



EURÓPAI PARLAMENT

2009 - 2014

Költségvetési Bizottság

6.5.2010

MUNKADOKUMENTUM

a 2020-as menetrendnek a válság ellenére történő finanszírozásáról

Költségvetési Bizottság

Előadó: Alain Lamassoure

DT\815212HU.doc

PE441.166v01-00

HU

Egyesülve a sokféleségben

HU

Mintegy húsz európai ország nem teljesíti a Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározott kritériumokat. Ezek közül több országban a hiány meghaladja a GDP 10%-át, másutt az államadósság mértéke meghaladja a 100%-ot. Uniószerzőté a köztestületeknek olyan gazdasági terveket kell majd elindítaniuk, amelyekre a második világháború óta nem volt példa. Miként lehet egy ilyen helyzetben finanszírozni az Unió számára szükséges politikákat, a Lisszaboni Szerződés által a hatáskörébe utalt új feladatokat, sőt a 2020-as menetrendben meghatározott közös célokat?

Ez a példa nélküli helyzet lehetőséget kínál arra, hogy **egy eddig még sosem tárgyalt kérdéssel, a nemzeti költségvetések és az európai költségvetés közötti kapcsolattal** foglalkozzunk. Ez a feljegyzés tisztázni kíván néhány, erre a témára vonatkozó adatot.

I. A közösségi költségvetés befagyasztása és ennek következményei

1. Az európai politikák finanszírozása zsákutcába jutott. Annak ellenére, hogy minden európai szerződés rendelkezett erről, az Uniónak nincsenek valódi saját forrásai, így a tagállamok az egyetlen befizetők: a nemzeti költségvetésekből finanszírozzák az európai költségvetés 80%-át. Ez az alapvetően közösségellenes rendszer értelemszerűen arra sarkallja a pénzügyminisztereket, hogy követeljék a befizetett összeg „megérdemelt visszatérítését”. És az eredmény: 25 év elmúltával, az Unió hatáskörének jelentős növekedését eredményező 4 új szerződés ellenére, valamint a „szegény” tagállamok számát megduplázó három bővítési hullámot követően a közösségi költségvetés még mindig a GDP 1%-nál stagnál, amely ¼ résszel elmarad az 1988-ban meghatározott plafonértéktől. A nemzeti parlamentek pedig egyre kevésbé értik, hogy miért is kellene növelniük az adókat vagy az államadósság mértékét olyan politikák finanszírozása érdekében, amelyekről máshol, a megkérdezésük nélkül döntenek.
2. Pedig ez nem az az időszak, amikor Európa ragaszkodhat a karcsúsítási intézkedésekhez. A Lisszaboni Szerződés értelmében, a közös politika megvalósítására egy új diplomáciai szolgálat jön létre, Lady Ashton vezetése mellett: ehhez azonban működési és adminisztratív előirányzatok szükségeltetnek. A szerződés kibővíti az Unió hatáskörét az energia, a kutatás, az úrpolitika és a bevándorlás területén is, de pénz nélkül akár bele se fogjunk. Azonban van ennél még súlyosabb probléma is: fennáll a veszélye annak, hogy további finanszírozás hiányában félbeszakadnak olyan nagy volumenű, lényeges, már több éve elindított ipari programok, mint a Galileo műholdas rendszer (az európai GPS) és a fúziós energiakutatásokkal foglalkozó nemzetközi központ (ITER). Az EU2020 stratégia első verziójában több hasonló program szerepel a környezetbarát növekedés és a tudásalapú gazdaság nevében.
3. A kormányok azonban még a válság ellenére is megtalálják az európai szinten eldöntött új politikák finanszírozásához szükséges forrásokat. A legutóbbi Európai Tanács döntése értelmében, 2010-től évi potom 2,4 milliárd eurót áldoznak arra, hogy segítsék a fejlődő országokat az üvegházhatás által okozott problémák elleni küzdelemben. Ez az összeg a tagállamok hozzájárulásaiból

adódik össze, a szokásos közösségi felosztási kulcstól eltérő, eseti súlyozás alapján. Ehhez hasonlóan, a Görögország számára juttatott segílyt az egyes tagállamok által nyújtott hitelekkel finanszírozzák, kikerülve a közösségi költségvetést vagy a közösségi pénzügyi intézetek – mint az EBB – közvetítését.

