



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 14.7.2004
KOM(2004) 505 v konečném znění

Svazek I

Zpráva Komise

Financování Evropské unie

Zpráva Komise

o provozování systému vlastních zdrojů

ÚVOD

Článek 9 současného rozhodnutí o vlastních zdrojích¹ vyzývá Komisi, aby

„do 1. ledna 2006 provedla souhrnnou revizi systému vlastních zdrojů, případně spolu s vhodnými návrhy, s ohledem na všechny rozhodné činitele, včetně důsledků rozšíření na financování rozpočtu, možnosti změny struktury vlastních zdrojů vytvořením nových autonomních vlastních zdrojů a možnosti změny opravy rozpočtových nevyvážeností poskytované Spojenému království a výhody poskytované Německu, Nizozemsku, Rakousku a Švédsku v souladu s čl. 5 odst. 1.“

V reakci na žádost Evropského parlamentu a ve shodě s Radou se Komise zavázala představit výše uvedenou revizi fungování systému financování do konce roku 2004.

Dne 10. února 2004 přijala Komise sdělení² o finančním výhledu pro období 2007 - 2013. Sdělení uvedlo dva hlavní prvky současného systému vlastních zdrojů, které si zasluhují bližší pozornost: zaprvé, nedostatečná transparentnost systému pro občany EU v kombinaci s omezenou finanční samostatností státních pokladen; zadruhé, nutnost reformovat stávající mechanismus opravy záporných rozpočtových nevyvážeností.

V souladu s těmito záměry poskytuje tato zpráva přehled současného systému a jeho hlavních úskalí, navrhuje všeobecný opravný mechanismus jako krátkodobou úpravu za účelem dořešení hlavního problému a předkládá dlouhodobější návrh struktury vlastních zdrojů, která by byla efektivní, transparentní a demokratická.

Podrobnější posouzení těchto otázek lze nalézt v pracovním dokumentu Komise přiloženém k této zprávě.

1. SOUČASNÝ SYSTÉM VLASTNÍCH ZDROJŮ

Současný systém vlastních zdrojů je výsledkem po sobě jdoucích úprav původního systému zavedeného v roce 1970. Systém lze rozdělit do následujících tří kategorií:

- (1) Tradiční vlastní zdroje (TVZ). To jsou hlavně cla vybíraná členskými státy jménem EU.
- (2) Zdroje založené na dani z přidané hodnoty (DPH). Zdroje z DPH se odvádějí podle statistického „referenčního“ harmonizovaného základu DPH členských států, který se vypočítává na bázi vnitrostátních příjmů z DPH.

Referenční základ DPH bývá navíc případně „omezen“ na 50 % hrubého národního důchodu (HND) každého členského státu, aby se omezil dopad mírně degresivního charakteru DPH. Tak se v praxi z vlastních zdrojů založených na DPH u států, jichž se týká omezovací pravidlo, stávají zdroje založené na HND.

¹ Rozhodnutí Rady (2000/597, ES, Euratom) o systému vlastních zdrojů Evropských společenství, Úř. věst. L 253, 7. 10. 2000, str. 42.

² KOM(2004) 101 v konečném znění ze dne 10. února 2004.

Sazba uplatnitelná na DPH nesmí přesáhnout 0,5 % základu.

- (3) Zdroj založený na HND. Jde o dodatečný zdroj používaný k vyrovnání rozpočtu. Stanovuje se jako jednotná sazba v poměru k HND každého členského státu. Pro tuto sazbu neexistuje žádné konkrétní omezení kromě stropu pro vlastní zdroje, který omezuje celkovou výši všech vlastních zdrojů na nejvýše 1,24 % HND EU.

Součástí systému vlastních zdrojů je také specifický mechanismus pro opravu rozpočtové nevyváženosti Spojeného království (viz část 3). Byl několikrát změněn, čímž se zvýšila jeho složitost a zhoršila jeho průhlednost.

O posledních změnách systému vlastních zdrojů rozhodla Evropská rada v Berlíně v roce 1999. Tyto změny dále posílily vývoj směrem ke klesajícímu podílu tradičních vlastních zdrojů a zdrojů založených na DPH a odpovídajícímu zvyšování poměrného podílu příspěvků založených na HNP³/HND.

