Rada
Evropské unie

Brusel 26. listopadu 2026
(OR. en)

16481/26

FISC 437
ECOFIN 1578

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	25. listopadu 2026
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2026) 630 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Mind the Gap 2026: Posílení veřejných financí prostřednictvím společných snah o snížení výpadků daňových příjmů a zlepšení dodržování daňových předpisů

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2026) 630 final.

Příloha: COM(2026) 630 final

EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 24.11.2026
COM(2026) 630 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Mind the Gap 2026: Posílení veřejných financí prostřednictvím společných snah o snížení výpadků daňových příjmů a zlepšení dodržování daňových předpisů

{SWD(2026) 1201 final} - {SWD(2026) 1202 final} - {SWD(2026) 1203 final} - {SWD(2026) 1204 final} - {SWD(2026) 1205 final} - {SWD(2026) 1206 final} - {SWD(2026) 1207 final} - {SWD(2026) 1208 final} - {SWD(2026) 1209 final} - {SWD(2026) 1210 final} - {SWD(2026) 1211 final} - {SWD(2026) 1212 final} - {SWD(2026) 1213 final} - {SWD(2026) 1214 final} - {SWD(2026) 1215 final} - {SWD(2026) 1216 final} - {SWD(2026) 1217 final} - {SWD(2026) 1218 final} - {SWD(2026) 1219 final} - {SWD(2026) 1220 final} - {SWD(2026) 1221 final} - {SWD(2026) 1222 final} - {SWD(2026) 1223 final} - {SWD(2026) 1224 final} - {SWD(2026) 1225 final} - {SWD(2026) 1226 final} - {SWD(2026) 1227 final} - {SWD(2026) 1228 final}

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Mind the Gap 2026: Posílení veřejných financí prostřednictvím společných snah o snížení výpadků daňových příjmů a zlepšení dodržování daňových předpisů

1. Úvod

Evropa musí investovat do posílení svých obranných kapacit, do urychlení digitalizace a ekologické transformace i do zvýšení produktivity a konkurenceschopnosti. Vnitrostátní rozpočty v mnoha členských státech jsou však napjaté, což ponechává jen malý fiskální prostor pro klíčové investice([1]).

Jak vyplývá z odhadů výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů, v EU se na daňových příjmech každý rok tratí více než 200 miliard EUR, což odpovídá přibližně 1 % HDP EU. Jen u daně z přidané hodnoty (DPH) to představuje odhadovanou ztrátu ve výši přibližně 125 miliard EUR, což odpovídá 9,5 % celkových daňových povinností z DPH v roce 2023. V případě daně z příjmů právnických osob činí odhadované ztráty jednotlivých členských států dohromady téměř 50 miliard EUR, což představuje 9,2 % vybraných příjmů z daně z příjmů právnických osob ([2])**.** Jedná se o příjmy, které jsou splatné, ale zůstávají nevybrané v důsledku určitých forem daňových úniků, vyhýbání se daňovým povinnostem, administrativních nedostatků nebo neúmyslných chyb. Výpadky daňových příjmů způsobené nedodržováním předpisů se ze své podstaty obtížně měří a dostupné odhady se liší co do rozsahu, metodiky i míry nejistoty ([3]). Navíc se pravděpodobně jedná o odhady konzervativní, jelikož nezahrnují všechny kategorie ztrát daňových příjmů, např. ztrát v důsledku agresivního přeshraničního daňového plánování nebo mezinárodního přesouvání zisků. Odhady naznačují, že investicemi jak do lepších měřicích metod, tak do opatření zaměřených na zlepšení dodržování daňových předpisů by bylo možné dosáhnout významných zisků. Získání byť jen části těchto ušlých příjmů by pomohlo zmírnit tlak na veřejné finance a vytvořit další prostor pro investice, aniž by bylo nutné zavádět nové daně nebo zvyšovat stávající daňové sazby.

---

[1] Informace, metody a údaje specifické pro jednotlivé země jsou uvedeny v pracovních dokumentech útvarů Komise SWD(2026) 1201 až SWD(2026) 1228.

[2] Jako příklady jsou zde uvedeny DPH a daň z příjmů právnických osob, u nichž jsou v rámci celé EU k dispozici relativně spolehlivé odhady. Výpadky daňových příjmů způsobené nedodržováním předpisů mohou vzniknout i u jiných daní, včetně daně z příjmů fyzických osob a daní z majetku fyzických osob, nicméně dostupné odhady v této oblasti jsou roztříštěnější a nejsou zahrnuty do zde uvedených souhrnných údajů.

[3] Kromě toho se vzhledem k harmonogramu zveřejňování vnitrostátních datových souborů, z nichž vychází odhad výpadků daňových příjmů, nejnovější dostupné odhady v daném roce obvykle vztahují k období před dvěma či třemi lety. Odhady velikosti nezjištěné ekonomiky v jednotlivých členských státech se pohybují v rozmezí od 0,7 % do 25 % HDP.

Vzhledem k rozsáhlé stínové ekonomice a složitým daňovým předpisům je sice náročné, ale zároveň důležité pochopit, z jakého důvodu dochází v celé EU k nedodržování předpisů vedoucímu k výpadkům daňových příjmů. V několika členských státech narušuje dodržování daňových předpisů významná aktivita v rámci stínové ekonomiky. Stále složitější daňová ustanovení a přeshraniční ujednání mohou zvyšovat náklady na dodržování předpisů, vést k chybám či vyhýbání se daňovým povinnostem a mít za následek značné množství ušlých příjmů. Na dodržování daňových předpisů může mít vliv to, jak je vnímána spravedlnost a efektivita daňového systému, jakož i celkového daňového zatížení. Tyto faktory se v jednotlivých zemích liší. Účinná spolupráce mezi daňovými správami a daňovými poplatníky přispívá k vytváření důvěryhodného, transparentního a podpůrného prostředí, čímž se zvyšuje dodržování předpisů a posiluje fungování, integrace a konkurenceschopnost vnitřního trhu.

Aby mohly členské státy posoudit rizika pro veřejné finance, musí znát rozsah vlastních výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů. Kvantifikace výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů a jejich vývoje v čase není pouhým technickým úkolem – pomáhá orgánům získat podklady pro zlepšení opatření v oblasti vymáhání a dodržování předpisů. Tyto odhady pomáhají identifikovat rizika, zacílit opatření, přidělovat zdroje a zdokonalovat strategie pro zajištění souladu s předpisy. Analýza výpadků daňových příjmů je tedy strategickým nástrojem řízení, jehož cílem je zvýšit objem vybraných příjmů.

Daňové výdaje představují výpadky daňových příjmů způsobené politickými opatřeními. Členské státy EU uvádějí, že jim každoročně unikají příjmy ve výši přibližně 750 miliard EUR v důsledku daňových výdajů (což by v roce 2025 představovalo 4 % HDP EU), ačkoli je třeba k tomuto údaji přistupovat s určitou opatrností ([4]). Daňové výdaje zahrnují například snížené daňové sazby, osvobození od daně pro určitá odvětví, daňové zápočty nebo jiné daňové pobídky. Klíčové je tyto výdaje sledovat a provést jejich posouzení. Na rozdíl od přímých výdajů se daňové výdaje v průběhu času často stanou pevnou součástí daňového systému a mohou tak pro vnitrostátní rozpočty představovat velmi velkou zátěž. Naopak dobře zacílené daňové pobídky – jako ty, které jsou doporučovány v rámci Dohody o čistém průmyslu nebo Unie úspor a investic – mohou přispět k plnění politických cílů, jako jsou inovace či přechod na čistou energii. Doporučení Komise týkající se daňových pobídek na podporu Dohody o čistém průmyslu stanoví zásady pro účinné nastavení daňových zápočtů a zrychleného odpisování, včetně doporučení členským státům, aby účinnost přijatých opatření pravidelně vyhodnocovaly ([5]).

