



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 14.7.2004
KOM(2004) 505 galutinis

I skirsnis

Komisijos pranešimas

Europos Sąjungos finansavimas

Komisijos ataskaita

apie nuosavųjų išteklių sistemos veikimą

IŽANGA

Pagal galiojančio sprendimo dėl nuosavųjų išteklių¹ 9 straipsnį Komisija

„iki 2006 m. sausio 1 d. atliks bendrą nuosavųjų išteklių sistemos peržiūrą, prireikus papildydama atitinkamais pasiūlymais, atsižvelgdama į visus svarbius veiksnius, įskaitant plėtros poveikį biudžeto finansavimui, galimybę pakeisti nuosavųjų išteklių struktūrą, sukuriant naujus autonominius nuosavuosius išteklius, ir Jungtinei Karalystei palankią biudžeto disbalanso korekciją, taip pat remdamiesi 5 straipsnio 1 dalyje Austrijai, Vokietijai, Nyderlandams bei Švedijai suteiktu sumažinimu.“

Pagal Europos Parlamento prašymą ir susitarimą su Taryba, Komisija įsipareigojo pateikti minėtą finansavimo sistemos veikimo peržiūrą iki 2004 metų pabaigos.

2004 m. vasario 10 d. Komisija patvirtino komunikatą² dėl finansinės perspektyvos 2007-2013 metais. Komunikate Komisija išskyrė du pagrindinius dabartinės nuosavųjų išteklių sistemos elementus, kuriems būtina skirti daugiau dėmesio: pirma, nepakankamas sistemos skaidrumas ES piliečiams ir ribota nacionalinių išdų finansinė autonomija; antra, būtinybė pertvarkyti esamą biudžeto disbalanso korekcijos mechanizmą.

Ataskaita, parengta atsižvelgiant į šias gaires, apžvelgia dabartinę sistemą ir jos pagrindinius trūkumus, pristato siūlomą apibendrintą korekcijos mechanizmą, kuris suteiktų galimybę trumpalaikiai korekcijai, taip pat apibrėžia ilgesniam laikotarpiui pritaikytą nuosavųjų išteklių struktūrą, kuri būtų veiksminga, skaidri ir demokratiška.

Detalesnis šių klausimų įvertinimas pateikiamas Komisijos darbiniam dokumente, kuris pridedamas prieš šios ataskaitos.

1. DABARTINĖ NUOSAVŪJŲ IŠTEKLIŲ SISTEMA

Dabartinė nuosavųjų išteklių sistema sukurta, keičiant 1970 metais įdiegtą pradinę sistemą. Sistema gali būti suskirstyta į šias tris kategorijas:

- (1) Tradiciniai nuosavieji ištekliai (toliau - TNI), kurie didžiąja dalimi yra valstybių narių ES vardu surinkti muitai.
- (2) Ištekliai pagrįsti pajamomis iš pridėtinės vertės mokesčio (toliau – PVM). PVM išteklius formuojamas iš statistiškai reikšmingų harmonizuotų valstybių narių PVM apmokestinimo bazių, kurios apskaičiuojamos pagal nacionalines įplaukas iš PVM.

Be to, kai taikoma, reikšminga PVM bazė yra ribojama 50 % kiekvienos valstybės narės bendrųjų nacionalinių pajamų, siekiant sumažinti šiek tiek regresyvinio PVM pobūdžio poveikį. Praktiškai šalims, kurioms taikoma ši

¹ Tarybos sprendimas (2000/597, EB, Euratomas) dėl Europos Bendrijų nuosavųjų išteklių sistemos, OL L 253, 2000 10 7, p. 42.

² KOM(2004) 101, galutinis, 2004 m. vasario 10 d.

ribojimo nuostata, PVM pagrįstas nuosavasis išteklius tampa bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis pagrįstu ištekliumi.

Maksimalus PVM išteklių pareikalavimo tarifas negali viršyti 0,5 % apmokestinimo bazės.

- (3) Bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis pagrįsti ištekliai. Šie liekamieji ištekliai taikomi biudžetui subalansuoti. Ištekliai formuojami, taikant vienodą tarifą proporcingai kiekvienos valstybės narės bendrosioms nacionalinėms pajamoms. Šiam tarifui taikoma tikta maksimali nuosavųjų išteklių riba, pagal kurią bendra visų nuosavųjų išteklių suma negali viršyti 1,24 % ES bendrųjų nacionalinių pajamų.

Galiausiai, į nuosavųjų išteklių sistemą įtrauktas Jungtinės Karalystės biudžeto disbalanso korekcijos mechanizmas (žr. 3 skyrių). Mechanizmas kelis kartus buvo patikslintas, kartu didinant jo sudėtingumą ir neskaidrumą.

Naujausius nuosavųjų išteklių sistemos pokyčius Europos Taryba nustatė Berlyne 1999 metais. Šie pokyčiai dar labiau sustiprino tradicinių ir PVM pagrindu formuojamų nuosavųjų išteklių mažėjimo ir atitinkamo bendruoju nacionaliniu produktu (toliau – BNP)³/bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis pagrįstų įnašų didėjimo bendroje nuosavųjų išteklių struktūroje tendenciją.

