



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 9.10.2008
KOM(2008) 623 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Endelig evaluering af Fiscalis-programmet 2003-2007 i overensstemmelse med artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets beslutning 2235/2002/EF af 3. december 2002 om et fællesskabsprogram til forbedring af beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked (Fiscalis-programmet 2002-2007)

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Endelig evaluering af Fiscalis-programmet 2003-2007 i overensstemmelse med artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets beslutning 2235/2002/EF af 3. december 2002 om et fællesskabsprogram til forbedring af beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked (Fiscalis-programmet 2002-2007)

1. FISCALIS-PROGRAMMET 2003-2007

Fiscalis-programmet 2003-2007 blev oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets beslutning 2235/2002/EF af 3. december 2002. Det var det tredje EU-handlingsprogram på beskatningsområdet og dækkede perioden 1. januar 2003 til 31. december 2007. Programmet var åbent for deltagelse af de 27 EU-medlemsstater samt Kroatien og Tyrkiet. Programomkostningerne blev fordelt mellem EU og deltagerlandene.

Sigtet med programmet var at forbedre beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked ved at udbygge samarbejdet mellem deltagerlandene og deres forvaltninger og medarbejdere. For så vidt angik indirekte beskatning og navnlig moms og punktafgifter, var programmets målsætninger (i) at sætte medarbejderne i stand til at nå et højt fælles niveau for forståelse af EU-lovgivningen og gennemførelsen heraf i medlemsstaterne, (ii) at sikre et effektivt, resultatorienteret og omfattende samarbejde blandt medlemsstaterne og (iii) at forbedre de administrative procedurer. På området for direkte beskatning var formålet med Fiscalis at støtte informationsudvekslingen i forbindelse med gensidig bistand og højne bevidstheden om den gældende EU-ret. Med hensyn til skat på forsikringspræmier var målet at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne og sikre bedre anvendelse af bestående regler. Endelig var der det specifikke mål med programmet, at kandidatlandenes særlige behov skulle opfyldes, så de kunne træffe de fornødne foranstaltninger i forbindelse med tiltrædelsen på skattelovgivningsområdet og i henseende til administrativ kapacitet.

Til at nå målene havde programmet primært følgende redskaber indbygget:

- Fælles aktioner, herunder seminarer, projektgrupper, udveksling af medarbejdere, multilateral kontrol, uddannelsesaktiviteter og andre aktioner. Ca. 36 % af Fiscalis-budgettet blev brugt på fælles aktioner.
- Kommunikations- og informationsudvekslingssystemer, der har til formål at sikre udveksling af oplysninger gennem transeuropæiske computernetværk. Heri indgik momsinformationsudvekslingssystemet VIES og en række andre programmer, der anvendes til behandling af moms, punktafgifter og direkte beskatning. Ca. 64 % af programmets budget var øremærket til it-systemer, herunder finansiering af en del af netværksplatformen, der er fælles med Told 2007-programmet (Common Communications Network/Common Systems Interface).

Den finansielle ramme for den femårige programperiode blev fastsat til 67,25 mio. EUR.

2. FORMÅLET MED DEN ENDELIGE EVALUERING

I artikel 15 i beslutning 2235/2002/EF hedder det, at "formålet med den endelige evaluering [af Fiscalis-programmet 2003-2007] er at vurdere effektiviteten af aktiviteterne under programmet" i forhold til målsætningerne. Relevansen af aktiviteterne var allerede blevet undersøgt i forbindelse med midtvejsevalueringen, der blev udført i 2004-2005.

Den endelige evaluering blev igangsat i 2007 og fuldført i juni 2008. Den omfattede hele programmet (2003-2007).

Europa-Kommissionen tildelte Deloitte opgaven med at udføre den endelige evaluering af Fiscalis-programmet 2003-2007. Deloitte undersøgte fire evalueringskriterier:

- virkningen af Fiscalis-programmet med hensyn til at opfylde sine målsætninger
- effektiviteten af programmet set ud fra anvendte ressourcer og opnåede resultater
- nytten af programmets resultater for opfyldelsen af de identificerede behov og løsningen af bestemte problemer
- holdbarheden af programmets resultater på mellemlang og lang sigt.

Virkningskriteriet blev udmøntet i syv evalueringsspørgsmål, der skulle afspejle programmets forskellige målsætninger og instrumenter. Yderligere tre spørgsmål blev opstillet for de øvrige tre kriterier. Evalueringen indeholdt en vurdering af virkningerne af Fiscalis i bred forstand, og den blev udført ved hjælp af en kombination af kvalitative oplysninger og kvantitative data (i det omfang de foreligger) for at bedømme programmets virkning og resultater.

