



EUROPA-PARLAMENTET

2009 - 2014

6.5.2010

ARBEJDSDOKUMENT

om

Finansiering af Agenda 2020 til trods for budgetkrisen

Ordfører: Alain Lamassoure

DT\815212DA.doc

PE441.166v01-00

DA

Forenet i mangfoldighed

DA

En snes europæiske lande opfylder ikke længere kriterierne i stabilitets- og vækstpagten. Flere af disse lande har et underskud på mere en 10 % af BNP, andre har en offentlig gæld, som overstiger 100 %. I hele EU vil alle offentlige myndigheder være tvunget til at iværksætte spareplaner, hvis lige ikke er set siden Anden verdenskrig. Hvordan vil det i en sådan situation være muligt at finansiere de europæiske politikker, som EU har behov for, de nye beføjelser, som Lissabontraktaten giver Unionen og endelig de fælles ambitioner i Agenda 2020?

Denne usædvanlige situation bør give os lejlighed til at **behandle det spørgsmål, som aldrig tidligere har været drøftet, nemlig om forbindelserne mellem de nationale budgetter og EU-budgettet**. Formålet med dette notat er at præcisere nogle data.

I. Indefrysningen af fællesskabsbudgettet og konsekvenserne heraf

1. Finansieringen af de europæiske politikker er i en problematisk situation. Da EU ikke har fået tildelt egentlige egne indtægter, som det ellers er fastsat i alle europæiske traktater, har medlemsstaterne dømt sig selv til at være de eneste bidragsydere, da de nationale budgetter finansierer 80 % af EU's budget. Dette system, som i sin natur er fællesskabsfjendtligt, ansporer naturligvis hver enkelt finansminister til at kræve "noget til gengæld" for dette bidrag. Resultatet 25 år senere er til trods for fire nye traktater, som i omfattende grad har styrket EU's kompetencer, og tre udvidelsesbølger, som har fordoblet antallet af "fattige" medlemmer, at fællesskabsbudgettet er fastlåst på 1 % af BNP, hvilket er en fjerdedel mindre end det loft, som blev fastsat i 1988. De nationale parlamenter har for deres vedkommende sværere og sværere at forstå, hvorfor de skulle forhøje deres skatter eller øge landets gældssætning for at finansiere en politik, som bliver besluttet andetsteds uden deres samtykke.
2. Det er imidlertid lige præcis nu, at Europa ikke kan holdes på smalkost. I henhold til Lissabontraktaten etableres der en europæisk diplomatisk tjeneste, som underlægges Lady Ashtons myndighed, med henblik på at føre en fælles politik. Denne tjeneste har behov for et minimum af driftsbevillinger og aktionsbevillinger. Traktaten øger ligeledes EU's beføjelser med hensyn til energi, forskning, rumpolitik og indvandring. Uden penge er der ingen grund til at fortsætte. Hvad der er endnu værre er, at vigtige store industrielle programmer, som har været besluttet i flere år, som f.eks. satellitnetværket Galileo (europæisk GPS) og det internationale fusionsenergiforskningscenter, ITER, risikerer at blive afbrudt som følge af manglende supplerende finansieringer. I den første version af "2020-strategien" er der fastlagt flere andre programmer af denne type til fordel for grøn vækst og videnbaseret økonomi.
3. Alligevel finder regeringerne på trods af krisen midlerne til at finansiere de nye politikker, som er besluttet på europæisk niveau. På Rådets seneste møde blev det besluttet fra 2010 at anvende en bagatel af 2,4 mia. årligt til at hjælpe udviklingslandene med at bekæmpe drivhuseffekten. Dette beløb vil bestå af et bidrag fra hver enkelt medlemsstat efter en ad hoc-fordelingsnøgle, som er forskellig fra den sædvanlige fællesskabsnøgle. På samme måde vil hjælpen til Grækenland blive finansieret ved hjælp af lån, der stilles af visse stater, uden at

de går ind over fællesskabsbudgettet eller via en finansiel institution i EU, som f.eks. EIB.

