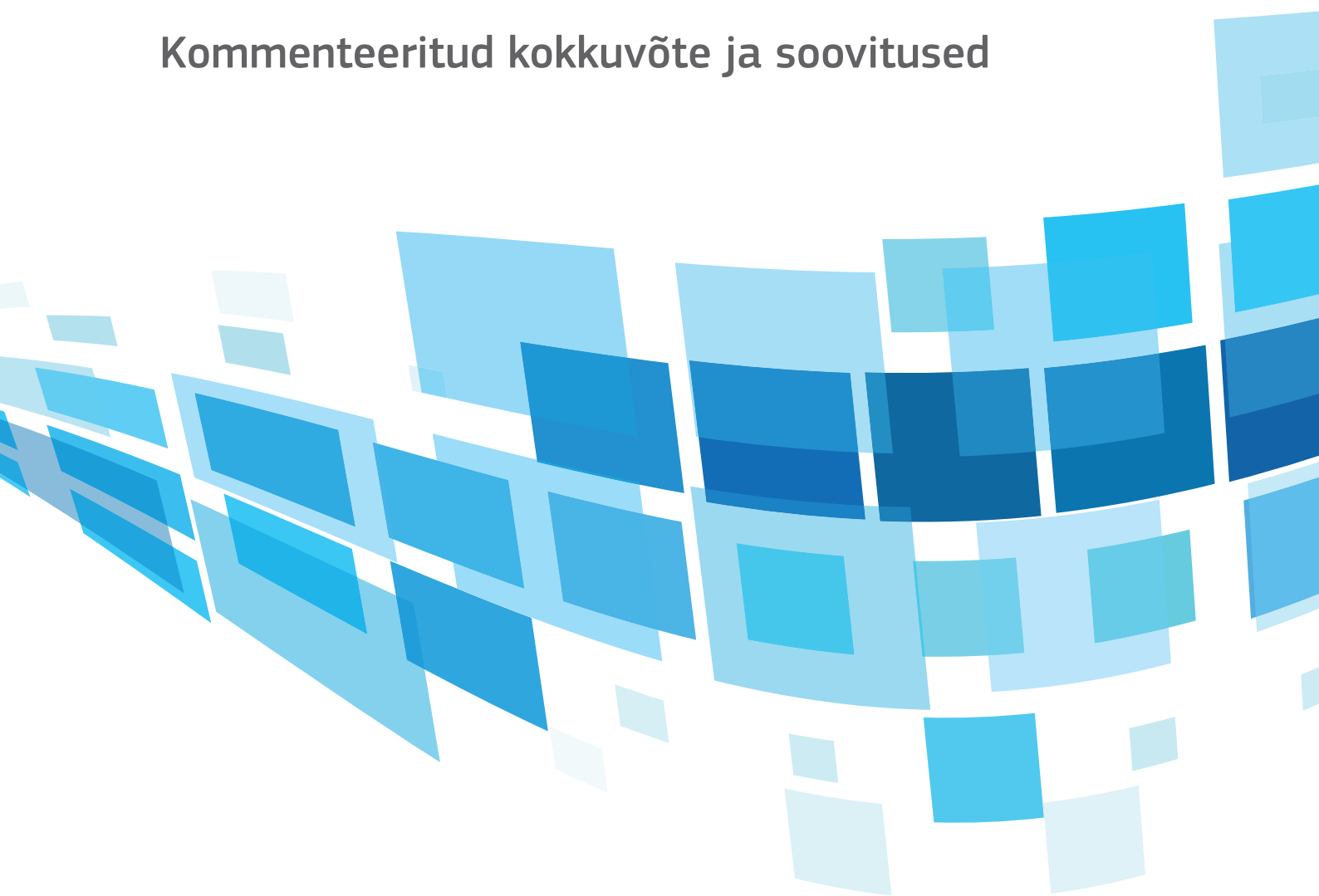


KÕRGETASEMELINE OMAVAHAENDITE TÖÖRÜHM

Kommenteeritud kokkuvõte ja soovitused



Mario Monti, Chairman

Daniel Dăianu

Clemens Fuest

Kristalina Georgieva

Ivailo Kalfin

Alain Lamassoure

Pierre Moscovici

Ingrida Šimonytė

Frans Timmermans

Guy Verhofstadt

Kommenteeritud kokkuvõte

Kõrgetasemelise omavahendite töörühma asutamine ja missioon ning esimene hinnanguaruanne

See kõrgetasemeline omavahendite töörühm asutati selleks, et uurida, kuidas oleks ELi eelarve tulupoolt võimalik muuta lihtsamaks, läbipaistvamaks, õiglasemaks ja demokraatlikult aruandekohustuslikumaks.

Rühma 2014. aasta lõpus esitatud esimeses hinnanguaruandes kontrollitakse põhjalikult olemasolevat omavahendite süsteemi seoses kulude ja tuludega selle positiivsete aspektide ja vajalike oluliste paranduste seisukohast.

Välja töötati võrdluskriteeriumid edusammude hindamiseks ja pandi paika edasist uurimistegevust suunavad küsimused. Need ulatusid tavapärasest eri sissetulekuallikate tehnilisest analüüsist kaugemale ning käsitlesid menetluslikke ja juriidilisi mõjusid ning poliitilisi ja institutsioonilisi vastastikuseid sõltuvusi.

