



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 14.7.2004
KOM(2004) 505 lõplik

I köide

Komisjoni aruanne

Euroopa Liidu rahastamine

Komisjoni aruanne

omavahendite süsteemi toimimise kohta

SISSEJUHATUS

Kehtiva omavahendite süsteemi käsitleva otsuse¹ artikkel 9 teeb komisjonile ülesandeks

„teostada enne 1. jaanuari 2006 omavahendite süsteemi üldkontroll, lisades sellele vajaduse korral ettepanekud, mille puhul on arvesse võetud kõiki asjaomaseid tegureid, sealhulgas laienemise mõju eelarve rahastamisele, võimalust muuta omavahendite struktuuri uute sõltumatute omavahendite loomisega ja Ühendkuningriigile võimaldatud eelarvelise tasakaalustamatuse korrigeerimist ning Austria, Saksamaa, Madalmaade ja Rootsi osa vähendamist vastavalt artikli 5 lõikele 1.“

Vastusena Euroopa Parlamendi taotlusele ja kokkuleppel nõukoguga võttis komisjon endale kohustuse esitada eespool nimetatud ülevaade rahastamissüsteemi toimimise kohta enne 2004. aasta lõppu.

10. veebruaril 2004 võttis komisjon vastu teatise 2007.–2013. aasta finantsperspektiivide kohta.² Teatistes toodi välja kaks peamist praeguse omavahendite süsteemi aspekti, mis väärivad erilist tähelepanu. Esiteks pole süsteem ELi kodanike jaoks piisavalt läbipaistev ning täielikku majanduslikku sõltumatust riigikassadest pole õnnestunud saavutada. Teiseks tuleks reformida kehtivat eelarvetasakaalu negatiivsete hälvete korrigeerimise korda.

Kooskõlas eespool mainituga annab käesolev aruanne ülevaate kehtivast süsteemist ja selle põhilistest nõrkustest, teeb ettepaneku võtta kasutusele üldine lühiajalise korrigeerimise kord kõige pakilisemate probleemide lahendamiseks ning visandab pikemas perspektiivis kohaldatava omavahendite süsteemi, mis oleks tõhus, läbipaistev ja demokraatlik.

Üksikasjalikum hinnang asjaomastele küsimustele on ära toodud käesolevale aruandele lisatud komisjoni töödokumendis.

1. PRAEGUNE OMAVAHENDITE SÜSTEEM

Praegune omavahendite süsteem on 1970. aastal kehtestatud algse süsteemi järjestikuse muutmise tulemus. Süsteemi võib jaotada kolme ossa järgmiselt.

- (1) Traditsioonilised omavahendid. Need tulevad põhiliselt tollimaksudest, mida koguvad liikmesriigid ELi nimel.
- (2) Käibemaksust tulenevad vahendid. Käibemaksuvahendite kogumise aluseks on liikmesriikide statistilised „nominaalsed“ ühtlustatud käibemaksubaasid, mis arvutatakse riigi käibemaksutulu põhjal.

Vajaduse korral kehtestatakse nominaalse käibemaksubaasi ülempiiriks 50% liikmesriigi rahvamajanduse kogutulust, et tasakaalustada käibemaksu teataval määral „regressiivset“ olemust. Praktikas muudab see käibemaksul põhinevad omavahendid rahvamajanduse kogutulul põhinevateks vahenditeks riikides, kelle puhul on kehtestatud nimetatud ülempiir.

¹ Nõukogu otsus (2000/597, EÜ, Euratom) Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi kohta, EÜT L 253, 7.10.2000, lk 42.

² KOM(2004) 101, lõplik, 10. 2.2004.

Käibemaksuvahendite sissenõudmise ülemäär ei tohi ületada 0,5% maksubaasist.

- (3) Rahvamajanduse kogutulul põhinevad vahendid. Tegemist on täiendavate vahenditega, mida kasutatakse eelarve tasakaalustamiseks. Need kogutakse ühtse määra alusel, mida rakendatakse võrdeliselt iga liikmesriigi rahvamajanduse kogutulu suhtes. Kõnealuse määra jaoks ei ole kehtestatud konkreetset ülempiiri, ainukeseks tingimuseks on, et kõikide omavahendite kogusumma ei tohi ületada 1,24% ELi rahvamajanduse kogutulust.

Lisaks on omavahendite süsteemi osaks ka Ühendkuningriigi eelarvelise tasakaalustamatuse korrigeerimise kord (vt 3. jaotis), mis mitmete muudatuste tulemusena on muutunud äärmiselt keerukaks ja läbipaistmatuks.

Viimase otsuse omavahendite süsteemi muutmise kohta võttis Euroopa Ülemkogu vastu Berliinis 1999. aastal. Muudatustega vähendati veelgi traditsiooniliste käibemaksupõhiste omavahendite osakaalu ja suurendati vastavalt rahvamajanduse kogutoodangul³/kogutulul põhinevaid makseid.

