολογικού τοπίου σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο. Υπάρχει ομοφωνία μεταξύ των **εθνικών φορολογικών διοικήσεων** ως προς το ότι το πρόγραμμα Fiscalis 2020 είναι ταυτόχρονα αναγκαίο και συναφές και ότι ανταποκρίνεται σε πραγματικές ανάγκες και ζητήματα που προκαλούν ανησυχία. Οι δράσεις του προγράμματος χαίρουν εκτίμησης και εν γένει ανταποκρίνονται στις ανάγκες των διοικήσεων. Ειδικότερα, η δικτύωση και η ανταλλαγή ιδεών αξιολογούνται πολύ θετικά και θεωρούνται καίριες πτυχές όλων των δραστηριοτήτων του προγράμματος. Η αναγκαιότητα και η συνάφεια των περισσότερων ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών είναι αυτονόητη· σε πολλές περιπτώσεις, τα συστήματα αυτά καθορίζουν τη δυνατότητα για

¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1286/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση προγράμματος δράσης για τη βελτίωση της λειτουργίας των φορολογικών συστημάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση για την περίοδο 2014-2020 (Fiscalis 2020) και την κατάργηση της απόφασης αριθ. 1482/2007/ΕΚ.

² Αλβανία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, Μαυροβούνιο, Σερβία και Τουρκία.

ουσιαστική ανταλλαγή πληροφοριών σύμφωνα με το δίκαιο της ΕΕ. Η στήριξη δραστηριοτήτων όπως οι κύκλοι επιμόρφωσης σε θέματα ΤΠ χαίρουν επίσης ιδιαίτερης εκτίμησης από τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Δεδομένης της βασικής ανάγκης για συστήματα ανταλλαγής πληροφοριών, συστήματα όπως η μικρή μονοαπευθυντική θυρίδα καλύπτουν την ανάγκη αποδοτικής ανταλλαγής πληροφοριών για την εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Με τον τρόπο αυτόν καλύπτεται επίσης η ανάγκη δημιουργίας συστημάτων τα οποία μειώνουν τους πόρους που απαιτούνται από την πλευρά των διοικήσεων και τον διοικητικό φόρτο για τους φορολογουμένους. Για παράδειγμα, τα ενδιαφερόμενα μέρη επισημαίνουν ότι η μικρή μονοαπευθυντική θυρίδα αναπτύχθηκε ειδικά με σκοπό να καταστήσει δυνατή την εφαρμογή της νέας νομοθεσίας για τον ΦΠΑ χωρίς να δημιουργηθεί περαιτέρω διοικητικός φόρτος. Το κόστος για την ανάπτυξη του συστήματος αυτού ανήλθε κατά μέσο όρο σε 2,5 εκατ. EUR ανά κράτος μέλος. Από πλευράς οφέλους, το σύστημα κατανέμει περισσότερα από 3 δισ. EUR εσόδων ΦΠΑ σε ετήσια βάση, με αύξηση της τάξης του 15 % περίπου κάθε έτος. Οι περισσότερες χώρες της ΕΕ έχουν καθαρό εισόδημα από τη μικρή μονοαπευθυντική θυρίδα.

Χωρίς αυτή τη δραστηριότητα του Fiscalis, η οποία έχει δημιουργήσει σημαντικούς διαύλους για την ανταλλαγή πληροφοριών, θα ανέκυπτε αναμφισβήτητη ανάγκη εξεύρεσης αντίστοιχων λύσεων για την αντιμετώπιση των υφιστάμενων αναγκών και προβλημάτων. Επιπλέον, δεν είναι βέβαιο αν τα εν λόγω συστήματα θα μπορούσαν πράγματι να υλοποιηθούν χωρίς ένα κοινό πλαίσιο συντονισμού ή μια πηγή χρηματοδότησης όπως το Fiscalis.

Παρότι οι εθνικές φορολογικές διοικήσεις είναι οι κύριοι ωφελούμενοι από το πρόγραμμα Fiscalis, πολλοί **οικονομικοί φορείς** λαμβάνουν επίσης μέρος ως χρήστες ορισμένων ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών και ενοτήτων επιμόρφωσης, καθώς επίσης, ενίοτε, ως συμμετέχοντες σε ειδικές κοινές δράσεις. Οι απλουστευμένες διαδικασίες καθώς και η επί ίσοις όροις και προβλέψιμη εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ είναι σημαντικά στοιχεία τόσο για τους οικονομικούς φορείς όσο και για τις φορολογικές διοικήσεις. Πολλές δραστηριότητες του προγράμματος αφορούν την αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων που προκαλούν ανησυχία. Συνολικά, το πρόγραμμα Fiscalis είναι συναφές για τους οικονομικούς φορείς, διότι οι προτεραιότητες και οι δραστηριότητές του αντιστοιχούν στις βασικές ανάγκες των επιχειρήσεων και ανταποκρίνονται στα ειδικά προβλήματα με τα οποία αυτές είναι αντιμέτωπες.

