



EURÓPAI PARLAMENT

2009 – 2014

Kulturális és Oktatási Bizottság

31.1.2011

MUNKADOKUMENTUM

a 2013 utáni fenntartható Európai Unióval kapcsolatos politikai kihívásokról és költségvetési forrásokról (SURE bizottság)

Kulturális és Oktatási Bizottság

Előadó: Cătălin Sorin Ivan

1. Az uniós költségvetés és az éves költségvetési eljárás

Az uniós költségvetés magában foglalja az összes uniós intézmény egy adott évben felmerülő kiadásait. Rögzíti a bevételeket és a kiadásokat, felsorolja a finanszírozandó tevékenységeket, valamint a rendelkezésre álló pénzüsségeket és személyzetet.

Az EU kiadásait a Szerződések korlátozzák. Mivel az éves uniós költségvetés nem lehet deficitese, a bevételeknek minden évben fedezniük kell a tevékenységek teljes költségét. A bevételeknek három fő forrása van:

- vámok,
- az egyes tagállamok hozzájárulásai a harmonizált hozzáadottértékadó-alapból (héta),
- további tagállami hozzájárulások a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) mértéke alapján.

Az éves költségvetési eljárás részletesen meghatározza az EU kiadásait a rögzített többéves pénzügyi keret korlátaiban belül. Az éves költségvetési terveket a Parlament és a Tanács tárgyalja meg a Bizottság javaslata alapján.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a Parlament és a Tanács valódi társjogalkotói a teljes költségvetésnek. A Parlament és a Tanács csak egy olvasatban egyeztet, és megszűnt a kötelező (nagyreszt mezőgazdasági), illetve a nem kötelező (csaknem minden egyéb) kiadások közötti különbségtétel.

2. A Kulturális és Oktatási Bizottsághoz (CULT) kapcsolódó költségvetési tételek

A Kulturális és Oktatási Bizottság megközelítőleg 65 költségvetési tételért felelős, összesen kb. 2 milliárd EUR éves költségvetéssel, ami a teljes uniós költségvetés kb. 1,8%-ának felel meg. Ennek többsége a „Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért” elnevezésű 1a. fejezet alá tartozik, de jelentős összegeket irányoznak elő a többéves pénzügyi keret „Uniós polgárság” elnevezésű 3b. fejezete és az „Igazgatás” elnevezésű 5. fejezete tekintetében is.

A kiadások legnagyobb része a 7 többéves finanszírozási programhoz kapcsolódik. Ezek a programok az uniós döntéshozatal politikailag nagyon látható elemei, amelyek közel vannak a polgárokhoz és gyakran igen népszerűek (például az Erasmus hallgatói mobilitási cselekvés, amely az élethosszig tartó tanulás programjának része; vagy az Európa Kulturális Fővárosa cselekvés, amely a Kultúra 2007 program része).

3. A többéves pénzügyi keret

A többéves pénzügyi keret (TPK) átfogó kiadási kategóriánként („fejezetek”) maximális összegeket („plafonokat”) határoz meg, egyértelműen meghatározott időtartamra. A többéves pénzügyi keret alapvetően az összes uniós kiadás többéves terve, amelyet a Parlament és a Tanács hagy jóvá.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig a többéves pénzügyi kereteket (vagy korábbi nevükön: pénzügyi terveket) a Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti intézményközi megállapodások alapján dolgozták ki. Mivel ezek lényegében a politikai megállapodások voltak, nem rendelkeztek olyan jogi erővel, mint az együttdöntésen alapuló jogszabályok. Például a 2007–2013 közötti időszakra szóló, jelenlegi többéves pénzügyi keret a „kötségvetési fegyelemlről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről” szóló, 2006. május 17-i intézményközi megállapodáson¹ alapul.

A Lisszaboni Szerződés kötelezővé tette a többéves pénzügyi kereteket. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 312. cikke értelmében a többéves pénzügyi keretet a Tanács által elfogadott rendelet határozza meg, legalább 5 éves időszakra, a Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően.

