



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.2.2012 r.
SWD(2012) 2 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie statutu fundacji europejskiej (FE)

{COM(2012) 35 final}
{SWD(2012) 1 final}

Niniejszy dokument jest dokumentem roboczym służb Komisji przeznaczonym do celów informacyjnych. Nie przedstawia on oficjalnego stanowiska Komisji w przedmiotowej kwestii ani nie uprzedza takiego stanowiska.

1. OPIS PROBLEMU

Fundacje pożytku publicznego, na których szczególnie skoncentrowano się w niniejszej ocenie skutków, odgrywają znaczącą rolę w UE i w jej gospodarce. Dzięki swojej działalności w kluczowych obszarach, jak np. edukacja i badania naukowe, usługi społeczne i zdrowotne, sztuka i kultura oraz ochrona środowiska, wnoszą one znaczący wkład w osiąganie szeregu celów UE. W UE działa w przybliżeniu 110 000 fundacji pożytku publicznego. Według ostrożnych szacunków ich aktywa wynoszą około 350 mld euro, a ich wydatki 83 mld euro¹. Fundacje zawsze odgrywały ważną rolę w podejmowaniu działań zmierzających do realizacji celów pożytku publicznego, lecz ich rola zyskała jeszcze większą wagę w okresie po niedawnym kryzysie gospodarczym i finansowym ze względu na rosnące oczekiwania obywateli. Wsparcie realizacji celów pożytku publicznego przez sektor prywatny nie jest jednak w pełni wykorzystywane na obszarze całej Unii.

Jedną z przyczyn wydaje się to, że fundacje nie mogą efektywnie przekazywać środków finansowych w trybie transgranicznym w ramach UE. Fundacje, które decydują się na działalność transgraniczną, muszą przeznaczyć część zebranych przez siebie zasobów na doradztwo prawne lub spełnienie wymogów prawno-administracyjnych określonych w krajowym ustawodawstwie różnych państw. Oznacza to, że na działalność związaną z celami pożytku publicznego dostępne są mniejsze środki. Zostało to potwierdzone w trakcie konsultacji społecznych przeprowadzonych przez Komisję w 2009 r.², w trakcie których respondenci podkreślali, że część środków finansowych fundacji działających za granicą jest wykorzystywana na pokrywanie kosztów działalności zamiast na cele pożytku publicznego.

Ponadto wymogi prawno-administracyjne wywierają silny efekt zniechęcający wśród fundacji inicjujących lub rozwijających działalność transgraniczną, czego skutkiem jest zawężenie zakresu ich działalności w stosunku do tego, czego można byłoby oczekiwać na podstawie ich potencjału i ambicji w zakresie ekspansji.

Mówiąc konkretniej, fundacje często borykają się z brakiem pewności, czy w innych państwach członkowskich zostaną uznane za fundacje pożytku publicznego (co prowadzi również do braku pewności co do tego, jak ich działalność będzie traktowana pod względem podatkowym); fundacje muszą ponosić zbędne koszty w związku z przekazywaniem środków finansowych za granicę ze względu na bariery wynikające z przepisów prawa cywilnego i podatkowego; otrzymywane przez nie darowizny transgraniczne są często ograniczone ze względu na brak zaufania darczyńców, brak znajomości zagranicznych fundacji oraz brak pewności po stronie darczyńców, czy będą uprawnieni do uzyskania korzyści podatkowych w związku z przekazaniem darowizn na rzecz podmiotów zagranicznych.

¹ Dane pochodzą ze studium wykonalności z 2008 r. Podane wyżej dane liczbowe mają na celu zarysowanie ogólnego obrazu sektora fundacji, bez dokładnego przedstawiania sytuacji, tak więc należy traktować je jako dane orientacyjne ze względu na trudności z uzyskaniem danych na temat fundacji europejskich. Zob.

² http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy_en.pdf.
Zob. http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/foundation/summary_report_en.pdf.