Όσον αφορά το **ευρύ κοινό**, ελάχιστα είναι τα στοιχεία που αποδεικνύουν άμεση γνώση του προγράμματος ή του αντίκτυπού του. Εμμέσως, το πρόγραμμα πράγματι αντιμετωπίζει προβλήματα τα οποία είναι πολύ σημαντικά για τους Ευρωπαίους πολίτες και για τα οποία η δράση της ΕΕ θεωρείται αναγκαία. Ειδικότερα, το πρόγραμμα βελτιώνει τις ζωές των Ευρωπαίων πολιτών, καθώς στηρίζει την ορθή και αποτελεσματική κατανόηση και επιβολή της φορολογικής νομοθεσίας σε όλες τις συμμετέχουσες χώρες. Οι πρόσφατες αποκαλύψεις στην υπόθεση των «εγγράφων του Παναμά» («Panama papers») έχουν επηρεάσει τον τρόπο με τον οποίον αντιλαμβάνονται οι πολίτες τα φορολογικά ζητήματα και έχουν αναγάγει το συγκεκριμένο θέμα σε ζήτημα υψηλής προτεραιότητας. Θέματα όπως η καταπολέμηση της φορολογικής απάτης, της φοροδιαφυγής και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού, καθώς και η διασφάλιση της δίκαιης και επί ίσοις όροις εφαρμογής της φορολογικής νομοθεσίας αποκτούν όλο και μεγαλύτερη σημασία για τους Ευρωπαίους πολίτες και τις ευρωπαϊκές κοινότητες.

3. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Στους ειδικούς στόχους του Fiscalis 2020 περιλαμβάνονται η στήριξη της καταπολέμησης της φορολογικής απάτης, της φοροδιαφυγής και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού καθώς και η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στον τομέα της φορολογίας. Οι στόχοι αυτοί επιτυγχάνονται με τη διασφάλιση της ανταλλαγής πληροφοριών, με τη στήριξη της διοικητικής συνεργασίας και με την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των συμμετεχουσών χωρών, με σκοπό να υποβοηθείται η μείωση του διοικητικού φόρτου των φορολογικών αρχών και του κόστους συμμόρφωσης των φορολογουμένων.

Ο ρόλος των ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών είναι οριζόντιος. Επί του παρόντος λειτουργούν 25 κοινά συστήματα ΤΠ, τα οποία καλύπτουν ένα φάσμα διασυνοριακών ζητημάτων σχετικά με την άμεση φορολογία και την έμμεση φορολογία, καθώς και αρχιτεκτονική και εφαρμογές υποστήριξης. Δεδομένου ότι η ανταλλαγή πληροφοριών αποτελεί μέσο για την επίτευξη των άλλων στόχων, οι οποίοι αφορούν πρωτίστως την καταπολέμηση της φορολογικής απάτης, της φοροδιαφυγής και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού και την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ, τα ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών έχουν συμβάλει σημαντικά σε όλους τους στόχους. Πολλά από τα εν λόγω συστήματα είναι επίσης διαθέσιμα στους οικονομικούς φορείς, στους οποίους παρέχουν τη δυνατότητα ευκολότερης υποβολής και λήψης πληροφοριών, μειώνοντας συνεπώς τον φόρτο των υποχρεώσεων υποβολής στοιχείων.

Όσον αφορά τη **στήριξη της καταπολέμησης της φορολογικής απάτης, της φοροδιαφυγής και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού**, σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία τα υφιστάμενα εργαλεία ανταλλαγής πληροφοριών και τα φόρουμ συνεργασίας μπορούν να συμβάλουν σημαντικά στην επίτευξη του στόχου. Από τα στοιχεία προκύπτουν τόσο η αυξανόμενη χρήση κοινών συστημάτων ΤΠ συνολικά, όσο και η ύπαρξη ισχυρών παραδειγμάτων που εξηγούν τον τρόπο με τον οποίο τα συστήματα αυτά απλουστεύουν το καθημερινό έργο των διοικήσεων. Η συμβολή τους ήταν μεγαλύτερη στην καταπολέμηση της φορολογικής απάτης/φοροδιαφυγής στους τομείς του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων κατανάλωσης (για τα ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών όπως η μικρή μονοαπευθυντική θυρίδα, η επιστροφή ΦΠΑ, το σύστημα διακίνησης και ελέγχου των προϊόντων που υπόκεινται σε ειδικούς φόρους κατανάλωσης, τα ηλεκτρονικά έντυπα ή το σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με τον ΦΠΑ). Η συμβολή για τον μικρότερο αριθμό συστημάτων ΤΠ που αφορούν την άμεση φορολογία (όπως ο αριθμός φορολογικού μητρώου στη δικτυακή πύλη Euroρα ή το σύστημα διάδοσης δεδομένων) δεν ήταν εξίσου σημαντική· τα συστήματα αυτά έχουν μικρότερη εμβέλεια, είναι αναλογικά λιγότερο γνωστά, με μικρότερη συμμετοχή ή χαμηλότερα επίπεδα χρήσης.