1 lentelė – ES nuosavųjų išteklių sudėtis

(bendrų nuosavųjų išteklių procentinė dalis; remiamasi grynujų pinigų įplaukomis)

NUOSAVIEJI IŠTEKLIAI 1996-2005										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002¹	2003	2004²	2005³
TNI	19,1%	18,8%	17,2%	16,8%	17,4%	18,1%	11,9%	13,0%	12,0%	11,4%
PVM	51,3%	45,5%	40,3%	37,8%	39,9%	38,7%	28,8%	25,4%	14,6%	14,1%
BNP/BNP	29,6%	35,7%	42,5%	45,4%	42,7%	43,2%	59,3%	61,6%	73,4%	74,5%
Bendrieji nuosavieji ištekliai (milijardais eurų)	71,1	75,3	82,2	82,5	88,0	80,7	77,7	83,6	93,3	108,5

¹ Nuo 2002 m. valstybių narių išsaugoma TNI procentinė dalis, kuri prilygsta kompensacijai už mokesčių surinkimo kaštus, buvo padidinta nuo 10 % iki 25 %. Šis skirtumas 2002 ir 2003 m. siekė apie 2,2 mlrd. eurų.

² Preliminarus biudžeto patikslinimo projektas 8/2004 (ES-25).

³ Preliminarus biudžeto projektas 2005 m.

2. DABARTINĖS NUOSAVŪJŲ IŠTEKLIŲ SISTEMOS VEIKIMO ĮVERTINIMAS

2.1 Vertinimo kriterijai

Nuosavųjų išteklių sistemą ir atskirus nuosavuosius išteklius galima vertinti pagal konkrečius kriterijus. Atskiriems nuosaviesiems ištekliams atitikti visus galimus

³ Iki 2002 bendrojo nacionalinio produkto išteklius.

įvertinimo kriterijus praktiškai neįmanoma. Tačiau skirtingo pobūdžio išteklių deriniu pagrįsta sistema iš esmės gali atitikti pagrindinius taikomus kriterijus.

Šioje ataskaitoje taikomi šie septyni vertinimo kriterijai:

- *Matomumas ir paprastumas;*
- *Finansinis autonomiškumas;*
- *Ekonominių išteklių veiksmingo paskirstymo pagerinimas;*
- *Pakankamumas;*
- *Administracinių išlaidų veiksmingumas;*
- *Įplaukų stabilumas;*
- Bendrų įnašų *teisingumas;*

2.2. Įvertinimas

Dabartinė sistema atitinka pakankamumo ir stabilumo kriterijus, tačiau visiškai neatitinka matomumo ir paprastumo kriterijaus, taip pat neužtikrina didesnio ES ekonominių išteklių paskirstymo veiksmingumo. Su laiku finansavimo sistema tapo tiek sudėtinga, jog perprasti jos veikimą sunku net ir suinteresuotiems piliečiams. Be to, vis labiau ribojamas finansinis autonomiškumas. Nors biudžeto finansavimą užtikrina visos valstybės narės saistančios nuostatos, tiesioginio ryšio su piliečiais ar mokesčių mokėtojais praktiškai nėra. Biudžeto finansavimas pasikliauja išmokomis iš nacionalinių išdų. Dabartinės finansavimo sistemos vertinimas pagal likusius kriterijus parodė įvairius trūkumus, kurie detaliau paaiškinami prie šios ataskaitos pridedamame Komisijos darbiniam dokumente.

3. BIUDŽETO PERTEKLINIO NEIGIAMO LIKUČIO PREVENCIJA

3.1 Biudžeto disbalansas

Europos Sąjunga yra solidarumu pagrįsta bendruomenė, skirianti dalis ES biudžeto solidarumo tikslui įgyvendinti, o kitas lėšas – konkrečioms užduotims, kurios įgyvendinamos pagal ES suderėtas programas. Tai didina grynąsias biudžeto išmokas ir nuosavųjų lėšų dalį, mokamą į ES biudžetą, tačiau politikos nauda pasireiškia visai sąjungai.

Grynasis biudžeto likutis, tai yra, skirtumas tarp ES skiriamų nuosavųjų išteklių ir įplaukų iš ES biudžeto, akivaizdžiai neparodo visos narystės ES naudos.

Tačiau kai kurių šalių disbalanso mastas pastaruoju metu sukelia nemažai politinių ginčų. 1984 metais *Fontenblo* susirinkusi Europos Taryba pristatė dabartinę korekcijos mechanizmą, taikomą vienintelės valstybės narės – Jungtinės Karalystės biudžetui mokamai nuosavųjų išteklių daliai. Pagal šį mechanizmą Jungtinė Karalystė atgauna du trečdalius savo įmokėtos nuosavųjų išteklių dalies, atsižvelgiant į paskirstytas išlaidas. Mechanizmo įvedimas buvo pagrįstas bendru principu, kad

„... bet kuri valstybė narė, kurios biudžeto našta viršija jos santykinę gerovės lygį gali tinkamu laiku pasinaudoti korekcija.“

Nors ši korekcija buvo suderėta tikrai Jungtinės Karalystės atveju, *Fontenblo* iš esmės buvo patvirtintas apibendrintos korekcijos principas („bet kuri valstybė narė“), pagrindžiant korekcijos dydį biudžeto disbalanso mastu („perteklinis“) ir valstybės narės turtingumo lygiu, palyginti su visa ES („santykinė gerovė“).

Per paskutiniuosius 20 metų ekonominis augimas, plėtra ir ES biudžeto struktūros pokyčiai iš esmės pakeitė aplinką, kurioje veikia dabartinis Jungtinės Karalystės korekcijos mechanizmas.

Toliau esančioje lentelėje rodomi bendrųjų nacionalinių pajamų vienam gyventojui, nurodytų perkamosios galios vienetais (PPS⁴) pokyčiai 1984–2003 metais visose valstybėse narėse, kurių nuosavųjų išteklių įmokos į ES 2002 metų biudžetą viršijo įplaukas iš biudžeto⁵.

Bendrosios nacionalinės pajamos vienam nuosavųjų išteklių mokėtojų, kurių įplaukos iš ES biudžeto yra mažesnės už įmokas, gyventojui (perkamosios galios vienetais) (ES-15 vidurkis. = 100)		
	2003	1984
Jungtinė Karalystė	111,2	90,6
Danija	111,1	104,0
Austrija	109,8	--
Nyderlandai	106,6	95,0
Švedija	104,6	--
Prancūzija	104,2	104,0
Vokietija	98,6	109,6
Italija	97,3	92,9

Atsižvelgiant į esminį Jungtinės Karalystės situacijos pokytį, palyginti su kitoms valstybėmis narėmis, kurių nuosavųjų išteklių įmokos į ES biudžetą viršija įplaukas iš biudžeto, ir taikant *Fontenblo* patvirtintą principą, korekcijos taikymas Jungtinei Karalystei išskirtiniu turėtų būti peržiūretas. Todėl dabartinį mechanizmą reikėtų pakeisti apibendrintu korekcijos mechanizmu, siekiant šių porinių tikslų:

- užkirsti kelią pertekliniam biudžeto deficitui, kartu mažinant skirtumus tarp valstybių narių, kurių nuosavųjų išteklių įmokos į ES biudžetą viršija įplaukas iš biudžeto, atliekant vertinimus pagal palyginamuosius gerovės lygius;
- užtikrinti pagrįstą mechanizmo finansavimo sąnaudų lygį.

⁴ PPS yra dirbtinė valiuta, parodanti skirtumus tarp atskirų valstybių kainų lygių, kurių įvertinti pagal valiutų kursus neįmanoma. Šis vienetas leidžia lyginti įvairius valstybių ekonominius rodiklius.

⁵ Šiame dokumente nurodyti valstybių narių nuosavieji ištekliai, kaip, pavyzdžiui Jungtinės Karalystės korekcijai naudojami ištekliai, apskaičiuota įskaitant administracines išlaidas. Dėl šios priežasties Belgija ir Liuksemburgas tarp išvardytų valstybių neminimi. Korekcija mokama po vienerių metų, taigi, korekcija už 2007 metus bus mokama 2008 m.

3.2. Dabartinio korekcijos mechanizmo poveikis valstybių narių grynajam biudžeto likučiui

Pagal galiojantį mechanizmą, Jungtinei Karalystei kompensuojama 66% įnešamos nuosavųjų išteklių dalies. Mechanizmą finansuoja visos valstybės narės pagal jų atitinkamas bendrųjų nacionalinių pajamų dalis, taikant šias išimtis:

- Jungtinė Karalystė šaliai taikomos lengvatos finansavime nedalyvauja
- Vokietijos, Nyderlandų, Austrijos ir Švedijos įmokos, finansuojant korekciją, apribojamos 25% jų įprastų įmokų dalies.

Nors po korekcijos įvedimo Jungtinės Karalystės grynoji pozicija nepritaikius korekciją mažai tepakito (-0.48% bendrųjų nacionalinių pajamų 1985 m. ir -0.47% laikotarpiu nuo 1996 iki 2002 m.), šalies galutinė grynoji pozicija, palyginti su kitomis panašaus ar net mažesnio gerovės lygio valstybėmis narėmis, pavyzdžiui, Nyderlandais ir Vokietija (atitinkamai -0,47% ir -0,44%) pastebimai pagerėjo.

Dabartinio korekcijos mechanizmo poveikis plėtrai yra ypač svarbus veiksny mechanizmo vertinimui. Įstojus į ES naujoms valstybėms, kurių sąjungos biudžetui skiriama nuosavųjų išteklių dalis bus mažesnė už gaunamas įplaukas iš biudžeto, ir skiriant vis didesnę išlaidų dalį naujoms valstybėms narėms, senųjų valstybių narių ES biudžeto įmokų ir išmokų grynas likutis padidės. Tačiau, taikant dabartinį mechanizmą, Jungtinei Karalystei taikomos korekcijos dydis pastebimai padidės. Kartu padidės ir korekcijos sąnaudos kitoms valstybėms narėms, įskaitant visas naujas nares. Komisijos skaičiavimais, nekeičiant dabartinio korekcijos mechanizmo, Jungtinės Karalystės korekcija Komisijos pasiūlyme dėl finansinės perspektyvos 2007–2013 m. padidės daugiau kaip 50%.

3.3. Siūlomas apibendrintas korekcijos mechanizmas

Komisija siūlo dabartinės korekcijos pagrindu apibendrinti korekcijos mechanizmą ir labiau priartinti sistemą prie pradinio tikslo vengti perteklinės biudžetinės naštos. Įdiegdama tam tikrą „saugos tinklą“ valstybėms narėms, kurių įnašas į ES biudžetą viršija gaunamas išmokas iš sąjungos biudžeto, o įmokama nuosavųjų išteklių dalis viršija tam tikrą lygį, Komisija taip pat gali parengti konstruktyvesnę sistemą, kuri užtikrins, jog biudžetinės priemonės atitiks išsiplėtusios sąjungos politikos iššūkius.

