

## III

(Parengiamieji aktai)

## AUDITO RŪMAI

## NUOMONĖ Nr. 2/2012

(pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą, 311 straipsnį ir 322 straipsnio 2 dalį ir Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutarties 106a straipsnį)

dėl iš dalies pakeisto Tarybos sprendimo dėl Europos Sąjungos nuosavų išteklių sistemos pasiūlymo – COM(2011) 739,

dėl iš dalies pakeisto Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos Europos Sąjungos nuosavų išteklių sistemos įgyvendinimo priemonės, pasiūlymo – COM(2011) 740,

dėl iš dalies pakeisto Tarybos reglamento dėl tradicinių ir BNP pagrįstų nuosavų išteklių teikimo metodų ir tvarkos ir dėl priemonių, skirtų grynųjų pinigų poreikiui patenkinti, pasiūlymo – COM(2011) 742,

dėl Tarybos reglamento dėl nuosavų išteklių, pagrįstų pridėtinės vertės mokesčiu, teikimo metodų ir tvarkos pasiūlymo – COM(2011) 737,

dėl Tarybos reglamento dėl nuosavų išteklių, pagrįstų finansinių sandorių mokesčiu, teikimo metodų ir tvarkos pasiūlymo – COM(2011) 738

(2012/C 112/01)

## TURINYS

	Dalys	Puslapis
ĮVADAS .....	1–4	3
I DALIS .....	5–54	3
Santrauka .....	5–11	3
Konkrečios pastabos .....	12–54	4
PVM pagrįstų nuosavų išteklių panaikinimas .....	12–13	4
Išteklių, gaunamų iš valstybių narių įplaukų iš PVM, įvedimas .....	14–24	4
Naujų PVM pagrįstų išteklių sistema yra paprastesnė, tačiau būtina paaiškinti skaičiavimų atnaujinimo aplinkybes .....	17–18	4
Neaiškus ataskaitų apie sukčiavimo ir pažeidimų atvejus teikimo loginis pagrindas .....	19	4
Reikėtų konkrečiai įvardyti kontrolės ir prieigos reikalavimus .....	20–22	5
Valstybių narių ataskaitos padės Komisijai prižiūrėti, kaip veikia vidaus kontrolės priemonės .....	23	5
Išieškojimų ir nurašymų procedūros turėtų būti suderintos .....	24	5

	<i>Dalys</i>	<i>Puslapis</i>
Nuosavų išteklių, gaunamų iš valstybių narių įplaukų iš finansinių sandorių mokesčio, įvedimas .....	25–36	5
FSM įdiegimas galėtų prisidėti prie valstybių narių biudžeto konsolidavimo .....	30	6
Prielaidoms dėl iš FSM gaunamų pajamų kylanti rizika .....	31–34	6
Valstybių narių įnašų sudėties pokyčiai .....	35	6
Reikia konkrečiai įvardyti kontrolės ir prieigos reikalavimus .....	36	6
Koreguojamųjų mechanizmų reforma .....	37–47	6
Koregavimo nustatyta suma sistema yra paprastesnė, tačiau vis dar nėra skaidri .....	40–42	6
Nėra kriterijų, skirtų „pernelyg sunkiai biudžeto naštai“ nustatyti .....	43–44	7
Būtina atlikti korekcijų taikomumo laikotarpio vidurio peržiūrą .....	45–47	7
Valstybių narių išlaikomos tradicinių nuosavų išteklių procentinės dalies, skirtos surinkimo išlaidoms padengti, sumažinimas .....	48–51	7
Ryšys tarp išlaikymo dydžio ir surinkimo išlaidų išlieka neaiškus .....	49–50	7
Nepaisant išlaikymo dydžio sumažinimo, TNI dalies padidėjimas gali būti mažesnis, nei prognozuojama .....	51	7
Nuosavi ištekliai, pagrįsti bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis .....	52–54	8
Nėra „rimtų BNP pokyčių“ apibrėžties .....	53–54	8
II DALIS .....		8
Pastabų dėl kiekvieno pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto sąrašas .....		8

## EUROPOS SĄJUNGOS AUDITO RŪMAI,

atsižvelgdami į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą, 311 straipsnį ir 322 straipsnio 2 dalį,

atsižvelgdami į ankstesnes Audito Rūmų pateiktas nuomones dėl Europos Bendrijų nuosavų išteklių sistemos, ypač į nuomones Nr. 4/2005<sup>(1)</sup>, Nr. 2/2006<sup>(2)</sup> ir Nr. 2/2008<sup>(3)</sup> dėl Tarybos sprendimo dėl Europos Bendrijų nuosavų išteklių sistemos pasiūlymo,

atsižvelgdami į 2011 m. spalio 21 d. ir 2011 m. gruodžio 12 d. gautus Tarybos prašymus parengti nuomonę dėl pirmiau minėtų pasiūlymų,

kadangi 1984 m. birželio 25–26 d. Fontenblo Europos Vadovų Taryba, be kita ko, padarė išvadą<sup>(4)</sup>, kad išlaidų politika galiausiai yra pagrindinė priemonė biudžeto disbalanso klausimams išspręsti. Tačiau bet kuri valstybė narė, kuriai tenka pernelyg sunki, palyginti su jos santykinė gerove, biudžeto našta, turi teise bet kuriuo laiku pasinaudoti korekcija,

kadangi 1999 m. kovo 24–25 d. Berlyno Europos Vadovų Taryba, be kita ko, padarė išvadą<sup>(5)</sup>, kad Sąjungos nuosavų išteklių sistema turi būti teisinga, skaidri, ekonominiu požiūriu efektyvi, paprasta ir pagrįsta kriterijais, geriausiai išreiškiančiais kiekvienos valstybės narės gebėjimą įnešti savąją dalį,

kadangi 2005 m. gruodžio 15–16 d. Briuselio Europos Vadovų Taryba, be kita ko, nutarė<sup>(6)</sup>, kad susitarimai dėl nuosavų išteklių turi būti sudaromi vadovaujantis bendru teisingumo tikslu ir todėl turi užtikrinti, kad nė vienai valstybei narei nebūtų priskirta pernelyg sunki, palyginti su jos santykinė gerove, biudžeto našta, ir kad šiuose susitarimuose būtų įrašytos nuostatos, skirtos konkrečioms valstybėms narėms,

PRIĖMĖ ŠIĄ NUOMONĘ:

## ĮVADAS

1. Audito Rūmų nuomone, dabartinė ES biudžeto finansavimo sistema yra sudėtinga ir nepakankamai skaidri. Komisija peržiūrėjo šią sistemą siekdama ištaisyti kai kuriuos esamus trūkumus. Jos pasiūlymas yra grindžiamas Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV)<sup>(7)</sup> pateiktomis galimybėmis, sudarančiomis sąlygas kurti naujus išteklius. Jame atsižvelgiama į biudžeto konsolidavimo būtinybę siekiant išspręsti tebesitęsiančią finansų krizę.