2. ANALIZA POD KĄTEM ZASADY POMOCNICZOŚCI

Potrzebne jest działanie na szczeblu UE, aby wyeliminować istniejące bariery i ograniczenia dla transgranicznej działalności prowadzonej przez fundacje w Unii. Obecna sytuacja wskazuje, że problem nie został właściwie rozwiązany na szczeblu krajowym oraz że jego transgraniczny charakter wymaga przyjęcia wspólnego rozwiązania celem wzmocnienia mobilności fundacji. Cele proponowanego działania mogą zostać w lepszym stopniu osiągnięte na szczeblu UE, co zapewni istnienie jasnych i spójnych zasad w całej UE. Preferowany wariant polegający na przyjęciu statutu fundacji europejskiej z automatycznym stosowaniem niedyskryminującego traktowania fundacji europejskich (FE) pod względem podatkowym to narzędzie o charakterze fakultatywnym, które nie zastąpi prawodawstwa krajowego. Wariant ten nie wykracza poza to, co jest konieczne do zadowalającego osiągnięcia tych celów, a tym samym jest zgodny z zasadą proporcjonalności.

3. CELE

Głównym celem jest umożliwienie fundacjom efektywniejszego przekazywania prywatnych środków finansowych na cele pożytku publicznego w trybie transgranicznym w ramach UE, co powinno – na przykład dzięki niższym kosztom ponoszonym przez fundacje – zwiększyć kwoty finansowania dostępnego na działalność związaną z celami pożytku publicznego, a to z kolei przyniesie korzyści dla obywateli Unii Europejskiej oraz dla gospodarki UE. Cel ten przekłada się na kilka celów szczegółowych, w tym zmniejszenie kosztów i niepewności dla fundacji oraz zwiększenie darowizn transgranicznych.

4. WARIANTY POLITYKI

W ramach oceny skutków rozważane są następujące warianty: (1) scenariusz odniesienia; (2) kampania informacyjna i dobrowolna karta jakości; (3) statut fundacji europejskiej (z uwzględnieniem lub bez uwzględniania zagadnień podatkowych); oraz (4) ograniczona harmonizacja przepisów o fundacjach. Warianty cząstkowe w przypadku statutu zostały szczegółowo przeanalizowane w załączniku.

Scenariusz odniesienia uwzględnia bieżące inicjatywy, które nadal miałyby wpływ na działalność transgraniczną fundacji: między innymi postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i prace w obszarze podatków, zapewnianie kompletności wdrożenia dyrektywy usługowej, inicjatywy o charakterze nieustawodawczym w obszarze badań naukowych, a także wspierania darowizn transgranicznych.

Kampania informacyjna to wariant polegający na poszerzaniu wiedzy fundacji na temat ich praw i obowiązków wynikających z przepisów krajowych w przypadku prowadzenia działalności o charakterze transgranicznym. Kampanię można byłoby przeprowadzić za pośrednictwem ogólnoeuropejskiej strony internetowej lub specjalnych publikacji; mogłaby ona być prowadzona i finansowana przez Komisję, przez sektor fundacji lub przez ten ostatni przy wsparciu Komisji. Ponadto można byłoby zachęcać fundacje do dobrowolnego podpisania *karty jakości* dla zapewnienia jakości i wiarygodności ich działań. Karta taka, opracowana przez sektor fundacji przy wsparciu Komisji, ustanawiałaby zbiór wspólnych zasad i kryteriów, które należałoby spełnić (np. w zakresie sprawozdawczości, przejrzystości i ujawniania informacji). Przestrzeganie karty mogłoby podlegać niezależnej, obiektywnej weryfikacji przez stronę trzecią. Ponadto sektor można byłoby zachęcać do rozszerzenia

zakresu karty w drodze uzgodnienia wspólnej definicji fundacji pożytku publicznego. Dla zwiększenia świadomości społecznej dotyczącej istnienia karty oraz dla poprawy widoczności fundacji spełniających warunki określone w karcie fundacje takie mogłyby otrzymywać „europejski znak jakości”.

