



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 14.7.2004
KOM(2004) 505 končno

Zvezek 1

Poročilo Komisije

Financiranje Evropske unije

Poročilo Komisije

o delovanju sistema virov lastnih sredstev

UVOD

Člen 9 veljavne odločbe o sistemu virov lastnih sredstev¹ nalaga Komisiji, da

“do 1. januarja 2006 opravi splošni pregled sistema lastnih sredstev, pri čemer bi po potrebi pripravila ustrezne predloge glede na vse pomembne dejavnike, vključno z učinki širitve na financiranje proračuna, možnostjo spremembe strukture lastnih sredstev z ustvarjanjem novih samostojnih avtonomnih lastnih sredstev in s popravkom proračunskega neravnovesja, odobrenega Združenemu kraljestvu, ter odobritvijo zmanjšanja v skladu s členom 5(1) za Avstrijo, Nemčijo, Nizozemsko in Švedsko”.

Kot odgovor na zahtevo Evropskega parlamenta in v soglasju s Svetom, se je Komisija obvezala predstaviti zgoraj omenjeni pregled delovanja sistema financiranja pred koncem 2004.

10. februarja 2004 je Komisija sprejela sporočilo² o finančni perspektivi v obdobju od 2007-2013. V sporočilu sta izpostavljena dva glavna elementa veljavnega sistema lastnih sredstev, ki jima je potrebno posvetiti posebno pozornost: prvič, nezadostna preglednost sistema za državljane EU, ki je kombinirana z omejeno finančno avtonomijo zaradi dodeljevanja sredstev iz nacionalnih državnih blagajn; drugič, potreba po prenovi obstoječega sistema popravkov negativnih proračunskih neravnovesij.

Skupaj s temi usmeritvami poročilo vsebuje pregled veljavnega sistema in njegovih slabosti, predlaga splošni mehanizem popravkov kot kratkoročno prilagoditev, s katero se loteva glavnega problema, hkrati pa ponudi osnutek dolgoročne strukture lastnih sredstev, ki bila učinkovita, pregledna in demokratična.

Natančnejšo oceno teh problemov je mogoče najti v delovnem dokumentu Komisije, ki je priložen temu poročilu.

1. VELJAVNI SISTEM VIROV LASTNIH SREDSTEV

Veljavni sistem virov lastnih sredstev je posledica sprememb originalnega sistema, ki je bil uveden leta 1970. Sistem je mogoče razdeliti v naslednje tri kategorije:

- (1) Tradicionalna lastna sredstva (TLS). To so predvsem carine, ki jih države članice pobirajo v imenu EU.
- (2) Sredstva, ki temeljijo na davku na dodano vrednost (DDV). DDV sredstva se odmerijo na osnovi statističnega »idealnega« *harmoniziranega* DDV držav članic, ki se izračuna na osnovi nacionalnih DDV računov.

Idealna DDV osnova je, kjer je to mogoče, omejena na 50 % bruto nacionalnega dohodka (BND) vsake države članice, zato da bi se zmanjšal vpliv nekoliko »regresivnega« DDV. V praksi se tako pri državah, ki jih

¹ Sklep Sveta (2000/597, ES, Euratom) o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti, UL L 253, 7.10.2000, str. 42.

² KOM(2004) 101 konč. z dne 10.2.2004.

zadeva pravilo o zgornji omejitvi, lastna sredstva na osnovi DDV, pretvorijo v lastna sredstva na osnovi BND.

Izklicna DDV stopnja ne sme presegati 0,5 % osnove.

- (3) Sredstva na osnovi BND. To so preostala sredstva, namenjena uravnavanju proračuna. Odmerijo se kot enotna stopnja v sorazmerju z BND vsake države članice. Za to stopnjo ne velja nobena posebna omejitev, razen omejitve lastnih sredstev, ki omejuje skupno vsoto vseh lastnih sredstev na največ 1,24 % BND EU.

Končno pa je del sistema lastnih sredstev tudi posebni mehanizem popravkov proračunskih neravnotežij Združenega kraljestva (glej poglavje 3). Ta je bil večkrat spremenjen, posledica česar je, da je mehanizem čedalje bolj zapleten in nepregleden.

Zadnje spremembe v zvezi s sistemom lastnih sredstev so bile dogovorjene na zasedanju Evropskega sveta v Berlinu leta 1999. Te spremembe so še nadalje okrepile zaton tradicionalnih lastnih sredstev in lastnih sredstev na osnovi DDV ter na drugi strani porast relativnih deležev prispevkov na osnovi BNP³/BND.