2015. ja 2016. aastal toimunud kõrgetasemelise omavahendite töörühma arutelude käigus rõhutasid uurimistegevuse kiireloomulisust ja olulisust mitmed kriisid, mis näitasid äratussignaalina, et ELi tasemel on vajalik palju tihedam koostöö: pagulaskriis tõi esile ilmsed tõendid lünkadest Schengeni vaba liikumise alas; korduvad terrorirünnakud 2015. ja 2016. aastal, eriti Prantsusmaal, näitasid, et liikmesriikide sise- ja välisjulgeoleku tagamiseks oli muutunud hädavajalikuks tugevam koostöö; mitte vähem olulisena meenutavad ülemaailmsete kliimamuutustega seotud olemuslikud riskid, et EL on pikaajaliselt seotud saatusega kogukond ning kui see kogukond kõneleb ühehäälselt ja pühendub ühistele eesmärkidele, on võimalik mõjutada ülemaailmseid lahendusi. ELil on viimastel aastatel olnud nende katsumustega tegelemisel ning ELi suutlikkuse suunamisel suuri raskusi, mis rõhutab, kui otsustavaks on muutunud finantsvahendid suurte sise- ja välisprobleemide lahendamisel.

Sissejuhatuses ja aruande I osas selgitatakse, miks on toimiv ELi eelarve hädavajalik. Põhjendatakse vajadust põhjaliku reformi järele, kus tulupoole muudatused moodustaksid lahutamatu osa mitmeaastase finantsraamistiku üldisemast ümberkorraldamisest. Aruandes on nimetatud ka, millised olemasoleva süsteemi osad toimivad hästi ja tuleks säilitada.

ELi eelarve, mitmeaastase finantsraamistiku ja omavahendite süsteemi elementide ja liikmesriikide süsteemide võrdlus

Järeldus, et ELi eelarve on *sui generis* konstruktsioon, ei ole mõeldud varjama selle keerukust. Kõrgetasemelise omavahendite töörühma mõttevahetuste käigus selgus kiiresti, et suur osa karmist kriitikast, usaldamatusest ja vahel isegi ekslikel alustel vastuvõetud otsustest tuleneb valest eeldusest, et ELi eelarve on „ainult Brüsseli jaoks mõeldud“ 29. eelarve. See seisukoht eirab fakti, et ELi eelarvega seoses tehakse valikuid valdavalt keskpika perioodi jaoks.

ELi eelarve on eelkõige investeerimiseelarve koos teatava liikmesriikidevahelise ümberjaotava funktsiooniga. Selle peamine eesmärk on toetada ELi ühist poliitikat ja eesmärgi, olla aluseks riikidevahelise *acquis communautaire*'i arendamisele ja eraldada seemneraha keskpika ja pika perioodi investeeringutele. Lühiajaliseks kriisisekkumiseks vajalik paindlikkus ja mõju on jätkuvalt nõrkus, millega tuleb ilmselgelt tegelda. Eelarve on liiga väike majanduse tõeliseks antitsükliliseks stabiliseerimiseks ja märgatavaks ümberjaotamiseks, mis on liikmesriikide eelarvete põhiülesanne, või mida tavapärase teadmiste kohaselt nõutaks föderaaltasandi eelarvelt.

Lõpuks tuleb eelarve alati vastu võtta tasakaalustatud eelarvena, mis paneb paika maksusüsteemi. Selle nõude tõttu toimub maksustamine nii, et katta igal aastal Euroopa Parlamendi ja nõukogu hääletusega vastuvõetud kulutusi (assigneeringute *ex-ante* jaotamisega). See tähendab, et ELi eelarves ei teki iga-aastast puudujääki, seda ei finantseerita finantsturgudelt raha laenamisega ning see ei kasvata seetõttu valitsemissektori võlga. Selleks et tasakaalustada kulupoole kasvavaid vajadusi ja tulupoole ettenägematuid asjaolusid, rek calibreeritakse kogurahvatulul põhinev täiendava tasakaalustava panuse ühtne maksumäär regulaarselt täpsete vajaduste katteks.

Viimane punkt on ülioluline mõistmaks, milleni viiks omavahendite reform vastavalt kõrgetasemelise omavahendite tööühma esitatud soovitudele. Juhuslik tulu, nagu konkurentsitrahvid või oodatust suuremad tollimaksud, ei too kaasa täiendavaid kuluvõimalusi, vaid vähendavad kogurahvatulul põhinevat panust. Igal aastal kinnitatud assigneeringute tase, rahvatulu ülemmäärad ja omavahendite ülemmäärad on siduvad eelarvedistsipliini kaitsemeetmed. Praeguses aruandes keskendutakse sellele, milliseid reforme on võimalik olemasoleva institutsioonilise ülesehituse juures ellu viia, arvestades sellega, et maksustamise pädevus jääb liikmesriikide tasemele, ning jäädes üldise eelarveneutraalsuse piiridesse, nii et kavandatav omavahendite reform ei tekitaks ELi kodanikele täiendavat maksukoormust.

