



KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 14.7.2004  
KOM(2004) 505 v konečnom znení

Zväzok I

**Správa Komisie**

# **Financovanie Európskej únie**

**Správa Komisie**

**o spravovaní systému vlastných zdrojov**

## ÚVOD

Článok 9 súčasného rozhodnutia o vlastných zdrojoch<sup>1</sup> vyzýva Komisiu:

„do 1. januára 2006 všeobecne preskúmať systém vlastných zdrojov, čo môže byť, ak je to vhodné, doplnené o príslušné návrhy po zvážení všetkých dôležitých faktorov vrátane vplyvov rozšírenia na financovanie rozpočtu, možnosť úpravy štruktúry vlastných zdrojov prostredníctvom vytvorenia nových nezávislých vlastných zdrojov a korekcie rozpočtovej nevyváženosti Spojeného kráľovstva ako aj umožnenie zníženia odvodov pre Rakúsko, Nemecko, Holandsko a Švédsko na základe článku 5 ods. 1”.

Ako odpoveď na požiadavku Európskeho parlamentu a v súlade s Radou sa Komisia zaviazala predložiť správu o vyššie uvedenom preskúmaní fungovania finančného systému do konca r. 2004.

Dňa 10. februára 2004 Komisia prijala správu<sup>2</sup> o finančnej perspektíve na roky 2007-2013. V správe sa určili dva hlavné prvky súčasného systému vlastných zdrojov, ktoré si zasluhujú väčšiu pozornosť: 1) nedostatočná prehľadnosť systému pre občanov EÚ spolu s obmedzenou finančnou nezávislosťou od národných finančných správ; 2) nutnosť reformy súčasného korekčného mechanizmu negatívnej rozpočtovej bilancie.

V súlade s touto orientáciou táto správa poskytuje prehľad o súčasnom systéme a o jeho hlavných nedostatkoch, navrhuje všeobecný korekčný mechanizmus ako krátkodobú korekciu kvôli riešeniu hlavného nedoriešeného problému a načrtáva dlhodobú štruktúru vlastných zdrojov, ktorá bude efektívna, transparentná a demokratická.

Podrobnejšie hodnotenie týchto problémov sa nachádza v pracovnom dokumente Komisie, ktorý je priložený k tejto správe.

### 1. SÚČASNÝ SYSTÉM VLASTNÝCH ZDROJOV

Súčasný systém vlastných zdrojov je výsledkom následných úprav pôvodného systému, ktorý bol zavedený v roku 1970. Tento systém je možné rozdeliť do nasledovných troch kategórií:

- (1) tradičných vlastných zdrojov (TVZ), ktoré predstavujú najmä colné výnosy vybrané členskými štátmi v mene EÚ.
- (2) Zdroje vyplývajúce z dane z pridanej hodnoty (DPH). Tieto zdroje sa vyberajú na základe štatistického „stanoveného“ jednotného základu DPH členských štátov, ktorý sa vypočíta na základe národných príjmov z DPH.

Stanovený základ DPH je smerom hore ohraničený, ak je to možné, na 50 % z hrubého národného dôchodku (HND) každého členského štátu kvôli zmierneniu vplyvu mierne „regresívneho“ charakteru DPH. Pre krajiny, na ktoré sa vzťahuje pravidlo hornej hranice DPH, to v praxi znamená premenu

---

<sup>1</sup> Rozhodnutie Rady (2000/597, ES, Euratom) o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločenstiev, Ú. v. ES L 253, 7.10.2000, s. 42.

<sup>2</sup> KOM(2004) 101 konečná verzia z 10. februára 2004.

vlastných zdrojov vyplývajúcich z DPH na zdroje založené na HND.

Vyvolávacia sadzba DPH nesmie prevýšiť 0,5 % základu.

- (3) Zdroj založený na HND. Jedná sa o zostávajúci zdroj, ktorý sa používa na vyrovnanie rozpočtu. Vyberá sa ako jednotná sadzba pomerne k HND každého členského štátu. Na túto sadzbu sa nevzťahuje žiadne špeciálne obmedzenie s výnimkou stropu vlastných zdrojov, ktoré obmedzuje celkovú výšku súhrnných vlastných zdrojov najviac na 1,24 z HND EÚ.

Súčasťou systému vlastných zdrojov je špecifický korekčný mechanizmus rozpočtovej nevyváženosti Veľkej Británie (pozri odsek 3). Tento mechanizmus sa pri niekoľkých príležitostiach upravoval, vďaka čomu sa stal komplikovaným a neprehľadným.

O posledných zmenách systému vlastných zdrojov rozhodla Európska Rada na svojom zasadnutí v Berlíne v roku 1999. Tieto zmeny naďalej posilnili klesajúci trend podielu tradičných zdrojov a zdrojov vyplývajúcich z DPH a zodpovedajúce zvyšovanie relatívneho podielu odvodov na báze podielu na hrubom národnom produkte HNP<sup>3</sup>/ HND hrubom národnom dôchodku.