Tabel 1 – ELi omavahendite koosseis
(protsentides omavahendite kogusummast; kassapõhine meetod)

OMAVAHENDID 1996-2005										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002¹	2003	2004²	2005³
Trad. omavahendid	19,1%	18,8%	17,2%	16,8%	17,4%	18,1%	11,9%	13,0%	12,0%	11,4%
Käibemaksupõh. omavahendid	51,3%	45,5%	40,3%	37,8%	39,9%	38,7%	28,8%	25,4%	14,6%	14,1%
RKT/rahvamaj. kogutulul põhin. omavahendid	29,6%	35,7%	42,5%	45,4%	42,7%	43,2%	59,3%	61,6%	73,4%	74,5%
Omavahendid kokku (mld eurodes)	71,1	75,3	82,2	82,5	88,0	80,7	77,7	83,6	93,3	108,5

¹ Alates 2002. aastast on liikmesriikidele jääv osa traditsioonilistest omavahenditest nende kogumiskulude hüvitamiseks 25% endise 10% asemel. Protsendimäära tõstmisest tulenev muutus oli nii 2002. kui 2003. aastal umbes 2,2 mld eurot.

² Esialgne paranduseelarve projekt 8/2004 (EL-25).

³ 2005. aasta esialgne eelarveprojekt.

2. HINNANG KEHTIVA OMAVAHENDITE SÜSTEEMI TOIMIMISELE

2.1. Hindamiskriteeriumid

Omavahendite süsteemi ja eri omavahendite rühmi saab hinnata teatavate kindlaksmääratud kriteeriumide alusel. Praktiliselt võimatu on leida hindamiskriteeriume, millele vastaksid kõik omavahendite rühmad. See-eest võib eri

³ Enne 2002. aastat nimetati neid vahendeid rahvamajanduse kogutoodangul põhinevateks vahenditeks.

vahendite kombinatsioonil põhinev süsteem üsna hästi vastata kõikidele peamistele nõuetele.

Käesoleva aruande seisukohalt on olulised järgmised seitse hindamiskriteeriumi:

- *läbipaistvus ja lihtsus*
- *majanduslik sõltumatus*
- *majandusressursside tõhusama jaotumise edendamine*
- *piisavus*
- *halduslik kulutasuvus*
- *tulude stabiilsus*
- brutomaksete *õiglase* jaotumine.

2.2. Hindamine

Kehtiva süsteemi võib lugeda edukaks piisavuse ja stabiilsuse seisukohalt, kuid läbipaistvuse ja lihtsuse kriteeriumile ta kindlasti ei vasta ega edenda ka kuigivõrd majandusressursside tõhusamat jaotumist ELis. Rahastamissüsteem on aja jooksul järjest keerukamaks muutunud, mistõttu on isegi asjast huvitatud kodanikul raske selle toimimisest aru saada. Lisaks väheneb järjest süsteemi majanduslik sõltumatus. Kuigi eelarve rahastamist tagavad eeskirjad on kohustuslikud kõikidele liikmesriikidele, puudub otsene side kodanike ja maksumaksjatega. Selle asemel rahastatakse eelarvet riigikassadest tulevatest vahenditest. Muude eespool nimetatud kriteeriumide suhtes on praeguses rahastamissüsteemis ilmnenud arvukaid puudusi, mis on täpsemalt välja toodud käesolevale aruandele lisatud komisjoni töödokumendis.

3. ÜLEMÄÄRASTE NEGATIIVSETE EELARVETASAKAALU HÄLVETE ÄRAHOIDMINE

3.1. Eelarvelise tasakaalustamatuse küsimus

Euroopa Liit on solidaarsusel põhinev ühendus, mille eelarve on suunatud on ühelt poolt ühiste huvide edendamisele, teiselt poolt aga konkreetsete eesmärkide saavutamisele ELi kokkulepitud programmide kaudu. Seetõttu on ELi eelarve puhul võimalik rääkida nii sellest saadavast puhaskasust kui sellesse tehtavatest netomaksetest, kuigi ELi tegevusest saab kasu liit tervikuna.

Selge on, et ELi eelarvesse tehtavate maksete ja sealt saadava tulu vahena väljendatud eelarve netobilanss ei anna täielikku pilti ELi liikmelisusest saadavast kasust.

Siiski on mõnede liikmesriikide puhul sellise tasakaalustamatuse ulatus poliitiliste arutelude keskmeks olnud. 1984. aastal Fontainebleau's peetud Euroopa Ülemkogu istungil võeti vastu praegune korrigeerimiskord, mida kohaldatakse ühe liikmesriigi, Ühendkuningriigi netomaksete suhtes. Kõnealuse korra kohaselt saab

Ühendkuningriik eraldatud kulude põhimõtte alusel tagasi 2/3 tema tehtud netomaksetest. Nimetatud kord kehtestati lähtudes üldisest seisukohast, et

„... igal liikmesriigil, kelle jaoks eelarve rahastamine tähendab ülemääraseid kohustusi liikmesriigi suhtelise jõukusega võrreldes, on õigus nende korrigeerimisele selleks sobival ajal.“

Kuigi korrigeerimist otsustati kohaldada ainult Ühendkuningriigi suhtes, tunnustati üldise korrigeerimise põhimõtet juba Fontainebleau istungil („igal liikmesriigil“) ning selle aluseks võeti eelarvelise tasakaalustamatuse ulatus („ülemääraseid“) ja liikmesriigi rikkus ELi kui tervikuga võrreldes („suhteline jõukus“).