[4] K tomuto údaji je třeba přistupovat s opatrností, protože se jedná o souhrn celkových hodnot jednotlivých zemí z různých let, které mají odlišný význam. Rozsah vykazování daňových výdajů se liší a referenční daňové systémy se natolik rozcházejí, že vnitrostátní orgány odmítají agregaci dokonce i na vnitrostátní úrovni. Odhady ušlých příjmů na vnitrostátní úrovni pocházejí z databáze GTED.

[5] Doporučení Komise o daňových pobídkách na podporu Dohody o čistém průmyslu a s ohledem na rámec státní podpory Dohody o čistém průmyslu, C(2025) 4319 final, https://commission.europa.eu/document/download/f4718f39-19cc-42a4-9a9f-48acb824dc4f_en?filename=C_2025_4319_1_EN_ACT_part1_v6.pdf.

Moderní daňové správy založené na datech jsou nezbytné pro snížení objemu výpadků daňových příjmů a zlepšení dodržování daňových předpisů. Mnohé členské státy se potýkají s klesající mírou dodržování předpisů, rostoucími daňovými dluhy, nejednotnými digitálními systémy a stále složitějšími přeshraničními transakcemi. Řešení těchto výzev vyžaduje daňové správy připravené na budoucnost a založené na datech, které budou schopny včas odhalovat případy nedodržování předpisů, podporovat dobrovolné plnění povinností a zajišťovat včasné vymáhání nesplacených daňových závazků. Klíčové jsou investice do digitálních nástrojů, integrovaných systémů, zpracování dat v reálném čase, posílení kapacit pro výběr daní a vymáhání pohledávek a spolupráce mezi jednotlivými orgány.

Sdělení „Mind the Gap" a 27 doprovodných informačních přehledů o jednotlivých zemích představují strategický nástroj ke zlepšení daňových systémů a dodržování daňových předpisů v celé EU. Cílem této iniciativy je v konečném důsledku pomoci členským státům řešit výpadky daňových příjmů způsobené nedodržováním předpisů, optimalizovat výběr daní a zpřísnit správu daňových výdajů. Iniciativa dále členské státy vyzývá, aby pravidelně podávaly zprávy o výpadcích příjmů způsobených politickými opatřeními, vyhodnocovaly je a racionalizovaly – zejména v případech, kdy daňové výdaje nepřinesly odpovídající hodnotu za vynaložené prostředky. Tato iniciativa nejen pomáhá členským státům posoudit a snížit výpadky a modernizovat způsob výběru daní, ale také využívá vysokou přidanou hodnotu správní spolupráce, což členským státům umožňuje pracovat společně v oblasti srovnávání výsledků, sdílet osvědčené postupy a realizovat reformní program zaměřený na budoucnost.

Sdělení hodnotí problémy související s výpadky daňových příjmů a stanovuje opatření k jejich řešení. Zaprvé posuzuje výzvy, kterým členské státy čelí při měření, sledování a vyhodnocování výpadků daňových příjmů a následně při snaze začlenit získané poznatky do činnosti daňové správy, aby bylo možné optimalizovat digitalizaci i výběr daní. Následně je navržen soubor opatření, jejichž cílem je řešit tyto výzvy jak na úrovni EU, tak na úrovni členských států (včetně nižší než vnitrostátní úrovně, je-li to relevantní) ([6]). V konečném důsledku mohou koordinované kroky a úzká spolupráce na všech úrovních vést k vyšší míře dodržování předpisů, účinnější daňové politice a lepšímu výběru daní, čímž se přispěje k vytvoření fiskálního prostoru potřebného pro podporu strategických investic.

[6] V několika členských státech jsou daně rovněž ukládány, spravovány a vybírány a daňové výdaje poskytovány státy federace, regiony nebo místními samosprávami.

2. Od měření k integraci: Posouzení na úrovni Unie a členských států

2.1 Měření: Zlepšení měření výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů

Řešení přetrvávajících výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů vyžaduje větší investice do znalostí, dat a analytických kapacit. Ačkoli stále více členských států provádí odhady výpadků daňových příjmů způsobené nedodržováním předpisů, pouze omezený počet z nich zavedl komplexní programy odhadů zahrnující několik druhů daní ([7]). Dánsko, Švédsko, Itálie a Nizozemsko začlenily analýzu výpadků daňových příjmů do řízení rizik v oblasti dodržování předpisů a výsledky této analýzy využívají k formování fiskální politiky, identifikaci rizik v oblasti dodržování předpisů, cílenému zásahu, alokaci zdrojů a hodnocení účinnosti strategií pro dodržování předpisů. Jiné členské státy, jako například Francie, Polsko a Estonsko, tuto kapacitu vybudovaly teprve nedávno nebo zatím své výpadky daňových příjmů způsobené nedodržováním předpisů systematicky neodhadují.

Ze zkušeností členských států vyplývá, že komplexní snahy o odhad výpadku daňových příjmů přispívají k lepším výsledkům v oblasti dodržování daňových předpisů. Členské státy s dlouhodobě zavedenými a dobře rozvinutými programy zaměřenými na výpadky daňových příjmů, jako jsou Dánsko, Itálie, Švédsko a Nizozemsko ([8]), vykazují zpravidla relativně menší výpadky daňových příjmů způsobené nedodržováním předpisů nebo se jim podařilo tyto výpadky v průběhu času snížit. Nizozemsko například rozšířilo svůj analytický nástrojový arzenál tím, že spojilo důkazy z daňových kontrol s výzkumem chování. Závěry vyplývající z této analýzy pomáhají daňové správě navrhovat cílená preventivní opatření a zvyšovat míru dobrovolného plnění daňových předpisů. Dánsko vyvinulo pokročilý program pro měření dodržování daňových předpisů, který vychází z rozsáhlých údajů z daňových kontrol a pomáhá identifikovat povahu případů nedodržování předpisů v různých odvětvích. Klíčovým rysem programů ve Švédsku a dalších členských státech bylo systematické využívání namátkových kontrol a kontrol založených na riziku u různých skupin daňových poplatníků ([9]). Aniž by tyto skutečnosti dokazovaly přímou příčinnou souvislost, naznačují, že pravidelné

[7] OECD (2024), Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies (Srovnávací informace o zemích OECD a dalších vyspělých a rozvíjejících se ekonomikách), OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/2d5fba9c-en.

[8] Nizozemsko kombinuje průzkumy mezi daňovými kontrolory a údaje z daňových kontrol, aby lépe porozumělo příčinám nedodržování předpisů, včetně vlivu složitosti, nedostatku znalostí a chyb poradců. Dánsko k posouzení dodržování předpisů využívá údaje z daňových kontrol prováděných na úrovni odvětví i namátkových kontrol. V obou případech tyto poznatky pomáhají zacílit opatření v oblasti dodržování předpisů a podporují dobrovolné dodržování předpisů.

[9] Namátkové daňové kontroly poskytují statisticky reprezentativní informace o rozšíření a povaze případů nedodržování předpisů, zatímco kontroly založené na riziku slouží k identifikaci a prověřování daňových poplatníků, u nichž je vyšší pravděpodobnost nedodržování předpisů. Výsledky namátkových kontrol se navíc rovněž využívají k ověřování a přizpůsobování modelů výběru na základě rizik. Programy pro odhad výpadků daňových příjmů tak poskytují informace ostatním útvarům daňové správy, což přispívá ke zvýšení efektivity výběru daní.

odhady výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů mohou podpořit cílenější strategie v oblasti dodržování daňových předpisů a pomoci daňovým správám identifikovat rizika v rané fázi.

