



EVROPSKI PARLAMENT

2009 - 2014

6.5.2010

DELOVNI DOKUMENT

o financiranju Agende 2020 kljub proračunski krizi

Odbor za proračun

Poročevalec: Alain Lamassoure

DT\815212SL.doc

PE441.166v01-00

SL

Združena v raznolikosti

SL

Približno dvajset evropskih držav je prekoračilo merila pakta stabilnosti in rasti. Več med njimi jih beleži primanjkljaj nad 10 % BDP, v drugih javni dolg presega 100 %. Povsod po Uniji bodo morali javni organi pripraviti gospodarske načrte, kot jih ni bilo vse od druge svetovne vojne. Kako bomo v takih razmerah lahko financirali potrebne evropske politike, nove pristojnosti, ki jih je EU dobila z Lizbonsko pogodbo, in širše skupne ambicije iz Agende 2020?

Te povsem nove razmere morajo biti priložnost, da **zastavimo še nikoli obravnavano vprašanje odnosov med državnimi in evropskim proračunom**. S tem razmišljanjem želimo osvetliti nekaj vidikov.

I. Zamrznitev proračuna Unije in njene posledice

1. Financiranje evropskih politik je v slepi ulici. Unija nima pravih lastnih sredstev, čeprav to predvidevajo vse evropske pogodbe, zato so edine, ki vplačujejo v njen proračun, države članice: 80 % evropskega proračuna se financira iz državnih proračunov. Sistem, ki je povsem v nasprotju z duhom skupnosti, seveda prav vsakega finančnega ministra navaja na to, da zahteva "pravično povračilo" za svoj prispevek. Posledica tega pa je, da po petindvajsetih letih kljub štirim novim pogodbam, s katerimi so se pristojnosti Unije znatno povečale, in trem širitvenim valovom, zaradi katerih se je število "revnih" članic podvojilo, skupni proračun Unije ostaja prikovan na 1 % BDP in je za četrtno nižji od najvišje zgornje meje, določene leta 1988. Tudi nacionalni parlamenti vse težje razumejo, zakaj naj bi zviševali domače davke ali povečevali zadolženost države, da bi financirali politike, o katerih je bilo odločeno drugje, brez njihovega soglasja.
2. A ravno zdaj si Evropa ne more privoščiti shujševalne kure. Skladno z določili Lizbonske pogodbe se z nalogo izvajanja skupne politike ustanavlja evropska diplomatska služba pod vodstvom lady Ashton. Služba bo potrebovala vsaj minimalna upravna sredstva in sredstva za poslovanje. S Pogodbo so se prav tako povečale pristojnosti Unije na področju energije, raziskav, vesoljske politike, priseljevanja: brez denarja lahko vse kar takoj ustavimo. A so še bolj pereče zadeve: zelo pomembnim industrijskim programom, za katere smo se odločili že pred več leti, denimo sistem satelitov Galileo (evropski GPS) in svetovni center za raziskave fuzijske energije ITER, grozi, da se zaradi pomanjkanja dodatnih sredstev prekinejo. Strategija 2020, kot je predlagana, pa predvideva še več drugih tovrstnih programov v imenu zelene rasti in gospodarstva rasti.
3. A krizi navkljub vlade vseeno najdejo sredstva za financiranje novih politik, sprejetih na evropski ravni. Zadnji Evropski svet je tako sklenil, da od leta 2010 naprej nameni skromnih 2,4 milijarde letno za pomoč državam v razvoju pri odpravljanju posledic učinka tople grede. Vsota bo zbrana s prispevkom vseh držav članic po samo za ta primer izdelanem ključu porazdelitve, ki se razlikuje od običajnega. Podobno se bo pomoč Grčiji financirala s posojili nekaterih držav in ne iz proračuna Unije, niti ne prek kakšne finančne ustanove Unije, na primer Evropske investicijske banke.
4. Razumemo argument: tako ali tako bodo plačali oziroma prevzeli jamstva

nacionalni davkoplačevalci, zakaj naj bi šli prek proračuna Unije? **A obstaja zelo preprost način za to, da ne bi bilo več treba prositi za sredstva iz državnih proračunov. Evropi je treba dati nove lastne vire.** Vprašanje je dolgo veljalo za nedotakljivega, Evropski parlament pa je o njem spregovoril v resoluciji, ki jo je sprejel 29. marca 2007. Od tedaj je vprašanje varstva okolja in zaščite pred finančnimi krizami sprožilo pravcato domišljijско tekmovanje na področju davkov. A vsa razmišljanja trčijo ob skupno mejo: denarni viri so zastavljeni tako, da napajajo zdaj državni proračun, zdaj hipotetičen svetovni sklad, nikoli pa proračuna Unije, ki ostaja črna luknja v evropski politični razpravi.