Viimase kahekümne aasta jooksul aset leidnud majanduse areng, laienemine ja ümberkorraldused ELi eelarve struktuuris on asetanud Ühendkuningriigi suhtes kohaldatava korrigeerimiskorra hoopis teistsugusesse konteksti.

Alltoodud tabel näitab ostujõu standardites⁴ väljendatud muutusi rahvamajanduse kogutulus elaniku kohta aastatel 1984–2003 kõikides liikmesriikides, kes olid eelarve netorahastajad 2002. aastal⁵.

Netorahastajate rahvamaj. kogutulu elaniku kohta (ostujõu standardites) (EL-15 keskmine = 100)		
	2003	1984
Ühendkuningriik	111,2	90,6
Taani	111,1	104,0
Austria	109,8	--
Madalmaad	106,6	95,0
Rootsi	104,6	--
Prantsusmaa	104,2	104,0
Saksamaa	98,6	109,6
Itaalia	97,3	92,9

Arvestades Ühendkuningriigi eelarveseisundi olulist muutust võrreldes teiste netorahastajatega ning pidades silmas Fontainebleau's kokkulepitud põhimõtet, tuleks uuesti läbi vaadata otsus kohaldada korrigeerimist ainult Ühendkuningriigi suhtes. Seetõttu tuleks praegune korraldus muuta üldiseks korrigeerimiskorraks, mis teenib korraga kahte eesmärki:

- eelarvetasakaalu ülemääraste negatiivsete hälvete ärahoidmine ning erinevuste vähendamine sarnase jõukusastmega netorahastajate vahel;
- korra rahastamiskulude hoidmine mõistlikul tasemel.

⁴ Ostujõu standard on kunstlik vääring, milles kajastuvad riikide hinnatasemetes erinevused, mida vahetuskursid ei arvesta. Selle abil on võimalik teha otstarbekaid mahuvõrdlusi riikide majandusnäitajate vahel.

⁵ Käesolevas dokumendis esitatud netobilansid, nagu näiteks need, mida on kasutatud Ühendkuningriigi kasuks tehtava korrigeerimise arvutamiseks, sisaldavad halduskulusid. Seetõttu ei ole netorahastajate hulgas Belgia ja Luksemburgi. Kuna korrigeerimisest tulenev hüvitis makstakse välja aastase viivitusega, tuleb 2007. aasta eest tehtav makse sooritada 2008. aastal.

3.2. Praeguse korrigeerimiskorra mõju liikmesriikide netobilanssidele

Kehtiva korra kohaselt makstakse Ühendkuningriigile tagasi 66% tema netomaksetest. Korra rahastamises osalevad kõik liikmesriigid vastavalt oma osale ühenduse rahvamajanduse kogutulust, järgmiste eranditega:

- Ühendkuningriik ei osale oma tagasimakse rahastamises,
- Saksamaa, Madalmaade, Austria ja Rootsi osa on piiratud 25 protsendiga nende tavalisest osast.

Kuigi Ühendkuningriigi netopositsioon enne korrigeerimist ei ole selle kehtestamisest saadik kuigivõrd muutunud (-0,48% rahvamaj. kogutulust 1985. aastal ja -0,47% ajavahemikus 1996–2002), on lõplik netopositsioon tunduvalt paranenud võrreldes teiste liikmesriikidega sarnasel või isegi madalamal jõukusastmel, nagu näiteks Madalmaad (-0,47%) ja Saksamaa (-0,44%).

Kehtiva korrigeerimiskorra hindamisel on üheks äärmiselt oluliseks näitajaks mõju, mida sellele avaldab laienemine. Uute puhaskasu saavate liikmesriikide tulekuga halvenevad vanade liikmesriikide netobilansid, sest järjest suurem osa kuludest eraldatakse uutele liikmetele. Praeguse korra tulemusena kasvab siiski oluliselt Ühendkuningriigi kasuks tehtava korrigeerimise ulatus. Kõikide teiste liikmesriikide, kaasa arvatud uute liikmesriikide kulutused kasvavad. Vastavalt komisjoni hinnangule, mis põhineb komisjoni ettepanekul 2007.–2013. aasta finantsperspektiivi kohta, kasvab kehtiva korrigeerimiskorra püsijäämise korral Ühendkuningriigi kasuks tehtava korrigeerimise ulatus rohkem kui 50% võrra.

3.3. Ettepanek üldise korrigeerimiskorra kohta

Komisjon teeb ettepaneku kehtestada üldine, praegusel korrigeerimiskorral põhinev süsteem, mis aitaks saavutada esialgset eesmärki vältida ülemääraseid eelarve rahastamisega seotud kohustusi. Võttes kasutusele teatava „kaitsemehhanismi“ ilmsete netorahastajate jaoks, kelle netomaksed ületavad teatud taseme, aitaks uus süsteem kaasa ka konstruktiivsema lähenemise leidmisele, et tagada eelarvevahendite olemasolu laienenud liidu ees seisvate poliitiliste väljakutsetega tegelemiseks.

