



EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briseļē, 14.7.2004
COM(2004) 505 galīgā redakcija

I sējums

Komisijas ziņojums

Eiropas Savienības finansējums

Komisijas ziņojums

par pašu resursu sistēmas darbību

IEVADS

Pašreizējā pašu resursu lēmuma¹ 9. pants mudina Komisiju

„pirms 2006. gada 1. janvāra veikt pašu resursu sistēmas darbības vispārēju pārbaudi, pēc kuras vajadzības gadījumā iesniedz atbilstīgus priekšlikumus, ņemot vērā visus attiecīgos faktorus, tostarp paplašināšanās iespaidu uz Eiropas Savienības budžeta finansēšanu, iespēju mainīt pašu resursu struktūru, veidojot jaunus autonomus pašu resursus, budžeta nelīdzsvarotības korekciju, kas paredzēta Apvienotajai Karalistei, kā arī atbilstīgi 5. panta 1. punktam noteikto samazinājumu attiecībā uz Austrijas, Vācijas, Nīderlandes un Zviedrijas iemaksām”.

Atbildot uz pieprasījumu no Eiropas Parlamenta un vienojoties ar Padomi, Komisija apņēmas līdz 2004. gada beigām iepazīstināt ar augstāk minēto pārskatu par finansēšanas sistēmas darbību.

Komisija 2004. gada 10. februārī pieņēma ziņojumu² par Finanšu perspektīvu 2007. - 2013. gadam. Ziņojumā tika identificēti divi galvenie pašreizējās pašu resursu sistēmas elementi, kas pelnījuši vairāk uzmanības: pirmkārt, nepietiekošā sistēmas pārredzamība no ES pilsoņu viedokļa līdz ar ierobežotu finansiālo autonomiju no valstu kasēm; otrkārt, nepieciešamība reformēt pastāvošo negatīvo budžeta nelīdzsvarotības korekcijas mehānismu.

Atbilstoši šiem norādītājiem virzieniem ziņojums sniedz pārskatu par pašreizējo sistēmu un tās galvenajiem trūkumiem, piedāvā vispārinātu korekcijas mehānismu kā īstermiņa korekciju, lai atrisinātu galveno neatrisināto jautājumu un iezīmē pašu resursu struktūru ilgākam termiņam, kas būtu efektīva, pārredzama un demokrātiska.

Detalizētāks šo jautājumu novērtējums ir atrodams Komisijas darba dokumentā, kas ir pievienots šim ziņojumam.

1. PAŠREIZĒJĀ PAŠU RESURSU SISTĒMA

Pašreizējā pašu resursu sistēma ir 1970. gadā ieviestās sākotnējās sistēmas secīgu pārveidojumu rezultāts. Sistēmu var iedalīt šādās trīs kategorijās:

- (1) Tradicionālie pašu resursi (TPR). Tie galvenokārt ir muitas maksājumi, kurus ES vārdā iekasē dalībvalstis.
- (2) Resursi, kuru pamatā ir pievienotās vērtības nodoklis (PVN). Ar PVN resursu aplikāciju dalībvalstu statistiskās „nosacītās” harmonizētās dalībvalstu PVN bāzes, kas tiek aprēķinātas uz valsts PVN ieņēmumu pamata.

Turklāt nosacītajai PVN bāzei, kur tas pielietojams, tiek noteikts „ierobežojums” 50% apmērā no katras dalībvalsts nacionālā kopienākuma (NKI), lai samazinātu viegli „regresīvā” PVN rakstura ietekmi. Praksē tas

¹ Padomes Lēmums (2000/597, EK, Euratom) par Eiropas Kopienu pašu resursu sistēmu, OV L 253, 7.10.2000., 42. lpp.

² KOM(2004) 101 galīgā versija, 2004. gada 10. februāris.

pārvērš PVN balstīto pašu resursu sistēmu NKI balstītā resursā valstīm, uz kurām attiecas ierobežošanas noteikums.

Ieteicamā likme PVN nevar pārsniegt 0,5% no bāzes.

- (3) NKI balstīts resurss. Tas ir starpības resurss, ko lieto budžetu līdzsvarošanai. To uzliek kā vienotu likmi proporcionāli katras dalībvalsts NKI. Šai likmei nav konkrēta limita, neskaitot pašu resursu griestus, kas ierobežo visu pašu resursu kopējo apjomu ar 1,24% no ES NKI.

Visbeidzot, specifisks mehānisms budžeta nelīdzsvarotības korekcijai Apvienotajai Karalistei arī ir daļa no pašu resursu sistēmas (skatīt 3. iedaļu). Tas ir vairākkārt pārveidots, padarot mehānismu arvien sarežģītāku un nepārredzamāku.

Par jaunākajām izmaiņām pašu resursu sistēmā lēma Eiropadome 1999. gada sanāksmē Berlīnē. Šīs izmaiņas tālāk pastiprināja tradicionālo un PVN balstīto resursu lejupslīdes tendenci un atbilstošu pieaugumu NKP³/NKI balstītajās iemaksās.

