

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat tanácsi határozatra az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről (//EK, Euratom)”

COM(2006) 99 final – 2006/0039 (CNS)

(2006/C 309/21)

2006. április 26-án az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 93. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fent említett tárgyban.

Az EGSZB elnöksége 20XX ...-án/én megbízta a „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekciót a munka előkészítésével.

A munka sürgősségére való tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. július 5–6-án tartott 428. plenáris ülésén (július 5-i ülés) főelőadót jelölt ki CSER Ágnes személyében, továbbá 84 szavazattal 2 ellenében, 2 tartózkodás mellett elfogadta a következő véleményt:

1. Vélemény összefoglalása

1.1 Az EK sajátforrás-rendszerére vonatkozó Tanácsi Határozat 9. cikke⁽¹⁾ alapján a 2007–2013 közötti időszakra előírt sajátforrás-rendszerek felülvizsgálatát kellett a Bizottságnak 2006. január 1-jéig teljes egészében elvégeznie, és megfelelő javaslatokat előterjeszteni. Az EP a befizetési kritériumok felülvizsgálatára kérelmet nyújtott be. A Bizottság a Tanáccsal egyetértésben a javaslatát elkészítette, és vizsgálatra benyújtotta.

1.2 Az EU intézményei véleményezték, így az EGSZB is (ECO/148) saját korábbi véleményeinek figyelembevételével értékelte az előterjesztést, többszörösen felhívta a figyelmet az EU költségvetési politikája és az EU politikája közötti fontos összefüggésre.

1.3 Kitért a három saját forrás jövőbeli alkalmazhatóságára és a bizottsági javaslatban megfogalmazott EU saját, közvetlen forrás megteremtésére vonatkozó javaslat értékelésére is.

1.4 Bemutatta a saját források történelmi kialakulását és azok módosításait, elemezte az ún. „negyedik forrást”, amely a brit korrekciót értékelte, ill. az általános korrekciót.

1.5 2005 decemberében a brit elnökség alatt az EU Tanácsa a 2007–2013-as időszakra vonatkozó pénzügyi terv értékelése során politikai megállapodásra jutott. A korábbi ET döntést megváltoztatva új iránymutatásokat fogalmazott meg. Új határozat kidolgozására kérte fel a Bizottságot, az ezt kísérő, brit korrekcióról szóló munkadokumentum módosítására, az általános korrekcióra tett korábbi bizottsági javaslat megváltoztatására került.

1.6 A módosított bizottsági előterjesztés ellenére az EGSZB fenntartja korábbi véleményének záró megjegyzéseit, mivel a Bizottság által előterjesztett módosítási javaslat nem jelent alapvető változást, hanem csak politikai alkut, ugyanakkor a brit visszatérítés húsz éve változatlan számítási módjának megváltoztatása azért történelmi jelentőségű, mert az első lépést jelentheti a visszatérítés leépítése felé.

2. Az EGSZB mint a szervezett civil társadalom képviselőjének megközelítési módjai:

2.1 „Bridging the gap”, a polgárok és az EU intézményei közötti szakadék áthidalásának egyik fontos szerepét testületünk tölti be EU-s és tagállami szinten, mint élő és aktív szereplő. Közvetíti és véleményezi a Bizottságnak a gondolkozási időszakokra vonatkozó dokumentumaiban megfogalmazott célkitűzéseket, elősegíti a polgárok aktív részvételét az EU-politikák megvalósítása érdekében (cselekvési terv, D-terv és a fehér könyv a kommunikációs politikáról c. dokumentum).

