



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2009 – 2014

Επιτροπή Πολιτισμού και Παιδείας

31.1.2011

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

σχετικά με τις προκλήσεις πολιτικής και τους δημοσιονομικούς πόρους για μια βιώσιμη Ευρωπαϊκή Ένωση μετά το 2013 (Επιτροπή SURE)

Επιτροπή Πολιτισμού και Παιδείας

Εισηγήτρια: Cătălin Sorin Ivan

1. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ και η ετήσια διαδικασία του προϋπολογισμού

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ καλύπτει τις δαπάνες όλων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ για ένα δεδομένο έτος. Καθορίζει τα έσοδα και τις δαπάνες, απαριθμεί όλες τις δραστηριότητες που θα χρηματοδοτηθούν και ορίζει τα συνολικά χρηματικά ποσά και το διαθέσιμο προσωπικό.

Οι δαπάνες της ΕΕ περιορίζονται από της Συνθήκες. Δεδομένου ότι ο ετήσιος προϋπολογισμός της ΕΕ δεν επιτρέπεται να είναι ελλειμματικός, κάθε χρόνο πρέπει τα έσοδα να καλύπτουν ολόκληρο το κόστος των δραστηριοτήτων. Τα έσοδα αυτά προέρχονται από τρεις κύριες πηγές:

- τελωνειακοί δασμοί,
- μέρος του φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) κάθε κράτους μέλους σε εναρμονισμένη βάση,
- περαιτέρω συνεισφορές των κρατών μελών με βάση το ακαθάριστο εθνικό εισόδημά τους (ΑΕΕ).

Η ετήσια διαδικασία του προϋπολογισμού καθορίζει τις λεπτομέρειες των δαπανών της ΕΕ στα πλαίσια ενός καθορισμένου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου. Τα ετήσια προγράμματα δαπανών καθορίζονται μετά από διαπραγμάτευση μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου με βάση πρόταση της Επιτροπής.

Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, Κοινοβούλιο και Συμβούλιο είναι ουσιαστικά συννομοθέτες για ολόκληρο τον προϋπολογισμό. Προβλέπεται μόνο μία ανάγνωση από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, ενώ καταργήθηκε και η διάκριση που υπήρχε μεταξύ υποχρεωτικών (ως επί το πλείστον γεωργικών) και μη υποχρεωτικών δαπανών (σχεδόν όλες οι άλλες).

2. Οι θέσεις του προϋπολογισμού που αφορούν την CULT

Η Επιτροπή CULT είναι υπεύθυνη για περίπου 65 θέσεις του προϋπολογισμού, με πιστώσεις συνολικού ύψους 2 δισ. ευρώ περίπου, ποσό που αναλογεί περίπου στο 1,8 του συνολικού προϋπολογισμού της ΕΕ. Το μεγαλύτερο μέρος του ποσού αυτού εμπίπτει στον τομέα 1α, «Ανταγωνιστικότητα για την ανάπτυξη και την απασχόληση», ωστόσο σημαντικά ποσά δεσμεύονται και στο πλαίσιο των τομέων 3β και 5 «Διοίκηση» του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου.

Ο κύριος όγκος των δαπανών διατίθεται στα επτά πολυετή χρηματοδοτικά προγράμματα. Τα προγράμματα αυτά αποτελούν πολύ ορατά από πολιτική άποψη στοιχεία της χάραξης πολιτικής της ΕΕ, με εγγύτητα στους πολίτες, και είναι συχνά πολύ δημοφιλή (για παράδειγμα, το πρόγραμμα Έρασμος για την κινητικότητα των φοιτητών, που αποτελεί μέρος του προγράμματος διά βίου μάθησης, ή το πρόγραμμα των ευρωπαϊκών πολιτιστικών πρωτευουσών, που αποτελεί μέρος του προγράμματος Culture 2007).

3. Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο

Το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) καθορίζει τα μέγιστα ποσά (ανώτατα όρια) για ευρύ φάσμα («τομείς») για μια καθορισμένη χρονική περίοδο. Πρόκειται ουσιαστικά για ένα πολυετές σχέδιο προγραμματισμού όλων των δαπανών της ΕΕ, που συμφωνείται μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Μέχρι να τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Λισαβόνας, τα ΠΔΠ (πρώην «δημοσιονομικές προοπτικές») καθορίζονταν με διοργανικές συμφωνίες μεταξύ του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και την Επιτροπής. Οι συμφωνίες αυτές, που ήταν κατ' ουσία πολιτικές, δεν είχαν ίδια νομική ισχύ με τα νομοθετικά μέτρα που θεσπίζονται με συναπόφαση. Για παράδειγμα, το τρέχον ΠΔΠ 2007-2013 βασίζεται στη διοργανική συμφωνία (ΔΣ) της 17ης Μαΐου 2006 «για δημοσιονομική πειθαρχία και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση»¹.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας τα ΠΔΠ κατέστησαν υποχρεωτικά. Σύμφωνα με το άρθρο 312 της Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ, το Συμβούλιο θεσπίζει κανονισμό με τον οποίο καθορίζεται το πενταετές ΠΔΠ, αφού προηγουμένως δώσει την έγκρισή του το Κοινοβούλιο με πλειοψηφία των μελών του.

Η Επιτροπή πρέπει να υποβάλει τις προτάσεις της για το προσεχές ΠΔΠ έως την 1η Ιουλίου 2011. Τον Οκτώβριο του 201, η Επιτροπή εξέδωσε *Ανακοίνωση για την επανεξέταση του προϋπολογισμού της ΕΕ* (COM(2010)700), όπου εκθέτει ορισμένα από τα προβλήματα που θα αντιμετωπίσει ο προϋπολογισμός της ΕΕ από το προσεχές πλαίσιο και μετά.

4. Η Επιτροπή SURE

Η Ειδική επιτροπή σχετικά με τις προκλήσεις πολιτικής και τους δημοσιονομικούς πόρους για μια βιώσιμη Ευρωπαϊκή Ένωση μετά το 2013 (Επιτροπή SURE) συγκροτήθηκε τον Ιούλιο του 2010, με μονοετή εντολή.

Η Επιτροπή SURE έχει τα ακόλουθα καθήκοντα:

- να ορίσει τις πολιτικές προτεραιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για το ΠΔΠ μετά το 2013 σε επίπεδο τόσο νομοθετικού έργου όσο και προϋπολογισμού·
- να εκτιμήσει τους χρηματοδοτικούς πόρους που απαιτούνται για να επιτυγχάνει η ΕΕ τους στόχους της και να υλοποιεί τις πολιτικές της για τη χρονική περίοδο από 1ης Ιανουαρίου 2014·
- να ορίσει τη διάρκεια του προσεχούς ΠΔΠ·
- να προτείνει σύμφωνα με τις προτεραιότητες και τους στόχους ως ανωτέρω μια δομή για το μελλοντικό ΠΔΠ, δομή η οποία να δηλώνει τα κύρια πεδία δραστηριότητας της ΕΕ·

¹ EE C 139, 14.6.2006.

- να υποβάλει κατευθυντήριες γραμμές για ενδεικτική χορήγηση πόρων ανάμεσα στους διάφορους τομείς δαπανών του ΠΔΠ και εντός εκάστου τούτων σύμφωνα με τις προτεραιότητες και την προτεινόμενη δομή·
- να συγκεκριμενοποιήσει τον σύνδεσμο ανάμεσα σε μία αναμόρφωση του συστήματος χρηματοδότησης του προϋπολογισμού της ΕΕ και μία ανασκόπηση των δαπανών για να παρασχεθεί στην Επιτροπή Προϋπολογισμών γερή βάση για τη διεξαγωγή διαπραγματεύσεων με θέμα το νέο ΠΔΠ.

Εν ολίγοις, η Επιτροπή SURE θα ετοιμάσει τη διαπραγματευτική θέση του Κοινοβουλίου για το προσεχές ΠΔΠ. Θα υποβάλει έκθεση στην ολομέλεια τον Ιούνιο του 2011, όπου θα πραγματεύεται θέματα όπως η διάρκεια, η διάρθρωση και η ευελιξία του προσεχούς ΠΔΠ, καθώς και ο βαθμός στον οποίο οι δαπάνες της ΕΕ δικαιολογούνται από εμφανή «ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία».

Οι μόνιμες επιτροπές έχουν κληθεί να υποβάλουν γνωμοδότηση για την Επιτροπή SURE. Η υποβολή του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή SURE προβλέπεται (σε δύο μέρη) για τις 17 Μαρτίου και τις 7 Απριλίου, η δε ψηφοφορία έχει προγραμματιστεί για τις 26 Μαΐου.