Όσον αφορά τη **στήριξη της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου στον τομέα της φορολογίας**, μέσω της διασφάλισης της ανταλλαγής πληροφοριών, το πρόγραμμα έχει διαδραματίσει καίριο ρόλο συνδράμοντας τα κράτη μέλη ώστε να επικοινωνούν μεταξύ τους με ασφαλή και αποδοτικό τρόπο σε τομείς αμοιβαίου συμφέροντος και ενισχύοντας, συνεπώς, τη μεταξύ τους συνεργασία. Αυτή η πτυχή του στόχου αντιπροσωπεύει μεγάλο ποσοστό των έργων στα οποία δίνεται προτεραιότητα μέσω των ετήσιων προγραμμάτων εργασίας, και στην αξιολόγηση επισημαίνεται η ιδιαίτερη επιτυχία όσον αφορά τη στήριξη της ανταλλαγής πληροφοριών και της συνεργασίας που απαιτείται στο πλαίσιο της νομοθεσίας για τον ΦΠΑ και τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης.

Όσον αφορά τη **στήριξη της διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των φορολογικών αρχών**, αυτή έλαβε κυρίως τη μορφή κοινών δράσεων, παρότι περιλάμβανε σειρά θεμάτων και ειδών δράσεων. Το πρόγραμμα έχει διαδραματίσει κεντρικό ρόλο στην ενίσχυση της συνεργασίας

μεταξύ των φορολογικών αρχών των κρατών μελών και άλλων συμμετεχουσών χωρών. Τα στοιχεία που αποδεικνύουν τον ρόλο αυτόν είναι αδιάσειστα στον τομέα της έμμεσης φορολογίας (ειδικότερα όσον αφορά τον ΦΠΑ και τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης), όπου η αρμοδιότητα της ΕΕ είναι μεγαλύτερη και το επίπεδο δραστηριοτήτων του προγράμματος είναι αντιστοίχως υψηλό. Η άμεση διοικητική συνεργασία υπό τη μορφή πολυμερών ελέγχων και συμμετοχής σε διοικητικές έρευνες εντάσσεται επίσης στο πλαίσιο του στόχου αυτού. Ως ένα από τα δημοφιλέστερα είδη δράσης (όπου έλαβαν μέρος περισσότεροι από 3 000 υπάλληλοι κατά την περίοδο 2014-2017), οι πολυμερείς έλεγχοι παρέχουν πληθώρα στοιχείων που αποδεικνύουν όχι μόνο την ύπαρξη πρακτικής διοικητικής συνεργασίας αλλά και την αποτελεσματικότητά της. Σε συνδυασμό με μια ομάδα συντονισμού, η οποία συμβάλλει στην εναρμόνιση των πρακτικών εργασίας και στην ανάπτυξη εμπιστοσύνης, οι πολυμερείς έλεγχοι οδηγούν με συνέπεια στην ανάκτηση εσόδων και στην αύξηση της συμμόρφωσης.

Οι αποκλίσεις μεταξύ χωρών και τα κενά γνώσεων, επιπλέον του ολοένα μεταβαλλόμενου πλαισίου φορολογικής πολιτικής, δημιουργούν την ανάγκη να διασφαλίσει το πρόγραμμα τη **στήριξη της ανάπτυξης ικανοτήτων μεταξύ των εθνικών διοικήσεων**. Η στήριξη αυτή έχει λάβει τη μορφή διαφόρων ειδών κοινών δράσεων, καθώς και ειδικών μέτρων τεχνικής βοήθειας που παρέχεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι ενότητες ηλεκτρονικής μάθησης που αναπτύχθηκαν από το πρόγραμμα στοχεύουν επίσης στην ανάπτυξη των ικανοτήτων των συμμετεχόντων υπαλλήλων.

4. ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ

Ο προϋπολογισμός του προγράμματος Fiscalis 2020 είναι 223 εκατ. EUR, εκ των οποίων τα 124 εκατ. EUR δεσμεύτηκαν κατά την περίοδο 2014-2017 (ποσό που αντιστοιχεί στο 56 % του συνολικού διαθέσιμου προϋπολογισμού). Το Fiscalis είναι ένα πρόγραμμα που τελεί υπό άμεση διαχείριση, και αρμόδια για τη διαχείριση και τον συντονισμό του είναι η Επιτροπή. Οι δραστηριότητες χρηματοδοτούνται κυρίως μέσω επιχορηγήσεων (ιδίως οι κοινές δράσεις) και μέσω ανάθεσης συμβάσεων (ιδίως τα ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών και η τεχνική ανάπτυξη των ενοτήτων ηλεκτρονικής μάθησης).

Το μεγαλύτερο μέρος του προϋπολογισμού του Fiscalis στηρίζει την ανάπτυξη, τη λειτουργία και τη συντήρηση των **ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών**, που αντιπροσωπεύουν το 74,7 % του προϋπολογισμού που έχει δεσμευτεί. Τα συγκεκριμένα οφέλη που παρέχουν τα συστήματα ΤΠ είναι δύσκολο να προσδιοριστούν ποσοτικά, πόσο μάλλον να αποτιμηθούν χρηματικά. Τα δεδομένα δεν παρέχουν τη δυνατότητα διάκρισης μεταξύ των περισσότερων από τα διάφορα συστήματα ώστε να είναι δυνατή η σύγκριση του κόστους με την αποδεδειγμένη αποτελεσματικότητα. Ωστόσο, μία από τις βασικές διαπιστώσεις της αξιολόγησης είναι ότι η οριζόντια αρχιτεκτονική και τα συστήματα που συνδέονται με την έμμεση φορολογία, όπως το σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με τον ΦΠΑ, το σύστημα διακίνησης και ελέγχου των προϊόντων που υπόκεινται σε ειδικούς φόρους κατανάλωσης και η μικρή μονοαπευθυντική θυρίδα, έλαβαν τις πιο θετικές αξιολογήσεις και συχνά έχουν ως αποτέλεσμα σημαντική εξοικονόμηση για τις φορολογικές διοικήσεις και τους οικονομικούς φορείς.

