



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 14.7.2004
KOM(2004) 505 lopullinen

Nide I

Komission kertomus

Euroopan unionin toiminnan rahoittaminen

Komission kertomus

omien varojen järjestelmän toiminnasta

JOHDANTO

Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn nykyisen päätöksen¹ 9 artiklan mukaan komissio

”tarkastelee ennen 1 päivää tammikuuta 2006 yleisesti omien varojen järjestelmää ja tekee tarvittaessa siihen liittyvät aiheelliset ehdotukset kaikkien asiaankuuluvien tekijöiden pohjalta, mukaan luettuina muun muassa laajentumisen vaikutukset talousarvion rahoitukseen, mahdollisuus muuttaa omien varojen rakennetta luomalla uusi omien varojen laji ja Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä budjettiepätasapainon korjaus sekä 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun vähennyksen myöntäminen Itävalle, Saksalle, Alankomaille ja Ruotsille”.

Vastatakseen Euroopan parlamentin esittämään pyyntöön ja yhteisymmärryksessä neuvoston kanssa komissio sitoutui esittämään edellä mainitun katsauksen EU:n rahoitusjärjestelmän toiminnasta ennen vuoden 2004 loppua.

Komissio antoi 10. helmikuuta 2004 tiedonannon² vuosien 2007–2013 rahoitusnäköymistä. Tiedonannossa todetaan, että nykyistä omien varojen järjestelmää olisi tarkasteltava tarkemmin kahdesta tärkeästä lähtökohdasta. Järjestelmä ei ensinnäkään ole EU-kansalaisen näkökulmasta riittävän läpinäkyvä, eikä se tarjoa riittävää taloudellista riippumattomuutta jäsenvaltioiden valtionkassoista. Toiseksi nykyistä järjestelmää olisi uudistettava eräiden jäsenvaltioiden budjettiasemien negatiivisen epätasapainon korjaamiseksi.

Tässä kertomuksessa esitetään näiden näkökohtien pohjalta katsaus nykyiseen järjestelmään ja sen merkittävimpiin puutteisiin, ehdotetaan lyhyellä aikavälillä käyttöön otettavaksi tarkoitettua yleistä korjausmekanismia tärkeimmän ongelman ratkaisemiseksi sekä esitellään pitkällä aikavälillä sovellettavaksi tarkoitettu omien varojen järjestelmä, joka on tehokas, läpinäkyvä ja demokraattinen.

Näitä aiheita käsitellään tarkemmin komission valmisteluasiakirjassa, joka on tämän kertomuksen liitteenä.

1. NYKYINEN OMIEN VAROJEN JÄRJESTELMÄ

Nykyinen omien varojen järjestelmä perustuu useaan kertaan muutettuun vuonna 1970 käyttöön otettuun alkuperäiseen järjestelmään. Järjestelmä koostuu seuraavista osista:

- (1) Perinteiset omat varat. Nämä muodostuvat lähinnä tullimaksuista, jotka jäsenvaltiot keräävät EU:n puolesta.
- (2) Arvonlisäverosta (alv) saatavat varat. Alv-varat saadaan soveltamalla tiettyä verokantaa kunkin jäsenvaltion nimelliseen yhdenmukaistettuun tilastolliseen alv-määräytymisperusteeseen, joka määritetään jäsenvaltioiden alv:sta saamien tulojen perusteella.

¹ Neuvoston päätös 2000/597/EY, Euratom, tehty 29 päivänä syyskuuta 2000, Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä, EYVL L 253, 7.10.2000, s. 42.

² KOM(2004) 101 lopullinen, 10.2.2004.

Nimellinen alv-määräytymisperuste rajataan tarvittaessa 50 prosenttiin jäsenvaltion bruttokansantulosta (BKTL) alv:n vähäisen regressiivisen vaikutuksen tasoittamiseksi. Alv-pohjaisista omista varoista tulee näin käytännössä BKTL-pohjaisia varoja niillä jäsenvaltioilla, joihin rajausta sovelletaan.

Alv-verokanta ei saa ylittää 0,5:tä prosenttia määräytymisperusteesta.

- (3) Bruttokansantuloon perustuvat omat varat. Tätä täydentävää tulolähdettä käytetään talousarvion tasapainottamiseen. Varat kannetaan soveltamalla kunkin jäsenvaltion BKTL:oon yhtenäistä kerrointa, jonka suuruutta ei ole rajoitettu. Ainoana ehtona on, ettei kaikkien omien varojen yhteenlaskettu enimmäismäärä saa ylittää 1,24:ää prosenttia EU:n BKTL:sta.

Omien varojen järjestelmään kuuluu lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan budjettiaseman epätasapainon korjausmekanismi (ks. 3 kohta). Järjestelyä on muutettu useaan kertaan, mikä on tehnyt siitä entistä monimutkaisemman ja vaikeaselkoisemman.

Omien varojen järjestelmää muutettiin viimeksi vuonna 1999 Berliinissä pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Muutoksilla vähennettiin edelleen perinteisten omien varojen ja alv-varojen osuutta ja kasvatettiin vastaavasti BKTL:oon³ perustuvia maksuosuuksia.