α) Διάρθρωση (και ευελιξία)

Επιτροπή

Η ανωτέρω ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την επανεξέταση του προϋπολογισμού αναφέρεται στην υπέρμετρη ακαμψία του τρέχοντος ΠΔΠ, δεδομένου ότι το ΠΔΠ και τα προγράμματα δεν κατάφεραν πάντα να ανταποκριθούν στις πολιτικές επιταγές και τις μεταβαλλόμενες συνθήκες. Υπογραμμίζει ότι «Είναι αναγκαίο να επιτευχθεί η κατάλληλη ισορροπία μεταξύ, αφενός, της προβλεψιμότητας και, αφετέρου, των σημαντικών στόχων που αφορούν την ευελιξία, τον καθορισμό όρων και την πληρωμή βάσει των αποτελεσμάτων, καθώς και μεταξύ, αφενός, της απλούστευσης και, αφετέρου, των ελέγχων που απαιτούνται για την εξασφάλιση χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης».

Η Επιτροπή θεωρεί προφανές το όφελος από έναν προϋπολογισμό του οποίου η δομή, όπως και το ισοζύγιο, αντικατοπτρίζουν τις πολιτικές προτεραιότητες της ΕΕ. Προτείνει δύο επιλογές αναδιάρθρωσης:

1. μείωση του αριθμού των τομέων από έξι σε τρεις και κατάργηση των υποτομέων, ή
2. οργάνωση του προϋπολογισμού με άξονα τη στρατηγική Ευρώπη 2020 με τρεις τομείς όπως παραπάνω, και τέσσερις υποτομείς.

Επιτροπή SURE

Το έγγραφο προβληματισμού της SURE με θέμα *Ευελιξία στο μετά 2013 ΠΔΠ* (εισηγητής: Salvador Garriga Polledo) πραγματεύεται τις ανωτέρω επιλογές που προτείνει η Επιτροπή:

1. αυξάνουν σημαντικά την ευελιξία· ωστόσο, μειώνουν την πολιτική ορατότητα και τη διαφάνεια·

2. Η Επιτροπή θα πρέπει να δώσει λεπτομέρειες σχετικά με την κατανομή των πιστώσεων των διαφόρων υποτομέων της ΕΕ 2020 στις επιμέρους πολιτικές, δεδομένου ότι η ευελιξία του ΠΔΠ θα εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό από τον συγκεκριμένο τρόπο κατανομής.

Επιτροπή CULT

Επί του παρόντος, οι περισσότερες θέσεις του προϋπολογισμού που υπάγονται στην αρμοδιότητα της CULT ανήκουν σε διάφορους υποτομείς των τομέων 1α «Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη και απασχόληση» και 3β «Ιθαγένεια» (τα Ευρωπαϊκά Σχολεία –που στο ΕΚ υπάγονται στην αρμοδιότητα της CULT– έχουν δικό του προϋπολογισμό το καθένα, το ίδιο και το Διοικητικό Συμβούλιο, στον τομέα 5 «Διοίκηση»).

Η μείωση των τομέων και των υποτομέων θα αύξανε την ευελιξία και θα συνέβαλλε στην ανακατανομή των κονδυλίων στις θέσεις του προϋπολογισμού. Η πείρα από τον τομέα 3β κατέδειξε τις δυσκολίες που ανακύπτουν κατά τη συγκέντρωση αριθμού μάλλον μικρών προγραμμάτων σε έναν μικρό υποτομέα: είναι δύσκολο να αυξηθεί η χρηματοδότηση επιτυχημένων προγραμμάτων ή να ανακατανεμηθούν κονδύλια από προγράμματα με μικρότερη απορρόφηση από ό,τι είχε προβλεφτεί. Εν ολίγοις, πρέπει να αποφεύγονται οι μικροί υποτομείς.

β) Διάρκεια (και ευελιξία)

Σύμφωνα με τη Συνθήκη, το ΠΔΠ πρέπει να καθορίζεται τουλάχιστον για μια πενταετία. Τα τρία τελευταία ΠΔΠ ορίστηκαν για επταετή περίοδο.