Οι **κοινές δράσεις** στο πλαίσιο του προγράμματος Fiscalis 2020 ανήλθαν συνολικά σε ποσοστό 15,3 % του προϋπολογισμού που δεσμεύτηκε κατά τα 4 πρώτα έτη του προγράμματος. Οι δράσεις αυτές παρέχουν στους εθνικούς υπαλλήλους μια πλατφόρμα και χρηματοδότηση για τη διοργάνωση συναντήσεων σχετικά με ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος και, συνεπώς, στο επίκεντρό τους βρίσκεται η προώθηση της συνεργασίας. Η συνεργασία αυτή περιλαμβάνει την ανταλλαγή ιδεών και πρακτικών εμπειριών, τη

διερεύνηση δύσκολων ζητημάτων, νέων τεχνολογικών τάσεων, επιχειρηματικών λύσεων και προσεγγίσεων ΤΠ, την εναρμόνιση της κατανόησης της νομοθεσίας και των πρακτικών ή την ενθάρρυνση της υλοποίησης αλλαγών στις εθνικές πολιτικές. Από τα διαθέσιμα στοιχεία για τα πρώτα 4 έτη του προγράμματος καταδεικνύεται ότι μεγάλος αριθμός ατόμων (η συντριπτική πλειονότητα των οποίων είναι φορολογικοί υπάλληλοι) λαμβάνει μέρος στο πρόγραμμα ετησίως, με σχετικά σταθερούς αριθμούς και σύμφωνα με τις ιστορικές τάσεις. Όπως και στην προηγούμενη περίοδο χρηματοδότησης, υπήρξαν περίπου 4 000 ατομικές συμμετοχές ανά έτος στη διάρκεια του τρέχοντος προγράμματος. Οι αντίστοιχες δομές κόστους διαφέρουν μόνον ελάχιστα μεταξύ των διαφόρων ειδών δράσεων που λαμβάνουν στήριξη (από ομάδες έργου, επισκέψεις εργασίας, εργαστήρια και σεμινάρια έως πολυμερείς ελέγχους και άλλα). Το μέσο κόστος ανά συμμετέχοντα ανά δράση για όλα τα είδη κοινών δράσεων (εκτός από τις ομάδες εμπειρογνομόνων) ανέρχεται περίπου σε 875 EUR, το οποίο είναι αντίστοιχο με το κόστος σε παρόμοια προγράμματα.

Οι **δραστηριότητες επιμόρφωσης** στο πλαίσιο του προγράμματος Fiscalis 2020 ανήλθαν συνολικά σε ποσοστό 3,2 %³ του προϋπολογισμού που έχει δεσμευτεί μέχρι στιγμής. Επειδή το κόστος ανάπτυξης ενότητων επιμόρφωσης αποτελεί ως επί το πλείστον εφάπαξ επένδυση, η αποδοτικότητα και η καλή σχέση κόστους/ωφέλειας αυξάνεται με κάθε επιπλέον συμμετέχοντα, καθώς αυτή η αύξηση της εμβέλειας πραγματοποιείται με ελάχιστο, εάν όχι ανύπαρκτο, πρόσθετο κόστος. Η σταθερή αύξηση των εθνικών φορολογικών υπαλλήλων που λαμβάνουν μέρος στις ενότητες επιμόρφωσης και των μεταφορτώσεων από τον δημόσιο τομέα καταδεικνύουν την ύπαρξη ανάγκης για παροχή κατάρτισης, και το επιμορφωτικό υλικό του Fiscalis 2020 καλύπτει αυτό το κενό. Το εμβληματικό προϊόν στο πλαίσιο του συγκεκριμένου δομικού στοιχείου του προγράμματος είναι η δέσμη ηλεκτρονικής μάθησης για τον ΦΠΑ, η οποία απαρτίζεται από 12 μαθήματα. Συνολικά, περίπου 46 700 φορολογικοί υπάλληλοι επιμορφώθηκαν κατά την περίοδο 2014-2017 χάρη στο Fiscalis 2020. Έχουν επίσης καταγραφεί 34 950 μεταφορτώσεις των ενότητων ηλεκτρονικής μάθησης από τον δικτυακό τόπο EUROPA, κυρίως από επαγγελματικές ενώσεις ή πολυεθνικές επιχειρήσεις. Βάσει των εκτιμήσεων που υποβλήθηκαν από όσους μεταφόρτωσαν τις ενότητες από τον δικτυακό τόπο EUROPA, οι χρηματοδοτούμενες από το Fiscalis ενότητες επιμόρφωσης έχουν καλύψει δυνητικά μια ομάδα 420 000 εκπαιδευομένων.