Statut fundacji europejskiej bez uwzględniania zagadnień podatkowych stanowiłby alternatywną formę prawną dla fundacji; nie wymagałby on żadnych zmian w zakresie form fundacji istniejących w poszczególnych krajach, a jego stosowanie miałoby charakter dobrowolny. Statut określałby główne wymogi dla fundacji europejskiej, która posiadałaby osobowość prawną w całej UE.

Dla zapewnienia swojej wiarygodności i odpowiedzialności FE musiałyby posiadać aktywa założycielskie równoważne kwocie przynajmniej 25 000 euro. Jej aktywa byłyby przeznaczone na cel pożytku publicznego, zgodnie z definicją zawartą w statucie i mającą postać wyczerpującego wykazu celów powszechnie przyjętych w większości państw członkowskich. Każda fundacja pragnąca wykorzystać statut musiałyby udowodnić transgraniczny wymiar swoich działań w kategoriach prowadzonej działalności lub zamiaru prowadzenia działalności przynajmniej w dwóch państwach członkowskich. FE miałyby swobodę realizowania swoich celów w dowolny sposób zgodny z prawem i dopuszczony w jej statucie, spójny z realizowanym przez nią celem pożytku publicznego oraz zgodny z rozporządzeniem w sprawie statutu. FE posiadałaby możliwość prowadzenia działalności na terytorium dowolnego państwa członkowskiego oraz poza Unią. FE miałyby swobodę prowadzenia działalności gospodarczej pod warunkiem, że wszystkie zyski byłyby spożytkowane wyłącznie na realizację jej celów pożytku publicznego. Działalność gospodarcza niezwiązana z celem pożytku publicznego FE byłaby dozwolona do określonego progu, zdefiniowanego w statucie. Aby zapewnić wysokie standardy przejrzystości i odpowiedzialności, roczne sprawozdania finansowe FE musiałyby podlegać badaniu przez biegłego rewidenta i być ujawniane opinii publicznej. I wreszcie, nadzór nad działalnością FE prowadziłyby wyznaczone krajowe organy nadzorcze, dla których statut przewidywałby proporcjonalne, lecz silne uprawnienia.

Zgodnie z wariantem polegającym na przyjęciu *statutu fundacji europejskiej uwzględniającego zagadnienia podatkowe*, fundacje europejskie automatycznie otrzymywałyby również te same korzyści podatkowe, do których uprawnione są krajowe fundacje pożytku publicznego, bez konieczności sprawdzania, czy fundacje europejskie są „porównywalne” do fundacji krajowych. To samo rozwiązanie miałoby zastosowanie do darczyńców i beneficjentów fundacji europejskiej.

Ograniczona harmonizacja przepisów o fundacjach oznaczałaby zharmonizowanie wymogów, które fundacje muszą spełnić dla dokonania rejestracji i prowadzenia działalności za granicą, tzn. akceptowalny cel działalności fundacji pożytku publicznego, posiadanie minimalnej kwoty aktywów, wymogi rejestracyjne oraz niektóre aspekty zarządzania wewnętrznego. Państwa członkowskie musiałyby zezwolić fundacjom spełniającym zharmonizowane kryteria na prowadzenie działalności na ich terytorium bez nakładania dodatkowych wymogów. Rozważano także warianty polegające na ściślejszej harmonizacji przepisów krajowych dotyczących fundacji oraz na harmonizacji sposobów traktowania fundacji i ich darczyńców pod względem podatkowym.