4. Megértjük az indokokat: miután a nemzeti adókból befolyó összegből származik a finanszírozáshoz vagy a garanciához szükséges pénz, miért is kellene az Unió költségvetésén keresztül intézni a dolgokat? **Van egy igen egyszerű megoldás arra, hogy ne a nemzeti költségvetésektől kelljen segílytést kérni, mégpedig ha új saját forrásokat biztosítunk Európa számára.** E sokáig tabunak számító kérdéstről az Európai Parlament által 2007. március 29-én elfogadott állásfoglalás ad először állapotfelmérést. Azóta a környezetvédelem és a pénzügyi válságok megelőzése igazi versengést idézett elő a szakemberek között az adóügyi elképzelések terén. Az elgondolások egy közös határ mentén haladnak: ezeket a forrásokat azért hozzák létre, hogy hol a nemzeti költségvetéseket, hol egy nemzetközi hipotetikus alapot tápláljanak, de sosem kerülnek a közösségi költségvetésbe, amely az európai politikáról folytatott vita fekete lyuka marad.
5. A kormányokat illeti a döntés. Ha a válságból való kilábalást célzó stratégiájuk keretében inkább számítani szeretnék az újabb kiadásokat és adókat, az Uniónak támogatnia kell ezt. De ha új költségvetési kezdeményezések indítását tartják szükségesnek, akkor az Uniónak is részt kell vállalnia ebben.
6. Mert a végén még elfelejtjük a lényegét. A költségvetés mindenhol a szolidaritás eszméjének valódi mércéje. Az európai költségvetés pedig még a közös vállalkozásba vetett bizalom mértékét is megmutatja, amelyet egy család esetén *affectio societatis*-nak nevezünk. **Felső határt szabni a költségvetésnek, egyet jelent határt szabni az Európába vetett hitnek és arcul csapni az európaiak közötti szolidaritást.** Erre szomorú példa a Görögországnak nyújtandó segílyt elveiről folyó kínos vita.

II. A nemzeti költségvetések esetén alkalmazott közös európai megközelítés haszna: „Európa osztaléka”

7. Az európai perspektíva alkalmazása segíthet a tagállamoknak a válságból való oly módon történő kilábalásra, hogy pénzügyi rendszerüket egyensúlyba hozzák és hatékonyságát is maximalizálják.
Lényegében a szubszidiaritás elvének a pénzügyi területekre való alkalmazásáról van szó. Minden olyan esetben, amikor az Unió egy tagállam helyett gyakorol egy bizonyos hatáskört, nem csupán új adóterhek bevezetése nélkül kell ezt megvalósítani, hanem mindennek lehetővé kell tennie, hogy ugyanolyan körülmények mellett csökkenjenek a kiadások. A nagy ipari csoportosulások is így járnak el: **a közös szolgáltatásokat összevonjuk, így tudunk profitálni a méretgazdaságosság előnyeiből.**
8. Tehát kétféle elgondolás alapján lehet megszervezni az Unió új külügyi szolgálatát. Egy 28. diplomáciai hálózat kialakításától a létező 27 nemzeti

hálózat egybegyűrásából létrejövő egységes európai szolgálatig terjednek a megoldások, a köztes lehetőségek száma pedig igen nagy: érthető, ha minden tagállam rendelkezik képvisellel Washingtonban vagy Pekingben, de hogy az Unió képviselétén kívül még 4 európai ország működtessen nagykövetséget Botswanában, az legalább három felesleges képviselést jelent. Ugyanez a helyzet a konzuli szolgálatok esetén is, miközben a Schengeni megállapodások és az európai szerződések lefektetik az európai tagállamok között a határok nélküli konzuli együttműködés elvét.