*Tabuľka 1 - Štruktúra vlastných zdrojov EÚ  
(v celkových vlastných zdrojov; hotovostný základ)*

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

<sup>1</sup> Od r. 2002 sa podiel TVZ, ktoré si členské štáty ponechávajú ako kompenzáciu svojich nákladov na vyzbieranie, zvýšil z 10 % na 25 %. Tento rozdiel predstavoval približne 2,2 miliardy € v r. 2002 ako aj v roku 2003.

<sup>2</sup> Predbežný návrh upravujúci rozpočet 8/2004 (EÚ-25).

<sup>3</sup> Predbežný návrh rozpočtu na r. 2005.

## **2. HODNOTENIE FUNGOVANIA SÚČASNÉHO SYSTÉMU VLASTNÝCH ZDROJOV**

### **2.1. Hodnotiace kritériá**

Systém vlastných zdrojov a individuálne vlastné zdroje sa dajú hodnotiť na základe špecifických kritérií. Individuálne vlastné zdroje naozaj nemôžu splniť všetky možné hodnotiace kritériá. Avšak systém založený na kombinácii zdrojov rozličnej povahy môže obstojne spĺňať hlavné dôležité kritériá.

<sup>3</sup> Do r. 2002 zdroj založený na HDP (hrubom domácom produkte).

Pre túto správu je dôležitých nasledujúcich 7 hodnotiacich kritérií:

- Prehľadnosť a jednoduchosť;
- Finančná nezávislosť;
- Zlepšenie efektivity rozdeľovanie hospodárskych zdrojov;
- Dostatočnosť;
- Administratívna efektívnosť nákladov;
- Stabilita príjmov;
- Spravodlivosť z hľadiska hrubých odvodov;

## **2.2. Hodnotenie**

Súčasný systém dobre funguje z hľadiska kritéria dostatočnosti a stability, avšak nespĺňa kritérium prehľadnosti a jednoduchosťi a významne neprispieva k efektívnejšiemu rozdeľovaniu ekonomických zdrojov v EÚ. Systém financovania sa postupne stal veľmi komplikovaný, a preto je ťažké pochopiť ako tento systém funguje aj pre zainteresovaného občana. Finančná nezávislosť sa navyše stáva čoraz viac obmedzenou. Hoci financovanie rozpočtu je zabezpečené pravidlami, ktoré sú pre členské krajiny záväzné, neexistuje žiadne priame prepojenie na občanov alebo daňových poplatníkov. Namiesto toho sa financovanie rozpočtu spolieha na presuny z národných finančných správ. Z hľadiska zvyšných kritérií má súčasný systém financovania rôzne nedostatky, ktoré sa podrobnejšie rozoberajú v pracovnom dokumente Komisie, ktorý je priložený k tejto správe.

## **3. PREVENCIA NEPRIMERANEJ NEGATÍVNEJ ROZPOČTOVEJ BILANCIE**

### **3.1. Problém nevyváženého rozpočtu**

Európska únia je založená na solidarite s časťami rozpočtu EÚ, ktoré slúžia cieľu jasnej súdržnosti, kým z iných častí tohto rozpočtu sa financuje dosiahnutie špecifických cieľov prostredníctvom programov prijatých EÚ. To spôsobuje čisté rozpočtové príjmy a čisté odvody do rozpočtu EÚ, hoci politické výhody bude mať únia ako celok.

Čisté rozpočtové pozície hodnotené na základe rozdielu medzi odvodmi do rozpočtu EÚ a príjmami z rozpočtu EÚ obyčajne v plnej miere nepredstavujú výhody vyplývajúce z členstva v EÚ.

Napriek tomu bola miera niektorých rozpočtových nevyvážeností stredobodom politických diskusií. Európska Rada na svojom zasadnutí vo Fontainebleau v r. 1984 zaviedla súčasný korekčný mechanizmus týkajúci sa čistého odvodu jedného členského štátu, Spojeného kráľovstva. Tento mechanizmus refunduje Spojenému kráľovstvu 2/3 z jeho čistých odvodov na základe koncepcie rozdelených výdavkov. Úvod spočíval na všeobecnej zásade, že

*'... ľubovoľný členský štát, ktorý je vystavený nadmernej rozpočtovej záťaži vo vzťahu k jeho relatívnej prosperite, môže mať prospech z korekcie vo vhodnom čase.'*

Hoci o korekcii sa rozhodlo len v prípade Spojeného kráľovstva, zásada všeobecnej korekcie sa uznala už vo Fontainebleau (ľubovoľný členský štát), pričom korekcia má závisieť od miere rozpočtovej nevyváženosti („neprimeraná“) a od bohatstva členského štátu v porovnaní s Európskou úniou ako celkom („relatívna prosperita“).