5. OCENA SKUTKÓW I PORÓWNANIE WARIANTÓW

Oczekuje się, że rozważane warianty polityki będą miały następujące skutki:

Scenariusz odniesienia miałby pozytywne, ale ograniczone skutki w przypadku fundacji i darowizn transgranicznych w tym sensie, że dzięki prowadzonym obecnie postępowaniom w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zniesiona zostałaby dyskryminacja podatkowa zagranicznych fundacji pożytku publicznego i ich darczyńców. Postępowania w tych sprawach mogą jednak nie prowadzić do szybkiego rozwiązania problemu dyskryminacji. Ponadto zwykłe stosowanie zasady niedyskryminacji w niedostatecznym stopniu ułatwiałoby działalność fundacji i zachęcało do przekazywania darowizn transgranicznych, ponieważ nadal istniałaby niepewność, czy zagraniczna fundacja pożytku publicznego zostanie uznana przez organy podatkowe za porównywalną do fundacji krajowej. Wdrożenie dyrektywy usługowej ma wprowadzić pozytywne skutki w sensie zmniejszania przeszkód i kosztów związanych z założeniem fundacji oraz prowadzeniem działalności gospodarczej, a także świadczeniem usług transgranicznych, lecz nie przyniesie zmian w przypadku fundacji prowadzących działalność, która nie ma charakteru działalności gospodarczej (np. fundacje przyznające dotacje). Tym samym niepewność dotycząca statusu zagranicznej fundacji jako podmiotu pożytku publicznego bynajmniej nie zmniejszyłaby się. Z tych powodów wariant ten nie zapewni osiągnięcia wybranych celów polityki.

Skuteczność *kampanii informacyjnej i dobrowolnej karty jakości* będzie marginalna. Kampania informacyjna ułatwiłaby w pewnym stopniu darowizny transgraniczne i działalność fundacji dzięki zapewnieniu większego zasobu informacji na temat zasad i procedur obowiązujących w państwach członkowskich. Wymagałaby ona jednak znacznego wysiłku w zakresie zbierania informacji, a tym samym spowodowałaby koszty, a przy tym nie zastąpiłaby ukierunkowanego doradztwa prawnego. Karta jakości, obejmująca dobrowolne wspólne zasady dla całej UE, a także przyznawanie europejskiego znaku jakości, mogłaby zwiększyć skłonność darczyńców do przekazywania darowizn na rzecz fundacji, które podpisały kartę, a także zwiększyłaby zaufanie władz krajowych do tych fundacji. Jako instrument „miękkiego prawa” miałaby ona jednak ograniczony wpływ, gdyż nie wyeliminowałaby krajowych barier w zakresie przepisów prawa cywilnego i podatkowego, a władze krajowe miałyby swobodę decydowania o uznawaniu lub nieuznawaniu europejskiego znaku jakości.

Omówione dwa warianty nie skutkowałyby dodatkowymi obciążeniami administracyjnymi dla władz krajowych i mogłyby zyskać wysoką akceptowalność polityczną. Ponieważ z punktu widzenia fundacji bariery i koszty pozostałyby w znacznym stopniu takie same, fundacje być może nie wykazywałyby chęci rozwijania wielu nowych projektów transgranicznych, a tym samym chęci przyjmowania nowych pracowników czy wolontariuszy. To z kolei mogłoby pozbawić zarówno bezpośrednich beneficjentów, jak i wszystkich obywateli Unii Europejskiej niektórych korzyści w kategoriach społecznych, środowiska naturalnego lub gospodarki.

Statut fundacji europejskiej bez uwzględniania zagadnień podatkowych oferowałby bardziej jednolite warunki w zakresie uznawania fundacji za organizację pożytku publicznego, tym samym zmniejszając niepewność prawa w państwach członkowskich. Wariant ten prowadziłby także do zmniejszenia kosztów ponoszonych obecnie w związku z przeszkodami tworzonymi przez krajowe przepisy prawa cywilnego. Europejski znak jakości w znaczącym stopniu zachęcałby do przekazywania darowizn transgranicznych, a „europejskość” statutu mogłaby także sprzyjać podejmowaniu przez fundacje większej liczby działań w obszarach

dotyczących całej Unii, jak np. badania naukowe czy środowisko naturalne. Ten wariant polityki nie rozwiązałby jednak problemu traktowania zagranicznych fundacji i darczyńców pod względem podatkowym i związanych z tym kosztów, a w szczególności problemu niepewności co do możliwości uznania danej fundacji za fundację pożytku publicznego do celów podatkowych za granicą. Mógłby on mieć pewien pośredni pozytywny wpływ, gdyby organy podatkowe były mniej rygorystyczne przy prowadzeniu „testu porównywalności” ze względu na większe zaufanie do europejskiej formy prawnej.

