



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 – 2014

---

*Komisja Kultury i Edukacji*

---

31.1.2011

## **DOKUMENT ROBOCZY**

w sprawie wyzwań politycznych i zasobów budżetowych na rzecz zrównoważonej Unii Europejskiej po 2013 r. (komisja SURE)

Komisja Kultury i Edukacji

Sprawozdawca: Cătălin Sorin Ivan

DT\854239PL.doc

PE456.827v01-00

**PL**

*Zjednoczona w różnorodności*

**PL**

## **1. Budżet UE i roczna procedura budżetowa**

Budżet UE obejmuje wydatki wszystkich instytucji UE w danym roku. Oprócz wydatków określa on wpływy, zawiera wykaz wszystkich działań, które mają zostać sfinansowane, oraz przedstawia całość dostępnych środków finansowych i personelu.

Kwoty wydatkowane przez UE podlegają ograniczeniom przewidzianym w traktatach. Ponieważ w rocznym budżecie UE nie może występować deficyt, każdego roku wpływy muszą pokrywać całkowity koszt działań. Wpływy budżetowe pochodzą z trzech głównych źródeł:

- cła,
- udział zharmonizowanej podstawy podatku VAT każdego państwa członkowskiego,
- pozostały wkład państw członkowskich uzależniony od wielkości ich dochodu narodowego brutto (DNB).

Roczna procedura budżetowa określa szczegółowe aspekty wydatków UE w granicach sztywnych wieloletnich ram finansowych. Roczne plany wydatków negocjowane są przez Parlament i Radę na podstawie wniosku Komisji.

Od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony Parlament i Rada są rzeczywistymi współstawodawcami w odniesieniu do całego budżetu. Przewidziane zostało tylko jedno czytanie w Radzie i Parlamencie, zniesiono obowiązujące dawniej rozróżnienie na wydatki obowiązkowe (związane w dużej mierze z rolnictwem) i nieobowiązkowe (praktycznie na wszystko inne).

## **2. Pozycje w budżecie leżące w gestii Komisji Kultury i Edukacji**

Komisja Kultury i Edukacji jest odpowiedzialna za ok. 65 pozycji w budżecie opiewających w sumie na roczną kwotę około 2 mld euro, co stanowi ok. 1,8% całkowitego budżetu UE. Większość z nich wchodzi w zakres działu 1a „Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, choć znaczne kwoty alokowane są również do działu 3b „Obywatelstwo” i działu 5 „Administracja” wieloletnich ram finansowych.

Większość wydatków jest związana z finansowaniem siedmiu programów wieloletnich. Programy te stanowią bardzo widoczne elementy polityki UE, gwarantują bliskie relacje z obywatelami i są często bardzo popularne (np. działanie na rzecz mobilności studentów w inicjatywie Erasmus będącej częścią programu uczenia się przez całe życie lub działanie Europejskie Stolicy Kultury, będące częścią programu Kultura 2007).

## **3. Wieloletnie ramy finansowe**

Wieloletnie ramy finansowe (WRF) określają maksymalne kwoty („pułapy”) według szerokiej kategorii wydatków („działów”) dla wyraźnie określonego przedziału czasowego.

Jest to zasadniczo wieloletni plan wydatkowania środków finansowych obejmujący wszystkie wydatki UE oraz uzgodniony przez Parlament i Radę.

Do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony wieloletnie ramy finansowe (zwane dawniej perspektywą finansową) były ustanawiane na mocy porozumień międzyinstytucjonalnych pomiędzy Parlamentem, Radą i Komisją. Mając zasadniczo charakter porozumienia politycznego, nie miały one takiej samej mocy prawnej co akty przyjmowane w ramach procedury współdecyzji. Na przykład obecne wieloletnie ramy finansowe na lata 2007-2013 opierają się na porozumieniu międzyinstytucjonalnym z dnia 17 maja 2006 r. „w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami”<sup>1</sup>.

Na mocy Traktatu z Lizbony wieloletnie ramy finansowe stały się obowiązkowe. Zgodnie z art. 312 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada przyjmuje rozporządzenie określające WRF na okres co najmniej pięciu lat, po uzyskaniu zgody Parlamentu, który stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków.