Ekonomický rozvoj, rozšírenie EÚ a zmeny štruktúry rozpočtu EÚ za posledných 20 rokov významne upravili kontext, v ktorom pôsobia súčasné korekčné mechanizmy Spojeného kráľovstva.

V nasledujúcej tabuľke je uvedený vývoj hrubého národného príjmu (HND) na hlavu vyjadrený normami kúpnej sily (NKS<sup>4</sup>) v období medzi rokom 1984 a 2003 pre všetky členské štáty, ktoré boli čistými prispievateľmi do rozpočtu EÚ v r. 2002<sup>5</sup>.

<b>HND na hlavu čistých prispievateľov (v NKS)</b> (EÚ – 15 priemer = 100)		
	<b>2003</b>	<b>1984</b>
Spojené kráľovstvo	111.2	90.6
Dánsko	111.1	104.0
Rakúsko	109.8	--
Holandsko	106.6	95.0
Švédsko	104.6	--
Francúzsko	104.2	104.0
Nemecko	98.6	109.6
Taliansko	97.3	92.9

Vzhľadom na dramatický posun v pozícii Spojeného kráľovstva v porovnaní s inými čistými prispievateľmi a v uplatňovaní zásady prijatej vo Fontainebleau, uznanie výhradnej korekcie Spojenému kráľovstvu by sa malo opätovne zvážiť. Z toho dôvodu je potrebné pretransformovať súčasný mechanizmus na všeobecný korekčný mechanizmus, ktorý bude rešpektovať vzájomne súvisiace ciele:

- prevenciu neprimeranej negatívnej rozpočtovej bilancie spolu so znížením rozdielov medzi čistými prispievateľmi na porovnateľných stupňoch prosperity;
- zabezpečenie prijateľného stupňa finančných výdavkov v súvislosti s týmto mechanizmom.

<sup>4</sup> NKS je umelá mena odrážajúca rozdiely úrovni národných cien, ktoré sa nezohľadňujú vo výmenných kurzoch. Táto jednotka umožňuje zmysluplné objemové porovnanie ekonomických ukazovateľov medzi jednotlivými krajinami.

<sup>5</sup> Čisté bilancie uvedené v tomto dokumente ako aj čisté bilancie použité na korekciu Spojeného kráľovstva sa vypočítavajú vrátane administratívnych výdavkov. Z toho dôvodu sa Belgicko a Luxembursko neobjavuje medzi čistými prispievateľmi. Keďže korekcia sa platí o 1 rok neskôr, t.j. korekcia za r. 2007 sa zaplatí v r. 2008.

### **3.2. Dopad súčasného korekčného mechanizmu na čisté pozície členských štátov**

Podľa súčasného korekčného mechanizmu sa Spojenému kráľovstvu refunduje 66 % jeho čistého odvodu. Tento mechanizmus je financovaný všetkými členskými štátmi na základe ich príslušného podielu na HND s nasledujúcimi výnimkami:

- Spojené kráľovstvo sa nezúčastňuje na financovaní vlastného rabatu
- Podiel Nemecka, Holandska, Rakúska a Švédska je obmedzený na 25 % ich normálneho podielu

Kým čistá pozícia Spojeného kráľovstva sa len minimálne zmenila po zavedení korekcie (-0,48 z HND v r. 1985 a -0,47 počas obdobia 1996-2002), jej konečná čistá pozícia sa významne zlepšila v porovnaní s inými členskými štátmi, ktoré sú na podobnom alebo dokonca aj nižšom stupni prosperity, napr. Holandsko a Nemecko (-0,47 % resp. -0,44 %).

Veľmi dôležitým faktorom pri hodnotení súčasného korekčného mechanizmu je jeho dopad na rozšírenie únie. V súvislosti s prijatím nových čistých príjemcov sa budú čisté bilancie všetkých starých členských štátov zhoršovať, pretože stúpajúci podiel výdavkov sa rozdelí medzi nové členské štáty. Avšak v dôsledku súčasného mechanizmu sa veľmi významne zvýši miera korekcie pre Spojené kráľovstvo. Výdavky iných členských štátov vrátane nových členských štátov stúpnu. Ak by aj naďalej platil súčasný korekčný mechanizmus, podľa odhadov Komisie na základe jej návrhu finančnej perspektívy na r. 2007-2013, by sa korekcia Spojeného kráľovstva zvýšila o viac ako 50 %.

### **3.3. Navrhovaný všeobecný korekčný mechanizmus**

Komisia navrhuje zovšeobecnenie korekčného mechanizmu, ktoré sa odvíja od súčasnej korekcie kvôli priblíženiu systému k pôvodnému cieľu prevencie nadmernej rozpočtovej záťaže. Zavedením tzv. „bezpečnej siete“ pre veľkých čistých prispievateľov, ktorých čistý odvod prevyšuje stanovenú hranicu, môže taktiež uľahčiť konštruktívny prístup k zabezpečeniu rozpočtových prostriedkov na plnenie politických výziev rozšírenej únie.