2.2 E dokumentumok alapján az EU polgárainak joguk van megtudni, hogy az EU mit és miért tesz, az EGSZB véleményében a gondolkozási időszakról megfogalmazta a polgárok elvárásait az EU jövőjét illető politikák megfelelő tartalommal való megtöltésére. Ezzel összefüggésben üdvözlí a 2006. április 4-én létrejött intézményközi megállapodást, amely a 2007–2013 közötti időszakra szóló pénzügyi keret összegének megemelését tartalmazza az ET által eredetileg jóváhagyott összeghez képest. Azonban megállapítja, hogy e növekedés korlátozott, és a pénzügyi terv nem teszi lehetővé a kitűzött céloknak teljesen megfelelő nagyságrendű megvalósítását, hivatkozva korábbi véleményére.⁽²⁾

3. Bevezetés

3.1 A 2004-es bővítés történelmi esemény, hiszen 50 év után újra egyesülhet Európa több mint 450 millió lakosa. Komoly erőfeszítésre készítette az addig csak 15 állam közösségét ellátó intézményrendszert. A 25 majd 27 tagországra bővülő EU közösségi politikáinak elfogadása, a szükséges források meghatározása és megteremtése nagy erőpróbát jelentett a „régiek” és az „újak” közötti együttműködésben. A folyamatban a 2004. évi bizottsági közlemény „Közös jövőnk

⁽¹⁾ HL L 253., 2000.10.07

⁽²⁾ HL C 74., 2005.03.23.

építése, a kibővített EU politikai kihívásai és költségvetési eszközei”, ill. az ennek alapján elkészített bizottsági előterjesztés a 2007–2013-as pénzügyi tervről a közös jövő célkitűzéseit segített volna megvalósulni.

3.2 A bizottsági közlemény elfogadása az új pénzügyi tervről szóló döntés kiindulópontját jelentette. Az EP állásfoglalásában az Unió prioritásait tartotta szem előtt. Az ET júniusi döntése szigorúbb rangsorolást írt elő a kiadási igényekre, a szükséges kiadásokra.

3.3 Az EU költségvetése korlátos a nemzeti költségvetésekhez képest, melyek a nemzeti jövedelem átlagosan 45 %-át emésztik fel, az EU költségvetése alig haladja meg az 1 %-ot. A Bizottság a 2007–2013-ra vonatkozó pénzügyi tervben meghatározandó források felső határát változatlanul a bruttó nemzeti jövedelem 1,24 %-ban javasolta.

3.4 Több Európát kevesebb pénzért várnunk egyszerűen valószerűtlen, az új EU-szintű politikák további pénzügyi fedezetet igényelnek. Az EU hozzáadott értéket képviselő politikáinak az új pénzügyi tervben való javasolt kiadások az eredményesség, a hatékonyság és a szinergia hármas követelményét vizsgálva kerültek meghatározásra.

3.5 A célok eléréséhez a nagyobb pénzügyi átláthatóságra, a kiadások magasabb minőségére és nagyobb hatékonyságára, illetve a Közösség által hozzáadott érték hatékonyabb értékelésére vonatkozó irányelvekre kell támaszkodni.

3.6 A saját források struktúrájának megváltoztatási igénye erősödött, annak nem kellő átláthatósága miatt, a limitált pénzügyi autonómiájáért, illetve bonyolultságáért és homályosságáért. Általános korrekcióra vagy változtatásra vonatkozó igény fogalmazódott meg a 80-as évek közepétől kizárólag az Egyesült Királyság esetében gyakorolt kiigazítási mechanizmussal szemben.

4. Az EU pénzügyi perspektívája 2007–2013 között a 2005. decemberi ET döntést követően

4.1 A pénzügyi terv szorosan kapcsolódik a saját források problémájához, a helyesbítési mechanizmushoz, a létező rendszer módosításának szükségességéhez, ezt az ET is elismerte 2004. decemberi következtetéseiben.

4.2 Az ET 2005. márciusi ülése megerősítette a Lisszaboni Stratégia célkitűzéseit, a Stratégia középpontjába a jövőben a gazdaság és a foglalkoztatás növelését helyezte.

4.3 A Hampton Court-i 2005. októberi informális csúcstalálkozón nem az európai szociális modell, hanem a globalizáció kihívásai szerepeltek, az Unió 2007–2013 közötti új pénzügyi perspektívájának új prioritásokat kell majd tükröznie: a kutatás-fejlesztés, az innováció, az energia, a politika, az oktatás (ezen

belül is a felsőoktatásba való befektetés), a gazdasági célú regionális bevándorlás előmozdítása, a demográfiai változások kezelése.