1. tabula – ES pašu resursu struktūra
(procentos no kopējiem pašu resursiem; uz skaidras naudas pamata)

PAŠU RESURSI 1996. - 2005. GADĀ										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹	2003	2004 ²	2005 ³
TPR	19,1%	18,8%	17,2%	16,8%	17,4%	18,1%	11,9%	13,0%	12,0%	11,4%
PVN	51,3%	45,5%	40,3%	37,8%	39,9%	38,7%	28,8%	25,4%	14,6%	14,1%
NKP/NKI	29,6%	35,7%	42,5%	45,4%	42,7%	43,2%	59,3%	61,6%	73,4%	74,5%
Kopējie pašu resursi (miljardos EUR)	71,1	75,3	82,2	82,5	88,0	80,7	77,7	83,6	93,3	108,5

¹ No 2002. gada TPR procentuālā daļa, kuras dalībvalstis paturēja kā kompensāciju par savām iekasēšanas izmaksām, tika palielināta no 10% līdz 25%. Šī starpība 2002., kā arī 2003. gadā veidoja apmēram 2,2 miljardus EUR.

² Provizorisks budžeta labojumu projekts 8/2004 (ES-25).

³ Provizorisks budžeta projekts 2005. gadam

2. PAŠREIZĒJĀS PAŠU RESURSU SISTĒMAS DARBĪBAS NOVĒRTĒJUMS

2.1. Novērtēšanas kritēriji

Pašu resursu sistēmu un atsevišķos pašu resursus var novērtēt ar specifisku kritēriju palīdzību. Atsevišķiem pašu resursiem ir praktiski neiespējami atbilst visiem iespējamiem vērtēšanas kritērijiem. Tomēr sistēma, kas balstīta uz dažāda veida resursu kombināciju, var apmierinoši atbilst galvenajiem pamatkritērijiem.

Šajā ziņojumā par būtiskiem tiek uzskatīti septiņi vērtēšanas kritēriji:

- *Redzamība un vienkāršība.*

³ Līdz 2002. gadam nacionālā kopprodukta (NKP) resurss.

- *Finansiālā autonomija.*
- *Ekonomisko resursu efektīvas sadales veicināšana.*
- *Pietiekamība.*
- *Administratīva izmaksu efektivitāte.*
- *Ienākumu stabilitāte.*
- *Bruto iemaksu taisnīgums.*

2.2. Novērtējums

Pašreizējā sistēma ir labi darbojusies attiecībā uz pietiekamības un stabilitātes kritēriju, bet tā acīmredzami nespēj apmierināt redzamības un vienkāršības kritēriju un nozīmīgi neveicina efektīvu ekonomisko resursu sadali ES. Finansēšanas sistēma laika gaitā ir kļuvusi arvien sarežģītāka, apgrūtinot izpratni par tās darbību pat ieinteresētam pilsonim. Turklāt finansiālā autonomija kļūst arvien ierobežotāka. Kaut arī budžeta finansēšanu nodrošina noteikumi, kas ir saistoši visām dalībvalstīm, faktiski nav tiešas saiknes ar pilsoņiem vai nodokļu maksātājiem. Tā vietā budžeta finansēšana paļaujas uz pārskaitījumiem no valstu kasēm. Attiecībā uz atlikušajiem kritērijiem pašreizējā finansēšanas sistēma ir uzrādījusi vairākus trūkumus, kā tas sīkāk izskaidrots Komisijas darba dokumentā, kas pievienots šim ziņojumam.

3. PĀRMĒRĪGU NEGATĪVU BUDŽETA BILANČU NOVĒRŠANA

3.1. Budžeta nelīdzsvarotību jautājums

Eiropas Savienība ir solidāra kopiena, kur noteiktas ES budžeta daļas nepārprotami kalpo solidaritātes mērķim, savukārt citas finansē noteiktu mērķu sasniegšanu ar ES saskaņotu programmu starpniecību. Tas rada budžeta tīros ieguvumus un tīros maksājumus ES budžetā, kaut arī ieguvumus no politikas saņem Eiropas Savienība kā kopums.

Budžetu tīrajās bilances, rēķinot starpību starp iemaksām ES budžetā un no tā saņemto, acīmredzot nav iespējams pilnībā ņemt vērā ieguvumus, ko rada dalība ES.

Tomēr dažu šo nelīdzsvarotību lielums ir bijis politisko diskusiju centrā. Fontenblo sanāsmē 1984. gadā Eiropadome ievieša pastāvošo korekcijas mehānismu attiecībā uz vienas dalībvalsts, Apvienotās Karalistes tīrajām iemaksām. Šis mehānisms atlīdzina Apvienotajai Karalistei līdz 2/3 no tās neto iemaksām saskaņā ar piešķirto izdevumu jēdzienu. Ieviešana tika balstīta uz vispārīgu principu, ka:

“... jebkura dalībvalsts, kas nes budžeta slogu, kas ir pārmērīgs attiecībā pret tās relatīvo labklājību atbilstošā laikā var saņemt korekciju.”

Kaut arī korekcija tika piešķirta tikai Apvienotajai Karalistei, vispārinātas korekcijas princips tādējādi ir jau atzīts Fontenblo („jebkura dalībvalsts”), korekcijas pamatā ņemot budžeta nelīdzsvarotības lielumu („pārmērīga”) un dalībvalsts labklājību, salīdzinot ar ES kopumā („relatīvā labklājība”).