5. Odločitev o tem bodo morale sprejeti vlade. Če bodo s strategijami za izhod iz krize raje prepovedale vse možne nove izdatke in davke, bo morala Unija tej strogi držji preprosto slediti. Če pa bodo presodile, da so potrebne nove proračunske pobude, potem mora biti Unija ena od prejemnic.
6. Pozabljamo namreč bistvo. Prav povsod je proračun pristno merilo duha solidarnosti. Evropski proračun tako meri zaupanje, ki ga udeleženci kažejo do skupne dogodivščine, *affectio societatis*, občutek pripadnosti družini. **Določiti zgornjo mejo domačemu proračunu pomeni določiti zgornjo mejo zaupanja v Evropo. Pomeni skrajno mejo solidarnosti med Evropejci.** Mučna prerekanja že samo o načelni pomoči Grčiji so žal zgolj žalostna ponazoritev zgornje misli.

II. Kje je korist skupnega evropskega pristopa do državnih proračunov? V "evropskih dividendah".

7. Evropska razsežnost lahko državam članicam pri izhodu iz krize pomaga od zgoraj tako, da uravnoteži njihove finance in doseže njihovo kar največjo učinkovitost.

V bistvu gre čisto preprosto za uporabo načela subsidiarnosti na področju financ. Vsakič ko Unija izvaja pristojnosti namesto posamezne države članice, se mora to zgoditi ne le brez nove davčne obremenitve davkoplačevalcev, ampak tudi tako, da se, če pustimo ob stani vse drugo, zmanjša skupna poraba. Velike industrijske skupine počno prav to: **združujejo skupne storitve, da si tako zagotovijo ekonomijo velikega obsega.**
8. Novo službo za zunanje delovanje Unije si tako lahko zamislimo na dva načina. Med formulo vzpostavitve 28. diplomatske mreže in spojitve 27 obstoječih nacionalnih mrež v združeno evropsko službo se ponujajo številne vmesne rešitve: zastopanost vseh držav članic v Washingtonu ali Pekingu je še razumljiva, a med štirimi veleposlaništvi evropskih držav in povrhu predstavništvom Unije v Bocvani so vsaj tri preveč. Isto velja za konzularna predstavništva, saj schengenski sporazumi in evropske pogodbe vzpostavljajo načelo konzularnega sodelovanja brez omejitev med državami članicami.
9. A če so prihranki pri diplomatskih in konzularnih službah relativno majhni, so lahko precej izdatnejši na drugih področjih: bodisi s prenosom pristojnosti istega tipa v Bruselj bodisi čisto preprosto s sistematično primerjavo dejavnosti

enih in drugih, da se odpravi nepotrebno podvajanje. Tako Unija pri raziskavah vsako leto nameni znatne vsote, približno 8 milijard, za okvirni program. K temu je treba prišteti državne izdatke, o katerih se odločitve sprejemajo brez vsakršnega poznavanja tega, kaj počno sosedje, s podvajanjem in nepotrebno konkurenco. Isto velja za razvojno pomoč: seštevek državnih proračunskih sredstev je desetkrat višji od sredstev Unije, ta pa se podvojijo z medvladnim proračunom Evropskega razvojnega sklada. Na terenu se predstavniki držav članic obnašajo, kot da predstavnikov različnih pristojnih služb Komisije ne bi bilo, vsi skupaj pa tekmujejo med seboj in se ne menijo ne za dobro upravljanje ne za dobra diplomatska načela. V času suhih krav si takšnega razmetavanje ne moremo privoščiti.