4.4 Az ET 2005. decemberi ülésén megállapodtak az Unió 2007–2013 közötti költségvetési időszakának kereteiről. A politikai megállapodást figyelembe véve a Bizottság módosított előterjesztése alapján az EP a Tanács és a Bizottság által aláírt Intézményközi Megállapodás rögzíti a hét évre vonatkozó kereteket. A megállapodás megkötése alapvetően az EP-vel folytatott egyeztetés eredményétől függött. A pénzügyi keret szerkezete csak részben felel meg annak a kettős követelménynek, hogy egyrészt finanszírozza az EU előtt álló új kihívásokat, másrészt fedezze a kibővítés költségvetési igényeit.

4.5. A Tanács 2005 decemberében úgy döntött, hogy a saját források rendszerének felülvizsgálatát is el kell végezni a 2008–2009-ben esedékes, a többéves pénzügyi perspektíva összes uniós bevételre és kiadásra vonatkozó felülvizsgálata során. Ez 2006 májusában bekerült az IKM-be.

4.6 A Bizottság átfogó fehér könyv készítését javasolta a pénzügyi keret, a bevételek és kiadások összegzésére. Elvárás, hogy az EU saját forrásainak jelenlegi rendszerét átláthatóbb és függetlenebb bevételek vegyék át. A Bizottság tudomásul veszi az EP azon szándékát, hogy konferenciát szervez a nemzeti parlamentek bevonásával. Az EGSZB jelzi igényét az e munkába való bekapcsolódásra.

5. A saját források rendszere

A pénzügyi keretterv kétéves tárgyalása során kevés figyelmet kapott a saját források rendszerének egésze.

5.1 Az EU-s integráció költségvetésének fejlődése bemutatása nélkül a saját források rendszere csak részben értékelhető, a fejlődés 1957 és 2006 között négy szakaszra bontható:

1957–1969: a különböző közösségek különböző költségvetéseinek időszaka,

1970–1987: az éves egységes költségvetések időszaka,

1988–1999: a közösségi politikák által meghatározott első két pénzügyi keretterv időszaka,

2000–2006: a költségvetés által meghatározott közösségi politikák időszaka. Az európai integráció történetének költségvetéseit a kezdetektől a közös célok megvalósítása és a tagállami érdekérvényesítés határozza meg.

Összességében megállapítható, hogy az első két finanszírozási keretterv időszakában a kötelezettségvállalási előirányzatok növekedése a közösségi politikák fejlődésével párhuzamosan haladt, ami meghatározta a közösségi költségvetés kereteit.

5.2 Az Agenda 2000 vitájában a közösségi költségvetés nettó befizetői értékét „a kiadások stabilizálása” jelszóval a költségvetési mozgástér szűkítését. A kiadások stabilizálását a nettó befizetők a növekedési és stabilitási egyezmény által előírt költségvetési fegyelem szükségességéből vezették le.

5.3 A közös költségvetés kiadásainak és a saját forrásainak felülvizsgálata a 2005. júniusi csúcstalálkozó sikertelensége után vált kulcskérdéssé. A saját forrásokról azonban érdemi vitára nem került sor. A brit elnökség kezdeményezte egy felülvizsgálati klauzula elfogadtatását. A javaslat alapjául az EB 2005. júniusi kezdeményezése szolgált, ezt már a luxemburgi elnökség is beépítette végső javaslataiba. A felülvizsgálati klauzula tartalma és az annak eredményeképpen alkalmazandó reformok időhorizontja megosztotta a tagállamokat. A felülvizsgálati vita, amely az uniós költségvetés jövőjéről szólt, ismét a tagállamok nettó pozíciója által vezérelt véleményeket állította szembe. Látható volt, hogy a nagy reformok 2013-ig nem következnek be.

5.4 Ha a közös költségvetéshez való tagállami viszonyt **csak könyvelői szemlélettel értékeljük, csupán az allokált kiadások és a befizetések nettó egyenlegét tekintjük**, jelentős és rendkívül félrevezető különbségeket találunk. A közvetlen kedvezményezett vagy befizetői pozíciók semmit sem árulnak el arról az európai szintű hozamról, amellyel a közösségi politikák hozzájárulnak az egységes belső piac addicionális makrogazdasági keresetnöveléséhez.