Tabulka 1 - Složení vlastních zdrojů EU
(v procentech z celkových vlastních zdrojů; hotovostní základ)

VLASTNÍ ZDROJE V LETECH 1996 - 2005										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹	2003	2004 ²	2005 ³
TVZ	19,1 %	18,8 %	17,2 %	16,8 %	17,4 %	18,1 %	11,9 %	13,0 %	12,0 %	11,4 %
DPH	51,3 %	45,5 %	40,3 %	37,8 %	39,9 %	38,7 %	28,8 %	25,4 %	14,6 %	14,1 %
HNP/HND	29,6 %	35,7 %	42,5 %	45,4 %	42,7 %	43,2 %	59,3 %	61,6 %	73,4 %	74,5 %
Vlastní zdroje celkem (v miliardách €)	71,1	75,3	82,2	82,5	88,0	80,7	77,7	83,6	93,3	108,5

¹ Od roku 2002 bylo % TVZ, které si členské státy ponechávaly jako náhradu za náklady na výběr, zvýšeno z 10 % na 25 %. Tyto rozdíly představovaly v letech 2002 a 2003 přibližně 2,2 miliardy €.

² Předběžný návrh opravného rozpočtu 8/2004 (EU-25).

³ Předběžný návrh rozpočtu na rok 2005.

2. POSOUZENÍ FUNGOVÁNÍ SOUČASNÉHO SYSTÉMU VLASTNÍCH ZDROJŮ

2.1. Hodnotící kritéria

Systém vlastních zdrojů a jednotlivé vlastní zdroje lze posuzovat podle konkrétních kritérií. Je prakticky nemožné, aby jednotlivé vlastní zdroje splnily všechna případná hodnotící kritéria. Systém založený na kombinaci zdrojů různé povahy může však přiměřeně splnit hlavní relevantní kritéria.

³ Před rokem 2002 zdroj založený na HNP (hrubém národním produktu).

Za relevantní pro tuto zprávu považujeme následujících sedm hodnotících kritérií:

- *přehlednost a jednoduchost;*
- *finanční samostatnost;*
- *přispívání k účinnému rozdělování hospodářských prostředků;*
- *dostatečnost;*
- *administrativní hospodárnost;*
- *stabilita výnosů*
- *spravedlnost hrubých příspěvků.*

2.2. Posouzení

Současný systém funguje dobře, pokud jde o kritéria dostatečnosti a stability, ale jasně neplní kritérium přehlednosti a jednoduchosti a významně nepřispívá k efektivnějšímu rozdělování hospodářských prostředků v EU. Systém financování se stal časem velmi složitý, v důsledku čehož je i pro občana, který se o problematiku zajímá, obtížné pochopit, jak funguje. Finanční samostatnost je navíc čím dál tím omezenější. Ačkoliv financování rozpočtu zajišťují pravidla, která jsou závazná pro všechny členské státy, prakticky neexistuje přímé spojení s občany, neboli daňovými poplatníky. Místo toho spočívá financování rozpočtu v převodech ze státních pokladen. Co se týče zbývajících kritérií, ukázal současný systém financování různé nedostatky, jak je vysvětleno podrobněji v pracovním dokumentu Komise připojeném k této zprávě.

3. PŘEDCHÁZENÍ NADMĚRNÝM ZÁPORNÝM ROZPOČTOVÝM BILANCÍM

3.1. Otázka rozpočtových nevyvážeností

Evropská unie je solidární společenství, kde části rozpočtu EU slouží zřetelnému cíli solidarity, zatímco jiné financují dosažení konkrétních cílů prostřednictvím dohodnutých programů EU. Tak vznikají čisté rozpočtové příjmy a čisté rozpočtové příspěvky do rozpočtu EU, ačkoliv přínosy politik připadají Unii jako celku.

Čisté rozpočtové bilance měřené rozdílem mezi příspěvky do a příjmy z rozpočtu EU očividně plně nevysvětlují výhody plynoucí z členství v EU.

Nicméně velikost některých těchto nevyvážeností je předmětem politických diskusí. V roce 1984 Evropská rada na zasedání ve Fontainebleau zavedla stávající opravný mechanismus týkající se čistého příspěvku jednoho členského státu, Spojeného království. Tento mechanismus vrací Spojenému království 2/3 čistých příspěvků podle koncepce přidělených výdajů. Toto zavedení bylo založeno na všeobecné zásadě, že

„...každý členský stát, který nese rozpočtovou zátěž, která je v poměru k jeho relativní prosperitě nadměrná, může v příslušnou dobu využít opravy.“

Ačkoliv se rozhodlo pouze o opravě pro Velkou Británii, byla tak již ve Fontainebleau uznána zásada všeobecné opravy („každý členský stát“) s tím, že oprava musí být založena na rozsahu rozpočtové nevyváženosti („nadměrná“) a bohatství členského státu v porovnání s EU jako celkem („relativní prosperita“).