<sup>(1)</sup> OL C 167, 2005 7 7, p. 1.

<sup>(2)</sup> OL C 203, 2006 8 25, p. 50.

<sup>(3)</sup> OL C 192, 2008 7 29, p. 1.

<sup>(4)</sup> Žr. biuletenį EB 6-1984.

<sup>(5)</sup> Žr. biuletenį ES 3-1999.

<sup>(6)</sup> Žr. Pirmininkavimo išvadų 6 dalį (2006 m. sausio 30 d. Tarybos dokumentas 15914/1/05, 1 RED., 3 IŠVADA) su nuoroda į 2005 m. gruodžio 19 d. Tarybos dokumentą 15915/05 CADREFIN 268, ypač į jo 77 dalį.

<sup>(7)</sup> 311 straipsnio 3 dalis.

2. 2011 m. lapkričio 9 d. Komisija pateikė pasiūlymą dėl Tarybos sprendimo ir keturių Tarybos reglamentų dėl 2014–2020 m. laikotarpio nuosavų išteklių sistemos. Siūlomame Tarybos sprendime ir jo aiškinamajame memorandume pateikiamas naujos ES biudžeto finansavimo paradigmos loginis pagrindas ir nustatyti pagrindiniai naujosios nuosavų išteklių sistemos elementai. Siūlomuose reglamentuose išsamiau nustatyta, kaip sprendimas dėl nuosavų išteklių turėtų būti įgyvendintas.

3. Komisija siūlo penkis svarbius Europos Sąjungos biudžeto finansavimo 2014–2020 m. laikotarpiu metodo pakeitimus:

- panaikinti dabartinius pridėtinės vertės mokesčiu (PVM) pagrįstus nuosavus išteklius,
- įvesti naujus išteklius, gaunamus iš valstybių narių įplaukų iš PVM,
- įvesti nuosavus išteklius, gaunamus iš valstybių narių įplaukų iš siūlomo finansinių sandorių mokesčio (FSM),
- reformuoti koreguojamuosius mechanizmus,
- sumažinti tradicinių nuosavų išteklių (TNI) procentinę dalį, kurią valstybės narės pasilieka šių išteklių surinkimo išlaidoms padengti.

4. Šioje nuomonėje sprendimas ir reglamentai nagrinėjami kartu kaip paketas. I dalies 5–51 dalyse apibūdinti siūlomi pakeitimai ir išdėstyti su jais susijusios Audito Rūmų pastabos, kurios tam tikrais atvejais yra grindžiamos ankstesnėmis Audito Rūmų nuomonėmis. 52–54 dalyse nagrinėjami su bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis (BNP) pagrįstais nuosavais ištekliais susiję susitarimai, kurie naujuose reglamentuose nėra smarkiai pakeisti, tačiau dėl kurių Audito Rūmai turi pastabų. II dalyje pateiktas Audito Rūmų pastabų dėl kiekvieno pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto sąrašas.

## I DALIS

*Santrauka*

5. Audito Rūmai pažymi, kad pasiūlymu dėl dabartinių PVM pagrįstų nuosavų išteklių panaikinimo atsižvelgiama į Parlamento, Tarybos ir Audito Rūmų nustatytus trūkumus (pateiktus ankstesnėse jų nuomonėse).

6. Audito Rūmai mano, kad siūlomų PVM pagrįstų nuosavų išteklių sistema išliks sudėtinga, tačiau bus mažiau sudėtinga nei dabartinė PVM pagrįstų išteklių sistema. Svarbu, kad Komisijos kontrolės ir priegigos reikalavimai būtų aiškiai apibrėžti. Taip pat vadovaujantis SESV 287 straipsniu turėtų būti padaryta nuoroda į Europos Audito Rūmų priegigos teises.

7. Tai, kaip bus naudojama FSM kaip nuosavais ištekliais, priklausys nuo to, ar šis mokestis bus įdiegtas visose ES valstybėse narėse. Iš šio šaltinio gaunamų nuosavų išteklių kiekio neįmanoma nuspėti. Šios pajamos sumažintų priklausomumą nuo BNP pagrįstų išteklių.

8. Siūloma keturioms valstybėms narėms skirto koregavimo nustatyto dydžio suma sistema yra paprastesnė nei dabartinė sistema, tačiau vis dar esama trūkumų.

9. Audito Rūmai pažymi, kad ryšys tarp TNI procentinės dalies išlaikymo dydžio ir TNI surinkimo išlaidų išlieka neiškus.

10. Komisijos pasiūlymuose BNP pagrįsti nuosavi ištekliai liko nepakitę. Tačiau Audito Rūmai pažymi, kad dabartiniu finansavimo laikotarpiu, kaip ir ankstesniais finansavimo laikotarpiais, Komisija mini veiksmus, kurių reikia imtis „rimtų BNP pokyčių“ atvejais, tačiau ji nėra apibrėžusi, kas yra „rimti pokyčiai“.

11. Bendras Komisijos siūlomų pakeitimų poveikis būtų šis: būtų pakeista išteklių struktūra ir pavienių valstybių narių į ES biudžetą mokama dalis.