A Bizottságnak 2011. július 1-jéig kell előterjesztenie a következő többéves pénzügyi keretre irányuló javaslatát. 2010. októberben a Bizottság „Az uniós költségvetés felülvizsgálata” címmel *közleményt* tett közzé (COM(2010)700), amelyben felvázolt néhány kérdést, amellyel az uniós költségvetésnek foglalkoznia kell a következő pénzügyi keretben és azt követően is.

4. A SURE bizottság

A 2013 utáni fenntartható Európai Unióval kapcsolatos politikai kihívásokkal és költségvetési forrásokkal foglalkozó különbizottságot (SURE bizottság) 2010 júliusában hozták létre, egyéves mandátummal.

Feladatai a következők:

- a Parlament politikai prioritásainak meghatározása a 2013 utáni TPK számára, jogalkotási és költségvetési szempontból egyaránt;
- a 2014. január 1-jével kezdődő időszakra vonatkozó uniós célkitűzések eléréséhez, valamint az uniós politikák végrehajtásához szükséges pénzügyi források felbecslése;
- a következő TPK időtartamának meghatározása;
- e prioritásokkal és célkitűzésekkel összhangban javaslattétel a jövőbeli TPK felépítésére, megjelölve az EU tevékenységének főbb területeit;
- útmutatók készítése a TPK egyes fejezetei közötti és fejezetein belüli kiadásokhoz kapcsolódó források indikatív elosztásához, a prioritásokkal és a javasolt kerettel összhangban;
- az uniós költségvetés finanszírozási rendszerére vonatkozó reform és a kiadások felülvizsgálata közötti kapcsolat pontos meghatározása ahhoz, hogy a Költségvetési Bizottság megbízható alappal rendelkezzen az új TPK-ról folyó tárgyalásokhoz.

Röviden, a SURE bizottság dolgozza ki a Parlamentnek a következő többéves pénzügyi

¹ HL C 139., 2006.6.14.

kerettel kapcsolatos tárgyalási pozícióját. 2011 júniusában fog jelentést tenni a plenáris ülésen, amikor is olyan kérdéseket fog tisztázni, mint például a következő többéves pénzügyi keret hossza, szerkezete és rugalmassága, valamint az, hogy az EU kiadásait milyen mértékben indokolja a bizonyítható „európai hozzáadott érték”.

Minden állandó bizottságot felkértek, hogy dolgozzanak ki véleményt a SURE bizottság számára. A jelentéstervezetet a tervek szerint két részben, március 17-én és április 7-én ismertetik a SURE bizottságban, a szavazás pedig május 26-ára várható.

a) **Szervezeti felépítés (és rugalmasság)**

A Bizottság

A költségvetés felülvizsgálatáról szóló fenti bizottsági közlemény említést tesz a jelenlegi TPK túlzott rugalmatlanságáról, tekintve, hogy a TPK és a programok nem mindig tudtak reagálni a politikai kötelezettségekre és a változó körülményekre. A dokumentum hangsúlyozza, hogy „Meg kell találni a megfelelő egyensúlyt a kiszámíthatóság és más fontos célok között, mint például a rugalmasság, a feltételhez kötöttség és az eredmények alapján történő kifizetés; továbbá ugyanígy meg kell találni az egyensúlyt az egyszerűsítés és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás érdekében végzett elengedhetetlen ellenőrzések között”.

A Bizottság szerint költségvetésnek van egy nyilvánvaló előnye, ugyanis felépítésében és egyenlegében is tükrözi az Unió politikai prioritásait. A szerkezet átalakítására két lehetőséget javasol:

1. a fejezetek számának a jelenlegi hatról háromra való csökkentése, és az alfejezetek megszüntetése; vagy
2. a költségvetésnek az Európa 2020 stratégia köré való szervezése, három fejezettel (a fentiek szerint) és négy alfejezettel.

A SURE bizottság

A SURE bizottság által a 2013 utáni többéves pénzügyi keret rugalmasságáról kidolgozott vitadokumentum (előadó: Salvador Garriga Polledo) észrevételeket fűz a Bizottság által javasolt fenti lehetőségekhez:

1. javasolja a rugalmasság jelentős mértékű megerősítését; de a politikai láthatóság és az átláthatóság csökkenni fog;
2. a Bizottságnak részletekkel kell szolgálnia arról, miként rendeli hozzá a különböző politikákat az EU 2020 különböző alfejezeteihez, mivel a TPK rugalmassága nagyban függ majd ettől.