Επιτροπή

Στην ανακοίνωση της Επιτροπής εξετάζονται οι ακόλουθες επιλογές:

- **πέντε έτη** (πλεονεκτήματα: αυξημένη ικανότητα να λαμβάνονται υπόψη νέες ανάγκες· μειονεκτήματα: ενδεχομένως υπερβολικά σύντομη για σωστό σχεδιασμό και βαθύτερες αλλαγές στα προγράμματα),
- **επτά έτη με μείζονα επανεξέταση στα πέντε**, προκειμένου να είναι δυνατή η τελική ανακατανομή με βάση ειδικά την ΕΕ 2020,
- **δέκα έτη με εκτεταμένη μεσοπρόθεσμη αναθεώρηση (5+5)**; η συγκεκριμένη επιλογή θα προσέφερε επαρκή ευελιξία για μείζονες αλλαγές στις προτεραιότητες. Τα συνολικά ανώτατα όρια και τα κύρια νομικά μέσα θα μπορούσαν να καθοριστούν σε δέκα έτη, αλλά η κατανομή των πόρων στους τομείς και ο καθορισμός προτεραιοτήτων στο πλαίσιο των προγραμμάτων και των μέσων θα μπορούσε να αφηθεί ανοικτός για επανεκτίμηση.

Επιτροπή SURE

Στο έγγραφο προβληματισμού σχετικά με τη διάρκεια του ΠΔΠ μετά το 2013 (εισηγητής: Salvador Garriga Polledo) εξετάζονται οι ακόλουθες εναλλακτικές λύσεις:

- **Εναλλακτική επιλογή 1:** πενταετής κύκλος ΠΔΠ, αρχής γενομένης από το 2014, αμέσως μετά την εκπνοή του τρέχοντος ΠΔΠ,
- **Εναλλακτική επιλογή 2:** πενταετής κύκλος ΠΔΠ, αρχής γενομένης από το 2021, μετά από ένα επταετές μεταβατικό ΠΔΠ 2014-2020, ώστε να καταστεί δυνατός ο συγχρονισμός με την κοινοβουλευτική περίοδο/θητεία ΕΚ/Επιτροπής,
- **Εναλλακτική επιλογή 3:** πενταετής κύκλος ΠΔΠ, αρχής γενομένης από το 2016, μετά από παράταση της ισχύος του τρέχοντος ΠΔΠ, ώστε να καταστεί δυνατός ο συγχρονισμός με την κοινοβουλευτική περίοδο/θητεία ΕΚ/Επιτροπής,
- **Εναλλακτική επιλογή 4:** 10 δεκαετής κύκλος ΠΔΠ με εκτεταμένη μεσοπρόθεσμη αναθεώρηση, σύμφωνα με την πρόταση 5+5 της Επιτροπής.

Υποστηρίζεται επίσης ότι μπορεί να είναι αδύνατο να συμβιβαστεί η ανάγκη για ευελιξία με την ανάγκη για μεγαλύτερης διάρκειας κύκλους προγραμματισμού, και ζητεί μεταξύ άλλων να εξεταστούν τρόποι για τον συγχρονισμό της διάρκειας των πολυετών προγραμμάτων με τη διάρκεια του ΠΔΠ.

Επιτροπή CULT

Είναι καθοριστικό να επιτευχθεί η κατάλληλη ισορροπία μεταξύ προβλεψιμότητας και ευελιξίας, προκειμένου να καταστούν δυνατές η μακροπρόθεσμη συνέπεια και προβλεψιμότητα στα πολυετή προγράμματα και η ομαλή λειτουργία του κύκλου του προϋπολογισμού. Για τα προγράμματα στους τομείς του πολιτισμού και της εκπαίδευσης ο υπερβολικά σύντομος κύκλος μπορεί να αποτελέσει εμπόδιο, ενώ ο υπερβολικά μακρύς μπορεί να αποδειχτεί άκαμπτος.

γ) Ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία και πολιτικές προτεραιότητες

Επιτροπή

Σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής, είναι σημαντικό να διαπιστωθεί εάν οι δαπάνες σε επίπεδο ΕΕ είναι περισσότερο συμφέρουσες για τους πολίτες από ό,τι οι δαπάνες σε εθνικό επίπεδο. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ πρέπει να χρησιμοποιείται για τη χρηματοδότηση των δράσεων για τις οποίες τα ίδια τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες δεν διαθέτουν τους αναγκαίους πόρους ή των τομέων στους οποίους μπορεί να εξασφαλίζει καλύτερα αποτελέσματα. Με δυο λόγια, πρέπει να κάνει κάτι να συμβεί, που διαφορετικά δεν θα συνέβαινε: πρέπει να είναι γνήσια «πρόσθετος» και να προσφέρει «ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία».