Komise připravila, podpořila a koordinovala rozsáhlé investice do odhadů výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů – u nepřímých i přímých daní – a to jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni EU. To je obzvláště důležité v případě přímých daní, kde se ve vnitrostátních odhadech často používají odlišné definice, metodiky, zdroje údajů, rozsah zahrnutí daňových poplatníků i vykazovaná období, což sice omezuje srovnatelnost, ale zároveň vytváří příležitosti ke sdílení metodických postupů. Od roku 2021 pracuje projektová skupina v rámci programu Fiscalis financovaného EU na vytvoření společného rámce pro odhad výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů ([10]) ([11]). Kromě toho některé členské státy, jako například Polsko ([12]) a Slovinsko ([13]), využily Nástroj pro technickou podporu k posílení odhadů výpadků příjmů z daně z příjmů právnických osob způsobených nedodržováním předpisů.

V oblasti nepřímých daní již spolupráce v rámci EU vedla k vytvoření společné metodiky pro odhad výpadků příjmů z DPH způsobených nedodržováním předpisů, přičemž se na tomto celoevropském úsilí podílejí všechny členské státy. V roce 2023 byl výpadek příjmů z DPH způsobený nedodržováním předpisů v EU odhadnut na 9,5 % celkové daňové povinnosti z DPH, přičemž mezi členskými státy existovaly značné rozdíly a několik zemí zaznamenalo v průběhu času určité zlepšení ([14]). Kromě posouzení současné velikosti výpadku umožňuje sledování změn v čase nahlédnout do vnitrostátních snah o zlepšení dodržování předpisů a umožňuje orgánům vyhodnotit účinnost přijatých opatření. Digitální výkaznictví, online pokladny, předvyplněná přiznání k DPH a další digitální nástroje mohou zlepšit sledovatelnost a dodržování předpisů. Komise rovněž koncipuje, testuje a sleduje uplatňování svých metodik odhadu výpadků příjmů ze spotřebních daní, přičemž se opírá o činnost specializované skupiny odborníků z více než 20 členských států, s níž si vyměňuje

[10] Další informace viz: Evropská komise: Generální ředitelství pro daně a celní unii (2025). Towards a common approach to tax gap estimation in the EU (Směrem ke společnému přístupu k odhadování výpadků daňových příjmů v EU): Projektová skupina Fiscalis 008 – Závěrečná zpráva. Úřad pro publikace Evropské unie. https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

[11] V roce 2026 vstoupil projekt do svého druhého cyklu. Mezi členské státy účastnící se prvního a/nebo druhého cyklu patří: BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK a SE v rámci podskupiny pro daň z příjmů fyzických osob; CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SK a SE v rámci podskupiny pro daň z příjmů právnických osob; EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SK a SE v rámci podskupiny pro podvody MTIC; a BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SK a SE v rámci podskupiny pro elektronický obchod. Gruzie se rovněž připojila k podskupinám pro daň z příjmů fyzických osob a pro daň z příjmů právnických osob v rámci druhého cyklu projektu.

[12] Projekt Nástroje pro technickou podporu 2023 „Improve the Capacity of Poland to Better Assess and Counteract the Grey Economy" (Zlepšení schopnosti Polska lépe posuzovat a potírat šedou ekonomiku), 2024–2026.

[13] Projekt Nástroje pro technickou podporu 2021 „Improving the administration of corporate income tax in Slovenia" (Zlepšení správy daně z příjmů právnických osob ve Slovinsku), 2022–2023.

[14] Viz Evropská komise, Syntesia, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M., Śmietanka, A. a kol., *VAT gap in Europe (Výpadek příjmů z DPH v Evropě) – Zpráva 2025*, Úřad pro publikace Evropské unie, Lucemburk, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422.

metodické zkušenosti a posuzuje, jak by odhady mohly lépe podporovat operativní činnost (viz také oddíl 3.1).

V kontextu měnícího se prostředí v oblasti daně z příjmů právnických osob probíhají další snahy o posílení kapacit s cílem odhadnout výpadky příjmů z daně z příjmů právnických osob způsobené nedodržováním předpisů v celé EU. Komise vyvinula novou makroekonomickou metodiku pro výpočet výpadků příjmů z daně z příjmů právnických osob způsobených nedodržováním předpisů s využitím údajů z národních účtů a odhadů nezjištěné ekonomiky vypracovaných národními statistickými úřady, čímž vytvořila společný rámec pro odhadování těchto výpadků v jednotlivých členských státech. Nejnovější odhady naznačují, že průměrný výpadek příjmů ve výběru daně z příjmů právnických osob činí ve 25 členských státech přibližně 9,2 % vybraných příjmů z této daně, ačkoli tato míra se v jednotlivých zemích výrazně liší a meziroční změny je třeba vykládat s opatrností. Tato metodika však nezohledňuje žádné ztráty příjmů způsobené agresivním přeshraničním daňovým plánováním nebo mezinárodním přesunem zisků, jelikož národní účty obecně zachycují zisky až po provedení přeshraničního rozdělení zisků. Analýza těchto ztrát příjmů vyžaduje doplňující důkazy a metodiky, včetně práce v oblasti eroze základu daně a přesouvání zisků ([15]). Vzhledem k tomu, že se prostředí v oblasti daně z příjmů právnických osob mění v souvislosti se zavedením pravidel 2. pilíře OECD – na které naváže zavedení souhrnného balíčku v oblasti daní a přepracování směrnice o správní spolupráci, jakmile budou přijaty –, je třeba dále rozvíjet nástroje pro posuzování, a to mimo jiné rozšířením rozsahu odhadů výpadků příjmů z daně z příjmů právnických osob i na jiné oblasti, než je nezjištěná ekonomika.

2.2 Sledování: Zvýšení kvality vykazování daňových výdajů

Daňové výdaje jsou zvláštní ustanovení daňových předpisů, jejichž cílem je podpořit určité činnosti nebo zvýhodnit konkrétní skupiny, což vede k záměrnému snížení daňových příjmů státu. Místo toho, aby vláda poskytovala podporu prostřednictvím přímých výdajů, může jednotlivcům nebo podnikům poskytnout nepřímou finanční podporu tím, že sníží jejich daňové zatížení. Daňové výdaje představují tedy odchylky od referenčního daňového systému, které zajišťují preferenční zacházení, jako jsou snížené sazby, osvobození od daně atd., konkrétním daňovým poplatníkům, odvětvím nebo činnostem.

Je zásadně důležité tyto daňové výdaje vykazovat, jak to vyžaduje rámec fiskální správy EU, aby bylo možné vyřešit přirozený nedostatek transparentnosti. Na rozdíl od programů přímých výdajů, jako jsou subvence či granty, daňové výdaje obvykle nevyžadují každoroční schválení parlamentem. Jakmile jsou tyto předpisy přijaty, zůstávají v platnosti, dokud nejsou aktivně zrušeny nebo nepozbydou platnosti na základě ustanovení o časově omezené platnosti. Vykazování daňových výdajů může tuto asymetrii napravit a zvýšit transparentnost

[15] Podrobný rozbor metodiky JRC pro posuzování výpadků příjmů z daně z příjmů právnických osob způsobených nedodržováním předpisů, jejích předpokladů a omezení viz Evropská komise: Generální ředitelství pro daně a celní unii (2025), Výpadky příjmů z daně z příjmů právnických osob: Evropský přístup k měření ztrát na dani z příjmů právnických osob.

a odpovědnost. Aby byl zajištěn ucelený přehled o vnitrostátních fiskálních výdajích, vyžaduje rámec fiskální správy EU podrobné vykazování dopadu daňových výdajů na příjmy ([16]).

Zprávy o vnitrostátních daňových výdajích v EU se značně liší co do obsahu, míře podrobnosti i kvality. Některé členské státy uvádějí v příloze rozpočtu jednu tabulku s odhadem ušlých příjmů v důsledku daňových výdajů, aniž by k ní poskytly další souvislosti. Jiné členské státy zveřejňují zprávy o daňových výdajích, které obsahují podrobné informace o všech příslušných daňových ustanoveních i víceleté odhady ušlých příjmů.