A CULT bizottság

Jelenleg a CULT bizottság költségvetési tételei a „Versenyképesség a növekedésért és

foglalkoztatásért” elnevezésű 1a. fejezet és az „Uniós polgárság” elnevezésű 3b. fejezet különböző alfejezeteibe tartoznak (az Európai Iskolák mindegyike – amelyekért a CULT bizottság felelős az EP-ben – saját költségvetési tétellel rendelkezik, csakúgy mint az Igazgatótanács az „Igazgatás” elnevezésű 5. fejezetben).

A fejezetek és az alfejezetek számának csökkentése növelné a rugalmasságot, és segítené a források újraelosztását a költségvetési tételek között. A 3b. fejezettel kapcsolatos tapasztalatok azt mutatják, hogy nehézségek adódnak, amikor több, meglehetősen kis programot vonnak össze egy kis alfejezetben: nehezen lehet növelni a sikeres programok finanszírozását, és nehéz forrásokat átcsoportosítani olyan programoktól, ahol a várnál alacsonyabb mértékű a források felhasználása. Röviden, nem ajánlatos kis alfejezeteket létrehozni.

b) **Időtartam (és rugalmasság)**

A Szerződés értelmében a többéves pénzügyi programokat legalább 5 éves időszakra kell meghatározni. Az utolsó három többéves pénzügyi keretet 7 éves időszakra határozták meg.

A Bizottság

A Bizottság a következő lehetőségeket mérlegeli közleményében:

- **5 év** (előnye: képes lenne alkalmazkodni a szükségletek alakulásához; hátránya: talán nem elég hosszú az alapos tervezéshez és a programok gyökeresebb megváltoztatásához);
- **a 7 éves időszakot öt év után alaposan felülvizsgálnák**, lehetővé téve ezáltal az Európa 2020 stratégia céljai szerinti végleges átcsoportosítást;
- **a 10 éves időszak esetében 5 év után alapos időközi felülvizsgálatot végeznének** (5+5 megoldás); ez a megközelítés kellő rugalmasságot biztosítana a prioritások alapos átalakításához. Az általános korlátokat és a fő jogi eszközöket tíz évre határoznák meg, nyitva állna viszont a lehetőség a források fejezeten belüli átcsoportosítása, illetve a program- és eszközprioritások újragondolása előtt.

A SURE bizottság

A SURE bizottság által a 2013 utáni többéves pénzügyi keret időtartamáról kidolgozott vitadokumentum (előadó: Salvador Garriga Polledo) a következő lehetőségeket mérlegeli:

- **1. lehetőség:** 5 éves TPK-ciklus, amely 2014-től kezdődne, rögtön a jelenlegi TPK lezárulta után;
- **2. lehetőség:** 5 éves TPK-ciklus, amely 2021-től kezdődne, és egy 7 éves, a 2014–2020 közötti időszakra szóló „átmeneti” többéves pénzügyi kerettel kerülne fokozatosan bevezetésre, lehetővé téve az európai parlamenti és a bizottsági jogalkotási munkával való fokozatos szinkronizálást;

- **3. lehetőség:** 5 éves TPK-ciklus, amely 2016-tól kezdődne, a jelenlegi TPK meghosszabbítását követően, lehetővé téve az európai parlamenti és a bizottsági jogalkotási munkával való fokozatos szinkronizálást;
- **4. lehetőség:** 10 éves TPK-ciklus, alapos időközi felülvizsgálattal – a Bizottság „5+5” javaslata.

A dokumentum azzal is érvel, hogy nem biztos, hogy össze lehet kapcsolni a rugalmasság, illetve a hosszabb programciklusok iránti igényt, és egyebek mellett felteszi azt a kérdést, hogyan kellene a többéves programok időtartamát hozzáigazítani a TPK időtartamához.