### **Konkrečios pastabos**

#### **PVM pagrįstų nuosavų išteklių panaikinimas**

12. Komisija siūlo, kad nuo 2014 m. būtų panaikinti dabartiniai PVM pagrįsti nuosavieji ištekliai. Siūlomo sprendimo aiškinamajame memorandume ji teigia, kad šių sudėtingų nuosavų išteklių panaikinimas gerokai supaprastintų nacionalinius įnašus ir sumažintų Komisijai ir valstybėms narėms tenkančią administracinę naštą. 2010 m. PVM pagrįsti nuosavi ištekliai sudarė 11,2 % nuosavų išteklių.

13. Audito Rūmai šiuos nuosavus išteklius ne kartą <sup>(1)</sup> kritiko dėl sudėtingo jų apskaičiavimo, reikalaujančio daug administracinių išteklių <sup>(2)</sup>, ir dėl jų tiesioginio ryšio su mokesčių baze nebuvimo. Audito Rūmai pažymi, kad pasiūlyme šie trūkumai yra nagrinėjami.

#### **Išteklių, gaunamų iš valstybių narių įplaukų iš PVM, įvedimas**

14. Komisija siūlo įvesti naujus nuosavus išteklius, kurie būtų gaunami iš valstybių narių PVM įplaukų. Pasiūlyme teigiama, kad kiekvienos valstybės narės Komisijai teikiamos PVM, kaip nuosavų išteklių, dalies dydis siektų 1 % <sup>(3)</sup> grynosios tiekiamų prekių ir teikiamų paslaugų. Bendrijos viduje įsigyjamų prekių ir importuojamų prekių, kurioms kiekvienoje valstybėje narėje taikomas standartinis PVM tarifas, nustatytas pagal Sąjungos taisyklės, vertės.

<sup>(1)</sup> Pavyzdžiui, Nuomonės Nr. 4/2005 9–11 dalyse ir 2008 m. balandžio 9 d. Europos Audito Rūmų atsakyme dėl Komisijos komunikato „Pertvarkyme biudžetą ir pakeiskime Europą“.

<sup>(2)</sup> Pavyzdžiui, valstybių narių ir Komisijos lygmeniu reikia nemažų administracinių išteklių nustatyti išlygas, o po to jas panaikinti. 2010 m. gruodžio 31 d. galiojo 152 išlygos, o kai kurios jų buvo suformuluotos dar 1995 m. Žr. 2010 m. Audito Rūmų metinės ataskaitos 2.22 dalį.

<sup>(3)</sup> 2011 m. lapkričio 9 d. Komisijos iš dalies pakeistame Tarybos sprendimo pasiūlyme COM(2011) 739 nustatytas maksimalus 2 % tarifas.

15. Išsamus skaičiavimo metodas nustatytas Tarybos reglamento dėl nuosavų išteklių, pagrįstų pridėtinės vertės mokesčiu, teikimo metodų ir tvarkos pasiūlyme (COM(2011) 737, 2011 m. lapkričio 9 d.). Pagal šį reglamentą reikalaujama, kad Komisija iki 2014 m. nustatytų bendrą apmokestinamų prekių arba paslaugų <sup>(4)</sup> vertės Sąjungos vidutinę proporciją, palyginti su visų prekių arba paslaugų verte.

16. Naujieji PVM pagrįsti nuosavi ištekliai būtų įvesti nuo 2014 m. sausio 1 d. Juos, panašiu būdu kaip ir tradicinius nuosavus išteklius, tačiau netaikydamos TNI procentinės dalies, skirtos surinkimo išlaidoms padengti, išlaikymo principo, kas mėnesį teiktų valstybės narės. Komisijos duomenimis, iki 2020 m. šie nuosavi ištekliai sudarytų 18 % nuosavų išteklių.

*Naujų PVM pagrįstų išteklių sistema yra paprastesnė, tačiau būtina paaiškinti skaičiavimų atnaujinimo aplinkybes*

17. Numatyta, kad šių naujų išteklių sistema turėtų būti paprastesnė, o administracinės išlaidos – mažesnės. Tačiau 15 dalyje nurodytos vidutinės proporcijos apskaičiavimas priklausytų nuo to paties sudėtingų statistinių duomenų, naudojamų apskaičiuojant dabartinius PVM pagrįstus nuosavus išteklius, tipo. Vidutinės proporcijos apskaičiavimas būtų atliktas vieną kartą ir galiojotų visą 2014–2020 m. laikotarpį, todėl svarbu, kad jis būtų tikslus. Numatyta nuostata atnaujinti šio skaičiavimo duomenis esant tinkamai pagrįstoms priežastims. Komisijos pasiūlyme šios aplinkybės nėra konkrečiai įvardytos.

18. Nustatant ES teisę į nuosavus išteklius taip pat atliekamos surinkto PVM korekcijos, tačiau jų yra mažiau nei taikant dabartinę PVM grindžiamą sistemą. Taigi PVM dalimi pagrįstų siūlomų nuosavų išteklių sistema išliktų sudėtinga, tačiau ji būtų mažiau sudėtinga nei dabartinė PVM pagrįstų išteklių sistema.

*Neiškus ataskaitų apie sukčiavimo ir pažeidimų atvejus teikimo loginis pagrindas*

19. Komisija siūlo, kad valstybės narės siųstų Komisijai ataskaitas dėl nustatytų sukčiavimo ir pažeidimų, susijusių su mokėtinomis daugiau kaip 10 000 eurų siekiančiomis naujų PVM <sup>(5)</sup> pagrįstų nuosavų išteklių sumomis. Šis reikalavimas yra pagrįstas dabartine ataskaitų apie sukčiavimo atvejus ir pažeidimus, susijusių su TNI, teikimo sistema. Surenkamo PVM, kuris būtų skirtas nuosaviems ištekliams, dalis yra nedidelė. Audito Rūmai pritaria kovai su sukčiavimu ir pažeidimais, tačiau siūlo Komisijai aiškiai nurodyti, ar galimi ataskaitų teikimo reikalavimo privalumai nusvers galimus trūkumus valstybėms narėms tenkančių administracinių išlaidų prasme.

<sup>(4)</sup> Tai – tiekiamos prekės arba teikiamos paslaugos, kurioms taikomas kiekvienoje valstybėje narėje naudojamas standartinis PVM tarifas.