Tabela 1 – Sestava lastnih sredstev EU
(v odstotku skupnih lastnih sredstev; denarna osnova)

LASTNA SREDSTVA 1996-2005										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹	2003	2004 ²	2005 ³
TLS	19,1%	18,8%	17,2%	16,8%	17,4%	18,1%	11,9%	13,0%	12,0%	11,4%
DDV	51,3%	45,5%	40,3%	37,8%	39,9%	38,7%	28,8%	25,4%	14,6%	14,1%
BNP/BND	29,6%	35,7%	42,5%	45,4%	42,7%	43,2%	59,3%	61,6%	73,4%	74,5%
Skupna lastna sredstva (v milijarda evrov)	71,1	75,3	82,2	82,5	88,0	80,7	77,7	83,6	93,3	108,5

¹ Od leta 2002 se je % TLS, ki so ga države članice obdržale kot kompenzacijo za njihove stroške pobiranja, povečal od 10 % na 25 %. Ta razlika je tako v letu 2002 kot v letu 2003 predstavljala približno 2,2 milijardi evrov.

² Predhodni osnutek dopolnila proračuna 8/2004 (EU-25).

³ Predhodni osnutek proračuna za leto 2005.

2. OCENJEVANJE VELJAVNEGA SISTEMA VIROV LASTNIH SREDSTEV

2.1. Kriteriji ocenjevanja

Sistem virov lastnih sredstev in posamezna lastna sredstva je mogoče ocenjevati na podlagi posebnih kriterijev. Praktično nemogoče je, da bi posamezna lastna sredstva izpolnjevala vse možne ocenjevalne kriterije. Kakorkoli, logično je, da lahko sistem, ki temelji na kombinaciji različnih sredstev, izpolnjuje bistvene kriterije.

³ Pred letom 2002, vir BNP (bruto nacionalni proizvod).

Za to poročilo je relevantnih naslednjih sedem kriterijev:

- *razpoznavnost in enostavnost;*
- *finančna avtonomija;*
- *prispevek k učinkoviti predodelitvi ekonomskih sredstev;*
- *zadostnost;*
- *učinkovitost upravnih stroškov;*
- *stabilnost prihodkov;*
- *pravičnost pri bruto plačilih;*

2.2. Ocena

Obstoječi sistem je deloval dobro glede na kriterije zadostnosti in stabilnosti, vendar pa nikakor ne izpolnjuje kriterijev razpoznavnosti in enostavnosti, niti ne prispeva v zadostni meri k bolj učinkoviti razporeditvi gospodarskih sredstev v EU. Sistem financiranja je sčasoma postal vse bolj zapleten, tako da celo zainteresirani državljani težko razume njegovo delovanje. Nadalje pa postaja čedalje bolj omejena tudi finančna avtonomija. Kljub temu, da financiranje proračuna zagotavljajo pravila, ki so obvezujoča za vse države članice, pa med financiranjem proračuna in državljani oziroma davkoplačevalci praktično ni neposredne zveze. Namesto tega poteka financiranje proračuna iz nacionalnih državnih blagajn. Pri preostalih kriterijih kaže obstoječi sistem financiranja različne pomanjkljivosti, ki so podrobneje obrazložene v delovnem dokumentu Komisije, ki je priložen temu poročilu.

3. PREPREČEVANJE PREKOMERNIH NEGATIVNIH PRORAČUNSKIH BILANC

3.1. Problem proračunskih neravnotežij

Evropska unija je solidarnostna skupnost, pri kateri deli proračuna služijo jasnemu cilju solidarnosti, medtem ko so drugi namenjeni financiranju specifičnih ciljev, opredeljenih v dogovorjenih programih EU. To privede do neto prejemkov in neto plačil v proračun EU, čeprav ima korist od take politike celotna Unija.

Proračunske neto bilance, ki jih merimo z razliko med plačili in prejemki iz proračuna EU, očitno ne pojasnijo v celoti koristi, ki izhajajo iz članstva v EU.

Kljub temu pa je bila in je še vedno prav velikost teh neravnotežij v središču političnih razprav. Leta 1984 je Evropski svet v Fontainebleauju uvedel obstoječi mehanizem popravkov, in sicer v zvezi z neto plačili ene same države članice, to je Združenega kraljestva. Na podlagi tega mehanizma dobi Združeno kraljestvo povrnjenih do 2/3 svojih neto plačil v skladu s konceptom dodeljenih izdatkov. Uvedba tega mehanizma je temeljila na splošnem načelu, da

»katera koli država članica, ki nosi proračunsko breme, čezmerno v primerjavi z relativno kakovostjo življenja, lahko ob ustreznem času uporabi korekcijo.«

Kljub temu, da se je Evropski svet takrat odločil le za popravek Združenemu kraljestvu, pa je bilo že takrat priznано načelo splošnega popravka (»katera koli država članica«), pri čemer bi popravek temeljil na velikosti proračunskega neravnotežja (»prekomerno«) in bogastvu države članice v primerjavi z EU kot celoto (»relativna razvitost«).