Velký počet ustanovení o daňových výdajích může vést k větší složitosti daňového systému. Řecko uvádí více než 1 000 ustanovení o daňových výdajích. Portugalsko uvádí více než 700 daňových ustanovení, Itálie více než 600 a Francie i Polsko po více než 400 daňových ustanoveních.

Daňové výdaje mohou mít značný fiskální dopad na státní rozpočty. Vzhledem k rozdílům v daňových systémech i ve způsobech vykazování se ušlé příjmy způsobené daňovými výdaji údajně pohybují v rozmezí od 0,4 % HDP v Irsku až po 14 % HDP v Nizozemsku. Vysoký objem ušlých příjmů v důsledku daňových výdajů nemusí nutně znamenat, že jsou tato opatření nepřiměřená nebo neúčinná. Ušlé příjmy mohou být rovněž relativně vysoké, a to buď kvůli vysoké standardní úrovni zdanění, nebo kvůli velmi širokému rozsahu vykazování daňových výdajů ([17]).

Agregace a srovnání odhadů daňových výdajů napříč jednotlivými kategoriemi, členskými státy a časovými obdobími představují značné metodologické výzvy. Ačkoli lze celkové údaje vypočítat prostým sečtením jednotlivých ustanovení, je třeba tyto odhady vykládat s opatrností. Za prvé mají tendenci nadhodnocovat potenciální nárůst příjmů, protože při prostém sečtení hrozí riziko dvojího započítání překrývajících se ustanovení. Odhady rovněž nezohledňují změny v chování, které vedou k nižšímu objemu výběru. Kromě toho nelze vyčíslit významnou část ustanovení o daňových výdajích ([18]). Způsob vykazování se navíc značně liší v závislosti na tom, co jednotlivé členské státy považují za daňové výdaje ([19]).

---

[16] Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, ve znění směrnice Rady (EU) 2024/1265 ze dne 29. dubna 2024, stanoví v čl. 14 odst. 2 povinnost podávat informace o daňových výdajích.

[17] Stává se, že nákladná daňová ustanovení jsou považována za strukturální a jsou proto z výkaznictví vyloučena. V ideálním případě by se ve zprávách o daňových výdajích měla řešit i strukturální ustanovení. V Nizozemsku se výkaznictví vztahuje na všechna ustanovení s daňovým dopadem.

[18] Ustanovení o daňových výdajích nemusí být uvedena v číselném vyjádření, a to buď z důvodu záměrného rozhodnutí, nebo proto, že jejich odhad nemusí být možný. Tato ustanovení nemusí být vyčíslena, protože se jedná například o drobná, technická nebo strukturální opatření nebo opatření předepsaná EU. Dopad některých ustanovení nelze odhadnout, protože k nim neexistují žádné údaje. V některých případech mohou být údaje v zásadě k dispozici, ale jejich shromáždění by bylo pro dané ustanovení příliš nákladné. Příkladem nedostupných údajů by mohlo být osvobození příjmů z určitých činností od daně. Jelikož se tento příjem nehlásí, není možné odhadnout výši ušlých příjmů.

[19] Existují příklady, kdy jsou snížené sazby DPH definovány jako součást referenčního daňového systému, nebo naopak, kdy jsou základní příjmová úleva či převod ztrát právnických osob do dalších období definovány jako daňové výdaje, zatímco většina zemí tato ustanovení považuje za strukturální opatření.

2.3 Vyhodnocování: Zajištění nákladové efektivnosti daňových výdajů

Daňová politika může poskytovat silné pobídky, které vládám pomáhají dosahovat řady politických cílů, avšak z dlouhodobého hlediska nemusí být vždy nejhospodárnějším nástrojem. Je třeba pečlivě analyzovat, zda jsou daňové pobídky pro dosažení určitého politického cíle skutečně užitečné. Náklady, přínosy a rizika spojená s daňovými výdaji by měly být pravidelně vyhodnocovány. Doporučení Komise týkající se daňových pobídek na podporu Dohody o čistém průmyslu stanoví zásady pro účinné nastavení daňových zápočtů a zrychleného odpisování v případě čistých investic, které mají být uplatňovány v souladu s pravidly EU pro státní podporu. Členské státy jsou vyzývány, aby Komisi informovaly o opatřeních, která přijímají, a doporučuje se jim, aby pravidelně vyhodnocovaly jejich účinnost a sdílely osvědčené postupy ([20]). V širším kontextu, s cílem přispět k účinnějšímu dosažení klimatických a environmentálních cílů EU, znamená uplatňování zásady „znečišťovatel platí" také přezkoumání daňových výdajů, které mohou být škodlivé pro životní prostředí a které znečišťovatelům poskytují nesprávné pobídky.

Je zásadní pochopit, zda stávající daňové výdaje skutečně přispívají k dosažení politických cílů, **pro které byly určeny**. Pravidelné přezkoumávání je nezbytné k posouzení toho, zda zavedená opatření přinášejí odpovídající hodnotu za vynaložené prostředky. To může připravit půdu pro reformy. Například rozpočtová pravidla Nizozemska vyžadují, aby vláda zrušila, omezila nebo odůvodnila daňové výdaje, které byly vyhodnoceny jako neúčinné.

Vysoký objem ušlých příjmů zvyšuje potřebu posoudit účinnost daňových výdajů. Ačkoli kvantifikace daňových výdajů je především monitorovací činnost, získané informace následně slouží jako zásadní podklad pro hodnocení daňových výdajů, jehož cílem je zjistit, zda daná ustanovení plní svůj účel a zda jsou z hlediska vynaložených prostředků efektivní. Mikrosimulační modely, jako je například EUROMOD ([21]), mohou posloužit jako užitečný nástroj k vyhodnocení různých politických alternativ.

2.4 Integrace: Modernizace činností daňové správy

Mnoho členských států vynaložilo značné prostředky na zavádění digitálních nástrojů a začalo využívat umělou inteligenci jak ve svých operacích ve vztahu k daňovým poplatníkům, tak v interních operacích. Digitální transformace daňových správ však v celé EU i nadále představuje výzvu. Staré IT systémy a zastaralé procesy brzdí pokrok. Hlavním z těchto problémů je přílišné spoléhání se na dobrovolném plnění povinností, což pro daňové poplatníky představuje značnou administrativní zátěž. Členské státy by do svých postupů měly začlenit zásady „dodržování povinností již od návrhu" a „hladkého průběhu zdaňování", aby tak pro daňové poplatníky zjednodušily dodržování předpisů a snížily pro ně související zátěž. ([22]).

[20] https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_cs

[21] HOME | EUROMOD

[22] Další vysvětlení najdete v metodické příloze.

Další významnou výzvou pro členské státy je dostupnost dostatečného množství přesných a kvalitních údajů, které by podpořily účinnou správu daní. Nízká kvalita dat oslabuje hodnocení dodržování předpisů, stanovení priorit rizik i vymáhání předpisů. Zároveň s rostoucí digitalizací daňové správy vznikají další požadavky, neboť moderní digitální systémy a rámce pro podávání zpráv v reálném čase závisí na strukturovaných, standardizovaných a spolehlivých údajích. Pokud jsou údaje nedostatečné, brání to jejich integraci, efektivnímu zpracování a včasnému získání výsledků. Daňové správy rovněž čelí potížím při efektivním zpracování rostoucího objemu dat, což omezuje jejich schopnost plně těžit ze správní spolupráce ([23]). Celkově lze říci, že nízká kvalita dat a jejich velký objem snižují transparentnost plnění daňových povinností a zhoršují pochopení jejich širšího dopadu na podnikatelské činnosti, čímž omezují schopnost daňových orgánů přijímat informování strategická a politická rozhodnutí.