Mõisted ja määratlused, Euroopa lisaväärtus, netobilansid

Aruanne selgitab põhimõttelisi küsimusi ja põhimõisteid eelkõige selleks, et eristada „Euroopa maksu“, omavahendeid (mõned neist tõelisemad kui teised) ja teisi tuluallikaid. Aluslepingud ei anna ELile maksustamispädevust, kuid annavad liidule selle eesmärkide saavutamiseks omavahendid (ELi toimimise lepingu artikkel 311), austades samas liikmesriikide maksustamisalast eelisõigust.

Kahjuks on ELi omavahendid liikmesriikide eelarvetes esindatud paljudel eri viisidel. See muudab liikmesriikide võrdlemise praktiliselt võimatuks, mille tulemuseks on põhimõtteline kallutatus, kus teatavaid omavahendeid peetakse tegelikult liikmesriigi siirde- või kuluobjektiks ja mitte ELile kuuluvaks vahendiks. Seega oleks esimene samm läbipaistvuse poole tunnustada omavahendeid sellena, mis need on, ja anda selge ja standardne ülevaade ELi tehtavate panuste osast liikmesriikide eelarvetes.

Aruandes analüüsitakse ka, kuidas saab tulevasi kulupoole eelarveotsuseid suunata Euroopa lisaväärtus, mida võib määratleda kui ELi sekkumisest tulenevat lisaväärtust võrreldes vaid liikmesriigi tegevusega loodud väärtusega. Võttes arvesse ELi poliitika hiljutisimaid suundumusi ja arengut, võimaldab analüüs järeldada, et ELi eelarve ei olegi nii iganenud, kui arvata võib, ja on läbinud arvestatavaid muudatusi, kuid ei pööra siiski piisavalt tähelepanu ülesannetele, mis loovad kõige suuremat Euroopa lisaväärtust.

On üllatav ja jätkusuutmatu, et alusandmete puhul, mille põhjal iga liikmesriik määratleb oma positsiooni eelarveläbirääkimistes – oma eelarvebilanss –, ignoreeritakse Euroopa lisaväärtust täielikult. Eelarvebilansi arvutamiseks saldeeritakse liikmesriigi kulupoole eraldised lihtsalt liikmesriigi panusega. Selle meetodiga loetakse iga eurot, mida üks riik on kasutanud, kõigi teiste kuluks. Seega eirab see täielikult Euroopa lisaväärtust, mis tuleneb ELi poliitikast, millest on kasu mitmetel või kõigil liikmesriikidel. Siinkohal ei mõisteta hukka igaühe enda kasu arvestamist ELi eelarvest; see on loomulik või vähemalt vältimatu ettevõtmine. Eksitav ja ELile ning liikmesriikidele kahjulik on see, et kitsast ja ebaühtlasest näitajast saab kulude ja tulude suhte ainus mõõdik.

Aruandes väidetakse, et ühisest ELi poliitikast, majanduslikest sünergiatest, piiriülestest mõjudest ja kasulikest välismõjudest tuleks otsida laiemat mõõdikut. Lisaks suuremale täpsusele aitaks see loodetavasti lahendada õiglase vastutasu dilemma, mis on ELi eelarvest ja sel moel ka EList teinud nullsummamängu kõigi jaoks kasuliku kokkuleppe asemel, mis see olema pidi. Kuna see meetod võeti kasutusele Ühendkuningriigi tagasimakse arvutamiseks, annavad Ühendkuningriigi väljumine EList ja Ühendkuningriigi tagasimakse lõpetamine ning tagasimaksed tagasimaksetelt ainulaadse võimaluse läbi vaadata viis, kuidas ELi tegelikke kulusid ja tulusid mõõdetakse.

II osa käsitleb laiaulatusliku reformi põhielemente ja uurib võimalikke valikuid

Rühm on teinud pidevat tööd kriteeriumide kogumiga, mida saaks kasutada erinevate tuluallikate hindamiseks ja võrdlemiseks. Enamik neist, nagu tuluallikate tõhusus, piisavus ja stabiilsus, ei tekita probleeme ja on kohaldatavad maksutulule üleüldiselt. Teised, nagu õiglus, on ELi tasemel raskemini mõistetavad, kuna liikmesriikide eelarvetel on veel üks oluline erinevus: praeguse süsteemi järgi on ELi eelarvesse maksude maksjad ainult liikmesriigid ja mitte 510 miljonit ELi kodanikku, kes panustavad vaid kaudselt. See selgitab, miks liikmesriigid on enamasti kogurahvatulul põhineva omavahendi kindlad toetajad, kuna seda peetakse koormuse õiglasel jaotamisel sobivaks võrdlusaluseks. Praegusel kujul rakendatuna ning koos mõnedele riikidele võimaldatud korrektsioonide ja hinnaalandustega on selle tulemuseks aga regressiivne süsteem. See on demokraatliku aruandekohustuse seisukohast probleemne. ELi eelarvele maksumaksjast kodaniku või ühtse turu tarbija seisukohast lähenemine annaks õiglusest teistsuguse arusaama, mis viiks uute eelarvelise samaväärsuse vormideni.