V zadnjih dvajsetih letih so gospodarski razvoj, širitev in spremembe strukture proračuna EU v veliki meri spremenili kontekst, v katerem deluje obstoječi mehanizem popravkov za Združeno kraljestvo.

Spodnja tabela prikazuje razvoj bruto nacionalnega dohodka (BND) na prebivalca v standardih kupne moči (SKP⁴) v obdobju med letom 1984 in 2003 za vse države članice, ki so bile neto plačnice v proračun EU v letu 2002⁵.

BND na prebivalca neto plačnikov (v SKM) (povprečje za EU-15 = 100)		
	2003	1984
Združeno kraljestvo	111,2	90,6
Danska	111,1	104,0
Avstrija	109,8	--
Nizozemska	106,6	95,0
Švedska	104,6	--
Francija	104,2	104,0
Nemčija	98,6	109,6
Italija	97,3	92,9

Glede na dramatično spremembo položaja Združenega kraljestva v primerjavi z ostalimi neto plačniki in ob uporabi Fontainebleaujevega načela je treba ponovno preučiti odobritev popravka Združenemu kraljestvu na ekskluzivni podlagi. Zato bi bilo potrebno obstoječi mehanizem spremeniti v splošni mehanizem popravkov, in sicer ob upoštevanju dveh ciljev

- preprečevati prekomerne negativne proračunske bilance, kombinirano z zmanjševanjem razlik med neto plačniki na primerljivi ravni uspešnosti;
- zagotavljati, da se stroški financiranja tega mehanizma ohranijo na razumni ravni.

3.2. Vpliv obstoječega mehanizma popravkov na neto bilance držav članic

V obstoječem mehanizmu znaša stopnja vračila Združenemu kraljestvu 66 % njegovega neto plačila. Mehanizem financirajo vse države članice v skladu z njihovimi deleži v BND z naslednjimi izjemami:

- Združeno kraljestvo ni udeleženo pri financiranju lastnega rabata

⁴ Standardi kupne moči (SKP) so umetna valuta, ki odraža razlike v ravni cen v državah, ki jih devizni tečajji ne upoštevajo. Ta enota omogoča pomembne primerjave ekonomskih kazalcev med državami.

⁵ Neto bilance v tem dokumentu kot tudi tiste, ki se uporabljajo za izračun popravka Združenega kraljestva, vključujejo porabo uprave. Zaradi tega se Belgija in Luksemburg ne pojavljata med neto plačniki. Ker se popravek plačuje eno leto kasneje, bo popravek za leto 2007 plačan v letu 2008.

- Delež Nemčije, Nizozemske, Avstrije in Švedske je omejen na 25 % njihovih normalnih deležev.

Medtem ko se je neto položaj Združenega kraljestva pred popravkom od njegove uvedbe spremenil le v manjši meri (-0,45 % BND v letu 1985 in -0,47 % v obdobju med letoma 1996 in 2002), pa se je končni neto položaj Združenega kraljestva občutno izboljšal v primerjavi z ostalimi državami članicami na podobni ali celo nižji ravni razvitosti, kot sta na primer Nizozemska in Nemčija (-0,47 % oziroma -0,44 %).

Zelo pomemben dejavnik pri ocenjevanju obstoječega mehanizma popravkov je vpliv širitve. S pristopom novih neto prejemnic se bodo neto bilance vseh starih držav članic poslabšale, saj se čedalje večji delež odhodkov predodeli novim državam članicam. Kakorkoli že, posledica veljavnega mehanizma popravkov je, da se bo velikost popravka za Združeno kraljestvo občutno povečala. Tako se bodo stroški drugih držav članic, vključno z vsemi novimi državami članicami, povečali. Kolikor bi veljavni mehanizem popravkov še nadalje ostal v veljavi, bi se popravek za Združeno kraljestvo po ocenah Komisije, narejenih na podlagi predloga Komisije za finančno perspektivo 2007-2013, povečal za več kot 50 %.

3.3. Predlagani splošni mehanizem popravkov

Komisija predlaga posplošitev mehanizma popravkov iz obstoječega popravka, zato da bi se sistem približal svojemu prvotnemu namenu, to je, izogibanju prekomernim proračunskim bremenom. Z uvedbo neke vrste »varnostne mreže« za večje neto plačnike, katerih neto plačila presegajo določeno stopnjo, bi se lahko bolj konstruktivno pristopilo k zagotavljanju proračunskih sredstev za uresničevanje političnih izzivov razširjene Unije.