Tulevikus võetaks korrigeerimise arvutamisel aluseks iga liikmesriigi eelarve netobilansi suhe ELi eelarvesse. Sellist korda kohaldatakse juhul, kui netomaksed ületavad teatud piirmäära, mida väljendatakse protsendina liikmesriigi rahvamajanduse kogutulust ja mis vastab liikmesriikide vahelise piiramatult rahalise ühisvastutuse vähimale lubatavale tasemele. Kui netopositsioon ületab nimetatud piirmäära, kohaldatakse korrigeerimist (osaline tagasimakse), mis tagab, et netomaksed ei paisuks ülemääraselt suureks. Samas kehtestatakse korrigeerimise kogumahu (tagasimaksete summa) ülempiir, mis peab tagama, et kord ei põhjustaks liigseid kulutusi nendele liikmesriikidele, kelle suhtes korrigeerimist ei kohaldata. Kui korrigeerimise kogusumma ületab kindlaksmääratud taseme, vähendatakse vastavalt tagasimaksete määra.

Igasugune korrigeerimissüsteem muudab eelarve rahastamise keerukamaks. Seetõttu peaks algne ettepanek olema võimalikult lihtne ja selge. Ühendkuningriigi suhtes

kohaldatava korrigeerimise arvutamise aluseks olevaid parameetreid tuleks seega muuta ainult vajaduse korral ja samas lihtsustada neid niipalju kui võimalik.

Uus süsteem, mille komisjon välja pakub, koosneb järgmistest osadest:

- kehtestatakse rahvamajanduse kogutulu protsendina väljendatud piirmäär;
- määratakse kindlaks korrigeerimise kogumahu ülempiir;
- lihtsustatakse korrigeerimise rahastamist, võttes selle aluseks liikmesriigi osa rahvamajanduse kogutulust, mis võimaldaks kõikidel liikmesriikidel osaleda korrigeerimise kogusumma rahastamises võrdeliselt oma suhtelisele jõukusega;
- jätkatakse eraldatud kulude põhimõtte kohaldamist ja tagasimaksete määr jääb endiselt seotuks korrigeerimise kogumahuga.

Nimetatud ettepaneku kohane üldine korrigeerimiskord on vaieldamatult soodsaim Ühendkuningriigi jaoks. Vastavalt komisjoni ettepanekule järgmise finantsperspektiivi kohta ja ettepanekule üldise korrigeerimiskorra kohta saaks Ühendkuningriik ligikaudu kaks korda suuremat netohüvitist kui Saksamaa.

Tabel 6. Hinnangulised netobilansid (2008.-2013. a keskmine)			
	<i>protsentides rahvamaj. kogutulust</i>		
	Üld. korr. kord	Kehtiv omav. otsus	Korrig. kohaldamata
Ühendkuningriik	-0,51%	-0,25%	-0,62%
Madalmaad	-0,48%	-0,56%	-0,55%
Saksamaa	-0,48%	-0,54%	-0,52%
Rootsi	-0,45%	-0,50%	-0,47%
Austria	-0,41%	-0,38%	-0,37%
Itaalia	-0,35%	-0,41%	-0,29%
Prantsusmaa	-0,33%	-0,37%	-0,27%
Küpros ⁶	-0,33%	-0,37%	-0,28%
Taani	-0,25%	-0,31%	-0,20%
Soome	-0,19%	-0,25%	-0,14%
Hispaania	0,26%	0,23%	0,32%
Iirimaa	0,51%	0,47%	0,56%
Malta	1,10%	1,06%	1,16%
Belgia ⁷	1,27%	1,21%	1,32%
Sloveenia	1,34%	1,31%	1,40%
Portugal	1,54%	1,50%	1,60%
Kreeka	2,20%	2,16%	2,25%
Ungari	3,09%	3,06%	3,15%
Tšehhi Vabariik	3,21%	3,17%	3,26%
Slovakkia	3,31%	3,27%	3,36%
Eesti	3,79%	3,76%	3,85%
Poola	3,80%	3,76%	3,85%
Leedu	4,44%	4,41%	4,50%
Läti	4,45%	4,40%	4,51%
Luksemburg ⁷	5,84%	5,80%	5,89%

⁶ Hinnangu aluseks on Küprose Vabariigi kontrolli all olevad alad.
⁷ Halduskulused arvestamata on Belgia ja Luksemburg netorahastajad.

Tabelis on ära toodud liikmesriikide hinnangulised keskmised eelarve netobilansid ajavahemikus kuni aastani 2013 üldise korrigeerimiskorra kohaldamise korral ning võrreldud neid näitajatega kehtiva korra jätkumise ja korrigeerimise kohaldamata jätmise korral.