Mõned kriteeriumid on rohkem ELi-spetsiifilised, nagu Euroopa lisaväärtus ja subsidiaarsus, mis nõuavad kõige liikuvamate maksualuste käsitlemist Euroopa valitsemistava kõige kõrgemal tasemel, kuna liikmesriigi tase on muutunud maksukonkurentsi hirmu tõttu maksude kogumisel aina vähem tõhusamaks. Seda eelarvepõhimõtet on aga raskem kohaldada omavahendite süsteemile.

Lõpetuseks toetatakse aruandes kindlalt uusi omavahendeid, mis aitaksid kindlustada teatavat ELi poliitikat ja toetada ELi poliitikaeesmärke eriti majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnaalase jätkusuutlikkuse alal. Näiteks on teatavaid kliimamuutuste vastaseks võitluseks või energiatõhususe edendamiseks mõeldud makse ja lõivusid ammu liikmesriikide tasemel tunnustatud kui viise poliitikaelistuste soodustamiseks maksustamise kaudu. Sarnast käsitusviisi saaks rakendada liikmesriikides koordineeritud maksu kehtestamisega, mille tuludest osa suunataks ELi eelarvesse. Sel juhul osaleks see

ELi poliitikas. Oleme harjunud, et ELi tasemel väljendatakse poliitikavalikuid enamjaolt kulutuste ja toetuste kaudu. Sidudes omavahendid (või muu tulu) paremini ühise poliitikaga, oleks võimalik seda kallutatust vähendada

Aruandes kinnitatakse varasemaid järeldusi, et ei ole ühte ideaalset, vaid on mitu sobivat valikut

Koos praeguse süsteemi nende elementidega, mis toimivad hästi ja mida tuleks säilitada, ning nendega, millest tuleks loobuda, kaalus rühm üksikasjalikult mitmeid uusi võimalikke tuluallikaid, mille on välja toonud ka enamik analüütikuid ja akadeemikuid. Nende alustel oleks võimalik üles ehitada ulatuslik ja elujõuline omavahendite süsteem, mis põhineks tootmisest, tarbimisest ja keskkonnapoliitikast pärinevate omavahendite kombinatsioonil. Selles staadiumis näib suure hulga nõutavate omadustega tuluallikate esitamine konstruktiivsem kui ühele konkreetsele valikule tarbetu vastasseisu tekitamine.

- Ühtse turu ja eelarveküsimuste kooskõlastamisega seotud võimalikud uued omavahendid puudutavad ümberkujundatud käibemaksupõhist omavahendit (mis asendab olemasoleva), ELi ettevõtte tulumaksu, finantstehingute maksu ja muudele finantstehingutele kehtivat maksu. Nende võimaluste eelis oleks lisaks ELi eelarve rahastamisele panus ühtse turu paremasse toimimisse ning eriti käibemaksu ja ettevõtte tulumaksu puhul õiglasema maksustamise edendamine, aidates võidelda maksupettuste ja maksustamise vältimise vastu.

- Energialiidu-, keskkonna-, kliima- ja transpordipoliitikaga seotud võimaluste hulgas on CO₂-lõiv, Euroopa heitkogustega kauplemise süsteemist saadud tulu, elektrimaks, mootorkütuselõiv (või fossiilkütuste aktsiisimaksud üldiselt) ning suurte heitkogustega kolmandates riikides toodetud ja imporditud kaupade kaudne maksustamine. Nende võimaluste abil panustatakse ka ühtse turu paremasse toimimisse, kui need piiraksid selliste maksude koordineerimatut levikut ja looksid ühenduse ELi eelarve rahastamise ja ELi poliitika vahel.

Omavahendid ei ole ka ELi ainus võimalik sissetulekuallikas. Muude tulude kategooriat ei ole varasematesse käsitlustesse kaasatud, kuid sellest võib saada finantseerimisallikaid täiendav element. Muud tulud tulenevad otseselt ELi teisestest õigusaktidest ning võivad puudutada piirikontrolli, digitaalset ühtset turgu, keskkonnakaitset või energiatõhusust (näiteks juba kavandatud ülemäärase heite maksud autodele). Mõned eespool nimetatud uute omavahendite allikatest võiksid olenevalt kavandatavast õiguslikust süsteemist ja võimalikest poliitikakompromissidest olla ka muude tulude allikad.

III osas käsitletakse praktilisi viise jätkamiseks, nagu diferentseerimine, enne kui esitatakse võimalikud ELi üldise finantsreformi komponendid, mida kohaldatakse nii kulu- kui ka tulupoolel.

Kuna esimesed diferentseerimise ideed töötati välja enam kui 20 aastat tagasi, on üldaktsepteeritavaks saanud lahendus, et tulevikku suunatud poliitilised valdkonnad, mis ei olnud veel piisavalt küpsed ELi tasemel kinnitamiseks, oleks võimalik vastu võtta tahtekoalitsioonina. Diferentseerimine viitab enamasti poliitikale, mida järgib

liikmesriikide tuumikgrupp, mille liikmed on suutelised minema kaugemale ja soovivad seda teha, ning millele kehtib eeldus, et teised liikmesriigid järgnevad hiljem.

Loomulikult on selle oma tagajärjed tulupoolele, kus teatav diferentseerimine juba eksisteerib riikide puhul, mis saaksid kasu loobumisklauslist, või riikide puhul, mis saaksid kasu tagasimaksest. Seega on kõrgetasemeline omavahendite töörühm seda küsimust uurinud, et paika panna tulevikuvõimalused.