Prihodnji popravki bi se izračunali na temelju neto proračunske bilance vsake države članice glede na proračun EU. Mehanizem bi se sprožil v primeru, da bi neto plačila presegala prag, ki bi bil določen kot odstotek BND vsake države članice, kar bi odražalo najnižjo sprejeto raven neomejene finančne solidarnosti med državami članicami. Neto položaji, ki bi presegali tak prag, bi bili upravičeni do popravka (delnega vračila), s čimer bi se zavarovali pred prekomernimi neto plačili. Obratno pa bi bil celoten obseg popravkov (količina vračil) omejen na najvišji znesek, kar bi tiste države, ki ne bi prejemale popravka, zavarovalo pred prekomernimi stroški tega mehanizma. Kolikor bi vsota vseh popravkov presegla vnaprej določeni obseg, bi se stopnja vračil skladno znižala.

Vsakršen mehanizem popravkov povzroči zaplete pri financiranju proračuna. Zato bi moral biti osnovni predlog relativno enostaven in v zadostni meri pregleden. Glede na to bi morali modificirati in poenostaviti sedanje parametre računanja popravka za Združeno kraljestvo samo tam, kjer je to potrebno in izvedljivo.

Novi mehanizem, ki ga predlaga Komisija, vsebuje naslednje elemente:

- prag se določi kot odstotek BND;
- celotni obseg popravkov se omeji;

- financiranje popravkov se poenostavi tako, da se za njihovo osnovo vzamejo deleži BND, pri čemer bi bile vse države članice udeležene pri financiranju celotnega zneska popravkov v sorazmerju z njihovo relativno uspešnostjo;
- koncept dodeljenih izdatkov in stopnje vračil do največje vsote ostanejo nespremenjeni.

Glede na ta predlog bi bilo Združeno kraljestvo daleč največji prejemnik splošnega mehanizma popravkov. V skladu s predlogom Komisije za naslednjo finančno perspektivo in predlogom splošnega mehanizma popravkov, bi Združeno kraljestvo v povprečju prejelo dvakrat višjo neto izravnavo kot Nemčija.

Ocenjene neto proračunske bilance (povprečje 2008-2013)			
	<i>v % BND</i>		
	Predlagani Splošni mehanizem popravkov	Sedanji popravek za Združeno kraljestvo	Brez popravka
Združeno kraljestvo	-0,51 %	-0,25 %	-0,62 %
Nizozemska	-0,48 %	-0,56 %	-0,55 %
Nemčija	-0,48 %	-0,54 %	-0,52 %
Švedska	-0,45 %	-0,50 %	-0,47 %
Avstrija	-0,41 %	-0,38 %	-0,37 %
Italija	-0,35 %	-0,41 %	-0,29 %
Francija	-0,33 %	-0,37 %	-0,27 %
Ciper ⁶	-0,33 %	-0,37 %	-0,28 %
Danska	-0,25 %	-0,31 %	-0,20 %
Finska	-0,19 %	-0,25 %	-0,14 %
Španija	0,26 %	0,23 %	0,32 %
Irska	0,51 %	0,47 %	0,56 %
Malta	1,10 %	1,06 %	1,16 %
Belgija ⁷	1,27 %	1,21 %	1,32 %
Slovenija	1,34 %	1,31 %	1,40 %
Portugalska	1,54 %	1,50 %	1,60 %
Grčija	2,20 %	2,16 %	2,25 %
Madžarska	3,09 %	3,06 %	3,15 %
Češka	3,21 %	3,17 %	3,26 %
Slovaška	3,31 %	3,27 %	3,36 %
Estonija	3,79 %	3,76 %	3,85 %
Poljska	3,80 %	3,76 %	3,85 %
Litva	4,44 %	4,41 %	4,50 %
Latvija	4,45 %	4,40 %	4,51 %
Luksemburg ⁷	5,84 %	5,80 %	5,89 %

Zgornja tabela prikazuje predvidene povprečne neto bilance neto plačnikov, ki izhajajo iz predlaganega splošnega mehanizma popravkov za obdobje do leta 2013, in jih primerja z nadaljnjo uporabo sedaj veljavnega mehanizma in situacijo brez vsakršnega popravka.

⁶ Ocene na podlagi področij, ki jih nadzira Republika Ciper.

⁷ Z izključitvijo upravnih stroškov se Belgija in Luksemburg pojavita kot neto plačnika.

Splošni mehanizem popravkov bo zmanjšal negativne neto bilance in razlike med neto plačniki ter na drugi strani zmanjšal breme financiranja tistih držav, ki od mehanizma nimajo koristi⁸.

Komisija glede na predstavitev predlaganega splošnega mehanizma popravkov ločeno predstavlja posebni predlog spremembe sedaj veljavne odločbe o lastnih sredstvih.