Za posledních 20 let se kontext, v němž funguje stávající opravný mechanismus pro Spojené království, významně změnil vlivem hospodářského rozvoje, rozšíření a změny struktury rozpočtu EU.

Níže uvedená tabulka ukazuje vývoj hrubého národního důchodu (HND) na obyvatele vyjádřený ve standardech kupní síly (PPS⁴) v letech 1984 až 2003 pro všechny členské státy, které byly v roce 2002 čistými přispěvateli do rozpočtu EU⁵.

HND čistých přispěvatelů na obyvatele (v PPS) (Průměr EU-15 = 100)		
	2003	1984
Spojené království	111,2	90,6
Dánsko	111,1	104,0
Rakousko	109,8	--
Nizozemí	106,6	95,0
Švédsko	104,6	--
Francie	104,2	104,0
Německo	98,6	109,6
Itálie	97,3	92,9

Vzhledem k výraznému posunu v postavení Spojeného království v porovnání s ostatními čistými přispěvateli a v uplatňování principu z Fontainebleau je třeba poskytování opravy výhradně Spojenému království přehodnotit. Proto by měl být stávající mechanismus převeden na všeobecný opravný mechanismus, který bude respektovat dvojí cíl

- předcházet nadměrným záporným rozpočtovým bilancím v kombinaci se snižováním rozdílů mezi čistými přispěvateli na srovnatelné úrovni prosperity;
- zajistit, aby náklady na financování mechanismu zůstaly na přiměřené úrovni.

3.2. Dopad stávajícího opravného mechanismu na čisté bilance členských států

Ve stávajícím mechanismu činí refundace Spojenému království 66 % čistého příspěvku. Mechanismus financují všechny členské státy podle svého příslušného podílu na HND s následujícími výjimkami:

⁴ PPS je umělá měna, která odráží rozdíly v národních cenových hladinách, jež směnné kurzy neberou v úvahu. Tato jednotka umožňuje smysluplné objemové srovnání hospodářských ukazatelů v jednotlivých zemích.

⁵ Čisté bilance předkládané v tomto dokumentu se jako bilance používané pro opravu pro Spojené království počítají včetně administrativních výdajů. Z tohoto důvodu se mezi čistými přispěvateli neobjevuje Belgie a Lucembursko. Jelikož se oprava vyplácí o rok později, bude oprava za rok 2007 vyplacena v roce 2008.

- Spojené království se na financování vlastní úlevy nepodílí
- Podíl DE, NL, AT a SE je omezen na 25 % jejich běžného podílu

Zatímco čisté rozpočtové postavení Spojeného království se od zavedení opravy změnilo málo (-0,48 % HND v roce 1985 a -0,47 % v období 1996 až 2002), jeho konečné čisté postavení se v porovnání s ostatními členskými státy s podobnou, nebo dokonce nižší úrovní prosperity, jako je NL a DE (-0,47 %, respektive -0,44 %), významně zlepšilo.

Velmi významným faktorem při posuzování stávajícího opravného mechanismu je dopad rozšíření. S přistoupením nových čistých příjemců se čisté bilance všech starých členských států zhorší, jelikož novým členským státům bude přidělován rostoucí podíl výdajů. V důsledku současného mechanismu se však velmi významně zvýší objem opravy pro Spojené království. Zvýší se náklady pro další členské státy, včetně všech nových členských států. Pokud by současný opravný mechanismus zůstal v platnosti, oprava pro Spojené království by se podle odhadů Komise na základě návrhu Komise o finančním výhledu pro období 2007 - 2013 zvýšila o více než 50 %.

3.3. Navrhovaný všeobecný opravný mechanismus

Komise navrhuje zevšeobecnění opravného mechanismu, odvíjející se od stávající opravy, aby se systém přiblížil původnímu cíli vyhnout se nadměrným rozpočtovým zátěžím. Zavedením jakési „bezpečnostní sítě“ pro velké čisté přispěvatele, jejichž čistý příspěvek překročí určitou hranici, může také vytvořit konstruktivnější přístup, který zajistí rozpočtové prostředky na řešení politických problémů rozšířené Unie.