<sup>(5)</sup> Iš dalies pakeistas Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos Europos Sąjungos nuosavų išteklių sistemos įgyvendinimo priemonės, pasiūlymas (COM(2011) 740).

*Reikėtų konkrečiai įvardyti kontrolės ir prieigos reikalavimus*

20. Iš dalies pakeisto Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos Europos Sąjungos nuosavų išteklių sistemos įgyvendinimo priemonės, pasiūlymo (COM(2011) 740, 2011 m. lapkričio 9 d.), 5–8 straipsniuose įtvirtintos naujos nuosavų išteklių tvarkos kontrolės ir priežiūros nuostatos. Šios nuostatos didžia dalimi atspindi Tarybos reglamente (EB, Euratomas) Nr. 1150/2000 nustatytą esamą tvarką <sup>(1)</sup>.

21. 5 straipsnio 4 dalyje nurodyta, kad Komisijos inspektoriai turi teisę gauti nuosavų išteklių nustatymo ir teikimo pagrindžiamuosius dokumentus „ir visus kitus su jais susijusius atitinkamus dokumentus“. Naujų PVM pagrįstų nuosavų išteklių įvedimas gali lemti būtinybę Komisijos įgaliotiems atstovams suteikti teisę gauti valstybių narių išteklių surinkimo ir šio surinkimo vykdymo dokumentus dėl to, kad egzistuoja tiesioginis ryšys tarp surinktų mokesčių ir nuosavų išteklių. Tikslūs šios prieigos apribojimai ir mastas turėtų būti aiškiai išdėstyti. Be to, vadovaujantis SESV 287 straipsniu, turėtų būti padaryta nuoroda į Europos Audito Rūmų prieigos teises.

22. Panašu, kad šios nuostatos skirtingai netraktuoja TNI, kurių atveju visos pajamos (atėmus išlaikomą TNI procentinę dalį, skirtą surinkimo išlaidoms padengti) atitenka ES, ir PVM, kurio atveju pajamos atitenka valstybei narei ir kurio dalis vėliau yra skiriama ES <sup>(2)</sup>. Taigi turėtų būti aiškiau įvardyta, ar galimybė Komisijos inspektoriams susisiekti su skolininkais, kaip nustatyta siūlomo reglamento 7 straipsnio 2 dalyje, turėtų apimti ir valstybių narių PVM skolininkus.

*Valstybių narių ataskaitos padės Komisijai prižiūrėti, kaip veikia vidaus kontrolės priemonės*

23. Dokumento COM(2011) 740 5 straipsnio 4 dalies antra pastraipa yra nauja; pagal ją reikalaujama, kad valstybės narės Komisijai, jos paprašytos, perduotų tam tikrus dokumentus, kaip antai svarbias vidaus audito ataskaitas. Tai leistų Komisijai gauti papildomą patikinimą dėl vidaus kontrolės sistemų veikimo.

*Išieškojimų ir nurašymų procedūros turėtų būti suderintos*

24. Nagrinėjant Bendrijos skolas, kurioms taikomos išieškojimo procedūros, nustatyta, kad pagal bendrą žemės ūkio politiką neteisėtai išmokėtos sumos ir su muitais susijusios skolos yra skirtingai traktuojamos. Tai visų pirma pasakytina apie nurašymų procedūras, taikomas pagal šiuo metu galiojančius ES teisės aktus <sup>(3)</sup>. Iš dalies pakeisto Tarybos reglamento dėl tradicinių ir BNP pagrįstų nuosavų išteklių teikimo metodų ir tvarkos

<sup>(1)</sup> Iš dalies pakeistas 2000 m. gegužės 22 d. Tarybos reglamentas (EB, Euratomas), Nr. 1150/2000, įgyvendinantis Sprendimą 2007/436/EB, Euratomas dėl Europos Bendrijų nuosavų išteklių sistemos (OL L 130, 2000 5 31, p. 1).

<sup>(2)</sup> COM(2011) 740 7-oje konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad nuostatose turėtų būti atsižvelgta į ypatingą kiekvienos nuosavų išteklių rūšies pobūdį.

<sup>(3)</sup> 2005 m. birželio 21 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1290/2005 dėl bendrosios žemės ūkio politikos finansavimo 32 straipsnis (OL L 209, 2005 8 11, p. 1) ir iš dalies pakeisto Reglamento (EB, Euratomas) Nr. 1150/2000 17 straipsnis.

ir dėl priemonių, skirtų grynųjų pinigų poreikiui patenkinti, pasiūlymo (COM(2011) 742, 2011 m. lapkričio 9 d.), 12 straipsnyje šis neatitikimas ir toliau išliktų. Audito Rūmų nuomone, kadangi visoms Bendrijos skoloms turėtų būti taikomos tokios pat sąlygos, procedūras taip pat reikėtų suderinti.

**Nuosavų išteklių, gaunamų iš valstybių narių įplaukų iš finansinių sandorių mokesčio, įvedimas**

25. Finansinių sandorių mokesčių įvesti buvo pasiūlyta 2011 m. rugsėjo 28 d. COM(2011) 594 dokumente, t. y. Tarybos direktyvos dėl bendros finansinių sandorių mokesčio sistemos ir kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/7/EB pasiūlyme. Audito Rūmų nebuvo paprašyta pateikti nuomonės apie šį pasiūlymą. Jų buvo paprašyta pateikti nuomonę dėl šio mokesčio, kaip nuosavų išteklių šaltinio, tinkamumo.

26. Finansinių sandorių mokestis – tai mokestis, visos ES mastu taikomas:

- a) finansinės priemonės pirkimui ir pardavimui;
- b) teisės disponuoti finansine priemone kaip savininkui perleidimui iš vieno grupės subjekto kitam ir bet kuriai lygiavertei operacijai, susijusiai su rizikos, sietinos su finansine priemone, perleidimu;
- c) išvestinių finansinių priemonių susitarimų sudarymui arba keitimui.