4. STRUKTURA LASTNIH SREDSTEV

4.1. Iskanje optimalne strukture lastnih sredstev

V nadaljevanju razpravljamo o treh osnovnih alternativnih za financiranje proračuna EU. V vseh treh primerih se ohranijo tradicionalna lastna sredstva (TLS), saj pobiranje uvoznih dajatev predstavlja instrument trgovske politike Unije, katere donos »naravno« koristi Uniji.

(1) *Ohranjanje sedanjega sistema financiranja v nespremenjeni obliki*

Sedanji sistem financiranja je zagotavljal gladko financiranje proračuna EU. Vendar pa sistem financiranja v sedanji obliki nima neposredne povezave z državljani. Pretekli popravki in prilagoditve, ki so služili posameznim interesom, so sistem napravili še bolj nerazumljiv. Proračunske posledice politik Unije tako za splošno javnost ostajajo nepredstavljive. Glede na prevladujoč položaj sredstev BND, države članice in še zlasti neto plačnice sodijo politike EU in njihove pobude zgolj po njihovih nacionalnih dodelitvah sredstev, pri tem pa se le v manjši meri ozirajo na vsebino politik, s čimer tvegajo, da bi prikrile dodano vrednost politik EU.

Zaradi odsotnosti vsakršne povezave z državljani EU in njegove nepreglednosti ter zaradi vse večje osredotočenosti na ozki proračunski koncept »*juste retour*« (»pravično vračilo«) bi bilo potrebno sedaj veljavni sistem prenoviti.

(2) *Sistem financiranja na osnovi BND*

V sistemu financiranja, ki bi temeljil izključno na ključu BND, bi bila Unija v celoti odvisna od »prispevkov« držav članic. Prednost takega sistema bi bila njegova enostavnost in razumljivost. "Prispevki" bi ustrezali relativni blaginji držav članic. Vendar pa je financiranje proračuna s prispevki držav članic lahko primerno za mednarodno organizacijo, kakršni so Združeni narodi, ne odraža pa statusa Evropske unije. To bi pomenilo, da bi šlo za Unijo, v kateri bi državljane povsem posredno predstavljale države članice. S tem bi pri financiranju proračuna povsem zanikali status EU, kot Unije držav članic in državljanov, ki ga sedaj odraža Pogodba. To bi pomenilo izpodkopavanje

⁸

Za podrobnejše informacije glej tehnično prilogo.

koncepta »lastnih« sredstev, ki je bil temelj financ EU vse od prve odločitve o lastnih sredstvih iz leta 1970. Komisija to možnost zavrača.

(3) *Sistem financiranja na osnovi lastnih fiskalnih sredstev*

Sistem, ki bi v veliki meri temeljil na lastnih sredstvih, pridobljenih z davki, bi lahko z bolj neposredno finančno povezavo med proračunom EU in državljani EU povečal finančno avtonomijo proračuna EU. Premik proti posameznikom in gospodarskim subjektom, kot plačnikom, in obenem ustrezno znižanje prispevkov držav članic k financiranju proračuna EU, bi povzročil večjo razpoznavnost nasproti državljanom in s tem povečano politično odgovornost proračunskih oblasti za njihove odločitve o izdatkih. Prav tako pa bi prispeval k preusmeritvi političnih razprav od ozkega osredotočanja na nacionalne prispevke k prednostim politik EU in splošnemu evropskemu interesu. Končno bi večja prepoznavnost povečala zaupanje v finance EU, katerih obseg, ki je manjši od 2,5 % celotnih javnih izdatkov v EU, se pogosto precenjuje.

Vendar pa se tudi financiranje proračuna EU, ki bi v *celoti* temeljilo na davkih, ne zdi ustrezno. Ker ne smemo postavljati pod vprašaj zahteve po uravnoteženem proračunu iz člena 268 Pogodbe, bi fiskalna sredstva (ob upoštevanju sedanje vloge BND, kot »preostali« vir uravnoteženja) vključevala bodisi spremenljivo davčno stopnjo v skladu s proračunskimi zahtevami bodisi zahtevala večjo prilagodljivost na strani odhodkov, kot jo dopušča sedanji okvir finančne perspektive. Vendar pa pogosto spreminjanje davčne stopnje ne bi naletelo na odobravanje davkoplačevalcev (pravna negotovost, tehnično in upravno nerodni postopki), prav tako pa bi bilo lahko v nasprotju z nacionalnim obdavčevanjem. Zato se zdi bolj ugoden progresivni pristop, pri katerem bi ohranili omejena sredstva BND, obenem pa povečali delež davčnih sredstev.

Prenova strukture lastnih sredstev bi se tako morala osredotočiti na proračunsko nevtralno uvedbo novih lastnih sredstev na osnovi davkov, ki bi predstavljala do polovice proračuna.