Budúca korekcia sa vypočíta na základe čistej rozpočtovej bilancie každého členského štátu vo vzťahu k rozpočtu EÚ. Mechanizmus bude potrebné spustiť, ak výška čistých odvodov prekročí prah vyjadrený ako percento HND každého členského štátu odrážajúc prijatý minimálny stupeň neobmedzenej finančnej solidarity medzi členskými štátmi. Čisté pozície prekračujúce tento prah budú spôsobilé na korekciu (čiastočná refundácia odvodov), čo predstavuje poistku proti neprimeraným čistým odvodom. Celková výška korekcií (výška vrátených odvodov) bude naopak limitovaná, vďaka čomu budú členské štáty, ktoré nemajú prospech z korekcie, poistené pred neprimeranými výdavkami v súvislosti s týmto mechanizmom. Ak súhrn všetkých korekcií presiahne celkovú vopred stanovenú sumu, primerane sa zníži miera refundácie odvodov.

Každý korekčný mechanizmus znamená komplikácie pre financovanie rozpočtu. Z toho dôvodu musí byť každý základný návrh relatívne jednoduchý a dostatočne transparentný. Z tohto hľadiska sa súčasné parametre používané na výpočet korekcie Spojeného kráľovstva upravujú iba vtedy, ak to bude potrebné a zjednodušia, ak to bude možné.

Nový mechanizmus navrhovaný Komisiou obsahuje nasledovné prvky:

- stanovenie úrovne prahu ako percenta HND;
- stanovenie stropu celkovej výšky korekcií;
- zjednodušenie financovania korekcií vďaka ich založeniu na podieloch na HND, kým všetky členské štáty majú účasť na financovaní celkovej výšky korekcií, ktorá je pomerná k ich relatívnej prosperite;
- zachovanie koncepcie rozdelenia výdavkov a stupňa refundácie až do maximálnej výšky.

Na základe tohto návrhu by Spojené kráľovstvo malo s náskokom najväčší prospech zo všeobecného korekčného mechanizmu. Na základe návrhu Komisie týkajúceho sa ďalšej finančnej perspektívy a návrhu všeobecného korekčného mechanizmu by Spojené kráľovstvo dostalo čistú kompenzáciu priemerne v dvojnásobnej výške ako Nemecko.

Tabuľka 6. Odhadované čisté rozpočtové bilancie (priemer 2008-2013)			
	v HND		
	Všeobecný korekčný mechanizmus	Súčasné rozhodnutie o vlastných zdrojoch	Žiadna korekcia
Spojené kráľovstvo	-0.51%	-0.25%	-0.62%
Holandsko	-0.48%	-0.56%	-0.55%
Nemecko	-0.48%	-0.54%	-0.52%
Švédsko	-0.45%	-0.50%	-0.47%
Rakúsko	-0.41%	-0.38%	-0.37%
Taliansko	-0.35%	-0.41%	-0.29%
Francúzsko	-0.33%	-0.37%	-0.27%
Cyprus <sup>6</sup>	-0.33%	-0.37%	-0.28%
Dánsko	-0.25%	-0.31%	-0.20%
Fínsko	-0.19%	-0.25%	-0.14%
Španielsko	0.26%	0.23%	0.32%
Írsko	0.51%	0.47%	0.56%
Malta	1.10%	1.06%	1.16%
Belgicko <sup>7</sup>	1.27%	1.21%	1.32%
Slovinsko	1.34%	1.31%	1.40%
Portugalsko	1.54%	1.50%	1.60%
Grécko	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%
Estónsko	3.79%	3.76%	3.85%
Poľsko	3.80%	3.76%	3.85%
Litva	4.44%	4.41%	4.50%
Lotyšsko	4.45%	4.40%	4.51%
Luxembursko <sup>7</sup>	5.84%	5.80%	5.89%

Táto tabuľka uvádza odhadované priemerné čisté rozpočtové bilancie členských štátov, ktoré vyplývajú z navrhovaného všeobecného korekčného mechanizmu na obdobie do r. 2013 a porovnáva ich s pokračovaním súčasného mechanizmu a so situáciou bez korekcie.

Všeobecný korekčný mechanizmus zmierni negatívnu rozpočtovú bilanciu, zníži jej výskyt u čistých prispievateľov a na druhej strane zmierni finančnú záťaž prispievateľov, ktorí nebudú mať prospech z tohto mechanizmu<sup>8</sup>.

Komisia nezávisle predkladá špecifický návrh na úpravu rozhodnutia týkajúceho sa súčasných vlastných zdrojov vzhľadom na zavedenie navrhovaného všeobecného korekčného mechanizmu.

<sup>6</sup> Odhady založené na oblastiach ovládaných Cyperskou republikou.

<sup>7</sup> Pri vylúčení správnych výdavkov sa Belgicko a Luxembursko objavia medzi čistými prispievateľmi.