4. Man forstår argumentet. Når det under alle omstændigheder er den nationale skatteyder, som betaler, eller som stiller sikkerhed, hvorfor så gå via EU's budget? **Men der er en meget enkel måde at undgå at anvende de nationale budgetter, nemlig ved at give Europa nye egne indtægter.** I Europa-Parlamentets beslutning vedtaget den 29. marts 2007 gives en første status over dette emne, som længe har været tabu. Siden har miljøbeskyttelse og forebyggelse af finanskriser givet anledning til en sand kappestrid om opfindsomhed på skatteområdet. Med en fælles grænse for alle disse overvejelser. Disse indtægter er tiltænkt snart det nationale budget, snart en hypotetisk international fond, men aldrig fællesskabsbudgettet, som er det "sorte hul" i den europæiske politiske debat.
5. Det er op til regeringerne at træffe en beslutning. Hvis de foretrækker at udelukke enhver ny udgift og ny skat i deres strategi for afslutning af krisen, kan EU ikke gøre andet end at følge denne konsekvente holdning. Men hvis de finder det nødvendigt at iværksætte nye initiativer på budgetområdet, skal EU involveres.
6. For man ender med at glemme det vigtigste. Over alt er budgettet det egentlige instrument til at måle solidaritetsånden. Og EU's budget måler også den tillid, som deltagerne har til Fællesskabet - samfundssindet (*affectio societatis*) i familien. **At lægge loft over EU's budget er det samme som at lægge loft over tilliden til Europa, det er at sætte en stopper for solidariteten mellem europæere.** De pinagtige kontroverser om selve princippet i at hjælpe Grækenland er desværre en trist illustration heraf.

II. Betydningen af en fælles europæisk strategi for de nationale budgetter – "Europas dividender"

7. Den europæiske dimension kan hjælpe medlemsstaterne med at komme ud af krisen fra oven af ved at bringe ligevægt i deres finanser og maksimere effektiviteten heraf.

Når alt kommer til alt, drejer det sig udelukkende om at anvende subsidiaritetsprincippet på finansielle forhold. Hver gang EU udøver en kompetence i en anden medlemsstats sted, skal dette ikke alene ske uden nye skattebyrder for skatteyderne, men det skal endda gøre det muligt, alt andet lige i øvrigt, at reducere de samlede udgifter. Det er det, som de store industrikoncerner gør: **Man samler de fælles tjenester i puljer for at tjene på stordriftsfordele.**
8. Der er således to måder at udforme EU's nye udenrigstjeneste på. Mellem formen for et 28. diplomatisk netværk og en fusion af de 27 eksisterende nationale netværk i en forenet europæisk tjeneste er der en bred vifte af mellemliggende løsninger. At alle medlemsstater er repræsenteret i Washington og Beijing er forståeligt, men at fire europæiske ambassader ud over EU's er repræsenteret i Botswana, det er mindst tre for mange. Det samme

gælder for konsulatene, selv om Schengenaftalerne og de europæiske traktater fastslår princippet om et konsulært samarbejde uden begrænsninger mellem medlemsstaterne.

9. Selv om besparelserne er relativt små for så vidt angår diplomatiske og konsulære tjenester, kan de være langt mere betydelige på andre områder. Enten som følge af overdragelsen af kompetencer af samme type til Bruxelles, eller helt enkelt ved en systematisk sammenligning af de forskelliges foranstaltninger med henblik på at undgå overflødige tiltag. Således afsætter EU hvert år betydelige beløb, omkring 8 mia., til et rammeprogram. Men dertil kommer de nationale udgifter, hvoraf størstedelen beslutes, uden at man ved, hvad naboerne foretager sig, med overlapninger og unødvendige sammentræf. Det samme gælder for udviklingsstøtten. Sammenlægningen af de nationale budgetter viser et beløb, som er 10 gange større end fællesskabsbudgettet, som selv overlappes af Den Europæiske Udviklingsfonds mellemstatslige budget. I praksis ignorerer repræsentanterne for medlemsstaterne og for Kommissionens forskellige kompetente tjenester hinanden og konkurrerer med hinanden, idet de lader hånt om forsvarlig forvaltning og i endnu højere grad gode diplomatiske relationer. Den aktuelle krise tillader ikke længere denne form for spild.
10. Endnu mere lovende er forsvarrets tabuområde. Risikoen for dobbeltposteringer mellem EU og NATO, som uden ophør nævnes af vores amerikanske venner, burde få smilet frem, når man ser på de mange overflødige forhold, som findes mellem vores nationale styrker. Vores 27 hære har sammenlagt to mio. mænd i uniform. Mindre end 5 % af disse er i stand til at gennemføre "aktioner af høj intensitet", som man forsigtigt kalder dem, dvs. at kæmpe. Hvordan retfærdiggør man i 2010 denne ophobning af uensartede midler, som nogle gange er moderne, men ofte forældede, og altid overflødige, og hvis pris er ude af proportioner med den potentielle effektivitet, som man i øvrigt aldrig måler? Den afghanske krigscene er en grusom illustration i rigtige dimensioner af alle NATO-medlemmernes militære kapacitet.
11. Det er 20 år siden, at den kolde krig sluttede. Vi har kun i meget lille grad forstået at drage nytte af "fredsdividenden". På denne side af Atlanterhavet mangler "Europas fredsdvidende". Den nuværende exceptionelle krise for alle vores nationale budgetter er en enestående lejlighed til endelig at gøre det, som almindelig sund fornuft dikterer, det, som den offentlige mening forventer (opinionsundersøgelserne viser, at der er tilslutning til en samling af forsvarsmidlerne over hele kontinentet), og hvad vores militærpersoner selv tilråder, men som i de sidste 20 år har været forhindret af kravene om internationalt samarbejde, nemlig at dele rollerne, med NATO og mellem europæerne, med hensyn til forsvaret af Europa på internationalt plan i dag. Kun et egentligt europæisk samarbejde vil give os mulighed for at gennemføre omfattende besparelser inden for forsvaret uden at sætte vores sikkerhed over styr.