Budoucí oprava se má vypočítávat na základě čisté rozpočtové bilance každého členského státu v poměru k rozpočtu EU. Mechanismus by se měl spustit, jestliže čisté příspěvky překročí práh, vyjádřený jako procento HND každého členského státu, odrážející minimální přijatou míru neomezené finanční solidarity mezi členskými státy. Čistá rozpočtová postavení přesahující tento práh budou způsobilá k opravě (částečné zpětné úhradě), což poskytne pojistku proti nadměrným čistým příspěvkům. Naopak celkový objem oprav (objem zpětných úhrad) bude omezen nejvyšší částkou, což pojistí ty, kteří opravy nevyužívají, proti nadměrným nákladům na tento mechanismus. Jestliže součet všech oprav překročí celkový předem určený objem, sníží se podle toho sazba pro zpětné úhrady.

Jakýkoliv opravný mechanismus s sebou nese komplikace financování rozpočtu. Proto by základní návrh měl být poměrně jednoduchý a dostatečně transparentní. V této souvislosti by se současné parametry používané pro opravu pro Spojené království měly upravit jen tehdy, bude-li to nutné, a zjednodušit, kdekoliv to bude možné.

Nový mechanismus navrhovaný Komisí obsahuje následující prvky:

- stanovení prahu jako procenta HND;
- omezení celkového objemu oprav;

- zjednodušení financování oprav tím, že bude založeno na podílech HND, kdy se na financování celkové výše oprav budou podílet všechny členské státy v poměru ke své relativní prosperitě;
- zachování pojetí přidělených výdajů a sazby zpětných úhrad do nejvyššího objemu.

Podle tohoto návrhu by Spojené království bylo zdaleka největším příjemcem všeobecného opravného mechanismu. Podle návrhu Komise o příští finančních výhledech a o návrhu všeobecného opravného mechanismu by Spojené království v průměru pobíralo čistou náhradu přibližně dvakrát vyšší než Německo.

Tabulka 6. Odhadované čisté rozpočtové bilance (průměr v letech 2008 - 2013)			
	v % HND		
	VOM	Současné RVZ	Bez oprav
Spojené království	-0,51 %	-0,25 %	-0,62 %
Nizozemí	-0,48 %	-0,56 %	-0,55 %
Německo	-0,48 %	-0,54 %	-0,52 %
Švédsko	-0,45 %	-0,50 %	-0,47 %
Rakousko	-0,41 %	-0,38 %	-0,37 %
Itálie	-0,35 %	-0,41 %	-0,29 %
Francie	-0,33 %	-0,37 %	-0,27 %
Kypr ⁶	-0,33 %	-0,37 %	-0,28 %
Dánsko	-0,25 %	-0,31 %	-0,20 %
Finsko	-0,19 %	-0,25 %	-0,14 %
Španělsko	0,26 %	0,23 %	0,32 %
Irsko	0,51 %	0,47 %	0,56 %
Malta	1,10 %	1,06 %	1,16 %
Belgie ⁷	1,27 %	1,21 %	1,32 %
Slovinsko	1,34 %	1,31 %	1,40 %
Portugalsko	1,54 %	1,50 %	1,60 %
Řecko	2,20 %	2,16 %	2,25 %
Maďarsko	3,09 %	3,06 %	3,15 %
Česká republika	3,21 %	3,17 %	3,26 %
Slovensko	3,31 %	3,27 %	3,36 %
Estonsko	3,79 %	3,76 %	3,85 %
Polsko	3,80 %	3,76 %	3,85 %
Litva	4,44 %	4,41 %	4,50 %
Lotyšsko	4,45 %	4,40 %	4,51 %
Lucembursko ⁷	5,84 %	5,80 %	5,89 %

Výše uvedená tabulka ilustruje odhadované průměrné čisté rozpočtové bilance členských států vyplývající z navrhovaného všeobecného opravného mechanismu v období do roku 2013 a porovnává je s pokračováním současného mechanismu a se situací bez jakékoliv opravy.

⁶ Odhady založeny na oblastech kontrolovaných Kyperskou republikou.