Sellega tunnustatakse, et standardiks peab jääma ühtne, üldkehtiv ja sidus eelarve rahastamisviis ning ELi eelarve killustamisega kaasneb palju riske eriti seoses demokraatliku aruandekohustuslikkuse ja tõhususega. Seega peaksid kõik kõrvalekalded jääma erandiks, mis peavad olema selgesti põhjendatud ning Euroopa Liidu toimimise lepingus sätestatud ELi poliitika kohase tavapärase finantseerimisega võrreldud, eeldusel, et osalevad kõik liikmesriigid ning eelarve ühtsus ja üldkehtivus säilitatakse ning otsuseid võetakse vastu ühenduse meetodil, järgides mitmeaastast finantsraamistikku ja nõukogu otsust Euroopa Liidu omavahendite süsteemi kohta.

Seejärel uuritakse aruandes asjaolusid, mille korral diferentseerimine võib olla õigustatud. Euroopa Liidu toimimise leping pakub juhtivatele riikidele võimalust areneda tõhustatud koostöö sätete kaudu. Üks näide on finantstehingute maks, mis algselt EU-28 tasemel tagasi lükati ning millega jätkas 10 liikmesriigist koosnev rühm. Järgmised võivad olla euroala liikmete edasised edusammud ning aruanne toob välja konkreetseid tuluallikad, mis võivad olla selles kontekstis asjakohased. Seega võib teatav diferentseerimine olla üldise kompromissipaketi osa.

Aruandes esitatakse ka võimalikud ELi üldise finantspaketi komponendid, mida kohaldatakse nii kulu- kui ka tulupoolele:

- mitmeaastase finantsraamistiku restruktureerimine suuremate üldiseks hüvanguks tehtavate kulutustega, keskendudes suuremale Euroopa lisaväärtusele ning vastates katsumuste laadile;
- uute omavahendite kasutuselevõtmine traditsiooniliste omavahendite ja kogurahvatulul põhineva omavahendi kõrval, mis täidaksid klassikalisi piisavuse ja stabiilsuse kriteeriume ning õigluse vertikaalse ja horisontaalse mõõtme nõudeid, täites samas poliitikaeesmärke;
- teiste ELi poliitikast ja programmidest tulenevate tuluallikate uurimine, mida saaks ELi eelarvesse kaasata mitte omavahendite, vaid lihttuluna;
- võimalikult väheste menetluslike reformide rakendamine;
- äärmisel vajadusel diferentseerimiselementide nagu tõhustatud koostöö kaasamine.

Saabuvad järgmise mitmeaastase finantsraamistiku läbirääkimised leiavad aset ainulaadses kontekstis: enneolematult skeptiline suhtumine ELi (ja esmakordne võimalik liikmesriigi lahkumine); laienev lõhe ELi põhitegevusalade ja ELi kodanike ootuste vahel; vajadus tegevuseks uutes valdkondades, mis pole olnud seni ELi prioriteetidid.

Kuigi enamik neist küsimustest kerkib esimesena esile ELi eelarve kulupoolel või valdkondades, millega oleks võimalik kuluprogrammide asemel tegelda regulatiivselt, selgitab ka ELi rahastamisviisi pikaks ajaks tähelepanuta jätmise seda, miks tänaste

katsumustega toimetulek on nii raske. Väidetakse, et tugev toetus ELi rahastamisstruktuuri *status quo*'le, eriti liikmesriikide poolt, on vaid puuduliku kulupoliitika vältimatu tagajärg. Teised väidavad vastupidist, et poliitika puudujäake selgitab iganenud rahastamissüsteem. On aeg selle dilemmaga tegelda.

Eelarvetulu reform ei ole meede iseenesest või kõigi eelarveprobleemide lahendus. Seda tuleks näha kui alustpaneivat sammu jätkuvas pingutuses ELi tegevuse usaldusväarsuse ja legitiimsuse taastamiseks, muutes selleks ELi omavahendite süsteemi lihtsamaks, läbipaistvamaks, õiglasemaks ja demokraatlikult aruandekohustuslikumaks.

Soovitused

Kooskõlas oma mandaadiga esitab kõrgetasemeline omavahendite töörühm allpool oma soovitused Euroopa Parlamendi presidentidele, Euroopa Liidu Nõukogule ja Euroopa Komisjonile. Need soovitused võtavad aluseks selle esimese hinnanguaruande ning tellitud välisuuringu ning 7.–8. septembril 2016 toimunud Euroopa Liidu rahastamist tulevikus käsitleval konverentsil toimunud arutelud liikmesriikide parlamentidega.

1) Tulupoolel on vajalik ELi eelarve reform. Praeguse aja uute prioriteetidega tegelemiseks tuleb see läbi viia koos kulupoole reformiga.

ELi üldeelarve tõhusus oleneb selle tegelikust ja avalikkuse poolt tajutud suutlikkusest **ELi prioriteetidega** tegelda ning aidata lahendada majanduslikke, julgeolekualaseid, geopoliitilisi, sotsiaalseid või kultuurilisi probleeme, millega meie kodanikud on oma elus silmitsi.