Statut fundacji europejskiej z automatycznym stosowaniem niedyskryminującego traktowania pod względem podatkowym wydaje się najwłaściwszym wariantem polityki, gdyż umożliwiłby osiągnięcie wszystkich celów, eliminując w dużym stopniu zarówno bariery związane z przepisami prawa cywilnego i podatkowego, jak i koszty. Zapewniłby on takie same korzyści jak te, o których była mowa wyżej, w przypadku statutu bez uwzględniania zagadnień podatkowych. Ponadto, wprowadzając niedyskryminujące traktowanie pod względem podatkowym bez „testu porównywalności”, wariant ten pozwoliłby na jeszcze większe zmniejszenie kosztów zapewniania zgodności z przepisami oraz kosztów doradztwa prawnego, a ponadto jeszcze bardziej ograniczyłby niepewność prawa, w szczególności niepewność co do możliwości uznania danej fundacji za fundację pożytku publicznego do celów podatkowych w różnych państwach członkowskich.

Ogólnie rzecz biorąc, można oczekiwać, że statut uwzględniający zagadnienia podatkowe pozwoliłby obniżyć większość kosztów doradztwa prawnego, które obecnie (w przypadku prawa cywilnego i podatkowego) szacuje się na 90 mln do 102 mln euro rocznie. Ponieważ w porównaniu z pozostałymi wariantami ten wariant powinien zapewnić najlepsze warunki, umożliwiając fundacjom rozwijanie działalności transgranicznej w obszarach ważnych dla społeczeństwa (np. badania naukowe i edukacja, usługi społeczne i zdrowotne, sztuka, kultura oraz środowisko naturalne), a także powinien stworzyć najlepsze zachęty do przekazywania darowizn, jego skutki dla bezpośrednich beneficjentów oraz obywateli UE pod względem korzyści społecznych, gospodarczych lub dotyczących środowiska naturalnego powinny być również korzystniejsze niż w przypadku pozostałych wariantów polityki.

Skutki wariantu uwzględniającego statut zależałyby od liczby fundacji decydujących się na wykorzystanie go oraz od liczby przekazanych w związku z tym darowizn. O ile zasady regulujące FE byłyby precyzyjne i jednolite, można założyć, że fundacje pragnące poszerzyć swoją dotychczasową działalność w UE (między 25 000 a 30 000³) mogą być zainteresowane wykorzystaniem w tym celu tej formy prawnej. Ponadto statutem mogą być również zainteresowane fundacje działające obecnie wyłącznie na jednym rynku krajowym lub fundacje, których utworzenie jest dopiero planowane. Jeżeli chodzi o skutki dla darowizn transgranicznych, dane dotyczące wysokości środków przekazywanych za pośrednictwem mechanizmu „Transnational Giving Europe”, która w 2010 r. wzrosła o 25 % i przekroczyła 4,2 mln euro, wskazują, że istnieje coraz większy potencjał dla darowizn transgranicznych, który mógłby zostać uruchomiony dzięki statutowi.

Państwa członkowskie musiałyby dostosować swoje systemy krajowe i przeszkolić pracowników odpowiednich krajowych organów rejestrujących, nadzorczych i podatkowych w zakresie obsługi nowej formy prawnej, czyli FE, lecz fakt ten nie powinien prowadzić do zwiększenia obciążeń administracyjnych. Większość państw już obecnie posiada organ rejestrujący fundacje, a ponadto we wszystkich państwach członkowskich istnieje państwowy

³ Dane ze studium wykonalności.

organ nadzorczy dla fundacji, co oznacza, że wprowadzenie statutu nie powodowałoby znaczących kosztów związanych z tworzeniem nowych organów. Ponieważ statut nie skutkowałby żadnymi zmianami w prawie krajowym, wariant ten powinien być również łatwiejszy do przyjęcia pod względem politycznym niż wariant dotyczący harmonizacji.