Būsima korekcija bus skaičiuojama kiekvienos valstybės narės grynojo biudžeto likučio ir ES biudžeto santykio pagrindu. Mechanizmas turi būti taikomas, į ES biudžetą mokamai nuosavųjų išteklių daliai viršijant tam tikrą ribinę vertę, kuri bus apskaičiuojama kaip kiekvienos valstybės narės bendrųjų nacionalinių pajamų procentinė dalis, parodanti minimalų priimtina neriboto finansinio solidarumo tarp valstybių narių lygį. Šią ribinę vertę viršijančioms grynosioms pozicijoms gali būti taikoma korekcija (dalinė kompensacija), apdraudžianti nuo perteklinių kurios nors valstybės narės įmokų ES biudžetui. Tačiau bendra korekcijų suma (gražinimo suma) bus apribota konkrečia didžiausia leistina suma, kuri bus palanki valstybėms narėms, kurioms korekcija nėra taikoma. Visų korekcijų sumai viršijant bendrą iš anksto nustatytą ribą, kompensacijos lygis yra atitinkamai sumažinamas.

Bet koks korekcijos mechanizmas apsunkina biudžeto finansavimo procesą. Todėl esminis pasiūlymas turi būti palyginti paprastas ir pakankamai skaidrus. Taigi, Jungtinės Karalystės korekcijos apskaičiavimui šiuo metu taikomi parametrai turi būti keičiami tik tai būtinais atvejais ir, kai tik galima, supaprastinami.

Naujasis Komisijos siūlomas mechanizmas aprėpia šiuos aspektus:

- nustatyti ribinės vertė lygį kaip bendrųjų nacionalinių pajamų procentinę dalį;
- apriboti bendrą korekcijų sumą;
- supaprastinti korekcijų finansavimą, pagrindžiant jas bendrųjų nacionalinių pajamų procentinėmis dalimis, kur visos valstybės narės dalyvauja bendros korekcijų sumos finansavime proporcingai kiekvienos šalies santykinei gerovei;
- kiek tik galima, nekintamai išlaikyti paskirstytų išlaidų nuostatą ir kompensuojamąją dalį.

Pagal šį pasiūlymą apibendrintas korekcijos mechanizmas bus naudingiausias Jungtinei Karalystei. Komisijos pasiūlymas dėl ateinančios finansinės perspektyvos ir pasiūlymas dėl apibendrinto korekcijos mechanizmo parodo, jog grynoji nauda, kurios gali tikėtis Jungtinė Karalystė, būtų vidutiniškai maždaug dukart didesnė nei Vokietijos.

6 lentelė. Apskaičiuotas grynasis biudžeto likutis (2008-2013 m. vidurkis)			
	<i>Bendrujų nacionalinių pajamų procentinė dalis</i>		
	Įskaitant apibendrintą korekcijos mechanizmą	Įskaitant dabartinę korekciją	Nepadarius korekcijos
Jungtinė Karalystė	-0,51 %	-0,25 %	-0,62 %
Nyderlandai	-0,48 %	-0,56 %	-0,55 %
Vokietija	-0,48 %	-0,54 %	-0,52 %
Švedija	-0,45 %	-0,50 %	-0,47 %
Austrija	-0,41 %	-0,38 %	-0,37 %
Italija	-0,35 %	-0,41 %	-0,29 %
Prancūzija	-0,33 %	-0,37 %	-0,27 %
Kipras ⁶	-0,33 %	-0,37 %	-0,28 %
Danija	-0,25 %	-0,31 %	-0,20 %
Suomija	-0,19 %	-0,25 %	-0,14 %
Ispanija	0,26 %	0,23 %	0,32 %
Airija	0,51 %	0,47 %	0,56 %
Malta	1,10 %	1,06 %	1,16 %
Belgija ⁷	1,27 %	1,21 %	1,32 %
Slovėnija	1,34 %	1,31 %	1,40 %
Portugalija	1,54 %	1,50 %	1,60 %
Graikija	2,20 %	2,16 %	2,25 %
Vengrija	3,09 %	3,06 %	3,15 %
Čekijos Respublika	3,21 %	3,17 %	3,26 %
Slovakija	3,31 %	3,27 %	3,36 %
Estija	3,79 %	3,76 %	3,85 %
Lenkija	3,80 %	3,76 %	3,85 %
Lietuva	4,44 %	4,41 %	4,50 %
Latvija	4,45 %	4,40 %	4,51 %
Liuksemburgas ⁷	5,84 %	5,80 %	5,89 %

Lentelėje pateikiami duomenys parodo apskaičiuotą valstybės narės vidutinį grynąjį biudžeto likutį per laikotarpį iki 2013 metų kiekvienai valstybei narei, jei būtų pritaikytas siūlomas apibendrintas korekcijos mechanizmas, taip pat jais palyginami rodikliai, apskaičiuoti, taikant dabartinį mechanizmą ir netaikant jokios korekcijos.

Apibendrintas korekcijos mechanizmas sumažins grynuosius deficitus, apribos skirtumus tarp valstybių narių, kurių skiriama nuosavųjų išteklių dalis viršija iš ES biudžeto gaunamas įplaukas, o kartu sumažins valstybių narių, kurios negauna naudos iš mechanizmo, finansinę naštą⁸.

Atskirai Komisija pateikia konkretų pasiūlymą dėl dabartinio nuosavųjų išteklių sprendimo pataisymo, siekiant įdiegti siūlomą apibendrintą korekcijos mechanizmą.

⁶ Įvertinimai parengti pagal Kipro Respublikos kontroliuojamas sritis.

⁷ Atėmus administracines išlaidas, Belgija ir Liuksemburgas laikomi valstybėmis, kurių nuosavųjų išteklių įmokos į ES biudžetą viršija įplaukas iš biudžeto.

⁸ Daugiau informacijos pateikta pridedamame techniniame priede.