Sellele ei aita kaasa praegune rahastamissüsteem, millest on järk-järgult saanud liikmesriikidepoolsete maksete süsteem, kus ELi eelarvet tajutakse nullsummamänguna, kus on netopanustajad ja netosaajad. Lisaks võib selline süsteem luua jätkusuutmatu suhte maksete ning kohustuste vahel, mille täitmist tuleb hoolikalt jälgida.

Reformitud omavahendite süsteem peaks aitama saavutada poliitikaeesmärke, täites samas oma ülesannet ELi eelarve asjakohasel rahastamisel ning lihtsustades eelarve vastuvõtuprotsessi. ELi kodanikud väärivad eelarvet, mis pakub nendele probleemidele otseseid vastuseid seal, kus on vajalik ELi taseme tegevus. Algamas on järgmise mitmeaastase finantsraamistiku ettevalmistused. Need leiavad aset ainulaadses kontekstis, mis võib aidata ületada tavapäraseid tulupoole reformi ees seisnud takistusi. Järgmine mitmeaastane finantsraamistik annab võimaluse ümber hinnata viisi, kuidas ELi eelarve saaks liikmesriike ja Euroopa kodanikke tõhusamalt ning tulemuslikumalt toetada, ja selle võimaluse parimal viisil kasutamine on äärmiselt vajalik. See peab kaasama tulupoole ning kulutuste suuruse ja sisu kaalumist, et kokku viia ELi eelarve eesmärgid ja sellele esitatavad nõudmised.

2) Reform peaks juhinduma järgmistest põhimõtetest.

- **Euroopa lisaväärtus:** nappide avalike vahendite ja samas kasvavate finantsvajaduste ajal peab ELi eelarve keskendumas suurimat **Euroopa lisaväärtust** loovatele aladele või Euroopa avalikele hüvedele, mille puhul ei ole ELi taseme tegevus mitte ainult asjakohane, vaid asendamatu, või kus riigisiseseid rahastamisvõimalused ei ole meie Euroopa eesmärkide saavutamiseks piisavad. Komisjon peaks konkreetsete näidetega demonstreerima, et keskse eelarve sihtotstarbeline ja valikuline rakendamine võib aidata saavutada mastaabisäästu ja tõhususe kasvu ning vastata paremini välisprobleemidele.
- **Subsidiarsus:** ELi omavahendite komponentide muudatused peaksid arvesse võtma nende üle otsustavate liikmesriikide asutuste volitusi; kulupoolel peaks iga reform sisaldama **subsidiarsuse kontrolli**, et määrata kindlaks kulutuste jaoks sobivaim tase: riigist madalam, liikmesriigi või Euroopa tase.

- **Eelarve neutraalsus:** eelarve suuruse määrab esmalt omavahendite ülemäär ja teisena mitmeaastane finantsraamistik, st kulupool. Sellisena ei ole ELi rahastamisel mõju ELi eelarve suurusele. Uute omavahendite või teist tüüpi tulude kasutuselevõtu tulemuseks oleks seega juhul, kui kõik muud asjaolud jääksid samaks, kogurahvatulul põhinevate maksete vähenemine, mis tooks liikmesriikide eelarvetesse või maksupoliitikasse teatavat tegutsemisruumi.
- **Üldine maksukoorem:** uute omavahendite eesmärk ei ole ELi maksumaksja maksukoormuse suurendamine. Vastupidi, liikmesriikide maksete vähendamine ning ELi kulutuste parem suunamine suurema lisaväärtusega poliitikasse, nagu välispiiride julgeolek või kaitse, aitab saavutada ka paremat Euroopa valitsemistava ja vähendada liikmesriikide eelarvekulutusi.
- **Sünergiad:** võttes arvesse ELi eelarve piiranguid ning üldist survet avaliku sektori kulutustele, tuleks enamik Euroopa eesmärkidest saavutada Euroopa ja liikmesriikide tasemete vastastikuse täiendamise teel. Suuremat tähelepanu tuleks pöörata ELi eelarve ja riigisisese rahastuse sünergiatele suurema Euroopa lisaväärtusega valdkondades või seal, kus riigisisese rahastuse võimalused on Euroopa üldise hüvangu saavutamiseks ebapiisavad. Selline käsitusviis on ELi ja üldises mõttes avaliku sektorite kulutuse legitiimsuse taastamiseks äärmiselt vajalik.
- **Eelarve ühtsus:** ELi eelarve ühtsust tuleks selgitada ja säilitada ning alameelarvete kasutamine peaks olema piiratud rangelt vajalike juhtudega ja toimuma parlamendi nõuetekohase järelevalve all.
- ELi eelarve ja selle rahastamine peaksid olema **läbipaistvamad ja kodanikele arusaadavamad**, nii et nähtavad oleksid ELi eelised ja mitte ainult kulud. See parandaks ELi eelarve üleüldist aruandekohustuslikkust.
- Omavahendid ei peaks olema mõeldud ainult ELi eelarve piisavaks, stabiilseks ja õiglaseks rahastamiseks. Need peaksid olema kavandatud **toetama ELi poliitikat** ELi pädevuse põhjalades: ühtse turu tugevdamine, keskkonnakaitse ja kliimameetmed, energialiit ning ühtse turu eelarvelise heterogeensuse vähendamine.