9. A diplomáciai és konzuli szolgálatok esetén ez az összeg kevésbé jelentős, azonban más területeken lényegi megtakarításokat lehet tenni. Akár a hasonló hatáskörök Brüsszelben való összevonása révén vagy egész egyszerűen az egyes tevékenységek egymással való összehasonlítása révén, az átfedések elkerülése érdekében. A kutatás területén az Unió minden évben jelentős összegeket (mintegy 8 milliárd euró) különít el egy keretprogramra. Ehhez azonban hozzáadódnak a nemzeti kiadások is, amelyek nagy részéről úgy döntenek, hogy nincsenek tisztában azzal, mit is csinálnak a szomszédok, így ez felesleges kettősséghez és versenyhez vezet. Ugyanez igaz a fejlesztési segélyekre is: ha a nemzeti költségvetéseket összeadjuk, a közösségi költségvetés tízszeresét kapjuk meg, amely már az Európai Fejlesztési Alap kormányközi költségvetése révén meg lett duplázva. A helyszínen pedig a tagállamok és a Bizottság különböző illetékes szolgálatainak tagjai tudomást sem vesznek egymásról és egymással versengenek, szembe menve a hatékony gazdálkodás és a diplomácia bevett elveivel. Szüksős időkben nem megengedhető az ilyen pazarlás.
10. Még több ígérettel kecsegtet a tabuként kezelt védelem területe. Amerikai barátaink által szüntelenül felemlgetett probléma, az Európai Unió és a NATO feladatai közötti átfedés veszélye megmosolyogtató a nemzeti erők között tapasztalható többszörös átfedés mellett. 27 hadseregünkben több mint 2 millió ember szolgál. Kevesebb, mint 5%-uk képes – szemérmesen fogalmazva – „nagy erőbevetést igénylő műveletek” végrehajtására, vagyis harcolni. Miként indokolható 2010-ben az igen vegyes, néhol modern, gyakran idejétmúlt, ugyancsak fölösleges eszközök felhalmozása, amelyek költségei nincsenek arányban a potenciális hatékonyságukkal, amelyet egyébiránt sosem fogunk lemérni? Az afgán színtér kegyetlen illusztrációja a valóságban a NATO tagok katonai kapacitásai összehasonlításának.
11. A hidegháború már 20 éve véget ért. És mi csak részben használtuk ki a „béke hozadékát”. Az Atlanti-óceán innenső felén még hiányzik „Európa osztaléka”. Az összes nemzeti költségvetést érintő példátlan válság vissza nem térő alkalom arra, hogy végre a józan ész szerint, a közvélemény elvárásainak megfelelően (a felmérések szerint a kontinensen mindenütt kívánatosnak tartják a közös védelmi eszközök kialakítását) és a katonák tanácsainak megfelelően cselekedjünk, miután 20 éve szakítottak a nemzetközi együttműködés által támasztott követelményekkel: osszuk meg végre a világban a NATO és az európaiak között az Európa védelmére vonatkozó feladatokat. A védelem terén csak egy igazi európai együttműködés révén lehet lényeges megtakarításokra szert tenni a biztonságunk kockáztatása nélkül.

