



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

Комисия по култура и образование

31.1.2011

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

относно политическите предизвикателства и бюджетните средства за устойчив Европейски съюз след 2013 г. (комисията SURE)

Комисия по култура и образование

Докладчик: Cătălin Sorin Ivan

1. Бюджет на ЕС и годишната бюджетна процедура

Бюджетът на ЕС покрива разходите на всички институции на ЕС за определена година. В него се определят приходите и разходите, изброяват се дейностите, които трябва да се финансират, и се посочват точно размерът на средствата и наличният персонал.

Разходите на ЕС са ограничени от Договорите. Тъй като на годишния бюджет на ЕС не се разрешава да бъде в дефицит, всяка година приходите трябва да покриват общия размер на разходите за дейностите. Тези приходи се дължат на три основни източника:

- мита,
- част от хармонизираните бази за данък добавена стойност (ДДС) във всяка държава-членка,
- допълнителни вноски от държавите-членки в зависимост от размера на техния брутен национален доход (БНД).

Годишната бюджетна процедура определя подробностите относно разходите на ЕС в границите на конкретна многогодишна финансова рамка. Годишните планове за разходите се съгласуват между Парламента и Съвета въз основа на предложение на Комисията.

След влизането в сила на Договора от Лисабон Парламентът и Съветът действат като истински съзакондатели по отношение на целия бюджет. Предвижда се само едно четене от Съвета и Парламента, като съществувало преди разграничение между задължителни (до голяма степен свързани със селското стопанство) и незадължителни разходи (почти всички останали) беше премахнато.

2. Бюджетни редове за дейности на комисията по култура и образование

Комисията по култура и образование отговаря за около 65 бюджетни реда с общ годишен бюджет от около 2 милиарда евро, което представлява 1,8 % от общия бюджет на ЕС. По-голямата част от тях са в рамките на функция 1а „Конкурентоспособност за растеж и заетост“, но съществени суми се разпределят също така по функция 3б „Гражданство“ и функция 5 „Администрация“ от многогодишната финансова рамка. По-голямата част от разходите е свързана със седемте многогодишни програми за финансиране. Тези програми са елементи на политическия процес в ЕС с голяма политическа видимост, близо до гражданите и често пъти с голяма популярност (например действието „Еразъм“ за мобилност на студенти, което е част от програмата за обучение през целия живот, или действието „Европейски столици на културата“, което е част от програмата „Култура 2007“).

3. Многогодишна финансова рамка

В многогодишната финансова рамка (МФР) се определят максималните суми

(„тавани“) по общи категории разходи („функции“) за точно определен период от време. По същество това е многогодишен план за разходите за всички разходи на ЕС, съгласуван между Парламента и Съвета.

До влизането в сила на Договора от Лисабон, всяка МФФ (предишните „финансови перспективи“) се определяше чрез междуинституционални споразумения между Парламента, Съвета и Комисията. По същество политически споразумения, те нямаха същата правна сила като актовете, приети в рамките на процедурата за съвместно вземане на решение. Например текущата МФФ за периода 2007–2013 г. е основана на Междуинституционалното споразумение (МИС) от 17 май 2006 г. „за бюджетната дисциплина и доброто финансово управление“¹.

С Договора от Лисабон МФФ станаха задължителни. Съгласно член 312 от Договора за функционирането на Европейския съюз Съветът приема регламент за определяне на МФФ, която се установява за срок от поне пет години, след като е получил одобрението на Парламента, който се произнася с мнозинството от съставляващите го членове.

Комисията трябва да представи предложения за следващата МФФ до 1 юли 2011 г. През октомври 2010 г. Комисията публикува *Съобщение за преглед на бюджета на ЕС* (COM(2010)700), в което се посочват някои от проблемите за бюджета на ЕС по отношение на следващата рамка и след това.

4. Специална комисия по политическите предизвикателства и бюджетните средства за устойчив Европейски съюз след 2013 г. (комисия SURE)

Специалната комисия по политическите предизвикателства и бюджетните средства за устойчив Европейски съюз след 2013 г. (комисията SURE) беше създадена през юли 2010 г. с едногодишен мандат.

Комисията SURE има следните отговорности:

- да определи политическите приоритети на Парламента за МФФ след 2013 г. както в законодателен, така и в бюджетен аспект;
- да оцени необходимите на ЕС финансови средства за постигането на неговите цели и провеждането на неговите политики за периода, който започва на 1 януари 2014 г.;
- да определи продължителността на следващата МФФ;
- да предложи, съобразно тези приоритети и цели, структура за бъдещата МФФ, като в нея се посочват основните области на дейност на ЕС;
- да представи насоки за индикативно разпределение на средства между и в рамките на различните функции за разходната част на МФФ съобразно приоритетите и предлаганата структура;

¹ ОВ С 139, 14.6.2006 г.