Παρότι η **απλούστευση** αυτή καθαυτή δεν συγκαταλέγεται στους στόχους του προγράμματος Fiscalis 2020, το πρόγραμμα παρέχει στήριξη σε άλλες πρωτοβουλίες που έχουν σχεδιαστεί με σκοπό την απλούστευση και τον εκσυγχρονισμό του ευρωπαϊκού φορολογικού τοπίου. Η αρχιτεκτονική ΤΠ που υποστηρίζει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των φορολογικών αρχών (δηλαδή το κοινό δίκτυο επικοινωνίας και τα διάφορα είδη ηλεκτρονικών εντύπων) συμβάλλει ενεργά στην απλούστευση των διαδικασιών και, συνεπώς, μειώνει τον χρόνο που απαιτείται για τη διεκπεραίωση αιτημάτων.

Έχουν επίσης επιτευχθεί ορισμένες βελτιώσεις της αποδοτικότητας όσον αφορά τις **συνέργειες** μεταξύ του προγράμματος Fiscalis 2020 και του προγράμματος Τελωνεία 2020. Παρότι οι τομείς πολιτικής των δύο προγραμμάτων διαφέρουν, κοινός παρονομαστής τους είναι το γεγονός ότι επικεντρώνονται εξίσου στη διευκόλυνση της συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των διοικήσεων. Οι ομοιότητες αυτές προσφέρουν ευκαιρίες για συνέργειες, τόσο ως προς τις διοικητικές ρυθμίσεις όσο και ως προς την από κοινού εργασία, συμπεριλαμβανομένης της γόνιμης αλληλεπίδρασης και της από κοινού χρηματοδότησης κοινών δομικών στοιχείων όπως συστημάτων ΤΠ και παρόμοιων

³ Το υπόλοιπο 6,8 % των δαπανών που δεσμεύτηκαν χρησιμοποιήθηκαν για μελέτες υποστήριξης της ανάλυσης και λοιπές προπαρασκευαστικές εργασίες.

προσεγγίσεων όσον αφορά την ανάπτυξη ικανοτήτων και την κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού. Οι περισσότερες από τις δυνητικές συνέργειες έχουν εντοπιστεί σε επίπεδο κεντρικής διαχείρισης του προγράμματος και ολοκληρωμένων συστημάτων ΤΠ. Δεδομένης της αυστηρής εναρμόνισης της διαχείρισης των προγραμμάτων, έχουν προσδιοριστεί τομείς δυνητικών συνεργειών και ανταλλαγής πληροφοριών σε σχέση με την ανάπτυξη των ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών, ενώ το πολυετές στρατηγικό σχέδιο για τα ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών για τα τελωνεία προσφέρει μια βάση αναφοράς για την ανάπτυξη και την εφαρμογή αντίστοιχου πολυετούς στρατηγικού σχεδίου για τη φορολογία.

Όσον αφορά το περιεχόμενο των δύο προγραμμάτων, μία αξιοσημείωτη εξαίρεση εντοπίζεται στον τομέα των ειδικών φόρων κατανάλωσης, όπου η αρμοδιότητα συχνά επιμερίζεται μεταξύ των εθνικών φορολογικών και τελωνειακών διοικήσεων, και όπου τα δύο προγράμματα παρέχουν σαφή στήριξη για τον εντοπισμό πεδίων κοινού ενδιαφέροντος και για τη συνεργασία με σκοπό την αποφυγή της απάτης που σχετίζεται με ειδικούς φόρους κατανάλωσης.

5. ΣΥΝΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ

Το πρόγραμμα παρουσιάζει **εσωτερική συνεκτικότητα**, με υψηλό επίπεδο συνέπειας μεταξύ της λογικής παρέμβασης, των στόχων του προγράμματος, των προτεραιοτήτων του ετήσιου προγράμματος εργασίας και των έργων. Ο σχεδιασμός του προγράμματος έχει γίνει με γνώμονα τους στόχους, το οποίο σημαίνει ότι όλες οι δράσεις στο πλαίσιο του προγράμματος πρέπει να παραπέμπουν στους στόχους που περιγράφονται στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1286/2013. Οι δράσεις του προγράμματος καθορίζονται με βάση τους γενικούς, ειδικούς και επιχειρησιακούς στόχους και την καταλληλότερη μέθοδο υλοποίησης.

Όσον αφορά την **εξωτερική συνεκτικότητα**, διαπιστώνεται ισχυρή εναρμόνιση μεταξύ του προγράμματος και της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» όπως αποδεικνύεται από τις σχετικές δράσεις και δραστηριότητες. Χάρη στις δραστηριότητές του, το πρόγραμμα στηρίζει την εφαρμογή της φορολογικής πολιτικής της ΕΕ, ειδικότερα όσον αφορά την καταπολέμηση της φορολογικής απάτης, της φοροδιαφυγής και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού. Το στοιχείο αυτό, με τη σειρά του, συμβάλλει στον περιορισμό των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού και των διαταραχών στην ενιαία αγορά, οι οποίες θα μπορούσαν να προκύψουν από την αλληλεπίδραση μεταξύ των φορολογικών συστημάτων των 28 κρατών μελών.