10. Še bolj obetavno je nedotakljivo področje obrambe. Nad možnim nepotrebim podvajanjem med Evropsko unijo in Natom, na kar nas ves čas opozarjajo prijatelji Američani, se lahko samo nasmehnemo, če ga primerjamo z mnogoterimi odvečnimi ukrepi med našimi državnimi oboroženimi silami. Naših 27 vojsk šteje skupaj 2 milijona vojakov. Manj kot 5 % med njimi je sposobnih operacij visoke intenzivnosti, kot se sramežljivo reče bojnemu delovanju. Kako lahko leta 2010 upravičujemo kopičenje najrazličnejših, včasih modernih, a pogosto zastarelih in vedno odvečnih sredstev, katerih strošek je nesorazmeren z njihovo možno učinkovitostjo, ki je pravzaprav ne bomo nikoli izmerili? Vojskovališče v Afganistanu je krut prikaz v naravni velikosti primerjalnih vojaških zmogljivosti vseh članic Nata.
11. 27 let je minilo od konca hladne vojne. V tem času smo okusili le malo koristi "mirovnih dividend". Na tej strani Atlantika manjka "evropskih dividend". Kriza brez primere vseh naših državnih proračunov je svojevrstna priložnost, da končno storimo, kar nam narekuje zdrava pamet, kar pričakuje javnost (ankete kažejo, da je združevanju obrambnih sredstev naklonjeno javno mnenje po vsej celini) in kar nam svetujejo sami naši vojaki, ki so se v teh zadnjih dvajset letih navadili na zahteve po mednarodnem sodelovanju, in sicer da si z Natom in med Evropejci razdelimo vloge pri obrambi Evrope v današnjem svetu. Ne da bi ogrozili našo varnost, lahko pri obrambi občutno prihranimo že zgolj z resničnim evropskim sodelovanjem.

III. Zelo kompleksno financiranje evropskih politik

12. Nasprotno od tega, kar bi si lahko mislili, proračun Unije še zdaleč ni edini instrument financiranja evropskih politik in preko njih prizadevanja za izpolnitev skupnih evropskih ciljev. **V resnici imamo kar 7 kategorij virov, za vsako med njimi pa veljajo drugačna pravila.**
13. *Evropski proračun* v ožjem pomenu besede. Lizbonska pogodba določa, da se proračun sprejme v soglasju med Svetom in Parlamentom po posebnem postopku soodločanja. Za leto 2010 znaša 123 milijard. Od leta 1988 je letni proračun sestavni del večletnega okvira, ki določa zgornjo mejo izdatkov v 5 kategorijah. Sedanji okvir zajema leta od 2007 do 2013, letos pa ga je potrebno revidirati.
14. *Evropski razvojni sklad* namenja denarno pomoč državam AKP. Gre za meddržavni sklad, ki pa je vseeno upravljan pod precej stroгим političnim

nadzorom Evropskega parlamenta. Vsi se strinjajo, da bi se moral sklad sčasoma vključiti v proračun Unije, a vsako šestmesečno predsedstvo se temu hitro odreče: metoda porazdelitve med državami članicami je drugačna od skupne metode, spremenili pa bi jo lahko le, če bi prišlo do splošnega preoblikovanja evropskih financ.

15. Vladam bi še najbolj ustrezalo, če bi obnovile to formulo: k njej so se skoraj skrivaj zatele med Evropskim svetom marca 2010 za financiranje pomoči, ki jo je EU obljubila državam v razvoju za odpravo posledic učinka tople grede. A za razliko od Evropskega razvojnega sklada to zaenkrat ni sklad s statutom, pravili delovanja in demokratičnim nadzorom. Vlade so se preprosto dogovorile o načelu in znesku pomoči, pa o njegovi porazdelitvi med države članice – mimo proračuna Unije.
16. *Uradni prispevki držav članic za financiranje politik ali evropskih institucij.* Gre za precej obsežno in raznoliko rubriko. V njej najdemo hkrati:
 - Državno sofinanciranje programov Unije, ki to zahtevajo: sem sodijo zlasti strukturni skladi, kohezijska politika, okvirni program za raziskave.
 - Državno sofinanciranje, ki tako ali drugače dopolnjuje programe Unije: v ponazoritev naj navedemo financiranje vesoljskih programov Evropske vesoljske agencije in sredstva za delovanje večine evropskih agencij.
 - Tudi izdatke držav za ukrepe, ki so vzporedni ukrepom Unije, najdemo v tej kategoriji: pri mirovnih operacijah so civilni izdatki po ustreznih postopkih kriti iz evropskega proračuna, medtem ko so države še naprej pristojne za operativne vojaške izdatke. Mimogrede velja omeniti, da države, ki sprejmejo sodelovanje pri takšnih operacijah, plačujejo dvakrat (iz državnega proračuna in prek njihove udeležbe v skupnem proračunu), k čemur je treba prišteti še človeške izgube: možnosti za večjo skupno solidarnost so na tem področju torej še precejšnje.
17. *Državni izdatki za izpolnitev skupnih evropskih ciljev.* Po obsegu je to nedvomno najpomembnejša kategorija, a tudi tista, ki jo je najteže natančno opredeliti. Pod "skupne evropske cilje" namreč spadajo področja, pri katerih pravno in finančno pristojnost v glavnem ohranjajo države, ki pa si skupaj določijo iste cilje: najboljši primeri so lizbonska strategija, energetska-podnebni načrt, varnostna strategija Unije.
18. Te izdatke natančno opredeliti in jih oceniti je izredno pomembno iz dveh razlogov. Po eni strani je to ob izredno težavnem večanju evropskega proračuna edini način, da se preveri, kako se bodo ti pomembni cilji lahko financirali, po drugi strani pa se glede pravilne porabe teh sredstev zastavlja vprašanje demokratičnega nadzora, torej usklajevanja med nacionalnimi parlamenti, ki z njimi razpolagajo, in Evropskim parlamentom, ki ima nalogo, da spremlja izvedbo zastavljenih ciljev.
19. *Izdatki držav članic v korist državljanov Unije, ki so deležni njihovih javnih storitev.*