5. NASPROTI SISTEMU FINANCIRANJA, KI TEMELJI NA PRISPEVKIH DRŽAV ČLANIC IN DRŽAVLJANOV

5.1. Povečevanje deleža na davkih temelječih lastnih sredstev

Prenova sistema financiranja bi se morala lotiti pomanjkljivosti sedaj veljavnega sistema, to je odsotnosti neposredne povezave z državljani EU, odvisnosti od odobritev iz nacionalnih državnih blagajn in neupravičene zapletenosti, na drugi strani pa bi morala v največji možni meri prispevati k učinkoviti razporeditvi sredstev. Kolikor celotni sistem dopušča, da so v razumnem obsegu izpolnjeni tudi ostali kriteriji, so ti za nova sredstva manj pomembni.

Iz razlogov pravičnosti do državljanov v različnih državah članicah, bi bilo potrebno pred uvedbo novih fiskalnih sredstev v zadostni meri predhodno uskladiti davčno

osnovo. Prav od dejanske stopnje harmonizacije davčne stopnje pa je odvisna izbira najbolj primernega sredstva na osnovi davkov.

Obstoj regionalnih arbitrarnosti⁹ ali čezmejnih eksternalij sta močna argumenta v prid harmonizacije davčnih osnov in stopenj, ki bi lahko upravičila, da bi se del ali vsi tako zbrani davčni prihodki dodelili EU. To bi lahko prispevalo k zmanjšanju neučinkovitega razporeditve gospodarskih sredstev.

Povečevanje deleža lastnih sredstev v proračunu EU, ki so pridobljena z davki, pa ne bi zahtevalo nobenih novih davkov. Sprejeti bi morali le odločitev o delitvi bodisi prihodkov bodisi davčnih stopenj med nacionalno ravniyo in ravniyo EU. Delež EU bi bil lahko odmerjen kot del nacionalne davčne stopnje, ki jo plačujejo davkoplačevalci. S tem se celotni proračun EU, ki ima omejen delež lastnih sredstev na največ 1,24 % BND EU, ne bi povečal, saj bi se prihodki od davkov poračunali z ustreznim zmanjšanjem sedanjih sredstev na osnovi BND.

Naslednja poglavja prikazujejo tri glavne možnosti, s katerimi bi lahko izboljšali delovanje sedanjega sistema financiranja EU. Vse tri možnosti ohranjajo sredstva na osnovi BND, kot preostala sredstva za uravnoteženje in tudi tradicionalna lastna sredstva, obenem pa predpostavljajo, da se do polovice proračuna EU financira z novimi fiskalnimi sredstvi, ki bi tudi nadomestila sedanji statistični DDV.

5.2. Možnost 1 – Sistem virov lastnih sredstev s fiskalnimi viri, povezanimi s potrošnjo energije

V skladu z novo direktivo o obdavčevanju energije¹⁰ je večina energijskih proizvodov podvrženih obdavčitvi Skupnosti. Čeprav sprejeta direktiva o obdavčevanju energije ni bila pripravljena z namenom uvesti nova lastna sredstva, pa s harmonizacijo davčnih osnov in določanjem najnižjih stopenj kljub temu ustvarja za to ugodne pogoje.

Vendar pa ne bi bilo potrebno, da bi fiskalni vir temeljil na vseh energijskih proizvodih, ki so zajeti z direktivo. Tako bi bila odmera EU lahko omejena na davčno osnovo, ki se nanaša na motorna goriva, ki se uporabljajo v cestnem prometu (osvinčeni in neosvinčeni bencin, dizel, LPG in naravni plin, ki se uporablja v prometu). Z upravnega vidika bi bilo to sorazmerno enostavno, saj je davčna osnova na ravni EU že harmonizirana in ker se večina možnosti davčne diferenciacije, ki jih dopušča direktiva, uporabljajo za druge energijske proizvode. Stopnje EU, ki bi bile manjše od ene polovice najnižjih stopenj, predvidenih z direktivo o obdavčitvi energije, bi zadostovale za financiranje ene polovice proračuna EU. Bistvene odločitve bi bile v zvezi s stopnjami, ki naj se uporabljajo, in možnimi variacijami glede proizvodov in uporabe.

⁹ Regionalna arbitrarnost se nanaša na situacijo, kjer je težko določiti natančni delež davčne osnove, ki bi bil predodeljen posameznim državam članicam, ali kjer je velika (potencialna) zmešnjava glede države, ki davek pobira, in glede države sedeža gospodarskih subjektov, ki nosijo davčno breme.