Üldine korrigeerimiskord vähendab negatiivseid netobilansse, tasakaalustab netorahastajate vahelisi erinevusi ning tähendab väiksemaid rahastamiskulusid nende jaoks, kelle suhtes korrigeerimist ei kohaldata.⁸

Komisjon esitab eraldi ettepaneku kehtiva omavahendeid käsitleva otsuse muutmiseks, et oleks võimalik üldine korrigeerimiskord kasutusele võtta.

4. OMAVAHENDITE STRUKTUUR

4.1. Optimaalse omavahendite struktuuri määratlemine

Allpool esitatakse kolm põhilist alternatiivi ELi eelarve rahastamiseks. Kõigil kolmel juhul säilivad traditsioonilised omavahendid, kuna ELi kaubanduspoliitika osaks olevatest imporditollimaksudest saadav tulu kuulub loomupäraselt liidule.

(1) *Praeguse rahastamissüsteemi säilitamine senisel kujul*

Kehtiv rahastamissüsteem on taganud ELi eelarve tõrgeteta rahastamise. Süsteemil tema praegusel kujul puudub aga otsene side kodanikega. Liikmesriikide erihuvide arvestamiseks tehtud muudatused on vähendanud läbipaistvust. Seetõttu jääb üldsusele tihtipeale selgusetuks liidu poliitika ja eelarve vaheline seos. Rahvamajanduse kogutulul põhinevate vahendite ülisuure osakaalu tõttu kalduvad liikmesriigid ja eriti netorahastajad hindama ELi poliitikat ja algatusi ainult oma riigi rahaeraldise suuruse alusel ja jätavad tihtipeale tähelepanuta ELi tegevuse sisulise lisaväärtuse.

Süsteemi tuleks muuta, kuna sellel puudub side ELi kodanikega, ta pole läbipaistev ning ta annab alust käsitleda eelarvet kitsalt „õiglase tagasimakse“ seisukohast lähtuvalt.

(2) *Üksnes rahvamajanduse kogutulul põhinev süsteem*

Üksnes rahvamajanduse kogutulul põhineva süsteemi korral sõltuks liidu rahastamine täielikult liikmesriikide tehtavatest maksetest. Sellise süsteemi eeliseks oleks tema lihtsus ja arusaadavus. Maksete suurus oleks täpses vastavuses liikmesriikide suhtelise jõukusega. Selline liikmesriikide maksetel põhinev rahastamine vastab ilmselt hästi selliste rahvusvaheliste organisatsioonide nagu ÜRO vajadustele. Euroopa Liidu tegevuse ja eesmärkidega selline lahendus aga ei sobi. See tähendaks, et kodanikud on liidus esindatud ainult kaudselt oma liikmesriikide kaudu. Asutamislepingus sisalduv idee EList, mis on nii liikmesriikide kui ka nende kodanike liit, ei kajastuks sel juhul eelarve rahastamises. See omakorda tähendaks loobumist

⁸ Täpsem lisateave on ära toodud käesoleva aruande tehnilises lisas.

omavahenditest kui sellistest, mis on olnud ELi rahastamise nurgakiviks alates esimese omavahendeid käsitleva otsuse vastuvõtmisest 1970. aastal. Seetõttu jätab komisjon selle võimaluse arutlusest välja.

(3) Maksupõhiste omavahendite tuginev rahastamissüsteem

Maksupõhiste omavahendite tuginev rahastamissüsteem suurendaks ELi eelarve majanduslikku sõltumatust tugevama sideme loomisega eelarve ja kodanike vahel. Liikumine sellise süsteemi suunas, mille kohaselt järjest suurem osa eelarvevahenditest tuleks üksikisikutelt ja ettevõtjatelt ning väheneksid liikmesriikide maksed ELi eelarvesse muudaks süsteemi läbipaistvamaks ja suurendaks eelarvepädevate institutsioonide poliitilist vastutust kulutusi käsitlevate otsuste eest. Ühtlasi aitaks see poliitiliste arutelude keskmest kõrvale jätta liikmesriikide rahaeraldise suuruse ja võimaldaks keskenduda ELi poliitika tugevatele külgedele ja Euroopa ühishuvidele. Lisaks tõstaks suurenenud läbipaistvus usaldust ELi eelarve vastu, mille mahtu – vähem kui 2,5% riiklikest kogukulutustest ELis – tihtipeale ülehinnatakse.

Siiski ei ole ka täielikult maksupõhine rahastamissüsteem ELi eelarve jaoks sobiv. Kuna asutamislepingu artiklis 268 väljendatud tasakaalustatud eelarve nõudes ei saa ega tohi kahelda, tuleks juhul, kui maksupõhised vahendid võtaksid üle praeguse rahvamajanduse kogutulul põhinevate vahendite rolli „täiendava“ tasakaalustamisabinõuna, kohaldada vastavalt eelarvevajadustele muutuvat maksumäära või suurendada kulude paindlikkust rohkem, kui praegune finantsperspektiiv seda võimaldab. Praktikas oleks aga maksumäära sagedane muutmine maksumaksjatele ebameeldiv (õiguslik kindluse puudumine, tehniliselt ja halduslikult keerukad menetlused) ning võib minna vastuollu liikmesriikide maksupoliitikaga. Seetõttu tundub otstarbekam valida järkjärguline lähenemine, mis säilitaks rahvamajanduse kogutulul põhinevad vahendid piiratud ulatuses ja suurendaks maksupõhiste vahendite osakaalu.