Taulukko 1 – EU:n omien varojen koostumus
(prosentteina kaikista omista varoista; kassaperuste)

OMAT VARAT VUOSINA 1996–2005										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹	2003	2004 ²	2005 ³
Perinteiset omat varat	19,1 %	18,8 %	17,2 %	16,8 %	17,4 %	18,1 %	11,9 %	13,0 %	12,0 %	11,4 %
Alv-varat	51,3 %	45,5 %	40,3 %	37,8 %	39,9 %	38,7 %	28,8 %	25,4 %	14,6 %	14,1 %
BKTL-varat	29,6 %	35,7 %	42,5 %	45,4 %	42,7 %	43,2 %	59,3 %	61,6 %	73,4 %	74,5 %
Omat varat yhteensä (mrd. euroa)	71,1	75,3	82,2	82,5	88,0	80,7	77,7	83,6	93,3	108,5

¹ Osuus, jonka jäsenvaltiot pidättävät perinteisistä omista varoista keruukustannuksina, on vuodesta 2002 lähtien ollut 10 prosentin sijaan 25 prosenttia. Prosenttiosuuden korotuksen aiheuttama muutos oli vuonna 2002 ja vuonna 2003 noin 2,2 miljardia euroa.

² Alustava lisätalousarvio 8/2004 (EU-25).

³ Alustava talousarvioesitys vuodeksi 2005.

³ Ennen vuotta 2002 BKTL-varaa nimitettiin BKT-varaksi.

2. ARVIO NYKYISEN OMIEN VAROJEN JÄRJESTELMÄN TOIMINNASTA

2.1. Arviointiperusteet

Omien varojen järjestelmää ja omien varojen ryhmiä voidaan arvioida tietyin perustein. Yksittäinen omien varojen ryhmä ei kuitenkaan käytännössä koskaan täytä kaikkia arviointikriteereitä. Sen sijaan erityyppisten varojen yhdistelmään perustuva järjestelmä voi täyttää tärkeimmät kriteerit kohtuullisen hyvin.

Tässä kertomuksessa sovelletaan seuraavia seitsemää arviointiperustetta:

- *läpinäkyvyys ja yksinkertaisuus*
- *taloudellinen riippumattomuus*
- *taloudellisten resurssien tehokkaan jakautumisen edistäminen*
- *riittävyys*
- *hallinnollinen kustannustehokkuus*
- *tulojen vakaus*
- bruttomaksujen *oikeudenmukainen* jakautuminen.

2.2. Tilannearvio

Nykyinen järjestelmä täyttää hyvin riittävyyden ja vakauden vaatimukset, mutta se ei selvästikään täytä läpinäkyvyyden ja yksinkertaisuuden vaatimusta eikä merkittävästi tehosta taloudellisten resurssien jakautumista EU:ssa. Rahoitusjärjestelmä on ajan myötä muuttunut yhä monimutkaisemmaksi, joten siitä kiinnostuneenkin kansalaisen saattaa olla vaikea ymmärtää sen toimintaa. Lisäksi järjestelmän taloudellinen riippumattomuus vähenee jatkuvasti. Vaikka talousarvion rahoitus on varmistettu kaikkia jäsenvaltioita sitovin säännöin, järjestelmällä ei käytännössä ole suoraa yhteyttä kansalaisiin ja veronmaksajiin, vaan talousarvion rahoittamiseen tarvittavat varat saadaan jäsenvaltioiden valtionkassoista. Muut edellä mainituista kriteereistä täyttyvät nykyisessä rahoitusjärjestelmässä vain osittain. Puutteita käsitellään tarkemmin tämän kertomuksen liitteenä olevassa komission valmisteluasiakirjassa.

3. LIIAN SUURTEN NEGATIIVISTEN NETTOASEMIEN SYNTYMISEN ESTÄMINEN

3.1. Budjettiaseman epätasapainon ongelma

Euroopan unioni on yhteisvastuullisuuteen perustuva yhteisö, jonka talousarviovaroista osalla tuetaan selkeitä yhteisvastuupäämääriä ja osalla puolestaan rahoitetaan sovittuja EU-ohjelmia ennalta asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. EU:n talousarvion toimintaa voidaan näin kuvata käyttämällä nettohyödyn ja nettomaksujen käsitteitä, vaikka EU:n toiminnasta saatava hyöty koituu koko unionin hyväksi.

Nettobudjettiasema, joka saadaan vähentämällä EU:n talousarvioon suoritettavista maksuista talousarviosta saatavat varat, ei luonnollisesti edusta kaikkea EU-jäsenyydestä saatavaa hyötyä.

Nettoasemaan liittyvän epätasapainon suuruudesta on kuitenkin joissakin tapauksissa käyty vilkasta poliittista keskustelua. Vuonna 1984 Fontainebleaussa järjestetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa tehtiin päätös nykyisen korjausmekanismin käyttöönotosta. Järjestely koskee yhden jäsenvaltion, Yhdistyneen kuningaskunnan, nettomaksuosuutta. Nykyisessä mekanismissa, joka perustuu kohdennettujen menojen käsitteen soveltamiseen, Yhdistyneelle kuningaskunnalle palautetaan 2/3 sen nettomaksuista. Järjestelyn käyttöönoton taustalla on periaate, jonka mukaan

”...jos jonkin jäsenvaltion budjettitaakka on liiallinen sen suhteelliseen vaurauteen nähden, se voidaan korjata sopivana ajankohtana.”

Vaikka korjausta päätettiin soveltaa vain Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, Fontainebleaussa vahvistettiin, että kyseessä on yleisperiaate (’jonkin jäsenvaltion’) ja että korjaus perustuu jäsenvaltion budjettiaseman epätasapainon suuruuteen (”liiallinen”) ja jäsenvaltion vaurauteen, jota arvioidaan suhteessa koko Euroopan unioniin (”suhteellinen vauraus”).

Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevan nykyisen korjausmekanismin soveltamisolosuhteet ovat viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana huomattavasti muuttuneet talouden kehityksen, EU:n laajentumisen ja EU:n talousarvion rakenteessa tapahtuneiden muutosten myötä.