<sup>8</sup> Pre viac informácií pozri priloženú technickú prílohu.



## 4. ŠTRUKTÚRA VLASTNÝCH ZDROJOV

### 4.1. Hľadanie optimálnej štruktúry vlastných zdrojov

V ďalšom texte sa preberajú tri základné alternatívy financovania rozpočtu EÚ. Vo všetkých troch alternatívach by naďalej zostali zachované tradičné vlastné zdroje (TVZ), pretože výber colných poplatkov je nástrojom obchodnej politiky únie, výnos z ktorých „prirodzene“ patrí únii.

#### (1) *Zachovanie súčasného systému financovania*

Súčasný systém financovania zabezpečuje hladké financovanie rozpočtu EÚ. Avšak pri jeho súčasnej forme, systému financovania chýba priame prepojenie na občanov. Prechádzajúce úpravy, ktorých cieľom bolo vyhovieť špecifickým záujmom, ešte viac zvýraznili netransparentnosť systému. Rozpočtové dôsledky politik únie preto zostávajú pre verejnosť ťažko zrozumiteľné. Vzhľadom na prevažný význam zdrojov z HND, členské štáty a najmä čisti prispievatelia majú sklon posudzovať politiky a iniciatívy EÚ výlučne z hľadiska ich národného príjmu, pričom len malý význam pripisujú podstate politik, čo vedie k riziku nevnímania pridanej hodnoty politik EÚ.

Vzhľadom na chýbanie prepojenia systému na občanov EÚ a jeho transparentnosti pre občanov EÚ a narastajúcu snahu zamerať sa na úzku rozpočtovú koncepciu 'juste retour', je potrebné reformovať súčasný systém.

#### (2) *Systém financovania založený len na podiele na HND*

Pri systéme financovania založenom len na podiele na HND by únia úplne závisela od „odvodov“ členských štátov. Výhodou tohto systému je jednoduchosť a ľahká pochopiteľnosť. „Príspevky“ by tak úzko súviseli s relatívnou prosperitou členských štátov. Financovanie rozpočtu z odvodov členských štátov môže byť dostatočné pre medzinárodnú organizáciu ako je OSN, ale neodráža stav Európskej únie. Navodilo by to myšlienku únie, v ktorej by boli občania zastúpení iba nepriamo prostredníctvom svojich členských štátov. Stav EÚ ako únie členských štátov a občanov, ktorý sa v súčasnosti premieňa do zmluvy, by sa zanechal kvôli finančnej stránke rozpočtu. Toto by na druhej strane naznačovalo opustenie koncepcie „vlastných“ zdrojov, ktorá bola základným kameňom financií EÚ od prvého rozhodnutia o vlastných zdrojoch v r. 1970. Komisia zamietla túto alternatívu.

#### (3) *Systém financovania založený na vlastných zdrojoch vyplývajúcich z daní*

Systém vo veľkej miere založený na vlastných zdrojoch vyplývajúcich z daní má potenciál pre zvyšovanie finančnej nezávislosti rozpočtu EÚ prostredníctvom vytvorenia priamočiarejšieho finančného vzťahu medzi rozpočtom EÚ a občanmi EÚ. Posun smerom k jednotlivcom a ekonomickým podnikateľom ako prispievateľom a príslušné zníženie odvodov členských štátov do rozpočtu EÚ by znamenalo lepšiu transparentnosť systému v očiach občanov a tým aj vyššiu politickú zodpovednosť rozpočtového orgánu za jeho

rozhodnutia ohľadne výdavkov. Taktiež by to prispelo k presunu stredobodu záujmu politických rozhovorov od výšky národných odvodov smerom k významu financií EÚ a k všeobecnému európskemu záujmu. V konečnej miere by zvýšená transparentnosť systému zvýšila dôveru vo financie EÚ, ktorých výška rovnajúca sa sume nižšej ako 2,5 % z celkových verejných výdavkov v EÚ sa často zvykne nadhodnotiť.

Avšak nezdá sa, že by systém financovania rozpočtu EÚ, ktorý je úplne založený na výnosoch z daní, bol taktiež vhodný. Keďže požiadavka vyrovnaného rozpočtu podľa Článku 268 Zmluvy sa nespochybňuje, ani sa nesmie spochybniť, finančný zdroj, ktorý HND v súčasnosti plní ako „zostávajúci“ zdroj rovnováhy, by mal zahŕňať premenlivú sadzbu dane podľa rozpočtových požiadaviek alebo by mal vyžadovať vyššiu pružnosť na strane výdavkov ako umožňuje súčasný rámec finančnej perspektívy. Avšak časté úpravy sadzby dane by v praxi neboli vítané u daňových poplatníkov (právna neistota, technicky a administratívne zložité postupy) a mohli by byť v rozpore s národným určením sadzby dane. Zdá sa, že progresívny prístup pozostávajúci zo zachovania limitovaného zdroja vyplývajúceho z podielu na HND a zvyšovania podielu zdrojov pochádzajúcich z daní je lepší.

Z toho dôvodu by sa reforma štruktúry vlastných zdrojov mala zamerať na rozpočtovo neutrálne zavedenie nového vlastného zdroja založeného na daniach, ktorý bude predstavovať polovicu rozpočtu.

## **5. SMEROM K SYSTÉMU FINANCOVANIA ZALOŽENÉHO NA ODVODOCH ČLENSKÝCH ŠTÁTOV A OBČANOV**

### **5.1. Zvyšovanie podielu vlastných zdrojov vyplývajúcich z daní**

Reforma systému financovania má za cieľ odstrániť nedostatky súčasného systému, t.j. chýbanie priameho prepojenia na občanov EÚ, závislosť od presunov z národných finančných správ a neoprávnená komplikovanosť, a čoraz viac prispievať k efektívnemu rozdeľovaniu zdrojov. Iné kritériá sa stávajú menej dôležité pre nové zdroje, kým celkový systém umožňuje, aby boli splnené v rozumnej miere.

Z dôvodu spravodlivosti pre občanov rôznych členských štátov si zavedenie nových finančných zdrojov vyžaduje dostatočnú predchádzajúcu harmonizáciu daňového základu. Výber najvhodnejšieho zdroja vyplývajúceho z daní závisí od skutočnej miery harmonizácie daňového základu.

Existencia regionálnej subjektivity<sup>9</sup> alebo externality sú silnými argumentmi na harmonizáciu daňových základov a sadzieb, ktoré by taktiež mohli oprávňovať pridelenie celku alebo časti zodpovedajúceho príjmu z daní na úrovni EÚ. To by mohlo prispieť k zníženiu neefektívneho rozdeľovania ekonomických zdrojov.

---

<sup>9</sup> Regionálna subjektivita označuje situáciu, keď je ťažké určiť presný podiel daňového základu, ktorý má byť pridelený individuálnemu členskému štátu alebo keď je veľký (potenciálny) rozdiel medzi krajinou vyberajúcou daň a krajinou, ktorá je pôsobiskom ekonomických podnikateľov vystavených daňovej záťaži.

Zvyšovanie podielu vlastných zdrojov vyplývajúcich z daní na rozpočte EÚ si nevyžaduje žiadne nové dane. Na druhej strane znamená rozhodnutie o podieľaní sa na príjmoch alebo daňových sadzbách na národnej úrovni a na úrovni EÚ. Podiel EÚ by sa dal vymáhať ako časť národnej sadzby pre daňových poplatníkov. Celkový rozpočet EÚ v každom prípade obmedzený vlastnými zdrojmi najviac na 1,24 % HND EÚ by sa nezvýšil, pretože príjem zo zdroja vyplývajúceho z daní by bol kompenzovaný zodpovedajúcim zvýšením podielu súčasného zdroja založeného na podiele na HND.

Nasledujúce paragrafy opisujú tri hlavné alternatívy zlepšenia fungovania systému financovania EÚ. Všetky tri alternatívy ponechávajú súčasný zdroj založený na podiele na HND ako zostávajúci zdroj na vyrovnanie rozpočtu ako aj tradičné vlastné zdroje, avšak predpokladajú, že až polovica rozpočtu bude financovaná novým finančným zdrojom, ktorý taktiež nahradí zdroj založený na súčasnej štatistickej DPH.

## **5.2. Alternatíva č. 1 - systém vlastných zdrojov s finančnými zdrojmi vyplývajúcimi zo spotreby energie**

Na základe novej smernice o zdanení energie<sup>10</sup> väčšina energetických spotrebičov v Spoločenstve podlieha zdaneniu. Hoci prijatá smernica o zdanení energie nebola pripravená za účelom zavedenia nových vlastných zdrojov, vytvára pre to vhodné podmienky vďaka harmonizácii daňových základov a zavedeniu minimálnych sadziieb.

Finančný zdroj z energetických spotrebičov však nemusí plynúť zo všetkých výrobkov, na ktoré sa táto smernica vzťahuje. Odvod do rozpočtu EÚ by mohol byť obmedzený na daňový základ vzťahujúci sa na motorové palivá používané v cestnej doprave (olovnatý alebo bezolovnatý benzín, nafta, LPG a prírodný plyn používaný v doprave). To by bolo z administratívneho hľadiska relatívne jednoduché, pretože daňový základ už je harmonizovaný na úrovni EÚ a väčšina možností daňovej diferenciácie na základe tejto smernice sa vzťahuje na iné energetické spotrebiče. Sadzby EÚ nižšie ako polovica minimálnych sadziieb určených smernicou ohľadom zdanenia energie by mali byť dostatočné na financovanie polovice rozpočtu EÚ. Hlavné rozhodnutia by sa týkali aplikovateľných sadziieb a možných kolísaní v závislosti od výrobku a od jeho použitia.

Odvod EÚ za letecké palivo alebo príslušné emisie by mohol byť užitočným doplnkom odvodu za motorové palivo používané v cestnej doprave. Európsky systém leteckej dopravy je vysoko integrovaný, pričom letecké emisie presahujú národné hranice. Z toho dôvodu existujú dobré argumenty pre zdanenie týchto emisií na úrovni EÚ ako spôsobu premietnutia vonkajších sociálno-ekonomických výdavkov v súvislosti s klimatickými zmenami a inými environmentálnymi zmenami spôsobenými letectvom do ceny leteckej dopravy. Na druhej strane letecké palivo (kerozín) pre medzištátne lety je v súčasnosti vyňaté z daňovej povinnosti.

---

<sup>10</sup> Smernica Rady 2003/96/ES z 27.10.2003 o reštrukturalizácii rámca Komisie pre zdanenie energetických spotrebičov a elektriny (Ú.v. EÚ L 283 z 31.10.2003).

Z technického hľadiska by bolo v relatívne krátkom čase (približne 3-6 rokov) možné zaviesť finančný zdroj vyplývajúci z paliva používaného v cestnej doprave.

### **5.3. Alternatíva 2 - systém vlastných zdrojov s finančným zdrojom vyplývajúcim z DPH**

Vzhľadom na jeho väzbu na každodennú spotrebu a na rozdiel oproti súčasnému „štatistickému“ zdroju by aplikácia sadzby EÚ na národné základy DPH vytvorila jasnú priamu väzbu medzi financovaním rozpočtu EÚ a občanom a zvýšila by uvedomenie si výdavkov únie.

Skutočný finančný zdroj vyplývajúci z DPH by bol implementovaný prostredníctvom sadzby EÚ ako súčasť národnej sadzby DPH uhradenej daňovými poplatníkmi. Sadzba by sa odvieďla spolu s národnou sadzbou na rovnakom zdaniteľnom základe. Občania by nemuseli byť vystavení ďalšej daňovej záťaži, pretože sadzba EÚ by bola kompenzovaná ekvivalentným znížením národnej sadzby DPH. Napríklad, ak by bola národná sadzba DPH 21 % a sadzba EÚ 1 %, národná sadzba by sa znížila na 20 %. Celková odvedená sadzba DPH by aj naďalej zostala 21 %.

Kvôli prehľadnosti by sa národná aj EÚ sadzba DPH mala objaviť ako samostatná daň na faktúre alebo na potvrdení, ktoré platca dane poskytuje svojmu zákazníkovi.

EÚ sadzba stanovená na 1 % by mala stačiť na pokrytie zhruba polovice financovania rozpočtu EÚ.

Možným problémom tohto návrhu je neúplná harmonizácia systémov DPH v členských štátoch, ktorá sa týka najmä tovarov s nulovým daňovým zaťažením. Ďalší problém môže prameniť z rôzneho podielu základu DPH na národnom produkte medzi jednotlivými členskými štátmi (tzv. regresivnosť DPH), čo od r. 1988 prinútilo členské štáty znížiť jeho podiel na vlastných zdrojoch. Avšak z pohľadu zákazníka by sadzba EÚ mala mať rovnaký dopad na porovnateľných zákazníkov v celej únii<sup>11</sup>.

Zavedenie sadzby DPH EÚ by bolo technicky možné v relatívne krátkom čase (najviac 6 rokov).

### **5.4. Alternatíva 3 - systém vlastných zdrojov s finančným zdrojom vyplývajúcim z príjmu právnických osôb**

Podobne ako predchádzajúce dve alternatívy aj finančný zdroj EÚ vyplývajúci z príjmu právnických osôb si vyžaduje predchádzajúce definovanie jednotného (konsolidovaného) daňového základu, ktorý by sa týkal právnických osôb. Táto harmonizácia by prispela k riadnemu fungovaniu vnútorného trhu a k efektívnejšiemu rozdeľovaniu zdrojov, ktoré je v súčasnosti skreslené rozdielmi medzi hraničiacimi krajinami. Existencia súčasných 25 nezávislých daňových systémov a rôznorodosť daňových zákonov, konventov a praxe predstavuje prekážku pre ekonomickú aktivitu medzi hranicami. Okrem toho znamená významné výdavky

---

<sup>11</sup> Za predpokladu neutralizácie účinku nulových sadzieb (taktiež pozri prílohu k tejto správe).

pre právnické osoby pôsobiace vo viacerých krajinách EÚ a vedie k početným medzerám v daňovom systéme.

Súčasná práca na komplexnej reforme daňového zaťaženia právnických osôb je zameraná na koncepciu jednotného (konsolidovaného) daňového základu s najväčšou pravdepodobnosťou pre podskupinu zainteresovaných členských štátov kvôli odstráneniu daňových prekážok pre vnútorný trh. Táto práca nepredpokladá žiadny akt týkajúci sa daňovej sadzby, ani sa nepovažuje za metódu zvyšovania príjmov do rozpočtu EÚ.

Alternatíva dane z príjmu právnických osôb by stanovila minimálnu sadzbu dane na úroveň harmonizovaného daňového základu.

Príjem z dane z príjmu právnických osôb je významný, pričom celkový príjem EÚ v súčasnosti predstavuje priemerne 2,6 % celkového HND EÚ. Z toho dôvodu by pre potreby rozpočtu bolo EÚ nutné odvieť ešte menej ako 1/4 tohoto príjmu.

Vzhľadom na súčasný stav by implementácia tejto alternatívy z politického aj administratívneho hľadiska trvala najdlhšie.

## 6. SÚHRN A ZÁVERY

Zavedenie nového vlastného zdroja vyplývajúceho z daní nahrádzajúceho súčasný zdroj založený na štatistickej DPH a financovanie významnej časti rozpočtu EÚ by umožnilo odstrániť hlavné nedostatky súčasného systému, t.j. chýbanie priameho prepojenia na občanov EÚ, prevažná závislosť od presunov z národných finančných správ a neoprávnená komplikovanosť. Okrem toho by to mohlo prispieť k lepšiemu rozdeľovaniu ekonomických zdrojov v EÚ. Napriek tomu, že bude predstavovať menší podiel na celkových vlastných zdrojov ako za súčasného systému by zdroj vyplývajúci z podielu na HND mal mať aj naďalej významnú úlohu a mal by zabezpečiť, aby systém primerane spĺňal všetky dôležité kritériá.

Komisia navrhuje troch hlavných kandidátov na možné finančné vlastné zdroje v budúcnosti: 1) zdroj vyplývajúci zo spotreby energie, 2) národné základy DPH a 3) príjem právnických osôb.

Zdroj vyplývajúci zo spotreby energie a zavedený ako odvod EÚ za motorové palivo používané v cestnej doprave by mal byť dostatočným a stabilným finančným zdrojom rozpočtu EÚ a mal by vytvoriť priamu väzbu na občanov. Daňový základ je už harmonizovaný na úrovni EÚ. Tento zdroj by sa mohol doplniť o odvod EÚ za letecké palivo alebo súvisiace emisie, čím by sa ukončilo súčasné vyňatie leteckého paliva zo zdanenia a stanovila by sa cena za environmentálne náklady letectva.

Harmonizácia daňového základu v oblasti DPH už pomerne pokročila, pričom predstavuje dostatočný a stabilný zdroj príjmu. Finančný zdroj vyplývajúci z DPH by mal viesť k lepšej prehľadnosti financovania EÚ v očiach jej občanov. Okrem toho by sa mal vyvíjať, pretože bude skôr znamenať reformu súčasných ustanovení ako zavedenie úplne nového zdroja. Z administratívneho hľadiska by jeho zavedenie nepredstavovalo neprekonateľné ťažkosti.

V dôsledku prepojenia na spoločnú politiku EÚ a prítomnosti externality medzi susediacimi krajinami by aj príjmy z harmonizovaného daňového základu pre právnické osoby mohli byť vhodným finančným zdrojom pre rozpočet EÚ.

Európska únia je úniou členských štátov a jej občanov. Každý z vyššie uvedených troch kandidátov na finančné vlastné zdroje by transponoval tento koncept do oblasti financovania rozpočtu EÚ. Zlepšenie priameho prepojenia občanov na rozpočet by taktiež pomohlo zamerať diskusie o výdavkoch skôr na podstatu ako len na „národné čisté rozpočtové pozície“.

Je zrejmé, že o každom novom odvode do rozpočtu EÚ musí nielen jednomyseľne rozhodnúť Rada, ale musí byť aj ratifikovaný parlamentmi všetkých členských štátov.

Implementácia zdroju vyplývajúceho z energie a DPH by bola možná v stredne dlhodobom horizonte, kým zavedenie finančného zdroja vyplývajúceho z príjmu právnických osôb sa predpokladá v len dlhodobom horizonte. V súčasnosti je potrebná politická orientácia kvôli príprave podmienok na reformu súčasnej štruktúry vlastných zdrojov. V tejto súvislosti Komisia vyzýva Radu:

- aby prerokovala možnosti navrhované v tejto správe;
- aby si všimla zámer Komisie a pripravila stratégiu s cieľom nahradiť, na základe návrhu Komisie, do roku 2014 súčasný zdroj DPH naozaj vlastným zdrojom, ktorý bude založený na dani.

Kvôli zabezpečeniu krátkodobého riešenia otázky neprimeranej rozpočtovej nevyvážенosti od začiatku nasledujúcej finančnej perspektívy, Komisia navrhuje

- zaviesť všeobecný mechanizmus kvôli korekcii neprimeranej rozpočtovej nevyvážенosti na základe navrhovaného rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov a sprievodných navrhovaných zavádzaných opatrení.