Omavahendite struktuuri reform peaks niisiis eelkõige võimaldama kasutusele võtta uued eelarve seisukohast neutraalsed maksupõhised omavahendid, millest rahastatakse kuni poolt eelarve kogumahust.

5. ÜLEMINEK NI LIIKMESRIIKIDE KUI KODANIKE MAKSETEL PÕHINEVALE RAHASTAMISSÜSTEEMILE

5.1. Maksupõhiste omavahendite osakaalu suurendamine

Rahastamissüsteemi reform peaks tegelema selliste praeguse süsteemi kitsaskohtadega nagu otsese sideme puudumine ELi kodanikega, sõltuvus liikmesriikide riigikassadest tehtavatest ülekannetest ja liigne keerukus, aidates samal ajal kaasa vahendite otstarbekale jaotumisele. Muud kriteeriumid pole uute vahendite seisukohast esmatahtsad ning oluline on, et üldine süsteem vastaks neile vajalikul määral.

Kodanike ja liikmesriikide vahelise võrdsuse tagamiseks tuleb enne uute maksupõhiste vahendite kasutuselevõtmist piisavalt ühtlustada maksubaase. Sobivaimate maksupõhiste vahendite valik sõltub esmajärjekorras maksubaaside tegeliku ühtlustatuse astmest.

Piirkondlike moonutavate mõjude⁹ ja piiriüleste välismõjude esinemine viitab tungivale maksubaaside ja –määrade ühtlustamise vajadusele, mis ühtlasi põhjendaks vastava maksutulul osalist või täielikku assigneerimist ELi tasandile. Sellest võib abi olla ka majandusressursside tõhusama jaotumise edendamisel.

Maksupõhiste omavahendite osakaalu suurendamine ELi eelarves ei nõua uute maksude kehtestamist. Küll aga tähendab see kas maksutulude või -määrade jagamist riikliku ja ELi tasandi vahel. ELi osa võiks koguda maksumaksjate jaoks kehtestatud riikliku määra osana. ELi kogueelarve, mida nagunii piirab omavahendite ülempiiriks seatud 1,24% ELi rahvamajanduse kogutulust, ei kasvaks, kuna maksupõhistest vahenditest saadava tulu arvel vähendataks vastavalt praeguseid rahvamajanduse kogutulul põhinevaid vahendeid.

Alljärgnevalt on ära toodud kolm põhilist võimalust ELi rahastamissüsteemi paremaks toimimiseks. Nende kõigi puhul säilivad praegused rahvamajanduse kogutulul põhinevad vahendid täiendava tasakaalustamisabinõuna ning ka traditsioonilised omavahendid, kuid kuni pool eelarve kogumahust rahastatakse uutest maksupõhistest vahenditest, mis asendaksid ka praegusi statistilisi käibemaksuvahendeid.

5.2. 1. võimalus – Omavahendite süsteem, milles maksupõhiste vahendite aluseks on energiatarbimine

Vastavalt uuele direktiivile energia maksustamise kohta¹⁰ kuulub enamik energiatooteid maksustamisele ühenduse maksuga. Kuigi nimetatud direktiivi energia maksustamise kohta ei koostatud uute omavahendite kasutuselevõtmise eesmärgil, loob ta selleks maksubaaside ühtlustamise ja alammäärade kehtestamisega siiski soodsa pinnase.

Energiatoodete maksustamisel põhinevate vahendite aluseks ei pea siiski olema kõik nimetatud direktiiviga hõlmatud tooted. ELi maks võiks olla piiratud maanteevedudeks kasutatava mootorikütusega (pliibensiin, pliivaba bensiin, diiselkütus, veeldatud naftagaas ning transpordiks kasutatav maagaas) seotud maksubaasiga. See oleks halduslikult küljest suhteliselt lihtne, kuna maksubaas on ELi tasemel juba ühtlustatud ning enamik direktiiviga lubatud maksuerandeid on seotud muude energiatoodetega. Energia maksustamist käsitleva direktiiviga kehtestatud alammääradest rohkem kui poole võrra väiksemate ELi maksumäärade kohaldamisest piisaks, et rahastada poolt ELi eelarvest. Otsustamist vajab eelkõige

⁹ Piirkondlikud moonutavad mõjud esinevad olukorras, kus teatava liikmesriigi osa maksubaasis on raske määratleda või kus maksu koguva riigi ja maksumaksjatest ettevõtjate elu- või asukohariigi vahel esineb (potentsiaalselt) suur lahknevus.

¹⁰ Nõukogu 27. oktoobri 2003. aasta direktiiv nr 2003/96/EÜ, millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise ühenduse raamistik (ELT L 283, 31.10.2003).

kohaldatavate määrade suurus ja võimalikud toodete ja kasutusotstarvetega seotud erinevused.

