

VIAC A NOVÉ ZDROJE ROZPOČET EÚ NEPOTREBUJE

RADOVAN ĎURANA

radovan.durana@iness.sk

Stanovisko INESS k navrhovaným zmenám v systéme vlastných zdrojov EÚ

Zhrnutie

Navrhované zmeny nepredstavujú systematickú reformu financovania rozpočtu EÚ, ale skôr spôsob, ako získať dodatočné zdroje od daňových poplatníkov.

EÚ potrebuje systémovú zmenu celého rozpočtu. Súčasná situácia v rozpočte je výsledkom postupného odchodu od pôvodných hodnôt spoločného trhu, ktoré boli dôvodom založenia EÚ.

Takáto zmena by nemala byť riadená otázkou - ako získať zdroje na financovanie existujúcich výdavkov, ale ako sa maximálne priblížiť k dohodnutým primárnym cieľom (hodnotám) EÚ pri čo najefektívnejšom využití obmedzených prostriedkov. Odklon od tohto pravidla je citeľný už v samotnom koncepte rozpočtu, ktorý aj po vystúpení významného čistého prispievateľa Spojeného Kráľovstva zachováva nominálny objem výdavkov.

Zdroje financovania pritom hrajú zástupnú úlohu, preto ich netreba rozširovať. Optimálnym riešením je zjednodušenie štruktúry príjmov na vlastný zdroj založený na HND (GNI), ktorý plní všetky predpoklady transparentného, proporciálneho, a účtovne jednoduchého financovania.

Európska komisia (EK) predložila nový návrh Systému vlastných zdrojov Európskej únie. Cieľom tohto návrhu je modernizovať existujúce vlastné zdroje (príjmy) prostredníctvom:

- zníženia percentuálneho podielu z vybraných ciel, ktoré si členské štáty ponechávajú ako „náklady na výber“ na 10%;
- zníženie podielu vlastného zdroja na základe hrubého národného dôchodku a jeho udržanie ako vyrovnávacieho zdroja;
- zjednodušenie vlastného zdroja založeného na dani z pridanej hodnoty a zvýšenie jeho podielu na celkových vlastných zdrojoch;
- zavedenie koša nových vlastných zdrojov, ktoré by mali pokrývať približne 12% rozpočtu, pozostávajúcich z:
 - podielu obnoveného spoločného konsolidovaného základu) dane z príjmov právnických osôb(CCCTB);
 - podielu príjmov z aukcií Európskeho systému obchodovania s emisnými kvótami;
 - národného príspevku vypočítaného na základe množstva nerecyklovaných plastových odpadov z obalov;
- stanovenia zásady, že budúce príjmy plynúce priamo z politik EÚ by mali plynúť do rozpočtu EÚ;
- postupného odstránenie korekcií;
- zvýšenia stropu vlastných zdrojov.

V prípade schválenia sa budú ustanovenia tohto návrhu uplatňovať od 1. januára 2021 (s výnimkou ustanovení týkajúcich sa CCCTB, ktoré sa budú uplatňovať od druhého roka nasledujúceho po dátume implementácie vnútroštátnych ustanovení).

Predkladatelia tohto návrhu tvrdia, že:

- súčasná úroveň 20% nákladov na výber ciel možno považovať za vyššiu, než by bola skutočne potrebná ako vhodný stimul pre dôkladný výber ciel jednotlivými štátnymi orgánmi v mene Únie;
- nedávny hospodársky vývoj predstavuje výzvu pre národné štatistické úrady pokiaľ ide o vyčísl'ovanie hrubého národného dôchodku (HND), a preto nové zložky príjmov umožnia znížiť váhu časti príjmov vypočítavaných na základe HND, pritom bude zachovaná jeho funkcia dorovnávacieho (bilančného) príjmu - rozpočet EÚ musí byť prebytkový;
- súčasné vlastné zdroje založené na DPH si vyžadujú početné úpravy a kompenzácie, ako aj ťažkopádny výpočet váženého harmonizovaného základu (uplatňuje sa sadzba 0,3%), a preto ho možno reformovať zameraním sa len na dodania so štandardnou daňovou sadzbou; zjednodušenie postupu na výpočet základu dane z pridanej hodnoty a uplatňovanie jednotnej sadzby výberu na základ so štandardnou sadzbou;
- „kôš“ nových vlastných zdrojov, ktoré súvisia s kľúčovými politikami EÚ, konkrétne klimatickými zmenami, environmentálnou politikou, plastovou stratégiou, cirkulárnym hospodárstvom a jednotným trhom, prinesú nové finančné prostriedky do rozpočtu EÚ.