Η παρουσία υποψήφιων και δυνάμει υποψήφιων χωρών είναι εν γένει θετική, με ισχυρές ενδείξεις ενεργού συμμετοχής. Μέχρι στιγμής, οι έξι τρίτες χώρες που λαμβάνουν μέρος στο πρόγραμμα έχουν συμμετάσχει στις κοινές δράσεις του προγράμματος και μάλιστα έχουν χρησιμοποιήσει ορισμένα από τα συστήματα ΤΠ για τη χρήση των οποίων είχαν λάβει σχετική άδεια. Ωστόσο, υπάρχει δυνατότητα και περιθώριο για περαιτέρω συμμετοχή τους.

Ο μόνος τομέας στον οποίο φαίνεται να διαπιστώνεται έλλειψη ισχυρής εξωτερικής συνεκτικότητας είναι η συμπληρωματικότητα με άλλες πρωτοβουλίες της ΕΕ πέραν του προγράμματος Τελωνεία 2020. Παρότι η φύση των στόχων και των δραστηριοτήτων του προγράμματος υποδηλώνει πιθανές συνέργειες με διάφορα άλλα προγράμματα και έργα, εντοπίστηκαν μόλις δύο παραδείγματα πρακτικού συντονισμού: το ένα αφορά το πρόγραμμα στήριξης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και το δεύτερο το πιλοτικό έργο TAXEDU το οποίο χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το στοιχείο αυτό αναδεικνύει το γεγονός ότι υπάρχουν ευκαιρίες οι οποίες δεν αξιοποιούνται επαρκώς επί του παρόντος. Επομένως, υπάρχει ανάγκη για περαιτέρω προσπάθειες συντονισμού μεταξύ των διαφόρων

υπηρεσιών της Επιτροπής καθώς επίσης και άλλων θεσμικών οργάνων για την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων των υφιστάμενων προγραμμάτων.

6. ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΕ

Το πρόγραμμα Fiscalis 2020 και τα διάφορα είδη χρηματοδοτούμενων δραστηριοτήτων προσδίδουν προστιθέμενη αξία στο έργο των εθνικών φορολογικών διοικήσεων και των οικονομικών φορέων παράγοντας σαφείς **βελτιώσεις της αποδοτικότητας και οικονομίες κλίμακας**.

Τα **ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών** που λαμβάνουν στήριξη από το πρόγραμμα Fiscalis έχουν οδηγήσει σε σημαντική –αν και δύσκολα μετρήσιμη– εξοικονόμηση κόστους για τις εθνικές διοικήσεις με τη μορφή μειωμένων δαπανών ΤΠ και ανθρώπινων πόρων σε σύγκριση με ένα σενάριο χωρίς δράση της ΕΕ. Τα συστήματα που αναπτύσσονται σε κεντρικό επίπεδο είναι φθηνότερα όσον αφορά την ανάπτυξη και την υλοποίησή τους σε σύγκριση με 28 μεμονωμένα εθνικά συστήματα, ενώ επίσης με τον τρόπο αυτόν αποφεύγεται το κόστος που σχετίζεται με τη διαλειτουργικότητα μεταξύ χωρών. Όταν τα συστήματα διαιρούνται σε ενωσιακά και εθνικά δομικά στοιχεία, το πρόγραμμα διασφαλίζει τη διασυνδεσιμότητα και την αποδοτική συνύπαρξη μεταξύ των συστημάτων ΤΠ. Η συνεργασία σε θέματα ΤΠ παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να εργάζονται από κοινού σε τομείς αμοιβαίου ενδιαφέροντος και, ως εκ τούτου, προσφέρει επίσης δυνατότητες επίτευξης οικονομιών κλίμακας. Κύριος σκοπός της συνεργασίας σε θέματα ΤΠ είναι η υλοποίηση κοινών συστημάτων ΤΠ (ανάπτυξη του λογισμικού, λύσεων ΤΠ και δομικών στοιχείων καθώς και δοκιμές) με τη συγκέντρωση πόρων με επίσημο τρόπο και με ισόρροπο καθεστώς ιδιοκτησίας μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών.