Ühenduse maks lennukikütusele või selle heitmetele oleks sobivaks täienduseks maanteevedudel kasutatava mootorikütuse maksule. Euroopa õhustranspordisüsteem on ülimalt integreeritud ning lennuliiklusest tulenevad heitmed ületavad riigipiire. See selgitab vajadust maksustada sellised heitmed ELi tasandil, et lennupiletite hindade kujundamisel saaks arvesse võtta ka selliseid väliseid sotsiaalmajanduslikke kulusid, mida põhjustavad kliimamuutused ja muud lennuliiklusest põhjustatud keskkonnamõjud. Praegu on lennukikütus (petrooleum) vabastatud piiriüleste lendude suhtes kohaldatavast maksust.

Tehniliselt oleks maanteetranspordiks kasutatava kütuse maksustamisel põhinevate vahendite kasutuselevõtmine võimalik suhteliselt lühikese aja jooksul (u 3–6 aastat).

5.3. 2. võimalus – Omavahendite süsteem, milles maksupõhiste vahendite aluseks on käibemaks

Otsese sideme tõttu igapäevase tarbimisega ja vastupidiselt praegustele „statistilistele“ käibemaksuvahenditele looks ELi maksumäära kohaldamine riikide käibemaksubaaside suhtes vahetu ühenduse ELi kodanike ja eelarve rahastamise vahel ning suurendaks üldsuse teadlikkust liiduga seonduvatest kuludest.

Täielikult maksupõhiseid käibemaksu-omavahendeid saaks rakendada ELi maksu integreerimisega maksumaksjate suhtes kohaldatavatesse riiklikesse käibemaksumääradesse. Maksu kogutaks koos riikliku maksuga samalt maksubaasilt. Kodanikele ei langeks täiendavat maksukoormust, kuna riiklikku käibemaksumäära vähendataks ELi maksu võrra. Kui riiklik käibemaksumäär oleks näiteks 21% ja ELi maksumäär 1%, siis vähendataks riiklikku määra 20%ni. Kohaldatava käibemaksu kogumäär oleks seega ikkagi 21%.

Läbipaistvuse tagamiseks peaks arvel või kviitungil, mille maksukohustuslane väljastab kliendile, olema näidatud eraldi ELi käibemaks ja riiklik käibemaks.

Üheprotsendiline ELi maksumäär oleks piisav, et katta umbes pool ELi eelarve rahastamise vajadustest.

Selle ettepanekuga võib siiski kaasneda probleeme, mis tulenevad liikmesriikide käibemaksusüsteemide ebapiisavast ühtlustamisest eelkõige nullmääraga maksustatud kaupade puhul. Teiseks tõenäoliseks keerdküsimuseks võib saada käibemaksubaasi erinev osatähtsus liikmesriikide rahvamajanduse kogutulus (käibemaksu nn regressiivsus), mistõttu liikmesriigid on alates 1988. aastast püüdnud vähendada käibemaksu osakaalu omavahendites. Tarbija seisukohast vaadatuna oleks aga ELi maksumäära mõju sarnastele tarbijarühmadele ühesugune kogu Euroopa Liidus.¹¹

Tehniliselt oleks ELi käibemaksumäära kohaldamine võimalik suhteliselt lühikese aja jooksul (kuni kuus aastat).

¹¹ Nullmäärade mõju kõrvaldamise korral (vt ka käesoleva aruande lisa).

5.4. 3. võimalus – Omavahendite süsteem, milles maksupõhiste vahendite aluseks on ettevõtlustulu

Sarnaselt eeltoodud kahe võimalusega nõuaksid ka ettevõtte tulumaksul põhinevad ELi omavahendid eelnevat ühise (konsolideeritud) maksubaasi määratlemist, mida kõnealuse variandi puhul kohaldataks ettevõtete suhtes. Ühtlustamine tuleks kasuks siseturu ladusale toimimisele ja aitaks tõhusamalt jaotada majandusressursse, mida praegu moonutavad piiriüleised välismõjud. Praegu kasutusel olevad 25 erinevat riiklikku maksusüsteemi ning nendega kaasas käivad arvukad maksuseadused, – konventsioonid ja –tavad on juba iseenesest suureks takistuseks piiriülesele majandustegevusele. Tulemuseks on olukord, kus eeskirjade täitmine toob mitmes liikmesriigis tegutsevatele ettevõtetele kaasa suuri kulutusi ja maksusüsteemis on ohtraid lünki.

Käimasolev töö ettevõtete maksustamise põhjalikuks reformiks keskendub ühise (konsolideeritud) maksubaasi määratlemisele maksudega seotud tõkete kõrvaldamiseks siseturult, kuid tõenäoliselt hakatakse seda kohaldama ainult asjasthuvitatud liikmesriikides. Reform ei puuduta maksumäärasid ega ole mõeldud vahendite leidmiseks ELi eelarve rahastamiseks.

