



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 5.9.2011
KOM(2011) 538 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

Midtvejsevaluering af Fiscalis 2013-programmet

1. BAGGRUND

Med afskaffelsen af fysisk og skattemæssig kontrol af varer, der krydser EU's interne grænser, blev det klart, at uoverensstemmelser mellem beskatningssystemerne i medlemsstaterne risikerer at give anledning til: 1) konkurrenceforvridning, 2) omlægning af handelen og 3) udhuling af EU's finansielle midler (øget svig og skatteunddragelse). Det blev nødvendigt at intensivere samarbejdet på alle niveauer af forvaltningen af indirekte skatter for at få beskatningssystemerne i EU til at fungere bedre. Dette var den direkte baggrund for Fællesskabets flerårige handlingsprogrammer vedrørende beskatning: Matthaesus-Tax, der blev indført i 1993, Fiscalis (1998-2002), Fiscalis 2003-2007 og Fiscalis 2013.

Fiscalis 2013 er det seneste i en række af fællesskabsprogrammer, der er med til at sikre, at beskatningssystemerne på det indre marked fungerer korrekt, ved at styrke samarbejdet mellem de deltagende lande og deres myndigheder og embedsmænd. Programmet fremmer samarbejdsaktiviteter og -processer samt formidling af viden og bedste praksis mellem de nationale skattemyndigheder i medlemsstaterne, kandidatlandene og potentielle kandidatlande. Samarbejdet tager hovedsagelig form af fælles tiltag, f.eks. seminarer og workshopper, multilaterale kontrolforanstaltninger, projektgrupper, arbejdsbesøg og uddannelsesaktiviteter. Desuden lægger Fiscalis 2013-programmet, der dækker perioden 2007 til 2013, fortsat særlig vægt på it-baserede informationsudvekslingssystemer som grundlag for samarbejdet mellem medlemsstaterne. Ca. 70 % af budgettet er blevet brugt til disse systemer. De resterende 30 % er blevet investeret i uddannelses- og samarbejdsaktiviteter for embedsmænd i de nationale skattemyndigheder.

I henhold til artikel 19, stk. 1, i beslutningen om Fiscalis 2013¹ skal programmet underkastes en midtvejsevaluering, der gennemføres af Kommissionen på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne. For at sikre en ensartet metode og sammenhængende tilgang til evalueringen blev denne opgave overdraget til en ekstern konsulent med særlig ekspertise i at gennemføre evalueringer, "Rambøll Management". Kommissionens medarbejdere og deltagerlandene har vejledt og støttet konsulenternes arbejde via en styringsgruppe, som mødtes flere gange i løbet af projektet.

Nærværende rapport, der er vedtaget af Kommissionen, opfylder forpligtelsen til at forelægge resultaterne af midtvejsevalueringen for Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. De eksterne konsulents endelige evalueringsrapport kan downloades fra GD TAXUD's websted på Europa-serveren.

2. FORMÅLET MED EVALUERINGEN

Midtvejsevalueringen omfatter en vurdering af virkningerne af de aktiviteter, der er gennemført under programmet fra 2008 til marts 2011. Desuden vurderes foranstaltninger under tidligere programmer med det formål at anlægge et mere systemisk perspektiv, hvor både udviklingen af Fiscalis og skattesamarbejdet i EU i almindelighed tages i betragtning.

Det undersøges, hvilke fremskridt der er sket hidtil i programmeringsperioden, og i hvilken grad programmets mål er nået (virkning) med rimelige omkostninger (effektivitet).

¹ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1482/2007/EF af 11. december 2007.

Evalueringen omfatter desuden en analyse af, om målsætningerne svarer til behovet for samarbejde på skatteområdet (relevans), og i hvilket omfang programmet skaber merværdi for EU, dvs. om programmets mål bedre kan nås via et EU-program end af medlemsstaterne hver for sig.

Formålet med midtvejsevalueringen er at vurdere dels, om programmet bør videreføres, og dels om det er nødvendigt at foretage en justering af programmet, for så vidt angår de planlagte aktiviteter for de resterende år. Resultaterne af evalueringen vil også indgå i den igangværende konsekvensanalyse vedrørende det fremtidige Fiscalis 2020-program². Konklusionerne i denne meddelelse foregriber dog ikke de fremtidige beslutninger, som Kommissionen måtte træffe i den forbindelse.