¹⁰ Direktiva Sveta 2003/96/ES z dne 27.10.2003 o preoblikovanju okvira Skupnosti za obdavčevanje energentov in elektrike (UL L 283, 31.10.2003).

Davek EU na motorna goriva za cestni promet bi lahko dopolnjeval davek EU na letalska goriva ali z njimi povezane emisije. Evropski letalski prevozni sistem je v veliki meri integriran, letalske emisije pa prehajajo nacionalne meje. Zato obstajajo dobri argumenti za obdavčevanje takšnih emisij na ravni EU, s čimer bi na nek način zunanje družbenoekonomske stroške klimatskih sprememb in drugih vplivov na okolje, ki ji povzroča letalstvo, prenesli v ceno zračnega prevoza. Trenutno je letalsko gorivo (kerozin) pri letih preko meje oproščeno davka.

S tehničnega vidika bi bilo mogoče uvesti fiskalni vir, temelječ na cestnem prevoznem gorivu, v relativno kratkem času (v približno 3 do 6 letih).

5.3. Možnost 2 – sistem virov lastnih sredstev s fiskalnim virom DDV

Zaradi neposredne povezave z vsakodnevno potrošnjo in v nasprotju s sedaj veljavnim »statističnim« virom DDV, bi uporaba stopnje EU na nacionalne osnove DDV ustvarila jasno neposredno povezavo med financiranjem proračuna EU in državljanom ter tako povečala zavest o stroških Unije.

Pristno fiskalni vir DDV bi dobili s stopnjo EU kot delom nacionalne stopnje DDV, ki ga plačujejo davkoplačevalci. Stopnja bi se odmerila skupaj z nacionalno stopnjo na isti obdavčljivi osnovi. Državljanom tako ne bi bilo potrebno nositi še dodatnega davčnega bremena, saj bi se stopnja EU izravnala z enakim zmanjšanjem nacionalne stopnje DDV. Tako bi se na primer nacionalna davčna stopnja, ki je prej znašala 21 %, ob stopnji EU 1 %, zmanjšala na 20 %. Skupna obračunana stopnja DDV bi tako še naprej bila 21 %.

Za namene razpoznavnosti, bi morala biti DDV EU in nacionalni DDV na fakturi ali na računu, ki ga obdavčljiva oseba izstavi svoji stranki, navedena kot ločena davka.

Stopnja EU v velikosti 1 % bi zadostovala za pokritje približno polovice potreb financiranja proračuna EU.

Možne težave, ki bi se lahko pojavile v zvezi s tem predlogom, so povezane z nepopolno harmonizacijo sistemov DDV držav članic, in se nanašajo predvsem na blago, obdavčeno z ničto stopnjo. Druga možna težava bi lahko izvirala iz različnega deleža DDV v nacionalnem dohodku držav članic (tako imenovana regresivnost DDV), ki že od leta 1988 sili države članice k zmanjšanju njegovega deleža v lastnih sredstvih. Na drugi strani pa bi z vidika potrošnika stopnja EU imela enak vpliv na primerljive potrošnike v Uniji¹¹.

Tehnično bi bilo mogoče uvesti DDV EU v sorazmerno kratkem času (najkasneje v 6 letih).

¹¹ Ob predpostavki, da se nevtralizirajo učinki ničtih stopenj (glej tudi prilogo k temu poročilu).

5.4. Možnost 3 – sistem virov lastnih sredstev s fiskalnim virom, ki temelji na dobičku družb

Kot to velja za drugi dve možnosti, bi bilo potrebno tudi finančnem viru EU, ki bi temeljil na dobičku družb, predhodno določiti skupno (konsolidirano) davčno osnovo, ki bi se uporabljala za gospodarske družbe. Takšna harmonizacija bi prispevala k ustreznemu delovanju notranjega trga in k bolj učinkoviti razporeditvi gospodarskih sredstev, ki jih trenutno motijo čezmejne eksternalije. Danes predstavlja obstoj 25 ločenih nacionalnih davčnih sistemov in mnogoterost davčnih zakonov, konvencij in praks sam po sebi oviro za čezmejno gospodarsko aktivnost. Družbe, ki v EU poslujejo preko meje, imajo zaradi tega precejšnje prilagoditvene stroške, obenem pa to vodi tudi do številnih vrzeli v davčnem sistemu.

Trenutna dejavnost v zvezi z razumljivo prenovo obdavčitve gospodarskih družb je osredotočena na koncept skupne (konsolidirane) davčne osnove, po vsej verjetnosti za podskupino zainteresiranih držav članic, da bi se tako odpravile davčne ovire na notranjem trgu. Vendar pa ni namen te dejavnosti posegati na področje davčnih stopenj niti ni zamišljena kot metoda za povečanje prihodkov proračuna EU.