III. Az európai politikák rendkívül összetett finanszírozása

12. Nem gondolnánk, hogy így van, de mégsem az uniós költségvetés az egyetlen olyan forrás, amelyből az európai politikákat vagy a közösségi célkitűzésekhez köthető tevékenységeket finanszírozni lehet. **Valójában nem kevesebb, mint 7 forrás áll rendelkezésre, amelyek mind különféle szabályok szerint működnek.**
13. Maga az *európai költségvetés*. A Lisszaboni Szerződés óta a Tanács és a Parlament közötti megállapodás révén, egy külön együtdöntési eljárás alapján fogadják el. 2010-ben 123 milliárd euróval rendelkezik. 1988 óta az éves költségvetés egy többéves keretbe illeszkedik, amely 5 kategória szerint állapítja meg a kiadások felső határát. A jelenlegi a 2007-2013-as keret, amelyet félidőben, 2010-ben felül kell vizsgálni.
14. *Az EFA. az Európai Fejlesztési Alap* finanszírozza az AKCS-országoknak folyósítandó segélyeket. Ez egy államközi alap, de az Európai Parlament meglehetősen szigorú politikai ellenőrzése mellett működik. Mindenki egyetért abban, hogy idővel a közösségi költségvetésbe kell integrálni, de végül minden soros elnökség gyorsan letesz erről: a finanszírozás tagállamok közötti megoszlása eltér a közösségi befizetési kulcstól, és az újratárgyalása csak az európai finanszírozás teljes átdolgozása mellett valósítható meg.
15. A kormányok előtt nagy a kísértés, hogy ezt a megoldást alkalmazzák: szinte titokban folyamodtak ehhez az eszközhöz a 2010-es márciusi Európai Tanács során, az EU által a fejlődő országoknak az üvegházhatás által okozott károk elleni küzdelem finanszírozására ígért segély biztosítása érdekében. Azonban eltérően az EFA-tól, jelenleg ez az alap nem rendelkezik alapszabállyzattal, működési szabályokkal és demokratikus kontrollal. A kormányok – a közösségi költségvetés igénybe vétele nélkül – egész egyszerűen megállapodtak a segélyről, annak mértékéről és a befizetés tagállamok közötti megoszlásáról.
16. *A tagállamok hivatalos hozzájárulása az európai politikák és intézmények finanszírozásához*. Ez egy igen jelentős és heterogén tétel. Az alábbiakból adódik össze:
 - A következő, nemzeti társfinanszírozást igénylő közösségi programok: strukturális alapok, kohéziós politika, kutatási keretprogram.
 - A közösségi programok melletti nemzeti finanszírozás vagy a nemzeti programok melletti közösségi finanszírozás: a legjobb példa erre az Európai Ürügynökség űrprogramjainak, és a legtöbb európai ügynökség működésének a finanszírozása.
 - Az előző kategóriának egyik változata az uniós fellépéssel párhuzamos tevékenységekre fordított tagállami kiadások: ide tartoznak a békefenntartó tevékenységek, amelyekben belül a polgári kiadásokat az európai költségvetésből fedezik a megfelelő eljárások alkalmazása mellett, miközben a tagállamok felelőssége a katonai műveletekre fordított összegek biztosítása. Mindeközben meg kell jegyeznünk, hogy azok a tagállamok, amelyek az ilyen műveletekben részt vesznek,

kétszer fizetnek (egyszer a nemzeti költségvetésükből, egyszer pedig a közösségi költségvetéshez hozzájárulva) és ehhez még hozzáadódik a kioltott életekből származó veszteség: Ezen a területen a közösségi szolidaritás még fejlesztésre szorul.