S rostoucí ekonomickou integrací v Evropě mohou být rozdíly mezi vnitrostátními daňovými systémy zneužity k podvodům, daňovým únikům nebo vyhýbání se daňovým povinnostem. Přeshraniční činnost představuje významnou složku daňové kriminality, zejména podvodů s DPH. Podvody MTIC (intrakomunitární podvody na DPH za účasti chybějícího obchodníka („*missing trader*")) představují typickou formu podvodů s DPH souvisejících s přeshraničními transakcemi a často se na nich podílejí organizované zločinecké skupiny či sítě. Proti tomuto druhu podvodů lze bojovat prostřednictvím užší koordinace mezi členskými státy a pomocí integrovaných nástrojů pro sledování transakcí a údajů – tato oblast je zahrnuta v balíčku „DPH v digitálním věku", který byl přijat v roce 2025. Užší spoluprací mezi daňovými úřady a propojením datových toků souvisejících s výběrem daní se proto může přispět ke snížení rizik a omezení příležitostí k podvodům či jiným formám zneužívání daňového systému. Posílení spolupráce mezi členskými státy a subjekty EU zabývajícími se bojem proti podvodům je rovněž jednou z priorit Komise v rámci probíhajícího přezkumu architektury boje proti podvodům, jehož cílem je odstranit mezery, které mohou poškozovat finanční zájmy EU.

Některé členské státy se i nadále potýkají s problematikou vysokých a přetrvávajících částek nesplacených daňových dluhů. Vymáhání daňových dluhů zůstává zásadní slabinou, přičemž mnoha správním orgánům se nesplacené závazky vymáhat nedaří. Vzhledem k vysokým částkám nesplacených daňových dluhů v několika členských státech existuje značný potenciál pro zvýšení výběru daní prostřednictvím vymáhání těchto částek dříve, než se stanou nedobytnými. Rozdíly v právních a správních rámcích v jednotlivých členských státech EU vedou k nerovnoměrným výsledkům. Průzkum EU z roku 2025 spolu se zpětnou vazbou od vnitrostátních správních orgánů zdůrazňuje naléhavou potřebu posílit jak vnitrostátní, tak přeshraniční mechanismy vymáhání pohledávek, aby bylo možné zvládnout rostoucí objem žádostí.

[23] Zpráva Komise o hodnocení rámce EU pro správní spolupráci v oblasti DPH, COM (2025) 686 final ze dne 14.11.2025, a zpráva Komise o hodnocení směrnice Rady 2011/16/EU o správní spolupráci v oblasti daní, COM (2025) 695 final ze dne 19.11.2025.

3. Akce: Přijmout politická opatření

Z těchto výzev jasně vyplývá, že dosažení pokroku ve výše uvedených oblastech vyžaduje více než jen úsilí jednotlivých států. Příslušné subjekty jsou v jednotlivých členských státech jiného typu, což odráží institucionální rozmanitost. Ačkoli opatření na vnitrostátní úrovni zůstávají nepostradatelná, užší spolupráce na úrovni EU může přispět k urychlení pokroku. Pokroku při snižování výpadků daňových příjmů a zlepšování dodržování daňových předpisů mohou členské státy dosáhnout sdílením zkušeností a osvědčených postupů.

Aby se spolupráce proměnila v konkrétní činy, je zapotřebí vzájemná důvěra a trvalé úsilí. Institucionalizovaná spolupráce mezi daňovými správami posiluje důvěru. Politické zapojení je nezbytné pro stanovení společných priorit a udržení dynamiky, zatímco správní a technická spolupráce umožňuje členským státům vyměňovat si zkušenosti, sdílet údaje a společně vyvíjet praktická řešení společných výzev.

Komise je připravena tento postup podpořit. Podpora zahrnuje usnadňování strukturovaného dialogu, podporu vzájemného učení a pomoc členským státům při identifikaci a šíření osvědčených postupů. Níže uvedené kroky mohou rovněž přispět k účinné reakci na doporučení pro jednotlivé země a pro eurozónu vydaná v rámci cyklu koordinace politik v rámci evropského semestru.

3.1 Budování kolektivní kapacity pro odhad výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů pomocí spolehlivých metod a podpora metodické srovnatelnosti

Ačkoli členské státy v posledních letech dosáhly v odhadování výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů určitého pokroku, je zapotřebí vynaložit značné další úsilí na zlepšení diagnostiky, posílení nástrojů a v konečném důsledku na zvýšení účinnosti výběru daní. Důkladnější posouzení výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů, včetně jejich rozsahu, základních příčin a hnacích faktorů, je nezbytným předpokladem pro to, aby orgány státní správy – v příslušných případech i na nižší než celostátní úrovni – mohly tyto výpadky řešit a zlepšit efektivitu svého fungování. Začlenění výsledků analýzy výpadků daňových příjmů do cyklu řízení rizik v oblasti dodržování daňových předpisů – například prostřednictvím identifikace vysoce rizikových daňových poplatníků, cílených zásahů a zohlednění těchto informací při rozhodování o personálním obsazení – může dále posílit řízení dodržování daňových předpisů. Zmenšení výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů vyžaduje strategický přístup se střednědobými a dlouhodobými cíli.

Zlepšení metod, kvality údajů a srovnatelnosti odhadů výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů napříč členskými státy je nezbytné pro podporu daňové politiky a daňové správy založené na důkazech. Vylepšené metody zvyšují jak spolehlivost, tak platnost odhadů výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů. Srovnatelné odhady umožňují členským státům porovnávat své výsledky s ostatními členskými státy, identifikovat oblasti, v nichž mají relativní silné a slabé stránky, a zároveň

usnadňují výměnu osvědčených postupů. Poskytují také tvůrcům politik pevnější základ pro posuzování rizik souvisejících s dodržováním předpisů a pro stanovení priorit v oblastech, kde je třeba provést reformy.

Zkušenosti s odhadem výpadků příjmů z DPH způsobených nedodržováním předpisů prokázaly výhody harmonizovaného přístupu, který se nyní vyvíjí i pro spotřební daně. Evropská komise podpořila vypracování a neustálé zdokonalování společné metodiky pro odhad výpadků příjmů z DPH způsobených nedodržováním předpisů ve všech členských státech. Díky použití jednotných definic, zdrojů údajů, předpokladů a postupů odhadu umožňuje tato metodika provádět smysluplná srovnání mezi členskými státy i v čase. Výsledné odhady se staly cenným nástrojem pro sledování trendů v dodržování předpisů, hodnocení politických opatření a identifikaci oblastí, kde může být zapotřebí dalších zlepšení. Spotřební daně představují další formu daně, u níž lze uplatnit jednotné definice, zdroje údajů a předpoklady, avšak k interpretaci výsledků jsou zapotřebí další informace pro jednotlivé země.

Vzhledem k tomu, že přímé daně jsou rozmanitější než daně nepřímé, je jejich mezistátní srovnání podstatně náročnější. Komise od roku 2021 podporuje členské státy v jejich snahách o zlepšení metod a srovnatelnosti**.** Na vnitrostátní úrovni některé členské státy odhadují pouze konkrétní složky nedodržování předpisů, zatímco jiné se snaží zachytit celkový výpadek daňových příjmů způsobený nedodržováním předpisů. Přesto existuje prostor pro zkoumání nástrojů a metod, které nevyžadují harmonizovaná daňová pravidla.

Iniciativy EU, jejichž cílem bylo zlepšit schopnost odhadovat výpadky daňových příjmů způsobené nedodržováním předpisů a podpořit větší metodickou jednotnost, poskytují pevný základ pro urychlené budování kapacit. Díky společnému úsilí od roku 2021 do značné míry pokročily práce na vymezení a zavedení společného rámce pro odhad výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů. Odborníci mohou společnými silami řešit širokou škálu výzev (týkajících se daně z příjmů fyzických osob, daně z příjmů právnických osob, DPH (zejména v oblasti podvodů MTIC a elektronického obchodu) a spotřební daně) tím, že budou sdílet zkušenosti, učit se jeden od druhého a zkoumat možnosti lepší přenositelnosti a srovnatelnosti.

