



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 5.9.2011
COM(2011) 538 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

Tussentijdse evaluatie van het Fiscalis-2013-programma

1. ACHTERGROND

Toen de materiële en fiscale controles op goederen die de binnengrenzen van de EU overschrijden werden afgeschaft, werd duidelijk dat bepaalde inconsistenties tussen de fiscale systemen van de EU-lidstaten dreigden te resulteren in (1) concurrentievervalsing, (2) verschuiving van handelsstromen of (3) erosie van de financiële middelen van de EU (meer fraude en belastingontduiking). Daardoor werd het noodzakelijk op alle niveaus intensieve samenwerking tussen de diensten voor indirecte belastingen te stimuleren teneinde de werking van de belastingssystemen in de EU te verbeteren. Dit vormde de directe aanleiding voor de meerjarige communautaire actieprogramma's op het gebied van fiscaliteit: Mattheus-Tax (ingesteld in 1993), Fiscalis (1998-2002), Fiscalis 2003-2007 en Fiscalis 2013.

Fiscalis-2013 is het jongste in deze reeks communautaire programma's die de correcte functionering van de belastingssystemen in het kader van de interne markt helpen garanderen door versterkte samenwerking tussen de deelnemende landen en hun administraties en ambtenaren. Het programma faciliteert samenwerkingsactiviteiten en -processen alsook de verspreiding van knowhow en goede praktijken onder de nationale belastingdiensten van de lidstaten en huidige en toekomstige kandidaat-lidstaten. Daarbij wordt vooral gebruik gemaakt van gezamenlijke acties zoals seminars en workshops, multilaterale controles, projectgroepen, werkbezoeken en opleidingsinstrumenten. Voorts wordt in Fiscalis-2013, dat de periode 2007-2013 bestrijkt, nog steeds veel nadruk gelegd op IT-ondersteunde informatie-uitwisselingssystemen als basis voor de samenwerking tussen de lidstaten. Ongeveer 70% van het budget is aan deze systemen besteed. De overige 30% is geïnvesteerd in opleidings- en samenwerkingsactiviteiten voor nationale belastingambtenaren.

Krachtens artikel 19, lid 1, van de Fiscalis-2013-beschikking¹ vindt een tussentijdse evaluatie van het programma door de Commissie plaats op basis van gegevens van de lidstaten. Om een consistente methodiek en een coherente aanpak te garanderen, werd deze evaluatie toevertrouwd aan een externe consultant ("Ramboll Management") die over specifieke ervaring met dit soort beoordelingen beschikt. De diensten van de Commissie en de deelnemende landen hebben sedertdien de werkzaamheden van de consultant begeleid en ondersteund via een stuurgroep die in de loop van het project meermaals bijeen is gekomen.

Met dit verslag, dat door haar is aangenomen, komt de Commissie haar verplichting na om de resultaten van de tussentijdse evaluatie mee te delen aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Het definitieve evaluatieverslag van de externe consultant kan worden gedownload vanaf de Europa-website van DG TAXUD.

2. DOEL VAN DE EVALUATIE

Bij de tussentijdse evaluatie is gepeild naar het effect van de activiteiten die tussen 2008 en maart 2011 in het kader van het programma hebben plaatsgevonden. Ook is gekeken naar werkzaamheden die in het kader van eerdere programma's hebben plaatsgevonden, teneinde te zorgen voor een langetermijnperspectief dat rekening houdt met de ontwikkeling van zowel Fiscalis als de fiscale samenwerking in de EU in het algemeen.

¹ Beschikking nr. 1482/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007.

Bij de evaluatie is onderzocht welke vooruitgang tot dusver reeds is geboekt, in welke mate de doelstellingen van het programma zijn gerealiseerd (doeltreffendheid) en of de daarmee gemoeide kosten redelijk zijn (rendement). Voorts is onderzocht of de doelstellingen voorzien in reële behoeften op het gebied van fiscale samenwerking (relevantie) en in welke mate het programma een EU-meerwaarde heeft, m.a.w. of de doelstellingen van het programma beter middels een communautair programma dan door de afzonderlijke lidstaten kunnen worden bereikt.

Doel van de tussentijdse evaluatie is te beoordelen of de voortzetting van het programma wenselijk is en of voor de resterende jaren aanpassingen van de geplande activiteiten noodzakelijk zijn. De resultaten van de evaluatie zullen ook worden meegenomen bij de lopende effectbeoordeling van het toekomstige Fiscalis-2020-programma². De conclusies van deze mededeling laten eventuele toekomstige besluiten van de Commissie ter zake evenwel onverlet.