Pēdējo 20 gadu laikā ekonomiskie procesi, paplašināšanās un izmaiņas ES budžeta struktūrā ir ievērojami pārveidojušas kontekstu, kurā darbojas esošais Apvienotās Karalistes korekcijas mehānisms.

Zemāk esošā tabula parāda NKI uz vienu iedzīvotāju attīstību, kas izteikta kā pirktpējas līmenis (PSL⁴) laika no 1984. gada līdz 2003. gadam visām dalībvalstīm, kas 2002. gadā⁵ veica tīrās iemaksas ES budžetā.

Tīro iemaksu veicēju NKI uz vienu iedzīvotāju (PSL) (ES-15 vidējais = 100)		
	2003	1984
Apvienotā Karaliste	111,2	90,6
Dānija	111,1	104,0
Austrija	109,8	--
Nīderlande	106,6	95,0
Zviedrija	104,6	--
Francija	104,2	104,0
Vācija	98,6	109,6
Itālija	97,3	92,9

Ievērojot radikālās izmaiņas Apvienotās Karalistes pozīcijā, salīdzinot ar citiem tīro iemaksu veicējiem, un pielietojot Fontenblo principu, korekcijas piešķiršana tikai Apvienotajai Karalistei ir jāpārskata. Tādēļ pastāvošais mehānisms ir jāpārveido vispārīgākā korekcijas mehānismā, sasniedzot šādus divus mērķus:

- novēršot pārmērīgas negatīvas budžeta bilances, kopā ar atšķirību samazināšanu starp neto maksātājiem ar salīdzinošiem labklājības līmeņiem;
- nodrošinot, ka mehānisma finansēšanas izmaksas tiek turētas saprātīgā līmenī.

3.2. Pastāvošā korekcijas mehānisma iespaids uz dalībvalstu neto bilancēm

Pastāvošajā mehānismā Apvienotā Karaliste saņem atpakaļ 66% no tās tīrās iemaksas. Mehānismu finansē visas dalībvalstis atbilstoši to attiecīgajām NKI daļām ar sekojošiem izņēmumiem:

- Apvienotā Karaliste nepiedalās sava atmaksājuma finansēšanā;
- Vācijas, Nīderlandes, Austrijas un Zviedrijas daļas ir ierobežotas līdz 25% no to normālajām daļām.

Lai gan Apvienotās Karalistes neto pozīcija pirms korekcijas ir maz mainījiesies kopš tās ieviešanas (-0,48% no NKI 1985. gadā un -0,47% periodā no 1996. gada līdz

⁴ PSL ir mākslīga valūta, kas atspoguļo atšķirības valstu cenu līmeņos, kurās nav ņemti vērā valūtas maiņas kursi. Šī vienība ļauj veikt jēgpilnus ekonomisko rādītāju līmeņu salīdzinājumus starp valstīm.

⁵ Neto bilances, kas minētas šajā dokumentā, līdzīgi kā tās, kuras lietotas Apvienotās Karalistes korekcijai, tiek aprēķinātas, ietverot administratīvos izdevumus. Šī iemesla dēļ Beļģija un Luksemburga neparādās starp tīro iemaksu veicējiem. Tā kā korekciju izmaksā vienu gadu vēlāk, 2007. gada korekcija ir maksājama 2008. gadā

2002. gadam), tās galīgā neto pozīcija ir nozīmīgi uzlabojusies, salīdzinot ar citām dalībvalstīm ar līdzīgiem vai pat zemākiem pārticības līmeņiem, kā Nīderlande un Vācija (attiecīgi -0,47% un -0,44%).

Ļoti nozīmīgs faktors pastāvošā korekcijas mehānisma novērtēšanai ir paplašināšanās radītais iespaids. Ar jaunu tīro iemaksu veicēju pievienošanu veco dalībvalstu neto bilances pasliktināsies līdz ar pieaugošas izdevumu daļas piešķiršanu jaunajām dalībvalstīm. Tomēr kā pašreizējā mehānisma darbības rezultātā Apvienotās Karalistes saņemtās korekcijas apjoms pieaugs ļoti nozīmīgi. Pieaugs izmaksas citām dalībvalstīm, ieskaitot visas jaunās dalībvalstis. Ja pašreizējais korekcijas mehānisms paliks spēkā, Apvienotās Karalistes korekcija saskaņā ar Komisijas vērtējumiem, pamatojoties uz Komisijas priekšlikumu 2007. - 2013. gada finanšu perspektīvai, pieaugtu par vairāk nekā 50%.

3.3. Piedāvātais vispārinātais korekcijas mehānisms

Komisija piedāvā vispārināt korekcijas mehānismu, attīstot to uz pastāvošās korekcijas pamata, lai sistēmu padarītu tuvāku sākotnējam mērķim — izvairīties no pārmērīgiem budžeta slogiem. Ieviešot „drošības tīklu” lieliem tīro iemaksu veicējiem, kuru tīrās iemaksas pārsniedz noteiktu līmeni, tas var arī radīt iespēju konstruktīvākai pieejai budžeta līdzekļu nodrošināšanai, lai uzņemtos paplašinātās ES politiskos uzdevumus.