5.5 Az EGSZB korábbi véleményeiben megfogalmazta, nem tudja elfogadni azt a megközelítést, amely a költségvetéssel szembeni tagállami nettó pozíciót a közös célokat szolgáló közösségi politikák elé helyezi.

5.6 Úgy véljük, hogy a közösségi politikák költségvetés-meghatározó szerepe és az uniós szintű költségvetési fegyelem összeegyeztethető. A költségvetési fegyelem rögzítésére először az első Delors-csomag keretében került sor, amely nem zárja ki a közösségi politikák és a költségvetés kapcsolatában a közösségi politikák meghatározó szerepét.

5.7 Az igazságosság példája a növekvő GNI alapú forrás, melynek szerepe 2007 után tovább erősödik. Önmagában igaznak tűnik, előfordulhat, hogy a GNI alapú befizetés növekedése erősíti a nettó pozíció előtérbe helyezésének alapját: a GNI-forrás közvetlen tagállami költségvetési átutalás, nem az EU valódi saját forrásainak biztosítását célozza.

6. A brit korrekcióval kapcsolatos munkadokumentum

6.1 A saját forrásokra vonatkozó határozat változásai új dokumentum készítése, mely 2007. január 1-jétől való hatálybalépítést, legkésőbb 2009 elejéig tesz lehetővé – akár visszamenőleges hatállyal is. Megőrzi a korábbi előterjesztésből a HÉA-lehívás, „egységes mértékét” 0,30 %-os szinten, azonban – eltérően a korábbitól – két kivételtől dönt. A 2007–13 időszakra nézve a HÉA-forrás lehívásának mértéke: Ausztria: 0,225 %, Németország: 0,15 %, Hollandia és Svédország

esetében pedig 0,10 %; ugyanezen időszakra nézve Hollandia az éves GNI-hozzájárulásában bruttó 605 millió euró csökkenést vehet igénybe. Svédország ugyanabban az időszakban az éves GNI-hozzájárulásában bruttó 150 millió eurós csökkentést vehet igénybe.

6.2 Legkésőbb 2013-tól kezdődően az EK teljes mértékben részt vesz a 2004. április 30-át követően csatlakozott országokkal kapcsolatos bővítési költségek finanszírozásában, a KAP piaci kiadásai kivételével. A 2007–2013-as időszakban az EK kiegészítő hozzájárulása a jelenlegi határozat alkalmazásához viszonyítva 10,5 milliárd eurónál nem lehet magasabb. Románia és Bulgária csatlakozásától eltérő bővítés esetén a kiegészítés kiigazítására sor kerül. A Tanács a felülvizsgálati határozataiban ismételten rögzíti a pénzügyi keret átfogó újraértékelésének szükségességét, valamint az Unió a KAP-ot, a brit csökkentést is magába foglaló forrásainak felülvizsgálatát, és 2008–2009-ben jelentést vár a vizsgálatról.

6.3 A Bizottság javaslata szerint a brit korrekció számítása előtt kerülne figyelembe vételre az áfakulcs-csökkentés, de a GNI alapú befizetés csökkentésére csak a korrekció kiszámítása után kerülne sor. 17 tagállam szerint mindkét intézkedést a brit korrekció számítása után kell érvényesíteni, míg az EK ragaszkodik ahhoz, hogy mindkettőt a brit korrekció számítása előtt kell figyelembe venni. Az EK javaslata a brit korrekció összegének, és így a többi tagállam terheinek növekedését jelenti.

6.4 Az EGSZB osztja a Számvevőszék megállapítását, e szerint bármely korrekciós mechanizmus létezése veszélyezteti a saját források rendszerének egyszerűségét és átláthatóságát. A Számvevőszék a saját források jelenlegi rendszeréről és annak hiányosságairól számos észrevételt tett. Különösen az ügyvezetés, a következtetesség és az átláthatóság hiányát emeli ki és állapítja meg. Egyben jelzi, a költségvetési egyensúlytalanság nem oldható meg számtani szabállyal.