Opatření 1 (členské státy): Vybudovat a posílit kapacity pro odhad výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů u všech druhů daní a začlenit odhad těchto výpadků do strategického řízení daňových správ. *Členské státy by měly v případě potřeby investovat do odborných znalostí, personálu a dovedností v oblasti výpadků daňových příjmů a propojit příslušné subjekty v rámci ministerstev financí, daňových správ, celních správ a statistických úřadů. Zvláštní pozornost by měla být věnována oblastem, v nichž je měření stále méně rozvinuté. To zahrnuje výpadky příjmů z přímých daní, zejména výpadky z daně z příjmů fyzických osob. Měly by se rovněž měřit a sledovat výpadky příjmů ze spotřebních daní u kategorií výrobků, u nichž existuje významné riziko nedodržování vnitrostátních předpisů. Konkrétně v případech, kdy zatím není možné provést úplnou kvantifikaci výpadků příjmů ze spotřebních daní, by členské státy měly identifikovat hlavní příčiny ztrát příjmů a podvodů a průběžně je sledovat.*

Opatření 2 (členské státy): Posílit vnitrostátní datové a metodické základy pro odhad výpadků daňových příjmů. *Členské státy by měly zlepšit identifikaci, dostupnost a kvalitu údajů používaných k odhadu výpadků daňových příjmů a zdokumentovat metodiky, zdroje údajů a omezení, z nichž jejich odhady vycházejí. Tím by se přispělo k větší spolehlivosti vnitrostátních odhadů a usnadnilo by to výměnu a srovnatelnost metodik na úrovni EU.*

Opatření 3 (EU): Pokračovat v úsilí na úrovni EU zaměřeném na zlepšení přesnosti a srovnatelnosti vnitrostátních metod a zároveň dále pokročit v práci na kvantifikaci výpadků daňových příjmů v celé Unii, zejména pokud jde o výpadky příjmů ze spotřební daně z tabáku, alkoholu a pohonných hmot*. Podpora ze strany EU a technická spolupráce mezi členskými státy posílí spolehlivost metodik, podpoří vzájemné sdílení zkušeností a usnadní účinné šíření osvědčených postupů v oblasti odhadování výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů. Probíhající činnost skupiny Fiscalis zaměřená na daň z příjmů fyzických osob, daň z příjmů právnických osob a DPH, zejména v souvislosti s výpadky příjmů v důsledku podvodů MTIC a v oblasti elektronického obchodu, která probíhá již pět let, by měla i nadále zajišťovat další pokrok v této oblasti. Členské státy by se rovněž měly dále věnovat vypracování odhadů výpadku příjmů ze spotřební daně. Komise vypracovává odhady výpadku příjmů ze spotřební daně a její metodiky slouží jako základ pro technické diskuse s členskými státy. Tyto metodiky mají být přezkoumány analytickými týmy členských států. Do konce roku 2027 by měla Komise spolu s členskými státy posoudit možnosti vypracování metodik založených na přístupu „zdola nahoru" a rozšíření analytické činnosti v této oblasti, čímž by položila základy pro spolehlivější a komplexnější odhad výpadku příjmů ze spotřebních daní.*

3.2 Provádění pravidelného a komplexního sledování daňových výdajů a jejich transparentního vykazování

Četnost, informační obsah a celková transparentnost vykazování daňových výdajů se v jednotlivých členských státech značně liší. Několik členských států má velmi vysoký počet opatření v podobě daňových výdajů a ušlé příjmy, které z těchto opatření vyplývají, mohou být poměrně značné, což má významný dopad jak na veřejné finance, tak na složitost daňového systému. V této souvislosti je nezbytné zajistit pravidelné, komplexní a systematické vykazování, které bude zároveň veřejně dostupné.

Za tímto účelem by členské státy měly zajišťovat dostatečné informace, aby bylo možné odpovědět na tři základní otázky týkající se jakéhokoli vykázaného daňového výdaje: i) kolik stojí, ii) komu přináší užitek a iii) zda splňuje svůj zamýšlený účel ([24]). Tyto informace by měly zahrnovat cíl politiky uvedený v době přijetí zákona, mechanismus daňových výdajů (osvobození od daně, snížená sazba atd.), příjemce a výši ročních ušlých příjmů. V ideálním případě by měly obsahovat také popis referenčního daňového systému a odkaz na srovnatelné programy přímých výdajů. V zájmu zajištění rozpočtové transparentnosti by výkazy

[24] Tento údaj je však třeba vykládat s opatrností, neboť rozdíly ve vnitrostátních referenčních daňových systémech a metodikách odhadů omezují srovnatelnost vykazovaných ušlých příjmů mezi členskými státy. Viz též poznámka pod čarou č. 1.

o daňových výdajích měly vzhledem k jejich významu zahrnovat strukturální ustanovení s mimořádně vysokým dopadem na příjmy.

***Opatření 4 (členské státy): Zlepšit dostupnost a kvalitu údajů používaných k odhadům daňových výdajů a zveřejňovat podrobné roční výkazy o daňových výdajích**. Nedostatek údajů je často hlavní překážkou správného měření daňových výdajů. Tyto výkazy by měly být co nejúplnější, obsahovat podrobné informace na úrovni jednotlivých ustanovení a pokud možno kvantifikovat ušlé příjmy, přičemž v případech, kdy kvantifikace není provedena, je třeba uvést důvody. Je žádoucí, aby byly začleněny do rozpočtového procesu.*

***Opatření 5 (EU): Vypracovat pokyny pro vykazování daňových výdajů.** S využitím osvědčených postupů by se tak přispělo k praktickému naplnění zákonné povinnosti stanovené směrnicí o požadavcích na rozpočtové rámce členských států ([25]) týkající se podávání informací o daňových výdajích.*

3.3 Pravidelný přezkum a hodnocení, zda daňové výdaje odpovídají politickým prioritám

Nákladová efektivita daňových výdajů často není systematicky posuzována. Daňové výdaje mohou vycházet z legitimních politických cílů. Na rozdíl od přímých výdajů, které podléhají parlamentnímu schválení, pravidelným auditům a zveřejňovaným výkonnostním cílům, však u drtivé většiny daňových výdajů tyto mechanismy odpovědnosti chybí. Většina členských států uvádí odhadované ušlé příjmy v důsledku daňových výdajů, avšak tato forma vykazování neposkytuje informace o tom, zda stávající daňový výdaj plní svůj cíl nákladově efektivním způsobem. Výsledkem je strukturální deficit v oblasti správy věcí veřejných: veřejné prostředky, které jsou svým rozsahem srovnatelné s velkými výdajovými programy, jsou přidělovány bez systematického procesu, který by posuzoval, zda dosahují svých cílů nebo zda představují efektivní vynaložení prostředků. V době tlaku na fiskální konsolidaci a konkurujících si nároků na veřejné rozpočty nejde pouze o otázku transparentnosti, ale o problém fiskální politiky.

Je žádoucí zavést institucionalizovaný proces hodnocení daňových výdajů ([26]). Hodnocení musí u každého ustanovení odpovědět na dvě otázky: i) dosahuje stanoveného cíle a ii) jsou náklady přiměřené? Jeden prakticky použitelný model představuje například stupňovitý přístup, jako je ten, který zavádí irský rámec L1/L2/L3 a nizozemský rámec Toetsingskader ([27]). Každé ustanovení prochází strukturovaným kvalitativním posouzením jeho odůvodnění a zaměření, přičemž při překročení stanovených fiskálních prahových hodnot se provádějí postupně podrobnější kvantitativní analýzy. Analytické nástroje tedy existují a jsou

[25] Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, ve znění směrnice Rady (EU) 2024/1265 ze dne 29. dubna 2024.