4. NUOSAVŪJŲ IŠTEKLIŲ STRUKTŪRA

4.1. Optimalios nuosavųjų išteklių struktūros nustatymas

Toliau aptariamos trys esminės ES biudžeto finansavimo alternatyvos. Visais šiais atvejais bus išsaugomi tradiciniai nuosavieji ištekliai (TNI), nes importo muitų surinkimas ir toliau išliks svarbia sąjungos prekybos politikos, kurios įplaukos natūraliai atitenka sąjungai, priemone.

(1) *Dabartinės finansavimo sistemos išsaugojimas, jo nekeičiant*

Dabartinė finansavimo sistema užtikrina sklandų ES biudžeto finansavimą. Tačiau taikoma finansavimo sistemos forma stokoja tiesioginės sąsajos su piliečiais. Ankstesni patikslinimai, kuriais buvo siekiama užtikrinti tam tikrų valstybių interesus, dar labiau padidino sistemos nesuprantamumą. Taigi sąjungos politikos kryptims skirto biudžeto pasekmės plačiajai visuomenei išlieka sunkiai suprantamos. Biudžetui mokamoje nuosavųjų išteklių struktūroje didžioji dalis tenka bendrosioms nacionalinėms pajamoms, todėl valstybės narės, ypač tos, kurių įmokami nuosavieji ištekliai viršija įplaukas iš ES biudžeto, yra linkusios vertinti ES politikos kryptis ir iniciatyvas vien tik pagal jų nacionalinį įnašą, neskiriant pakankamai dėmesio politikos esmei, o tai gali nuslėpti pridėtinę ES politikos krypties vertę.

Atsižvelgiant į sąsajos ir matomumo ES piliečiams nebuvimą, taip pat į vis dažniau pasireiškiančią paskatą sutelkti dėmesį į siaurą biudžetinę „sąžiningos gražos“ koncepciją, dabartinę sistemą reikėtų pertvarkyti.

(2) *Vien bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis pagrįsta finansavimo sistema*

Taikant finansavimo sistemą, kuri būtų išskirtinai pagrįsta nuosavaisiais ištekliais iš nacionalinių bendrųjų pajamų, sąjunga būtų visiškai priklausoma nuo valstybių narių „įnašų“. Vienas iš esminių tokios sistemos privalumų yra jos paprastumas ir aiškumas. „Įnašai“ glaudžiai atitiktų valstybės narės santykinę gerovę. Tačiau biudžeto finansavimas valstybių narių įnašais galėtų tikti tarptautinei organizacijai, tokiai kaip JT. Toks finansavimas neatspindėtų Europos Sąjungos statuso. Toks finansavimas vaizduotų sąjungą, kurioje piliečiai būtų atstovaujami savo valstybių narių tik netiesiogiai. Tačiau Europos Sąjunga yra valstybių narių ir piliečių sąjunga, ir šis statusas yra įtvirtintas Sutartyje, tačiau, taikant šią biudžeto finansavimo sistemą, ši Europos Sąjungos santvarka biudžeto finansavimo atžvilgiu visiškai išnyktų, o tai reikštų nuosavųjų išteklių koncepcijos, kuri buvo ES finansų kertinis akmuo nuo pirmojo sprendimo dėl nuosavųjų išteklių patvirtinimo 1970 metais, atsisakymą. Komisijai ši alternatyva yra nepriimtina.

(3) *Finansiniais nuosavaisiais ištekliais pagrįsta finansavimo sistema*

Sistema, kuri būtų didžiąja dalimi pagrįsta nuosavaisiais ištekliais iš mokesčių, gali padidinti ES biudžeto finansinę autonomiją, sukurdamas tiesesnius finansinius santykius tarp ES biudžeto ir ES piliečių. Individualių piliečių ir verslo įtraukimas į ES biudžeto mokėtojų tarpą, taip pat atitinkamas

valstybių narių įnašų ES biudžetui finansuoti sumažinimas užtikrintų didesnę finansavimo sistemos aiškumą piliečiams ir, atitinkamai, sugriežtintų biudžeto institucijų politinę atskaitomybę už sprendimus dėl sąjungos biudžeto išlaidų. Be to, ši sistema padėtų sureguliuoti ginčus dėl valstybių narių įnašų ir parodytų ES politikos naudą bei bendrus Europos interesus. Galiausiai, didesnis sistemos aiškumas sustiprintų pasitikėjimą ES finansais, kurie nesiekia net 2,5 % visų valstybinių išlaidų ES, tačiau dažnai yra pervertinami.

Tačiau vien tik mokesčiais pagrįstas ES biudžeto finansavimas taip pat nėra tinkamas. Sutarties 268 straipsnio reikalavimas dėl subalansuoto biudžeto nėra ir neturi būti ginčijamas, todėl, norint pakeisti nuosavuosius išteklius iš bendrųjų nacionalinių pajamų, kurie šiuo metu atlieka likutinio balansavimo išteklių vaidmenį, fiskaliniams ištekliams tektų patvirtinti kintamus mokesčių tarifų pagal biudžeto reikalavimus arba reikalauti užtikrinti didesnę nei įmanoma pagal dabartinę finansinės perspektyvos struktūrą išlaidų lankstumą. Tačiau mokesčių mokėtojų dažni mokesčių tarifų pataisymai netenkintų (teisiniai neaiškumai, techniniu ir administraciniu požiūriu sudėtingos procedūros), be to, tokia praktika gali prieštarauti valstybių narių mokesčių nustatymo principams. Tinkamesnis būtų progresyvus požiūris, pagal kurį būtų išsaugota ribota nuosavųjų išteklių iš bendrųjų nacionalinių pajamų dalis ir būtų didinama mokesčiais pagrįsta nuosavųjų išteklių dalis.