Turpmākas korekcijas ir jāaprēķina, pamatojoties uz katras dalībvalsts neto budžeta bilances attiecībā pret ES budžetu. Mehānisms ir jāiedarbina, ja tīrās iemaksas pārsniedz sliekšni, kas izteikts kā procentuālā daļa no katras dalībvalsts NKI, atspoguļojot minimālo akceptēto neierobežotas finanšu solidaritātes līmeni starp dalībvalstīm. Tīrās pozīcijas, kas pārsniedz šādu sliekšni, dos tiesības saņemt korekciju (daļēju atmaksu), tādējādi sniedzot nodrošinājumu pret pārmērīgām tīrajām iemaksām budžetā. Pretēji tam, kopējo korekciju apjomu (atmaksāšanas līmeni) ierobežos ar maksimālo summu, tādējādi nodrošinot pret pārmērīgām mehānisma izmaksām tos, kas negūt labumu no korekcijas. Ja korekciju summa pārsniedz kopējo iepriekš noteikto līmeni, atmaksāšanas likme tiek attiecīgi samazināta.

Jebkurš korekcijas mehānisms rada sarežģītumus budžeta finansēšanai. Tādējādi pamata priekšlikumam ir jābūt relatīvi vienkāršam un pietiekoši pārredzamam. No šī viedokļa raugoties, pašreizējos parametrus, kas tiek izmantoti Apvienotās Karalistes korekcijas aprēķināšanā, būtu jāpārveido tikai tur, kur tas nepieciešams, un jāvienkāršo, kad vien iespējams.

Jaunais Komisijas ieteiktais mehānisms ietver šādus elementus:

- sliekšņa līmeņa kā procentuālās daļas no NKI noteikšana;
- kopējā korekciju apjoma griestu noteikšana;
- korekciju finansēšanas vienkāršošana, tās balstot uz NKI daļām, kad visas dalībvalstis piedalās kopējā korekciju apjoma finansēšanā proporcionāli to relatīvajai labklājībai;
- piešķirto izdevumu koncepcijas saglabāšana un atmaksāšanas likmes līdz maksimālam līmenim nemainīšana.

Saskaņā ar šo priekšlikumu Apvienotā Karaliste ar lielu pārsvaru būtu lielākā ieguvēja no vispārinātā korekcijas mehānisma. Saskaņā ar Komisijas priekšlikumu nākamajai Finanšu perspektīvai un priekšlikumu vispārinātam korekcijas mehānismam Apvienotā Karaliste saņemtu vidēji divreiz lielāku neto kompensācijas apjomu nekā Vācija.

6. tabula. Provizoriskās tīrās budžeta bilances (vidējie rādītāji 2008. -2013. gadam)			
	% no NKI		
	Vispārinātais korekcijas mehānisms	Pašreizējais mehānisms	Bez korekcijām
Apvienotā Karaliste	-0,51%	-0,25%	-0,62%
Nīderlande	-0,48%	-0,56%	-0,55%
Vācija	-0,48%	-0,54%	-0,52%
Zviedrija	-0,45%	-0,50%	-0,47%
Austrija	-0,41%	-0,38%	-0,37%
Itālija	-0,35%	-0,41%	-0,29%
Francija	-0,33%	-0,37%	-0,27%
Kipra ⁶	-0,33%	-0,37%	-0,28%
Dānija	-0,25%	-0,31%	-0,20%
Somija	-0,19%	-0,25%	-0,14%
Spānija	0,26%	0,23%	0,32%
Īrija	0,51%	0,47%	0,56%
Malta	1,10%	1,06%	1,16%
Beļģija ⁷	1,27%	1,21%	1,32%
Slovēnija	1,34%	1,31%	1,40%
Portugāle	1,54%	1,50%	1,60%
Grieķija	2,20%	2,16%	2,25%
Ungārija	3,09%	3,06%	3,15%
Čehija	3,21%	3,17%	3,26%
Slovākija	3,31%	3,27%	3,36%
Igaunija	3,79%	3,76%	3,85%
Polija	3,80%	3,76%	3,85%
Lietuva	4,44%	4,41%	4,50%
Latvija	4,45%	4,40%	4,51%
Luksemburga ⁷	5,84%	5,80%	5,89%

Augstāk redzamā tabula parāda dalībvalstu provizoriskās vidējās neto budžeta bilances tīro iemaksu veicējiem ES budžetā, ko iegūst no piedāvātā vispārinātā korekcijas mehānisma periodā līdz 2013. gadam, un salīdzina to ar pašreizējā mehānisma turpināšanu un situāciju, kad netiek veikta jebkāda korekcija.

Vispārināts korekcijas mehānisms samazinās negatīvās neto bilances, samazinās atšķirību starp tīro iemaksu veicējiem un, no otras puses, mazinās finansēšanas slogu tiem, kas negūst labumu no šā mehānisma⁸.