27. Iš PVM gautos įplaukos atitektų valstybėms narėms. Komisija siūlo, kad šio mokesčio dalis turėtų sudaryti nuosavų išteklių dalį. Ši dalis sudarytų du trečdalius siūlomoms direktyvos dėl FSM 8 straipsnio 2 dalyje nustatytų minimalių tarifų. Nustatyta, kad šių minimalių tarifų dydis – 0,1 % apmokestinamų sumų (o išvestinių finansinių priemonių atveju – 0,01 %).

28. Siūloma FSM pagrįstus nuosavus išteklius įvesti nuo 2014 m. sausio 1 d. Juos rinktų ir panašiu būdu kaip ir tradicinius nuosavus išteklius, tačiau netaikydamos TNI procentinės dalies, skirtos surinkimo išlaidoms padengti, išlaikymo principo, kas mėnesį teiktų valstybės narės. Anot Komisijos, iki 2020 m. ES tenkanti FSM dalis sudarytų 23 % nuosavų išteklių.

29. Tai būtų naujas pajamų srautas, kuris, kaip išdėstyta Komisijos aiškinamajame memorandume, galėtų sumažinti dabar valstybių narių mokamus įnašus ir prisidėti prie bendrų biudžeto konsolidavimo pastangų.

FSM įdiegimas galėtų prisidėti prie valstybių narių biudžeto konsolidavimo

30. Iš dalies pakeisto Tarybos sprendimo dėl Europos Sąjungos nuosavų išteklių sistemos pasiūlymo (COM(2011) 739, 2011 m. lapkričio 9 d.) 8-oje konstatuojamojoje dalyje išdėstyta, kad nuosavų išteklių sistemos plėtojimas turėtų sumažinti valstybių narių įnašus į Sąjungos metinį biudžetą ir prisidėti prie jų biudžeto konsolidavimo pastangų. Įvedus FSM, kaip siūloma COM(2011) 594 dokumente, valstybių narių nacionaliniai biudžetai gautų daugiau lėšų ir tokiu būdu būtų prisidėta prie jų konsolidavimo.

*Prielaidoms dėl iš FSM gaunamų pajamų kylanti rizika*

31. Komisija aiškinamajame memorandume tvirtina, kad tokio mokesčio įvedimo Europos Sąjungoje iniciatyva būtų pirmas žingsnis link FSM taikymo pasauliniu mastu. Įvertinta, kad iš FSM gaunamų pajamų potencialas nacionaliniu mastu yra reikšmingas<sup>(1)</sup>. Numatoma, kad 2020 m. jo indėlis į ES biudžetą sieks 37 milijardus eurų.

32. Audito Rūmų manymu, nesant visuotinio FSM, veiklos perkėlimo, kai finansų įstaigos persikelia į ne ES jurisdikcijai priklausančias teritorijas, kad vykdytų operacijas, rizika reikšmingai paveiktų šią prielaidą.

33. Teikiant pasiūlymą FSM dalį priskirti nuosaviems ištekliams daroma prielaida, kad Taryba pritars Komisijos pasiūlymui, kad visos valstybės narės turėtų įvesti šį mokesį. Audito Rūmai neturi įgaliojimų komentuoti tokio sprendimo priėmimo tikimybės arba jo reikalingumo.

34. 2007–2013 m. naudoti PVM ir BNP pagrįsti nuosavi ištekliai yra palyginti stabilios ir prognozuojamos mokesčių bazės. Tačiau iš FSM gaunami nuosavi ištekliai būtų grindžiami vien tik ekonomine veikla, kuriai būdingi dideli neprognozuojami pokyčiai. Toks nepastovumas galėtų turėti įtakos iš šio šaltinio gaunamų nuosavų išteklių kiekiui.

*Valstybių narių įnašų sudėties pokyčiai*

35. Surinkto FSM dalį perkėlus į ES biudžetą, ta pačia suma sumažėtų BNP pagrįstų įnašų dydis. Poveikis įnašams į Sąjungos metinį biudžetą ES-27 mastu būtų neutralus. Tačiau FSM dalį priskyrus ES nuosaviems ištekliams smarkiai pakistų valstybių narių įnašų į Sąjungos metinį biudžetą apimtis.

<sup>(1)</sup> Komisijos tarnybų darbinio dokumento „Poveikio vertinimo santrauka“, pridėdamas prie dokumento COM(2011) 594 (SEC(2011)1103), 6.1 skirsnis.

*Reikia konkrečiai įvardyti kontrolės ir prieigos reikalavimus*

36. COM(2011) 740 dokumento 5–8 straipsniuose išdėstytos naujų nuosavų išteklių tvarkos kontrolę ir priežiūrą reglamentuojančios nuostatos. Audito Rūmų pastabos dėl naujų PVM pagrįstų nuosavų išteklių kontrolės ir prieigos reikalavimų pateiktos 20–22 dalyse. Audito Rūmų pastabos taip pat taikomos siūlomam FSM.

**Koreguojamųjų mechanizmų reforma**

37. 1984 m. Fontenblo Europos Vadovų Taryba nustatė, kad „bet kuri valstybė narė, kuriai priskirta pernelyg sunki, lyginant su jos santykine gerove, biudžeto našta, turi teisę atitinkamu laiku pasinaudoti korekcija“. Į paskesnius sprendimus dėl nuosavų išteklių buvo įtraukta Jungtinei Karalystei taikoma korekcija. Taip pat buvo nustatyti laikini Vokietijai, Nyderlandams, Austrijai ir Švedijai taikomų korekcijų mechanizmai.

38. Komisija siūlo pertvarkyti mechanizmus, skirtus pernelyg sunkiai biudžetinei naštai išlyginti. Visas šiuo metu taikomas korekcijas pakeistų koregavimo nustatyta suma sistema, taikoma keturioms valstybėms narėms (Jungtinei Karalystei, Vokietijai, Nyderlandams ir Švedijai), kurioms, Komisijos vertinimu, tenka tokia našta<sup>(2)</sup>. Šios nustatyto dydžio sumos būtų nustatomos iš anksto ir būtų mokamos kiekvienais metais 2014–2020 m. laikotarpiu.