3. METODE

De eksterne konsulenter har udviklet en detaljeret metode, der nøje følger de standarder og retningslinjer, som Kommissionen har fastsat for evalueringer. Konsulenternes vurdering er baseret på resultater, der er fremkommet ved hjælp af flere forskellige dataindsamlingsmetoder (interviews, spørgeundersøgelser, systemer til indsamling af kvantitative data osv.). Dataene er blevet gennemgået ud fra et omfattende sæt af evaluerings- og bedømmelseskriterier, der er opstillet med bistand fra styringsgruppen bestående af medarbejdere fra Kommissionen og repræsentanter for de nationale skattemyndigheder. Resultaternes gyldighed er også blevet sikret gennem møder med styringsgruppen, hvor de eksterne konsulents konklusioner er blevet drøftet og kommenteret. Endvidere har høje svarprocenter ved spørgeundersøgelserne blandt embedsmænd i medlemsstaternes skattemyndigheder og de nationale Fiscalis-koordinators aktive samarbejde gavn timer evalueringen.

4. VURDERING

Den endelige evalueringsrapport fra de eksterne konsulenter giver en grundig og detaljeret analyse af Fiscalis-programmet, herunder en omfattende oversigt over de aktiviteter og foranstaltninger, der er gennemført siden 2008.

Resultater

Evalueringen viser, at programmet fungerer særdeles effektivt og virkningsfuldt og har en klar merværdi på EU-plan. Respondenterne i spørgeundersøgelserne har givet udtryk for deres tilfredshed med programmet, og de foranstaltninger, der finansieres via Fiscalis 2013, er fortsat relevante for de berørte parter, både i Kommissionen og de nationale skattemyndigheder.

De eksterne konsulenter bedømmer forvaltningen af programmet meget positivt. Rapporten anerkender udtrykkeligt de skridt, der er taget for at opnå øget valuta for pengene. I denne forbindelse fremhæves det også, at overvågningen og rapporteringen af aktiviteter kan forbedres yderligere, om end det understreges, at de begrænsede personaleressourcer til

² Meddelelse fra Kommissionen. Et budget for Europa 2020 – Del II: Politikker, KOM(2011) 500/II af 29. juni 2011.

forvaltning af programmet hos både Europa-Kommissionen og de deltagende landes skattemyndigheder kan være en hindring for at nå dette mål.

Kommissionen noterer sig den overvældende positive vurdering af programmet blandt alle involverede parter og de eksterne konsulents konklusion om Fiscalis-programmets betydelige merværdi på EU-plan. Kommissionen konkluderer derfor, at der er generel opbakning til at videreføre programmet.

Anbefalinger for den resterende del af programmeringsperioden

Anbefalingerne om yderligere forbedringer er baseret på en grundig metode, omfattende undersøgelser, analysen af svarene på spørgeundersøgelserne og direkte interviews med alle involverede parter. Anbefalingerne er nærmere beskrevet i evalueringsrapporten. De vigtigste forslag til, hvordan der kan opnås endnu bedre resultater i den resterende periode indtil 2013, er følgende:

- 1) Der bør lægges større vægt på samarbejde på området direkte beskatning, navnlig for at bekæmpe svig mere effektivt og virkningsfuldt.
- 2) I fremtiden bør det være et særligt mål for Fiscalis at mindske den administrative byrde for skatteyderne.
- 3) Der bør indføres et resultatbaseret overvågnings- og evalueringssystem.
- 4) Formidlingen og udnyttelsen af viden og bedste praksis i de nationale administrationer bør styrkes.
- 5) Mulighederne for yderligere forbedringer og udvikling af momsinformationsudvekslingssystemet (VIES) bør undersøges.
- 6) Der bør indføres et specifikt planlægnings-, overvågnings- og rapporteringssystem til tilrettelæggelse og opfølgning af arbejdsbesøg.
- 7) Der bør inddrages en større kreds af interessenter.
- 8) Det bør sikres, at der er passende ressourcer til forvaltning af programmet.

Kommissionen støtter generelt anbefalingerne. Som opfølgning på projektet vil Kommissionen udarbejde en handlingsplan, der dækker samtlige anbefalinger i evalueringsrapporten og klarlægger, i hvor høj grad de kan anvendes ved planlægningen af aktiviteter i den resterende periode af programmet.

For eksempel omfatter det nuværende Fiscalis 2013-program allerede aktiviteter, der bidrager til at mindske den administrative byrde. Desuden vil forslaget til det næste program følge konsulenternes anbefaling om, at det bør være et af programmets særlige mål at reducere den administrative byrde.

Også konsulenternes forslag om at indføre et overvågnings- og evalueringssystem vil blive taget op i forbindelse med gennemførelsen af det nuværende program. Anbefalingen om at inddrage en større kreds af interessenter er på linje med Kommissionens egen analyse af dette spørgsmål.