⁷ Při vyloučení správních výdajů se mezi čistými přispěvateli objeví Belgie a Lucembursko.

Všeobecný opravný mechanismus sníží záporné čisté bilance, omezí rozdíly mezi čistými přispěvateli a na druhou stranu zmenší finanční zatížení těch, kteří mechanismus nevyužívají⁸.

Komise samostatně předkládá konkrétní návrh na úpravu stávajícího rozhodnutí o vlastních zdrojích s cílem zavést navrhovaný všeobecný opravný mechanismus.

4. STRUKTURA VLASTNÍCH ZDROJŮ

4.1. Nalezení optimální struktury vlastních zdrojů

Níže se zabýváme třemi základními alternativami financování rozpočtu EU. Ve všech třech případech by byly zachovány tradiční vlastní zdroje (TVZ), jelikož výběr dovozních cel tvoří nástroj obchodní politiky Unie, jehož výnos se „přirozeně“ připisuje Unii.

(1) *Zachování nezměněného současného systému financování*

Současný systém financování zajišťuje hladké financování rozpočtu EU. Ve stávající podobě však postrádá přímé spojení s občany. Úpravy provedené v minulosti, které měly vyhovět konkrétním zájmům, přispěly k neprůhlednosti systému. Rozpočtové důsledky politiky Unie jsou proto nadále pro veřejnost obtížně srozumitelné. V důsledku drtivé převahy zdrojů z HND mají členské státy, a zvláště čistí přispěvatelé, sklon posuzovat politiky a iniciativy EU výhradně podle národních přidělů a s malým ohledem na podstatu politik, což s sebou nese riziko zastření přidané hodnoty politik EU.

Kvůli neexistenci spojení s a viditelnosti pro občany EU a silícím pobídkám zaměřit se na úzkou rozpočtovou koncepci „spravedlivého vracení“ by se současný systém měl reformovat.

(2) *Systém financování založený čistě na HND*

Podle systému financování založeného výhradně na HND by Unie zcela závisela na „příspěvcích“ od členských států. Výhodou takového systému je, že by byl jednoduchý a snadno srozumitelný. „Příspěvky“ by úzce souvisely s relativní prosperitou daného členského státu. Ovšem financování rozpočtu z příspěvků členských států je možná vhodná pro mezinárodní organizaci jako OSN. Neodráží však postavení Evropské unie. Vyvolávalo by představu Unie, kde by občané byli zastupováni čistě nepřímo členskými státy. Postavení EU jako unie členských států a zároveň občanů, které je v současnosti zakotveno ve Smlouvě, by bylo v oblasti financování rozpočtu opominuto. To by výsledně podsouvalo možnost ustoupit od koncepce „vlastních“ zdrojů, která je základem financování EU již od prvního rozhodnutí o vlastních zdrojích z roku 1970. Tuto možnost Komise odmítá.

⁸ Více podrobností viz technická příloha.

(3) *Systém financování založený na vlastních fiskálních zdrojích*

Systém založený do velké míry na vlastních zdrojích založených na daních má potenciál zvýšit finanční samostatnost rozpočtu EU, protože vytvoří přímější finanční vztah mezi rozpočtem EU a občany EU. Posun k jednotlivcům a hospodářským subjektům jako přispěvatelům a odpovídající snížení příspěvků členských států na financování rozpočtu EU by přinesl větší viditelnost pro občany, a tedy větší politickou odpovědnost rozpočtového orgánu za výdajová rozhodnutí. Přispěl by také k přesunutí politické diskuse od úzkého zaměření na příspěvky členských států k jádru politik EU a k všeobecnému evropskému zájmu. A nakonec, lepší viditelnost by zvýšila důvěru ve finance EU, jejichž objem, ačkoli je nižší než 2,5 % celkových veřejných výdajů v EU, se často přeceňuje.

Avšak ani financování rozpočtu EU plně založené na daních se nejeví jako vhodné. Jelikož se nezpochybňuje a neměl by se zpochybňovat požadavek na vyrovnaný rozpočet podle čl. 268 smlouvy, zahrnovalo by převzetí současné role HND jako „zbytkového“ vyrovnávacího zdroje fiskálními zdroji buď i proměnnou daňovou sazbu podle požadavků rozpočtu, nebo by vyžadovalo na výdajové straně vyšší flexibilitu, než umožňuje rámec současného finančního výhledu. Časté změny daňové sazby by daňoví poplatníci v praxi nepřivítali (právní nejistota, technicky a administrativně těžkopádné postupy) a mohly by být v rozporu s vnitrostátním stanovováním daní. Vhodnější se jeví progresivní přístup spočívající v zachování omezených zdrojů z HND a zvýšení podílu zdrojů založených na daních.

Reforma struktury vlastních zdrojů by se tedy měla zaměřit na rozpočtově neutrální zavedení nového zdroje založeného na daních, který by představoval až polovinu rozpočtu.

5. SMĚREM K SYSTÉMU FINANCOVÁNÍ ZALOŽENÉMU NA PŘÍSPĚVCÍCH OD ČLENSKÝCH STÁTŮ A OBČANŮ

5.1. Zvyšování podílu vlastních zdrojů založených na daních

Reforma systému financování by se měla zabývat úskalími současného systému, tj. absencí přímého spojení s občany EU, závislostí na převodech ze státních pokladen a neopodstatněnou složitostí, a zároveň by měla co nejvíce přispět k efektivnímu rozdělení zdrojů. Ostatní kritéria jsou pro nové zdroje méně relevantní, pokud celkový systém umožňuje jejich plnění do přiměřené míry.

Z důvodů spravedlnosti mezi občany v různých členských státech vyžaduje zavedení nových fiskálních zdrojů dostatečnou předchozí harmonizaci daňového základu. Volba nejvhodnějších zdrojů založených na daních rozhodně závisí na skutečném stupni harmonizace daňového základu.

Silnými argumenty pro harmonizaci daňových základů a sazeb jsou existence regionální subjektivity⁹ nebo přítomnost přeshraničních externalit, které by mohly ospravedlnit i odvádění všech odpovídajících příjmů z daní nebo jejich části na úroveň EU. To by mohlo přispět k omezení neefektivního rozdělování hospodářských prostředků.

Zvyšování podílu vlastních zdrojů založených na daních v rozpočtu EU nevyžaduje žádné nové daně. Vyplývá z toho však rozhodnutí, zda se národní úroveň a úroveň EU mají dělit o výnos, nebo o daňové sazby. Podíl EU by mohl být uložen jako součást vnitrostátní sazby placené daňovými poplatníky. Celkový rozpočet EU, i tak omezený stropem pro vlastní zdroje na maximálně 1,24 % HND EU, by se nezvýšil, jelikož výnos ze zdrojů založených na daních by vykompenzovalo odpovídající snížení současných zdrojů založených na HND.

Následující části ilustrují tři hlavní možnosti zlepšení fungování systému financování EU. Všechny tři zachovávají jak současné zdroje založené na HND jako zbytkové vyrovnávací zdroje, tak i tradiční vlastní zdroje, ale předpokládají, že až polovinu rozpočtu bude financovat nový fiskální zdroj, který by také nahradil současnou statistickou DPH.

5.2. Možnost 1 - Systém vlastních zdrojů s fiskálními zdroji souvisejícími se spotřebou energie

Podle nové směrnice o zdanění energie¹⁰ podléhá většina energetických produktů zdanění ze strany Společenství. Ačkoliv přijatá směrnice o zdanění energie nebyla připravována pro účely zavedení nových vlastních zdrojů, vytváří pro ně nicméně vhodné podmínky prostřednictvím harmonizace daňových základů a stanovení minimálních sazeb.

Fiskální zdroj z energetických produktů by však nemusel být založen na všech produktech, jichž se směrnice týká. Dávka pro EU by se mohla omezit na daňový základ související s pohonnými hmotami používanými pro silniční dopravu (olovnatý a bezolovnatý benzín, nafta, LPG a zemní plyn používaný v dopravě). To by bylo poměrně jednoduché z administrativního hlediska, jelikož daňový základ je již na úrovni EU harmonizován a většina možností daňového rozlišení povoleného směrnici se vztahuje na ostatní energetické produkty. Na financování poloviny rozpočtu EU by postačovaly sazby pro EU nižší než polovina minimálních sazeb ve směrnici o zdanění energie. Hlavní rozhodnutí by se týkala sazeb, které se mají uplatňovat, a případných odchylek podle produktu a použití.