39. Atliekant koregavimą nustatyta suma sumažinama šių keturių valstybių narių mokama bendra metinio BNP įnašo suma. Šias korekcijas finansuotų visos valstybės narės, įskaitant keturias aptartas valstybes nares. Komisijos skaičiavimais, atlikus grynąjį 7 500 milijonų eurų sumažinimą keturioms valstybėms narėms<sup>(3)</sup> kasmet susidarytų bendra 4 334 milijonus eurų siekianti grynojo sumažinimo suma.

*Koregavimo nustatyta suma sistema yra paprastesnė, tačiau vis dar nėra skaidri*

40. Audito Rūmai anksčiau yra pareiškę<sup>(4)</sup>, kad bet koks koreguojamasis mechanizmas kelia pavojų nuosavų išteklių sistemos paprastumui ir skaidrumui ir kad grynėji likučiai nėra tinkamas rodiklis, siekiant įvertinti Sąjungos politikų bendro pobūdžio privalumus, kadangi jais neįvertinamas šių politikų dauginamasis poveikis. Komisijos tarnybų darbiniam dokumente<sup>(5)</sup> nurodyta, kad „bet koks naujas koreguojamasis mechanizmas turės būti rūpestingai pagrįstas ne tik pasitelkiant diskutuotinus apskaitinius įvertinimus, bet ir atsižvelgiant į bendrą ES biudžeto ir politikos kryptį teikimų pranašumų pusiausvyrą [...]“. Nėra įrodymų, kad Komisija būtų tai padariusi.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 739 dokumento 4 straipsnio 2 dalis.

<sup>(3)</sup> Bendrojo ir grynojo BNP įnašų sumažinimo, išreikšto eurais, vertės būtų šios: Vokietija – 2 500 milijonų bendrasis ir 990 milijonų grynasis sumažinimas; Nyderlandai – 1 050 milijonų bendrasis ir 683 milijonų grynasis sumažinimas; Švedija – 350 milijonų bendrasis ir 119 milijonų grynasis sumažinimas; Jungtinė Karalystė – 3 600 milijonų bendrasis ir 2 542 milijonų grynasis sumažinimas. Komisijos pateikti duomenys.

<sup>(4)</sup> Nuomonės Nr. 4/2005 19 dalis.

<sup>(5)</sup> SEC(2011) 876 dokumentas, pridėdamas prie iš dalies pakeisto Tarybos sprendimo pasiūlymo. Žr. visų pirma p. 44 (EN).

41. Šiuo metu galiojantis Tarybos sprendimas dėl nuosavų išteklių sistemos įsigaliojo praėjus dvejiems su puse metų po to, kai buvo pradėta vykdyti dabartinė daugiametė finansinė programa (1). Taip atsitiko dėl to, kad pasibaigus formalioms deryboms valstybės narės negalėjo pasiekti susitarimo dėl korekcijų finansavimo. Komisijos pasiūlyme nėra aiškiai išdėstytos korekcijų finansavimo taisyklės, ypač tai, kaip buvo apskaičiuotos grynųjų korekcijų vertės. Audito Rūmų nuomone, suteikus korekcijų finansavimui daugiau aiškumo, Taryba galėtų laiku patvirtinti atitinkamus teisės aktus.

42. Vis dėlto siūlomas nustatytų sumų mechanizmas santykinai padidintų nuosavų išteklių sistemos skaidrumą ir suteiktų jai paprastumo. Dabartinė Jungtinei Karalystei taikoma korekcija – tai mechanizmas, dėl kurio sudėtingumo sumažėjo jo tikslumas, o skaičiavimuose atsirado klaidų (2).

*Nėra kriterijų, skirtų „pernelyg sunkiai biudžeto naštai“ nustatyti*

43. Komisija informavo Audito Rūmus, kad ji, priimdama sprendimą, kurioms valstybėms narėms bus taikomas koregavimo nustatyta suma mechanizmas, rėmėsi grynojo likučio rodikliu bei išnagrinėjo to likučio ir santykinės gerovės santykį ir kad korekcijos buvo tiksliai nustatytos, siekiant užtikrinti palyginamą šioms keturioms valstybėms narėms skirtų sumų santykį. Tačiau Audito Rūmams šie skaičiavimai nebuvo pateikti, todėl jie negali jų komentuoti.

44. Komisijos pasiūlyme nėra aiškiai nurodyta, kokie kriterijai buvo naudojami siekiant apibrėžti „pernelyg sunkią biudžeto našta“. Galima būtų apsvarstyti galimybę įtraukti aiškias taisykles dėl santykinės gerovės, kuria remiantis korekcijos būtų skiriamos kriterijus atitinkančioms valstybėms narėms, tokiu būdu užtikrinant vienodų sąlygų visoms valstybėms narėms taikymą. Be to, derybų dėl ES biudžeto finansavimo procesas taptų skaidresnis ir sudarytų palankias sąlygas labiau susitelkti į perspektyvas, susijusias su ES biudžeto išlaidomis.

*Būtina atlikti korekcijų taikomumo laikotarpio vidurio peržiūrą*

45. Savo ankstesnėse nuomonėse (3) Audito Rūmai kritikavo tai, kad nėra stebėjimo procedūros, skirtos patikrinti, ar korekcijos vis dar yra pagrįstos, ir ar kitos valstybės narės atitinka reikalavimus korekcijai gauti.

46. 1984 m. deklaracijoje pateikta korekcijos mokėjimo „atitinkamu laiku“ sąvoka dar kartą įvardyta COM(2011) 739 dokumento 10-oje konstatuojamojoje dalyje. Taip pat 11-oje kons-

(1) Vykdamas dabartinę finansinę programą, pirmasis įnašas pagal Sprendimą 2007/436/EB, Euratomas buvo atliktas 2009 m. birželio 1 d.

(2) Pavyzdžiui, 2010 m. Audito Rūmų metinės ataskaitos 2.16 ir 2.31–2.33 dalys.

(3) Nuomonės Nr. 4/2005 14 dalis ir Nuomonės Nr. 2/2006 9 dalies b ir c punktai.

tatuojamą dalyje nurodyta, kad „jos taikymas turėtų trukti tiek, kiek reikia tikslui pasiekti“. Nustatyto dydžio sumų nustatymo septyneriems metams mechanizmas su šiuo principu nėra suderinamas.