Seuraavassa taulukossa on esitetty henkeä kohti lasketun bruttokansantulon (BKTL) kehitys ostovoimayksikköinä ilmaistuna (PPS)⁴ vuosien 1984 ja 2003 välisellä jaksolla kaikissa niissä jäsenvaltioissa, jotka olivat nettomaksajia vuonna 2002⁵.

Nettomaksajien BKTL henkeä kohti (PPS) (EU-15:n keskiarvo = 100)		
	2003	1984
Yhdistynyt kuningaskunta	111,2	90,6
Tanska	111,1	104,0
Itävalta	109,8	--
Alankomaat	106,6	95,0
Ruotsi	104,6	--
Ranska	104,2	104,0
Saksa	98,6	109,6
Italia	97,3	92,9

Kun otetaan huomioon Yhdistyneen kuningaskunnan nettoasemassa muihin nettomaksajiin verrattuna tapahtunut ratkaiseva muutos ja Fontainebleaussa vahvistettu periaate, olisi harkittava uudelleen sitä, myönnetäänkö korjaus myös

⁴ Ostovoimayksikkö on keinotekoinen valuutta, joka ilmentää sellaisia jäsenvaltioiden hintatasoissa esiintyviä eroja, joita ei oteta huomioon valuuttakursseissa. Sen avulla voidaan tehdä tarkoituksenmukaisia volyymivertailuja eri maiden talousindikaattoreiden välillä.

⁵ Tässä esitetyt nettoasemat, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävän korjauksen perustana oleva nettoasema, sisältävät hallintokulut. Tämän vuoksi Belgia ja Luxemburg eivät ole nettomaksajien joukossa. Koska hyvitys maksetaan vuoden viiveellä, vuoden 2007 hyvitys maksetaan vuonna 2008.

vastaisuudessa vain Yhdistyneelle kuningaskunnalle. Nykyinen mekanismi olisi edellä esitetyn perusteella muutettava yleiskattavaksi korjausjärjestelyksi, jolla on kaksi toisiinsa sidoksissa olevaa tavoitetta:

- estetään liian suurten negatiivisten nettoasemien syntyminen ja tasoitetaan eroja lähes yhtä vauraiden nettomaksajien välillä
- varmistetaan, että järjestelmän rahoituskustannukset säilyvät kohtuullisina.

3.2. Nykyisen korjausmekanismin vaikutus jäsenvaltioiden nettobudjettiasemiin

Nykyisessä korjausmekanismissa Yhdistyneelle kuningaskunnalle palautetaan 66 prosenttia sen nettomaksuista. Mekanismin rahoitukseen osallistuvat kaikki jäsenvaltiot BKTL-osuuksiaan vastaavassa suhteessa lukuun ottamatta seuraavia poikkeuksia:

- Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu oman hyvityksensä rahoittamiseen.
- Saksan, Alankomaiden, Itävallan ja Ruotsin osuus on rajoitettu 25 prosenttiin osuudesta, jolla ne muutoin osallistuisivat korjauksen rahoittamiseen.

Vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan nettoasema ennen korjausta on korjausjärjestelmän käyttöönoton jälkeen muuttunut vain vähän (-0,48 prosenttia BKTL:sta vuonna 1985 ja -0,47 prosenttia vuosina 1996–2002), sen lopullinen nettoasema on parantunut merkittävästi verrattuna jäsenvaltioihin, jotka ovat lähes yhtä vauraita tai nykyisin jopa vähemmän vauraita, kuten Alankomaat (-0,47 prosenttia) ja Saksa (-0,44 prosenttia).

Nykyistä korjausmekanismia arvioitaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota EU:n laajentumisen aiheuttamiin vaikutuksiin. EU:hun liittyneiden uusien nettosaajien myötä kaikkien vanhojen jäsenvaltioiden nettoasemat heikkenevät, koska yhä suurempi osuus budjettivaroista osoitetaan uusien jäsenvaltioiden käyttöön. Nykyinen mekanismi aiheuttaa kuitenkin sen, että Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus kasvaa erittäin merkittävästi. Näin muille jäsenvaltioille, myös kaikille uusille jäsenvaltioille, korjausten rahoituksesta aiheutuvat kustannukset kasvavat. Jos nykyinen korjausmekanismi säilytetään, Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus kasvaa komission vuosiksi 2007–2013 ehdottamiin rahoitusnäkyymiin perustuvan arvion mukaan yli 50 prosenttia.

3.3. Ehdotettu yleinen korjausmekanismi

Komissio ehdottaa, että käyttöön otetaan yleinen, nykyiseen korjausjärjestelyyn perustuva mekanismi, jotta järjestelmällä voitaisiin alkuperäisen tavoitteen mukaisesti paremmin estää budjettiaseman liiallinen epätasapaino. Tarkoituksena on ottaa käyttöön eräänlainen turvajärjestely sellaisia selkeitä nettomaksajia varten, joiden nettorahoitusosuus ylittää tietyn tason. Tällainen järjestely voi auttaa varmistamaan entistä tarkoituksenmukaisemmin rahoituksen, jota tarvitaan laajentuneen unionin toiminnan haasteisiin vastaamiseksi.