Lisaks sellele, et nendest põhimõtetest lähtuv reform oleks täielikult õigustatud, oleksid sellel ka järgmised eelised: ELi poliitika ja prioriteetide nähtav seostamine; eelarve üldise sidususe parandamine ELi ja liikmesriikide tasemel; jätkusuutliku finantsüsteemi toetamine.

3) Mõned praeguse süsteemi elemendid toimivad hästi, on lihtsad, õiglased ja tõhusad ning tuleks säilitada:

- ELi eelarve tasakaalu põhimõtte, mis on koos omavahendite ülempiiri ja mitmeaastase finantsraamistikuga oluline eelarvedistsipliini tagamisel;
- traditsioonilised omavahendid (tollimaksud), mis on puhtalt ELi tulu parim näide ja mille kogumisprotsess on rahuldav;

- kogurahvatulul põhinev omavahend, kui seda kasutatakse tasakaalustava ja puhtalt täiendava vahendina.

4) Kõige sobivamad uued omavahendid.

Kõrgetasemeline omavahendite töörühm viis läbi kõigi võimaluste põhjaliku analüüsi, et pakkuda välja parem tulude kombinatsioon, millel oleksid kõik hästitoimivaks, stabiilseks ja õiglaseks omavahendite süsteemiks vajalikud omadused. Rühm leidis, et nende alustel oleks võimalik üles ehitada ulatuslik ja elujõuline omavahendite süsteem, mis põhineks tootmisest, tarbimisest ja keskkonnapoliitikast pärinevate omavahendite kombinatsioonil. Parimad võimalused ELi eesmärkide ja lisaväärtuse sidumiseks on järgmised.

a. Ühtne turg ja eelarveküsimuste kooskõlastamine: ümberkujundatud käibemaksupõhine omavahend (mis asendab olemasoleva), ELi ettevõtte tulumaks, finantstehingute maks ja muudele finantstehingutele kehtiv maks võimaldaksid parandada ühtse turu toimimist. Veelgi enam, eriti reformitud käibemaksu ja ELi ettevõtte tulumaksu puhul toetaksid need õiglasemat maksustamist ning aitaksid vältida maksupettuste ja maksustamise vältimise vastu – käibemaks on ainus maks, millele liidu õigus juba kohaldub.

b. Energialiitu/keskkonda/kliimat/transporti käsitlev poliitika: CO₂-lõiv, Euroopa heitkogustega kauplemise süsteemist saadud tulu, elektrimaks, mootorikütuselõiv (või fossiilkütuste maksud/aktsiisid üldiselt) või suurte heitkogustega kolmandates riikides toodetud ja imporditud kaupade kaudne maksustamine.

Uued omavahendid saaks kehtestada koos uue mitmeaastase finantsraamistikuga. Need võib kehtestada järk-järgult või teatavate eeltingimustega, nagu maksubaasi piisav ühtlustamine või õiglastel alustel üleminek uuele süsteemile.

Kõrgetasemeline omavahendite töörühm on seisukohal, et tulevase reformi eesmärk peaks olema rahastada enamikku ELi kulutustest omavahendite kaudu¹.

5) Uurida tuleks teisi võimalikke ELi poliitikaga seotud tulusid.

Eelarvet saab peale omavahendite finantseerida ka teistest allikatest pärit tuluga ning seda tuleks uurida. Näiteks enampakkumiste tulud või muu tulu, mis tuleneb ELi poliitikast, nagu piirikontroll, digitaalne ühtne turg, keskkonnakaitse või energiatõhusus (ülemäärase heite maksud autodele), või ELi pädevusaladest, peaks põhimõtteliselt laekuma Euroopa Parlamendi ja nõukogu kontrolli all ELi eelarvesse. Kuna nendel tuludel on otsene seos ELi poliitikaga, on need nähtavad ja lihtsad. Nende kasutamine tuleks otsustada juhtumipõhiselt. Neid kasutatakse kas üldeelarve rahastamiseks, et liikmesriikide makseid lihtsalt vähendada, või kulupoole reservi loomiseks või määratakse neile teatav sihtotstarve.

¹ Üks rühma liikmetest leiab, et ELi praeguses institutsioonilises raamistikus aitaks käibemaksupõhise omavahendi kaotamine ja liikmesriikide tagasimaksete süsteemi lihtsustamine finantseerimissüsteemi selle oluliste kriteeriumide seisukohast märgatavalt parandada, samas kui uute omavahendite lisamise poolt rääkivad argumendid on nõrgemad.

6) Luua tuleks laiaulatuslikum ja täpsem arusaam kuludest, tuludest ja netobilanssidest.

Praegune nägemus ELi eelarvest kui nullsummamängust ei peegelda ELi poliitika Euroopa lisaväärtuse mõõdet ja kaldub eelistama liikmesriikide poolt juba eraldatud kulutusi praeguste või tulevaste selge Euroopa lisaväärtusega ELi poliitika ees, nagu sise- ja välisjulgeolek, kliimamuutuste vastu võitlemine, teadus ja kaitse. Loomulikult ei võta see arvesse mittemõõdetavat tulu nagu osalemine suurimal ühtsel turul või kuulumine mõjukate otsustajate sekka maailmakaubanduse- ja kliimaläbirääkimistes.