Stanovisko INESS k návrhu Európskej komisie

Existuje viacero dôvodov, ktoré naznačujú, že navrhovaná reforma systému vlastných zdrojov EÚ môže nielen zabrániť dosiahnutiu jej cieľov, ale môže mať negatívne dopady na firmy a daňových poplatníkov EÚ a pre jednotný trh vo všeobecnosti.

Návrh reformy ignoruje hlavný problém financovania EÚ - rozpočet EÚ nemôže uspokojiť neustále rastúci apetít na financovanie širokej škály rôznych programov a projektov. **Navrhované zmeny nepredstavujú systematickú reformu, ale skôr spôsob, ako získať dodatočné zdroje od daňových poplatníkov.**

Súčasný rozpočet EÚ je skôr výsledkom politických rokovaní a kompromisov medzi členskými štátmi než strategicky navrhnutým systémom financovania všeobecne dohodnutých celoeurópskych cieľov. Spolitizované využívanie finančných prostriedkov EÚ často narúša motivácie účastníkov trhu, poškodzuje voľnú hospodársku súťaž, narúša efektívne pridelovanie obmedzených zdrojov, podnecuje korupciu, prispieva k vyššej inflácii v prijímajúcich krajinách a prináša výhody predovšetkým konkrétnym záujmovým skupinám, a nie všetkým občanom EÚ. Pokiaľ členské štáty nespolupracujú na vzájomných cieľoch, ale sa snažia maximalizovať svoje vlastné výhody, dochádza k neefektívnej alokácii finančných prostriedkov.

Politiky, ktoré sú financované z rozpočtu EÚ, sú príliš nákladné, príliš ambiciózne a preto často nedosahujú stanovené ciele. Politiky sú často nekoherentné a rozporné; niektoré z nich narušujú európsku konkurencieschopnosť, preto ciele každej politiky a ich konzistentnosť by si vyžadovali hlboké preskúmanie.

Ako sa uvádza v samotnom návrhu, kôš nových vlastných zdrojov poskytne nové finančné prostriedky do rozpočtu EÚ a mal by pomôcť zvládnuť výpadok vyplývajúci z vystúpenia Spojeného kráľovstva - významného čistého prispievateľa do rozpočtu EÚ. Hlbšia analýza ale ukazuje, že hlavný cieľ tohto návrhu nemá nič spoločné s reformou existujúcich vlastných zdrojov. **Hoci by vystúpenie čistého prispievateľa malo znamenať nominálne zníženie celkového rozpočtu EÚ (pri zachovaní podielu GNI), cieľom súčasného návrhu je zabezpečiť, aby sa nominálne príjmy rozpočtu EÚ neznížili. I napriek vystúpeniu Spojeného kráľovstva by mali výdavky v stálych cenách ostať na rovnakej úrovni.**

Skutočné a primerané dôvody na zmeny?

Tradičné vlastné zdroje (clá)