[26] Platforma pro spolupráci v daňové oblasti nedávno zveřejnila šest zásad týkajících se daňových pobídek. Zásada 6.3 stanoví, že „legislativa týkající se pobídek by měla zahrnovat program pravidelného, důvěryhodného a veřejného hodnocení".

[27] Irský přístup je popsán v dokumentu „Tax Expenditures Evaluations – Updated Guidelines (2024)" (Hodnocení daňových výdajů – aktualizované pokyny (2024)). Nizozemský přístup je vysvětlen na specializovaných webových stránkách věnovaných vnitrostátním rozpočtovým předpisům (Model 4.55).

dobře zavedené. Je zapotřebí politický závazek k jejich systematickému uplatňování ve všech členských státech.

Institucionální zakotvení hodnocení daňových výdajů vyžaduje několik zásadních rozhodnutí ohledně jeho koncepce. Hodnoticí mandáty zakotvené v zákoně jsou trvalejší než politické závazky. Kromě toho je dohled soustředěný v rámci ministerstva financí objektivnější než spoléhání se na resortní ministerstva, která mají zájem na zachování konkrétních ustanovení. Výsledky hodnocení musí být spojeny s vynutitelnými důsledky.

Opatření 6 (členské státy): Vytvořit právní nebo správní rámec, který bude vyžadovat průběžné a pravidelné hodnocení daňových výdajů, posílit nezávislý dohled a podporovat spolupráci mezi vnitrostátními orgány. *Vytvoření institucionálního rámce pro hodnocení zajišťuje pravidelné hodnocení daňových výdajů, posiluje demokratickou kontrolu a zaručuje, že opatření dosahují svého cíle nákladově efektivním způsobem. Hodnocení by mohla být rovněž začleněna do obecných přezkumů výdajů nebo s nimi propojena. Další metodický rozvoj a přezkum vykazování a hodnocení daňových výdajů by mohly být začleněny do rozpočtového procesu, například prostřednictvím nezávislých fiskálních institucí nebo nejvyšších kontrolních orgánů. Spolupráce (například v rámci stálé pracovní skupiny) mezi příslušnými vnitrostátními subjekty (např. ministerstvem financí, daňovou správou a statistickým úřadem) by mohla tyto snahy ještě více posílit.*

3.4 Prohloubení digitální transformace

V návaznosti na nedávný pokrok v digitalizaci daňových správ je další digitální transformace nezbytná k odstranění strukturálních nedostatků a ke snížení přetrvávajících výpadků daňových příjmů. Tradiční daňové systémy se spoléhají na to, že daňoví poplatníci budou své daně dobrovolně a přesně vykazovat, vypočítávat a platit. Složitost některých daňových systémů může vést k chybám ze strany daňových poplatníků a zvýšit jejich administrativní zátěž spojenou s splněním daňových předpisů. Přechod k zásadě „dodržování povinností již od návrhu“ přibližuje daňové procesy přirozeným (obchodním) procesům daňových poplatníků, čímž se minimalizuje prostor pro chyby a podvody. Například průběžné systémy typu „pay as you earn“ (PAYE) – v rámci nichž zaměstnavatelé srážejí daně – snižují počet chyb a riziko podvodů. Celkově lze říci, že dosavadní snahy o digitalizaci představují velký krok vpřed správným směrem, jsou však stále nedostatečné, neboť nevedou k vytvoření hladce fungujících daňových systémů. Aby bylo možné z digitální transformace vytěžit maximum, je nutné při modernizaci administrativních procesů plně uplatňovat přístupy *dodržování povinností již od návrhu* a *hladkého průběhu zdaňování* a zintenzivnit úsilí v následujících oblastech:

Opatření 7 (členské státy a EU): Optimalizovat vnitrostátní procesy a integrovat digitální systémy v rámci EU: *Před digitalizací by členské státy měly přehodnotit a zjednodušit své provozní postupy. Tyto procesy by měly být pokud možno začleněny do systémů daňových poplatníků, čímž se z nich stanou aktivní účastníci daňové správy. Členské státy by měly nahradit roztříštěné informační systémy integrovanými digitálními platformami, které pokryjí všechny klíčové funkce daňové správy. To navíc zlepší konzistenci dat, omezí duplicitu a sníží počet*

ručních zásahů. V průběhu času zavedla EU postupně samostatné digitální systémy v souladu s různými daňovými předpisy. Propojení těchto systémů s využitím umělé inteligence a dalších podpůrných technologií by snížilo náklady jak pro EU, tak pro členské státy, zefektivnilo by zpracování údajů a mohlo by snížit administrativní zátěž daňových poplatníků.

3.5 Optimalizace zpracování a využívání dat

Optimalizace zpracování a využívání dat představuje pro daňové správy stále větší výzvu. Vysoce kvalitní údaje jsou klíčové pro posuzování rizik a identifikaci daňových poplatníků**.** Čím rychleji a přesněji dokáže daňová správa stanovit správnou výši daně, kterou má daný daňový poplatník zaplatit, tím lépe bude připravena rychle řešit problémy související s dodržováním předpisů. Následující opatření pomohou řešit problémy v oblasti dodržování předpisů související s daty:

Opatření 8 (členské státy a EU): Vytvořit jednotný rámec pro údaje o daních a analýzu rizik založený na umělé inteligenci. *Členské státy by měly vyvinout integrované daňové informační systémy využívající umělou inteligenci, které propojí údaje o přímých a nepřímých daních, aby bylo možné provádět křížové kontroly, analýzu rizik v reálném čase a rychleji odhalovat daňové podvody, daňové úniky a vyhýbání se daňovým povinnostem. Automatizované procesy by měly ve stále větší míře nahrazovat manuální pracovní postupy, což systémům umožní identifikovat rizika, zpracovávat příchozí data a podporovat včasné reakce, přičemž je třeba zajistit, aby přístup k údajům zůstal vázán na konkrétní účel, byl v souladu se zákonem, přiměřený a podléhal účinnému lidskému dohledu. Na úrovni EU by měla centralizovanější architektura, založená na standardizovaném využívání dat a podpořená strukturálními vylepšeními, mimo jiné v rámci přepracování směrnice DAC, přispět k řešení problému roztříštěnosti a nesourodosti mezi vnitrostátními systémy. Řešení pro sdílení dat, vycházející z nástrojů jako CESOP a TNA (analýza transakčních sítí) sítě EUROFISC, by měla posílit společnou analýzu rizik a umožnit daňovým orgánům efektivnější výměnu informací a koordinaci vymáhání. A konečně, zdokonalené mechanismy ověřování daňových identifikačních čísel daňových poplatníků (DIČ) a zpětné vazby by měly přispět ke zlepšení identifikace daňových poplatníků a kvality údajů. Tento přístup by přispěl k proaktivnějšímu odhalování zneužívání daňového systému, zefektivnil by daňové kontroly a posílil by spolupráci mezi daňovými úřady v celé EU.*

3.6 Zlepšení výběru daní a vymáhání pohledávek

Mnoho členských států se potýká s neefektivitou při výběru daní, což vede k vysoké úrovni nevybraných daňových dluhů (viz oddíl 2.4 výše). Proto je zásadní posílit vymáhání daňových dluhů. Členské státy by měly upřednostnit zlepšení účinnosti výběru daní – prostřednictvím efektivních postupů, digitálních nástrojů a umělé inteligence (s příslušnými ochrannými opatřeními) – s cílem omezit výpadky příjmů způsobené nedodržováním předpisů a vymáhat nedoplatky.