Uuden mekanismin mukaisen korjauksen laskeminen perustuu kunkin jäsenvaltion nettoasemaan suhteessa EU:n talousarvioon. Mekanismia on tarkoitus soveltaa silloin, kun jäsenvaltion nettomaksut ylittävät tietyn raja-arvon, joka ilmaistaan prosentteina kunkin jäsenvaltion BKTL:sta. Tämä arvo vastaa jäsenvaltioiden rajoittamattoman taloudellisen yhteisvastuun hyväksyttävää vähimmäistasoa. Jos nettoasema ylittää raja-arvon, siihen voidaan soveltaa korjausta (osittaista maksupalautusta). Näin voidaan varmistaa, etteivät nettorahoitusosuudet kasva liian suuriksi. Korjausten kokonaismäärä (maksupalautusten määrä) rajoitetaan kuitenkin tiettyyn enimmäismäärään. Näin voidaan varmistaa, ettei mekanismi aiheuta liian suuria kustannuksia niille jäsenvaltioille, joihin ei sovelleta korjausta. Jos korjausten kokonaismäärä ylittää ennalta määritellyn enimmäismäärän, palautuskerrointa pienennetään niin paljon, että enimmäismäärää voidaan noudattaa.

Kaikki korjausmekanismit tekevät talousarvion rahoituksen tavanomaista monimutkaisemmaksi. Perusehdotuksen olisi tämän vuoksi oltava melko yksinkertainen ja riittävän selkeä. Näin ollen parametreja, joita käytetään Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi myönnettävän korjauksen laskennassa, olisi muutettava vain, kun se on välttämätöntä, ja yksinkertaistettava aina, kun se on mahdollista.

Komission ehdottama uusi mekanismi toteutetaan seuraavalla tavalla:

- asetetaan raja-arvo, joka ilmaistaan prosentteina suhteessa BKTL:oon
- määritetään korjausten enimmäismäärä
- yksinkertaistetaan korjausten rahoittamista siten, että se perustuu jäsenvaltioiden BKTL-osuuksiin; näin kukin jäsenvaltio rahoittaa korjausten kokonaiskustannuksista osuuden, joka vastaa sen suhteellista vaurautta
- jatketaan kohdennettujen menojen ja palautusten enimmäismäärää noudattavan palautuskertoimen soveltamista.

Selkeästi suurimman hyödyn tämän ehdotuksen mukaisesta yleisestä korjausmekanismista saisi Yhdistynyt kuningaskunta. Sille myönnettävä keskimääräinen nettohyvitys olisi seuraavia rahoitusnäkyviä koskevan komission ehdotuksen ja yleistä korjausmekanismia koskevan ehdotuksen perusteella noin kaksinkertainen Alankomaille myönnettävään hyvitykseen verrattuna.

Taulukko 6. Arvioidut nettoasemat (keskimäärin jaksolla 2008–2013)			
	Prosentteina BKT:sta		
	Yleinen korjausmekanismi	Nykyinen omia varoja kosk. päätös	Ei korjausta
Yhdistynyt kuningaskunta	-0,51 %	-0,25 %	-0,62 %
Alankomaat	-0,48 %	-0,56 %	-0,55 %
Saksa	-0,48 %	-0,54 %	-0,52 %
Ruotsi	-0,45 %	-0,50 %	-0,47 %
Itävalta	-0,41 %	-0,38 %	-0,37 %
Italia	-0,35 %	-0,41 %	-0,29 %
Ranska	-0,33 %	-0,37 %	-0,27 %
Kypros ⁶	-0,33 %	-0,37 %	-0,28 %
Tanska	-0,25 %	-0,31 %	-0,20 %
Suomi	-0,19 %	-0,25 %	-0,14 %
Espanja	0,26 %	0,23 %	0,32 %
Irlanti	0,51 %	0,47 %	0,56 %
Malta	1,10 %	1,06 %	1,16 %
Belgia ⁷	1,27 %	1,21 %	1,32 %
Slovenia	1,34 %	1,31 %	1,40 %
Portugali	1,54 %	1,50 %	1,60 %
Kreikka	2,20 %	2,16 %	2,25 %
Unkari	3,09 %	3,06 %	3,15 %
Tšekki	3,21 %	3,17 %	3,26 %
Slovakia	3,31 %	3,27 %	3,36 %
Viro	3,79 %	3,76 %	3,85 %
Puola	3,80 %	3,76 %	3,85 %
Liettua	4,44 %	4,41 %	4,50 %
Latvia	4,45 %	4,40 %	4,51 %
Luxemburg ⁷	5,84 %	5,80 %	5,89 %

Taulukossa on esitetty arvio siitä, mikä on jäsenvaltioiden keskimääräinen nettobudjettiasema vuoteen 2013 ulottuvalla jaksolla, kun sovelletaan uutta yleistä korjausmekanismia. Tätä asemaa on verrattu tilanteeseen, jossa jatketaan nykyisen mekanismin soveltamista, sekä tilanteeseen, jossa ei sovelleta korjausta.

Yleisellä korjausmekanismilla supistetaan negatiivisia nettoasemia, tasoitetaan nettomaksajien välillä esiintyviä eroja sekä pienennetään niiden jäsenvaltioiden rahoitusosuutta, joihin ei sovelleta korjausmekanismia⁸.

Komissio esittää erillisen ehdotuksen nykyisen omia varojen koskevan päätöksen muuttamiseksi siten, että käyttöön otetaan ehdotettu uusi korjausmekanismi.

⁶ Arviot koskevat Kyproksen tasavallan valvomia alueita.

⁷ Kun huomioon ei oteta hallintomenoja, Belgia ja Luxemburg ovat nettomaksajia.

⁸ Lisätietoja liitteenä olevassa valmisteluasiakirjassa.

4. OMIEN VAROJEN KOOSTUMUS

4.1. Omien varojen parhaan mahdollisen koostumuksen määrittäminen

Seuraavassa tarkastellaan kolmea vaihtoehtoista perusmenetelmää, joita voidaan käyttää EU:n talousarvion rahoittamisessa. Perinteiset omat varat on tarkoitettu säilyttää kaikissa kolmessa tapauksessa, koska tullimaksujen kantaminen osana unionin kauppapolitiikkaa on toimintaa, jonka tuotto kuuluu luonnostaan unionille.