Skutočnosť, že reforma vlastných zdrojov je založená na skôr umelých dôvodoch, dokazuje návrh na zníženie percentuálneho podielu ciel, ktoré si členské štáty ponechávajú ako „náklady na výber“, o polovicu - z 20% na 10%. Autori návrhu tvrdia, že súčasnú úroveň 20% nákladov na výber ciel možno považovať za vyššiu, než by bolo skutočne potrebné. Poukazujú na fakt, že v roku 2016 podliehalo kontrolám iba 2,1% dovezených položiek, ale táto miera sa medzi členskými štátmi značne líši. Okrem toho uplatňovanie zjednodušených postupov a automatizácie by malo prispievať k zlepšeniu nákladovej efektívnosti kontrol. Tiež tvrdia, že sumy, ktoré si členské štáty ponechávajú ako náklady na výber, nie vždy priamo podporujú colné činnosti a nedávny vývoj ukazuje, že národné colné správy majú k dispozícii menej ľudských zdrojov na vykonávanie kontrol. Hoci tieto tvrdenia môžu byť správne, nedostačujú na navrhované zníženie nákladov na výber. Jednoducho povedané, rôzne členské štáty môžu mať odlišnú úroveň nákladov na výber, skutočná úroveň nákladov na výber môže byť nižšia ako 20%, ale **nie sú k dispozícii primerané údaje, ktoré by podporili návrh na zníženie nákladov na výber na 10%. Napríklad vnútroštátne správy môžu využívať menej ľudských zdrojov na vykonávanie kontrol, ale môžu použiť inteligentné a drahé informačné systémy na podporu colných činností.**

Vlastné zdroje (HND, DPH)

Autori návrhu uvádzajú, že potreba znížiť podiel vlastných zdrojov vyplýva zo zložitosti výpočtu existujúcich podielov vlastných zdrojov. Napríklad digitalizácia, globalizácia a ďalší hospodársky vývoj komplikujú národným štatistickým úradom odhady skutočnej produkcie a dôchodkov. Preto sa očakávajú väčšie a častejšie revízie údajov o „hrubom národnom dôchodku“, ktoré primerane odrážajú národný dôchodok rôznych ekonomík. Navrhovaná reforma financovania ale reálne neplní popisovný cieľ. **Vlastné zdroje založené na HND budú naďalej tvoriť dominantnú časť - 58% celkových príjmov odhadovaného rozpočtu EÚ v rokoch 2021-2027. Potreba výpočtu HND bude teda stále prítomná.**

Kritika nových príjmov rozpočtu EÚ

Zosúladenie základu dane z príjmov právnických osôb, ktorý je potrebný na zavedenie vlastného zdroja založeného na CCCTB (sadzba 3%), vzniknú aj náklady na prispôbenie sa novým pravidlám na úrovni firiem ale aj štátnej daňovej správy. Preto komplikovanejšie výpočty sa síce nebudú vykonávať na úrovni EÚ, ale na úrovni štátu alebo firiem (rozdeľovanie zisku).

Je paradoxné, že ako dôvod na obmedzenie vlastného zdroja na základe HND sa používa jeho nestabilita, resp. problematický výpočet, tento istý problém, ale v ďaleko väčšej miere, má práve daň z CCCTB. Ziskovosť aj tržby

firiem kolíšu v čase viac ako pridaná hodnota ekonomiky (HND), a teda nepôjde o stabilný zdroj rozpočtu.

To isté platí pre navrhovaný príspevok 20% zo systému na obchodovanie s emisnými kvótami do rozpočtu Únie a navrhovaný poplatok 0,8 EUR / kg na nerecyklovaný odpad z plastových obalov. Napr. v roku 2017 sa nepodarilo naplniť prognózy výnosu rozpočtu SR s obchodovania s emisiami o 50%. Rovnako objem recyklácie plastov sa bude v čase meniť, a možno očakávať, že výrazne, nehovoriac o tom, že v SR dnes existuje niekoľko zdrojov výrazne odlišných údajov o produkcii plastového odpadu.

Všetky tri návrhy na nové zdroje však budú mať dopady na daňových poplatníkov. **S cieľom udržať ich čisté rozpočtové príjmy na rovnakej úrovni, členské štáty môžu kompenzovať tieto príspevky cez dodatočné, alebo vyššie dane.**

Vzniknúť tak môže daň na produkciu výrobcov nerecyklovaného odpadu z obalov. Tým sa zvýši riziko daňových podvodov, nesprávneho vykazovania a môže dôjsť k zvýšeniu skutočného znečistenia plastmi. Navrhované nové zdroje budú mať zvlášť dopad na Slovensko, závislé na priemyselnej výrobe, a historicky zaostávajúcou infraštruktúrou recyklácie. Nové členské štáty EÚ sú menej efektívne, a preto ich príspevky nebudú rozložené „rovnako“ alebo rovnako spravodlivo.