17. *Az európai közös célok megvalósítását szolgáló nemzeti kiadások.*
Kétségtelenül ez a legkiterjedtebb kategória, de ezt a legnehezebb pontosan behatárolni. A „közös európai célkitűzések” alatt azok a területek értendők, amelyeken a jogi és pénzügyi hatáskör alapvetően nemzeti szinten marad, de amelyekkel kapcsolatban a tagállamok ugyanazokat a célokat tűzik ki maguk elé: a legjobb példák erre a kategóriára a lisszaboni stratégia, az energia-klíma terv és az Unió biztonsági stratégiája.
18. E kiadások meghatározása és értékelése két szempontból is fontos. Egyfelől az európai költségvetés növelésével kapcsolatos rendkívüli nehézségek szempontjából ez az egyetlen módja annak megvizsgálására, hogy miből is lehet ezeket a jelentős célkitűzéseket finanszírozni; azonban e források tisztességes felhasználása felveti a demokratikus ellenőrzés problémáját is, vagyis a forrásokkal rendelkező nemzeti parlamentek és a célkitűzések végrehajtását felügyelő Európai Parlament közötti koordinációt.
19. *Egy uniós állampolgár számára egy másik tagállamban biztosított közszolgáltatások ez utóbbi állam által viselt költségei.*
Ezt a teljesen új problémát még sosem vizsgálták meg közösségi szinten. Azonban már 5 éve annak, hogy az Európai Bíróság a Watts ítélettel kibiztosította a gyűjtőszerkezetet: a Bíróság a brit Nemzeti Egészségügyi Szolgálatot (NHS) arra kötelezte, hogy megtérítse egy francia kórháznak egy olyan brit állampolgáron végzett sebészeti beavatkozás költségeit, aki saját országában nem tudott megfelelő ellátást igénybe venni. „Az egészségügyi turizmusnak” a bíróság általi elismerése olyan következményeket vont maga után, hogy Spanyolország – amely egészségügyi szolgáltatásait szomszédai igen nagyra értékeli – ellenezte az ítélet folyományaként tervezett irányelvet. Azonban ezt a problémát nem lehet sokáig kerülgetni. Főként, mivel nem csupán az egészségügyet érinti: a közösségi jog eltörölte azt a kötelezettséget, amelyek szerint egy uniós állampolgár egy másik tagállamban való tartózkodása anyagi feltételekhez kötött, és a szociális jóléti juttatások költségének megosztását a tagállamok közötti kétoldalú, többoldalú vagy közösségi szintű tárgyalások útján kellene meghatározni. Kétség kívül szükség lenne egy fajta elszámolóház létrehozására. Jobban járunk, ha átgondoljuk a dolgot és megállapodásra jutunk, mielőtt még a rengeteg ügy a fejünkre zúdulna.
20. *Az EBB által nyújtott hitelek,* amelyek – gyakorta a közösségi alapokat kiegészítve – a közösségi projektek finanszírozására hivatottak. A Római Szerződés által alapított intézmény, amelynek a tagállamok a kizárólagos részvényesei, a Brüsszelben elhatározott beruházások nagy tőkeerejű finanszírozója. Ínséges költségvetési időkben a szerepe csak nő.
21. Manapság megjelent *a hitelek egy új kategóriája is, amelyet egyes tagállamok nyújtanak a pénzügyi nehézségekkel küzdő tagállamoknak.* A szerződés felállított egy új uniós segítségnyújtási mechanizmust azon tagállamok

számára, amelyek rendkívüli nehézségekkel küzdenek (122. cikk). A görög válság óta nyílt egy új lehetőség, az egyes kormányok által akár az eurózónához tartozó másik tagállamnak, esetenként meghatározott felosztási kulcs mellett nyújtott hitelek. A nemzeti parlamenteket illeti a határozat jogi és politikai érvényesítése, azonban európai szolidaritási kérdésről és az eurozóna működéséről lévén szó, fellépésük nem zárhatja ki a Parlament fellépését. Íme egy új példa a parlamentek közötti együttműködésre.

IV. A koordináció eszköze: parlamentközi konferencia

22. Költségvetési kérdésekben az eurózónán belül a legelterjedtebb parlamenti gyakorlat alapján megkülönböztetjük az általában tavasszal megrendezett irányadó vitát, és magát a szavazást, amelyre ősszel kerül sor.
23. **Miért ne hívnánk össze a nemzeti parlamenteket, hogy az irányadó vitáik előtt egy közös vitát folytassanak?** Mindezt le lehetne bonyolítani videokonferencia útján: mindenki jobban érzi magát otthon, és ezáltal a nemzeti sajtót is könnyebben lehetne mozgósítani.

Egy ilyen vita három igen értékes előnnyel járna:

- A vitának természetesen közös gazdasági feltételezéseken kell alapulnia: a GDP-re, a kamatokra, az euró árfolyamára, az olaj hordónkénti árára vonatkozó előrejelzéseknek egyezniük kell. A jelenlegi helyzethez képest jelentős előrelépést jelentene, hiszen most mindenki azt az előrejelzést választja, amely leginkább megkönnyíti a választási lehetőségeit.
 - A költségvetési irányvonalakról szóló, az európai szempontok és valamennyi partner kilátásainak figyelembe vétele mellett nemzeti vita indítása egy nem elhanyagolható védőbástya lenne a bezárkózás kísértésével szemben.
 - Minden bizonnyal kiváló alkalom lenne arra, hogy összegzést készítsünk és kölcsönösen összehasonlítsuk, hogy ki milyen módon tesz eleget európai kötelezettségeinek, legyen szó a stabilitási és növekedési paktumról vagy a 2020-as stratégiához kapcsolódó politikákhoz. Mindez a többiek véleményén kívül nem járna más szankciókkal vagy ösztönzőkkel.
24. Emlékeztetni kell arra, hogy a nemzetek közötti összehasonlítások alkalmazása a lisszaboni stratégia egyik lényegi pontja volt. Azonban a tagállamok ellenezték az egyéni teljesítmények – a titkosítottól eltérő – közzétételét, mivel ez nem lett volna hízelgő az erős nemzeti önérettel rendelkezők számára. Ugyanakkor ez az összehasonlítás vagy „benchmarking” egy alapvető eszköz. A parlamentek mobilizációja nagyobb garancia arra, hogy a vita a média és közvélemény szélesebb köréhez is eljusson.
25. Ez a vita jelenthetné az első lépést ahhoz, hogy rendezzük az európai politikák a közösségi költségvetés, a nemzeti költségvetések és az EBB által biztosított források között megoszoló finanszírozását. Ugyanakkor alkalmat adna annak átgondolására, hogy a társfinanszírozást