Možnost, povezana z davkom na dobiček družb, bi vsebovala uvedbo najnižje davčne stopnje na harmonizirano davčno osnovo.

Prihodki od davkov na dobiček družb so precejšnji, saj celotni prihodki v EU trenutno predstavljajo v povprečju 2,6 % celotnega BND EU. Torej bi bilo potrebno za potrebe proračuna EU nakazati manj kot četrtino tega zneska.

Glede na trenutno stanje bi bilo za izvedbo te možnosti potrebno najdaljše obdobje, in sicer tako s političnega kot tudi z upravnega vidika.

6. POVZETEK IN SKLEPI

Z uvedbo novega davčnega vira lastnih sredstev, ki bi zamenjal sedanji vir na osnovi statističnega DDV, in financiral precejšnji del proračuna EU, bi lahko presegli največje pomanjkljivosti sedanjega sistema, to je odsotnost neposredne povezave z državljani EU, preveliko odvisnost od odobritev iz nacionalnih državnih blagajn in neupravičeno zapletenost. Prav tako pa bi uvedba lahko prispevala k boljši razporeditvi gospodarskih sredstev v EU. Čeprav bi predstavljala manjši delež v skupnih lastnih sredstvih kot v sedanjem sistemu, pa bi sredstva na osnovi BND še naprej ohranila pomembno vlogo in tako predstavljala zagotovilo, da sistem izpolnjuje vse relevantne kriterije.

Komisija predlaga tri glavne kandidate kot možne fiskalne vire lastnih sredstev v prihodnosti: vir, ki bi temeljil na 1. potrošnji energije, 2. nacionalnih osnovah DDV in 3. davku na dobiček družb.

Vir, ki bi temeljil na potrošnji energije in ki bi bil zamišljen kot davek EU na motorna goriva v cestnem prometu, bi pomenil zadostno in stabilno financiranje proračuna EU, hkrati pa bi ustvaril neposredno povezavo z državljani. Davčna osnova pa je na ravni EU že harmonizirana. Ta vir bi se lahko dopolnjeval z davkom

EU na letalska goriva ali z njimi povezane emisije, s čimer bi ukinili sedanjo davčno oprostitve za letalsko gorivo in tako določili ceno za okoljske stroške, ki jih povzroča letalstvo.

Harmonizacija davčne osnove na področju DDV je precej napredna ter zadosten in stabilen vir prihodkov. S fiskalnim virom sredstev na podlagi DDV bi naredili financiranje EU zelo razpoznavno za državljane EU. Tako financiranje pa bi bilo razvojno, saj bi pomenilo prenovo obstoječih določb in ne uvedbe nekega povsem novega vira. Z upravnega vidika njegova uvedba ne bi predstavljala nepremostljivih težav.

Zaradi povezave s skupno politiko EU in obstoja čezmejnih eksternalij, bi bil primeren vir financiranja proračuna EU tudi prihodek iz naslova harmoniziranega davka na gospodarske družbe.

Evropska unija je unija držav članic in njihovih državljanov. Vsak od treh kandidatov za fiskalni vir lastnih sredstev bi prenesel ta koncept na področje financiranja proračuna EU. Okrepitev neposredne povezave med državljani in proračunom bi obenem pripomogla tudi k temu, da bi se razprave o izdatkih odslej bolj osredotočale na njihovo vsebino kot le na »neto položaje« »nacionalnih« proračunov.

Vsak nov vir proračuna EU pa mora biti ne samo soglasno sprejet v Svetu, pač pa ga morajo ratificirati tudi parlamenti vseh držav članic.

Uresničitev vira lastnih sredstev, temelječega na energiji ali na DDV, bi bila izvedljiva v srednjeročnem obdobju, medtem ko je fiskalni vir iz naslova davka na dobiček družb precej dolgoročnejša možnost. Kar sedaj potrebujemo, je politična usmerjenost k pripravi pogojev za prenovo strukture obstoječih lastnih sredstev. Glede na to, Komisija poziva Svet:

- k razpravi o predlaganih možnostih v tem poročilu;
- da se seznani z namenom Komisije, da na podlagi predloga Komisije pripravi smernice za nadomestitev sedanjega vira DDV s pristnim virom lastnih sredstev, ki temelji na davkih, do leta 2014.

Da bi bila zagotovljena kratkoročna rešitev v zvezi s problematiko prekomernih proračunskih neravnotežij, ki bi se začela uporabljati z začetkom naslednje finančne perspektive, Komisija predlaga

- uvedbo splošnega mehanizma popravkov, s katerim bi se v skladu s predlagano odločitvijo Sveta o sistemu virov lastnih sredstev in spremljajočih predlaganih izvedbenih ukrepih popravljalo prekomerna proračunska neravnotežja.