Dávka pro EU z leteckých pohonných hmot nebo souvisejících emisí by mohla být užitečná jako doplněk dávky z pohonných hmot pro silniční dopravu. Evropský systém letecké dopravy je vysoce integrovaný a letecké emise překračují národní hranice. Proto existují dobré argumenty pro zdanění těchto emisí na úrovni EU jako

⁹ Regionální subjektivita znamená situaci, kdy je obtížné určit přesný podíl daňového základu, který má být jednotlivému členskému státu přidělen, nebo kde existuje vysoká (potenciální) neshoda mezi zemí vybírající daň a zemí pobytu hospodářských subjektů nesoucích daňovou zátěž.

¹⁰ Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny (Úř. věst. L 283 z 31. 10. 2003).

způsob promítnutí vnějších socio-ekonomických nákladů na změnu klimatu a další ekologické dopady způsobené letectvím do ceny letecké dopravy. Letecké pohonné hmoty (kerosin) pro přeshraniční lety je však v současnosti osvobozeno od daní.

Z technického hlediska by zavedení fiskálního zdroje založeného na pohonných hmotách pro silniční dopravu bylo možné v poměrně krátkém časovém období (přibližně 3 - 6 let).

5.3. Možnost 2 - Systém vlastních zdrojů s fiskálním zdrojem založeným na DPH

Díky přímému spojení s každodenní spotřebou a oproti současnému zdroji ze „statistické“ DPH by uplatnění sazby EU na národní základy pro DPH vytvořilo přímé spojení mezi financováním rozpočtu EU a občanem a zvýšilo by povědomí o nákladech Unie.

Ryze fiskální zdroj založený na DPH by se zavedl prostřednictvím sazby EU jako součást vnitrostátní sazby DPH placené daňovými poplatníky. Sazba by se ukládala spolu s vnitrostátní sazbou ze stejného daňového základu. Občané by nemuseli nést další daňové zatížení, jelikož sazbu EU by kompenzovalo odpovídající snížení vnitrostátní sazby DPH. Například kdyby vnitrostátní sazba DPH byla 21 % a sazba EU 1 %, snížila by se vnitrostátní sazba na 20 %. Celková uplatňovaná sazba DPH by stále byla 21 %.

Pro účely viditelnosti by se DPH pro EU a vnitrostátní DPH měly na faktuře nebo příjmovém dokladu, který vystaví osoba podléhající dani svému zákazníkovi, objevovat jako oddělené daně.

Sazba EU ve výši 1 % by postačovala k pokrytí přibližně poloviny finančních potřeb rozpočtu EU.

Možné potíže s tímto návrhem plynou z neúplné harmonizace systémů DPH členských států související hlavně se zbožím s nulovou sazbou. Další případný problém může pramenit z různého podílu základu DPH na národním důchodu v jednotlivých členských státech (tzv. regresivnost DPH), což od roku 1988 nutí členské státy podíl DPH na vlastních zdrojích snižovat. Při pohledu ze strany spotřebitele by však sazba EU měla stejný dopad na srovnatelné spotřebitele v celé Unii¹¹.

Z technického hlediska by zavedení sazby EU pro DPH bylo možné v poměrně krátkém časovém období (do 6 let).

¹¹ Za předpokladu, že bude neutralizován dopad nulových sazeb (viz také příloha k této zprávě).

5.4. Možnost 3 - Systém vlastních zdrojů s fiskálním zdrojem založeným na příjmech právnických osob

Jako u ostatních dvou možností také fiskální zdroj EU založený na příjmu právnických osob by vyžadoval předchozí definici společného (konsolidovaného) daňového základu, který by platil pro společnosti. Tato harmonizace by přispěla k řádnému fungování vnitřního trhu a efektivnějšímu rozdělování hospodářských prostředků, které nyní zkreslují přeshraniční externality. Dnes představuje sama existence 25 oddělených vnitrostátních daňových soustav a rozmanitost daňových zákonů, zvyklostí a praktik překážku pro přeshraniční hospodářskou činnost. Pro společnosti působící v EU přes hranice představuje podstatné náklady na jejich dodržování a vede k mnoha mezerám v daňové soustavě.

Současná práce na komplexní reformě zdanění společností se zaměřuje na koncepci společného (konsolidovaného) daňového základu, se vši pravděpodobností pro podskupinu zúčastněných členských států, který odstraní daňové překážky na vnitřním trhu. Tato práce nepředpokládá žádný dopad na daňové sazby, ani není koncipovaná jako metoda získávání příjmů pro rozpočet EU.