Rühm soovib selle probleemiga tegelda kahel viisil. Esimene võimalus on kasutusele võtta alternatiivsed tuluallikad, mida ei tajuta liikmesriikide maksetena, vaid otseselt Euroopa mõõtmega seotud vahenditena.

Teine on praeguse Ühendkuningriigi korrigeerimise arvutamiseks kasutusele võetud netosaldo meetodi kriitiline ülevaatamine, et töötada välja praegust netosaldo kalkulasiooni täiendavad näitajad või vahendid, mis võimaldaksid ELi eelarveliste sekkumiste kulusid ja tulusid laiaulatuslikumalt hinnata. Sellise meetodi ja/või täiendavate näitajate abil peaks saama paremini peegeldada ELi kulutuste ühist tulu ning iga liikmesriigi kulusid ja tulusid. Need kulud ja tulud hõlmavad liikmesriikide siseseid ELi eelarvelisest sekkumisest tingitud finantsvoogusid, nagu ELi finantsinstrumentidega seotud investeringud või muud ELi finantsabi vormid. See näitab, et ühe liikmesriigi tulu ei tule tingimata teise kulu arvelt. Selleks tuleks tellida uuring.

7) Korrigeerimised ja tagasimaksud

Ühendkuningriigi väljumisega EList kaasneb Ühendkuningriigi suhtes kohaldatava korrigeerimise mehhanismi ja sellega seotud tagasimakselt tagasimaksete lõpetamine. See muudab omakorda olemasoleva statistilise käibemaksupõhise omavahendi kasuks rääkivad aspektid üleliigseks.

Veelgi enam, kaotada tuleks kõik tulupoole korrigeerimismehhanismid. Omavahendite tasakaal peab olema selline, et saame mis tahes korrigeerimismehhanismi vältida. Kui üks või teine omavahend on mõne liikmesriigi jaoks liiga koormav, on seda võimalik leevendada piiratud kestuse ja suurusega erikompensatsiooniga, mida eelistatavalt arvestatakse tervikväljamaksetena. Selline käsitlusviis teeks omavahendite süsteemi lihtsamaks ja õiglasemaks.

8) ELi ja liikmesriikide eelarvete vertikaalse sidususe läbivaatamine Euroopa poolaasta käigus.

Soovitatakse tugevdada sidet ELi eelarve ja üldise eelarvepoliitika haldusraamistiku vahel, et luua sünergiaid ja vähendada maksukoormust seal, kus võimalik.

Kulupoolel peaks mis tahes reformi põhipunkt olema ELi ja liikmesriikide eelarvete sidusus, võttes sealjuures arvesse mitut põhimõtet: vajadust kulutuste paigutamiseks õigele tasemele (ELi või liikmesriigi tase), ELi ja liikmesriikide eelarvete ühiste eesmärkide tuvastamist ning riigi rahanduse kvaliteeti (kasvu toetavad kulutused).

Tulupoolele tuleks seoses liikmesriikide eelarvemenetluste, Euroopa eelarvemenetluste ja Euroopa poolaastaga avada paremad teabekanalid, nii et ELi eelarvesse tehtavad liikmesriikide osamaksud oleksid selgesti mõistetavad ja oodatavad ning ühised eesmärgid paremini kooskõlastatud. Omavahendite võrreldav eelarveline ja arvestuslik esitus liikmesriikide eelarvetes oleks selles suunas esimene samm ja lihtsustaks parlamendipoolset järelvalvet.

9) Teatava diferentseerimise lubamine (muutuv geomeetria).

Eelarve aluspõhimõtted – tulude ühtsus ja universaalsus – peavad jääma kõigi reformitegevuste lähtepunktiks ja neid ei tohi ohustada. Diferentseerimine tulupoolele oleks toimiv lahendus ainult siis, kui mõned liikmesriigid soovivad mõnedes ELi integratsiooni valdkondades kaugemale minna, eriti:

- euroala edasiseks arendamiseks. Selliste tuluallikate **sihtotstarbe määramine** konkreetsete kuluobjektide jaoks oleks samuti selles kontekstis kergemini põhjendatav. Mõned rühma uuritud variandid võiksid olla euroala jaoks sobivad, nagu finantstehingute maks, pangandussektorite võimalikud panused või Euroopa Keskpangast pärinev emissioonitulu;

- **tõhustatud koostöö** poliitika, kui on olemas juhtivate liikmesriikide koalitsioon (uue poliitika puhul nagu kaitse).

Kõrgetasemeline omavahendite töörühm leiab, et need soovitused on kooskõlas praeguste Euroopa Liidu aluslepingutega ning rakendatavad järgmises mitmeaastases finantsraamistikus. Kui aruandes käsitletakse tulevikuideid, mida on võimalik rakendada ainult aluslepingute reformiga, tuuakse see selgelt välja. Igal juhul tuleb arvestada, et omavahendite muutmise otsus nõuab pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist ja riigisiseste menetluste kohast ratifitseerimist liikmesriikide ühehäälselt nõusolekut.