Vyhlásenie, že súčasný návrh nevytvára žiadnu novú daň pre občanov EÚ, je zavádzajúce. Aj keď EÚ nemá priamu právomoc vyberať dane, určité ustanovenie návrhu môže viesť k zvýšeniu daňového zaťaženia občanov a firiem EÚ. Zavedenie CCCTB zabránilo spoločnostiam využívať výhody rôznych sadzieb v členských štátoch, neprimerane a umelo rozšírilo základňu korporátnej dane v niektorých členských štátoch, a tým zvýšilo daňové zaťaženie firiem. **Zavedenie 3% sadzby na CCCTB môže viesť k priamemu zvýšeniu národnej korporátnej dane, keďže členské štáty sa budú snažiť zachovať svoje čisté príjmy z tejto dane na rovnakej úrovni.**

Navrhované nové príjmy nepredstavujú odolný zdroj príjmov, ako si predstavuje komisia. Naopak ich štruktúra a viacmenej náhodný výber (prečo práve plasty?) predstavujú viaceré riziká.

Odtrhnutie príjmov od národných rozpočtov znamená menej kontroly cez národné parlamenty, ktoré sú zvolené s vyššou volebnou účasťou. Prípadný návrh na zvýšenie týchto daní (prečo 0,8€ za plasty a nie 1€?) sa nebude diskutovať v národných parlamentoch, ale v Európskom parlamente, či Komisii, ktoré nemajú takú voličskú oporu. Zavedenie týchto daní bude zvyšovať motivácie pokračovať v tomto trende. Výsledkom bude výrazná neprehľadnosť (absencia transparentnosti), keď daňový poplatník nebude vedieť, ktorú časť výdavkov financuje.

Reforma príjmov z rozpočtu EÚ je neoddeliteľná od reformy výdavkov rozpočtu EÚ

Vyrovňavacia sila vlastného zdroja založeného na HND zabezpečuje, že nielen všeobecný rozpočet EÚ je v štádiu prijatia vždy vyvážený, ale tiež determinuje neustály rast výdavkovej stránky všeobecného rozpočtu EÚ. Preto je nanajvýš dôležité identifikovať neefektívne výdavkové politiky a politiky, ktoré narúšajú súťaž na trhu. Príkladom tohto trendu je financovanie verejných WIFI, čím EK porušuje vlastné pravidlá subsidiarity a vytvára zároveň ilúziu „potreby“ zvyšovať rozpočtové zdroje.

Vzhľadom na to, že jednotný trh a hospodárske slobody prinášajú skutočný a hmatateľný prínos všetkým občanom EÚ a všetkým členským štátom a že to bola hlavná ambícia pri zakladaní EÚ, rozpočet EÚ by mal byť striktne v súlade s cieľom zaviesť a posilniť spoločný trh. A naopak, žiadne financovanie nie je odôvodnené, ak bráni voľnému pohybu kapitálu, technológií, tovaru, služieb a ľudí. **Súčasná situácia v rozpočte je výsledkom postupného odchodu od pôvodných hodnôt spoločného trhu, ktoré boli dôvodom založenia EÚ.**

Kohéziu možno dosiahnuť len odstránením regulačných prekážok v oblasti flexibility a voľného pohybu výrobných faktorov v rámci spoločného trhu, ako aj zlepšením fyzických podmienok voľného pohybu. Aj z tohto dôvodu by sa fondy EÚ mali zamerať len na infraštruktúru, ktorá prepája členské štáty, t. j. na celoeurópske dopravné prepojenia, a len ak skutočne prinášajú potenciál lepšieho fungovania jednotného trhu.

Politika konkurencieschopnosti by mala vytvoriť trhové podmienky prispievajúce k voľnej hospodárskej súťaži. Dotovanie súkromných (ziskových) projektov, napr. podpora turistického priemyslu dotáciami na budovanie hotelov, by malo byť ukončené. Politika konkurencieschopnosti zahŕňa niektoré programy, ako napríklad realizácia celoeurópskych dopravných projektov, ktoré zlepšujú trhové podmienky; preto by tieto programy mali byť zahrnuté do budúcich rozpočtov.