Komisja zobowiązana jest przedstawić swoje wnioski dotyczące kolejnych WRF do dnia 1 lipca 2011 r. W październiku 2010 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie przeglądu budżetu UE (COM(2010) 700), przedstawiając niektóre z problemów, z jakimi będzie musiał się zmierzyć budżet UE w kolejnych ramach i w dalszej przyszłości.

#### **4. Komisja SURE**

Specjalna komisja ds. wyzwań politycznych i zasobów budżetowych na rzecz zrównoważonej Unii Europejskiej po 2013 r. (komisja SURE) została ustanowiona w lipcu 2010 r. z mandatem na jeden rok.

Komisja SURE ma uprawnienia w zakresie:

- określania priorytetów politycznych Parlamentu w WRF po 2013 r., zarówno pod kątem prawodawczym, jak i budżetowym;
- szacowania zasobów finansowych niezbędnych dla UE do realizacji jej celów i prowadzenia polityki w okresie od 1 stycznia 2014 r.;
- określania długości kolejnych WRF;
- proponowania, zgodnie z określonymi priorytetami i celami, struktury przyszłych WRF, ze wskazaniem głównych dziedzin aktywności UE;
- przedkładania wytycznych do orientacyjnej dystrybucji środków pomiędzy poszczególne kategorie wydatków WRF zgodnie z priorytetami i proponowaną strukturą;

---

<sup>1</sup> Dz.U. C 139 z 14.6.2006.

- określania związku między reformą systemu finansowania budżetu UE a przeglądem wydatków, by udzielić Komisji Budżetowej solidnych podstaw do negocjowania nowych WRF.

Podsumowując, komisja SURE przygotowuje stanowisko negocjacyjne Parlamentu w sprawie kolejnych WRF. Przedstawi ona sprawozdanie na sesji plenarnej w czerwcu 2011 r., omawiając takie kwestie jak czas trwania, struktura i elastyczność kolejnych WRF, a także zakres, w jakim wydatki UE są uzasadnione dającą się wykazać „europejską wartością dodaną”.

Każda komisja stała została poproszona o przygotowanie opinii dla komisji SURE. Przedstawienie projektu sprawozdania w komisji SURE przewidziano (w dwóch częściach) na 17 marca i 7 kwietnia, a głosowanie planowane jest na 26 maja.

#### a) **Struktura (i elastyczność)**

##### *Komisja*

Wspomniany komunikat Komisji w sprawie przeglądu budżetu odnosi się do nadmiernej sztywności obecnych WRF, gdyż ramy te i programy nie zawsze można było dostosować do nadrzędnych czynników politycznych i zmieniających się okoliczności. W komunikacie Komisja podkreśla, że „należy znaleźć właściwą równowagę między przewidywalnością a ważnymi celami, jakimi są: elastyczność, warunkowość i płatność na podstawie wyników; równowaga powinna być też zachowana między uproszczeniem a koniecznością przeprowadzania kontroli niezbędnych do zapewnienia należytego zarządzania finansami”.

Według Komisji budżet, którego bilans i struktura odzwierciedlają priorytety polityczne UE, przynosi oczywiste korzyści. Komisja proponuje dwie możliwości restrukturyzacji:

1. zmniejszenie liczby tytułów z sześciu do trzech oraz usunięcie podtytułów, lub
2. zaplanowanie budżetu w oparciu o strategię „Europa 2020” wraz ze wspomnianymi trzema tytułami i czterema podtytułami.

##### *Komisja SURE*

Sporządzony przez komisję SURE dokument w sprawie elastyczności WRF po 2013 roku (sprawozdawca: Salvador Garriga Polledo) zawiera spostrzeżenia dotyczące powyższych możliwości przedstawionych przez Komisję:

1. przewiduje duży wzrost elastyczności, jednak polityczna widoczność i przejrzystość zostałyby zmniejszone;
2. Komisja powinna przedstawić szczegółowe informacje na temat przydziału różnych polityk do różnych podtytułów w ramach strategii „Europa 2020”, gdyż elastyczność WRF będzie w dużej mierze zależała od sposobu przeprowadzenia takiej alokacji.