- да определи връзката между реформата на системата на финансиране на бюджета на ЕС и преразглеждането на разходите, така че комисията по бюджети да разполага със солидна основа при преговорите относно новата МФР;

Накратко, комисията SURE ще подготви позицията на Парламента за преговорите за следващата МФФ. Тя ще докладва на пленарното заседание през юни 2011 г. и ще работи по въпроси като срока, структурата и гъвкавостта на следващата МФФ, както и до каква степен разходите на ЕС могат да бъдат обосновавани от доказуема „европейска добавена стойност“.

Всяка постоянна комисия е приканена да изготви становище на вниманието на комисията SURE. Представянето на проектодоклада в комисията SURE е планирано (на две части) за 17 март и 7 април, докато гласуването е планирано за 26 май.

а) Структура (и гъвкавост)

Комисия

Горепосоченото съобщение на Комисията относно прегледа на бюджета се отнася за крайната липса на гъвкавост на действащата МФФ, тъй като МФФ и програмите не винаги бяха в състояние да отговорят на политическите императиви и променящите се обстоятелства. В него се подчертава, че „трябва да се намери точният баланс между предвидимостта и важните цели, които представляват гъвкавостта, условията, които трябва да се спазват, и плащането въз основа на резултатите, както и между опростяването и проверките, необходими за доброто финансово управление“.

Според Комисията съществува очевидна полза от бюджет, който по структура, както и по баланс, отразява политическите приоритети на ЕС. Тя предлага два варианта на реструктуриране:

1. да се намали броят на функциите от шест на три и да се премахнат подфункциите или
2. бюджетът да се структурира съобразно стратегията „Европа 2020“ с три функции, както по-горе, и четири подфункции.

Комисията SURE

В дискуссионния документ на комисията SURE относно „Гъвкавост на МФР след 2013 г.“ (докладчик: Salvador Garriga Polledo) се обсъждат горепосочените варианти, предложени от Комисията:

1. предвижда се силно увеличаване на гъвкавостта; но политическата видимост и прозрачност ще намалее;
2. Комисията следва да предостави подробна информация за разпределението на отделните политики по различните подфункции на бюджета за стратегията „ЕС 2020“, тъй като гъвкавостта на МФР ще зависи до голяма степен от това

разпределение.

Комисията по култура и образование

За момента повечето бюджетни редове, финансиращи дейности на комисията по култура и образование, са към различни подфункции на функция 1а „Конкурентоспособност за растеж и заетост“ и функция 3б „Гражданство“ (всяко от европейските училища, за които отговаря комисията по култура и образование в рамките на ЕП, разполага с отделен бюджетен ред, също както и управителния съвет по функция 5 „Администрация“).

Намаляването на бюджетните кредити по функциите и подфункциите ще увеличи гъвкавостта и ще спомогне за прехвърлянето на средства между бюджетните редове. Опитът с функция 3б показва трудностите, които възникват при обединяването на няколко по-малки програми в рамките на една малка подфункция: трудно е увеличаването на средствата за успешните програми или преразпределянето на средства от програми с по-малка степен на усвояване от очакваното. С една дума, малките подфункции следва да се избягват.

б) Срок (и гъвкавост)

Съгласно Договора МФР трябва да се определя за срок от най-малко 5 години. Последните три МФР бяха сключени за срок от 7 години.

Комисията

В съобщението на Комисията се разглеждат следните варианти:

- **5 години** (предимства: повишена способност за отразяване на новите потребности; недостатъци: може би срокът е прекалено кратък за подходящо планиране и извършване на по-дълбоки промени в програмите),
- **7 години, с основен преглед след пет години**, за да може окончателното преразпределение на средствата да е насочено конкретно към стратегията „ЕС 2020“,
- **10 години, с основен средносрочен преглед (5+5)**; този вариант ще осигури достатъчна гъвкавост за извършване на съществени промени в приоритетите. Срокът за общите горни граници и основните правни инструменти може да се определи на 10 години, но при разпределянето на средствата по функции и залагането на приоритети за програмите и инструментите може се предостави възможност за повторна оценка.