3. METODOLOGI

Evalueringens fokus var rettet mod såvel kvalitative som kvantitative aspekter:

- Kilderne til de kvalitative oplysninger var rapporter om programaktiviteter (udarbejdet af deltagerlandene), interview med Kommissionen og deltagerlandenes medarbejdere, casestudier af tre udvalgte emner i tre deltagerlande og i et vist omfang den webbaserede undersøgelse (jf. næste punkt).
- Kilderne til de kvantitative oplysninger var:
 - en omfattende webbaseret undersøgelse med forskellige målgrupper (deltagere i programaktiviteter, nationale Fiscalis-forvaltningsgrupper og nationale nøglemedarbejdere)
 - eksisterende rapporter og data, som Kommissionen stiller til rådighed.

Evalueringsens resultater er hovedsagelig baseret på primære informationskilder, som er dem, der forsyner evalueringseksperter med oplysninger direkte, nemlig interview, spørgeskemaer med svar fra respondenter og evalueringsskemaer fra seminarer¹.

4. RESULTATER OG KONKLUSIONER

Det tværnationale beskatningssamarbejde foregår i en specifik lovgivningsmæssig sammenhæng på både europæisk og nationalt plan. Samarbejdet mellem deltagerlandene i forbindelse med Fiscalis-aktiviteterne foregik ligeledes inden for denne sammenhæng. Derfor var mulighederne for at udvikle visse Fiscalis-aktiviteter begrænset af lovgivningen (f.eks. direktiver og forordninger inden for administrativt samarbejde og gensidig bistand).

Målsætningerne for Fiscalis 2003-2007 var bredt formuleret, så det kunne overlades deltagerlandene og Kommissionen selv at finde en bred vifte af aktiviteter og emner. Programmets værdifulde fleksibilitet gjorde det muligt at tage hensyn til udviklingen i skattelovgivningen, deltagerlandenes behov, efterhånden som disse opstod, og de prioriteringer, som alle parter havde. Dette aspekt gjorde aktiviteterne særlig nyttige for deltagerne og de nationale forvaltninger. Ikke desto mindre udtrykte skattemedarbejderne, at de havde brug for endnu mere målrettede og skræddersyede aktiviteter.

I evalueringen blev det fastslået, at programmet skulle nå sit overordnede mål ved at øge samarbejdet mellem deltagerlandene, deres forvaltninger og medarbejdere. Medarbejderne samarbejdede effektivt og i vidt omfang ved at indføre og anvende kommunikations- og informationsudvekslingssystemer. Selv om der er plads til forbedringer af disse systemer med hensyn til hastighed og dataenes nøjagtighed og pålidelighed, var de en succes og betydningsfulde som bindemiddel mellem alle de nationale forvaltninger, særligt vedrørende indirekte beskatning. De fælles aktioner (dvs. seminarer, udveksling af medarbejdere, multilaterale kontroller og projektgrupper) affødte "omfattende samarbejde" om mange forskellige emner og bidrog dermed navnlig til netværksopbygningen blandt skattemedarbejderne. Kommissionen tilskyndede deltagerlandene til at udbygge samarbejdet (om multilaterale kontroller f.eks.). Ikke desto mindre afhænger omfanget af samarbejdet i vidt omfang af deltagerne og deres stilling i de nationale forvaltninger.

Det område, der er programmets primære mål, er indirekte beskatning (moms og punktafgifter). På det område rummede programmet virkelig mange relevante aktiviteter. Der blev arrangeret færre programaktioner vedrørende direkte beskatning, men de bliver i stigende grad vurderet som nødvendige for området, og antallet af aktiviteter forventes at stige i fremtiden. På programmets budget var der ikke afsat penge til aktiviteter vedrørende skat på forsikringspræmier, da deltagerlandene ikke udtrykte særlige behov på dette område.

Aktiviteterne blev udviklet, så de supplerede hinanden, og der var en klar logik i, hvilket instrument der blev valgt for at opnå et bestemt resultat. Manglen på struktureret rapportering om udbyttet af aktiviteterne i deltagerlandene har medført, at man ikke har haft tilgængelige beviser for programmets resultater, hvorfor chancen for at arrangere opfølgende begivenheder er forspildt. Den manglende rapportering forringede programmets synlighed i forvaltningerne og kan forklare den noget begrænsede støtte til programmet på lederniveau.