Právní předpisy EU ([28]) poskytují členským státům prostředky k vzájemné pomoci prostřednictvím výměny informací, doručování dokumentů a vymáhání daňových pohledávek jménem jiného členského státu. Pomoc při vymáhání pohledávek mezi členskými státy v rámci směrnice 2010/24/EU o vymáhání pohledávek (a mezi členským státem a třetí zemí na základě příslušné mezinárodní dohody) by měla být využívána pouze jako poslední možnost, tj. poté, co byly vyčerpány vnitrostátní možnosti nebo se jejich využití ukázalo jako nepřiměřeně obtížné. To znamená, že žádosti o pomoc při vymáhání se obvykle týkají složitých a obtížných případů vymáhání, kdy je vymáhání daňových pohledávek i nadále obtížné. Mezi příklady situací, kdy je žádáno o pomoc při vymáhání pohledávek, patří nedostatek dostupných aktiv, případy platební neschopnosti nebo spory.

Opatření 9 (členské státy): Posílit vymáhání daní prostřednictvím centralizace, spolupráce a efektivního řízení. *Za účelem zlepšení vymáhání daňových dluhů by členské státy měly centralizovat a integrovat funkce vymáhání a zajistit, aby orgány měly plný přístup k údajům o daňových poplatnících, což umožní účinnější správu daňových dluhů. Užší spolupráce s insolvenčními úřady a soudy – zejména v případech podvodů – přispěje k účinnějšímu vymáhání pohledávek. Zrychlení vyměřování daní a řešení sporů díky jednodušším pravidlům, rychlejším šetřením a zefektivněným právním postupům zvýší úspěšnost vymáhání pohledávek. Zásadní význam má také posílení vzájemné pomoci v rámci celé EU. Členské státy musí bezodkladně reagovat na žádosti o vymáhání pohledávek, zlepšit přeshraniční vyhledávání majetku prostřednictvím přístupu k údajům v reálném čase a odstranit provozní nedostatky ve spolupráci mezi daňovými a insolvenčními orgány. Tato opatření zvýší efektivitu výběru daní, sníží ztráty způsobené platební neschopností a zajistí spravedlivější vymáhání v celé EU.*

4. Závěr

Evropa si nemůže dovolit ignorovat výpadky daňových příjmů. Každý rok dochází v EU ke ztrátě daňových příjmů ve výši více než 200 miliard EUR v důsledku výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů. Každé dlužné euro, které se nepodaří vybrat, je euro, které nelze investovat do konkurenceschopnosti, odolnosti a ekologické a digitální transformace.

Snižování výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů je chytrý a účinný způsob, jak zlepšit stav veřejných financí: Měření výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů a odhalování příčin jejich nedodržování umožňuje členským státům vybírat vyšší daňové příjmy, aniž by musely zvyšovat daňové sazby. Za tímto účelem by členské státy měly posílit své kapacity pro měření výpadků daňových příjmů způsobených nedodržováním předpisů a výsledky těchto měření využívat k usměrňování strategií v oblasti dodržování daňových předpisů. Na úrovni EU je Komise připravena přispět k úsilí o zavedení srovnatelných metod a umožnit vzájemné učení. Snížení výpadků daňových

[28] Směrnice 2010/24/EU o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření.

příjmů způsobených nedodržováním předpisů zmírňuje tlak na rozpočty, vytváří větší prostor pro investice a posiluje důvěru ve spravedlnost našich daňových systémů.

Členské státy by měly zpřísnit správu daňových výdajů, jako jsou snížené daňové sazby, osvobození od daně pro určitá odvětví, daňové zápočty nebo jiné daňové pobídky. V celé EU činí daňové výdaje, které členské státy vykazují, přibližně 750 miliard EUR ročně v podobě ušlých příjmů. Jsou-li správně koncipovány, mohou nástroje jako daňové zápočty a další daňové pobídky – například ty, které jsou doporučovány v rámci Dohody o čistém průmyslu nebo Unie úspor a investic – přispět k prosazování strategických priorit, jako jsou inovace a přechod na čistou energii. Bez dostatečných kontrolních mechanismů se však mohou nadměrně rozšiřovat a jejich nákladová efektivita se může v průběhu času snižovat. Pravidelné vykazování informací a hodnocení umožňuje zjistit, zda daňové výdaje stále plní svůj účel a zda jsou nákladově efektivní. Pokud ne, je třeba, aby existovala politická vůle k jejich omezení. Cílem není odstranit účinné pobídky, ale zajistit, aby osvobození od daně, snížené sazby či daňové zápočty byly odůvodněné, cílené a v souladu s politickými prioritami. To přispívá k ochraně vnitrostátních rozpočtů a k zajištění účinnosti politik.

Budoucnost spočívá v daňových správách, které budou lépe integrované, více založené na datech a vybavené účinnými mechanismy výběru a vymáhání daní. Členské státy se stále příliš často potýkají s problémy v oblasti kvality a využívání údajů, výběru a vymáhání daní a přetrvávajícího objemu nevymožených pohledávek. Členské státy by proto měly urychlit digitální transformaci svých daňových správ, zvýšit kvalitu údajů, zlepšit analýzu rizik a posílit vymáhání daňových dluhů. Lepší integrace IT systémů, chytřejší využívání dat a umělé inteligence, užší přeshraniční spolupráce a efektivnější postupy při vymáhání pohledávek mohou přispět k zajištění výběru splatných daní a zároveň snížit zátěž pro daňové poplatníky, kteří předpisy dodržují. To je obzvláště důležité, protože přeshraniční činnost představuje významnou složku daňové kriminality, zejména podvodů s DPH. Pouze podvody na bázi chybějícího obchodníka („missing trader") uvnitř Společenství (MTIC) představovaly v období od roku 2010 do roku 2023 odhadem 1–3 % ušlých příjmů z DPH ročně, což odpovídá částce mezi 12,5 a 32,5 miliardami EUR ([29]). Balíček „DPH v digitálním věku" představuje úspěšný příklad toho, jak může promyšlená digitalizace a užší spolupráce mezi daňovými úřady přispět ke zjednodušení procesů a ke snížení rizik a příležitostí k podvodům či jinému zneužívání daňového systému.

Chce-li Evropa dosáhnout větší odolnosti a efektivnějšího využívání veřejných prostředků, musí věnovat větší pozornost způsobu výběru daní a přijmout opatření k jeho zlepšení. Toto sdělení vychází z komplexní analýzy jednotlivých zemí. Stanoví konkrétní postup, jakým by členské státy měly posílit své daňové systémy a správu a jak by Komise měla napomoci zvýšení kapacit, aby bylo zajištěno využití synergií. Dává to politický impuls iniciativě „Mind the Gap" a umožňuje tvůrcům daňové politiky a správním orgánům reagovat, provádět úpravy, pravidelně sledovat pokrok a vyvozovat poučení.

[29] Viz Evropská komise, CASE, Poniatowski, G., Śmietanka, A. a Skowronek, A., „Výpadek příjmů z DPH v důsledku podvodů na bázi chybějícího obchodníka („missing trader") uvnitř Společenství (MTIC) – Závěrečná zpráva fáze II", Úřad pro publikace Evropské unie, Lucemburk, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.

Tato iniciativa se zaměřuje na dosahování výsledků a provádění. Vytváří praktický most mezi analýzou politiky a podporou při jejím provádění. Mnohá z navrhovaných opatření mohou členským státům sloužit jako vodítko při provádění politik a poskytnout osvědčené postupy, které lze využít v rámci technické podpory, budování kapacit a vzájemného učení.

Iniciativa „Mind the Gap" prosazuje cíl zjednodušení v praxi. Zásady, jako je „dodržování povinností již od návrhu" a „hladký průběh zdaňování", začleňují dodržování daňových předpisů do běžných obchodních procesů, čímž snižují administrativní zátěž. To vede ke snížení nákladů podniků spojených s dodržováním předpisů, což je zvláště důležité pro malé a střední podniky a pro podporu přeshraničního růstu. Stejně tak lepší sledování, vyhodnocování a racionalizace daňových výdajů přispívají k jednodušším a transparentnějším daňovým systémům s nižšími náklady na dodržování předpisů.