Komisija atsevišķi iesniedz konkrētu priekšlikumu par izmaiņām pašreizējā pašu resursu lēmumā, ņemot vērā piedāvātā vispārinātā korekcijas mehānisma ieviešanu.

⁶ Aprēķinu pamatā ir Kipras Republikas kontrolētie apgabali.

⁷ Ja izslēdz administratīvos izdevumus, Beļģija un Luksemburga parādās kā tīro iemaksu veicējas.

⁸ Sīkāku informāciju skatīt pievienotajā tehniskajā pielikumā.

4. PAŠU RESURSU STRUKTŪRA

4.1. Optimālas pašu resursu struktūras izveidošana

Trīs pamata alternatīvas ES budžeta finansēšanai tiek aplūkotas zemāk. Visos trīs gadījumos tiktu saglabāti tradicionālie pašu resursi (TPR), jo ievedumtas iekasēšana ir ES tirdzniecības politikas instruments, ieguvums no kura „dabiski” pienākas Eiropas Savienībai.

(1) *Pašreizējās finansēšanas sistēmas nemainīšana*

Pašreizējā finansēšanas sistēma ir nodrošinājusi ES budžeta stabilu finansēšanu. Tomēr tā pašreizējā formā finansēšanas sistēmai pietrūkst tiešas saiknes ar pilsoņiem. Iepriekš veikti pielāgojumi konkrētu interešu labā ir palielinājuši sistēmas nepārredzamību. Budžeta ietekmi uz Eiropas Savienības politiku sabiedrība kopuma neizjūt. NKI resursa dominējošā īpatsvara dēļ dalībvalstis un jo īpaši tīro iemaksu veicēji mēdz vērtēt ES politiku un iniciatīvas tikai no valstu finansiālo ieguvumu viedokļa, maz ņemot vērā politikas būtību, riskējot padarīt neskaidru ES politikas pievienoto vērtību.

Pašreizējā sistēma ir jāreformē, jo nav nekādas saiknes ar ES pilsoņiem un tie neredz notiekošo, kā arī tādēļ, ka aizvien izdevīgāk ir koncentrēties tikai uz šauru budžeta jēdzienu „juste retour” (taisnīga atdeve – fr.).

(2) *Tikai uz NKI balstīta finansēšanas sistēma*

Finansēšanas sistēmā, kas balstīta tikai uz NKI atslēgu, Eiropas Savienība pilnībā būtu atkarīga no dalībvalstu „iemaksām”. Šādas sistēmas priekšrocība ir tāda, ka tā būtu vienkārša un viegli saprotama. „Iemaksas” būtu atbilstošas dalībvalstu relatīvajai labklājībai Bet budžeta finansēšana ar dalībvalstu iemaksām var būt pietiekama starptautiskai organizācijai kā, piemēram, ANO. Tomēr tā neatspoguļo Eiropas Savienības statusu. Tā netieši norādītu uz priekšstatu par tādu ES, kurā pilsoņi būtu pārstāvēti tikai netieši ar savu dalībvalstu starpniecību. ES kā dalībvalstu un pilsoņu savienības statuss, kas šobrīd ir atspoguļots Līgumā, tiktu atmests budžeta finansēšanas jomā. Tas savukārt nozīmētu atmest „pašu” resursu jēdzienu, kas ir bijis ES finanšu stūrakmens kopš pirmā pašu resursu lēmuma 1970. gadā. Komisija noraida šādu alternatīvu.

(3) *Finansēšanas sistēma, kuras pamatā ir fiskālie pašu resursi*

Sistēmai, kas lielā mērā balstīta uz nodokļos balstītiem pašu resursiem, ir iespēja palielināt ES budžeta finansiālo autonomiju, veidojot tiešākas finansiālas attiecības starp ES budžetu un ES pilsoņiem. Virzība uz indivīdiem un uzņēmējiem kā maksātājiem un atbilstoša dalībvalstu maksājumu samazināšana ES budžeta finansēšanā nozīmētu labāku pārredzamību pilsoņu priekšā un, līdz ar to, pieaugošu politisku budžeta iestādes atbildību par tās lēmumiem naudas tērēšanai. Tā arī sniegtu ieguldījumu politiskās diskusijas fokusa novirzīšanai no nacionālajām

iemaksām uz ieguvumiem no ES politikas un vispārējām Eiropas interesēm. Visbeidzot, pieaugoša pārredzamība palielinātu uzticēšanos ES finansēm, kuru apjoms, kas ir mazāk nekā 2,5% no kopējiem sabiedriskajiem izdevumiem ES, bieži tiek pārspīlēts.

Tomēr arī pilnībā uz nodokļiem balstīta ES budžeta finansēšana nešķiet pareiza. Tā kā līdzsvarota budžeta prasība Līguma 268. pantā netiek apšaubīta un to nevajadzētu darīt, fiskālais resurss, pieņemot pašreizējo NKI kā „atlikuma” līdzsvarojoša resursa lomu, vai nu nozīmētu mainīgu nodokļu likmi saskaņā ar budžeta prasībām, vai arī prasītu lielāku izdevumu puses elastību, nekā to atļauj pašreizējais finanšu perspektīvas satvars. Tomēr bieži nodokļu likmes labojumi praksē neapmierinātu nodokļu maksātājus (juridiska nedrošība, tehniski un administratīvi apgrūtinošas procedūras) un konfliktētu ar valstu nodokļu noteikšanu. Šķiet atbalstāma progresīva pieeja, ko veido ierobežota NKI resursa saglabāšana, vienlaikus palielinot nodokļos balstītu resursu daļu.