III. Den omfattende kompleksitet ved finansieringen af de europæiske politikker

12. I modsætning til hvad man kunne tro, er EU's budget langt fra det eneste instrument til finansiering af de europæiske politikker, og nærmere bestemt foranstaltninger forbundet med fælles europæiske mål. **Faktisk er der ikke mindre en syv kategorier af finansieringskilder, der hver for sig er underkastet forskellige regler.**
13. Der er det egentlige *EU-budget*, som i medfør af Lissabontraktaten vedtages efter aftale mellem Parlamentet og Rådet i henhold til en særlig fælles beslutningsprocedure. I 2010 beløber det sig til 123 mia. Siden 1988 har det årlige budget været indeholdt i en flerårig ramme, som lægger loft over udgifterne i fem kategorier. Den nuværende ramme gælder for 2007-2013 og vil blive underkastet en midtvejsrevision i 2010.
14. *Den Europæiske Udviklingsfond (EUF)* finansierer støtten til AVS-landene. Det er en mellemstatslig fond, men den styres med en ret streng politisk kontrol fra Europa-Parlamentets side. Alle er enige om, at den på sigt er kaldet til at komme ind under fællesskabsbudgettet, men hvert nyt formandskab giver hurtigt afkald herpå: Fordelingsnøglen for finansieringen mellem medlemsstaterne er anderledes end Fællesskabets fordelingsnøgle, og den kan kun genforhandles i forbindelse med en global omlægning af de europæiske finanser.
15. Regeringerne fristes til at kopiere denne type ordning: De benyttede sig af den, næsten i smug, ved mødet i Rådet i marts 2010 til at finansiere den støtte, som EU havde lovet udviklingslandene med henblik på at bekæmpe drivhuseffekten. Men til forskel for Den Europæiske Udviklingsfond er der p.t. ikke tale om en fond med vedtægter, driftsvilkår og en demokratisk kontrol. Regeringerne er bare blevet enige om princippet og støttebeløbet og fordelingen mellem medlemsstaterne - uden at anvende fællesskabsbudgettet.
16. *Medlemsstaternes officielle bidrag til finansieringen af europæiske politikker eller institutioner.* Det er en temmelig omfattende og broget kategori. Den indeholder på en gang:
 - Nationale medfinansieringer af fællesskabsprogrammer, som kræver det: bl.a. strukturfonde, samhørighedspolitik og rammeprogram for forskning.
 - National finansiering til supplerende af fællesskabsprogrammer, eller suppleret af disse – finansieringen af ESA's rumprogrammer og af driften af størstedelen af de europæiske agenturer er en illustration herpå.
 - Staternes udgifter til foranstaltninger, som er sideløbende med EU's, er en variant af denne kategori. Dette gælder f.eks. for fredsbevarende operationer, hvor de civile udgifter betales af EU-budgettet i henhold til relevante procedurer, mens hver enkelt stat beholder ansvaret for sine operative militærudgifter. Det skal i parentes bemærkes, at de stater, som accepterer at deltage i sådanne operationer, betaler dobbelt (via deres nationale budget og deres deltagelse i fællesskabsbudgettet), hvortil kommer tab af menneskeliv. Det er et område, hvor der er sket fremskridt for solidariteten på fællesskabsplan.