6.5 A saját források rendszerének szerény változtatásai között kiemelkedő jelentőségű a brit visszatérítés számítási módjának megváltoztatása. A 2005. decemberi megállapodás 2009-től fokozatosan felfutó ütemben, majd 2011-től teljes mértékben elhagyja az új tagállamok javára allokált költségeket – kivéve a közös mezőgazdasági politika piaci alapú és közvetlen termelői kifizetéseit. Ezzel a brit visszatérítés nem arányosan növekszik a kibővítés költségeivel.

7. Általános megjegyzések

7.1 Az EGSZB osztja az EP véleményét a HÉA- és GDP-források esetében (amelyek célja létrehozásukkor az EU saját forrásainak kiegészítése volt) fokozatosan a közösségi költségvetés fő finanszírozási forrásává váltak; a jelenlegi saját források rendszeréhez hozzáadott eltérési rendszerekkel együtt csak bonyolultabbá és az állampolgárok számára átláthatatlanná, egyenlőtlenebbé tették a rendszert, és egy olyan finanszírozási rendszerhez vezettek, amely elfogadhatatlan egyenlőtlenségeket hozott létre a tagállamok között.

7.2 Az EGSZB egyetért az EP véleményével, hogy a bővülő EU megfelelő pénzügyi forrásokkal kell rendelkezzen, melyek összhangban vannak növekvő politikai törekvéseivel. A pénzügyi terv olyan pénzügyi keret, amelynek célja az EU prioritásainak fejlesztését biztosítani a költségvetési fegyelem összefüggésében, nem pedig hét évre szóló többéves költségvetés.

7.3 Az EGSZB rögzíti, hogy az 1993-ban a 15 tagállam számára meghatározott saját források felső határa azóta változatlan maradt: azaz az EU GNI-jének 1,31 %-a a kötelezettségvállalási előirányzatokra és az EU GNI-jének 1,24 %-a a kifizetési előirányzatokra.

8. Összegzés

8.1 Mindezekre figyelemmel, összességében úgy ítéljük meg, hogy az ET 2005. decemberben létrejött politikai megállapodása azt jelenti, hogy a közös költségvetés történetének negyedik szakasza, a költségvetés által meghatározott közösségi politikák időszaka, mely 2000-ben vette kezdetét, 2013-ig meghosszabbodik.

8.2 A jövő költségvetésének kulcsa: a nettópozíció-szemlélet felszámolása; közös költségvetésre volna szükség, mely független vagy túlnyomórészt független a nemzeti költségvetésektől. Ezt a függetlenséget csak valódi saját források képesek biztosítani.

8.3 Az EGSZB vallja, hogy a közös költségvetés autonómiáját a saját források rendszere tenné lehetővé, amely vagy közös politikákból származna, vagy valódi közösségi saját forrás: közösségi adó lenne, vagy a kettő kombinációja. A közösség jövője szempontjából a közösségi módszernek leginkább megfelelő megoldás a közös politikák forrásteremtő szerepe lehetne.

8.4 A pénzügyi szuverenitásból adódó, a közösségi adóval szembeni erős ellenállás dacára is úgy véljük, hogy a GNI alapú befizetések helyett a közös célok megvalósításához szükséges saját forrásokat meg kell teremtenünk.

8.5 A saját források rendszerének átalakításakor arra kell törekedni, hogy az átláthatóság, a hatékonyság, a rugalmasság és az arányos finanszírozás elvei érvényesüljenek.

- Erőforrás-Hatékonyság: a forrásoknak a költségvetés méretére szignifikáns hatást kell gyakorolniuk;
- Átláthatóság és egyszerűség: a tagállamok uniós költségvetéshez való hozzájárulásának könnyen érthetőnek kell lennie az állampolgárok számára;
- Költséghatékonyság: a beszédés adminisztratív költségei ne legyenek magasak a források méretéhez képest;
- Egyenlő bruttó hozzájárulás: a terheket igazságosan kell elosztani a tagállamok között, figyelemmel a polgárok valós helyzetére.

Brüsszel, 2006. július 5.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Anne-Marie SIGMUND