Οι **κοινές δράσεις**, ιδίως τα εργαστήρια, οι επισκέψεις εργασίας και οι ομάδες έργου, συμβάλλουν στην ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών, παρέχουν ευκαιρίες δικτύωσης και βελτιώνουν την κατανόηση κοινών προβλημάτων και λύσεων πέραν του βαθμού στον οποίον αυτό θα ήταν εφικτό υπό άλλες συνθήκες. Αξίζει επίσης να επισημανθεί ο ρόλος των ομάδων εμπειρογνομόνων, οι οποίες αποτελούν νέο στοιχείο του προγράμματος και των οποίων η δομή παρέχει τη δυνατότητα για ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών σε πολύπλοκα έργα με υψηλό βαθμό δέσμευσης των συμμετεχόντων. Κατά την άποψη των περισσότερων κρατών μελών, αποτελούν έναν ενδιαφέροντα και χρήσιμο τρόπο εναρμόνισης και συντονισμού του έργου τους, ειδικά σε θέματα λύσεων ΤΠ. Η διαβούλευση και η δικτύωση με συναδέλφους από άλλες χώρες μέσω των κοινών δράσεων θεωρήθηκαν συμπληρωματικές προς τις πρωτοβουλίες σε εθνικό επίπεδο, καθώς συμβάλλουν στην ανάπτυξη σχέσεων και εμπιστοσύνης όπως επίσης και στην υποστήριξη της ανταλλαγής εμπειριών και γνώσεων. Οι κοινές δραστηριότητες επιμόρφωσης έχουν επίσης συντελέσει στην εξοικονόμηση χρόνου και χρημάτων για τις διοικήσεις σε ορισμένες χώρες χάρη στην από κοινού ανάπτυξη και παροχή επιμόρφωσης, η οποία σε διαφορετική περίπτωση δεν θα ήταν διαθέσιμη.

Η σαφής αλληλεπίδραση μεταξύ εθνικών και ενωσιακών δράσεων προσδιορίστηκε επίσης στο πλαίσιο του πεδίου εφαρμογής του προγράμματος. Οι εθνικοί συντονιστές του προγράμματος των οποίων ζητήθηκε η γνώμη συμφώνησαν ότι το Fiscalis παρέχει τη δυνατότητα ανάληψης δράσης πάνω και πέρα από τη δράση που θα μπορούσαν να αναλάβουν οι συμμετέχουσες χώρες εάν ενεργούσαν μεμονωμένα. Στο πλαίσιο αυτό περιλαμβάνονται δραστηριότητες όπως η διοικητική συνεργασία –όπου η δράση του προγράμματος ενισχύει τις εθνικές διαδικασίες– αλλά και η παροχή πεδίων μάθησης και

συντονισμού για την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ (και στην περίπτωση των υποψήφιων και δυνάμει υποψήφιων χωρών, η εναρμόνιση με το κεκτημένο της ΕΕ).

Η **βιωσιμότητα** των αποτελεσμάτων και των εκροών του προγράμματος είναι γενικά υψηλή. Στο πλαίσιο αυτό περιλαμβάνονται περισσότερα άυλα οφέλη (όπως η ενισχυμένη δικτύωση και ανάπτυξη σχέσεων) και περισσότερες απτές εκροές (μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται εργαλεία, μέθοδοι κ.λπ.), ειδικότερα σε σχέση με τη βελτίωση των ικανοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού στις εθνικές διοικήσεις. Ωστόσο, υπήρξε ομοφωνία μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών των οποίων ζητήθηκε η γνώμη σχετικά με τη **σημασία της συνέχισης του προγράμματος στο μέλλον**. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών που λαμβάνουν στήριξη από το πρόγραμμα, καθώς και για την αποφυγή του πιθανού αρνητικού αντίκτυπου που θα έχει η μείωση ή η διακοπή της χρηματοδότησης στα εν λόγω συστήματα ΤΠ. Συνολικά, από την αξιολόγηση διαπιστώνεται ότι η διατήρηση της στήριξης για τα συστήματα ΤΠ που έχουν συγκροτηθεί είναι απαραίτητη για να διασφαλιστούν, αφενός, η αρχιτεκτονική ανταλλαγή πληροφοριών που έχει δημιουργηθεί και, αφετέρου, οι πολυάριθμες πλατφόρμες που ενσωματώνουν κεντρικά δομικά στοιχεία υπό τη διαχείριση της Επιτροπής.

7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τα πορίσματα της αξιολόγησης επικυρώνουν τη **συνάφεια** των ειδικών στόχων του Fiscalis με τον προσδιορισμό σαφών αναγκών για ασφαλή και ταχεία ανταλλαγή πληροφοριών, συνεργασία μεταξύ φορολογικών διοικήσεων και ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας. Οι ανάγκες αυτές απορρέουν από το διευρυνόμενο πεδίο εφαρμογής του δικαίου και των πρωτοβουλιών της ΕΕ, τον διασυνωριακό χαρακτήρα των προβλημάτων και τη διαρκή ανάγκη σύγκλισης μεταξύ των χωρών. Υπήρξε καθολική συμφωνία μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών των οποίων ζητήθηκε η γνώμη ως προς το ότι το πρόγραμμα είναι αναγκαίο για τη διευκόλυνση αυτής της ανταλλαγής και συνεργασίας, καθώς και ότι οι φιλόδοξες πολιτικές της ΕΕ δεν θα ήταν δυνατό να υλοποιηθούν χωρίς αυτή τη στήριξη. Κατά συνέπεια, ο ρόλος του προγράμματος στην προώθηση της σύγκλισης των προσεγγίσεων, των διοικητικών διαδικασιών και κανόνων είναι ιδιαίτερα σημαντικός.