Комисията SURE

В дискуссионния документ на комисията SURE относно срока на МФР след 2013 г. (докладчик: Salvador Garriga Polledo) се разглеждат следните варианти:

- **Вариант 1:** 5-годишна МФР, започваща от 2014 г., незабавно след изтичането на срока на настоящата МФР;
- **Вариант 2:** 5-годишна МФР, започваща от 2012 г., която да преминава впоследствие в 7-годишна „преходна“ МФР за периода 2014-2020 г., даваща възможност за постепенно синхронизиране с мандата на ЕП / Комисията,
- **Вариант 3:** 5-годишна МФР, започваща от 2016 г., след продължение на настоящата МФР, която да дава възможност за постепенно синхронизиране с мандата на ЕП / Комисията,
- **Вариант 4:** 10-годишна МФР, с основен средносрочен преглед - предложение на Комисията за 5+5 години.

В документа също така се твърди, че може да е невъзможно съчетаването на необходимостта от гъвкавост и необходимостта от по-дълги програмни цикли и призовава, наред с другото, за синхронизиране на срока на многогодишните програми със срока на МФР.

Комисията по култура и образование

Много важно е да се намери правилният баланс между предсказуемост и гъвкавост, за да се осигури едновременно дългосрочна последователност и предсказуемост при изпълнението на многогодишните програми, както и гладко функциониране на бюджетния цикъл. За програмите в областта на културата и образованието твърде краткият цикъл може да попречи на изпълнението на програмите, а твърде дългият цикъл може да се окаже негъвкав.

в) Европейска добавена стойност и политически приоритети

Комисията

Според съобщението на Комисията важно е да се определи в кои области разходите от бюджета на ЕС са по-ефективни от разходите на национално равнище. Бюджетът на ЕС следва да се използва за финансиране на действия, които държавите-членки и регионите не могат да финансират сами или в области, където могат да бъдат постигнати по-добри резултати. С една дума, бюджетът следва да допринася за осъществяването на дейности, които иначе не биха били възможни: той следва да бъде наистина „допълващ“ и да осигурява „европейска добавена стойност“.

Комисията SURE

При обсъждането в комисията SURE вниманието беше насочено към трудностите по определянето на количественото измерение на понятието „европейска добавена стойност“, необходимостта от увеличаване на ефективността на доставките, координацията с националните бюджети и допълнителния натиск върху бюджета на ЕС във връзка с новите правомощия, предоставени от Договора от Лисабон.

Комисията по култура и образование

Контекстът, в който трябва да бъде договорена следващата МФР, е доминиран от влошеното фискално положение на повечето държави-членки. През по-голямата част от следващото десетилетие националните планове за разходите, както и вътрешната политика на държавите-членки като цяло, ще бъдат доминирани от тенденциите към увеличаване на данъците, намаляване на разходите и въвеждане на реформи в социалната сфера, насочени към намаляване на публичния дефицит и публичния дълг до устойчиви равнища. Следователно защитата на съществуващите нива на разходите за програмите, за които отговаря комисията по култура и образование, (да не говорим за евентуално увеличение) трябва да се основават на ясни и убедителни доказателства за тяхната европейска добавена стойност: държавите-членки трябва да бъдат убедени, че разходите на европейско равнище действително спестяват пари в сравнение със същите разходи за същите политики на национално равнище.

Що се отнася до обучението през целия живот и схемите за мобилност в областта на образованието, и по-специално програмата „Еразъм“, понастоящем търсенето надхвърля предлагането, а степента на изпълнение е близо 100 %. Следователно очевидно е безспорно, че тези програми имат ясна и измерима европейска добавена стойност. Ето защо Комисията предлага тези програми за мобилност да бъдат продължени и предоставянето на средства да се обвърже по-тясно с усвояването.

Комисията по култура и образование трябва да разгледа въпроса доколко една и съща точка се отнася и за други програми, за които комисията отговаря в рамките на ЕП. Програмата МЕДИЯ 2007 е доста различен случай, тъй като нейният „продукт“ са проектите за обучение, продукция и дистрибуция. Подобни са забележките и по отношение на програмата „Култура 2007“. От друга страна, програмата „Младеж и гражданство“ преследва доста различни цели, като всяка цел предполага значителни разходи за европейски НПО, защитаващи интересите на съответните сектори на гражданското общество.

И накрая, както вече беше споменато, в трудния финансов контекст и ясната възможност следващата МФР да доведе само до „устойчиво“ равнище на финансиране, ще бъде важно да се постигне максимално взаимодействие между различните политики, програми и части на МФР. По-специално комисията SURE следва да подчертае значението на максималното взаимодействие между разходите за селскостопанската политика и структурната политика, от една страна, и ученето през целия живот, младежките и културните проекти, от друга страна.