Taigi, nuosavųjų išteklių struktūros pertvarka turėtų sutelkti dėmesį į biudžetui įtakos neturintį naujų mokesčiais pagrįstų nuosavųjų išteklių, kuriems tektų iki pusės biudžeto, patvirtinimą.

5. FINANSAVIMO SISTEMOS, PAGRĮSTOS VALSTYBIŲ NARIŲ IR PILIEČIŲ NUOSAVAISIAIS IŠTEKLIAIS, KŪRIMAS

5.1. Iš mokesčių formuojamų nuosavųjų išteklių dalies bendroje nuosavųjų išteklių struktūroje didinimas

Finansavimo sistemos pertvarka turi spręsti dabartinės sistemos trūkumus, tai yra, tiesioginės sąsajos su ES piliečiais nebuvimą, priklausomybę nuo pervedimų iš nacionalinių išdų ir nepateisinamą sudėtingumą, kartu kuo įmanoma daugiau padidinant išteklių paskirstymo veiksmingumą. Atitikimas kitiems kriterijams naujiems ištekliams yra mažiau svarbus, jei bendra sistema juos patenkina pagrįstu mastu.

Siekiant užtikrinti piliečių skirtingose valstybėse narėse lygybę, prieš naujų fiskalinių išteklių įdiegimą būtina iš esmės harmonizuoti mokesčių bazę. Tinkamiausių iš mokesčių formuojamų išteklių pasirinkimas ypač priklauso nuo realaus mokesčių bazės harmonizavimo laipsnio.

Poreikį harmonizuoti mokesčių bazes ir tarifus parodo egzistuojantis regioninis atsitiktinumas⁹, kuris taip pat galėtų pateisinti visų ar dalies atitinkamų mokesčių įplaukų priskyrimą ES lygiu. Tai taip pat galėtų sumažinti ekonominių išteklių paskirstymo neveiksmingumą.

Didinant iš mokesčių formuojamų nuosavųjų išteklių dalį ES biudžeto finansavimo struktūroje, naujų mokesčių įvedimo galima išvengti. Tačiau, įgyvendinant šią priemonę, turėtų būti priimtas sprendimas dalytis įplaukas ar mokesčių tarifus tarp šalies ir ES lygiu. ES finansavimui skiriama dalis gali būti formuojama iš įplaukų, kurios būtų mokesčių mokėtojų savo valstybei narei mokamų mokesčių dalis. Bendras ES biudžetas, kuriam vis dar taikomas nuosavųjų išteklių apribojimas, tai yra, ne daugiau kaip 1,24 % ES bendrųjų nacionalinių pajamų, nepadidėtų, nes įplaukų iš nuosavųjų išteklių, kurie formuojami iš mokesčių, padidėjimą atsvertų atitinkamas nuosavųjų išteklių, formuojamų iš bendrųjų nacionalinių pajamų, sumažėjimas.

Tolesniuose skyriuose apibrėžiamos trys pagrindinės alternatyvos, kurios leistų pagerinti ES finansavimo sistemos veikimą. Visose trijose alternatyvose numatoma išsaugoti dabartinius iš bendrųjų nacionalinių pajamų formuojamus išteklius, kurios atliktų likutinio balansavimo išteklių vaidmenį, taip pat tradicinius nuosavuosius išteklius, tačiau daroma prielaida, jog iki pusės biudžeto yra finansuojama naujų fiskalinių išteklių, kurie taip pat pakeistų dabartinį statistinį PVM.

5.2. 1 alternatyva – Nuosavųjų išteklių sistema su finansiniais ištekliais, susijusiais su energijos vartojimu

Pagal naująją energetikos apmokestinimo direktyvą¹⁰ Bendrijos apmokestinimas taikomas daugumai energetikos prekių. Nors šia energetikos apmokestinimo direktyva nebuvo siekiama formuoti naujus nuosavuosius išteklius, direktyva sukuria tam palankias sąlygas, harmonizuodama mokesčių bazes ir nustatydamas minimalius tarifus.

Fiskalinius energetikos prekes pagrįstus išteklius nebūtina formuoti iš visų direktyvoje numatytų produktų. Bendras ES mokestis gali apsiriboti su kelių transporto kuru (etiluotam ir bešviniui benziniui, dyzelinui, suskystintoms dujoms ir transportui naudojamoms gamtinėms dujoms) susijusia apmokestinimo baze. Administraciniu požiūriu tai įgyvendinti būtų palyginti paprasta, nes apmokestinimo bazė ES lygiu jau buvo harmonizuota, o didelė dalis direktyvoje leistinių mokesčio diferencijavimo galimybių taikoma kitoms energetikos prekėms. Pusei ES biudžeto finansuoti pakaktų ES tarifų, kurie sudarytų mažiau nei pusę energetikos apmokestinimo direktyvoje nustatytų minimalių tarifų. Pagrindiniai sprendimai, įgyvendinant šią alternatyvą, būtų susiję su taikomais tarifais ir galimais nukrypimais pagal prekę ir naudojimą.

⁹ Regioninis atsitiktinumas reiškia situaciją, kai yra sudėtinga nustatyti tikslią mokesčių bazės dalį, kuri turi būti priskirta atskirai valstybei narei arba kai yra didelis (potencialus) tarifų neatitikimas tarp mokesčių surenkančios valstybės ir ekonomikos dalyvių, kuriems tenka mokesčių našta, gyvenamosios vietos valstybės.

¹⁰ 2003 m. spalio 27 d. Tarybos direktyva 2003/96/EB, pertvarkanti Bendrijos energetikos prekių ir elektros apmokestinimo struktūrą (OL L 283, 2003 10 31).

Kelių transporto kurui taikomą mokestį galėtų papildyti bendras ES mokestis lėktuvų kurui ar susijusioms emisijoms. Europos oro transporto sistema yra itin darniai integruota, ir aviacijos emisijos peržengia valstybinių sienų ribas. Todėl esama nemažai priežasčių, pateisinančių tokių emisijų apmokestinimą ES lygyje, tokiu būdu įtraukiant išorinius socialinius ir ekonominius klimato pokyčių ir kitų aplinkos pokyčių, kuriuos sukelia aviacija, kaštus į oro kelionių kainą. Tačiau lėktuvų kurui (žibalui) tarpvalstybiniuose skrydžiuose apmokestinimas šiuo metu netaikomas.

Techniniu požiūriu, įdiegti fiskalinius išteklius, kurie būtų pagrįsti kelių transporto kuro mokesčiais, būtų galima per gana trumpą laikotarpį (apie 3–6 metus).

5.3. 2 alternatyva – Nuosavųjų išteklių sistema su finansiniais PVM ištekliais

Bendro ES tarifo taikymas valstybių narių PVM apmokestinimo bazėms, turintis tiesioginę sąsają su kasdieniu vartojimu ir priešingas dabartiniams statistiniams PVM ištekliams, sukurtų aiškia tiesioginę sąsają tarp ES biudžeto finansavimo ir piliečio, taip pat padidintų sąjungos sąnaudos supratimą.

Tik fiskaliniai PVM nuosavieji ištekliai būtų formuojami mokesčių mokėtojų mokamame nacionaliniame PVM tarife išskiriant bendrą ES tarifą. Šis tarifas, taikomas kartu su atskiros valstybės narės tarifu, formuotų tą pačią apmokestinimo bazę. Piliečių papildoma mokestinė našta neapkrautų, nes ES tarifą kompensuotų atitinkamas nacionalinio PVM tarifo sumažėjimas. Pavyzdžiui, jei atskiros valstybės narės taikomas PVM tarifas yra 21 %, o ES tarifas - 1 %, nacionalinis tarifas sumažėtų iki 20 %, o bendras taikomas PVM tarifas išliktų 21 %.

Siekiant aiškumo, ES PVM ir nacionalinis PVM tarifai sąskaitose faktūrose ar kvituose, kuriuos apmokestinamas asmuo pateikia savo klientui, turėtų būti nurodomi kaip atskiri mokesčiai.

1 % ES bendro tarifo pakaktų maždaug pusei ES biudžeto finansavimo poreikiui patenkinti.

Galimi sunkumai, įgyvendinant šį pasiūlymą, yra susiję su neužbaigtu valstybių narių PVM sistemų harmonizavimu, kuris didžiaja dalimi pasireiškia, taikant tam tikroms prekėms nulinį tarifą. Kitus galimus sunkumus gali sukelti skirtinga PVM apmokestinimo bazei tenkanti dalis nacionalinių pajamų struktūroje atskirose valstybėse narėse (vadinamasis PVM regresyvumas), dėl kurios valstybės narės mažino šią dalį nuosavųjų išteklių struktūroje jau nuo 1988 m. Kita vertus, vertinant iš vartotojų pusės, ES bendras tarifas palyginamiesiems vartotojams turėtų tos pačios įtakos visoje sąjungoje¹¹.

Techniniu atžvilgiu ES PVM tarifą būtų įmanoma nustatyti per palyginti trumpą laiko tarpą (iki 6 metų).

¹¹ Darant prielaidą, jog nulinių tarifų poveikis yra neutralizuojamas (taip pat žr. šios ataskaitos priedą).

5.4. 3 alternatyva – Nuosavųjų išteklių sistema su įmonių pelnu pagrįstais finansiniais ištekliais

Kaip ir pirmiau apibrėžtų dviejų alternatyvų atveju, prieš nustatant ES fiskalinius išteklius, kurie būtų formuojami iš įmonių pelno mokesčio, reikėtų apibrėžti bendrąją (konsoliduotą) apmokestinimo bazę, kuri būtų taikoma įmonėms. Toks harmonizavimas būtų palankus vidaus rinkos veikimui, taip pat užtikrintų veiksmingesnį ekonominių išteklių paskirstymą, kurie šiuo metu yra iškraipomi dėl tarpvalstybinių išorės veiksnių. 25 atskirų nacionalinių apmokestinimo sistemų ir apmokestinimo įstatymų, konvencijų ir praktikos gausumas formuoja nemažą kliūtį tarpvalstybinei ekonominei veiklai. Dėl šios sistemų gausos daugiau nei vienoje ES šalyje verslą plėtojančios įmonės susiduria su nemažomis atitikties sąnaudomis, be to, apmokestinimo sistemoje atsiranda nemažai spragų.

Šiuo metu išsamios įmonių apmokestinimo pertvarkos rengimas sutelktas į bendros (konsoliduotos) apmokestinimo bazės koncepciją, kuri potencialiai gali pašalinti suinteresuotų valstybių narių grupėms mokesčines kliūtis vidaus rinkoje. Tačiau, rengiant pertvarką, nenumatomi jokie mokesčių tarifų pokyčiai, taip pat ši koncepcija nelaikoma pajamų ES biudžetui rinkimo būdu.