Na spoločnú poľnohospodársku politiku a programy rozvoja vidieka neexistuje takmer žiadne sociálne a ekonomické zdôvodnenie. Investícia do vytvorenia „dobrej“ SPP (ktorá tvorí 37% rozpočtu na roky 2014 - 2020) je stratou času a ďalších obmedzených zdrojov, pretože je vo všetkých aspektoch neospravedliteľná: členské štáty majú rôzne podmienky a problémy, ale uplatňuje sa spoločná politika s rovnakými mechanizmami dotácií pre všetky štáty; samotný systém je rigidný a nemôže reagovať na meniace sa globálne podmienky; neprináša vzájomné výhody, ale vedie k vzájomným problémom a nákladom. Preto by sa malo všetko úsilie zamerať na vytvorenie zdravého únikového mechanizmu z tohto deštruktívneho využívania verejných zdrojov.

Záver

Existuje viacero dôvodov, ktoré naznačujú, že navrhovaná reforma systému vlastných zdrojov EÚ môže nielen zabrániť dosiahnutiu vlastných cieľov, ale môže mať negatívne dopady na firmy a daňových poplatníkov EÚ a pre jednotný trh všeobecne.

Navrhované reformy neposkytujú systematickú zmenu, ale príležitosť na zvyšovanie úrovne príjmov rozpočtu EÚ, hoci významný čistý prispievateľ z Únie vystupuje.

Výpočet nových vlastných zdrojov bude čeliť rovnakým prekážkam ako výpočet existujúcich národných príspevkov. Zavedenie nových vlastných zdrojov môže viesť k zvýšeniu daňového zaťaženia pre daňových poplatníkov EÚ.

Zvýšenie stropu vlastných zdrojov by malo byť len dočasné, aby súčasné programové obdobie dobehlo v súlade s rozpočtom. Zvýšenie stropov by sa ale nemalo týkať automaticky nového programového obdobia. Až prehodnotenie výdavkov programov EÚ dá odpoveď na otázku, či je vôbec nutná plnohodnotná kompenzácia výpadku čistého príspevku Spojeného kráľovstva.

Odporúčania

Príjmy

Súhlasíme s tým, že súčasný systém príjmov rozpočtu EÚ je príliš zložitý a využívanie viacerých tokov príjmov je neúčinné a neoprávnené. Príjmy z DPH a HND sa prekrývajú, čo vedie k dvojitému zdaneniu pridanej hodnoty.

Zdroje príjmov rozpočtu EÚ sa musia reformovať a stavať na týchto premisách:

- financovanie má pochádzať z vlastných zdrojov členských krajín na zabezpečenie demokratických základov;
- proporционаlita príspevkov s cieľom podporiť spravodlivosť a neutralitu;
- jednoduchosť a transparentnosť s cieľom zabezpečiť kontrolu a hodnovernosť;
- a nízkej administratívnej záťaže na zvýšenie efektivity platieb.

Uplatnenie týchto premís vytvára požiadavku na strane príjmov na tieto zmeny:

- 1) odstránenie toku príjmov založeného na DPH pre jeho nadbytočnosť;
- 2) prenesenie plnej váhy na príspevky členských štátov založené na podieli HND;
- 3) znížiť finančnú úlohu tradičných „vlastných“ zdrojov (ciel), ponechávajúc ich ako dočasný regulačný nástroj a smerovať k hlbšej liberalizácii obchodu eliminovaním ciel;
- 4) zdržať sa vytvárania nových vlastných zdrojov príjmov;
- 5) odstrániť „korekcie platieb“ alebo rabaty.

Výdavky

Potrebné bude aj upraviť aj výdavkovú stranu rozpočtu EÚ. Výdavky by mali byť v súlade s týmito zásadami:

- prostriedky EÚ majú byť použité na dosiahnutie primárnych cieľov EÚ;
- financované majú byť ciele, nie záujmy konkrétnych skupín;

- efektívnosť výdavkov má byť pravidelne meraná a vyhodnocovaná

Uplatňovanie týchto zásad znamená zásadnú reformu (a možno aj zrušenie niektorých) súčasných politík.