Pašu resursu struktūras reformas pamatā vajadzētu ņemt no budžeta viedokļa neitrāla, jauna, uz nodokļiem balstīta pašu resursa ieviešanu, kas veidotu līdz pat pusei no budžeta.

5. VIRZĪBA UZ FINANSĒŠANAS SISTĒMU, KAS BALSTĪTA UZ DALĪBVALSTU UN PILSOŅU IEMAKSĀM

5.1. Nodokļos balstītu pašu resursu daļas palielināšana

Finansēšanas sistēmas reformai vajadzētu novērst pašreizējās sistēmas trūkumus, t.i., tiešas saiknes ar ES pilsoņiem neesamību, atkarību no valstu kasēm un nepamatotu sarežģītību, vienlaikus iespējami veicinot efektīvu resursu sadali. Citi kritēriji jaunajiem resursiem kļūst mazāk svarīgi, ciktāl sistēma kopumā ļauj tos saprātīgā līmenī ievērot.

Lai ievērotu taisnīgumu dažādu dalībvalstu pilsoņu starpā, jaunu fiskālo resursu ieviešana prasa pietiekošu iepriekšēju nodokļu bāzes harmonizāciju. Visatbilstošākā uz nodokļiem balstītā resursa izvēle atkarīga no nodokļu bāzes harmonizācijas faktiskās pakāpes.

Reģionālās nesaskaņotības⁹ esamība vai pārrobežu ārējo efektu klātbūtne ir spēcīgi argumenti nodokļu bāzu un likmju harmonizēšanai, kas arī varētu attaisnot visu atbilstošo nodokļu ienākumu vai to daļas novirzīšanu ES līmenim. Tas varētu veicināt ekonomisko resursu neefektīvas sadales samazināšanu.

Uz nodokļiem balstīto pašu resursu daļas palielināšana ES budžetā neprasa nekādus jaunus nodokļus. Tā tomēr netieši nozīmē lēmumu dalīt vai nu ieņēmumu, vai arī nodokļu likmes starp valstu un ES līmeni. ES daļu, iespējams, varētu uzlikt kā daļu

⁹ Reģionālā nesaskaņotība attiecas uz situāciju, kad ir sarežģīti noteikt precīzo nodokļu bāzes daļu, kas jāpiešķir atsevišķām dalībvalstīm vai kur pastāv liela (potenciāla) neatbilstība starp valsti, kas iekasē nodokli, un ekonomikas subjektu, kuri nes nodokļu slogu, izcelsmes valsti.

no valsts likmes, kuru maksā nodokļu maksātāji. Kopējais ES budžets, kuru tāpat ierobežo pašu resursu griesti 1,24% apmērā no ES NKI, nepalielinātos, jo ieņēmumus no resursiem, kas balstīti uz nodokļiem, samazinātu attiecīgs uz NKI balstīto resursu samazinājums.

Tālākās sadaļas ilustrē trīs galvenās iespējas ES finansēšanas sistēmas uzlabošanai. Visas trīs paredz saglabāt pašreizējo NKI balstīto resursu kā atlikuma līdzsvarujošo resursu, kā arī tradicionālos pašu resursus, bet pieņem, ka līdz pat pusei budžeta tiek finansēts ar jauniem fiskāliem resursiem, kas aizstātu arī pašreizējo statistisko PVN.

5.2. 1.variants – pašu resursu sistēma ar fiskāliem resursiem saistībā ar enerģijas patēriņu

Saskaņā ar jauno direktīvu par enerģijas aplikšanu ar nodokli¹⁰, lielākā daļa enerģijas produktu tiek aplikti ar Kopienas nodokļiem. Kaut arī pieņemtā direktīva par enerģijas nodokļiem netika sagatavota ar nolūku ieviest jaunus pašu resursus, tā tomēr rada tam piemērotus apstākļus, harmonizējot nodokļu bāzes un nosakot minimālās likmes.

Enerģijas produktu fiskālos resursus tomēr nevajadzētu balstīt uz visiem produktiem, uz kuriem attiecas direktīva. ES maksājumu varētu attiecināt tikai uz nodokļu bāzi, kas saistīta ar motordegvielu, ko izmanto autotransportam (svinu saturoša un svinu nesaturoša degviela, dīzeļdegviela, sašķidrināta naftas gāze un dabas gāze, ko izmanto transportam). Tas būtu salīdzinoši vienkārši no administratīvā aspekta, jo nodokļu bāze ES līmenī jau ir harmonizēta un vairums iespēju nodokļu dažādošanai, kuras pieļauj direktīva, attiecas uz citiem enerģijas produktiem. ES likmes, kas ir zemākas nekā puse no minimālajām likmēm, kuras noteiktas direktīvā par enerģijas aplikšanu ar nodokļiem, nebūtu pietiekošas, lai finansētu pusi ES budžeta. Galvenie lēmumi attiektos uz likmēm, kuras jāpiemēro, un iespējamām atšķirībām attiecībā uz produktu un lietošanu.