Možnost daně z příjmu právnických osob by znamenala stanovení minimální daňové sazby pro harmonizovaný daňový základ.

Výnos z daní z příjmu právnických osob je významný; celkový výnos v EU v současnosti představuje v průměru 2,6 % z celkového HND EU. Pro potřeby rozpočtu EU by tedy stačilo postoupit EU méně než čtvrtinu těchto příjmů.

Vzhledem k současnému stavu věci by zavedení této alternativy trvalo nejdéle, jak z politického, tak i administrativního hlediska.

6. SHRUTÍ A ZÁVĚRY

Zavedení nového vlastního zdroje založeného na daních, který by nahradil současný zdroj založený na statistické DPH a financoval by významnou část rozpočtu EU, by umožnilo překonat hlavní úskalí současného systému, tj. absenci přímého spojení s občany EU, převažující závislost na převodech ze státních pokladen a neopodstatněnou složitost. Mohlo by také přispět k lepšímu rozdělování hospodářských prostředků v EU. I když zdroj založený na HND bude tvořit menší podíl z celkových vlastních zdrojů než v rámci současného systému, měl by nadále hrát důležitou roli a zajišťovat, aby systém přiměřeně plnil všechna relevantní kritéria.

Komise navrhuje jako možné budoucí fiskální vlastní zdroje tři hlavní možnosti: zdroj založený na 1. spotřebě energie, 2. vnitrostátních základech pro DPH a 3. příjmu právnických osob.

Zdroj založený na spotřebě energie a koncipovaný jako dávka EU z pohonných hmot pro silniční dopravu by byl dostatečným a stabilním zdrojem pro rozpočet EU a vytvořil by přímé spojení s občany. Daňový základ je již na úrovni EU harmonizován. Mohla by jej doplňovat dávka EU z leteckých pohonných hmot nebo

souvisejících emisí, čímž by skončilo současné osvobození od daně pro tryskové pohonné hmoty a stanovila by se tak cena ekologických nákladů letecké dopravy.

Harmonizace daňového základu v oblasti DPH je v celkem pokročilém stadiu a je to dostatečný a stabilní zdroj příjmů. Díky fiskálnímu zdroji z DPH by financování EU bylo velmi dobře viditelné pro občany EU. Bylo by také evoluční povahy, neboť by zahrnovalo jen reformu stávajících ustanovení, a nikoliv zavedení úplně nového zdroje. Z administrativního hlediska by jeho zavedení nepředstavovalo žádné nepřekonatelné potíže.

Vzhledem ke spojení se společnou politikou EU a přítomnosti přeshraničních externalit by vhodným finančním zdrojem pro rozpočet EU byly také zisky z harmonizovaného základu daně pro společnosti.

Evropská unie je unií členských států a občanů. Kterákoli z výše uvedených tří variant fiskálního vlastního zdroje by toto pojetí převedla i do oblasti financování rozpočtu EU. Posílení přímého spojení mezi občany a rozpočtem by také pomohlo zaměřit diskuse o výdajích na podstatu, a ne jen na „čisté postavení“ rozpočtů členských států.

O jakémkoliv zavedení zdroje do rozpočtu EU musí samozřejmě nejen jednomyslně rozhodnout Rada, ale musí je také ratifikovat parlamenty všech členských států.

Zavedení zdrojů založených na spotřebě energie nebo na DPH by bylo proveditelné ve střednědobém horizontu, kdežto fiskální zdroj založený na příjmu právnických osob je nutno chápat jako mnohem dlouhodobější možnost. Nyní je zapotřebí politická snaha připravit podmínky pro reformu struktury stávajících vlastních zdrojů. V této souvislosti Komise vyzývá Radu:

- aby prodiskutovala možnosti navrhané v této zprávě;
- aby vzala v úvahu záměr Komise připravit na základě návrhu Komise plán s cílem nahradit stávající zdroj založený na DPH ryze daňovým vlastním zdrojem do roku 2014.

Za účelem krátkodobého řešení problému nadměrných rozpočtových nevyvážeností, které má fungovat od začátku příštího finančního výhledu, Komise navrhuje

- zavést všeobecný opravný mechanismus, který napravití nadměrné rozpočtové nevyváženosti podle navrhaného rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů a doprovodných navrhaných prováděcích opatření.