Įmonių pelno mokesčio alternatyvos pasirinkimas reikštų, jog harmonizuotoje mokesčių bazėje būtų nustatytas minimalus mokesčio tarifas.

Įplaukos iš įmonių pelno mokesčių yra didelės, šiuo metu šios bendros įplaukos ES vidutiniškai siekia 2,6 % visų bendrųjų ES nacionalinių pajamų. Taigi, siekiant patenkinti ES biudžeto poreikius, ES lygiu reikėtų surinkti mažiau nei ketvirtį šių įplaukų.

Atsižvelgiant į dabartinę situaciją, šiai alternatyvai įgyvendinti prireiktų daugiausia laiko, tiek politine, tiek administracine perspektyva.

6. SANTRAUKA IR IŠVADOS

Naujų mokesčiais pagrįstų nuosavųjų išteklių, kurie pakeistų dabartinius statistinius PVM pagrįstus nuosavuosius išteklius ir finansuotų nemažą ES biudžeto dalį, nustatymas leistų įveikti pagrindinius dabartinės sistemos trūkumus, tai yra, tiesioginės sąsajos su ES piliečiais nebuvimą, perdėtą priklausomybę nuo pervedimų iš nacionalinių išdų ir nepateisinamą sudėtingumą. Šie ištekliai taip pat užtikrintų veiksmingesnį ekonominių išteklių ES paskirstymą. Bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis pagrįsti nuosavieji ištekliai, kurių dalis bendroje nuosavųjų išteklių struktūroje sumažėtų, palyginti su dabartine sistema ir toliau atliktų svarbų vaidmenį ir užtikrintų, jog sistema iš esmės atitinka visus taikytinus kriterijus.

Komisija siūlo ateityje formuoti nuosavuosius fiskalinius išteklius iš šių galimų šaltinių: ištekliais pagrįstais 1. energetikos vartojimu, 2. nacionaliniais PVM apmokestinimo bazėmis ir 3. įmonių pelnu.

Energetikos vartojimu pagrįsti nuosavieji ištekliai, kurie būtų formuojami iš bendro ES mokesčio kelių transporto kurui, gali tapti pakankamu ir stabiliu ES biudžeto finansavimo šaltiniu ir sukurtų tiesioginę sąsają su piliečiais. Ši apmokestinimo bazė ES lygiu jau buvo harmonizuota. Ją galėtų papildyti lėktuvų kurui ar susijusioms emisijoms taikomas bendras ES tarifas, kuris leistų atsisakyti lėktuvų kurui šiuo metu taikomą atleidimą nuo mokesčio ir nustatytą kainą už aviacijos poveikį aplinkai.

Harmonizuojant apmokestinimo bazę PVM sferoje jau buvo pasiekta tam tikra pažanga, be to, ši bazė yra pakankamas ir stabilus įplaukų šaltinis. Fiskalinių PVM išteklių formavimas užtikrintų ES finansavimo sistemos aiškumą ES piliečiams. Be to, ši priemonė skatintų galiojančių nuostatų pertvarkymą, atsisakant visiškai naujų nuosavųjų išteklių įdiegimo. Administraciniu požiūriu šios priemonės įgyvendinimas jokių nepakeliamų sunkumų nesukeltų.

Dėl sąsajos su bendra ES politika ir dėl esamų tarpvalstybinių išorės skirtumų įplaukos iš harmonizuotos įmonių apmokestinimo bazės taip pat gali tapti tinkamu ES biudžeto finansavimo šaltiniu.

Europos Sąjunga yra valstybių narių ir piliečių sąjunga. Bet kuria alternatyva iš pirmiau minėtų alternatyvų būtų perkelta ši koncepcija į ES biudžeto finansavimą. Tiesioginės sąsajos tarp piliečių ir biudžeto stiprinimas taip pat leistų pagrindinį dėmesį ginčiuose dėl išlaidų skirti ne dėl grynai nacionalinio pobūdžio biudžeto „grynųjų pozicijų“, o esminiems klausimams.

Naujųjų ES biudžeto nuosavųjų išteklių paskyrimui būtinas tiek vieningas Tarybos pritarimas, tiek visų valstybių narių parlamentų ratifikavimas.

Energetikos vartojimu ar PVM pagrįstus nuosavuosius išteklius būtų galima įdiegti vidutinės trukmės laikotarpyje, tuo tarpu įdiegti fiskalinius nuosavuosius išteklius, kurie būtų pagrįsti įmonių pelnu, prireiktų kur kas daugiau laiko. Artimiausiu metu būtina parengti politines gaires, kurios leistų nustatyti sąlygas egzistuojančių nuosavųjų išteklių struktūros pertvarkai. Atsižvelgdama į tai, Komisija ragina Tarybą:

- apsvarstyti šioje ataskaitoje pateikiamas galimybes;
- atsižvelgti į Komisijos ketinimą parengti tvarkaraštį, siekiant, remiantis Komisijos pasiūlymu, iki 2014 m. dabartinius PVM išteklius pakeisti tik mokesčių formuojamais nuosavaisiais ištekliais;

Siekdama pateikti trumpalaikį sprendimą dėl biudžeto disbalanso perviršio, kuris būtų vykdomas nuo ateinančios finansinės perspektyvos pradžios, Komisija siūlo

- įdiegti apibendrintą korekcijos mechanizmą, kuriuo biudžeto disbalanso perviršis būtų koreguojamas pagal siūlomą Tarybos sprendimą dėl nuosavųjų išteklių sistemos ir siūlomas jo įgyvendinimo priemonės.