##### *Komisja CULT*

Obecnie większość pozycji w budżecie leżących w gestii komisji CULT wchodzi w zakres różnych podtytułów działu 1a „Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia” i działu 3b „Obywatelstwo” (każda z europejskich szkół, która podlega komisji CULT w PE, posiada własną linię budżetową, tak jak i Rada Zarządzająca w dziale 5 „Administracja”).

Zmniejszenie liczby działów i podtytułów zwiększyłoby elastyczność i pomogło w realokacji środków finansowych między pozycjami w budżecie. Doświadczenie z działem 3b pokazuje, że grupowanie w małym podtytule dużej liczby dość małych programów prowadzi do wystąpienia trudności: trudno jest zwiększyć środki finansowe na pomyślnie realizowane programy lub dokonać przesunięcia środków z programów, którymi zainteresowanie nie przerosło oczekiwań. Podsumowując, należy unikać małych podtytułów.

#### **b) Czas trwania (i elastyczność)**

Zgodnie z Traktatem WRF powinny być ustalane na okres co najmniej 5 lat. Ostatnie WRF zostały przyjęte na okres 7 lat.

##### *Komisja*

W swoim komunikacie Komisja rozważa następujące możliwości:

- **5 lat** (korzyści: większa możliwość ujęcia nowych potrzeb; wady: być może zbyt krótki okres, by przeprowadzić odpowiednie planowanie i głębsze zmiany wewnątrz programów);
- **7 lat z przeglądem generalnym po pięciu latach**, aby pozwolić na ostateczną realokację środków ukierunkowaną w szczególności na strategię „Europa 2020”;
- **10 lat z zasadniczym przeglądem śródkresowym („5+5”)**; podejście to pozwalałoby na wystarczającą elastyczność, by ponownie ustalić główne priorytety. Ogólne pułapy i zasadnicze instrumenty prawne można by ustalać na okres 10 lat, jednak podział zasobów w ramach działów i ustalanie priorytetów w ramach programów i instrumentów mogłyby pozostać otwarte do ponownej oceny.

##### *Komisja SURE*

Sporządzony przez komisję SURE dokument w sprawie czasu trwania WRF po 2013 roku (sprawozdawca: Salvador Garriga Polledo) zawiera następujące opcje:

- **Opcja 1:** 5-letni cykl WRF, rozpoczynający się w 2014 r. bezpośrednio po wygaśnięciu obecnych WRF;
- **Opcja 2:** 5-letni cykl WRF, rozpoczynający się w 2021 r. i stopniowo wprowadzany po 7-letnich „przejściowych” ramach finansowych ustalonych na lata 2014-2020, ażeby umożliwić stopniową synchronizację z aktami legislacyjnymi Parlamentu/Komisji;

- **Opcja 3:** 5-letni cykl WRF, rozpoczynający się w 2016 r. po przedłużeniu obecnych WRF, ażeby umożliwić stopniową synchronizację z aktami legislacyjnymi Parlamentu/Komisji;
- **Opcja 4:** 10-letni cykl WRF z zasadniczym przeglądem śródkresowym, odpowiadający propozycji Komisji („5+5”).

Komisja SURE uważa również, że niemożliwe może okazać się pogodzenie konieczności zapewnienia elastyczności i konieczności wprowadzenia dłuższych cykli programowania, toteż należy zastanowić się, jak zsynchronizować czas trwania wieloletnich programów z czasem trwania WRF.

#### *Komisja CULT*

Ważne jest znalezienie odpowiedniej równowagi między przewidywalnością i elastycznością, ażeby zapewnić długoterminową spójność i przewidywalność we wdrażaniu wieloletnich programów oraz sprawne funkcjonowanie cyklu budżetowego. W przypadku programów kulturalnych i edukacyjnych zbyt krótki cykl może przeszkadzać we wdrażaniu programów, a zbyt długi – może okazać się nadmiernie sztywny.