(1) *Nykyisen rahoitusjärjestelmän säilyttäminen ennallaan*

Nykyisellä rahoitusjärjestelmällä on voitu moitteettomasti varmistaa EU:n talousarvion rahoitus. Sillä ei kuitenkaan nykyisessä muodossaan ole suoraa yhteyttä kansalaisiin. Järjestelmää on ajan myötä muutettu yksittäisten jäsenvaltioiden etujen huomioonottamiseksi, mikä on tehnyt siitä entistäkin vaikeaselkoisemman. Kansalaisten on siten vaikea saada selkeää kuvaa siitä, miten unionin toiminta on yhteydessä sen talousarvioon. Merkitykseltään selkeästi tärkeimmän BKTL-varan vuoksi jäsenvaltiot, etenkin nettomaksajan asemassa olevat, arvioivat EU:n politiikkaa ja aloitteita yleensä yksinomaan sen perusteella, miten paljon rahoitusta jäsenvaltioille kulloinkin osoitetaan, ja kiinnittävät näin hyvin vähän huomiota toiminnan varsinaiseen sisältöön. Tämän vuoksi vaarana on, että EU:n toiminnasta saatavan lisäarvon merkitys hämärtyy.

Koska nykyisellä järjestelmällä ei ole yhteyttä EU:n kansalaisiin eikä julkista näkyvyyttä ja koska talousarvion toiminnassa korostuu nykyisin yhä useammin ”oikeudenmukaisen palautuman” kapea-alainen periaate, nykyistä järjestelmää olisi uudistettava.

(2) *Yksinomaan BKTL:oon pohjautuva rahoitusjärjestelmä*

Yksinomaan BKTL-kertoimen soveltamiseen perustuvassa rahoitusjärjestelmässä unioni olisi täysin riippuvainen jäsenvaltioiden maksuosuuksista. Tällaisen järjestelmän etuna olisi, että se on yksinkertainen ja helposti ymmärrettävä. Maksuosuudet vastaisivat hyvin jäsenvaltioiden suhteellista vaurautta. Tällainen jäsenvaltioiden maksuosuuksiin perustuva rahoitusjärjestely voi hyvinkin soveltua esimerkiksi Yhdistyneiden Kansakuntien kaltaisille kansainvälisille järjestöille. Se ei kuitenkaan sovellu Euroopan unionin toimintaan. Unioni voitaisiin tällaisen rahoitusjärjestelyn perusteella tulkita yhteisöksi, jossa kansalaiset ovat edustettuina vain epäsuorasti jäsenvaltioidensa välityksellä. Samalla luovuttaisiin EU:n toiminnan rahoituksen yhteydessä siitä perustamissopimukseen sisältyvästä ajatuksesta, jonka mukaan EU on sekä jäsenvaltioiden että kansalaisten yhteisö. Tämä puolestaan merkitsisi ”omien” varojen käsitteestä luopumista. Omat varat ovat muodostaneet EU:n toiminnan rahoituksen perustan aina ensimmäisestä vuonna 1970 tehdystä omia varoja koskevasta päätöksestä lähtien. Komissio hylkää näin ollen tämän vaihtoehdon.

(3) Veropohjaisiin omiin varoihin perustuva järjestelmä

Järjestelmällä, joka perustuu pääosin veropohjaisiin omiin varoihin, voidaan lisätä EU:n taloudellista riippumattomuutta luomalla entistä suurempi yhteys EU:n talousarvion rahoituksen ja EU-kansalaisten välille. Siirtymällä järjestelmään, jossa entistä suuremman osuuden EU:n talousarviosta rahoittavat kansalaiset ja talouden toimijat ja jossa jäsenvaltioiden rahoitusosuuksia supistetaan vastaavasti, voidaan lisätä taloudenhoidon julkista näkyvyyttä ja budjettivallan käyttäjän poliittista vastuuta varojen käyttöä koskevista päätöksistä. Järjestelmä auttaisi lisäksi siirtämään poliittisen keskustelun painopisteen kapea-alaisesta kansallisten maksuosuuksien tarkastelusta EU:n politiikkojen etuihin ja Euroopan tasolla saatavaan yleiseen hyötyyn. Lisääntynyt näkyvyys vahvistaisi myös luottamusta EU:n talouteen, jonka volyymi on alle 2,5 prosenttia kaikista julkisista menoista EU:ssa, joskin se kuvitellaan usein tätä suuremmaksi.

EU:n talousarviota ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista rahoittaa täysin veropohjaisella järjestelmällä. Koska perustamissopimuksen 268 artiklassa asetettua talousarvion tasapainoa koskevaa vaatimusta ei aseteta eikä pitäisi asettaa kyseenalaiseksi, nykyisen muita varoja täydentävän, tasapainottavan BKTL-varan korvaava veropohjainen vara edellyttäisi joko määrärahatarpeiden mukaan muuttuvan verokannan soveltamista tai menopuolen joustavuuden lisäämistä enemmän kuin nykyisten rahoitusnäkökymien mukaan on mahdollista. Veronmaksajat suhtautuisivat kuitenkin käytännössä kielteisesti verokannan toistuviin muutoksiin (oikeudellinen epävarmuus, raskaat tekniset ja hallinnolliset menettelyt), ja muutokset saattaisivat lisäksi olla ristiriidassa kansallisen veropolitiikan kanssa. Parempana vaihtoehtona näyttäisi olevan vaiheittainen lähestymistapa, jossa säilytetään suppea BKTL-varojen osuus ja lisätään veropohjaisten varojen osuutta.