17. *De nationale udgifter, som bidrager til at realisere fælles europæiske mål.*
Det er uden tvivl den kategori, som er den vigtigste i omfang, men også den, som er sværest at indkredse præcist. Ved "fælles europæiske mål" forstås de områder, hvor den juridiske og finansielle kompetence hovedsagelig er national, men hvor medlemsstaterne sætter sig de samme mål i fællesskab: Lissabonstrategien, energi-klima-planen og EU's sikkerhedsstrategi er de bedste eksempler herpå.
18. At identificere disse udgifter og vurdere dem er meget vigtigt af to årsager. For det første er det i lyset af de ekstreme vanskeligheder ved at forhøje EU's budget det eneste redskab til at kontrollere, at disse primære mål kan finansieres. For det andet giver en korrekt anvendelse af disse midler anledning til et problem vedrørende den demokratiske kontrol, altså et koordineringsproblem mellem de nationale parlamenter, som råder over dem, og Europa-Parlamentet, der har ansvaret for at kontrollere gennemførelsen af målene.
19. *Medlemsstaternes udgifter til EU-borgere, som nyder godt af deres offentlige tjenester.*
Dette problem, som er fuldstændig nyt, er aldrig blevet undersøgt i en fællesskabsramme. Imidlertid satte Wattsdommen afsagt af Domstolen for allerede fem år siden gang i tingene: Domstolen pålagde det britiske N.H.S. at betale et fransk hospital udgifterne til kirurgi i forbindelse med behandlingen af en britisk statsborger, som ikke kunne få den rigtige behandling i sit hjemland. Denne stadfæstelse af "retten til sundhedsturisme" har så stor en effekt, at Spanien, hvis hospitalsydelser især skattes af landets naboer, har sat sig imod direktivforslaget i denne forbindelse. Men problemet kan ikke undviges for evigt, især da det ikke kun er begrænset til sundhedsområdet. Når fællesskabsretten nu afskaffer betingelserne om ressourcer, som en EU-borger skulle dokumentere at råde over for at opholde sig i et andet EU-land, skal fordelingen af ydelsen af bistandshjælp forhandles mellem staterne, bilateralt, multilateralt eller på fællesskabsniveau. En form for clearingcentral vil uden tvivl være nødvendig. Det ville være bedre at overveje det og blive enige, inden man overvældes af antallet af tilfælde.
20. *Lån fra EIB, som finansierer fællesskabsprojekter, ofte som supplement til europæiske fonde.* EIB, som blev indført ved Romtraktaten, og hvis eneste aktionærer er medlemsstaterne, finansierer i omfattende grad de investeringer, der tages beslutning om i Bruxelles. Dens rolle kan ikke andet end at stige i en periode med slunkent budget.
21. Der findes nu en *anden kategori af lån, som ydes af visse medlemsstater til andre medlemsstater, der har finansielle vanskeligheder.* I traktaten er fastsat en støttemekanisme i EU til stater, som står over for ekstraordinære vanskeligheder (artikel 122). Siden den græske krise findes nu også en mulighed for offentlige lån, der ydes af visse regeringer, selv til eurolande, efter en fordelingsnøgle fra sag til sag. De nationale parlamenter er ansvarlige for den juridiske og politiske godkendelse af beslutningen, men, da det drejer sig om udøvelse af solidaritet på fællesskabsplan og euroområdet funktion, bør deres intervention ikke udelukke Europa-Parlamentets medvirken. Dette er

endnu et nyt område for det interparlamentariske samarbejde.

IV. Koordinationeringsinstrumentet: den interparlamentariske konference

22. På budgetområdet skelner den parlamentariske praksis, som er mest udbredt i euroområdet, mellem den orienterende debat, som sædvanligvis finder sted om foråret, og den egentlige afstemning, som foregår om efteråret.
23. Hvorfor ikke **opfordre de nationale parlamenter til at lade den orienterende debat i hvert enkelt parlament finde sted efter en fælles debat?** Denne ville finde sted via videokonference, da folk generelt føler sig bedre tilpas hjemme, og det ville gøre det lettere at mobilisere den nationale presse.

Det simple faktum, at en sådan debat finder sted, ville have tre nævneværdige fordele.