Επιτροπή SURE

Στην SURE, η συζήτηση περιστράφηκε γύρω από τη δυσκολία ποσοτικής έκφρασης της έννοιας της ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας, την ανάγκη να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα στην επίτευξη των στόχων, τον συντονισμό με τους εθνικούς προϋπολογισμούς και την πρόσθετη πίεση στον προϋπολογισμό της ΕΕ λόγω των νέων αρμοδιοτήτων που

προβλέπονται στη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Επιτροπή CULT

Στο πλαίσιο στο οποίο πρέπει να γίνει η διαπραγμάτευση για το νέο ΠΔΠ κυριαρχεί η εξαιρετικά δυσχερής δημοσιονομική κατάσταση στην πλειονότητα των κρατών μελών. Στα εθνικά σχέδια δαπανών –και μάλιστα στις εσωτερικές πολιτικές των κρατών μελών γενικότερα– για το μεγαλύτερο μέρος της προσεχούς δεκαετίας θα κυριαρχούν οι αυξήσεις της φορολογίας, οι περικοπές δαπανών και οι μεταρρυθμίσεις του κράτους πρόνοιας με στόχο τη μείωση των κρατικών ελλειμμάτων και των δημόσιων χρεών σε βιώσιμα επίπεδα. Επομένως, η διατήρηση των υπάρχοντων επιπέδων δαπανών για προγράμματα της αρμοδιότητας της επιτροπής CULT (για να μην μιλήσουμε για αύξηση) πρέπει να βασίζεται στη σαφή και πειστική επίδειξη της ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας τους: Τα κράτη μέλη πρέπει να πειστούν ότι οι δαπάνες σε ευρωπαϊκό επίπεδο επιφέρουν στην πραγματικότητα εξοικονόμηση σε σύγκριση με τις ίδιες δαπάνες για ίδια πολιτική σε εθνικό επίπεδο.

Όσον αφορά το πρόγραμμα διά βίου μάθησης και τα σχέδια κινητικότητάς του στην εκπαίδευση, ιδιαίτερα το Έρασμος, η ζήτηση αυτή τη στιγμή υπερβαίνει κατά πολύ την προσφορά, και το ποσοστό απορρόφησης αγγίζει το 100%. Είναι επομένως εύλογο ότι τα προγράμματα αυτά προσφέρουν σαφή και μετρήσιμη ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία. Η Επιτροπή προτείνει στο πλαίσιο αυτό την παράταση των ανωτέρω προγραμμάτων κινητικότητας και τη διάθεση των πόρων με γνώμονα την απορρόφηση.

Η επιτροπή πρέπει να εξετάσει κατά πόσο ισχύει το ίδιο και για τα άλλα προγράμματα για τα οποία είναι αρμόδια στο ΕΚ. Το πρόγραμμα Media 2007 αποτελεί διαφορετική περίπτωση, δεδομένου ότι το «προϊόν» του είναι έργα κατάρτισης, παραγωγής και διανομής. Το ίδιο ισχύει σε γενικές γραμμές για το πρόγραμμα Πολιτισμός 2007. Αντίθετα, τα προγράμματα Νεολαία και Ιθαγένεια έχουν διαφορετικούς στόχους, και περιλαμβάνουν σημαντικές δαπάνες για ΜΚΟ ευρωπαϊκού επιπέδου οι οποίοι εκφράζουν τους αντίστοιχους τομείς στην κοινωνία των πολιτών.

Τέλος, στο δυσχερές οικονομικό πλαίσιο που προαναφέρθηκε και ενόψει της σαφούς πιθανότητας το προσεχές ΠΔΠ να διατηρεί απλώς σταθερό το επίπεδο της χρηματοδότησης, είναι καθοριστικό να μεγιστοποιηθούν οι συνεργίες μεταξύ των διαφόρων πολιτικών, προγραμμάτων και τμημάτων του ΠΔΠ. Ειδικότερα, η επιτροπή SURE επιθυμεί να υπογραμμίσει τη σημασία της μεγιστοποίησης των συνεργιών μεταξύ των δαπανών των γεωργικών και διαρθρωτικών πολιτικών, αφενός, και των προγραμμάτων διά βίου μάθησης, νεολαίας και πολιτισμού αφετέρου.