Omien varojen järjestelmää olisi sen vuoksi uudistettava etenkin siten, että käyttöön otetaan uusi talousarvion kannalta neutraali veropohjainen oma vara, jolla rahoitetaan noin puolet talousarviosta.

5. SIIRTYMINEN RAHOITUSJÄRJESTELMÄÄN, JOKA PERUSTUU SEKÄ JÄSENVALTIOIDEN ETTÄ KANSALAISTEN RAHOITUSOSUUKSIIN

5.1. Veropohjaisten omien varojen osuuden kasvattaminen

Rahoitusjärjestelmän uudistuksella olisi korjattava nykyjärjestelmän puutteet, joita ovat järjestelmän ja EU-kansalaisten välisen suoran yhteyden puuttuminen, riippuvuus jäsenvaltioiden valtionkassojen suorittamista varojen siirroista ja järjestelmän perusteeton monimutkaisuus. Samalla olisi kaikin tavoin edistettävä resurssien tehokasta jakautumista. Muut kriteerit eivät uusia omia varoja tarkasteltaessa ole yhtä tärkeitä. Niiden osalta riittää, että kokonaisjärjestelmä täyttää ne kohtuullisen hyvin.

Uuden veropohjaisen varan käyttöönotto edellyttää veropohjien riittävää yhdenmukaistamista, jotta voitaisiin varmistaa, että eri jäsenvaltioiden kansalaiset ovat samassa asemassa. Veropohjien todellinen yhdenmukaisuus on ratkaiseva tekijä, kun valitaan tarkoituksenmukaisinta veropohjaista varaa.

Aluetason vääristävät vaikutukset⁹ ja rajatylittävät ulkoisvaikutukset puoltavat voimakkaasti veropohjien ja verokantojen yhdenmukaistamista. Niillä voidaan myös perustella vastaavien verotulojen täydellinen tai osittainen osoittaminen EU:n tasolle. Näin voidaan osaltaan korjata taloudellisten resurssien tehotonta jakautumista.

Veropohjaisten omien varojen osuuden kasvattaminen EU:n talousarvion rahoituksessa ei edellytä uusien verojen käyttöönottoa. Sen sijaan se edellyttää päätöstä siitä, miten joko verotulot tai verokannat jaetaan kansallisen ja EU:n tason kesken. EU:n osuus voitaisiin kantaa osana verovelvollisten maksamaa kansallista veroa. EU:n talousarvion loppusumma, joka on aina rajoitettu omien varojen enimmäismäärään (1,24 prosenttia suhteessa EU:n BKTL:oon), ei kasva, koska nykyistä BKTL-pohjaista varaa on tarkoitus vähentää veropohjaisesta varasta saatavia tuloja vastaavalla osuudella.

Seuraavissa kohdissa esitetään kolme päävaihtoehtoa EU:n rahoitusjärjestelmän toiminnan parantamiseksi. Kaikissa kolmessa tapauksessa säilytetään BKTL-pohjainen vara tasapainottavana täydentävänä varana sekä perinteiset omat varat. Perusoletuksena kuitenkin on, että enintään puolet talousarviosta rahoitetaan uudella veropohjaisella varalla, joka samalla korvaa nykyisen tilastollisen alv-varan.

5.2. Vaihtoehto 1 – Omien varojen järjestelmä, jossa veropohjaiset varat perustuvat energiankulutukseen

Energiaverotusta koskevan uuden direktiivin¹⁰ mukaan suurimmasta osasta energiatuotteita kannetaan yhteisön vero. Vaikka energiaverotusta koskevaa direktiiviä ei laadittu uusien omien varojen käyttöönottamistarkoituksessa, sillä luodaan tähän tarvittavat edellytykset, koska siinä yhdenmukaistetaan veropohjat ja asetetaan vähimmäisverotasot.

Energiatuoteveroon pohjautuvan varan määräytymisperusteen ei kuitenkaan tarvitse kattaa kaikkia direktiivin soveltamisalaan kuuluvia tuotteita. EU:n vero voitaisiin rajata veropohjaan, joka kattaa tieliikenteessä käytettävät moottoripolttoaineet (lyijyä sisältävä ja lyijytön bensiini, dieselpolttoaine, liikenteessä käytettävä nestekaasu ja maakaasu). Tämä olisi hallinnollisesti helposti toteutettavissa, koska veropohjat on jo yhdenmukaistettu EU:n tasolla ja koska suurin osa direktiivin sallimista veropoikkeuksista koskee muita energiatuotteita. EU:n talousarviosta voitaisiin rahoittaa puolet soveltamalla EU:n verokantoja, jotka ovat yli puolet pienempiä kuin energiadirektiivissä asetetut vähimmäisverokannat. Tärkeimmät päätökset koskisivat

⁹ Aluetasolla esiintyvillä vääristävillä vaikutuksilla viitataan tilanteeseen, jossa yksittäiselle jäsenvaltiolle veropohjasta osoitettavan tarkan osuuden määrittäminen on vaikeaa tai jossa veron kantavan maan ja verovelvollisten talouden toimijoiden kotipaikkamaan välillä on (mahdollisesti) merkittävä epäsuhta.

¹⁰ Neuvoston direktiivi 2003/96/EY, annettu 27 päivänä lokakuuta 2003, energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta (EUVL L 283, 31.10.2003).

sovellettavia verokantoja ja mahdollisia tuotteen ja käyttötarkoituksen mukaan määräytyviä vaihteluita.