- Debatten skulle naturligvis være baseret på fælles økonomiske hypoteser, hvor forventningerne til BNP, rentesatserne, euroens kurs, olieprisen osv. skulle være identiske. Det ville være et mærkbart fremskridt i forhold til den nuværende praksis, hvor enhver vælger de prognoser, som fremmer vedkommendes valg.
 - Åbningen af en national debat om budgetretningslinjerne ved at medtage den europæiske dimension og de enkelte partnerlandes udsigter ville være et ikke ubetydeligt bolværk mod fristelsen til at isolere sig.
 - Endelig ville det naturligvis være en lejlighed til at gøre status og sammenligne sig med hinanden med hensyn til den måde, hvorpå det enkelte land opfylder sine europæiske forpligtelser, hvad enten det f.eks. drejer sig om stabilitets- og vækstpagten eller de politikker, der er forbundet med 2020-strategien uden andre sanktioner eller tilskyndelser end de andres bevågenhed.
24. Det skal bemærkes, at anvendelsen af disse nationale sammenligninger var et centralt punkt i Lissabonstrategien. Men regeringerne satte sig imod, at de individuelle resultater blev offentliggjort i andet end fortrolig form, idet en offentliggørelse ikke ville have været gavnlig for visse landes nationale selvopfattelse. Denne sammenligning, denne "benchmarking", er imidlertid et vigtigt redskab. Mobiliseringen af parlamenterne er en bedre garanti for en bredere udbredelse i medierne og i offentligheden.
 25. Denne type debat ville være et første skridt hen imod en koordinering af fordelingen af finansieringen af de europæiske politikker mellem fællesskabsbudgettet, de nationale budgetter og finansieringer af EIB-typen. Samtidig ville det give anledning til at overveje at indføre en egentlig demokratisk kontrol af samfinansierede foranstaltninger.
 26. Lad os se på et konkret eksempel. EU deltager i en fredsbevarende operation. I kraft af de beføjelser, som den højtstående repræsentant har i henhold til Lissabontraktaten, koordinerer denne de militære styrkers indsats, som betales af de frivillige stater, medlemsstaternes og Kommissionens forskellige

involverede tjenesters samarbejdsmidler. Hvis der er behov for det, kan den højtstående repræsentant indstille forhandlinger om bistand og endog handelsforhandlinger mellem Kommissionen og en af parterne i konflikten. EU's indgriben kan nu ske globalt. Den skal derfor kontrolleres og vurderes som sådan. Under de nuværende omstændigheder er hverken de nationale parlamenter eller Europa-Parlamentet i stand til at gøre det, da de på begge sider er begrænset af visionen om anvendelsen af deres egne bevillinger.

27. Et andet eksempel: Stigningen i naturkatastrofer har fået Kommissionen til at overveje etableringen af en europæisk civilbeskyttelsesstyrke. Kommissionen arbejder på det. I dette tilfælde vil der igen være en sammenblanding af nationale midler og EU-midler – hvem kontrollerer hvad?
28. Desuden vil det, hvis nogle stater indleder et samarbejde på et hvilket som helst område, være nødvendigt at finde et redskab til at kombinere de nationale parlamenters kontrol med en fællesskabsvision.

V. For en europæisk finanskonference

29. For at komme over krisen er det naturligvis nødvendigt at iværksætte en række pragmatiske initiativer uden at vente på globale forhandlinger. Globale forhandlinger vil dog hurtigt vise sig at være nødvendige, hvis man ikke vil stå tilbage med et mismask af fonde, mekanismer, delaftaler og fordelingsnøgler, som ophavsmændene har mistet herredømmet over, og som naturligvis heller ikke er underkastet nogen politisk eller mediemæssig kontrol.
30. At udforme en finansiell status for EU kræver lange og komplekse forhandlinger, som er særdeles vanskelige politisk set. Men vi ved af erfaring, hvilken metode der giver mulighed for at styre kompleksiteten inden for EU's rammer, nemlig konventformen, dvs. et møde mellem repræsentanterne for regeringerne og de nationale parlamenter og repræsentanterne for EU's institutioner.
31. Det seneste belgiske formandskab tog initiativ til at samle Det Europæiske Konvent for Europas fremtid, hvis mandat blev vedtaget. Det tog næsten 10 år, men EU har nu sine nye institutioner. **Det næste belgiske formandskab kunne indkalde til en europæisk finanskonference med en tilsvarende sammensætning.** Dens mission ville være at foreslå en overordnet politisk aftale om fordelingen af rollerne mellem de nationale budgetter og EU-budgettet med hensyn til finansieringen af de europæiske politikker, ordningen for EU's budgetmidler og den demokratiske kontrol med det hele.