Χάρη στους τρεις βασικούς τύπους δραστηριοτήτων του (ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών, κοινές δράσεις και επιμόρφωση), το πρόγραμμα είναι **αποτελεσματικό** όσον αφορά την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των φορολογικών αρχών των κρατών μελών της ΕΕ και των άλλων συμμετεχουσών χωρών. Το πρόγραμμα έχει παράσχει το πλαίσιο και τα τεχνολογικά μέσα που απαιτούνται για την από κοινού εργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την εφαρμογή του φορολογικού δικαίου της ΕΕ και την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, της απάτης και του επιθετικού φορολογικού σχεδιασμού σε μια Ευρώπη με ολοένα μεγαλύτερη κινητικότητα. Τα στοιχεία που αποδεικνύουν τη διαπίστωση αυτή είναι αδιάσειστα στον τομέα της έμμεσης φορολογίας (ειδικότερα όσον αφορά τον ΦΠΑ και τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης), όπου η αρμοδιότητα της ΕΕ είναι μεγαλύτερη και το επίπεδο δραστηριοτήτων του προγράμματος είναι αντιστοίχως υψηλό.

Η συνολική δομή του προγράμματος και οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων και καθορισμού προτεραιοτήτων έχουν δοκιμαστεί και αντέξει στην πάροδο του χρόνου και κρίνονται γενικώς κατάλληλες από τα ενδιαφερόμενα μέρη τόσο στην Επιτροπή όσο και στις διοικήσεις των συμμετεχουσών χωρών. Παρότι τα οφέλη του προγράμματος δεν μπορούν να αποτιμηθούν χρηματικά, η σύγκριση των πορισμάτων σχετικά με την αποτελεσματικότητα παράλληλα με τα στοιχεία δαπανών και τα θετικά πορίσματα όσον αφορά την επιχειρησιακή

αποδοτικότητα συνηγορούν υπέρ της εν γένει καλής σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας του προγράμματος. Τα ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών, οι κοινές δράσεις και οι δραστηριότητες επιμόρφωσης σαφώς παράγουν αξία για την ΕΕ και τις εθνικές φορολογικές διοικήσεις καθώς τις βοηθούν να συγκεντρώνουν πόρους (και κατ' επέκταση να επιτυγχάνουν οικονομίες κλίμακας), να αυξάνουν την είσπραξη εσόδων και τη συμμόρφωση και να λειτουργούν αποτελεσματικότερα. Οι οικονομικοί φορείς έχουν επίσης ωφεληθεί έμμεσα από την καλύτερη διαχείριση της εφαρμογής της φορολογικής πολιτικής, καθώς και από την άμεση χρήση ορισμένων συστημάτων ΤΠ και ενοτήτων ηλεκτρονικής μάθησης.

Παρατηρείται ισχυρή εσωτερική **συνεκτικότητα** μεταξύ των διαφόρων επιπέδων και δομικών στοιχείων του προγράμματος Fiscalis. Αυτό είναι αποτέλεσμα διαφόρων παραγόντων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται ο σχεδιασμός με γνώμονα τους στόχους, ο οποίος διασφαλίζει την εναρμόνιση των διαφόρων επιπέδων της λογικής παρέμβασης – από τους γενικούς, ειδικούς και επιχειρησιακούς στόχους έως τις προτεραιότητες και τις δραστηριότητες. Όσον αφορά την εξωτερική συνεκτικότητα του προγράμματος, διαπιστώνεται ισχυρή εναρμόνιση μεταξύ του προγράμματος και της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» όπως αποδεικνύεται από τις σχετικές δράσεις και δραστηριότητες που λαμβάνουν στήριξη από το πρόγραμμα. Η παρουσία υποψήφιων και δυνάμει υποψήφιων χωρών είναι εν γένει θετική, με ισχυρές ενδείξεις ενεργού συμμετοχής και δυνατότητες ακόμη μεγαλύτερης ανάμειξής τους.

Το πρόγραμμα έχει αποδειχθεί αποτελεσματικό όσον αφορά την παροχή λύσεων σε προβλήματα με σαφή ενωσιακή διάσταση. Ειδικότερα, το πρόγραμμα αποφέρει προστιθέμενη αξία παρέχοντας ένα βήμα για διεξαγωγή διαλόγου, ανταλλαγή εμπειριών και δικτύωση μεταξύ των κρατών μελών, κάτι το οποίο δεν θα ήταν εφικτό χωρίς τη στήριξη της Επιτροπής. Το Fiscalis έχει συμβάλει επίσης στη δημιουργία ενός πλαισίου για την ανταλλαγή πληροφοριών χάρη στη χρήση διαφόρων συστημάτων ΤΠ και δραστηριοτήτων. Αυτά συνεπάγονται τόσο απτά όσο και άυλα οφέλη σε επίπεδο κλίμακας και συντονισμού. Η σαφής ενωσιακή συνιστώσα και το γεγονός ότι θα ήταν δύσκολο ή αδύνατο να επιτευχθούν τα ίδια αποτελέσματα χωρίς τη στήριξη του προγράμματος –ειδικότερα όσον αφορά την απαραίτητη συντήρηση των ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών– οδηγεί επίσης στο συμπέρασμα ότι η συνεχιζόμενη στήριξη μέσω της χρηματοδότησης του προγράμματος είναι σημαντική και επωφελής από την άποψη της **προστιθέμενης αξίας για την ΕΕ**.