valódi demokratikus kontrollnak vessük alá.

26. Vegyünk egy konkrét esetet. Az Unió részt vesz egy békefenntartó műveletben. A főképvisező a Lisszaboni Szerződés által ráruházott jelentős hatáskörével élve összehangolja az önkéntes tagállami támogatások, a tagállami együttműködési eszközök és a Bizottság illetékes szolgálatai által finanszírozott katonai akciókat. Szükség esetén felfüggesztheti a Bizottság által a konfliktus egyik résztvevőjével kezdeményezett, a segítségnyújtásra vagy a kereskedelmi ügyletekre vonatkozó tárgyalásokat. Az Unió ezentúl indíthat globális fellépést. Tehát ilyen szempontok szerint kell ellenőrizni és megítélni ezeket a fellépéseket. A jelenlegi állás szerint sem a nemzeti parlamentek, sem pedig az Európai Parlament nem képes erre: mindegyik fél megreked a saját forrásainak felhasználásánál.
27. De vegyünk egy másik példát. A természeti katasztrófák sokasodása miatt a Bizottság tanulmányozta egy európai polgári védelmi erő létrehozását. A Bizottság jelenleg dolgozik az ügyön. Ez esetben is a nemzeti és közösségi eszközök keveredéséről van szó: ki és mit fog ellenőrizni?
28. Ha pedig a tagállamok bármely téren együttműködnek más államokkal, meg kell találni annak a módját, hogy a nemzeti parlamentek ellenőrzésébe bevonják a közösségi szempontokat.

V. Egy európai finanszírozási konferencia mellett szóló érvek

29. A válság utáni helyzet természetesen még a globális tárgyalások kivárása előtt számos pragmatikus intézkedés azonnali meghozatalát teszi szükségessé. Ugyanakkor hamarosan szükség lesz ezekre a tárgyalásokra, ha nem akarjuk, hogy az alapok, mechanizmusok, részleges megállapodások, felosztási kulcsok zűrzavarából álló rendszer kicsússzon a rendszer alkotói kezéből és természetesen a politika és a média ellenőrzése alól.
30. Hosszú, összetett és kivételes politikai nehézségekkel tarkított tárgyalási folyamat szükséges az Unió pénzügyi státusszal való felvértezéséhez. De a tapasztalatokból tudjuk, hogy melyik az a módszer, amely alapján európai kereteken belül is jól lehet kezelni az összetett kérdéseket: ez a konvent intézménye, vagyis a kormányok, a nemzeti parlamentek és a közösségi intézmények képviselőiből álló gyűlés.
31. A legutóbbi belga elnökség kezdeményezte az Európa jövőjével foglalkozó konvent összehívását, amely mandátumát el is fogadtatta. Közel tíz év kellett a megvalósuláshoz, de ma már az Unió új intézményekkel rendelkezik. **A legközelebbi belga elnökség összehívhatna egy hasonló összetételű európai pénzügyi konferenciát is.** A feladata egy, az európai politikák finanszírozásának a nemzeti és közösségi költségvetések közötti megosztására, az Unió saját költségvetési forrásaira és mindezek demokratikus kontrolljára vonatkozó közös politikai megállapodásra irányuló javaslat kidolgozása lenne.