ES nodeva aviācijas degvielai vai ar to saistītām emisijām, iespējams, ir lietderīgs papildinājums nodevai par autotransporta motordegvielu. Eiropas gaisa transporta sistēma ir ļoti integrēta un aviācijas emisijas pārsniedz valstu robežas. Tāpēc ir labi argumenti šādu emisiju aplikšanai ar nodokļiem ES līmenī, kas būtu līdzeklis klimata izmaiņu un citu aviācijas izraisīto vides seku ārstēšanai sociāli ekonomisko izmaksu iekļaušanai gaisa ceļojumu cenā. Tomēr aviācijas degvielai (petrolejai) pārrobežu lidojumiem šobrīd nodokļiem nepiemēro.

No tehniskā viedokļa uz autotransporta degvielu balstīta fiskālā resursa ieviešana būtu iespējama samērā īsā laika periodā (apmēram 3 - 6 gados).

5.3. 2. variants – pašu resursu sistēma ar fiskālo PVN resursu

Ņemot vērā tiešo saikni ar ikdienas patēriņu un pretstatā pašreizējam „statistiskajam” PVN resursam, ES likmes pielietošana valstu PVN bāzēm radītu skaidri noteiktu

¹⁰ Padomes 2003. gada 27. oktobra Direktīva 2003/96/EK, kas pārkārto Kopienas noteikumus par nodokļu uzlikšanu energoproduktiem un elektroenerģijai (OV L 283, 31.10.2003.).

tiešu saikni starp ES budžeta finansēšanu un pilsoni, tādējādi veicinot apzinu par Savienības izmaksām.

Patiesi fiskāls PVN resurss tiktu ieviests, piemērojot ES likmi kā daļu no valsts PVN likmes, kuru maksā nodokļu maksātāji. Šo likmi piemērotu līdz ar valsts likmi tai pašai ar nodokli apliekamajai bāzei. Pilsoņiem nebūtu jāuzņemas papildu nodokļu slogs, jo ES likme tiktu kompensēta ar atbilstošu valsts PVN likmes samazinājumu. Piemēram, ja valsts PVN likme būtu 21% un ES likme 1%, valsts likme samazinātos līdz 20%. Kopējā uzliktā PVN likme joprojām būtu 21%.

Uzskatāmības nolūkā ES PVN un valstu PVN būtu jāparādās kā atsevišķiem nodokļiem uz kvīts vai rēķina, kuru ar nodokļiem apliekama persona izsniedz savam klientam.

ES likme 1% apmērā būtu pietiekša, lai nosegtu apmēram pusi no ES budžeta finansēšanas vajadzībām.

Potenciālie sarežģījumi ar šo priekšlikumu ir saistīti ar nepilnīgu dalībvalstu PVN sistēmu harmonizāciju, kuras pamatā ir piesaistītas nulles likmes precēm. Cits potenciāls sarežģījums var rasties sakarā ar atšķirīgu PVN bāzes daļu valsts ienākumā dažādās dalībvalstīs (tā sauktā PVN regresivitāte), kas kopš 1988. gada ir mudinājis valstis samazināt tās daļu pašu resursos. No otras puses, raugoties no patērētāja perspektīvas, ES likmei būtu tāda pati ietekme uz salīdzināmiem patērētājiem visā Eiropas Savienībā¹¹.

Tehniski ES PVN ieviešana būtu iespējama salīdzinoši īsā laikā (līdz 6 gadiem).

5.4. 3. variants – pašu resursu sistēma ar fiskālo resursu, kas balstīts uz uzņēmumu ienākumiem

Attiecībā uz abiem pārējiem variantiem arī uz korporāciju ienākumu balstīts ES fiskālais resurss prasītu iepriekšēju kopīgas (konsolidētas) nodokļu bāzes noteikšanu, kas tiktu pielietota uzņēmumiem. Šāda harmonizācija veicinātu iekšējā tirgus pareizu darbību un efektīvāku ekonomisko resursu sadali, kuru šobrīd izkropļo pārrobežu ārējie faktori. Šobrīd 25 valstu nodokļu sistēmu pastāvēšana un nodokļu likumu, vienošanos un prakšu daudzveidība pati par sevi veido šķērslī pārrobežu ekonomiskajai darbībai. Tā uzliek ievērojamas atbilstības izmaksas uzņēmumiem, kas darbojas pāri ES robežām, un rada daudzas nepilnības nodokļu sistēmā.

Pašreizējais darbs pie visaptverošas uzņēmumu nodokļu reformas ir vērsts uz kopīgas (konsolidētas) nodokļu bāzes koncepciju, visdrīzāk ieinteresētu dalībvalstu grupai, lai novērstu nodokļu šķēršļus iekšējam tirgum. Šis darbs neparedz nekādu rīcību attiecībā uz nodokļu likmēm, tas arī nav iecerēts kā metode ienākumu piesaistei ES budžetam.