### **c) Europejska wartość dodana i priorytety polityczne**

#### *Komisja*

Zgodnie z komunikatem Komisji ważne jest określenie przypadków, w których wydatkowanie z budżetu UE jest bardziej efektywne niż wydatkowanie na szczeblu krajowym. Z budżetu UE należy finansować działania, których państwa członkowskie ani regiony nie mogą sfinansować same lub jeśli dzięki finansowaniu z budżetu UE można osiągnąć lepsze rezultaty. Podsumowując, finansowanie na szczeblu UE powinno urzeczywistniać coś, co w przeciwnym razie nigdy nie miałyby miejsca: powinno mieć ono charakter prawdziwie „dodatkowy” i zapewniać „europejską wartość dodaną”.

#### *Komisja SURE*

Do najważniejszych zagadnień omawianych w komisji SURE należą: trudności związane z ilościowym określeniem koncepcji europejskiej wartości dodanej, konieczność zwiększenia efektywności wykorzystania środków, koordynacja z krajowymi budżetami oraz dodatkowa presja na budżet UE w świetle nowych kompetencji przyznanych na mocy Traktatu z Lizbony.

#### *Komisja CULT*

Negocjując kolejne WRF, należy koniecznie uwzględnić bardzo trudną sytuację fiskalną w większości państw członkowskich. W krajowych planach wydatków – a w zasadzie w całej polityce wewnętrznej w państwach członkowskich – przez większość nadchodzącego dziesięciolecia będą dominowały: wzrost podatków, cięcia wydatków i reformy systemu opieki społecznej, które mają na celu zmniejszenie deficytu i długu publicznego

i doprowadzenie ich do zrównoważonego poziomu. Dlatego obrona dotychczasowych poziomów wydatków na programy, za których realizację odpowiada komisja CULT (nie mówiąc już o jakimkolwiek ich wzroście), musi opierać się na wyraźnym i przekonującym wykazaniu ich europejskiej wartości dodanej: państwa członkowskie muszą być przekonane, że wydatkowanie na szczeblu UE pomaga w istocie zaoszczędzić pieniądze w porównaniu do takich samych wydatków na wdrażanie takiej samej polityki na szczeblu krajowym.

Jeśli chodzi o program „Uczenie się przez całe życie” i podejmowane w jego ramach działania na rzecz mobilności w dziedzinie edukacji, w szczególności Erasmus, popyt obecnie zdecydowanie przewyższa podaż, a wskaźnik wykonania sięga blisko 100%. Można zatem jednoznacznie wykazać, że programy te przynoszą wyraźną i wymierną europejską wartość dodaną. Dlatego Komisja Europejska proponuje, by programy na rzecz mobilności zostały przedłużone, a alokacja zasobów była ściślej powiązana z uzyskiwanymi wynikami.

Komisja CULT powinna rozważyć, jak dalece ta sama kwestia znajduje zastosowanie do pozostałych programów, za których realizację odpowiada ona w PE. Program „Media 2007” jest raczej odmiennym przypadkiem, ponieważ jego „produktem” są projekty szkoleniowe, produkcyjne i dystrybucyjne. Podobne uwagi dotyczą programu „Kultura 2007”. W odróżnieniu od powyższych programów, program na rzecz młodzieży i obywatelstwa ukierunkowany jest na osiągnięcie raczej odmiennych celów, z których każdy wymaga poniesienia znacznych wydatków na organizacje pozarządowe na szczeblu europejskim, reprezentujące odpowiednie sektory społeczeństwa obywatelskiego.

Wreszcie, uwzględniając wspomnianą już trudną sytuację finansową oraz wyraźną możliwość utrzymania przez kolejne WRF zaledwie „wyrównanego” poziomu dofinansowania, konieczna będzie maksymalizacja synergii między różnymi strategiami, programami i elementami WRF. Komisja SURE powinna w szczególności podkreślić znaczenie maksymalizowania synergii między wydatkami na politykę rolną i strukturalną z jednej strony, a projektami związanymi z uczeniem się przez całe życie, młodzieżą i kulturą z drugiej strony.