Tieliikenteen moottoripolttoaineveroa saattaisi olla tarkoituksenmukaista täydentää EU:n tasolla kannettavalla lentopolttoaineverolla tai vastaavalla päästöverolla. Euroopan lentoliikennejärjestelmä muodostaa hyvin yhtenäisen kokonaisuuden, ja lentoliikenteen päästöt ylittävät kansalliset rajat. Tällaisten päästöjen verottamiselle EU:n tasolla voidaan näin esittää hyviä perusteita. Verotuksella voitaisiin sisällyttää lentoliikenteen hintoihin ne ulkoiset sosioekonomiset kustannukset, joita aiheutuu lentoliikenteeseen yhteydessä olevasta ilmastomuutoksesta ja lentoliikenteen muista ympäristövaikutuksista. Lentopolttoainetta (kerosiinia) ei nykyisin veroteta kansainvälisessä lentoliikenteessä.

Tieliikenteessä käytettävän polttoaineen verotukseen perustuva oma vara voitaisiin teknisestä näkökulmasta ottaa käyttöön melko pian (noin 3–6 vuoden kuluessa).

5.3. Vaihtoehto 2 – Omien varojen järjestelmä, jossa veropohjaiset varat perustuvat alv:oon

Verolla, joka kannetaan EU:n tasolla soveltamalla EU:n verokantaa jäsenvaltioiden alv-pohjiin, luodaan – päinvastoin kuin nykyisellä tilastollisella alv-varalla – suora ja selkeä yhteys EU:n talousarvion rahoittamisen ja kansalaisten välille sekä lisätään tietoisuutta unionin toiminnan kustannuksista, koska tämänkaltaisen vero liittyy suoraan päivittäiseen kulutukseen.

Tällainen todellinen veropohjainen alv-vara toteutettaisiin siten, että verovelvollisiin sovellettaviin kansallisiin alv-kantoihin sisällytettäisiin EU:n verokannan osuus. Vero kannettaisiin yhdessä kansallisen veron kanssa samasta veropohjasta. Kansalaisten verorasitus ei tällöin kuitenkaan kasvaisi, koska kansallista verokantaa alennettaisiin EU:n verokantaa vastaavalla osuudella. Jos esimerkiksi kansallinen alv-kanta olisi 21 prosenttia ja EU:n verokanta 1 prosenttia, kansallista verokantaa alennettaisiin 20 prosenttiin, jolloin kokonaisverokanta säilyisi 21 prosentissa.

EU:n alv ja kansallinen alv olisi näkyvyyssyistä eriteltävä laskussa tai kuitissa, jonka verovelvollinen antaa asiakkaalle.

EU:n talousarviosta voidaan rahoittaa noin puolet, jos EU:n verokannaksi määrätään 1 prosenttia.

Tähän vaihtoehtoon voi kuitenkin liittyä ongelmia, jotka johtuvat siitä, ettei jäsenvaltioiden alv-järjestelmiä ole riittävällä tavalla yhdenmukaistettu etenkin sellaisten tuotteiden osalta, joihin sovelletaan nollaverokantaa. Ongelmia saattaa syntyä myös sen vuoksi, että alv-pohjan osuus BKTL:sta vaihtelee eri jäsenvaltioissa (alv:n nk. regressiivinen vaikutus), minkä vuoksi jäsenvaltiot ovat vuodesta 1988 pyrkineet supistamaan alv-varan osuutta omista varoista. Toisaalta kun vaihtoehtoa arvioidaan kuluttajan näkökulmasta, tällaisella EU:n verokannalla olisi unionissa sama vaikutus kaikkiin vastaavassa asemassa oleviin kuluttajiin.¹¹

¹¹ Kun nollaverokannan vaikutus poistetaan (ks. myös tämän kertomuksen liite).

EU:n oma alv-verokanta voitaisiin teknisestä näkökulmasta ottaa käyttöön melko pian (enintään kuuden vuoden kuluessa).

5.4. Vaihtoehto 3 – Omien varojen järjestelmä, jossa veropohjaiset varat perustuvat yritysverotukseen

EU:n tasolla kannettavaan yritysveroon perustuva vara edellyttäisi edellä tarkasteltujen kahden vaihtoehdon tapaan yhteisen veropohjan määrittämistä. Veropohja kattaisi tässä tapauksessa yritykset. Tällaisella yhdenmukaistamisella voitaisiin poistaa osa niistä rajatylittävistä ulkoisvaikutuksista, jotka haittaavat nykyään sisämarkkinoiden toimintaa ja taloudellisten resurssien tehokkaampaa jakautumista. Nykyisessä unionissa sovellettavat 25 erillistä kansallista verojärjestelmää sekä erilaisten verolakien, verotuskäytänteiden ja veromenettelyjen runsaus muodostavat jo itsessään esteen rajatylittävälle taloudelliselle toiminnalle. Seurauksena on tilanne, jossa rajatylittävään yritystoimintaan liittyy merkittäviä säädösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia ja jossa verojärjestelmissä on lukuisia aukkoja.

Yritysverotuksen laaja-alaisessa uudistamisessa keskitytään tällä hetkellä yhtenäisen veropohjan määrittämiseen veroesteiden poistamiseksi sisämarkkinoilta. Tällaista veropohjaa soveltaa tulevaisuudessa todennäköisesti joukko yhdenmukaistamisesta kiinnostuneita jäsenvaltioita. Uudistuksessa ei ole tarkoitus puuttua verokantoihin, eikä sitä ole tarkoitus käyttää EU:n talousarvion rahoitukseen.

Yritysverotukseen perustuvan vaihtoehdon valinta edellyttää, että määritetään yhdenmukaistettuun veropohjaan sovellettava vähimmäisverokanta.