Uzņēmumu ienākumu nodokļa variants nozīmētu minimālās nodokļu likmes noteikšanu harmonizētajai nodokļu bāzei.

¹¹ Pieņemot, ka nulles likmju ietekme tiek neitralizēta (skatīt arī šī ziņojuma pielikumu).

Ieņēmumi no uzņēmumu ienākumu nodokļiem ir nozīmīgi, kur kopējie ieņēmumi ES šobrīd vidēji veido 2,6% no ES NKI. Tādējādi ES budžeta vajadzībām no šiem ieņēmumiem būtu nepieciešams piešķirt mazāk nekā ceturto daļu.

Ievērojot pašreizējo lietu stāvokli, šīs alternatīvas īstenošana prasītu visilgāko laiku, gan no politiskā, gan arī no administratīvā viedokļa.

6. KOPSAVILKUMS UN SECINĀJUMI

Jaunu uz nodokļiem balstīta pašu resursa ieviešana, kas aizvietotu pašreizējo statistisko uz PVN balstīto resursu un nozīmīgas ES budžeta daļas finansēšana radītu iespēju pārvarēt galveno pašreizējās sistēmas trūkumu, t.i., tiešas saiknes trūkumu ar ES pilsoņiem, pārmērīgu atkarību no pārskaitījumiem no valstu kasēm un nepamatotu sarežģītību. Tā arī varētu arī palīdzēt veidot labāku ekonomisko resursu sadalījumu ES. Pat ja tas veidotu mazāku pašu resursu daļu nekā pašreizējā sistēmā, NKI balstīts resurss saglabātu svarīgu lomu un nodrošinātu to, ka sistēma apmierinoši izpilda visus būtiskos kritērijus.

Komisija piedāvā trīs galvenās iespējas pašu resursiem nākotnē: resurss, kas balstīts uz 1. enerģijas patēriņu, 2. valstu PVN bāzēm un 3. uzņēmumu ienākumiem.

Resurss, kas balstīts uz enerģijas patēriņu un iecerēts kā ES nodeva autotransporta motordegvielai, būtu pietiekošs un stabils finansēšanas avots ES budžetam un radītu tiešu saikni ar pilsoņiem. Nodokļu bāze ES līmenī jau ir harmonizēta. To arī varētu papildināt ES nodeva aviācijas degvielai vai ar to saistītām emisijām, tādējādi izbeidzot pašreizējo reaktīvo dzinēju degvielas atbrīvošanu no nodokļiem un uzliekot cenu aviācijas radītajām vides izmaksām.

Nodokļu bāzes harmonizācija PVN jomā ir labi attīstīta un ir pietiekošs un stabils ieņēmumu avots. Fiskāls PVN resurss padarītu ES finansēšanu ļoti redzamu ES pilsoņiem. Tas arī būtu evolucionārs, jo nozīmētu jau esošo noteikumu reformu, nevis pilnīgi jauna resursa ieviešanu. No administratīvā viedokļa tā ieviešana neradītu nekādas nepārvaramas grūtības.

Sakarā ar saikni ar kopējo ES politiku un pārrobežu ārējām ietekmēm ieņēmumi no harmonizētas uzņēmumu nodokļu bāzes arī būtu piemērots finansēšanas avots ES budžetam.

Eiropas Savienība ir dalībvalstu un pilsoņu savienība. Jebkura no trim fiskālo pašu resursu iespējām, kas aplūkotas iepriekš, iedzīvinātu šo koncepciju ES budžeta finansēšanas jomā. Pilsoņu tiešas saites stiprināšana ar budžetu arī palīdzētu vērst debates par izdevumiem uz būtību, nevis uz tīri „valstu” budžetu „neto pozīcijām”.

Acīmredzot par jebkuru jaunu resursu piešķiršanu ES budžetam ne tikai ir vienprātīgi jānolemj Padomei, bet tā arī jāratificē visiem dalībvalstu parlamentiem.

Uz enerģiju un PVN balstīta resursa ieviešana būtu iespējama vidējā termiņā, savukārt fiskālais resurss, kura pamatā ir uzņēmumu ienākumi, ir jāaplūko kā daudz ilgāka termiņa risinājums. Tagad ir nepieciešama politiska orientācija, lai sagatavotu

apstākļus esošo pašu resursu struktūras reformēšanai. Šajā saistībā Komisija aicina Padomi:

- apspriest risinājumus, kas piedāvāti šajā ziņojumā;
- ņemt vērā Komisijas nodomu sagatavot plānu, lai, pamatojoties uz Komisijas priekšlikumu, līdz 2014. gadam aizstātu pašreizējo PVN resursu ar pašu resursu, kura pamatā patiešām ir nodokļi.

Lai nodrošinātu īstermiņa risinājumu pārmērīgu budžeta nelīdzsvarotību jautājumam, kas darbotos no nākamās Finanšu perspektīvas sākuma, Komisija piedāvā

- ieviest vispārinātu korekcijas mehānismu, lai koriģētu pārmērīgas budžeta nelīdzsvarotības, saskaņā ar piedāvāto Padomes lēmumu par pašu resursu sistēmu un tam pievienotajiem piedāvātajiem izpildes pasākumiem.