47. Todėl reikėtų apsvarstyti galimybę atlikti laikotarpio vidurio peržiūrą, siekiant įsitikinti, ar šios keturios valstybės narės (Jungtinė Karalystė, Vokietija, Nyderlandai ir Švedija) vis dar atitinka koregavimo nustatyta suma taikymo kriterijus, nuspręsti, ar šių sumų nereikėtų tikslinti, ir dar kartą įvertinti, ar kurios nors kitos valstybės narės atitinka šiuos kriterijus.

### **Valstybių narių išlaikomos tradicinių nuosavų išteklių procentinės dalies, skirtos surinkimo išlaidoms padengti, sumažinimas**

48. Komisija siūlo valstybių narių išlaikomą TNI procentinį dydį, skirtą surinkimo išlaidoms padengti, sumažinti nuo 25 % iki 10 %. Pastarasis dydis buvo iki 2000 m. galiojęs išlaikymo dydis. Prognozuojama, kad 2020 m. TNI sudarys 19 % nuosavų išteklių (2010 m. jie sudarė 13 %).

*Ryšys tarp išlaikymo dydžio ir surinkimo išlaidų išlieka neaiškus*

49. Komisija mano, kad 25 % valstybių narių tradiciniams nuosaviems ištekliams surinktų lėšų sumos išlaikymas yra paslėptas koreguojamasis mechanizmas, nes tikėtina, kad jį taikant bus viršytos patirtos faktinės išlaidos. 2005 m. Tarybos sprendime dėl biudžeto įvykdymo patvirtinimo buvo rekomenduota Komisijai atlikti nuosavų išteklių sistemos veikimo administracinių išlaidų įvertinimą. Nėra įrodymų, kad šis įvertinimas būtų buvęs atliktas. Išlaikymo dydžio sumažinimas iki 10 % prisideda prie šios tikėtinos paslėptos korekcijos pašalinimo.

50. Audito Rūmai rekomenduoja Tarybai apsvarstyti, ar didesnis išlaikymo dydis negalėtų būti paskata valstybėms narėms labiau įsitraukti į savo *ex post* auditu susijusią veiklą. Importo metu atliekama nedaug mutinės patikrų. Pagrindinė kontrolės priemonė šiuo atveju yra *ex post* auditai prekybininko patalpose. Tokie auditai turėtų būti pakankamai dažni ir išsamūs, kad būtų galima apsaugoti finansinius ES interesus.

*Nepaisant išlaikymo dydžio sumažinimo, TNI dalies padidėjimas gali būti mažesnis, nei prognozuojama*

51. Komisijos atliktoje analizėje numatyta, kad nuosavų išteklių TNI dalis padidės nuo 14,7 % 2012 m. iki 18,9 % 2020 m. Tai sumažintų valstybių narių (BNP) įnašus. Išlaikymo dydžio sumažinimas nuo 25 % iki 10 % padėtų užtikrinti šį TNI dalies padidėjimą. Tačiau turėtų būti atsižvelgta į ilgalaikę TNI mažėjimo tendenciją, kurią didžia dalimi lemia ES prekybos politika ir PPO prekybos liberalizavimas, todėl yra rizika, kad prognozė dėl TNI dalies padidėjimo per minėtą laikotarpį nepasitvirtins.

## Nuosavi ištekliai, pagrįsti bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis

52. Komisijos pasiūlymuose BNP pagrįsti nuosavi ištekliai liko nepakitę. Komisija prognozuoja, kad 2020 m. jie sudarys 40 % nuosavų išteklių (2010 m. jie sudarė 76 %).

Nėra „rimtų BNP pokyčių“ apibrėžties

53. Tiek kalbant apie dabartinę, tiek apie ankstesnę nuosavų išteklių sistemą, COM(2011) 740 dokumento 2 straipsnyje minimi veiksmai, kurių reikėtų imtis „rimtų BNP pokyčių“ atveju. Pirmiausia tai taikytina BNP duomenims, į kuriuos turi būti atsižvelgta išmokant nuosavus išteklius, dėl ESS apskaitos sistemos pakeitimo. Tai taip pat taikytina susijusiai į biudžetą įskaitytų mokėjimų ir įsipareigojimų (kurie COM(2011) 739

dokumento 3 straipsnyje išreikšti bendros visų valstybių narių BNP sumos procentine dalimi) viršutinių ribų peržiūrai. Audito Rūmai jau anksčiau yra pareiškę<sup>(1)</sup>, kad Komisija turėtų apibrėžti, kas yra „rimti pokyčiai“. Komisija dar nepateikė tokios apibrėžties.

54. „Reikšmingumo kriterijų“ apibrėžtis yra ypač svarbi, nes, kaip nurodyta 2 straipsnyje, daugiau nebėra numatyta, kad Taryba (remdamasi Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavusi su Europos Parlamentu) vieningai nuspręstų, ar ESS apskaitos sistemos pakeitimai turi būti taikomi nuosavų išteklių tikslams. Siūlomoje naujoje nuostatoje tik nurodyta, kad Komisija informuoja Tarybą ir Europos Parlamentą apie šių ESS pakeitimų taikymo datas.