Yritysverotus on EU:ssa merkittävä verotulojen lähde, ja siitä nykyisin saatavat kokonaisverotulot ovat keskimäärin 2,6 prosenttia suhteessa koko EU:n BKTL:oon. EU:n talousarvioon osoitettavan määrän kattamiseksi riittäisi näin ollen alle neljännes näistä tuloista.

Tämän vaihtoehdon toteuttaminen nykytilanteessa vaatisi sekä poliittisesta että hallinnollisesta näkökulmasta tarkasteltuna eniten aikaa.

6. YHTEENVETO JA PÄÄTELMÄT

Uudella veropohjaisella omalla varalla, jolla korvattaisiin nykyinen tilastollinen alv-pohjainen vara ja rahoitettaisiin merkittävä osuus EU:n talousarviosta, voitaisiin korjata nykyjärjestelmän suurimmat puutteet, jotka ovat suoran yhteyden puuttuminen järjestelmän ja EU-kansalaisten väliltä, hyvin suuri riippuvuus jäsenvaltioiden valtionkassojen suorittamista varojen siirroista sekä järjestelmän perusteeton monimutkaisuus. Tällaisella uudistuksella voitaisiin myös parantaa taloudellisten resurssien jakautumista EU:ssa. BKTL-pohjainen vara, jonka osuus omista varoista tosin olisi uudessa järjestelmässä nykyistä pienempi, olisi säilytettävä tärkeänä osana järjestelmää, ja sillä olisi myös vastaisuudessa varmistettava, että järjestelmä täyttää kohtuullisen hyvin kaikki sille asetetut kriteerit.

Komissio ehdottaa kolmea päävaihtoehtoa uudeksi veropohjaiseksi omaksi varaksi. Nämä ovat energiankulutukseen, kansallisiin alv-pohjiin ja yritysverotukseen perustuvat omat varat.

Energiankulutukseen perustuva oma vara, joka toteutetaan tieliikenteessä käytettävästä moottoripolttoaineesta kannettavana EU-verona, tarjoaisi riittävän ja vakaan tulolähteen EU:n talousarvion rahoittamista varten ja loisi suoran yhteyden järjestelmän ja kansalaisten välille. Veropohja on jo yhdenmukaistettu EU:n tasolla. Tätä tulolähdettä voitaisiin täydentää lentopolttoaineesta tai lentoliikenteen päästöistä kannettavalla EU-verolla. Samalla lakkautettaisiin nykyinen lentopolttoaineen verovapausjärjestely ja määritettäisiin hinta lentoliikenteen ympäristövaikutuksille.

Alv-pohjien yhdenmukaistaminen on edennyt jo melko pitkälle, ja vero muodostaa riittävän ja vakaan tulolähteen. Suoralla alv-pohjaisella varalla voitaisiin merkittävästi parantaa EU:n toiminnan rahoituksen tunnettuutta EU-kansalaisten keskuudessa. Tämä vaihtoehto perustuisi lisäksi nykyisen järjestelmän kehittämiseen, koska sen valinta merkitsisi pikemminkin nykyisten säännösten uudistamista kuin kokonaan uuden varan käyttöönottoa. Tällaisen varan käyttöönottoon ei myöskään liity ylitsepäsemmättömiä hallinnollisia esteitä.

Myös yhdenmukaistettuun yritysveropohjaan perustuva tulolähde soveltuisi EU:n talousarvion rahoittamiseen, koska tämänkaltaiset tulot ovat kytköksissä EU:n yhteiseen politiikkaan ja koska niihin liittyy rajatylittäviä ulkoisvaikutuksia.

Euroopan unioni on sekä jäsenvaltioiden että kansalaisten muodostama yhteisö. Kaikki kolme edellä tarkasteltua, veropohjaiseksi omaksi varaksi ehdotettua vaihtoehtoa mahdollistaisivat tämän perusajatuksen soveltamisen myös Euroopan unionin talousarvion rahoittamisessa. Kun talousarvion ja kansalaisten välille luodaan entistä selkeämpi suora yhteys, myös menoista käytävissä keskusteluissa keskitytään helpommin varsinaiseen sisältöön pelkkien kansallisten nettoasemien sijasta.

Uuden oman varan ottaminen EU:n talousarvioon edellyttää luonnollisesti neuvoston yksimielistä päätöstä, jolle tarvitaan kaikkien kansallisten parlamenttien hyväksyntä.

Energiavero- tai alv-pohjainen vara olisi mahdollista ottaa käyttöön keskipitkällä aikavälillä, kun taas yritysverotukseen perustuvan varan käyttöönotto vaatisi huomattavasti enemmän aikaa. Seuraavaksi tarvitaan poliittinen toimintasuunnitelma, jolla luodaan edellytykset nykyisen omien varojen järjestelmän uudistamiselle. Komissio kehottaa tämän vuoksi neuvostoa

- keskustelemaan tässä kertomuksessa esitetyistä vaihtoehtoista
- ottamaan huomioon sen, että komissio aikoo laatia toimintasuunnitelman nykyisen alv-varan korvaamisesta vuoteen 2014 mennessä todellisella veropohjaisella omalla varalla komission laatiman ehdotuksen mukaisesti.

Jotta budjettiasemien liiallisen epätasapainon korjaaminen olisi mahdollista seuraavien rahoitusnäkymien soveltamisesta alkaen, komissio ehdottaa lyhyen aikavälin ratkaisuksi,

- että otetaan käyttöön yleinen budjettiaseman liiallisen epätasapainon korjausmekanismi omista varoista tehdyn neuvoston päätöksen ja sen täytäntöönpanotoimenpiteiden mukaisesti.