Znotraj Unije se tej povsem novi težavi še ni namenilo pozornosti, čeprav je sodba Sodišča v zadevi Watts dobesedno odjeknila že pred petimi leti: Sodišče je od britanske zdravstvene službe zahtevalo, da francoski bolnišnici plača stroške, nastale z operacijo britanske državljanke, ki v svoji državi ni uspela najti ustreznega zdravljenja. Ta sodna potrditev "pravice do zdravstvenega turizma" je tako zelo pomembna, da je Španija s svojimi prav posebej cenjenimi bolnišničnimi storitvami v očeh njenih sosedov nasprotovala pripravi direktive na to temo. A težavi se ne bomo mogli izogibati v nedogled. Še toliko bolj, ker se ne omejuje le na zdravstvo: pravo Unije zdaj odpravlja obvezno navedbo razpoložljivih virov za bivanje evropskega državljan v drugi državi Unije, zato se bodo morale države pač pogajati o delitvi stroškov socialne pomoči, bodisi dvostransko, večstransko ali pa na ravni Unije. Nedvomno bo potrebno najti način izravnave. Bolje je, da bi o tem razmislili in se dogovorili, preden nas obvladajo številni problemi.

20. *Posojila Evropske investicijske banke.* S posojili te ustanove se financirajo projekti Unije, pogosto kot dopolnilo evropskim skladom. Evropska investicijska banka je svojevrstna ustanova, ustanovljena z Rimsko pogodbo. Njeni edini delničarji so države članice, predstavlja pa mogočen finančni vir za naložbe, sklenjene v Bruslju. V časih proračunske suše se vloga te ustanove lahko samo večja.
21. Obstaja pa še *kategorija posojil, ki jih države članice lahko odobrijo tistim državam članicam, ki se znajdejo v denarnih težavah.* Poseben mehanizem pomoči Unije državam, ki se srečujejo s hudimi težavami, je predviden v členu 122 Pogodbe. Z grško krizo se zdaj dodaja možnost javnih posojil, ki jih nekatere vlade dodelijo celo državi z evrom in to po ključu delitve od primera do primera. Odločitev morajo pravno in politično potrditi nacionalni parlamenti, vendar pa glede na to, da gre za evropsko solidarnost in evrsko območje, njihova intervencija ne more preprečiti posega Evropskega parlamenta. Odpira se torej novo področje medparlamentarnega sodelovanja.

IV. Instrument za usklajevanje: medparlamentarna konferenca

22. Najbolj razširjena parlamentarna praksa v evrskem območju pri proračunu razlikuje med orientacijsko razpravo, navadno spomladi, in dejanskim glasovanjem jeseni.
23. **Nacionalnim parlamentom bi lahko predlagali, naj pred orientacijsko razpravo sodelujejo v skupni razpravi.** Ta bi lahko potekala v obliki videokonference: vsakdo se počuti najbolje, če ostane doma, hkrati pa bi na ta način lažje pritegnili državne medije.

Že samo dejstvo, da bi do takšne razprave prišlo, bi prineslo tri dragocene koristi:

- Razprava bi bila osnovana na skupnih ekonomskih predpostavkah: napovedi o BDP, obrestnih merah, tečaju evra, ceni sodčka nafte ipd. bi morale biti enake. To bi pomenilo občuten napredek v primerjavi z zdajšnjo prakso, ko vsakdo izbere napovedi, ki mu najbolj ustrezajo.
- Odprta nacionalna razprava o proračunskih smernicah, ki bi upoštevala

evropsko razsežnost in perspektive vsake od partneric, bi predstavljala nezanimarljiv branik pred skušnjavo, da ostanemo vsak sebi.