3. METHODIEK

De externe consultant heeft een gedetailleerde methodiek uitgewerkt en daarbij nauwgezet de normen en richtsnoeren van de Commissie voor het opstellen van beoordelingen gevolgd. De consultant heeft in zijn beoordeling gebruik gemaakt van de bevindingen die zijn verkregen met behulp van diverse gegevensvergaringsstechnieken (interviews, enquêtes, instrumenten voor het verkrijgen van kwantitatieve gegevens, enz.). De gegevens zijn getoetst aan een uitgebreide reeks evaluatie- en beoordelingscriteria, mede opgesteld door een uit functionarissen van de Commissie en vertegenwoordigers van de nationale belastingdiensten bestaande stuurgroep. Om de geldigheid van de conclusies te waarborgen, hebben ook vergaderingen met de stuurgroep plaatsgevonden waarop de bevindingen van de externe consultant zijn besproken en van commentaar zijn voorzien. In het algemeen mag worden gesteld dat de hoge respons op de enquêtes bij belastingsambtenaren in de lidstaten en de actieve medewerking van de nationale Fiscalis-coördinatoren de kwaliteit van de evaluatie ten goede zijn gekomen.

4. BEOORDELING

Het definitieve evaluatierapport van de externe consultant bevat een grondige en gedetailleerde analyse van het Fiscalis-programma, inclusief een omvattend overzicht van alle sedert 2008 uitgevoerde acties en activiteiten.

Bevindingen

De evaluatie toont aan dat het programma zeer kostenefficiënt en doeltreffend functioneert en dat er duidelijk sprake is van een EU-meerwaarde. De respondenten van de enquêtes hebben hun tevredenheid over het programma uitgedrukt. Ook blijken de door Fiscalis-2013 gefinancierde acties nog steeds te voorzien in behoeften van de belanghebbenden, zowel in de Commissie als in de nationale belastingdiensten.

² Mededeling van de Commissie. *A Budget for Europe 2020 - Part II - Policy Fiches*, COM(2011) 500/II van 29 juni 2011.

De externe consultant heeft de manier waarop het programma wordt beheerd, bijzonder positief beoordeeld. In het rapport wordt uitdrukkelijk gewezen op de maatregelen die zijn genomen om de kostenefficiëntie te verhogen. In dit verband wordt weliswaar gesteld dat verdere verbeteringen van de monitoring en rapportage van activiteiten mogelijk zijn, maar ook dat de beperktheid van de personele middelen die zowel de Europese Commissie als de belastingdiensten van de deelnemende landen voor het beheer van het programma beschikbaar kunnen stellen, een hinderpaal kan vormen om dat doel te bereiken.

De Commissie verheugt zich over de uiterst positieve beoordeling door alle betrokken belanghebbenden en over de conclusie van de externe consultant dat het Fiscalis-programma een aanzienlijke EU-meerwaarde heeft. Zij besluit uit een en ander dat een voortzetting van het programma wenselijk is.

Aanbevelingen voor de rest van de programmeringsperiode

De aanbevelingen voor verdere verbeteringen zijn gebaseerd op een deugdelijke methodiek, uitvoerig onderzoek en dito analyse van enquêtegegevens en directe interviews met alle belanghebbenden. De gedetailleerde aanbevelingen zijn opgenomen in de evaluatie. De belangrijkste suggesties die in de resterende jaren tot 2013 tot nog betere prestaties kunnen leiden, zijn de volgende:

- (1) Geef een grotere prioriteit aan samenwerking op het gebied van directe belastingen, met name met het oog op een doeltreffender en efficiënter bestrijding van fraude.
- (2) Maak van de verlichting van de administratieve lasten voor belastingbetalers in de toekomst een specifieke doelstelling van Fiscalis.
- (3) Zet een resultaatgericht monitoring- en evaluatiesysteem op.
- (4) Verbeter de verspreiding en toepassing van kennis en goede praktijken in de nationale administraties.
- (5) Onderzoek de mogelijkheden om het systeem voor de uitwisseling van BTW-informatie (VIES) verder uit te werken en te verbeteren.
- (6) Roep een specifiek planning-, monitoring- en rapportagesysteem in het leven voor de organisatie en follow-up van werkbezoeken.
- (7) Zorg voor een nog bredere participatie van belanghebbenden.
- (8) Zorg ervoor dat de beheerscapaciteit van het programma gelijke tred houdt met de omvang van de opdracht.

De Commissie is het in het algemeen met de aanbevelingen eens. Ten gevolge op het project zal de Commissie een actieplan opstellen dat ingaat op elk van de aanbevelingen in het evaluatierapport en verduidelijkt in welke mate daaraan uitvoering kan worden gegeven gedurende de rest van de looptijd van het programma.

Het lopende Fiscalis-2013-programma omvat bijvoorbeeld reeds activiteiten die bijdragen tot een verlichting van de administratieve lasten. Bovendien zal, overeenkomstig de aanbeveling van de consultant, de verlichting van de administratieve lasten als specifieke doelstelling in het voorstel voor het volgende programma worden opgenomen.

De door de externe consultant voorgestelde invoering van een monitoring- en evaluatiesysteem zal reeds bij de implementatie van het huidige programma worden meegenomen. De aanbeveling om een ruimere doelgroep van belanghebbenden bij het programma te betrekken, spoort met de eigen analyse van de Commissie.