¹ Der var begrænset information til rådighed fra sekundære kilder såsom rapporter fra medlemsstaterne om resultaterne af programaktiviteterne (i det omfang de var indsamlet).

I hvert enkelt deltagerland havde deltagerne pligt til at rapportere, og der blev opbygget en del god praksis for videndeling. Imidlertid var informationsformidlingen begrænset til en lille kreds, og der manglede en overordnet strukturel tilgang til videndeling.

Landene, der tiltrådte EU den 1. maj 2004 henholdsvis 1. januar 2007, var allerede deltagere i programmet på lige fod med de gamle medlemsstater før tiltrædelsen. Det er blevet anset som positivt af både de gamle og nye medlemsstater.

Det kan konkluderes, at Fiscalis 2003-2007 var et effektivt program, idet det formelle og uformelle samarbejde, der blev skabt, var særdeles værdifuldt sammenlignet med programmets omkostninger. Hvad angår det uformelle samarbejde, bør det fortsat støttes af programmet i fremtiden for at fastholde de eksisterende netværk og udvide programmets anvendelsesområde (til nye emner og flere nationale skattemedarbejdere).

5. ANBEFALINGER

- I evalueringen anbefales det, at Kommissionen (EK) og/eller deltagerlandene (DL):
- fortsat sikrer programmets fleksibilitet (EK)
- skaber en taksonomi af programaktiviteter, idet hver type aktion forbindes med programmets målsætninger og gør oplysninger om programaktiviteterne og udbyttet heraf mere tilgængelige for interessenterne (EK)
- udvikler resultatindikatorer til programmet ud over de resultatindikatorer, der allerede findes til kommunikations- og informationsudvekslingssystemerne, for at kunne måle programmets virkning systematisk (EK)
- indsamler oplysninger om faktiske resultater på en struktureret måde og opretter et revisionsspor til forskellige aktiviteter. Anvendelse af webbaserede evaluerings- og rapporteringsværktøjer bør udbygges. Yderligere rapporteringsforpligtelser bør kræve så få ressourcer som muligt (EK/DL)
- forbedrer og strukturerer informationsformidlingen af programmets resultater (EK)
- højner bevidstheden hos lederne i de nationale forvaltninger ved at udvikle specifikke aktiviteter med henblik på at øge informationsmængden og -formidlingen og støtte programmets udvikling. Lederne bør være bedre informeret om de muligheder, der ligger i programmet, for at de kan få opfyldt deres behov (EK/DL)
- sikrer, at de skatteansattes netværk lever videre uden for Fiscalis-regi. Anvendelsen af onlineværktøjer til samarbejde (f.eks. møder på nettet) bør udbygges under behørig iagttagelse af lovbestemmelser om begrænsninger af informationsudveksling (EK)
- fortsætter med at optimere kommunikations- og informationsudvekslingssystemerne og tilskynder de nationale interessenter til at øge hastighed og nøjagtighed af de data, de udveksler. Forbindelsen med de fælles aktioner bør styrkes for at gøre det muligt for medlemsstaterne officielt at udtrykke deres behov og forventninger til kommunikations- og informationsudvekslingssystemerne (EK/DL)

- udvikler fælles uddannelsesmoduler om beskatningsemner og fortsætter med at støtte Blended Learning (EK/DL)
- tilskynder til brug af multilaterale kontroller udført af alle medlemsstater, når det er hensigtsmæssigt. Multilaterale kontroller er et meget vigtigt redskab og helt uundværligt, hvis man skal foretage en effektiv kontrol af den korrekte anvendelse af EU-retten, bekæmpe svig og afhjælpe skatteunddragelse. Desuden har de en stærkt afskrækkende virkning på skatteydere, der vil misbruge skattesystemet (EK/DL)
- overvejer at udvikle aktiviteter vedrørende skat på forsikringspræmier og stimulerer aktiviteterne vedrørende direkte beskatning yderligere (EK/DL)
- fortsætter med at bruge programmet til at opmuntre til **brainstorming** om nuværende og fremtidige spørgsmål og dermed være på forkant med lovgivningsprocessen (EK/DL)
- styrker **Fiscalis-programmets identitet** og gør det synonymt med skattesamarbejde i EU. Det kunne indbefatte en udvidet brug af Fiscalis-logoet til at identificere programmets værktøjer, aktiviteter og resultater med (EK/DL).