Ograniczona harmonizacja przepisów o fundacjach zapewniłaby większą jednolitość przepisów krajowych dotyczących tego zagadnienia. Ponieważ wariant ten skutkowałby harmonizacją najistotniejszych przepisów w zakresie transgranicznej działalności fundacji, a w szczególności definicji celu pożytku publicznego, mógłby on ułatwić działalność fundacji, obniżyć ponoszone przez nie koszty i zapewnić im większą pewność prawa co do uznania za fundację pożytku publicznego na potrzeby zagranicznego prawa cywilnego. Trudno byłoby jednak osiągnąć kompromis co do zharmonizowania definicji we wszystkich państwach członkowskich ze względu na różnorodność przepisów prawa krajowego.

Ograniczona harmonizacja nie przyniosłaby żadnych bezpośrednich korzyści również pod względem ograniczeń podatkowych, choć można twierdzić, iż mogłaby ona zaowocować korzyściami pośrednimi oraz mniejszym rygoryzmem organów podatkowych przy wykonywaniu „testu porównywalności”. Wariant ten prowadziłby więc do obniżenia kosztów oraz przyniósłby takie skutki w zakresie darowizn, które byłyby potencjalnie porównywalne ze skutkami oczekiwanymi w przypadku statutu bez uwzględnienia zagadnień podatkowych, choć – w przeciwieństwie do tego ostatniego – wariant ten nie zapewniłby fundacjom uznawanego znaku europejskiego. Spowodowana harmonizacją aktualizacja przepisów prawa krajowego dotyczących fundacji powodowałaby pewne koszty administracyjne i koszty zapewniania zgodności z prawem po stronie władz krajowych i zainteresowanych stron.

Odrzucono warianty polegające na szerokiej harmonizacji przepisów prawa krajowego dotyczących fundacji oraz na wprowadzeniu jednolitego zbioru przepisów podatkowych dla fundacji i ich darczyńców. Wprawdzie mogłyby one przynieść znaczące korzyści dzięki skutecznemu wyeliminowaniu wszystkich istotnych różnic między przepisami prawa poszczególnych państw członkowskich oraz dzięki zapewnieniu jednolitego traktowania pod względem podatkowym w całej UE, jednak warianty te narażałyby trudności technicznych i nie byłyby akceptowalne pod względem politycznym dla państw członkowskich, chociażby z powodu politycznie wrażliwej kwestii opodatkowania.

6. MONITOROWANIE I OCENA

Komisja będzie monitorować wdrażanie wybranego wariantu polityki i oceni osiągnięte postępy względem postawionych celów. Niezbędne dane zostaną zebrane we współpracy z władzami krajowymi, sektorem fundacji oraz innymi właściwymi zainteresowanymi stronami. Jeżeli wybrany zostanie wariant obejmujący statut fundacji europejskiej, w ramach prowadzonego przez siebie monitorowania Komisja może skoncentrować się na zagadnieniach takich jak liczba utworzonych fundacji europejskich, zróżnicowanie ich działalności transgranicznej oraz tendencje w zakresie darowizn transgranicznych. Jeżeli preferowanym wariantem będzie ograniczona harmonizacja, Komisja początkowo skoncentruje się na wdrożeniu wniosku, a dopiero później na gromadzeniu danych. Jeżeli chodzi o ocenę, siedem lat od wejścia w życie wybranego wniosku przygotowane zostanie sprawozdanie z oceny, którego celem będzie ocena postępów i sprawdzenie, czy cele zostały osiągnięte.