- Vse udeležene strani bi imele priložnost, da ugotovijo, kje so, in se med seboj primerjajo glede tega, kako vsaka med njimi spoštuje svoje evropske obljube, pa naj gre za pakt stabilnosti in rasti ali pa za politike, vezane na strategijo 2020. Edina sankcija in edina spodbuda bi bil pogled drugih.
- 24. Spomnimo se, da so bile takšne primerjave med državami srž razprave o lizbonski strategiji. A javni objavi rezultatov o uspešnosti posameznih držav so nasprotovale vlade, ki so objavo dovolile le kot zaupno. Uspešnost nekaterih držav bi gotovo ne laskala njihovemu samoljubju. Vseeno pa je tovrstna primerjava, ta "benchmarking", bistvena. Pritegnitev parlamentov je najboljši porok zato, da ugotovitve dosežejo širok krog medijev in javnega mnenja.
- 25. Taka razprava bi bila prvi korak na poti do tega, da se naredi red pri porazdelitvi sredstev za evropske politike med proračunom Unije, proračuni držav in sredstvom tipa Evropske investicijske banke. Bila pa bi hkrati tudi priložnost za razmislek o tem, kako vzpostaviti resnično demokratični nadzor nad sofinanciranimi ukrepi.
- 26. Poglejmo si konkreten primer. Unija se odloči, da bo sodelovala v mirovni operaciji. Visoki predstavnici Lizbonska pogodba podeljuje pooblastila, da koordinira delovanje vojaških sil, ki jih prostovoljno plačujejo države, sredstva držav članic in različnih udeleženih služb Komisije. Po potrebi lahko prekine pogajanja o pomoči in celo trgovinska pogajanja, ki jih je začela Komisija z eno od udeleženih strani v konfliktu. Posredovanje Unije je od zdaj lahko globalno. Kot tako jo je torej treba nadzirati in soditi. A v tem trenutku niti nacionalni parlamenti niti Evropski parlament tega niso sposobni. Vsakogar omejuje vizija porabe lastnih sredstev.
- 27. Še en primer: zaradi vse številnejših naravnih nesreč je Komisija začela proučevati možnost ustanovitve evropskih sil za civilno zaščito. Zadeva je v pripravi. Spet se bodo državna sredstva mešala s sredstvi Unije: kdo bo nadziral kaj?
- 28. Države se lahko odločijo za medsebojno sodelovanje na katerem koli področju že. Enkrat bo torej treba poiskati način, da bo šel nadzor nacionalnih parlamentov z roko v roki s skupno vizijo.

V. Za evropsko finančno konferenco

- 29. Čas po krizi bo nujno in povsem naravno zahteval, da bomo določeno število pragmatičnih pobud sprejeli še pred globalnimi pogajanja. A ta bodo kaj hitro postala nujna, če nočemo, da bi se stkala zapletena mreža skladov, mehanizmov, delnih sporazumov, metod porazdelitve, ki bi ušla nadzoru njihovih ustanoviteljev in, seveda, vsakršnemu političnemu ali medijskemu nadzoru.
- 30. Za podelitev finančnega statusa Uniji bodo potrebna dolga, kompleksna in izjemno težka politična pogajanja. Toda izkušnje so nam pokazale, katera

metoda je prava za to, da se znotraj evropskega okvira lotimo kompleksnih vprašanj: prava formula je konvencija, torej zbor predstavnikov vlad, nacionalnih parlamentov in institucij Unije.

31. Med zadnjim belgijskim predsedovanjem Uniji je bila sprožena pobuda za sklic konvencije o prihodnosti Evrope. Takratnemu belgijskemu predsedstvu je uspelo sprejeti tudi mandat konvencije. Potrebni je bilo skoraj deset let, a Unija ima zdaj nove institucije. **Prihodnje belgijsko predsedstvo bi lahko sklicalo evropsko finančno konferenco v podobni sestavi.** Njeno poslanstvo bi bilo, da predlaga celoten politični dogovor o porazdelitvi vlog med državnimi proračuni in proračunom Unije glede financiranja evropskih politik, sistema proračunskih virov Unije in demokratičnega nadzora nad vsem tem.