A CULT bizottság

Rendkívül fontos megtalálni a megfelelő egyensúlyt a kiszámíthatóság és a rugalmasság között, hogy a többéves programok végrehajtására hosszú távon a következetesség és a kiszámíthatóság legyen jellemző, és a költségvetési ciklus problémamentesen működhessen. A kulturális és oktatási programok esetében a túlságosan rövid ciklusok akadályozhatják a programok végrehajtását, míg a túl hosszú programok rugalmatlannak bizonyulhatnak.

c) Az európai hozzáadott érték és a politikai prioritások

A Bizottság

A Bizottság közleménye szerint fontos megállapítani, hogy az uniós költségvetésből folyósított kiadások milyen esetben hatékonyabbak a nemzeti szintű kiadásoknál. Az uniós költségvetésből azokat a fellépéseket kell finanszírozni, amelyeket a tagállamok és a régiók önmagukban nem tudnának fedezni, és csak abban az esetben, ha az uniós finanszírozás jobb eredményeket tud biztosítani. Azaz olyan dolognak kell segítenie a megvalósulását, amely egyébként nem valósulna meg: kétségkívül valami „pluszt” kell képviselnie és „európai hozzáadott értéket” kell teremtenie.

A SURE bizottság

A SURE bizottságban folytatott vita során központi téma volt az európai hozzáadott érték fogalmának meghatározása; annak szükségessége, hogy növeljék a megvalósítás hatékonyságát; a nemzeti költségvetésekkel való koordináció; valamint a Lisszaboni Szerződés által biztosított új hatáskörökből kifolyólag az uniós költségvetésre nehezedő további nyomás.

A CULT bizottság

A következő TPK megtárgyalásakor meghatározó jelentőségű lesz a tagállamok többségét jellemző, rendkívül nehéz pénzügyi helyzet. A nemzeti kiadások terveit – sőt, általában véve a tagállamok belpolitikáját – az elkövetkező évtized legnagyobb részében az adóemelések, a kiadáscsökkentések és a jóléti rendszer reformjai fogják legerőteljesebben meghatározni, amelyek célja a költségvetési hiány és az államadósság fenntartható szintre való csökkentése. Ezért a CULT bizottsághoz tartozó programok jelenlegi kiadási szintjeinek fenntartását (nem szólva bármiféle növelésről) az e programok által képviselt európai hozzáadott érték világos és meggyőző demonstrálására kell alapozni: meg kell győzni a tagállamokat arról, hogy az európai szintű kiadásokkal tulajdonképpen pénzt takarítunk meg az ugyanezen politikákra nemzeti szinten fordított kiadásokkal összehasonlítva.

Az egész életen át tartó tanulás programja és annak az oktatásban működő mobilitási programja – különösen az Erasmus – tekintetében elmondható, hogy a kereslet jelenleg nagyban meghaladja a kínálatot, és a végrehajtási arány közel 100%-os. Tehát nyilvánvaló, hogy ezek a programok egyértelmű és mérhető európai hozzáadott értéket hordoznak. A Bizottság ezért e mobilitási programok kiterjesztését javasolja, és azt, hogy a források elosztását szorosabban a felhasználáshoz lehetne kötni.

A CULT bizottságnak mérlegelnie kell, hogy ez mennyiben vonatkozik más olyan programokra is, amelyek az EP hatáskörébe tartoznak. A Media 2007 program meglehetősen nehéz ügy, mivel a „termékét” képzési, gyártási és terjesztési projektek jelentik. A Kultúra 2007 program esetében is hasonló a helyzet. Ezzel szemben az Ifjúság és az Unió polgárság programnak meglehetősen eltérőek a céljai, és nagyon sok olyan kiadást foglalnak magukban, amelyek a civil társadalom meghatározott részeit képviselő, európai szinten működő nem kormányzati szervezetekkel kapcsolatosak.

Végül, figyelembe véve a már említett nehéz pénzügyi hátteret és annak a nyilvánvaló lehetőségét, hogy a következő TPK esetleg nem lesz több, mint egy „biztos” finanszírozás, alapvető fontossággal bír majd a különböző politikák, programok és a TPK részei közötti szinergiák maximalizálása. A SURE bizottság kifejezetten hangsúlyozni kívánja annak fontosságát, hogy a legmagasabb szintű szinergiákat kell megvalósítani egyrészt az agrár- és a strukturális politikákkal kapcsolatos kiadások, másrészt pedig az élethosszig tartó tanulással, az ifjúsággal és a kultúrával kapcsolatos projektek kiadásai között.