Na strane výdavkov rozpočtu EÚ budú potrebné tieto opatrenia:

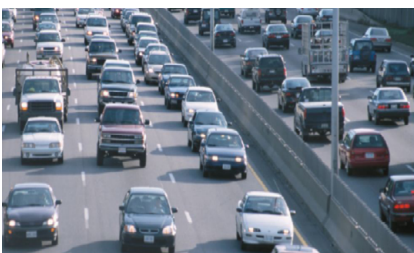
- 1) vytvoriť vhodný mechanizmus ukončenia politiky SPP a politiky rozvoja vidieka a každoročne znížiť príspevky do rozpočtu EÚ o sumu, ktorá bola predtým pridelená týmito politikám;
- 2) prepracovať politiku súdržnosti a zamerať ju na odstránenie prekážok flexibility trhov a voľného pohybu výrobných faktorov na trhu EÚ a zlepšenie infraštruktúry spájajúcej členské štáty;
- 3) zdržať sa financovania veľmi neistých a neurčitých cieľov, ako je kontrola a zmierňovanie klimatických zmien, Galileo atď. ;
- 4) spoliehať sa na súkromné financovanie inovácií, výskumu a vývoja a nezvyšovať súčasné financovanie z rozpočtu EÚ na tieto účely;
- 5) dopĺňať aktivity Únie mimo jej hraníc podporou reforiem voľného trhu v krajinách, ktoré nie sú členmi EÚ;
- 6) zabrániť financovaniu súkromných spoločností, ktoré vyhl'adávajú rentu, bez ohľadu na ich región, hospodársku činnosť alebo projekt (v prípade Slovenska napríklad nakladanie s biomasou);
- 7) vyhnúť sa nerealistickým a potenciálne škodlivým investičným programom veľkého rozsahu, akým je napríklad Junckerov investičný plán.

Na záver zdôrazňujeme, že nie reforma štruktúry rozpočtu, ale až zmena prístupu k posilňovaniu únie môže zmeniť Európu.

Stanovisko bolo vypracované v rámci projektu More liberal voices inštitútu LFMI za podpory Friedrich Naumann Stiftung.

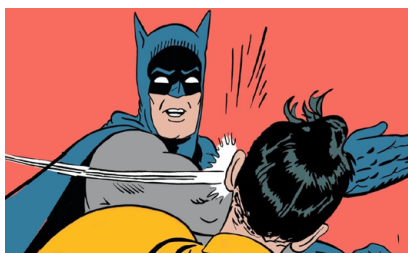


Radovan Ďurana po ukončení Fakulty manažmentu UK v Bratislave so špecializáciou finančný manažment pracoval v komerčnej banke v zahraničí ako analytik. Oblasťou jeho záujmu sú verejné financie, sociálny systém. Už niekoľko rokov vedie vzdelávací projekt Cena štátu. Pôsobí aj ako fellow francúzskeho IREF.



EVIDENCIA VOZIDIEL

Hodiny strávené na Dopravných inšpektorátoch čakáním sú už súčasťou moderného folklóru. Tieto nenáročné úkony sa pritom dajú rýchlo a lacno zjednodušiť, čo by ušetrilo čas občanov, ale aj verejné financie. Píšeme o tom v publikácii **Efektívnejšia a lacnejšia evidencia vozidiel**.



DVE TVÁRE A JEDNA FACKA

Ministerstvo práce zvoláva pravidelne tlačovky, aby sa pochválilo klesajúcou nezamestnanosťou. Tá skutočne klesla na rekordné minimum. Je to však zásluha vlády? Ako sme na tom v porovnaní s inými krajinami? Viac o nezamestnanosti v INESS na tému **Dve tváre a jedna facka trhu práce**.



RÝCHLEJŠIE SÚDNICTVO

Dĺžka súdnych sporov sa venuje INESS na tému **Rýchlejšie súdnictvo pre kvalitnejšie podnikanie**. Pozreli sme sa na vývoj dĺžky sporových konaní v obchodnom práve, práve duševného vlastníctva a v pracovnom práve, na odvolacie konania, či finančné kompenzácie za prietahy.