Ettevõtte tulumaksu kasutamise puhul tuleks määratleda ühtlustatud maksubaasi suhtes kohaldatav maksu alammäär.

Ettevõtte tulumaksust saadavate tulude osatähtsus ELis on märkimisväärne, ulatudes praegu keskmiselt 2,6 protsendini ELi rahvamajanduse kogutulust. Seega piisaks ELi eelarve vajaduste katmiseks vähem kui veerandi nimetatud tulude assigneerimisest ELile.

Hetkeolukorda arvestades võtaks selle võimaluse elluviimine nii poliitilistel kui halduslikel põhjustel kõige rohkem aega.

6. KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED

Uued maksupõhised vahendid, mis asendaksid praegusi statistilisi käibemaksu-omavahendeid ja millest rahastataks olulist osa ELi eelarvest, võimaldaksid ületada praeguse süsteemi põhilised kitsaskohad, milleks on otsese sideme puudumine ELi kodanikega, liigne sõltuvus liikmesriikide riigikassadest tehtavatest ülekannetest ning ülemäärane keerukus. Samuti aitaks see kaasa majandusressursside paremale jaotumisele ELis. Kuigi rahvamajanduse kogutulul põhinevate vahendite osatähtsus omavahendite kogumahu praeguse korraga võrreldes langeks, peaks see siiski jääma oluliseks abinõuks, mille abil tagada süsteemi vastavus kõikidele asjakohastele kriteeriumidele.

Komisjoni pakub välja kolm põhilist võimalust maksupõhiste omavahendite kohaldamiseks: energiatarbimisel, riiklikel käibemaksubaasidel ja ettevõtte tulumaksul põhinevad omavahendid.

Energiatarbimisel põhinevad omavahendid, mis saadakse maanteetranspordiks kasutatava mootorikütuse suhtes kohaldatavast ELi maksust, oleksid piisavaks ja

stabiilseks ELi eelarve rahastamise allikaks ning looksid otsese sideme kodanikega. Vastav maksubaas on ELi tasandil juba ühtlustatud. Seda tuluallikat võiks täiendada lennukikütuse või selle heitmete suhtes kohaldatava ELi maksuga, millega lõpetatakse praegune lennukipetrooli maksuerand ning võetakse hinnakujunduses arvesse lennundusega kaasnevaid keskkonnakulusid.

Käibemaksubaasi ühtlustamine on edenenud suhteliselt jõudsalt ning käibemaks on küllaldane ja stabiilne tuluallikas. Otseselt käibemaksul põhinevad omavahendid muudaksid ELi tegevuse rahastamise kodanike jaoks ülimalt läbipaistvaks. Lisaks võimaldaks see edasi arendada praegust süsteemi, kuna muuta tuleks juba olemasolevaid eeskirju, mitte aga kasutusele võtta täiesti uusi vahendeid. Halduslikust küljest ei tooks see kaasa mingeid ületamatuid raskusi.

Ka ettevõtte tulumaksu ühtlustatud maksubaasilt saadav tulu oleks sobivaks eelarve rahastamise allikaks, kuna see on seotud ELi ühise poliitika ning piiriüleste välismõjudega.

Euroopa Liit on nii liikmesriikide kui ka kodanike ühendus. Kõik kolm eespool toodud võimalust maksupõhiste omavahendite kasutuselevõtuks looksid aluse selle idee kajastamiseks ka ELi eelarve rahastamises. Ühtlasi aitaks kodanike ja eelarve vahelise sideme tugevdamine keskenduda sisulistele küsimustele ja tähelepanu kõrvale juhtida „riiklike“ eelarve „netopositsioonide“ teemalt.

Loomulikult on igasuguste uute tulude assigneerimiseks ELi eelarvesse vajalik mitte ainult nõukogu ühehäälnine otsus, vaid ka ratifitseerimine kõikide liikmesriikide parlamentides.

Energiakasutusel või käibemaksul põhinevate omavahendite rakendamine oleks teostatav keskmise ajavahemiku jooksul, samal ajal kui ettevõtte tulumaksul põhinevate vahendite kasutuselevõtuks läheb vaja tunduvalt rohkem aega. Nüüd oleks vaja poliitilist tegevuskava praeguse omavahendite struktuuri reformi ettevalmistamiseks. Seetõttu palub komisjon nõukogu:

- arutada käesolevas aruandes välja pakutud võimalusi;
- võtta teadmiseks komisjoni kavatsus koostada tegevuskava, mille kohaselt asendatakse aastaks 2014 praegused käibemaksu-omavahendid tõeliselt maksupõhiste omavahenditega.

Lühiajalise lahenduse leidmiseks ülemääraste eelarvetasakaalu hälvete küsimusele järgmise finantsperspektiivi kohaldamise algusajaks teeb komisjon ettepaneku

- võtta kasutusele üldine korrigeerimiskord ülemääraste eelarvetasakaalu hälvete korrigeerimiseks vastavalt nõukogu otsuseettepanekule omavahendite süsteemi ja sellega kaasnevate rakendusmeetmete kohta.