## II DALIS

### Pastabų dėl kiekvieno pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto sąrašas

Iš dalies pakeistas Tarybos sprendimo dėl Europos Sąjungos nuosavų išteklių sistemos pasiūlymas – COM(2011) 739	
Nuoroda	Pastabos
COM(2011) 510 (COM(2011) 739 originalio varianto) aiškinamojo memorandumo 2.2 skirsnis	Nesant visuotinio FSM, veiklos perkėlimo, kai finansų įstaigos persikelia į ne ES jurisdikcijai priklausančias teritorijas, kad vykdytų operacijas, rizika reikšmingai paveiktų Komisijos sudaromas ES biudžeto pajamų sąmatas (žr. 32 dalį).
Nurodomosios dalys	Nurodomojoje dalyje turėtų būti daroma nuoroda į <a href="#">Europos</a> Audito Rūmus.
8 konstatuojamoji dalis	Įvedus FSM pagrįstus nuosavus išteklius nebūtų pasiektas užsibrėžtas nacionalinių įnašų ES-27 lygmeniu sumažinimo tikslas, tačiau pasikeistų valstybių narių įnašų apimtis (žr. 35 dalį).
10 ir 11 aiškinamosios dalys ir 2 straipsnis	Nustatyto dydžio sumų nustatymo septyneriems metams mechanizmas nėra suderinamas su korekcijos mokėjimo „atitinkamu laiku“ sąvoka ir su nuostata, kad „jos taikymas turėtų trukti tiek, kiek reikia tikslui pasiekti“, nebent būtų atliktas laikotarpio vidurio vertinimas (žr. 45–47 dalis).
2 straipsnio 1 dalies b punktas	Šiame straipsnyje turėtų būti daroma nuoroda į siūlomos FSM direktyvos (COM(2011) 594) 8 straipsnio 2 dalį, o ne į 8 straipsnio 3 dalį.
2 straipsnio 3 dalis	Kai dėl sumų, kurios yra susigrąžinamos atlikus muitų <i>ex post</i> auditus, išlaikoma procentinė dalis galėtų siekti daugiau nei 10 %, kad būtų paskatinta su <i>ex post</i> auditu susijusi veikla (žr. 50 dalį).
4 straipsnio 2 dalis	Bet koks koreguojamasis mechanizmas kelia pavojų nuosavų išteklių sistemos paprastumui ir skaidrumui, o grynieji likučiai nėra tinkamas rodiklis, siekiant įvertinti Sąjungos politikų bendro pobūdžio privalumus, kadangi jais neįvertinamas šių politikų dauginamasis poveikis (žr. 40 dalį).
Priede pateikta atitiktis lentelė	Nuoroda turėtų būti daroma į 5 straipsnį, o ne į 5 straipsnio 1 dalį.

### Iš dalies pakeistas Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos Europos Sąjungos nuosavų išteklių sistemos įgyvendinimo priemonės, pasiūlymas – COM(2011) 740

Nuoroda	Pastabos
COM(2011) 740	2003 m. liepos 15 d. Tarybos reglamente (EB, Euratomas) Nr. 1287/2003 dėl bendrųjų nacionalinių pajamų rinkos kainomis suderinimo (OL L 181, 2003 7 19, p. 1), kuris yra cituojamas COM(2011) 740 dokumente, daroma nuoroda į BNP taikant ESS 95. Atsižvelgiant į planuojamą ESS 2010 įvedimą turėtų būti daroma nuoroda į <u>naują</u> reglamentą arba į dalinį Reglamento (EB, Euratomas) Nr. 1287/2003 pakeitimą.

(1) Nuomonės Nr. 2/2008 11 dalis.



Nuoroda	Pastabos
Nurodomosios dalys	Nurodomojoje dalyje turėtų būti daroma nuoroda į <u>Europos</u> Audito Rūmus.
2 straipsnio 1 dalis	2014 m. ESS 95 pakeis ESS 2010, o tai BNP galėtų turėti nemažos įtakos. 2 straipsnio 1 dalyje turėtų būti konkrečiai įvardyta, kad BNP – tai metinės BNP rinkos kaina taikant atitinkamais metais galiojančią ESS.
4 straipsnio 2 dalis	Reikalavimas, kad valstybės narės kas šešis mėnesius siųstų Komisijai nustatytų PVM sukčiavimo ir pažeidimų, susijusių su mokėtinomis daugiau kaip 10 000 eurų sumomis, aprašymą, valstybėms narėms būtų papildoma našta (žr. 19 dalį).
5 straipsnio 4 dalis ir 7 straipsnio 2 dalis	Turėtų būti aiškiai nurodyti tikslūs Komisijos inspektorių (ir Europos Audito Rūmų) teisės gauti atitinkamus dokumentus apribojimais, susiję su PVM ir FSM (žr. 20–22 ir 36 dalis).
7 straipsnis	Netaikoma redakcijai lietuvių kalba.

**Iš dalies pakeistas Tarybos reglamento dėl tradicinių ir BNP pagrįstų nuosavų išteklių teikimo metodų ir tvarkos ir dėl priemonių, skirtų grynųjų pinigų poreikiui patenkinti, pasiūlymas – COM(2011) 742**

Nuoroda	Pastabos
COM(2011) 742	Reglamente (EB, Euratomas) Nr. 1287/2003, kuris yra cituojamas COM(2011) 742 dokumente, daroma nuoroda į BNP taikant ESS 95. Atsižvelgiant į planuojamą ESS 2010 įvedimą turėtų būti daroma nuoroda į <u>naują</u> reglamentą arba dalinį Reglamento (EB, Euratomas) Nr. 1287/2003 pakeitimą.
12 straipsnis	Nagrinėjant Bendrijos skolas, kurioms taikomos išieškojimo procedūros, skirtingas pagal bendrą žemės ūkio politiką neteisėtai išmokėtų sumų ir su muitais susijusių skolų traktavimas yra išlaikytas (žr. 24 dalį).

**Tarybos reglamento dėl nuosavų išteklių, pagrįstų pridėtinės vertės mokesčiu, teikimo metodų ir tvarkos pasiūlymas – COM(2011) 737**

Nuoroda	Pastabos
2 straipsnio 1 dalis	Tam, kad būtų atspindėta Lisabonos sutarties terminologija, Audito Rūmai rekomenduoja daryti nuorodą į „prekių įsigijimą Sąjungoje“.
3 straipsnis	Vienas skaičiavimo elementų, kuris yra būtinas siekiant nustatyti mokėtiną PVM, kaip nuosavų išteklių, dalį, priklauso nuo sudėtingų statistinių duomenų, naudojamų apskaičiuojant dabartinius PVM pagrįstus nuosavus išteklius, tipo (žr. 17 dalį). Tačiau šis elementas būtų apskaičiuojamas tik vieną kartą visos ES mastu ir visam septynerių metų laikotarpiui.

Šią nuomonę Audito Rūmai priėmė Liuksemburge 2012 m. kovo 20 d. įvykusiame posėdyje.

*Audito Rūmų vardu*

*Pirmininkas*

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA