

MASARYKOVA UNIVERZITA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ

Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií

Evropská studia

**Příjmy evropského rozpočtu a jeho nové možné
zdroje**

Závěrečná bakalářská práce

Kateřina Slámová

Vedoucí práce: PhDr. Zdeněk Sychra, Ph.D.
UČO: 119789
Obor: EVS/ZUR
Imatrikulační ročník: 2006

Brno, 2009

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracovala samostatně, na základě uvedených zdrojů.

V Brně, dne 4.5.2009

Kateřina Slámová

Na tomto místě bych ráda poděkovala PhDr. Zdeňkovi Sychrovi, za podnětné připomínky a cenné rady, kterými mne vedl při psaní této bakalářské práce.

Dále bych ráda poděkovala Mgr. Alžbětě Gala, asistentce poslance Evropského parlamentu Petra Duchoně, za zprostředkování kontaktu s kanceláří Petra Duchoně a pomoc při sbírání zdrojů.

Obsah

1. Úvod	5
2. Současná situace.....	7
2.1 Charakteristika evropského rozpočtu.....	7
2.2 Smluvní základ a historie systému vlastních zdrojů.....	9
2.3 Rozbor stávajících zdrojů evropského rozpočtu.....	11
2.4 Vyhodnocení současné struktury rozpočtových zdrojů.....	16
2.4.1 Vzrůstající rozpočtové nároky.....	16
2.4.2 Schopnost současných zdrojů pokrýt náklady EU.....	19
3. Reforma příjmové stránky evropského rozpočtu.....	21
3.1 Zhodnocení potřebnosti nových zdrojů.....	21
3.2 Přístup k reformě vlastních zdrojů.....	22
3.2.1 Aktivity institucí EU.....	23
3.2.2 Změny obsažené v Lisabonské smlouvě.....	27
3.2.3 Postoje členských států k reformě příjmové stránky evropského rozpočtu.....	28
3.2.4 Postoje evropských institucí k reformě příjmové stránky evropského rozpočtu.....	32
4. Alternativní rozpočtové zdroje.....	34
4.1 Nové možné zdroje evropského rozpočtu.....	35
4.2 Pomocné proměnné k porovnávání jednotlivých variant nových rozpočtových zdrojů.....	37
4.3 Srovnání možných variant rozpočtových zdrojů s porovnávacími proměnnými.....	39
4.3.1 Evropská DPH.....	39
4.3.2 Spotřební daně na pohonné hmoty, tabákové výrobky a alkohol.....	40
4.3.3 Ekologické a energetické daně.....	40
4.3.4 Daň z příjmů osob.....	42
4.3.5 Daň z příjmů nebo zisku obchodních společností.....	42
4.3.6 Dopravní daň.....	43
4.4 Vyhodnocení porovnávaných alternativ nových rozpočtových příjmů.....	43
4.4.1 Evropská DPH.....	43
4.4.2 Spotřební daně na pohonné hmoty, tabákové výrobky a alkohol.....	44
4.4.3 Ekologické a energetické daně.....	45
4.4.4 Dopravní daně.....	46
4.4.5 Daň z příjmů nebo zisku společností.....	47

4.4.6 Daň z příjmů osob.....	48
5. Závěr.....	48
6. Použité zdroje.....	51
6.1 Primární zdroje.....	51
6.2 Sekundární zdroje.....	57
7. Seznam použitých zkratk.....	59
8. Seznam grafů a tabulek.....	59

1. Úvod

Evropská unie (EU) je ojedinělým projektem, který ve světě nemá obdoby. Míra provázanosti členských států a stupeň integrace a komunitarizace některých politik otvírají velký prostor pro vzájemnou spolupráci členů a odhalují nový rozměr kooperace a tím pádem i závislosti zúčastněných států. Vývoj EU je v současné době na pomezí dvou známých modelů, mezivládních organizací a federací nebo konfederací států, a nelze jej přiřadit ani k jednomu z nich.

Mezi hlavní atributy svébytné podoby Unie patří podoba jejího rozpočtu, který na jednu stranu nefinancuje všechny složky všech politik, které se v členských státech realizují, na stranu druhou se z něho poskytují peníze na společné politiky, v nichž členské státy odevzdaly suverenitu svého rozhodování ve prospěch EU. Rozpočet Unie tak každoročně pokrývá náklady na společné a koordinované politiky a s nimi spojené závazky a musí disponovat určitým objemem financí, z něhož se výše zmíněné výdaje platí. K tomu, aby byl v evropském rozpočtu dostatečný objem financí, mají sloužit vlastní zdroje evropského rozpočtu. Ty jsou v zakládajících smlouvách zakotveny jako nezávislé na příspěvcích členských států. Definování vlastních rozpočtových zdrojů ale probíhalo v době, kdy mělo Společenství šest členů, míra integrace byla mnohonásobně nižší a oblast společných politik zahrnovala jen zlomek dnešního stavu. Z těchto důvodů přestávaly s postupem času a prohlubováním spolupráce ve stále větším množství politik vlastní zdroje zakotvené v zakládajících smlouvách dostačovat.

Reformy prováděné v průběhu let reagovaly na rozšiřování Společenství o nové státy a postupné prohlubování evropské integrace a snažily se v rámci vymezených mantinelů nalézt co možná nejstabilnější příjmové zdroje, které by do rozpočtu každoročně dodávaly stále větší množství potřebných financí. K dispozici byly cla z dovozu zboží a zemědělské dávky a podíl na dani z přidané hodnoty. Poté, co tyto zdroje přestaly dostačovat, byl jako čtvrtý dodatkový zdroj zaveden podíl na hrubém národním produktu (HNP), později důchodu (HND), který každý rok dorovná částku, která po výběru prvních tří zdrojů v rozpočtu chybí. Tento zdroj je ale příspěvkem členských států, a proto nesplňuje základní předpoklad rozpočtového zdroje – nezávislost, kterou stanovily zakládající smlouvy.

Z vývoje posledních let je patrné, že čtvrtý zdroj (a s ním jednotlivé státy jako přispěvatelé) převzal funkci hlavního „sponzora“ EU. Nastala tedy situace, kdy je stále větší počet politik řízených z nadnárodního centra finančně závislý na příspěvcích samotných

členských států, což je v rozporu se smluvním základem EU. V rámci systému vlastní zdrojů bylo navíc udíleno velké množství různých výjimek a výpočty podílů jsou deformovány bezpočtem korekčních mechanismů. Tento komplikovaný stav činí celou příjmovou oblast netransparentní, odcizuje občanům a dává prostor pro pochybnosti a machinace. Netransparentnosti současného systému rozpočtových zdrojů si jsou vědomy jak evropské instituce, tak samotné členské státy, a proto je v současné době aktuální projednávání reformy celého systému. Evropská komise (EK) vydala dokument „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, ve kterém nastiňuje nové možné směřování systému a předložila jej k veřejné konzultaci jak členským státům EU a jejich občanům, tak jednotlivým orgánům EU. Z příspěvků dotazovaných stran je jasně patrná vůle po zjednodušení a změně současného systému, konkrétní návrhy na jeho novou podobu ale často chybí.

Práce vychází z hypotézy, že rozpočet EU vyžaduje reformu příjmové části včetně zavedení nových zdrojů, protože současná struktura příjmů neodráží jejich původní funkce ani dosažený stupeň integrace. Cílem práce je především potvrdit hypotézu, dále zanalyzovat jednotlivé varianty nových možných rozpočtových zdrojů a v neposlední řadě nastínit výčet nejpravděpodobnějších alternativ, které by se, při zohlednění pomocných porovnávacích proměnných nezávislosti, spravedlnosti, dostatečnosti, stability a dlouhodobosti, jednoduchosti a průhlednosti, nízkých inkasních nákladů, vazby zdroje na politiky EU a větší identifikace občanů s aktivitami EU, mohly stát novými rozpočtovými zdroji. Práce se tak pokusí odpovědět na otázku, které příjmy by byly pro systém vlastních zdrojů nejvýhodnější, přičemž předběžně se autorce jako nejvýhodnější jeví spotřební daň, environmentální daň, daň ze zisku společností či výnos z ražebného.

První polovina práce je spíše deskriptivní povahy, zaměřená na stručnou charakteristiku problematiky evropského rozpočtu, rozbor stávajících rozpočtových zdrojů, vyhodnocení jejich dostatečnosti či nedostatečnosti a analyzuje současnou politickou situaci i vůli jednotlivých aktérů evropského legislativního procesu ke změně příjmové stránky evropského rozpočtu. Toto zhodnocení je klíčové pro pochopení všech okolností, které mohou výběr a zavedení nového rozpočtového zdroje ovlivnit, proto se samostatná kapitola věnuje souhrnu a vyhodnocení postojů jednotlivých členských států, které mohou celkovou vůli k reformě rozpočtu výrazně ovlivnit a jejichž ucelený soupis dosud není zpracován.

Druhá část práce nastiňuje nové možné alternativy rozpočtových zdrojů. Porovnává jednotlivé varianty za pomoci navržených pomocných proměnných, které by nové vhodné zdroje měly v určité míře splňovat, aby mohly kvalitně plnit svou funkci spolehlivého zdroje

evropských financí. Závěr práce shrnuje výsledky analýzy a hodnotí nejvýhodnější varianty, které nejlépe korespondují s definicí vlastních zdrojů, jakou stanovuje primární právo Unie.

Práce vychází především z velkého množství primárních dokumentů, které tvoří právní základ EU nebo jsou vydávány jako stanoviska jednotlivých členských států a jejichž znalost a vzájemné propojení jsou nezbytné pro zhodnocení aktuální situace v příjmové stránce rozpočtu EU. Komplexnější náhled na tuto problematiku pak poskytují analýzy současné situace a studie navrhuující různé způsoby rozpočtové reformy i literatura zabývající se evropským rozpočtem jako celkem.

2. Současná situace

2.1 Charakteristika evropského rozpočtu

Evropský rozpočet je svým charakterem jedinečný a odlišuje se jak od národních rozpočtů jednotlivých členských států, tak od rozpočtů federací států i standardních mezinárodních organizací. „*Evropská unie hospodaří s vlastním rozpočtem, který je hlavním nástrojem k financování integračních aktivit v rámci EU. Roční rozpočet stanoví, jakou částku lze na každou činnost čerpat.*“¹ Stručná charakteristika evropského rozpočtu pomůže objasnit roli vlastních rozpočtových zdrojů a naznačí mantinely, ve kterých se při případných změnách v příjmové části můžeme pohybovat.

Oproti státním rozpočtům nepokrývá evropský rozpočet všechny kategorie, které bývají z této úrovně financovány. Mezi výdaje evropského rozpočtu například vůbec nepatří takové položky jako školství, zdravotnictví, kultura a podobně. Pokud objemy financí, se kterými národní rozpočty a evropský rozpočet disponují, srovnáme s celkovou výší hrubého národního důchodu (HND) vyprodukovaného jednak jednotlivými členskými státy a jednak celou EU, zjistíme, že evropský rozpočet hospodaří oproti národním rozpočtům s malým objemem financí daným stropem 1,24 % HND celé EU. Je tedy pouze doplňkovým zdrojem a funguje souběžně s národními rozpočty členských států.

Od rozpočtů mezinárodních organizací se evropský rozpočet liší tím, že nezajišťuje pouze financování administrativních funkcí organizace. Jeho správci se naopak snaží získat

¹Evropská komise (2009): *Rozpočet EU*, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (http://ec.europa.eu/ceskarepublika/abc/budget/index_cs.htm).

prostředky pro hospodaření z vlastních příjmů evropského rozpočtu, které by měly být nezávislé na příspěvcích členských států EU.² Charakter vlastních zdrojů, které mají plně pokrývat nároky rozpočtu, je smluvně stanoven.

S nabytými vlastními financemi pak EK, jako správce rozpočtu, zachází podle několika hlavních zásad, které napomáhají k transparentnímu a efektivnímu využívání evropských financí a sestavuje nejen každoroční rozpočtové návrhy, ale i pětileté finanční perspektivy (FP), které přispívají k systematickému využívání zdrojů a omezení radikálních změn v jejich čerpání.

Hlavní rozpočtové zásady popisuje nařízení Rady, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (ES). **Zásady jednotnosti a správnosti rozpočtu** deklarují, že v rozpočtu musí být správně zahrnuty všechny příjmy a výdaje, které jsou pro daný rozpočtový rok spojeny s fungováním Společenství a uplatňují se v rámci plnění schválených položek. **Zásada ročního rozpočtu** stanovuje rozpočtový rok od 1. ledna do 31. prosince, rozděluje položky rozpočtu na časově rozlišené a nerozlišené, zaručuje, že budou každý rok v rozpočtu pokryty všechny jeho závazky a že případné přebytky budou převedeny do následujícího roku a určuje podmínky rozpočtového provizoria pro případ, že by rozpočet na následující rok nebyl včas schválen. **Zásada vyrovnanosti** zakládá požadavek, že příjmy a výdaje rozpočtu musí být vyrovnané a upravuje podmínky pro vyrovnaní přebytků či nedoplatků z předchozího rozpočtového období. **Zásada zúčtovací jednotky** stanoví, že se rozpočty sestavují v eurech a v této měně jsou také předkládány účty a nastiňuje podmínky provádění operací v národních měnách. **Zásada obecnosti** hovoří o tom, že celkové příjmy pokrývají celkové položky plateb a stanovuje pravidla výjimek. **Zásada specifikace** stanovuje členění rozpočtového návrhu, do kterého jsou zařazovány jednotlivé položky a uvádí toleranci pro pozdější přeskupování položek. **Zásada řádného finančního řízení** určuje, že použití položek rozpočtu musí být v souladu se zásadami transparentnosti, hospodárnosti, účinnosti a efektivity. **Zásada průhlednosti** stanovuje jak se rozpočet sestavuje a určuje postup jeho zveřejnění tak, aby bylo sestavování rozpočtu co nejprůhlednější.³

Současná podoba unijních aktivit, rozpočtu i nastavené pravomoci jednotlivých institucí jsou výsledkem střetu integračních paradigmat, která převládala v průběhu formování

² Pitrová, M., Fiala, P. (2003): *Evropská unie*, s. 645.

³ Nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, hlava II, kap. 1-8, s. 81-86, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:01:04:32002R1605:CS:PDF>)

Společenství. Každý z myšlenkových proudů měl svá specifika, která se v době jeho převahy promítala do praktické politiky Společenství a zanechávala za sebou stopy, které vytvářejí dnešní ojedinělou podobu EU i jejího rozpočtu.⁴ Nejvíce lze na dnešní podobě Unie pozorovat soupeření dvou zásadních integračních paradigmat - intergovernmentalismu a supraracionalismu v několika jeho podobách. Z převahy některého ze zmíněných paradigmat vplynuly kroky, které zásadně ovlivnily podobu ES/EU a jejích institucí, rychlost a hloubku integrace i charakter společně sdílených politik. Charakteristickým zástupcem nadnárodního modelu integrace je EK, jejíž členové jsou sice delegovanými představiteli jednotlivých členských států, na půdě Komise ale pracují v zájmu Unie a národními zájmy nemohou být příliš ovlivněni. Dalšími důkazy nadnárodního přístupu k integraci jsou například posilování pozice Evropského parlamentu (EP), rozšiřování hlasování kvalifikovanou většinou, či vznik měnové unie. Naproti tomu mezivládní model, prosazující se hlavně v dobách eurosklerózy v šedesátých letech, zanechal své stopy v podobě mezivládních summitů, jednomyslným hlasováním v zásadních otázkách či vzniku Evropské rady.⁵

Na dnešní podobě rozpočtu i systému vlastních zdrojů se jasně odráží vliv nadnárodního paradigmatu. Dokládá ho klíčová role Komise, která je v rozpočtové proceduře navrhovatelem podoby rozpočtu a poté co je rozpočet přijat se stará o jeho správné čerpání, i stále posilující role Evropského parlamentu, který získává stále větší vliv na podobu rozpočtu. Nadnárodnímu modelu ale neodpovídá struktura příjmové stránky rozpočtu, která je převážně složená z příspěvků jednotlivých členských států a Komise tak nemá k dispozici zcela nezávislé zdroje, které by vyplývaly z unijních aktivit. Přestože současný vývoj v EU i přijetí Lisabonské smlouvy (LS) naznačují prohloubení nadnárodní ideje Unie, není tento trend patrný na struktuře zdrojů evropského rozpočtu. LS naopak, v rozporu myšlenkou supranacionálního fungování EU, ponechává rozhodování o podobě vlastních zdrojů na jednomyslnosti Rady EU a EP nemá v této oblasti žádné výrazné pravomoci.

2.2 Smluvní základ a historie systému vlastních zdrojů

Smlouva o ES revidovaná smlouvou z Nice definuje v článku 269 příjmovou stránku evropského rozpočtu takto: „*Rozpočet je financován plně z vlastních zdrojů, jiné příjmy tím*

⁴ Kratochvíl, P. (2008): *Teorie evropské integrace*, s. 11-208.

⁵ Pitrová, M. (1997): *Evropská Unie a vliv integračních paradigmat na její vnitřní vývoj*. Politologický časopis, vol. 4, no. 3., s. 249-259.

nejsou dotčeny. Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně přijme ustanovení týkající se systému vlastních zdrojů Společenství a doporučí je členským státům k přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy.“⁶

První evropské společenství, Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO), bylo financováno z vlastních, na členských státech nezávislých, zdrojů. Jeho systém vlastních příjmů vycházel z odvodů za každou tunu vyrobené oceli, které společnosti zabývající se výrobou uhlí a oceli platily přímo do společného rozpočtu. Další postupně vznikající společenství (EHS a EURATOM) však měly systém rozpočtových příjmů založen na příspěvcích členských států. I přesto, že Římské smlouvy s tímto příspěvkovým systémem počítaly jen dočasně a postupně mělo být financování rozpočtu EHS a EURATOM zajišťováno vlastními zdroji⁷, přenesl se příspěvkový systém i do sloučených Evropských společenství, která byla v prvních letech po podpisu slučovací smlouvy financována státními příspěvky. Ty odrážely hodnotu vyprodukovaného hrubého národního produktu jednotlivých členů a schvalovaly je národní parlamenty. To, že je množství peněz v evropském rozpočtu závislé na rozhodování národních politiků, bylo pro rozvoj další integrace potřeba změnit.

Realitou se vlastní příjmy evropského rozpočtu staly až v roce 1970, „Rozhodnutím Rady ES o nahrazení finančních příspěvků členských států vlastními zdroji Společenství“, které zakotvilo, že Společenství budou přiděleny vlastní rozpočtové zdroje, které zajistí vyrovnanost evropského rozpočtu. Jako vlastní rozpočtové zdroje, s účinností od 1. ledna 1971, Rozhodnutí v článku 2 ustanovilo zemědělské dávky a cla z dovozu a nastavilo systém jejich výběru. V článku 4 se pak Rada zabývá zavedením dalšího zdroje – podílu na dani z přidané hodnoty (DPH), s jehož postupným výběrem počítá od roku 1975.⁸ První rozpočtová smlouva také počítala se zavedením vlastních rozpočtových příjmů, ale konkrétně je nedefinovala, vycházela z výše popsaného rozhodnutí Rady.⁹

Systém vlastních zdrojů se tedy skládal ze tří pilířů – dávky uvalené na zemědělské produkty dovážené na území ES z třetích zemí a dávky vybrané za produkci a skladování

⁶ Smlouva o založení Evropského společenství (1958, rev. 2001): *článek 269*, s. 53

⁷ „Komise bude zkoumat podmínky, za kterých finanční příspěvky členských států poskytované na základě článku 200 mohou být nahrazeny vlastními zdroji Společenství, zvláště pak výnosy narůstající ze zavedených společných celních poplatků.“

Treaty establishing The European Economic Community (1957), čl. 201, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (https://is.muni.cz/auth/do/1423/57816/library/dokumenty/Smlouva_o_zalozeni_EHS_eng.pf).

⁸ Council Decision of 21 April 1970 on the Replacement of Financial Contribution from Member States by the Communities' own Resources (70/243 ECSC EEC, Euratom), čl. 1-7, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31970D0243:EN:HTML>)

⁹ Smlouva pozměňující některá rozpočtová ustanovení smluv o založení Evropských společenství a o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství, Text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (https://is.muni.cz/auth/do/1423/57816/library/dokumenty/Zmena_rozpocetovych_ustanoveni_1970_cz.pdf)

izoglukózy, cla na zboží dovážené do ES, podíl na dani z přidané hodnoty. Zemědělské dávky a cla byly vždy nekonfliktním zdrojem a podle slov Zdeňka Šreina „*patří k monopolním příjmům evropského rozpočtu*“.¹⁰ Brzy však přestaly k pokrytí zvyšujících se nákladů na evropské politiky dostačovat, a proto byl stále důležitějším třetí zdroj evropských financí - podíl na harmonizovaném základu daně z přidané hodnoty. Ten ale zároveň patří k nejproblematictějším zdrojům, vůči kterému mají členské státy mnoho výhrad. Ty největší panují kolem složitého systému výpočtu harmonizovaného základu, který činí výběr tohoto zdroje neprůhledným a komplikovaným. Časté změny výše procenta odvodů i boje jednotlivých států o výjimky navíc podporují tendence tento zdroj postupně odbourávat.

V průběhu osmdesátých let se pak opět projevila nedostatečnost výše specifikovaných zdrojů a pro pokrytí rozdílů mezi příjmy a výdaji evropského rozpočtu bylo potřeba najít další rozpočtový zdroj.¹¹ Jako čtvrtý, doplňkový, zdroj byl v roce 1988 zaveden příspěvek z hrubého národního produktu, který původně dorovnával nedostatek financí v evropském rozpočtu, postupně se z něho ale stával jeho hlavní příjem. V roce 2002 došlo ke změně účtování tohoto zdroje z hrubého národního produktu (HNP) na hrubý národní důchod (HND).¹² Dnes čtvrtý zdroj pokrývá téměř dvě třetiny všech peněz plynoucích do evropského rozpočtu a protože podíly ostatních vlastních rozpočtových zdrojů na celkovém objemu financí neustále klesají, jsou na něho kladeny stále větší nároky spojené s potřebou stále většího objemu financí, které musí přinášet.

2.3 Rozbor stávajících zdrojů evropského rozpočtu

Jak již bylo uvedeno, rozpočet EU musí být každý rok vyrovnaný a jeho výdaje musí být financovány z příjmů rozpočtu, případně z přebytků z předchozích let. K pokrytí nákladů v současnosti slouží čtyři vlastní zdroje evropského rozpočtu, které jsou dány primárním

¹⁰ Šrein, Z. (1993): *Hospodářská politika Evropského společenství*, s. 159.

¹¹ Neustále se zvyšující nároky na financování společné zemědělské politiky i pokles příjmů z tradičních vlastních zdrojů vedl Společenství do finančně krizové situace. Východiskem z ní byl tzv. Delorsův balík I., který byl souhrnem opatření, jež měla zastavit nouzovou situaci. Mezi tato opatření patřilo mimo jiné i omezení nákladů na společnou zemědělskou politiku a zavedení čtvrtého, dodatkového, rozpočtového zdroje v podobě podílu na HNP členských států.

¹²Trend této změny byl celosvětový, pro EU ale vyplýval z Rozhodnutí Rady ze dne 29. září 2000, kde Rada v odůvodnění hovoří o tom, že je vhodné pro účely vlastních zdrojů využít nejnovějších statistických pojmů a v souladu s nimi pro tyto účely definovat HNP jako rovný HND (Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources (2000/597/EC, Euratom), s.1). Tento přechod měl zajistit lepší srovnatelnost, spolehlivost a souhrnnost ukazatele, který se stával stále větším přispěvatelem evropského rozpočtu (Nařízení Rady (ES,Euratom) č. 1287/2003 ze dne 15. července 2003 o harmonizaci hrubého národního důchodu v tržních cenách, s. 1).

právem EU a několika klíčovými rozhodnutími Rady EU – cla z obchodu se třetími zeměmi vybraná podle společného celního sazebníku, dávky uvalené na dovoz zemědělských produktů, podíl na DPH a podíl z HND členských států.¹³

Cl a z dovozu zboží a zemědělské dávky jsou označovány jako tradiční vlastní zdroje (TVZ), protože byly zavedeny jako první (Rozhodnutím Rady ES o nahrazení finančních příspěvků členských států vlastními zdroji Společenství), jejich výběr vychází ze společných politik, a protože jsou nezávislé na příspěvcích členských států a splňují tak charakteristiky, které pro zdroje evropského rozpočtu vymezují evropské smlouvy. Tyto zdroje ale neustále klesají a do evropského rozpočtu přinášejí stále méně financí, což je důvod, proč stoupá význam dalších zdrojů.¹⁴

TVZ jsou následkem uplatňování společné zemědělské a obchodní politiky EU vůči třetím zemím. Důležitou roli zde hraje celní unie pokrývající veškerý obchod se zbožím, jejíž jasné vymezení, spolu se společným celním sazebníkem, umožňují výběr TZV na vnějších hranicích Unie. Dovoz každého zboží zatíženého dovozním clem tedy podléhá stejné sazbě, ať už na území Unie vstupuje přes kterýkoliv členský stát. TVZ odvádí do rozpočtu ty země, ve kterých došlo k jejich výběru. Dovážené zboží ale může být spotřebováno v úplně jiném členském státu, než do kterého bylo dovezeno. Pokud je tedy zboží dále převezeno, přechází ekonomický náklad celního poplatku na zemi konečné spotřeby. Tento specifický rys tak z TVZ dělá komunitární zdroj rozpočtu EU vyplývající z uplatňování společné zemědělské a obchodní politiky. Členské státy, které cla a dávky vybírají a dále je převádí na evropskou úroveň, si část vybraných peněz ponechávají na pokrytí inkasních nákladů. Do roku 2000 zůstávalo státům na výdaje spojené s administrací tohoto zdroje 10 % vybrané částky, po roce 2000 je to 25 %.

Množství peněz, které do evropského rozpočtu proudilo z cel vybraných na vnějších hranicích během integračního procesu rostlo. To bylo zapříčiněno rozšiřováním Unie a rostoucím objemem světového obchodu. Na druhou stranu ale stále se zvětšující prostor samotné Unie zvětšuje její vnitřní trh a „ubírá“ možnosti dovozu zboží a svou roli hraje i neustálá liberalizace světového obchodu. Příjmy ze zemědělských dávek zaznamenávaly v čase pokles. Celkově vývoj relativního zastoupení TVZ v příjmech evropského rozpočtu

¹³ Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources (2007/436/EC, Euratom), atr.2, s. 2-3, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:163:0017:0021:EN:PDF>).

¹⁴ Pitrová, M., Fiala, P. (2003): *Evropská unie*, s. 662.

klesá. Jejich podíl na celkové výši neustále se zvětšujícího rozpočtu se dramaticky snížil a bylo potřeba zavést další zdroje příjmů.¹⁵

Podíl na DPH je třetím vlastním zdrojem evropského rozpočtu. Přes to, že s jeho zavedením počítala už první rozpočtová smlouva¹⁶, dohody o harmonizovaném vyměřovacím základu, z něhož se odvody jednotlivých členských států počítají, bylo dosaženo až v roce 1977 Šestou směrnicí Rady o harmonizaci zákonů členských států vztahujících se k dani z obratu.¹⁷ První peníze z tohoto zdroje plynuly do rozpočtu od roku 1979, plná implementace nastala až v roce 1980. Podle Königa a Laciny je tedy možné říct, že zatímco TZV byly z hlediska rozpočtových příjmů následkem společných politik, podíl na DPH předcházela budoucí ekonomický a politický integrační vývoj, především vytvoření jednotného vnitřního trhu.¹⁸

Podmínkou pro jeho zavedení byla harmonizace vyměřovacího základu. Cílem tohoto kroku je uměle nasimulovat situaci, kdy by všechny členské státy uplatňovaly jednotný systém DPH. Výpočet harmonizovaného vyměřovacího základu pro daný rok se provádí vydělením celkového čistého výnosu DPH vybraného členskými státy během tohoto roku sazbou DPH uplatňovanou v tomto roce. Pokud je ve státě uplatňována více než jedna sazba DPH, použije se k vydělení vážený průměr všech uplatňovaných sazeb. Tím vznikne základna, ze které po zohlednění různých kompenzací a výjimek pro jednotlivé členské státy vyjde harmonizovaný společný základ pro výpočet odvodu z DPH.¹⁹

Z harmonizovaného základu pak odvádějí členské státy určité procento do rozpočtu EU. Výše odvodů se v průběhu let mnohokrát měnila. Lucemburskou dohodou²⁰ byla výše procentní sazby odváděné do rozpočtu omezena na 1% harmonizovaného vyměřovacího základu. V roce 1984 Evropská rada ve Fontainebleau navýšila odvody na 1,4 %, druhý Delorsův balík je na počátku devadesátých let v postupných krocích opět snížil na 1 %.

¹⁵ König, P., Lacina, L. (2004): *Rozpočet a politiky Evropské unie*, s. 59-62.

¹⁶ Smlouva pozměňující některá rozpočtová ustanovení smluv o založení Evropských společenství a o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství, text on-line, ověřeno k 4.5.2009, (https://is.muni.cz/auth/do/1423/57816/library/dokumenty/Zmena_rozpoctovych_ustanoveni_1970_cz.pdf)

¹⁷ Šestá směrnice Rady ze dne 17. května 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně (77/388/EHS), text on-line, ověřeno k 4.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:09:01:31977L0388:CS:PDF>).

¹⁸ König P., Lacina, L. (2004): *Rozpočet a politiky Evropské unie*, s. 51.

¹⁹ Metodu výpočtu harmonizovaného základu upravuje Hlava III Nařízení rady (EHS/ Euratom) č. 1553/89 ze dne 29. května 1989 o konečné jednotné úpravě vybírání vlastních zdrojů vycházejících z daní z přidané hodnoty upravující směrnici Rady 77/388/EHS ze dne 17. května 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně.

Nařízení Rady (EHS/Euratom) č. 1553/89 ze dne 29. května 1989 o konečné jednotné úpravě vybírání vlastních zdrojů vycházejících z daně z přidané hodnoty, hlava III, čl. 3-6, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1989R1553:20030605:CS:PDF>)

²⁰ Council Decision of 21 April 1970 on the Replacement of Financial Contribution from Member States by the Communities' own Resources (70/243 ECSC EEC, Euratom), čl. 1-7

Agenda 2000 dojednaná v roce 1999 nadále snižovala maximální sazbu odvodů. Nejdříve na 0,75 % pro roky 2002 a 2003 a na 0,5 % od roku 2004. Od roku 2007 jsou odvody 0,3 %. Celý režim výpočtů má řadu výjimek, které zmírňují nevýhodnost těchto odvodů pro některé členské státy, zároveň však zvyšují nepřehlednost a umělost vybírání tohoto zdroje. V roce 1984 byl na jednáních ve Fontainebleau zaveden tzv. britský rabat, což je kompenzace příspěvků Velké Británie (VB), protože pro ni pravidla odvodů vycházela nepříznivě.²¹ V období 2007-2013 stanovuje Rozhodnutí Rady z června 2007 snížení sazby odvodů z vyměřovacího základu DPH pro Rakousko na 0,25 %, pro Německo na 0,15 % a pro Nizozemsko a Švédsko na 0,10 %.²²

Čtvrtým rozpočtovým zdrojem je podíl z HND členských států, který je makroekonomickým ukazatelem. Jedná se o proporcionální příspěvek z HND (před rokem 2002 z hrubého národního produktu), vyjádřený v tržních cenách. V současné době je výše těchto příspěvků dopočítávána tak, aby plně pokrývaly tu část rozpočtu, kterou nedokáží zaplatit příjmy z TVZ, DPH, ani ostatních zdrojů rozpočtu. Celkový strop příjmů plynoucích do evropského rozpočtu je přitom omezen na 1,24 % celkového HND členských států v tržních cenách a státy svůj příspěvek do rozpočtu odvádí měsíčně.

Ostatní zdroje evropského rozpočtu mají v celkové sumě peněz plynoucích do rozpočtu z výše jmenovaných zdrojů zanedbatelnou hodnotu. Jejich skladba je různorodá a nestabilní. Do této skupiny příjmů patří například pokuty a přebytky převedené z předchozích let nebo daně placené zaměstnanci evropských institucí.²³

Z uvedených charakteristik vlastních rozpočtových zdrojů je patrné, že se struktura příjmové stránky rozpočtu v průběhu let výrazně proměnila a že tradiční vlastní zdroje nahradil příspěvek z HND členských států, který převzal dominantní postavení. Tato změna poměru rozpočtových příjmů souvisí jak se zvyšujícími se náklady na financování evropských politik, tak se snahou členských států o co nespravedlivější přispívání do společné pokladny. EK v posledních letech podrobuje celý systém zkoumání a připravuje nové varianty struktury příjmové stránky rozpočtu. Současné rozložení a váhu jednotlivých zdrojů naznačuje graf č. 2.

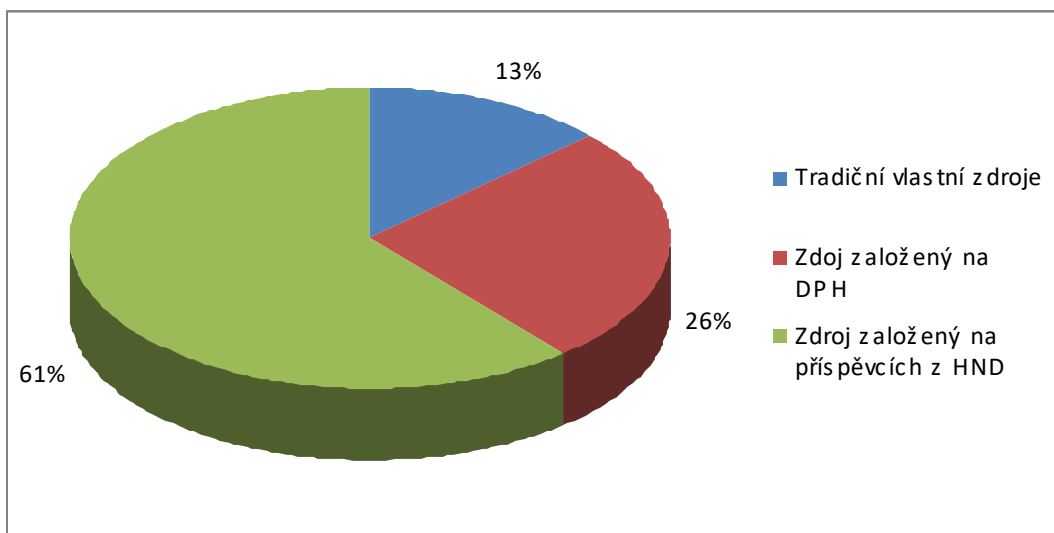
²¹ VB dostává z evropského rozpočtu zpátky část svého příspěvku a náklady a tuto opravu rozpočtové nevyváženosti nesou ostatní členské státy. Podmínky britských kompenzací i podíl ostatních členských států na opravách rozpočtové nevyváženosti upravuje rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropských společenství z roku 2007. Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources (2007/436/EC, Euratom), čl. 4.

²² Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources (2007/436/EC, Euratom), atr.2, s. 3.

²³ Baldwin, R., Wyplosz, CH. (2008): *Ekonomie evropské integrace*, s. 87.

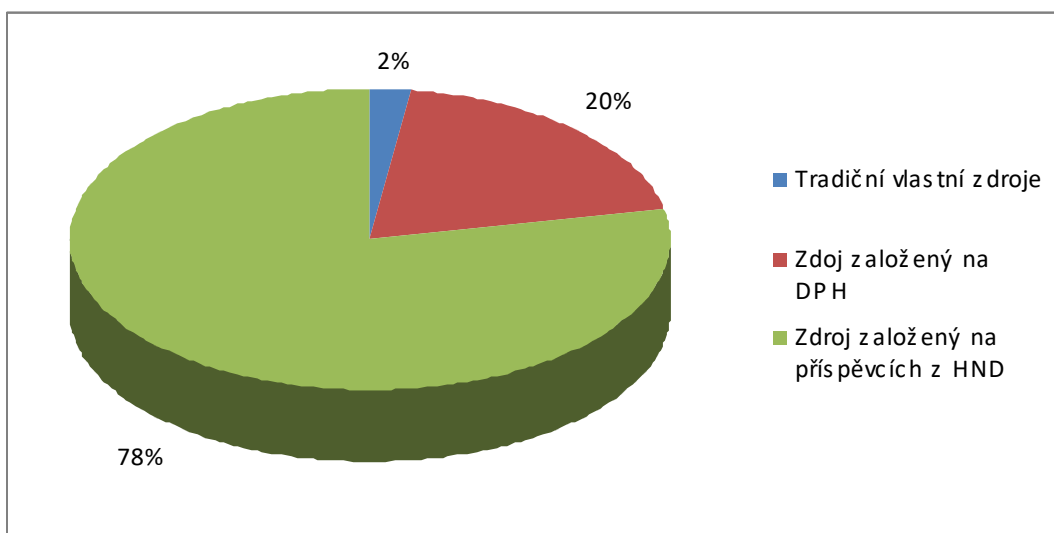
Poměr jednotlivých příjmových položek je možné porovnat s rokem 2003 (těsně před východním rozšířením EU) v grafu č. 1.

Graf č. 1: Poměr rozpočtových zdrojů v roce 2003



Zdroj: autorka na základě údajů v dokumentu: *Konečné schválení souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2005*, 2005/144/ES, Euratom, Hlava 1: Vlastní zdroje, text on-line, ověřeno k 4.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:060:0001:01:CS:HTML>).

Graf č. 2: Poměr rozpočtových zdrojů v roce 2009



Zdroj: autorka na základě údajů v dokumentu: *Konečné schválení souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2009*, 2009/165/ES, Euratom, Hlava 1: Vlastní zdroje, text on-line, ověřeno k 4.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2009:069:SOM:CS:HTML>).

2.4 Vyhodnocení současné struktury rozpočtových zdrojů

Jak je patrné z předchozích kapitol, nároky na objem financí v evropském rozpočtu neustále rostou a v souladu se zásadou rozpočtové vyváženosti, je potřeba všechny závazky placené v daném rozpočtovém roce pokrýt z vlastních vybraných zdrojů. Současný systém příjmů sice objem potřebných financí každoročně pokryje, stále větší procento peněz je převáděno z podílu na HND. Potvrzuje to i analýza aktuální FP na roky 2007-2013, kterou zpracovali autoři Krutílek a Kuchyňková, a která hovoří o tom, že: „*Objem příjmových prostředků z tzv. tradičních vlastních zdrojů – cla a zemědělské dávky – a z daně z přidané hodnoty v každoročních rozpočtech ES stále klesá a navyšuje se tzv. dodatkový zdroj založený na GNI (hrubém národním důchodu)*“²⁴. Tato skutečnost fakticky neznamena krizi financování EU, peněz na pokrytí nákladů je každý rok dostatek, rozchází se však zcela s původní ideou, s níž byly vlastní rozpočtové zdroje zavedeny – umožnit společným politikám Společenství fungovat nezávisle na příspěvcích členských států.

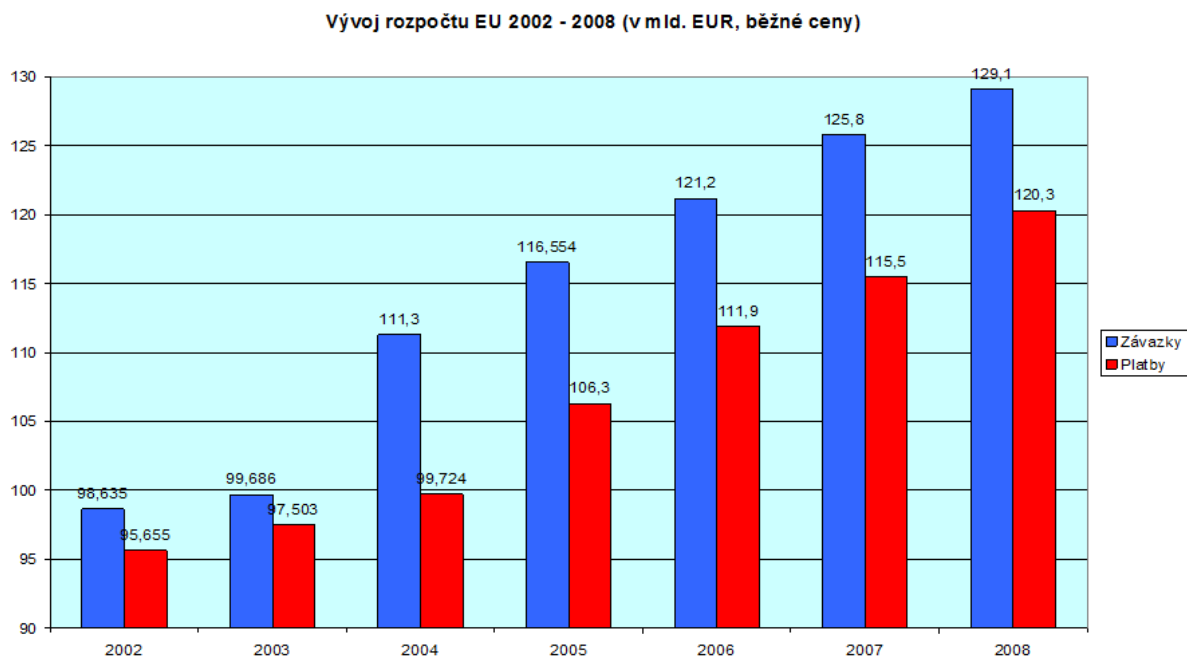
2.4.1 Vzdávající rozpočtové nároky

Důvody neustálého zvětšování objemu evropského rozpočtu je možné vidět hned v několika oblastech evropské integrace. Mezi ty nejdůležitější však patří rozšiřování EU a neustálé rozšiřování její agendy. Počet členských států se za posledních deset let zvýšil téměř na dvojnásobek, EU navíc do svých řad přijala méně rozvinuté státy střední a východní Evropy, které čerpají velké množství financí ze strukturální pomoci a nemají tak stabilní a rostoucí ekonomiky, jak je tomu u členů bývalé EU-15.²⁵ Dalším zásadním důvodem stále větší náročnosti na společné evropské finance je komunitarizace stále většího množství politik, ve kterých státy převádějí svá rozhodovací práva na nadnárodní úroveň. Oblast společných politik se rozšiřuje prakticky s každou smluvní revizí unijního primárního práva. Tyto společné politiky jsou pak financovány z evropského rozpočtu. Z uvedených argumentů je tedy patrné, proč nároky na objem zdrojů rok od roku rostou a podobný trend je možné očekávat i v následujících letech. Rostoucí objem financí v evropském rozpočtu za posledních sedm let demonstruje graf č.3.

²⁴ Krutílek, O., Kuchyňková, P. (2004): *Finanční perspektiva Evropských společenství/Evropské unie na léta 2007-2013*, analýza, s.3, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (http://www.cdk.cz/pdf/analyzy/financni_perspektiva_es_eu_na_leta_2007-2013.pdf).

²⁵ Členskými státy EU-15 byli Itálie, Francie, Německo, Belgie, Lucembursko, Nizozemí, Velká Británie, Irsko, Dánsko, Řecko, Portugalsko, Španělsko, Rakousko, Švédsko a Finsko.

Graf č. 3: Vývoj objemu rozpočtu EU v letech 2002-2008 (v mld. EUR)



Zdroj: Euroskop (2008): *Rozpočet EU*, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (http://www.euroskop.cz/gallery/3/1121-vyvoj_rozpocetu.gif).

Nadále vzrůstající trend potvrzuje i aktuální finanční perspektiva (viz. tabulka č.1) na období 2007-2013, která pracuje s celkovou částkou na závazky 864,3 miliard EUR.²⁶

Jak vyplývá z již zmíněné analýzy Krutílka a Kuchyňkové, při sestavování současné FP měla EU jasno v tom, kolik peněz za dané období utratí, nebylo ale zcela zřejmé, kde vezme dostatečné prostředky.²⁷

²⁶ Objem financí na závazky představuje celkové náklady závazků každého finančního roku, tyto operace trvají déle, než jeden rok a EU se zaváže k jejich financování.

²⁷ Krutílek, O., Kuchyňková, P. (2004): *Finanční perspektiva Evropských společenství/Evropské unie na léta 2007-2013*, analýza, s.3.

Tabulka č.1: Finanční perspektiva na roky 2007-2013

Finanční rámec 2007 - 2013

<i>položky závazků, mil. €, ceny roku 2004</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem 07-13
1. Udržitelný růst	51 267	52 415	53 616	54 294	55 368	56 876	58 303	382 139
1a. Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	8 404	9 097	9 754	10 434	11 295	12 153	12 961	74 098
1b. Koheze pro růst a zaměstnanost	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
2. Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi	54 985	54 322	53 666	53 035	52 400	51 775	51 161	371 344
z toho: přímé platby a tržní opatření	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Občanství, svoboda, bezpečnost a právo	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770
3A. Svoboda, bezpečnost a právo	600 bsp ;	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3B. Občanství	599	568	590	593	595	597	598	4 140
4. EU jako globální hráč	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 463
5. Administrativa	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	49 800
6. Kompenzace (Bulharsko, Rumunsko)	419	191	190					800
Položky závazků celkem	120 702	121 473	122 564	122 952	124 007	125 527	127 091	864 316
jako % HND EU	1,10%	1,08%	1,07%	1,04%	1,03%	1,02%	1,01%	1,048 %
Položky plateb celkem	116 650	119 620	111 990	118 280	115 860	119 410	118 970	820 780
% HND EU	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	1,00%

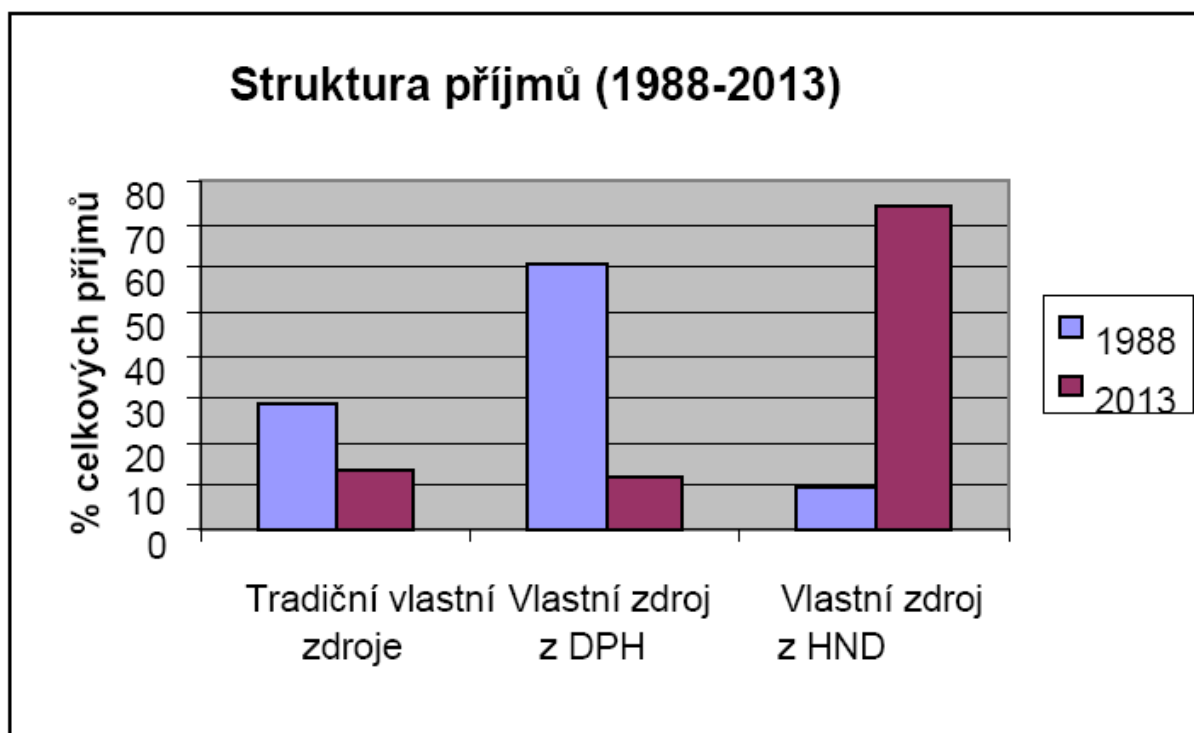
Zdroj: Evropská komise (2009): Rozpočet EU, Finanční rámec 2007-2013, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (http://ec.europa.eu/ceskarepublika/abc/budget/index_cs.htm).

2.4.2 Schopnost současných zdrojů pokrýt náklady EU

Hodnotit současné příjmy evropského rozpočtu jako dostatečné či nedostatečné je do značné míry zavádějící. Finance vybrané ze současného systému čtyř rozpočtových zdrojů každoročně pokryjí rozpočtové náklady tak, aby rozpočet zůstal vyrovnaný a zdroje tedy jsou dostačující, děje se tak ale na úkor neustálého narůstání čtvrtého zdroje, který se v každém rozpočtovém období dopočítává tak, aby příjmy pro daný rozpočet odpovídaly závazkům v něm stanoveným. Z hlediska financování evropského rozpočtu zdroji nezávislími na příspěvcích členských států tedy současná příjmová stránka evropského rozpočtu dostatečná není.

Jak se v průběhu let změnila role jednotlivých rozpočtových zdrojů demonstruje graf č. 4, ze kterého je patrná postupná dominance a nepostradatelnost čtvrtého, dodatkového zdroje.

Graf č. 4: Struktura příjmů v letech 1988-2013



Zdroj: Sdělení Komise Reformovat rozpočet, změnit Evropu, dokument o veřejné konzultaci v souvislosti s přezkumem rozpočtu na období 2008/2009, SEK(2007) 1188 v konečném znění, s. 11, text on-line, ověřeno k 19.4.2009 (http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/070912_IP_cs.pdf).

Výše uvedená čísla na konkrétních příkladech dokládají, že TVZ ani zdroje z podílu na DPH nestačí svým objemem pokrývat stále se zvyšující nároky evropského rozpočtu. Přestože TVZ mají dlouhodobě klesající tendenci a podobný trend se v jejich případě dá očekávat i nadále, nepaří k problematickým zdrojům a mnoho hlasů, které se i přes skutečnost, že nebudou pro evropský rozpočet znamenat výrazné příjmy, zasazují o jejich zachování. König a Lacina například uvádějí, že pro jejich existenci hovoří nejen jejich zřejmý vztah k politikám EU, ale i teorie fiskálního federalismu,²⁸ která byla v odborné literatuře zabývající se fungováním EU často užívána k nalezení optimálního rozložení politiky mezi EU a členské státy.²⁹ TVZ jako součást systému vlastních zdrojů evropského rozpočtu podporuje (jak vyplývá z vyhodnocení připomínek členských států k reformnímu dokumentu Evropské komise „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“ v kapitole 3.3) i většina členských států EU.

Naproti tomu konfliktnost třetího evropského zdroje – podílu na harmonizovaném základu DPH – budí u většiny členů značné emoce. Členské státy jej podle svých vyjádření považují za netransparentní, regresivní a nespravedlivý. Podle připomínek národních vlád vede složitost jeho výpočtu k nepochopení příjmového systému občany EU.³⁰ EP ve svých usneseních o podobě nového systému vlastních rozpočtových zdrojů navrhuje jeho nahrazení ryze evropskou DPH, jejíž odvody by nebyly zkresleny výpočtem harmonizovaného základu. I mnozí další autoři, například Baldwin a Wyplosz, hovoří o klesajícím významu tohoto zdroje.³¹

K zajištění dostatečného financování evropského rozpočtu tedy neustále stoupá hodnota i objem čtvrtého, původně dodatkového, zdroje, který převzal úlohu majoritního přispěvatele EU. Tento zdroj je spravedlivý, dobře odráží schopnost jednotlivých členských států platit, nejsou s ním spojeny velké administrativní náklady, ani nejitří zbytečné emoce. Nelze jej ale považovat za vlastní evropský příjem, protože je svým charakterem prostým příspěvkem členských států, které část svého HND odvádí na evropskou úroveň. Z finančního hlediska je tento zdroj dostačujícím a poskytuje záruky stability. Pokud bychom jej ale měli hodnotit i z pohledu nezávislosti Unie na přispěvcích jednotlivých členů, není tento podíl na

²⁸ König, P., Lacina, L. (2004): *Rozpočet a politiky Evropské unie*, s. 71.

²⁹ Fiskální federalismus hodnotí, které funkce vlády je lepší provádět na centrální (evropské) úrovni a které na lokální úrovni. Říká, že určitá politika může být prováděna na centrální úrovni, pokud to dovolí internalizovat externality nebo to omezí úsporná opatření. Figura, F. (2008): *How to Reform the EU Budget? A Multidisciplinary Approach*, s. 5-6.

³⁰ Připomínky národních vlád členských států k veřejné konzultaci k dokumentu Reformovat rozpočet, změnit Evropu, dostupné na stránkách Evropské komise (http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm), texty on-line, ověřeno k 2.5.2009.

³¹ Baldwin, R., Wyplosz, CH. (2008): *Ekonomie evropské integrace*, s. 87.

HND optimálním zdrojem financí, protože ve své podstatě popírá nezávislost Unie i charakteristiku vlastních příjmů stanovenou evropskými smlouvami.

3. Reforma příjmové stránky evropského rozpočtu

3.1 Zhodnocení potřeby nových zdrojů

Ze závěru předchozí kapitoly vyplývá, že přesto, že je stávající systém vlastních rozpočtových zdrojů schopen pokrývat stále se zvyšující finanční nároky rozšiřující se a prohlubující se evropské spolupráce, neodpovídá jeho charakter definici vlastních příjmů. Pokud bychom hledali pouze přísun finančních prostředků do evropského rozpočtu, dá se současný čtvrtý zdroj považovat za dostačující variantu. Jestliže ale Unie chce dodržet ustanovení primárního práva a jestliže má být financována z vlastních, na členských státech nezávislých, zdrojů, pak nelze příspěvek z HND považovat za zcela adekvátní a je zapotřebí hledat nové možnosti financování aktivit EU, které by, při zohlednění nutnosti dosáhnout politického kompromisu zájmů členských států a institucí EU, kromě pokrytí nákladů zároveň prohlubovaly identifikaci občanů s EU a stmelovaly jednotlivé členské státy.

V podobném duchu se ve svém „Usnesení z 29. března 2007 o budoucnosti vlastních zdrojů Evropské unie“ vyjádřili i evropští poslanci. Podle jejich slov nelze systém, ve kterém přibližně 70 % zdrojů nepochází z vlastních příjmů, nýbrž z dodatkového zdroje a tedy z národních rozpočtů a dalších asi 15 % plyne z rozporupně přepočítávaných podílů na DPH, považovat za vlastní evropský zdroj, a že se tento systém odchyluje od ustanovení a závěru Římských smluv, které hovoří o tom, že má být rozpočet Společenství financován z nezávislých vlastních zdrojů. Poslanci také upozorňují na to, že sama existence Společenství napomohla členským státům dosáhnout jejich současné úrovně, což EU opravňuje k tomu, aby si vytvořila skutečný systém vlastních zdrojů. Dokonce tvrdí, že je současný systém nedemokratický, nespravedlivý vůči veřejnosti a dostatečně nezohledňuje přínos EU v oblasti prosperity, svobody, bezpečnosti a míru.³² EP v otázce reformy příjmové stránky rozpočtu patří k hlavním iniciátorům změn a snaží se systému zdrojů „vdechnout“ evropskou ideu. Poslancům nestačí pouze ujištění, že příjmy rozpočtu jsou ve své současné podobě stabilní a

³² Usnesení Evropského parlamentu ze dne 29. března 2007 o budoucnosti vlastních zdrojů Evropské unie (2007): Nedostatky stávajícího systému financování, odst. 1-3, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0098&language=CS>).

dokáží každý rok přinést dostatečné množství potřebných financí, pokoušejí se o jejich navázání na hlavní aktivity EU tak, aby se s nimi mohli občané EU lépe ztotožnit a pochopili jejich význam.

V souladu se snahami EP nyní postupuje i EK, která přezkum systému příjmů navrhuje ve svém sdělení „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“. Komise v něm vysvětluje, že příjmová strana rozpočtu prodělala za posledních dvacet let co do poměru jednotlivých složek velké změny, během kterých čtvrtý zdroj překonal všechny ostatní zdroje a z 11 %, jež financoval v roce 1988, by se měl v roce 2013 dostat až na 74 %. Zdůrazňuje dále, že rozpočtové zdroje by měly splňovat určité rozpočtové zásady (jako například stabilita, finanční autonomie a dostatečnost) a přesto, že není možné nalézt zdroj, který by v plné míře odpovídal všem, je potřeba hledat takový přísun financí, který by splňoval nejdůležitější zásady financování v nejvyšší možné míře. Komise se v textu zavazuje, že systém vlastních zdrojů bude důležitou součástí přezkumu evropského rozpočtu, protože přesto, že současný systém dostatečně pokrývá závazky EU, probíhá diskuze o tom, jak nové zdroje zlepšit, aby více odpovídaly příslušným zásadám a nebyly vnímány jako národní příspěvky.³³

3.2 Přístup k reformě vlastních zdrojů

EU a s ní samozřejmě i podoba vzájemné spolupráce mezi členskými státy doznaly v posledních letech výrazných změn. Po posledních dvou rozšířeních, která navýšila počet členů EU o celkem dvanáct států, se hlavním tématem diskuzí stala institucionální reforma, která by zajistila kvalitní fungování Unie. Současný vývoj situace uvnitř EU naznačuje, že by se spolupráce v rámci EU měla dále prohlubovat a celkový obraz Společenství by měl dostat ještě více nadnárodní charakter, než jaký má v současné chvíli. Zřetelný posun k další integraci je patrný jak z posledních změn primárního práva, tak ze znění Lisabonské smlouvy (LS). Ruku v ruce s touto celkovou reformou by pak měla přijít i reforma unijního rozpočtu, který musí všechny ambice pokrýt finančně. Stále častěji se tak naskytuje otázka, jakou podobu by měly mít příjmy evropského rozpočtu. Musí zaručit dostatečné množství finančních prostředků, zároveň by však jejich charakter měl reflektovat současné snahy o ještě

³³ Sdělení Komise SEK(2007) 1188 v konečném znění: *Reformovat rozpočet, změnit Evropu*, dokument o veřejné konzultaci v souvislosti s přezkumem rozpočtu na období 2008/2009, text on-line, ověřeno k 19.4.2009 (http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/070912_IP_cs.pdf).

více nadnárodní spolupráci a měly by tak být co možná nejméně závislé na vládách jednotlivých členských států.

3.2.1 Aktivity institucí EU

Debaty o podobě a úloze rozpočtových zdrojů v posledních letech naznačují, že představitelé EU si jsou vědomi nutnosti změny a snaží se hledat nové možné varianty financování evropských výdajů a reformovat stávající systém tak, aby byly výdaje členských států rozloženy co možná nejrovnoměrněji. V tomto duchu vyznívá i „Návrh rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropských společenství z roku 2004“³⁴, který říká: „...systém vlastních zdrojů Společenství by měl být spravedlivý, průhledný, hospodárny a jednoduchý...měl by být založen na kritériích, která nejlépe vystihují schopnost každého státu přispívat... Systém vlastních zdrojů Společenství musí zajistit dostatečné zdroje pro řádný rozvoj politik Společenství při dodržení rozpočtové kázně.“³⁵ Vlastní zdroje vyjmenované v návrhu ale zatím zůstávají stejné, jak se o nich zmiňujeme v předchozích kapitolách, Rada pouze dodává, že vlastní příjmy zahrnuté do rozpočtu tvoří i příjmy z jakýchkoliv nových daní a poplatků zavedených v rámci některé společné politiky, pokud to bude v souladu s platnými smlouvami.³⁶ Rada se v textu dále zabývá maximální výší zdrojů a výdajů, opravami rozpočtové nevyváženosti zapříčiněné korekčními mechanismy pro některé členské státy, navrhuje odstranit v oblasti evropského rozpočtu rozdíly mezi zemědělskými poplatky a cly a ukládá Komisi za úkol analýzu možných rozpočtových změn. „Komise bude nadále zvažovat možnosti, jak změnit strukturu vlastních zdrojů formou zavedení vlastního zdroje založeného výlučně na dani, který by se začal používat od 1. ledna 2014, a předloží Radě příslušný návrh.“³⁷

Čtyři měsíce po tomto návrhu vyšlo nařízení Rady, kterým se měnilo předchozí Nařízení o systému vlastních zdrojů Společenství.³⁸ Změny se ale týkaly pouze úprav stávajících článků tak, aby reflektovaly aktuální vývoj v EU, nezahrnovaly návrhy z výše

³⁴ který byl vypracován v době, kdy platilo Nařízení (ES/Euratom) č. 1150/2000 o systému vlastních zdrojů Společenství.

³⁵ Návrh rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (2004), KOM(2004) 501 v konečném znění, s. 17, odst. 1-2, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0501:FIN:CS:PDF>)

³⁶ Tamtéž, s. 17, čl.2, odst. 2.

³⁷ Tamtéž, s.19, odst. 13.

³⁸ Nařízení Rady (ES/Euratom) č. 2028/2004, kterým se měnilo Nařízení (ES/Euratom) č. 1150/2000 o systému vlastních zdrojů Společenství, text on-line, ověřeno k 4.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:352:0001:0007:CS:PDF>).

zmíněného návrhu nařízení Rady z července 2004. Rozboru návrhu se ale podrobně věnoval Evropský účetní dvůr (EÚD), který 13. června 2005 vydal k návrhu rozhodnutí Rady své stanovisko. EÚD v něm zmiňuje, že k druhému kroku navrhované reformy (zavedení vlastního zdroje založeného výlučně na dani) nebyly dosud vypracovány žádné podstatné legislativní návrhy, Komise ale zmínila varianty vlastních zdrojů založených výlučně na dani. EÚD se také vyjádřil v tom smyslu, že už několikrát kritizoval nedostatky současného systému, který je složitý a vyvolává mnoho problémů, jako například daňové úniky.³⁹ Příliš konkrétní nebyla v oblasti rozpočtových příjmů ani „Smlouva o Ústavě pro Evropu“. Hovořila pouze o tom, že Rada přijme na návrh Komise nařízení, kterým se příjmy v systému vlastních zdrojů dávají k dispozici Komisi. V této oblasti měla Rada rozhodovat po konzultaci s EP a EÚD a instituce měly zajistit, aby měla Unie k dispozici dostatek financí.⁴⁰

I přesto, že byla Komise vyzývána k návrhům nové struktury systému vlastních rozpočtových zdrojů, nepřicházela dlouhou dobu s žádnými návrhy. Snažila se alespoň o zefektivnění stávajícího systému. Svědčí o tom zpráva o vyšetřování tradičních vlastních zdrojů v případech podvodů a zjišťování nesprávností z roku 2005, která se snažila analyzovat, jak jednotlivé členské státy nakládají s výběrem financí z TVZ. Komise ve zprávě uvádí, že pro určité chyby, které národní administrativy při výběrech těchto zdrojů dělají, zavedla princip finanční zodpovědnosti, který dává státům zodpovědnost za obnovu jimi přijímaných opatření a za co nejlepší výběr TVZ. Podle vyjádření Komise tato strategie nutí členské státy eliminovat chyby v managementu výběru TVZ, čímž Komise zamýšlí podnítit efektivní řízení vedoucí ke spravedlivé distribuci břemene financování mezi členské státy a snaží se zajistit koherentní, spravedlivou a správnou aplikaci komunitárního práva a základních principů.⁴¹

Dalším přijatým aktem v této oblasti bylo až „Rozhodnutí Rady ze dne 7. června 2007 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství“, které prakticky vychází z návrhu rozhodnutí Rady z roku 2004 a jsou v něm obsažena všechna výše citovaná vyjádření. Pozměněna ale byla pasáž pověřující Komisi analýzou nových rozpočtových variant. „Komise v rámci úplného a rozsáhlého přezkumu zahrnujícího všechny aspekty výdajů EU, včetně

³⁹ Stanovisko č. 4/2005 k návrhu rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropských společenství a k návrhu nařízení Rady o prováděcích opatřeních pro opravu rozpočtové nevyváženosti podle článků 4 a 5 rozhodnutí Rady ze dne (...) o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (2005), 9777/05, s. 1-15, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://register.consilium.eu.int/pdf/cs/05/st09/st09777.cs05.pdf>) .

⁴⁰ Smlouva o ústavě pro Evropu, čl.III-412, odst. 2., text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (https://is.muni.cz/auth/do/1423/57816/library/dokumenty/Smlouva_o_Ustave_pro_Evropu_po_IGC_cz.pdf).

⁴¹ Report from the commission (2005): *Report on the follow-up of traditional own resources in cases of fraud and irregularities*, COM(2004) 850 final/2, s.5, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0850:EN:HTML>).

společné zemědělské politiky, a zdrojů, včetně slevy pro Spojené království, o němž předloží v roce 2008/09 zprávu, provede obecný přezkum systému vlastních zdrojů.“⁴² Toto rozhodnutí upravuje aktuální systém vlastních zdrojů Evropských společenství do roku 2013.

V roce 2007 už ale změny ve financování EU důrazně žádali ve svém usnesení i evropští poslanci. Deklarovali, že způsob financování EU se stal neprůhledným a potřebuje zásadní reformu a požadovali dvoustupňovou reformu, která by měla zajistit spravedlivý podíl na rozpočtu pro všechny členské země. V první fázi reformy by měla být dohodnuta jednotná sazba pro všechny členské státy a do konce roku 2013 by měly být zrušeny všechny rozpočtové výjimky, od roku 2014 by pak měly být vytvořeny skutečné vlastní zdroje unijního rozpočtu. Nový systém by podle poslanců měl být založen na daních v členských státech, mezi které by mohly patřit například DPH, spotřební daň na pohonné hmoty, na tabákové výrobky a alkohol nebo daň ze zisku společností. Zavedení skutečné evropské daně se poslanci zatím bránili, i přesto je z jejich usnesení patrná snaha o absolutní změnu celého systému financování evropského rozpočtu.⁴³

Toto usnesení EP vycházelo ze „Zprávy o budoucnosti vlastních zdrojů Evropské unie“ zpracované zpravodajem rozpočtového výboru EP Alainem Lamassourem hovořící o tom, že ve zmiňované druhé fázi reformy bude zásadní přezkoumat zavedení nového systému vlastních zdrojů založeného na daních, které již jsou v současnosti v členských státech odváděny a jejichž část nebo celé daně by byly převáděny přímo do rozpočtu EU jakožto skutečný rozpočtový zdroj. Tím by se vytvořila přímá vazba mezi Unií a daňovými poplatníky a systém rozpočtových zdrojů by se tak vrátil k zásadám stanoveným už Římskými smlouvami. Ve zprávě jsou dále uvedeny návrhy daní, které Evropský parlament projednával, jako: DPH, spotřební daň na pohonné hmoty, na tabákové výrobky a alkohol nebo daň ze zisku podniků, ale i daň z obchodování s cennými papíry, daň z přepravních a telekomunikačních služeb, daň z příjmu, srážková daň z úroků, zisky z ražebného, ekologická daň, daně z měnových transakcí a úspor, či daň z finančních transakcí. Ve vysvětlujícím prohlášení zprávy je pak zdůrazněno, že zpráva má být brána jako součást přípravy plného a rozsáhlého přezkumu oblastí výdajů a příjmů EU včetně britské slevy, ke kterému byla

⁴² Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources (2007/436/EC, Euratom), čl. 9.

⁴³ Evropský parlament (2007): *Poslanci žádají jasné a průhledné financování EU*, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=CS&type=IM-PRESS&reference=20070323STO04518&secondRef=0>).

Komise vyzvána na zasedání Evropské rady v Bruselu v prosinci roku 2005 s tím, že by zprávu měla vypracovat během období 2008/2009.⁴⁴

V pracovních dokumentech Lamassouroyovy zprávy zaznívají konkrétní návrhy a jsou zde hodnoceny jednotlivé kroky Komise, nastavovány zásady, které by měly nové rozpočtové zdroje splňovat a je zde podrobně popisován současný stav věcí. Pracovní dokument č.3 ze dne 27. ledna 2005 například hovoří o tom, že se Komise úvahou o zavedení nového zdroje na základu daně snaží posílit spojení mezi občanem a rozpočtem EU. Tento zdroj by měl být zaveden progresivně jako náhrada stávajícího zdroje DPH a společně s omezenějším zdrojem HND. Jako tři hlavní kandidáty dokument uvádí podíl daňové sazby na spotřebě energií omezený na pohonné hmoty pro silniční dopravu, podíl sazby národního DPH a podíl daně z příjmu právnických osob a vyhodnocuje reálnost těchto možností, přičemž za politicky a administrativně nejnáročnější považuje podíl na dani z příjmu právnických osob.⁴⁵

S tím, že je stávající systém vlastních zdrojů potřeba revidovat, se v roce 2007 ztotožnil i Hospodářský a měnový výbor EP, který požaduje, aby byl jednodušší, spravedlivější a transparentnější a v souladu se zásadou evropské solidarity. Zdůrazňuje také nutnost zapojení EP do debat o této problematice a skutečnost, že zásada svrchovanosti členských států v rozpočtových otázkách musí být doplněna potřebou velkého společného rozpočtu schopného podporovat takové politiky, které jsou efektivněji rozvíjeny na úrovni EU (jako například rozvoj konkurenceschopnosti). Hospodářský a měnový výbor dále hovoří o tom, že při sestavování nového systému musí být brány v úvahu příjmy jednotlivých členských států a vyjadřuje názor, že než budou zaváděny nové finanční modely, měly by být nejdříve v plné míře prozkoumány možnosti těch stávajících, aby v konečném důsledku nedocházelo ke zbytečnému daňovému zatížení.⁴⁶

Evropská komise na tento vývoj událostí navázala sdělením „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, kterým odstartovala veřejnou diskusi o této problematice, a ve kterém hovoří o rozsáhlém přezkumu rozpočtového systému v letech 2008/2009, jehož výsledkem by měla být Bílá kniha Komise. Oblasti vlastních zdrojů se zde Komise ale věnuje jen krátce, nenavrhuje nové varianty a pouze se omezuje na konstatování, že v důsledku toho, že dva největší zdroje (založené na DPH a HND) jsou odváděny ze státních rozpočtů, mají státy

⁴⁴ Zpráva o budoucnosti vlastních zdrojů Evropské unie(2006/2205(INI)), s. 3-18, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0066&language=CS&mode=XML>).

⁴⁵ Tamtéž, Pracovní dokument č.3 o budoucnosti vlastních zdrojů Evropské unie, s. 30-34.

⁴⁶ Stanovisko hospodářského a měnového výboru ze dne 1.2.2007 pro rozpočtový výbor k budoucnosti vlastních zdrojů Evropské unie, s. 46-47, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0066&language=CS&mode=XML#title10>).

tendenci posuzovat politiky a iniciativy EU spíše z pohledu návratnosti jejich příspěvků a nesledují přínos podpory politik na evropské úrovni. Komise v textu slibuje, že celkové složení systému vlastních zdrojů bude z výše uvedených důvodů důležitou součástí přezkumu rozpočtu.⁴⁷

Z vývoje událostí popisovaného v této podkapitole je zřejmé, že jednotlivé evropské instituce chápou nutnost současný systém reformovat. Přetrvává ale otázka, zda by tato reforma měla být pouhým zefektivněním současné příjmové stránky rozpočtu, či zda je nezbytné zavést úplně nové rozpočtové zdroje, které budou svým charakterem lépe plnit funkce stanovené smlouvami, umožní občanům přímou vazbu na unijní politiky a poskytnou do evropského rozpočtu dostatečné množství financí. Pokud už se některé hlasy shodnou na potřebě nových zdrojů, objevuje se nová diskuze o jejich podobě, o tom, zda zavádět nové daně nebo jen část zdanění převést na evropskou úroveň. Poměrně velká shoda ale panuje v názoru, že čas na opravdovou evropskou daň ještě nedozrál a pokud má mít příjmová stránka rozpočtu nový zdroj, bude to nejspíše některá z daní, kterou občané EU již stejně odvádějí do národních rozpočtů.⁴⁸

3.2.2 Změny obsažené v Lisabonské smlouvě

LS otevřela úplně nový prostor evropské integrace, jejíž prohlubování bude zapotřebí financovat z evropského rozpočtu. I zde je tedy na místě otázka, jaké by měly být příjmy společného evropského rozpočtu. Výstupy jednání se příliš neliší od těch, které byly zahrnuty do „Smlouvy o Ústavě pro Evropu“ a přes to, že jsou v mnohých bodech rozpočtové procedury progresivní a posilují postavení EP, v rozhodování o podobě vlastních zdrojů je potřeba dosažení jednomyslnosti v jednáních Rady a EP je z rozhodování prakticky vyřazen. Tyto okolnosti zamezují progresivnějšímu a flexibilnějšímu přístupu k systému fiskálních zdrojů.

Ve finančních ustanoveních přináší LS oproti stávající smlouvě mnoho změn. Pro účely této práce je podstatné přepracované ustanovení týkající se vlastních zdrojů. LS v této souvislosti částečně mění a také doplňuje původní článek 269 Smlouvy o Evropských společenství (SES). Bližší specifikace vlastních zdrojů ve smlouvě chybí a nová ustanovení

⁴⁷ Sdělení Komise SEK(2007) 1188 v konečném znění: Reformovat rozpočet, změnit Evropu, dokument o veřejné konzultaci v souvislosti s přezkumem rozpočtu na období 2008/2009, s. 11.

⁴⁸ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 29. března 2007 o budoucnosti vlastních zdrojů Evropské unie (2007): Případné varianty do budoucna, bod 37.

pouze zavazují Unii k přijímání takových opatření, která zajistí její dostatečné financování. Dává také Radě možnost formou rozhodnutí zřídít nové kategorie vlastních zdrojů nebo zrušit ty stávající.⁴⁹

Z hlediska nových možných rozpočtových zdrojů je podstatné i nastavení či komunitarizace nepřímých daní, které by v budoucnu mohly patřit mezi rozpočtové příjmy. Článek o harmonizaci nepřímých daní byl součástí už Smlouvy o založení Evropského společenství (SES)⁵⁰ a LS jej nově rozšiřuje.⁵¹ Rada získává právo přijímat právní předpisy, které by měly v daňové oblasti předcházet narušování hospodářské soutěže. Nejsou tím skutečně rozšířeny pravomoci Rady harmonizovat nepřímé daně, jedná se ale o legislativní zpřesnění účelu této harmonizace.⁵²

Je tedy patrné, že LS je změnám v oblasti evropských financí i jejich vlastních zdrojů nakloněna. Konkrétní kroky ale chybí a EP, který by mohl plnit úlohu iniciátora změn nebyl adekvátně zapojen do rozhodovacího procesu.

3.2.3 Postoje členských států k reformě příjmové stránky evropského rozpočtu

Pro kvalitní zreformování evropského rozpočtu a jeho příjmové stránky je kromě návrhů evropských institucí zapotřebí i vůle členských států. Jejich shoda na určitém stupni změny a i na konkrétních úpravách v oblasti systému vlastních zdrojů rozpočtu je klíčovou pro konečné zavedení reformy a jejich společné prosazování. Souhrnný materiál o postojích, které jednotlivé členské státy k aktuálně navrhované revizi rozpočtu zastávají, však není zpracován. EP se několikrát vyjádřil v tom smyslu, že mu nejsou známa stanoviska všech členských států.⁵³ Aktuální stanoviska vlád jednotlivých členských států je možné dohledat na stránkách EK, která v rámci veřejné konzultace k dokumentu „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“ požádala o příspěvky k obsahu tohoto dokumentu všechny členské státy EU. Ty, až na

⁴⁹ Parlamentní institut (2008): *Lisabonská smlouva. Co nového by měla přinést?*, s. 32. a Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropské unie, CIG 14/07, Vlastní zdroje Unie, čl. 258,259, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.psp.cz/kps/pi/cpep.htm>).

⁵⁰ Smlouva o založení Evropského společenství, čl. 93 „Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem jednomyslně přijme ustanovení k harmonizaci právních předpisů týkajících se daní z obratu, spotřebních daní a jiných nepřímých daní v rozsahu, v jakém je tato harmonizace nezbytná pro vytvoření a fungování vnitřního trhu ve lhůtě uvedené ve článku 14.“

⁵¹ Konsolidované znění smlouvy o Evropské unii a smlouvy o fungování Evropské unie, 6655/08, čl. 69h, daňová ustanovení, odst. 79, text on-line, ověřeno k 19.4.2009,

(https://is.muni.cz/auth/do/1423/57816/library/dokumenty/lisabonska_smlouva_cz.pdf).

⁵² Parlamentní institut (2008): *Lisabonská smlouva. Co nového by měla přinést?*, s. 56.

⁵³ Zpráva o budoucnosti vlastních zdrojů Evropské unie(2006/2205(INI)), body P a Q.

Tuto skutečnost potvrdila i konzultace autorky s kanceláří evropského poslance Petra Duchoně, z níž vyplynulo, že EP nemá k dispozici dokument shrnující postoje členů EU.

Slovinsko, jehož vyjádření stále není k dispozici, poskytly Komisi svá stanoviska k revizi evropského rozpočtu, jak o ní hovoří zmíněný dokument.

Shrnutím všech těchto příspěvků lze vysledovat postoj členských států jak k reformě rozpočtu a její příjmové stránce, tak k budoucímu směřování evropské integrace.

Všech 26 členských států, které poslaly Komisi své příspěvky, se shodlo na skutečnosti, že je současný systém rozpočtových vlastních zdrojů schopný uspokojivě pokrýt všechny rozpočtové náklady a je stabilní. Státy ale zároveň kritizovaly jeho nedostatečnou transparentnost a přílišnou komplikovanost zapříčiněnou velkým množstvím korekčních mechanismů a slev a nespravedlivé rozložení příspěvkové zátěže mezi jednotlivé členské státy. Jednomyslná shoda panuje v nutnosti současný systém zreformovat a zjednodušit i v oblasti nastavení základních principů, které by měl nový systém rozpočtových vlastních zdrojů splňovat. Podle vlád členských států by měl nový příjmový systém naplňovat principy dostatečnosti, stability a spravedlnosti zdrojů, jejich výběr by měl být průhledný a efektivní a příjmová stránka rozpočtu by se tak měla stát jednoduchou a srozumitelnou pro občany. Většina členských států preferuje pouhé zjednodušení stávajícího systému, odstranění korekčních mechanismů a systémů slev a nahrazení zdroje založeného na příspěvku z harmonizovaného základu DPH příspěvkem z HNP. Reformovaný rozpočet by se podle mínění většiny měl tedy skládat pouze ze zdrojů založených na HNP a tradičních vlastních zdrojů. Tato většina nesouhlasí se zavedením jakéhokoliv dalšího zdanění, ať už zavedením evropské daně nebo zdaněním některé ze společných oblastí EU. Pouze několik členských států hovoří o potřebě zavedení nového vlastního rozpočtového zdroje. V takovémto případě státy většinou nepodávají konkrétní návrhy a buďto schvalují trend reformy nastavený v reformním dokumentu Komise nebo se vyjadřují v tom smyslu, že by nové zdanění mělo vyplývat ze společných politik EU.

Ze souhrnu postojů členských států je tedy patrná snaha jednotlivých národních vlád o co nejmenší míru centralizace systému rozpočtových příjmů. Zdůrazňují nutnost takového příspěvkového systému, který bude přesně odrážet hospodářskou prosperitu jednotlivých států a jejich schopnost platit a za nejspřavedlivější považují příspěvkový systém založený na HNP. Postoje jednotlivých členských států podrobněji ilustruje tabulka č. 2, která je zaměřena na vyjádření k systému financování evropského rozpočtu.⁵⁴

⁵⁴ Příspěvky členských států k veřejné konzultaci k dokumentu „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“ shromážděné Komisí, dostupné na: European Commission (2009): *Reforming the Budget, Changing Europe*, contributions to the public consultation, (http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm)

Tabulka č. 2: Stanoviska jednotlivých členských států k revizi evropského rozpočtu a možnostem systému vlastních rozpočtových zdrojů

<u>Členský stát</u>	<u>potřeba reformy rozpočtu</u>	<u>principy příjmové stránky rozpočtu</u>	<u>podoba budoucího systému příjmů</u>	<u>zavedení nového vlastního zdroje</u>
Maďarsko	ano	dostatečnost, stabilita, jednoduchost, průhlednost, spravedlivost, efektivnost nákladů	od roku 2013 systém založený na TVZ a HND, po roce 2020 možnost systému nových vlastních zdrojů	ano, ne konkrétní, měl by být dostatečný, stabilní, transparentní, spravedlivý, koherentní, efektivní
Itálie	ano	dostatečnost, stabilita, jednoduchost, transparentnost, spravedlivost	zjednodušení stávajícího systému, přechod na zdroj z HND, postupné odbourávání korekčních mechanismů	ano, mělo by vycházet z acquis, např. výnosy z emisních povolenek, musí respektovat národní daňovou suverenitu a rozpočtovou neutralitu
Polsko	ano	odrážet stupeň harmonizace politik EU, spravedlnost, rovnoměrnost, oblasti nejvíce těžící z integrace by měly nejvíce platit	sestavit takový systém VZ, který bude v souladu čl. 269	ano, sestavit obecný systém VZ, mohou být odvozeny z prohlubování integrace v odvětvích-v rámci pohybu čtyř svobod
Německo	ano	stabilita, jednoduchost, efektivnost administrativy, spravedlnost	složený pouze z příspěvků z HND, ostatní zdroje sebou nesou moc byrokracie	Není pro něho důvod
Litva	ano	transparentnost, účinnost, dostatečnost	zdroj založený na DPH nahradit HND a odbourat korekční mechanismy	nesouhlasí se zaváděním dalších daní
Rakousko	ano	v souladu s reformami	udržení tradičních TVZ, zrušení zdroje založeného na DPH, zjednodušit korekční mechanismy	ano, chtějí skutečně evropský zdroj, např. Zdanění finančních transakcí, dopravní a ekologické daně
Nizozemí	ano	spravedlnost, jednoduchost, transparentnost, nízké inkasní náklady	kritéria dobrého zdroje splňuje jen příspěvek z HND, podle kritérií vertikální a horizontální spravedlnosti	nechce evropské daně
Slovensko	ano	stabilita, proveditelnost, jednoduchost, viditelnost, nízké administrativní náklady	od roku 2014 zrušit zdroj založený na DPH a posílit zdroj z HND, odstranit korekce	nechce nový zdroj, protože by si jeho zavedení vyžádalo harmonizaci daňových základů a sazeb
Lotyšsko	ano	spravedlnost, jednoduchost, transparentnost, snadná pochopitelnost pro veřejnost, snadný management	systém zdrojů založený na HND a přehodnocení korekčních mechanismů	nechce evropskou daň
Portugalsko	ano	spravedlnost, dostatečnost, stabilita, transparentnost, jednoduchost	systém založený hlavně na zdroji z HND a TVZ, zrušit zdroj založený na DPH i korekční mechanismy	zkoumání do jaké míry je systém vlastních zdrojů kompatibilní s aktuálním stupněm politické a ekonomické integrace

Bulharsko	ano	transparentnost, efektivnost, dostatečnost	rozpočet založen jen na příspěvku z HND, odstranit korekce	nechtějí zavedení nové daně, která by nahradila současné zdroje
Dánsko	ano	stabilita, dostatečnost a provozní efektivita	odstranit korekce, zjednodušit stávající systém	nechce zavedení nové evropské daně
Finsko	ano	jednoduchost, transparentnost, dostatečnost a adekvátnost zdrojů	zrušit korekce, financování má být založeno na zdroji z HND a TVZ	je pro vytvoření nových finančních nástrojů, nesmí ale zvedat celkovou daňovou zátěž
Řecko	ano	dostatečnost, spravedlnost, stabilita, jednoduchost a transparentnost, příspěvky států musí odrážet jejich schopnost platit	rozpočet založen na příspěvku z HND a TZV, omezení korekcí a slev	současný systém je vyhovující
Estonsko	ano	jednoduchost, spravedlnost, transparentnost	odstranit zdroj založený na DPH, systém zdrojů by se měl skládat jen z příspěvku z HND a TVZ	nerozvádí tuto možnost
Lucembursko	ano	dostatečnost, spravedlnost, transparentnost, jednoduchost	v první fázi reformy eliminace zdroje založeného na DPH a jeho nahrazení zdrojem z HND, zrušení korekcí	nerozvádí možnosti druhé fáze reformy
Francie	ano	spravedlnost, dostatečnost, čitelnost, nezávislost	TVZ spojené s implementací pravidel JVT, zdroj z HND zachován jako bilanční zdroj, zrušení současného systému úlev	považuje za vhodné ustavení nových mechanismů financování, ne konkrétně
Česká republika	ano	jednoduchost, efektivita, transparentnost	zrušení zdroje založeného na DPH a korekčních mechanismů, systém příjmů založený jen na TVZ a zdroji z HND	nechce zavedení nových daní, mohly by opět zkomplikovat systém
Kypr	ano	spravedlnost, dostatečnost, stabilita, transparentnost, jednoduchost	systém založen jen na zdroji z HND, odstranění korekcí	pokud by byl v budoucnu nějaký další zdroj zaveden, měl by být rovnoměrně rozdělen mezi všechny členy
Španělsko	ano	dostatečnost, jednoduchost, spravedlnost	úbytek kompenzací a systém více založená na zdroji z HND	je pro zkoumání možností nového zdroje pod podmínkou jeho jednoduchosti, spravedlnosti a rozpočtové neutrality
Švédsko	ano	spravedlnost a udržitelnost	systém založený jen na zdroji z HND	nesouhlasí se zavedením nového zdroje založeného na dani, nekoresponduje to se zásadou daňové suverenity členů

Malta	ano	dostatečnost, spravedlnost, transparentnost, jednoduchost, nízké inkasní náklady	Zdroj založený na HND může plně nahradit zdroje z DPH i TVZ	nechce zavedení nového zdroje založeného na dani, protože by patrně znamenal další systém přerozdělování
Irsko	ano	spravedlnost, stabilita, transparentnost	zjednodušení systému založeného na zdroji z HND a doplněného TVZ, slevy považuje za dlouhodobě nevhodné	je proti nové evropské dani, není jasné, jak by byla daň spravedlivá
Belgie	ano	stabilita, rovnost, solidarita, fiskální neutralita, jednoduchost, průhlednost, efektivnost, dostatečnost	omezení korekcí, není pro systém založený jen na zdroji z HND, který podporuje debaty o čistých plátcích	vítá snahy Komise o zavedení nového systému zdrojů
Rumunsko	ano	spravedlnost, efektivnost, transparentnost, jednoduchost, rozložení finanční zátěže mezi členy, podle jejich ekonomické prosperity	v první fázi reformy eliminace zdroje založeného na DPH a jeho nahrazení zdrojem z HND, zrušení korekcí	druhou fázi reformy nespecifikuje
Velká Británie	ano	efektivnost, přímota, koherence	upevnění systému financování zavedením finanční kontroly a nezávislých auditů	hovoří pouze o funkci zdrojů, které mají upevňovat společné aktivity, nikoliv o jejich podobě

Zdroj: autorka, na základě dokumentů shromážděných Evropskou komisí dostupných na: European Commission (2009): *Reforming the Budget, Changing Europe*, contributions to the public consultation, (http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm).

3.2.4 Postoje evropských institucí k reformě příjmové stránky evropského rozpočtu

Stanoviska jednotlivých hlavních institucí EU jsou klíčová pro směřování evropské legislativy, která ovlivňuje podobu a hloubku evropské integrace.

Z předchozího textu vyplývá, že EK jako navrhovatel evropské legislativy prosazuje zásadní změnu struktury evropského rozpočtu, která by se významně dotkla i podoby jeho příjmové stránky. Komise konstatuje, že by finanční mechanismy rozpočtu měly zajistit adekvátní financování politik EU a měly by být posuzovány na základě zásad hospodárnosti, spravedlnosti, stability, zviditelnění, jednoduchosti, efektivnosti nákladů, finanční autonomie a dostatečnosti. Dále zdůrazňuje, že ani jeden zdroj neplní všechny tyto zásady ve stejné míře a je obtížné najít ideální zdroj financování. Celkové složení vlastních příjmů má být tedy důležitou součástí přezkumu rozpočtu, protože v jeho současné struktuře převažují zdroje

příspěvkového charakteru, které podporují diskuse o čistých plátcích a odvádějí pozornost od celkového přínosu evropských politik.⁵⁵

Reformní snahy Komise podporuje EP, který se v mnoha svých usneseních vyjádřil pro výraznou reformu příjmové stránky rozpočtu, v níž by byly v první fázi zjednodušeny a zefektivněny současné zdroje a v druhé fázi by byl zaveden nový systém vlastních zdrojů složený z nových vlastních zdrojů. Návrhy EP se soustředí především na spotřební daň na pohonné hmoty, spotřební daň na tabákové výrobky a alkohol nebo daň ze zisku společností, v diskusi zaznívají ale i další návrhy zdanění jiných oblastí evropských politik.

Postoj Rady EU je dán jejím složením. Zástupci jednotlivých členských států budou v jednáních prosazovat stanoviska národních vlád uvedená v předchozí podkapitole a tabulce č. 2.

K aktuálnímu reformnímu návrhu Komise se ale vyjadřují i další orgány EU, z jejichž prohlášení je patrná míra podpory restrukturalizace příjmové stránky rozpočtu a zavádění nových rozpočtových zdrojů.

EÚD hodnotí současný systém vlastních zdrojů jako příliš komplikovaný, netransparentní a špatně pochopitelný pro občany a navrhuje, aby byla příjmová stránka spravedlivější, transparentnější, lépe kontrolovatelná a více odrážela platební schopnost členských států. K těmto změnám vidí cestu přes revizi korekčních mechanismů a systémů slev a zvážení, zda je zdroj založený na DPH stále potřebným. O podobě případných nových rozpočtových zdrojů by se podle EÚD mělo jednat na konferenci.⁵⁶

Výbor regionů vydal v souvislosti s posledním reformním návrhem Komise vyjádření, z něhož je také patrná vůle změnit současný systém. Příjmová stránka rozpočtu by měla být založena na transparentních a nových zdrojích, které zaručí spravedlnost, solidaritu, stabilitu, jasnost, jednoduchost a přesnost. Podle jeho vyjádření musí být reforma spojena s výraznou veřejnou debatou.⁵⁷

Evropský hospodářský a sociální výbor chápe návrhy Komise jako možnost jak překonat rozpory v oblasti financování rozpočtu. Reforma rozpočtu na základě LS podle něho vyústí v systém financování zahrnující nové formy vlastních zdrojů, protože současné

⁵⁵ Sdělení Komise SEK(2007) 1188 v konečném znění: Reformovat rozpočet, změnit Evropu, dokument o veřejné konzultaci v souvislosti s přezkumem rozpočtu na období 2008/2009, s. 11.

⁵⁶ Response by the European Court of Auditor to the Commission's communication Reforming the Budget, Changing the Europe, CPT004191FR01.08PP-OR.doc, 9.4.2008, s. 8-9, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080410_PGS_24_en.pdf).

⁵⁷ Own-initiative opinion of the Committee of the Regions, Reforming the budget Changing Europe, CdR16/2008 finFR/NAT/nm, s. 10-11. text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080505_PGS_74.pdf).

převažující zdroje nejsou skutečnými vlastním rozpočtovými zdroji. Prohlašuje, že uspořádání systému vlastních zdrojů je mírou hloubky integrace a že ve federalistickém uspořádání by evropská daň byla spravedlivou a více transparentní metodou. V souvislosti s možnými novými zdroji pak navrhuje varianty zdrojů jako: DPH, spotřební daň na dopravu a energetické daně, spotřební daně na tabákové výrobky a alkohol a daň ze zisku společností.⁵⁸

Postoje evropských institucí a jejich orgánů jsou tedy revizi současného systému nakloněny. Rozdíly panují především v podobě revize, která se podle všech výše zmíněných aktérů má uskutečnit v rámci podobných zásad (jež se shodují i se zásadami, na kterých ve svých vyjádřeních trvaly i členské státy), ne všichni aktéři legislativního procesu ale schvalují zavádění nových vlastních zdrojů do příjmového systému evropského rozpočtu. Základní podmínkou příjmové stránky, na niž se shodnou bezesporu všichni je potřeba její větší jednoduchosti, průhlednosti a spravedlnosti. Z toho plyne nutnost reformy, jejíž podoba ještě nemá zcela konkrétní obrysy.

4. Alternativní rozpočtové zdroje

O podobě systému příjmů evropského rozpočtu se vedou debaty mezi členskými státy Unie, odborníky i na půdě institucí EU a neexistuje jednotný názor na skutečnou potřebnost nových variant rozpočtových zdrojů (viz. podkapitola 3.2). Mnozí se domnívají, že současný příjmový systém je dostatečně stabilní a schopný zajistit pro unijní rozpočet adekvátní množství financí a že by se reforma příjmové stránky měla soustředit pouze na zjednodušení a zefektivnění současného systému. Tuto myšlenku zastávají především některé členské státy, pro které je systém založený na HND zárukou spravedlnosti a nechtějí další daňovou zátěž, ani harmonizace již zavedených zdanění. Zaznívá ale mnoho hlasů (především z EK, EP i z řad expertů), které myšlenku nových, vlastních a nezávislých, rozpočtových zdrojů vítají jako možnost většího sjednocení podmínek, možného ukončení daňové konkurence mezi členskými státy a soustředění se na společné politiky EU⁵⁹ a považují systém skutečných

⁵⁸ Opinion of the European Economic and Social Committee on EU budget reform and future financing, ECO/215 – CESE 503/2008, s. 6-7, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080521_PGS_77.pdf).

⁵⁹ Le Cacheux, Jacques (2007): *Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European tax*, s. 13, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud57-FundingtheEUBudget_03.pdf).

vlastních zdrojů za alternativu, která by do rozpočtu měla přispívat přednostně. Autoři Buti a Nava z European University Institute (EUI) k tomu uvádí, že vlastní evropské daně jsou těmi zdroji, které mají přispívat do unijního rozpočtu, protože jejich existence je odvozená od evropských politik a závisí na nich. Zavedením evropského zdanění se navíc podle nich odstraní neshody geografickém modelu zdanění.⁶⁰

Tato kapitola se bude zabývat jednotlivými možnými variantami vlastních zdrojů evropského rozpočtu. Nebude na ně ale pohlížet pouze z hlediska ekonomické výhodnosti, spíše se pokusí nalézt alternativy které by byly schopny zajistit vhodný zdroj příjmů z hlediska klíčových politických parametrů a funkcí, které by měl rozpočet na základě primárního práva plnit a podpořit tak naplňování evropských idejí.

4.1 Nové možné zdroje evropského rozpočtu

Pokud už existuje shoda na nutnosti zavedení systému nových vlastních rozpočtových zdrojů, odlišují se jednotlivé pohledy na to, které finanční zdroje by se mohly stát novými příjmy evropského rozpočtu. Tyto pohledy ovlivňují především představy o budoucím směřování evropské integrace a o míře zachování státní suverenity v rámci EU. Text se zaměří na ty návrhy, které se v širší debatě objevují nejčastěji a u nichž je tedy nejvíce pravděpodobné, že se stanou součástí reformních návrhů.

EP ve svém usnesení z roku 2007 nastínil nové možnosti, které by mohly plnit funkci zdrojů v druhé fázi radikální rozpočtové reformy. Poslanci hovořili především o spotřební dani na pohonné hmoty, spotřební dani na tabákové výrobky a alkohol nebo dani ze zisku společností, jejichž zavedení považují za nejlépe proveditelné. V diskusi se ale zabývali i dalšími možnými příjmovými zdroji: daní z obchodování s cennými papíry, daní z přepravních a telekomunikačních služeb, daní z příjmu, srážkovou daní z úroků, zisky z ražebného, ekologickou daní, daněmi z měnových transakcí a úspor, či daní z finančních transakcí. Vyslovili také názor, že v EU zatím nedozrála situace pro zavedení společné evropské daně. Byl by to podle jejich mínění krok, na který občané členských států zatím nejsou připraveni.⁶¹ Hospodářský a sociální výbor v příspěvku k veřejné debatě o dokumentu „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“ navrhl prakticky stejné varianty – jednotná evropská

⁶⁰ Buti, M., Nava, M. (2003): *Towards a European Budgetary system*, p. 16-17, text on line, ověřeno k 2.5.2009, (http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/03_08.pdf).

⁶¹ Evropský parlament (2007): *Poslanci žádají jasné a průhledné financování EU*.

DPH, spotřební daně na tabák a alkohol, dopravní a ekologické daně a daň ze zisku společností.⁶² Ve stejném duchu se nesou i návrhy odborníků, které taktéž hovoří o ekologické dani, evropské DPH, dani z příjmu společností, energetické dani, zdanění finančních transakcí⁶³ i zdanění úspor a výnosů z obchodování s cennými papíry⁶⁴.

König a Lacina ve své knize hovoří celkově o sedmi alternativách rozpočtových příjmů. Jedná se o daň z příjmu osob nebo rodin, zdanění úrokových příjmů z úspor, daň z příjmu nebo zisku obchodních společností, environmentální a energetické daně, spotřební daně, dopravní a telekomunikační daně a výnosy z ražebního Evropské centrální banky (ECB).⁶⁵ S konkrétními návrhy ale přichází i některé členské státy – Itálie navrhuje zahrnout do systému vlastních zdrojů výnosy z emisních povolenek, Polsko považuje za vhodné zdanění v rámci pohybu čtyř svobod (volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu) a Rakousko prosazuje zdanění finančních transakcí a dopravní a ekologické daně.⁶⁶

Práce se bude soustředit na rozbor základních typů zdrojových variant, které se ve výše zmíněných návrzích objevují nejčastěji, tedy **evropskou DPH, spotřební daně na pohonné hmoty, tabákové výrobky a alkohol, ekologické a energetické daně, daň ze zisku společností, daň z příjmu osob a dopravní daně.**

Evropská DPH by mohla odstranit konfliktnost současného zdroje založeného na podílu z harmonizovaného základu DPH. Centralizace tohoto zdanění by vyžadovala úplné sjednocení podmínek zdanění v jednotlivých členských státech.

Zavedení spotřebních daní na pohonné hmoty, alkohol a tabákové výrobky by mohlo zjednodušit fungování jednotného vnitřního trhu (JVT), protože by stabilizovalo a sjednotilo podmínky ve všech členských státech a zabránilo by spekulacím na trhu s těmito komoditami i uplatňování opatření, která mohou vést až k protekcionismu. Snahy o určitou míru jejich sjednocení se prolínají celou historií ES a jejich neustálé rozšiřování svědčí o tom, že aktivity Unie v této oblasti mají šanci na úspěch.

Ekologické a energetické daně jsou v politikách jednotlivých členských států pravidelně používány. Na evropské úrovni se s jejich organizací začalo v osmdesátých letech a pravidelně je hodnotí Evropská agentura pro životní prostředí. Na centrální úrovni EU ale

⁶² European Economic and Social Committee Opinion on EU budget reform and future financing, ECO/215.

⁶³ Le Cacheux, Jacques (2007): *Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European tax*, s.17-22.

⁶⁴ Buti, M., Nova, M. (2003): *Towards a European Budgetary system*, p. 16-17.

⁶⁵ König, P., Lacina, L. (2004): *Rozpočet a politiky Evropské unie*, s.78-94.

⁶⁶ Příspěvky členských států k veřejné konzultaci k dokumentu „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“ shromážděné Komisí, dostupné na: European Commission (2009): *Reforming the Budget, Changing Europe*, contributions to the public consultation, (http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm).

zatím tyto daně nejsou vybírány a jejich zavedení by znamenalo sjednocení ekologických a energetických norem a jejich dodržování všemi členskými státy.⁶⁷

V případě zdanění příjmů nebo zisku společností by nebyli zatěžováni občané členských států, ale subjekty, které jsou součástí JVT. Někteří autoři, například Begg a Grimwade, hovoří o skutečnosti, že tato daň je ve většině federací a konfederací sdílena jak na centrální, tak na státní úrovni nebo obě uplatňují vlastní daně.⁶⁸ I tento krok by vyžadoval harmonizaci daňových úprav jednotlivých členských států.

Daň z příjmu osob je v jednotlivých státech tradičním zdrojem rozpočtových příjmů. Její zavedení na evropské úrovni by vyžadovalo jednotné daňové sazby v členských státech a mělo by přímou vazbu na občany.

Dopravní daně patří v současné době jen národním rozpočtům a neodvádí se na centrální úrovni. V oblasti dopravní politiky je zatím směrnicí z roku 1999⁶⁹ ošetřen výběr poplatků (na národní úrovni) za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly, který je pozměněn směrnicí 2006/38/ES⁷⁰. Dopravní politika patří už dlouhá léta ke společným politikám EU a v posledních letech jsou patrné snahy o její zefektivnění.

4.2 Pomocné proměnné k porovnávání jednotlivých variant nových rozpočtových zdrojů

K vyhodnocení tolika odlišných možností rozpočtových zdrojů je nutné stanovit si některé proměnné, jejichž začlenění do zvažovaných variant je potřeba sledovat u všech možných rozpočtových příjmů. Žádná z výše navrhovaných variant bezesporu úplně nesplní všechny nastavené proměnné, míra co nejvyššího naplnění co největšího množství pomocných proměnných však pomůže k zodpovědnému posouzení výhodnosti nových rozpočtových variant.

Proměnné by měly zastupovat jak ekonomický, tak politický a technicko-administrativní hodnotící pohled. Níže zvolené proměnné vycházejí z požadavků jednotlivých

⁶⁷ Ministerstvo životního prostředí České republiky (2008): *Zprávy z EU- Krátké zprávy ze zahraničních periodik z oblasti ŽP, Environmentální daně*, text on-line, ověřeno k 19.4.1009, (http://www.env.cz/ris/vis-articles.nsf/Index_Entries/91A2222412C56310C1256C75002C8785?OpenDocument).

⁶⁸ Begg, I., Grimwade, N. (1998): *Paying for Europe*, s. 114.

⁶⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES ze dne 17. června 1999 o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:07:04:31999L0062:CS:PDF>).

⁷⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/38/ES ze dne 17. května 2006, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:157:0008:0023:CS:PDF>).

členských států, odborníků, orgánů EU a z reformních dokumentů EK a EP a reagují na aktuální politický vývoj v EU, z něhož je patrná vůle po změně systému a lze v něm najít určité společné rysy, na kterých se všichni aktéři reformního procesu shodují.⁷¹

Výše nastíněné příjmové varianty tedy budeme posuzovat podle těchto osmi pomocných proměnných. (1) **Nezávislost** na příspěvcích členských států, která by institucím EU zajistila větší míru samostatnosti v provádění společných i koordinovaných politik a splnila by požadavek nezávislosti, který na unijní rozpočtové zdroje klade primární právo EU. (2) **Spravedlivost** vycházející z všeobecně harmonizovaných, pro všechny stejně platných, podmínek a odrážející možnosti jednotlivých členských států zbavené korekcí, výjimek a složitých přepočítávacích mechanismů. (3) **Dostatečnost** objemu financí, který do evropského rozpočtu přinese potřebné množství peněz k pokrytí nákladů na činnost EU tak, aby potřeba čtvrtého dodatkového zdroje byla co nejmenší. (4) **Stabilita a dlouhodobost** zaručující, že nový zdroj není jen dočasnou náplastí, ale poskytuje trvalý přísun financí, jehož objem nebude v dlouhodobém časovém horizontu výrazně klesat. (5) **Jednoduchost a průhlednost**, které přispějí ke snížení množství podvodů a zajistí jasné podmínky, které se budou snadněji plnit. (6) **Nízké inkasní náklady** plynoucí z jednoduchosti odvádění zdrojů by rovněž měly zefektivnit nový rozpočtový příjem. O kvalitě nového možného zdroje vypovídá i co možná nejvyšší (7) **identifikace občanů s EU** – zavedení nového rozpočtového zdroje by mělo posílit vazbu občanů na činnost Unie a napomoci k přímé vazbě občanů Unie na její aktivity. Tuto identifikaci občanů by měla prohlubovat i (8) **vazba nového zdroje na společné politiky**, která by dostatečně odůvodnila jejich zavedení a jasně naznačila, že unijní aktivity jsou financovány právě ze samostatných rozpočtových zdrojů.

Nové rozpočtové zdroje by ale kromě určitých proměnných měly splňovat i základní zásady v jejichž duchu by měla probíhat celá rozpočtová reforma. „Zpráva o budoucnosti evropských vlastních zdrojů“, kterou za rozpočtový výbor vypracoval zpravodaj Alain Lamassoure a která byla základem pro usnesení EP v této otázce v jednom z příložených protokolů hovoří o zásadách, které by měly být při zavádění jakýchkoliv nových rozpočtových zdrojů dodrženy. Konkrétně se jedná o plné respektování daňové svrchovanosti členských států, daňovou neutralitu, zachování objemu rozpočtu EU, postupné zavádění nového systému a vytvoření jednoznačné politické vazby mezi reformou příjmů a výdajů.⁷²

⁷¹ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 29. března 2007 o budoucnosti vlastních zdrojů Evropské unie (2007): Nedostatky stávajícího systému financování, odst. 40.

⁷² Zpráva ze 14. března 2007 o budoucnosti vlastních zdrojů Evropské unie (2006/2205(INI)), protokol č. 5 o budoucnosti vlastních zdrojů Evropské unie ze 13. listopadu 2006.

Při co největší míře naplnění výše zmíněných proměnných a zásad je možné nalézt kvalitní příjem evropského rozpočtu, který nebude jen krátkodobou náhražkou nebo doplňkem chybějících financí, ale přispěje ke stabilizaci finanční situace EU a posílí evropský rozměr, který dnešní příjmová rozpočtová stránka stále více postrádá.

4.3 Srovnání možných variant rozpočtových zdrojů s porovnávacími proměnnými

Každá ze příjmových alternativ má určitý potenciál pro naplnění pomocných kritérií. Jejich rozbor nám pomůže stanovit hypotetický žebříček nejvhodnějších kandidátů pro nový příjem evropského rozpočtu. Následující podkapitoly blíže srovnají jednotlivé varianty se všemi proměnnými.

4.3.1 Evropská DPH

Evropská DPH podmínku nezávislosti splňuje, protože by byla odváděna přímo ze spotřeby a členské státy by na objem financí neměly vliv. Míra spravedlnosti by závisela na úrovni harmonizace daňových nákladů. Při nastavení dostatečně širokého daňového základu a nízkými tarify by mohlo být dosaženo poměrně spravedlivého systému⁷³ a protože je spotřeba různých druhů a služeb běžnou součástí každodenního života občanů členských států EU, můžeme tento zdroj považovat za potenciálně dostatečný, dlouhodobý a poměrně stabilní (spotřeba bude sice kolísat podle aktuální ekonomické situace v EU a je možné, že v obdobích stagnace či recese ekonomiky mírně klesne, nikdy se ale nezastaví). Pokud bude zdanění podřízeno jednotnému centrálnímu systému, do kterého nebudou zaváděny výjimky ani úlevy, je možné očekávat i uspokojivé naplnění kritérií jednoduchosti, průhlednosti a nízkých inkasních nákladů, které souvisí k jednotným a transparentním systémem daňových tarifů. Skutečnost, že by na evropskou úroveň byly převáděny daňové odvody přímo od občanů, by mohlo prohloubit identifikaci občanů s EU a posílit jejich dojem, že do společného rozpočtu sami přispívají. Přímá vazba na jednotlivé společné politiky EU či na unijní aktivity sice v tomto případě není příliš silná, spotřeba komodit v rámci společného JVT je ale jednou ze základních výhod evropské integrace a vazbu na její výsledky tedy lze v tomto ohledu nalézt.

⁷³ Jacques Le Cacheux ve své analýze „Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European tax“ navrhuje, jak je možné zabránit námitkám jednotlivých členských států, že zdanění ze spotřeby znevýhodňuje chudé členské státy. Uvádí, že této nespravedlnosti je možné zabránit zavedením sníženého tarifu na komodity denní spotřeby a další základní konzumní zboží. ⁷³ Le Cacheux, Jacques (2007): *Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European tax*, s. 18.

4.3.2 Spotřební daně na pohonné hmoty, tabákové výrobky a alkohol

Kromě celkového zdanění spotřeby je další možností zdanění spotřeby některých komodit společného trhu. V této souvislosti se často hovoří o zavedení spotřebních daní na pohonné hmoty, tabákové výrobky a alkohol. Jedná se o produkty, jejichž spotřeba je čistě na vůli občanů jednotlivých států, takže by byl tento příjem na členských státech nezávislý. Míra spravedlnosti by opět závisela na stupni a pravidlech harmonizace daňových základů v jednotlivých členských státech, už dnes jsou ale na národní úrovni tyto daně zavedeny a současné národní systémy musí splňovat určité základní parametry stanovené evropským právem, takže by harmonizace v této oblasti neměla znamenat velký problém. Dostání požadavků jednoduchosti, průhlednosti a nízkých inkasních nákladů je také závislé na konečné transparentnosti celého systému výběru daní, protože jsou však nástroje pro tento výběr již zavedené a změnil by se jen konečný příjemce příspěvků, nemělo by být jejich dodržení problémem. Naplnění kritérií dostatečnosti, stability a dlouhodobosti souvisí s otázkou, zda přesné a jednotné sazby spotřebních daní splní výchovný efekt a sníží se spotřeba produktů, na které jsou uvaleny. V takovémto případě by bylo potřeba počítat s postupným klesáním objemu financí, který by byl z tohoto zdanění do rozpočtu odváděn. Občané členských států tyto daně platí už dnes (a většinou jsou sazby národních států mnohem přísnější, než je míra zdanění stanovená evropským právem) a proto by pro ně jejich přenos na centrální úroveň neměl znamenat přílišnou změnu. Zavedení spotřebních daní na pohonné hmoty by mělo velmi jasnu vazbu na provádění unijní dopravní politiky a prosazování environmentální politiky na evropské úrovni, spotřeba tabákových výrobků a alkoholu se sice neváže ke konkrétní oblasti unijní činnosti, vychází ale ze systému obchodování v rámci JVT.

4.3.3 Ekologické a energetické daně

Zavedení ekologických a energetických daní by bylo jednoznačným vyústěním aktivit, které EU v současné době prosazuje. V oblasti ochrany životního prostředí se dokonce staví do pozice světového leadera a zdanění některých produktů v této oblasti by mohlo pomoci lépe kontrolovat situaci. Podmínka vazby na evropské politiky je zde tedy přesně naplněná. Touto cestou by bylo možné dosáhnout i větší identifikace občanů s unijními aktivitami, protože ty jsou na poli ekologie a energetiky pro obyvatele členských států zřetelné. I v této oblasti by byla potřebná harmonizace a přesné stanovení limitů zdanění, z nichž by vycházely podmínky zdanění a od které by se odvíjelo naplnění kritérií spravedlnosti, jednoduchosti a průhlednosti,

vzhledem k tomu, že jednotlivé státy tento druh zdanění na národních úrovních používají, nebylo by potřeba zavádět nová zdanění a jednalo by se pouze o úpravu současného systému a jeho transformaci na evropskou úroveň. Zdroje založené na ekologických a energetických daních by v případě přímého zdanění jednotlivých subjektů plnily požadavek nezávislosti na příspěvcích členských států a měly by do značné míry rovněž výchovný charakter a v konečném důsledku by mohly přispět ke zlepšení životního prostředí. Míra naplnění podmínek dostatečnosti, stability a dlouhodobosti by patrně klesala s postupným zlepšováním situace a plnění limitů, od kterých by se zdanění odvíjelo.

4.3.4 Daň z příjmů osob

Daň z příjmů osob je tradičním zdrojem financí do národních rozpočtů, její centralizace by hovořila o výrazné federalizaci EU. Podmínku nezávislosti tato varianta naplňuje, patří ale mezi přímé daně, pro jejichž odvádění ve většině členských států neplatí jednotná pravidla. Harmonizace těchto pravidel by jistě nebyla krátkodobou záležitostí a bezesporu by patřila k politicky velmi citlivým. Begg a Grimwade v tomto ohledu zdůrazňují, že systém zdaňování občanů bývá v jednotlivých členských státech významně provázán se sociálním systémem a jednotlivé státy preferují různé modely zdaňování.⁷⁴ Snahy o jeho sjednocení by proto mohly narazit na výrazný politický odpor. K naplnění proměnné spravedlnosti, která plyne z jednotných podmínek zdaňování i možností příjmů občanů jednotlivých členských států by tedy vedla hodně dlouhá cesta. Ke splnění tří dalších porovnávacích proměnných je zapotřebí právě značná míra harmonizace podmínek, která, jak již bylo uvedeno výše, je v tomto případě nesnadnou. V případě, že by se ale podařilo určité harmonizace dosáhnout, můžeme zdanění příjmů osob nebo rodin považovat za dostatečný, stabilní a dlouhodobý zdroj příjmů, který by každoročně naplňoval evropský rozpočet potřebným objemem financí a jehož výběr na centrální úrovni by byl tím jednodušší a průhlednější, čím většího sjednocení pravidel by se podařilo dosáhnout napříč členskými státy. S mírou jednoduchosti výběru daní pak souvisí výše inkasních nákladů, která tedy opět závisí na co možná největší míře sjednocení pravidel zdanění. Skutečnost, zda by se občané členských států prostřednictvím tohoto zdroje více identifikovali s Unií, by pravděpodobně závisela na podobě zdanění. Pokud by se na centrální úroveň převáděla určitá část současné daňové zátěže občanů, kterou každý platí (a změnil by se tak pouze příjemce financí ze států na EU), pak by se centralizace zdaňování mohla stát stmelujícím prvkem, který by všechny občany společenství postavil v určitém ohledu na

⁷⁴ Begg, I., Grimwade, N. (1998): *Paying for Europe*, s. 106.

stejný stupeň. Jestliže by však toto zdanění mělo znamenat vyšší daňovou zátěž občanů nebo dokonce zavedení jejich dalšího zdanění, mohlo by vyvolat odpor občanů vůči EU a zároveň by bylo v rozporu se stanoviskem evropských poslanců, kteří při reformě příjmové oblasti rozpočtu odmítají jakékoliv zvyšování daňové zátěže občanů.⁷⁵ Poslední stanovená proměnná – vazba nového zdroje na unijní politiky – naplněna není. Přímé zdanění s žádou ze společných ani koordinovaných politik nesouvisí a působí spíše dojmem centrální evropské daně, na kterou, jak vyplývá z usnesení evropských poslanců, ještě nedozrál čas,⁷⁶ a kterou si nepřeje ani většina členských států.⁷⁷

4.3.5 Daň z příjmů nebo zisku obchodních společností

Daň z příjmů nebo zisku obchodních společností patří mezi hlavní varianty, o jejichž zavedení uvažují aktuální reformní návrhy. Znamenala by další prohloubení integrace v rámci JVT, protože by pro všechny jeho subjekty stanovila jednotná pravidla. Podmínku nezávislosti na členských státech tento zdroj splňuje. Peníze, které by z něho plynuly by pocházely od právnických osob účastnících se společného unijního trhu. Podstatnou otázkou je zde ale nastavení společných pravidel, které by ošetřovaly například ty situace, kdy sídlo společnosti, výroba produktu a jeho následný prodej nejsou ve stejném státě. Toto pečlivé nastavení by v konečném důsledku přispělo nejen k větší spravedlnosti zdanění, ale i k vyšší míře harmonizace JVT a zamezilo by do značné míry daňové konkurenci, která v dnešní době může podstatně ovlivňovat rozhodnutí právnických osob o umístění jejich společnosti. Naplnění podmínky spravedlnosti a harmonizace celého daňového systému by tedy posunula tuto oblast k mnohem větší jednoduchosti, průhlednosti a snížení inkasních nákladů a zajistila by tak mnohem transparentnější fungování JVT a zmenšila by prostor pro podvody a spekulace. Poměrně jednoznačně se jeví splnění požadavku vazby tohoto zdroje na politiky EU, protože JVT je základem současného fungování Unie a jeho ještě větší komunitarizace by znamenala prohloubení spolupráce v rámci JVT. Pokud by zavedení tohoto nového rozpočtového zdroje neznamenal nové daňové zatížení a představovalo by pouze převedení části peněz, které dříve plynuly do státních rozpočtů na nadnárodní úroveň, mohl by tento typ zdanění prohloubit i identifikaci občanů s EU, protože JVT patří mezi základní výhody Společenství, které mají na jeho chod velký vliv.

⁷⁵ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 29. března 2007 o budoucnosti vlastních zdrojů Evropské unie (2007): Nedostatky stávajícího systému financování, odst. 30.

⁷⁶ Evropský parlament (2007): *Poslanci žádají jasné a průhledné financování EU*.

⁷⁷ Příspěvky členských států EU k veřejné konzultaci dokumentu Evropské komise Reformovat rozpočet, změnit Evropu.

4.3.6 Dopravní daň

Zdanění dopravy by mělo přímou vazbu na dopravní politiku, která je od počátku jednou ze společných politik ES/EU. Transport také souvisí s volným pohybem osob a zboží, které patří k základním kamenům JVT, a proto by mohla být dobře naplněna i míra identifikace občanů s EU, kterým může sjednocení podmínek v této oblasti přinést určité úlevy (například v podobě lepší koordinace kamionové dopravy). Určitá míra harmonizace už je v současné době stanovena a jedná se o její rozšíření a zefektivnění, proto by mohlo být dosaženo i uspokojivého stupně spravedlnosti, jednoduchosti a průhlednosti tohoto zdroje, který by byl na členských státech nezávislý a do evropského rozpočtu by každoročně přispíval stabilním a dostatečným objemem financí. Dlouhodobá stabilita je dána rozsahem evropského dopravního sektoru, který stojí na silniční dopravě i na skutečnosti, že bude doprava pro evropský trh nadále klíčovou.

4.4 Vyhodnocení porovnávaných alternativ nových rozpočtových příjmů

Jak již bylo řečeno, neexistuje taková varianta nového rozpočtového zdroje EU, která by bezezbytku naplňovala všechny podmínky stanovené pro ideální zdroj evropského rozpočtu. Různá míra naplnění různého množství hodnotících proměnných ale poskytuje nástin výhodnosti jednotlivých rozebíraných alternativ, pro jejichž zkoumání nebyla klíčová pouze ekonomická výhodnost, ale schopnost jednotlivých nových možných zdrojů dostát klíčovými politickým parametrům a funkcím, které by měl evropský rozpočet podle primárního práva splňovat.

Dvěma nejvýhodnějšími kandidáty na nové finanční nástroje systému vlastních zdrojů evropského rozpočtu jsou spotřební daně na pohonné hmoty, tabákové výrobky a alkohol a evropská DPH. Jako další se v pořadí výhodnosti jeví dvě oblasti zdanění, které jsou v současnosti v kompetenci členských států, přitom ale fungují na určitém stupni harmonizace - dopravní, ekologické a energetické daně. Kvůli některým problematickým politickým aspektům je daň z příjmů nebo zisků společností až předposlední z hodnocených alternativ a jako politicky neprůchodné shledáváme zavedení zdanění příjmů osob.

4.4.1 Evropská DPH

Evropská DPH patří mezi často diskutovanou variantu nového systému rozpočtových zdrojů. Její hlavní pozitiva je možné vidět ve skutečnosti, že jsou občané EU na placení DPH už dlouho zvyklí a její transformace na evropskou úroveň by pro ně neznamovala novou daňovou

zátěž. Problémy se současným zdrojem založeným na podílu z harmonizovaného základu DPH jsou dány především jeho přílišnou komplikovaností, netransparentností a systémem slev a korekčních mechanismů. To jsou také argumenty členských států pro odstranění tohoto zdroje z příjmového systému evropského rozpočtu. Pokud by ale byl způsob výběru upraven jednotnými a spravedlivými pravidly a pokud by v nově zavedeném systému neexistovaly žádné výjimky ani korekce, pak by bylo možné považovat evropskou DPH za neutrální a čistý daňový nástroj založený na konzumních nákladech občanů EU.⁷⁸ Vzhledem k tomu, že by sjednocení tohoto systému mohlo prospět fungování JVT (eliminací podvodů, spekulací a nastavením jednoznačných podmínek), a protože patří tento zdroj financí z výše hodnocených návrhů k nejstabilnějším, považujeme jej za vhodný daňový nástroj pro nový systém evropských rozpočtových zdrojů.

4.4.2 Spotřební daně na pohonné hmoty, tabákové výrobky a alkohol

Spotřební daně na některé konkrétní komodity, patří k tradičním zdaněním v rámci ES/EU. První směrnice byla vydána v roce 1972 a týkala se zdanění tabákových výrobků⁷⁹. Současný legislativní rámec upravuje směrnice z roku 1992 obecné úpravě, držení, pohybu a sledování výrobků podléhajících spotřební dani⁸⁰, mezi které patřili ropa, alkohol, alkoholické nápoje a zpracovaný tabák a která byla postupně doplňována dalšími směrnicemi⁸¹. Za léta postupné evropské integrace bylo předloženo mnoho dalších návrhů. U jednotlivých produktů jsou nastaveny minimální hodnoty zdanění spotřební daní. U států, které mají jinou měnu než euro, jsou hodnoty stanoveny přepočtem kurzu eura a národní měny, který je dosažen 1. října předchozího roku.⁸² Hodnoty zdanění jsou ale oproti sazbám uplatňovaným v jednotlivých členských státech nižší. V únoru 2008 zveřejnila EK návrh směrnice⁸³, jejímž cílem je zesílit boj s daňovými podvody a zpřehlednit a zjednodušit výběr spotřební daně. Z těchto kroků je

⁷⁸ Le Cacheux, Jacques (2007): *Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European tax*, s. 19.

⁷⁹ Council Directive 72/464/EEC of 19 December 1972 on taxes other than turnover taxes which affect the consumption of manufactured tobacco, OJ L 303, 31.12.1972, s.1-33.

⁸⁰ Směrnice Rady 92/12/EHS ze dne 25. února 1992 o obecné úpravě, držení, pohybu a sledování výrobků podléhajících spotřební dani, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:09:01:31992L0012:CS:PDF>).

⁸¹ Směrnice Rady 92/83/EHS ze dne 19. října 1992 o harmonizaci struktury spotřebních daní z alkoholu a alkoholických nápojů, směrnice Rady 92/83/EHS ze dne 19. října 1992 o sblížování sazeb spotřební daně z alkoholu a alkoholických nápojů, směrnice Rady 92/79/EHS ze dne 19. října 1992 o sblížování daní z cigaret, směrnice Rady 95/59/ES ze dne 27. listopadu 1995 o daních jiných než daních z obratu, které ovlivňují spotřebu tabákových výrobků.

⁸² Březina, J.: Vývoj spotřebních daní v Evropské unii a v České republice, s.2.

⁸³ Návrh směrnice Rady o obecné úpravě spotřebních daní, KOM(2008) 78 v konečném znění, 2008/0035 (CNS), text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0078:FIN:CS:PDF>)

patrná snaha o stále větší harmonizaci oblasti spotřebních daní na konkrétní produkty i skutečnost, že členské státy nevidí slučování pravidel v tomto sektoru jako problematické. A protože se nástroj spotřebních daní na uvedené komodity podle hodnocení provedeného v předchozí kapitole jeví jako nekonfliktní způsob zavedení spravedlivého a nezávislého zdroje, s nímž se mohou občané poměrně dobře identifikovat, a který bude mít i určitou míru výchovného efektu, považujeme tuto variantu za druhou výhodnou.

4.4.3 Ekologické a energetické daně

Oblast ekologických a energetických daní patří zatím do kompetencí členských států. Jejich jednotlivé kroky v této oblasti upravují směrnice o zdanění energetických produktů a elektřiny⁸⁴ a směrnice, která v roce 2003⁸⁵ nahradila směrnici z roku 1996 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou. Obě se zabývají kritérii pro výstavbu nových zdrojů elektřiny, principy provozu a řízení přenosové a distribuční soustavy. Směrnice z roku 1996 také ustanovila povinnost zřídit kompetentní orgán k provádění státní regulace.⁸⁶ Tyto směrnice nestanovily žádnou minimální daňovou sazbu na elektřinu ani jiné energetické produkty, jediná spodní hranice byla nastavena směrnicí o minerálních olejích (92/82/EHS).⁸⁷ O možnosti zavedení tohoto zdanění hovoří nejen EP a Hospodářský a sociální výbor, ale i některé členské státy (konkrétně Rakousko a Itálie) a evropští odborníci. Buti a Nova v této souvislosti mluví o nutnosti odvození daňových nástrojů od existujících politik EU⁸⁸ a tuto jejich podmínku ekologické a energetické zdanění splňuje. Z porovnání s hodnotícími proměnnými z předchozí kapitoly navíc vyplývá, že občané EU vnímají tuto oblast jako jednu z těch, na kterých EU výrazně participuje a harmonizace v této oblasti by tedy mohla přispět k větší identifikaci občanů s EU. Nelze opomenout ani efekt, který by toto zdanění mohlo mít na zkvalitnění životního prostředí a výchovu občanů i evropských společností. Z těchto důvodů vnímáme ekologické a energetické daně jako vhodného kandidáta, který sice bude postupem času a splňováním norem asi přivádět do rozpočtu méně financí, jeho politické a

⁸⁴ směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:09:01:32003L0096:CS:PDF>).

⁸⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a zrušení směrnice 96/92/ES, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:12:02:32003L0054:CS:PDF>).

⁸⁶ V České republice je tímto orgánem Energetický regulační úřad.

⁸⁷ Businessinfo.cz (2009): Ekologické daně, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/podnikatelske-prostredi/ekologicke-dane-bariery-vnitri-trh/1000520/51557/>).

⁸⁸ Buti, M., Nova. M. (2003): Towards a European Budgetary systém, p. 16-17.

výchovné prvky jsou ale dostatečným důvodem pro to, aby se stal součástí systému příjmů evropského rozpočtu.

4.4.4 Dopravní daně

Dopravní daně by byly součástí společné dopravní politiky, v jejímž rámci už jsou určité harmonizace zavedeny. Ty se týkají hlavně oblasti užívání komunikací těžkou kamionovou dopravou.⁸⁹ V roce 2006 vyzvali Rada a EP Komisi, aby vypracovala zprávu o všeobecně použitelném, transparentním a srozumitelném modelu pro hodnocení externích nákladů v dopravě. Komise měla navrhnout strategii na postupné zavedení tohoto modelu pro všechny druhy dopravy.⁹⁰ O tuto strategii opět žádal EP ve svém sdělení z března 2008, ze kterého vyplývá, že s odvětvím dopravy (s vyloučením námořní dopravy a dálkových potrubí) je spojena jedna třetina celkové spotřeby energie v EU, že silniční doprava, která v sektoru převažuje 83%, je druhem dopravy spotřebovávajícím nejvíce energie, a že se v průběhu posledních let výrazně měnila energetická účinnost jednotlivých druhů dopravy i nároky na jejich emise. Parlament dále prohlásil, že odvětví dopravy musí být v souladu s cíli EU a má být dosaženo cíle udržitelné dopravy z hlediska energetického i environmentálního, a že v tomto postupu bude zapotřebí zapojovat různé politiky, které se vzájemně podporují a vyvažují.⁹¹ Komise reagovala v srpnu téhož roku předložením Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly. Tu následně hodnotila Khadraouiho zpráva, která navrhla změny ve výše zmíněném návrhu Komise a poslanci ji pak 11. března 2009 v prvním čtení přijali. Nyní se bude návrhem zabývat Rada.⁹² Tento návrh ponechává výběr poplatků na členských státech, pouze upravuje jeho podobu a působnost. Členským státům by měl umožnit zavést poplatky za určité externí náklady v podobě mýtného

⁸⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/38/ES ze dne 17. května 2006, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES ze dne 17. června 1999 o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly, text on-line, ověřeno k 2.5.2009,

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:157:0008:0023:CS:PDF>).

⁹⁰ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly, KOM(2008) 436 v konečném znění/2, s. 2, text on-line, ověřeno k 19.4.2009,

(http://ec.europa.eu/transport/greening/doc/road/2008_07_greening_transport_road_proposal_cs.pdf).

⁹¹ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. března 2008 o evropské politice udržitelné dopravy s přihlédnutím k evropské politice v oblasti energetiky a životního prostředí, P6_TA(2008)0087, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0087+0+DOC+XML+V0//CS&language=CS>).

⁹² Euroskop (2009): Výběr poplatků za užívání pozemních komunikací kamiony, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (<http://www.euroskop.cz/13/11199/clanek/aktualizace-vyber-poplatku-za-uzivani-pozemnich-komunikaci-kamiony/>).

a představuje první krok v uplatňování zásady „znečišťovatel platí“ v oblasti silniční dopravy.⁹³ Jak vyplývá z dalších usnesení EP, je nastavení modelu pro hodnocení externích nákladů u všech druhů dopravy podstatným i pro nastavení opatření vedoucích k prosazování udržitelné dopravy šetrné k životnímu prostředí.⁹⁴

Z výše uvedeného vyplývá, že výběr daní v této oblasti zatím není (a ani by podle aktuálního návrhu neměl být) převeden na evropskou úroveň. Přitom se tento daňový nástroj jeví pro nový systém rozpočtových zdrojů jako velmi výhodný, protože má přímou vazbu na unijní politiky i na JVT, byl by dobrým nástrojem kontroly v EU převažující silniční dopravy a do evropského rozpočtu by dlouhodobě přinášel stabilní objem financí. V současné době není průchodné zdaňovat veškeré formy dopravy (například osobní silniční dopravu, která by byla ovlivněna už spotřebními daněmi na pohonné hmoty), harmonizace podmínek a kontrola oblasti kamionové dopravy by ale mohla přispět k zefektivnění této oblasti, která zatěžuje životní prostředí i občany EU, mohla by posílit využívání ekologičtějších forem přepravy (jako například železniční doprava) a měla by tak dopad i na jiné oblasti unijních aktivit, než jen na dopravní politiku.

4.4.5 Daň z příjmů nebo zisku společností

Daň z příjmů nebo zisku společností je variantou, kterou sice EP ve svých vyjádřeních zařadil mezi tři nejpravděpodobnější, zároveň ji ale považuje ze všech tří nejpreferovanějších variant za nejvíce komplikovanou na zavedení. V současné době existuje v EU stejný počet systémů zdaňování společností, jako je členských států. EK se v poslední době snažila o jejich harmonizaci, v roce 2007 ale upustila od jednotné sazby daně z příjmů firem a začala připravovat způsob výpočtu daňového základu, který by měl vycházet z mezinárodních účetních standardů (IFRS), jež jsou jediným pojítkem mezi rozdílnými daňovými systémy členských států.⁹⁵ Z těchto kroků je patrná snaha o zjednodušení současného systému, které by mohlo pomoci zabránit podvodům, spekulacím a účelnému umístění firem. Finanční

⁹³ Zpráva o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly (KOM(2008)(0436-C6-0276/2008-2008/0147(COD)), s. 44, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0066+0+DOC+PDF+V0//CS>).

⁹⁴ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. března 2009 o dopravě šetrnější k životnímu prostředí a implementaci vnějších nákladů a Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. března 2008 o evropské politice udržitelné dopravy s přihlédnutím k evropské politice v oblasti energetiky a životního prostředí, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0119+0+DOC+XML+V0//CS>).

⁹⁵ Světlana Rysková (2007): *EU navrhuje jeden základ daně*, Euroskop, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (<http://www.euroskop.cz/38/7730/clanek/eu-navrhuje-jeden-zaklad-dane/>).

nástroj evropského rozpočtu založený na tomto zdanění by jistě představoval velmi stabilní příjem přinášející do rozpočtu EU zásadní objem financí, a který by navíc pomohl zjednodušit pravidla podnikání v rámci JTV. Otázkou ale je, zda by jednotlivé členské státy nepovažovaly toto zdanění jako velký zásah do svých národních financí a do své daňové suverenity, protože tyto odvody patří k výrazným příjmovým položkám národních rozpočtů. Pro samotné společnosti by zavedení tohoto systému mohlo znamenat zjednodušení jejich podnikání, protože by odpadly starosti spojené se skutečností, že sídlo společnosti, výroba a samotný prodej produktu často probíhají v různých zemích JVT, nesmělo by to pro ně ale znamenat vyšší daňovou zátěž. I občané EU by pak mohli jednodušší a koherentnější systém zdaňování společností považovat za stimul pro hladší fungování JVT. Tento zdroj by byl tedy v mnoha ohledech pro nový příjmový systém přínosem, problematické ale může být jeho přijetí politickými reprezentacemi členských států i doba jeho plné implementace, a proto jej nehodnotíme jako jednu z nejlepších alternativ.

4.4.6 Daň z příjmů osob

Daň z příjmu osob by podle Cacheux mohla nahradit část národního zdanění, dodává ale, že by tento krok nezískal politickou podporu v jednotlivých členských státech.⁹⁶ Vnímání tohoto zdanění jako národního zdroje příjmů by bylo patrně největší překážkou jeho zavedení, tato varianta ale nespĺňuje ani kritérium vazby na evropské politiky. Působí spíše dojmem celoevropské daně, na kterou nejsou podle mínění evropských poslanců lidé zatím připraveni a nemusela by se setkat s pochopením občanů. Přesto, že by se jednalo o nezávislý a velice stabilní a dlouhodobý zdroj příjmů, je tedy zavedení této varianty zatím z politického hlediska zatím nereálné.

5. Závěr

Cílem práce bylo ověřit nebo vyvrátit hypotézu, že rozpočet EU vyžaduje reformu příjmové části včetně zavedení nových zdrojů, protože současná struktura příjmů neodráží jejich původní funkce ani dosažený stupeň integrace a dále, po zhodnocení relevantních

⁹⁶ Le Cacheux, Jacques (2007): Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European tax, s. 17-22.

připomínek jednotlivých aktérů evropské politiky, nastínit varianty nejpravděpodobnějších a nejvýhodnějších nových rozpočtových zdrojů.

Potvrzení první hypotézy vyplynulo z analýzy současného systému rozpočtových příjmů, z níž je zřejmé, že rozpočet rozšiřující se EU financuje stále širší okruh aktivit, na kterých se EU podílí, a proto je pro pokrytí jeho výdajů každoročně zapotřebí většího objemu financí. V průběhu let se ale podstatně změnila úloha jednotlivých aktuální vlastních zdrojů a více než dvě třetiny výdajů evropského rozpočtu jsou financovány ze čtvrtého, původně dodatkového, zdroje – podílu na HND členských států, který svým charakterem příspěvků národních států neodpovídá zásadám, jež pro unijní rozpočtové zdroje stanovuje evropské primární právo. To, že charakter současných rozpočtových příjmů neodpovídá ideji nezávislosti sice nečiní příjmový systém nefunkčním a nedostatečným, do evropského rozpočtu každoročně proudí dostatečné množství financí, podoba aktuálních zdrojů ale nekoresponduje s mírou nadnárodní spolupráce a s hloubkou integrace, od kterých se odvíjí výdajová stránka rozpočtu. K tomu, aby mohla příjmová stránka naplňovat i svou politickou funkci a stát na základech stanovených primárním právem je potřeba zavést takové zdroje, které budou do rozpočtu přinášet nezávislé příjmy.

Současný systém navíc deformuje celá řada výjimek, korekcí a slev, která jej činí netransparentním a nespravedlivým a proto se instituce EU, jednotlivé členské státy i experti se shodují na nutnosti stávající systém zreformovat. Zde však shoda zúčastněných stran končí a jednotlivé subjekty mají o podobě reformy odlišné představy. Mnoho členských států prosazuje pouze úpravy v současném systému a obhajuje příjmovou stránku rozpočtu financovanou ze zdroje založeného na příspěvku z HND. Reformní návrhy předkládané Komisí a EP se naopak snaží o ustanovení nového systému rozpočtových zdrojů a zavedení takového rozpočtového zdroje, který by byl na členských státech skutečně nezávislý a snaží se kromě ekonomické výhodnosti zohlednit i naplnění politických funkcí případného nového zdroje. Studie pak rozebírají ty alternativy nových zdrojů, které se v současné chvíli jeví jako nejpravděpodobnější a naznačují jejich pro a proti. Všechny tyto snahy jsou v současnosti ve stádiu nástinu různých variant. Druhá část práce se proto zaměřuje na jejich souhrn, výběr nejčastěji zmiňovaných alternativ a jejich následné zhodnocení pomocí stanovených pomocných proměnných.

Práce rozebírá ty alternativní zdroje, které se v diskusi o reformně rozpočtu objevují nejčastěji – jednotnou evropskou DPH, spotřební daně na pohonné hmoty, tabákové výrobky a alkohol, ekologické a energetické daně, daň ze zisku společností, daň z příjmu osob a dopravní daně – a podrobuje je hodnocení nastavenými pomocnými proměnnými.

Z vyhodnocení nejpravděpodobnějších alternativ vyplývá, že jako nejvíce výhodné finanční nástroje nového systému rozpočtových příjmů, které naplňují kritéria stanovená jak legislativním základem EU, tak požadavky reformě nakloněných členských států a evropských institucí, vychází v první řadě evropská DPH a spotřební daně, dále ekologické, energetické a dopravní daně, poté daně ze zisků nebo příjmů společností a jako politicky neprůchodné se v současné době jeví daň z příjmů osob. V průběhu vyhodnocování nejpravděpodobnějších alternativ se tedy objevily tři možné zdroje, se kterými autorka při předběžném návrhu nejvýhodnějších zdrojů nepočítala. Evropská DPH, dopravní daně a daň z příjmů osob jsou více diskutovanými alternativami, než výnosy z ražebného, a proto se text věnuje jejich zhodnocení a původně zamýšlenou variantu výnosů z ražebného nechává stranou.

Konečná podoba reformy příjmové stránky rozpočtu EU však zatím není jednoznačná. Přes to, že od proreformně naladěných institucí EU (EP a EK) zaznívá mnoho návrhů na nové možné zdroje, které by do rozpočtu přinášely vlastní příjmy, jsou tyto instituce v procesu schvalování změn příjmové stránky rozpočtu do značné míry ponechány stranou a klíčovou úlohu hraje Rada, jejíž stanovisko je odvozeno od postojů členských států. A právě členské státy nejsou v postoji k reformě jednotné a často prosazují pouze úpravu současného systému.

6. Použité zdroje

6.1 Primární zdroje

Answers of the Government of Hungary to the Questions of of the Commission raised in it's Communication „Reforming the Budget, Changing Europe“, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080401_PGS_16_en.pdf).

Consultation Process conducted by the European Commission on the Budget Review, Contribution by the Government of the Republic of Cypru, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080612_PGS_82_en.pdf).

Contribution of the Portuguese Government to the Public Consultation on the EU Budget Review, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080414_PGS_37_en.pdf).

Contribution of the Republic of Bulgaria to the 2008/2009 Budget Review, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080415_PGS_41_en.pdf).

Contribution of the Finnish Goernment to the Communication of the Commission „Reforming the bidget, changing Europe, a public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review“ SEC(2007) 11/88 final, Brussels 12 September 2007, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080415_PGS_44_en.pdf).

Contribution of the Czech Republic to the debate on the EU budget review, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080603_PGS_79.pdf).

Contribution the Government of Estonia to the EU budget review consultation, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080415_PGS_47.pdf).

Contribution the Government of Greece to the „Reforming the Budget - Changing Europe“, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080415_PGS_50_en.pdf).

Contribution luxembourgeoise á la consultation publique en vue du réexamen du budget de l'UE, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080415_PGS_52.pdf).

Council Decision of 21 April 1970 on the Replacement of Financial Contribution from Member States by the Communities' own Resources (70/243 ECSC EEC, Euratom), text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31970D0243:EN:HTML>).

Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources (2000/597/EC, Euratom), text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2000/l_253/l_25320001007en00420046.pdf).

Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources (2007/436/EC, Euratom), text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:163:0017:0021:EN:PDF>).

Council Directive 72/464/EEC of 19 December 1972 on taxes other than turnover taxes which affect the consumption of manufactured tobacco, OJ L 303, 31.12.1972, 33 p.

EU Budget, Review 2008/2009, The Austrian Federal Government's Contribution to the Consultation Process, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080411_PGS_31_en.pdf).

EU Budget Review, Contribution by Malta, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080626_PGS_91.pdf).

France's Contribution to the Public Consultation on „Reforming the Budget, Changing Europe“, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080522_PGS_78_en.pdf).

Ireland's contribution to the public consultation on the Review of the EU Budget, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080728_PGS_93.pdf).

Italy's Contribution to the Public Consultation on the 2008/2009 Review of the European Budget, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080408_PGS_20_en.pdf).

Konečné schválení souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2005, 2005/144/ES, Euratom, text on-line, ověřeno k 4.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:060:0001:01:CS:HTML>).

Konečné schválení souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2009, 2009/165/ES, Euratom, text on-line, ověřeno k 4.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2009:069:SOM:CS:HTML>).

Konsolidované znění smlouvy o Evropské unii a smlouvy o fungování Evropské unie, 6655/08, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (https://is.muni.cz/auth/do/1423/57816/library/dokumenty/lisabonska_smlouva_cz.pdf).

L'Europe Mondiale: vision de budget pour le XXIème siècle, The Government of the United Kingdom, Translation in French, text on-line ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080619_PGS_89_fr.pdf).

Nařízení Rady (EHS/Euratom) č. 1553/89 ze dne 29. května 1989 o konečné jednotné úpravě vybírání vlastních zdrojů vycházejících z daně z přidané hodnoty, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1989R1553:20030605:CS:PDF>).

Nařízení Rady (ES,Euratom) č. 1287/2003 ze dne 15. července 2003 o harmonizaci hrubého národního důchodu v tržních cenách, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:01:04:32003R1287:CS:PDF>).

Nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:01:04:32002R1605:CS:PDF>).

Nařízení Rady (ES/Euratom) č. 2028/2004, kterým se měnilo Nařízení (ES/Euratom) č. 1150/2000 o systému vlastních zdrojů Společenství, text on-line, ověřeno k 4.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:352:0001:0007:CS:PDF>).

Návrh rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropských společenství, KOM(2004) 501 v konečném znění, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0501:FIN:CS:PDF>).

Návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice Rady 2003/48/ES o zdaněné příjmů z úspor v podobě úrokových sazeb, KOM(2008) 727 v konečném znění, 2008/0215 text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0727:FIN:CS:PDF>).

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly, KOM(2008) 436 v konečném znění/2, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (http://ec.europa.eu/transport/greening/doc/road/2008_07_greening_transport_road_proposal_cs.pdf).

Návrh směrnice Rady o obecné úpravě spotřebních daní, KOM(2008) 78 v konečném znění, 2008/0035 (CNS), text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0078:FIN:CS:PDF>).

Odpovědi vlády Slovenskej republiky na otázky Európskej komisie obsiahnuté v dokumente „Reforma rozpočtu, zmena Európy“, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080414_PGS_34_sk.pdf).

Opinion of Latvia about the Communication from the European Commission“Reforming the Budget, Changing Europe“ – a public consultation paper in view of the EU budget review in 2008/2009, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080414_PGS_36_en.pdf).

Opinion of the European Economic and Social Committee on EU budget reform and future financing, ECO/215 – CESE 503/2008, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080521_PGS_77.pdf).

Own-initiative opinion of the Committee of the Regions , Reforming the budget Changing Europe, CdR16/2008 finFR/NAT/nm, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080505_PGS_74.pdf).

Poland's reply to the „A Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review“, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080409_PGS_22_en.pdf).

Position paper of the Republic of Lithuania on EU Budget Review, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080411_PGS_30_en.pdf).

Protokol o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky připojený ke Smlouvě o zaležení Evropského společenství, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/cs_statute_2.pdf).

Reexamen des perspectives financieres, Contribution de la Belgique á la consultation publique en vue de l'évaluation budgétaire 2008/2009, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080901_PGS_94_fr.pdf).

Reforming the Budget, Changing Europe – Sweden's response to the Commission Communication, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080615_PGS_87.pdf).

Reply to the Issues Paper on the Policies and Budget review, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080613_PGS_84_en.pdf).

Report from the Commission (2005): *Report on the follow-up of tradititonal own resources in cases of fraud and irregularities*, COM(2004) 850 final/2, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0850:EN:HTML>).

Response of the Netherlands to the issues paper Dutch priorities for e modern EU budget, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080414_PGS_32_contrib_en.pdf).

Response by the European Court of Auditor to the Commission's communication Reforming the Budget, Changing the Europe, CPT004191FR01.08PP-OR.doc, 9.4.2008, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080410_PGS_24_en.pdf).

Romanian Government contribution to the public consultation process on the EU budget review, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080417_PGS_69_en.pdf).

Sdělení Komise SEK(2007) 1188 v konečném znění: *Reformovat rozpočet, změnit Evropu*, dokument o veřejné konzultaci v souvislosti s přezkumem rozpočtu na období 2008/2009, text on-line, ověřeno k 19.4.2009 (http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/070912_IP_cs.pdf).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES ze dne 17. června 1999 o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:07:04:31999L0062:CS:PDF>).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/38/ES ze dne 17. května 2006, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:157:0008:0023:CS:PDF>).

Směrnice Rady 92/12/EHS ze dne 25. února 1992 o obecné úpravě, držení, pohybu a sledování výrobků podléhajících spotřební dani, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:09:01:31992L0012:CS:PDF>).

Směrnice Rady 92/83/EHS ze dne 19. října 1992 o harmonizaci struktury spotřebních daní z alkoholu a alkoholických nápojů, text on-line ověřeno k 2.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:09:01:31992L0083:CS:PDF>).

Směrnice Rady 92/79/EHS ze dne 19. října 1992 o sblížování daní z cigaret, text on-line ověřeno k 2.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:03:13:31992L0079:CS:PDF>).

Směrnice Rady 95/59/ES ze dne 27. listopadu 1995 o daních jiných než daních z obratu, které ovlivňují spotřebu tabákových výrobků, text on-line ověřeno k 2.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:09:01:31995L0059:CS:PDF>).

Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:09:01:32003L0096:CS:PDF>).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a zrušení směrnice 96/92/ES, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:12:02:32003L0054:CS:PDF>).

Smlouva o založení Evropského společenství (1958, rev. 2001).

Smlouva pozměňující některá rozpočtová ustanovení smluv o založení Evropských společenství a o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství, text on-line, ověřeno k 4.5.2009, (https://is.muni.cz/auth/do/1423/57816/library/dokumenty/Zmena_rozpocetovych_ustanoveni_1970_cz.pdf).

Smlouva o ústavě pro Evropu, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (https://is.muni.cz/auth/do/1423/57816/library/dokumenty/Smlouva_o_Ustave_pro_Evropu_p_o_IGC_cz.pdf).

Stanovisko hospodářského a měnového výboru ze dne 1.2.2007 pro rozpočtový výbor k budoucnosti vlastních zdrojů Evropské unie, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0066&language=CS&mode=XML#title10>).

Stanovisko č. 4/2005 k návrhu rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropských společenství a k návrhu nařízení Rady o prováděcích opatřeních pro opravu rozpočtové nevyváženosti podle článků 4 a 5 rozhodnutí Rady ze dne (...) o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (2005), 9777/05, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://register.consilium.eu.int/pdf/cs/05/st09/st09777.cs05.pdf>).

Šestá směrnice Rady ze dne 17. května 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně (77/388/EHS), text on-line, ověřeno k 4.5.2009, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:09:01:31977L0388:CS:PDF>).

The response of the German Government to the Commission Communication „Reforming the Budget, changing Europe“, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080409_PGS_22_en.pdf).

The Danish Government's contribution to the 2008/2009 Budget Review, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080415_PGS_42_en.pdf).

Treaty establishing The European Economic Community (1957), text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (https://is.muni.cz/auth/do/1423/57816/library/dokumenty/Smlouva_o_zalozeni_EHS_eng.pdf).

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. března 2008 o evropské politice udržitelné dopravy s přihlédnutím k evropské politice v oblasti energetiky a životního prostředí, P6_TA(2008)0087, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0087+0+DOC+XML+V0//CS&language=CS>).

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 29. března 2007 o budoucnosti vlastních zdrojů Evropské unie (2007), text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0098&language=CS>).

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. března 2009 o dopravě šetrnější k životnímu prostředí a implementaci vnějších nákladů, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0119+0+DOC+XML+V0//CS>).

Zpráva o budoucnosti vlastních zdrojů Evropské unie ze dne 14. března 2007, (2006/2205(INI)), text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0066&language=CS&mode=XML>).

Zpráva o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly (KOM(2008(0436-C6-0276/2008-2008/0147(COD))), A6-0066/2009, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0066+0+DOC+PDF+V0//CS>).

6.2 Sekundární zdroje

Baldwin, R., Wyplosz, CH. (2008): *Ekonomie evropské integrace*, Praha: Grada Publishing, a.s., 478 s., ISBN 978-80-247-1807-1.

Begg, I., Grimwade, N. (1998): *Paying for Europe*, Sheffield (1998): Sheffield Academic Press, 200 s., ISBN 1-85075-858-1.

Buti, M., Nava, M. (2003): *Towards a European Budgetary system*, EUI working paper, RSC No. 2003/08, Pierre Werner Chair Series, text on line, ověřeno k 2.5.2009, (http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/03_08.pdf).

Březina, J.: *Vývoj spotřebních daní v Evropské unii a v České republice*, working paper, Katedra obchodu a financí, Česká zemědělská univerzita v Praze.

Businessinfo.cz (2009): *Ekologické daně*, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/podnikatelske-prostredi/ekologicke-dane-bariery-vnitri-trh/1000520/51557/>).

Česká daňová správa: *Zdaněné příjmy z úspor*, text on-line, ověřeno k 19.4.2009 (http://cda.mfcr.cz/cps/rde/xchg/SID-3EA9846B-9F4CED90/cda/xsl/mezinarodni_spoluprace_668.html?year=).

Euroskop (2008): *Rozpočet EU*, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (http://www.euroskop.cz/gallery/3/1121-vyvoj_rozpocet.gif).

Euroskop (2009): *Směrnice o zdaňování úspor*, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.euroskop.cz/13/10159/clanek/smernice-o-zdanovani-uspor/>).

Euroskop (2009): *Výběr poplatků za užívání pozemních komunikací kamiony*, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.euroskop.cz/13/11199/clanek/aktualizace-vyber-poplatku-za-uzivani-pozemnich-komunikaci-kamiony/>).

Evropská komise (2009): *Rozpočet EU*, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (http://ec.europa.eu/ceskarepublika/abc/budget/index_cs.htm).

Evropská komise (2009): *Rozpočet EU, Finanční rámec 2007-2013*, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (http://ec.europa.eu/ceskarepublika/abc/budget/index_cs.htm).

Evropský parlament (2007): *Poslanci žádají jasné a průhledné financování EU*, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=CS&type=IM-PRESS&reference=20070323STO04518&secondRef=0>).

Figura, F. (2008): *How to Reform the EU Budget? A Multidisciplinary Approach*, Discussion Paper Series 08-07, Utrecht School of Economics.

Konzultace s kanceláří evropského poslance Petra Duchoně.

König, P., Lacina, L. a kol. (2004): *Rozpočet a politiky Evropské unie*, Praha: C.H.Beck, 1. vyd., 374 s., ISBN 80-7179-846-0.

Kratochvíl, P. (2008): *Teorie evropské integrace*, Praha: Portál, 1. vyd., 224 s., ISBN 978-80-7367-467-0.

Krutílek, O., Kuchyňková, P. (2004): *Finanční perspektiva Evropských společenství/Evropské unie na léta 2007-2013*, analýza, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (http://www.cdk.cz/pdf/analyzy/financni_perspektiva_es_eu_na_leta_2007-2013.pdf).

Le Cacheux, Jacques (2007): *Funding the EU Budget with a Genuine Own Ressource: The Case for a European tax*, studie pro Notre Europe, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud57-FundingtheEUBudget_03.pdf).

Ministerstvo životního prostředí České republiky (2008): *Zprávy z EU- Krátké zprávy ze zahraničních periodik z oblasti ŽP, Environmentální daně*, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (http://www.env.cz/ris/vis-articles.nsf/Index_Entries/91A2222412C56310C1256C75002C8785?OpenDocument).

Parlamentní institut (2008): *Lisabonská smlouva. Co nového by měla přinést?*, text on-line, ověřeno k 19.4.2009, (<http://www.psp.cz/kps/pi/cpep.htm>).

Pitrová, M. (1997): *Evropská Unie a vliv integračních paradigmat na její vnitřní vývoj*. Politologický časopis, vol. 4, no. 3., s. 249-259.

Pitrová, M., Fiala, P. (2003): *Evropská unie*, Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 743s. ISBN 80-7325-015-2.

Světlana Rysková (2007): *EU navrhuje jeden základ daně*, Euroskop, text on-line, ověřeno k 2.5.2009, (<http://www.euroskop.cz/38/7730/clanek/eu-navrhuje-jeden-zaklad-dane/>).

Šrein, Z. (1993): *Hospodářská politika Evropského společenství*, Praha: vysoká škola ekonomická v Praze, 180 s., ISBN 80-7079-543-3.

6. Seznam použitých zkratk

DPH - daň z přidané hodnoty
ECB - Evropská centrální banka
EK - Evropská komise
EHS - Evropské hospodářské společenství
EP - Evropský parlament
ES - evropská společenství
ESUO - Evropské společenství uhlí a oceli
EU - Evropská unie
EUI - European University Institute
EURATOM - Evropské společenství pro atomovou energii
EÚD - Evropský účetní dvůr
FP - finanční perspektiva
HND- hrubý národní důchod
HNP - hrubý národní produkt
IFRS - mezinárodní účetní standardy
JVT - jednotný vnitřní trh
LS - Lisabonská smlouva
SES - Smlouva o založení Evropského společenství
TVZ - tradiční vlastní zdroje

7. Seznam grafů a tabulek

Graf č. 1: Poměr rozpočtových zdrojů v roce 2003.....	15
Graf č. 2: Poměr rozpočtových zdrojů v roce 2009.....	15
Graf č. 3: Vývoj objemu rozpočtu EU v letech 2002-2008 (v mld. EUR).....	17
Graf č. 4: Struktura příjmů v letech 1988-2013.....	19
Tabulka č.1: Finanční perspektiva na roky 2007-2013.....	18
Tabulka č. 2: Stanoviska jednotlivých členských států k revizi evropského rozpočtu a možnostem systému vlastních rozpočtových zdrojů.....	30