



PARLAMENTUL EUROPEAN

2009 – 2014

---

*Comisia pentru cultură și educație*

---

31.1.2011

## **DOCUMENT DE LUCRU**

referitor la provocările politice și resursele bugetare pentru o Uniune Europeană sustenabilă după 2013 (Comisia SURE)

Comisia pentru cultură și educație

Raportor: Cătălin Sorin Ivan

## **1. Bugetul UE și procedura bugetară anuală**

Bugetul UE acoperă cheltuielile tuturor instituțiilor UE pentru un an dat. Acesta stabilește veniturile și cheltuielile, prezintă toate activitățile care urmează să fie finanțate și fixează sumele totale și personalul disponibil.

Cheltuielile UE se supun unor limite impuse prin tratate. Din moment ce bugetul anual al UE nu trebuie să fie în deficit, în fiecare an veniturile trebuie să acopere costul total al activităților. Aceste venituri provin din trei surse principale:

- taxe vamale,
- o cotă din baza armonizată a taxei pe valoarea adăugată (TVA) a fiecărui stat membru,
- o altă contribuție din partea statelor membre, bazată pe venitul național brut (VNB) al acestora.

Procedura bugetară anuală stabilește detaliile cheltuielilor UE în limitele unui cadru financiar multianual fix. Planurile de cheltuieli anuale sunt negociate între Parlament și Consiliu, pe baza unei propuneri a Comisiei.

De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Parlamentul și Consiliul sunt reali colegiitori pentru întregul buget. Este prevăzută o singură lectură a Consiliului și a Parlamentului, iar distincție care se făcea anterior între cheltuielile obligatorii (în general, agricole) și cele neobligatorii (aproape toate celelalte) a fost eliminată.

## **2. Liniile bugetare ale Comisiei CULT**

Comisia CULT răspunde de aproximativ 65 de linii bugetare, cu un buget anual total de aproape 2 miliarde EUR, care reprezintă circa 1,8% din bugetul total al UE. Cea mai mare parte a acestei sume se înscrie la rubrica 1a „Competitivitate pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă”, însă sume considerabile sunt, de asemenea, angajate la rubricile 3b „Cetățenie” și 5 „Administrație” ale cadrului financiar multianual.

O mare parte a cheltuielilor revine celor 7 programe de finanțare multianuale. Aceste programe sunt, din punct de vedere politic, elemente foarte vizibile ale procesului decizional al UE, apropiate de cetățeni și, adesea, foarte populare (de exemplu, acțiunea Erasmus pentru mobilitatea studenților, care face parte din Programul Învățare de-a lungul vieții sau acțiunea „Capitalele europene ale culturii”, care face parte din programul „Cultura 2007”).

## **3. Cadrul financiar multianual**

Cadrul financiar multianual (CFM) stabilește sume maxime („plafoane”) după categorii generale de cheltuieli („rubrici”), pentru perioade de timp clar determinate. Este, în esență, un plan de cheltuieli multianual pentru toate cheltuielile UE, convenit de Parlament și Consiliu.

Până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, CFM-urile (denumite anterior „Perspective financiare”) erau stabilite prin acorduri interinstituționale ale Parlamentului, Consiliului și Comisiei. Fiind, în esență, acorduri politice, acestea nu aveau aceeași forță juridică precum un act legislativ adoptat prin codecizie. De exemplu, actualul CFM 2007-2013 are la bază Acordul interinstituțional (AII) din 17 mai 2006 „privind disciplina bugetară și buna gestiune financiară”<sup>1</sup>.

În virtutea Tratatului de la Lisabona, CFM-urile au devenit obligatorii. În conformitate cu articolul 312 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul adoptă un regulament care stabilește CFM pentru o perioadă de cel puțin cinci ani, după aprobarea Parlamentului, care se pronunță cu majoritatea membrilor care îl compun.

Comisia trebuie să își prezinte propunerile pentru următorul CFM până la 1 iulie 2011. În octombrie 2010, Comisia a publicat o *Comunicare privind revizuirea bugetului UE* (COM(2010)700), abordând o parte din aspectele cu care bugetul UE se va confrunta în următorul cadru financiar și ulterior.

#### **4. Comisia SURE**

Comisia specială privind provocările politice și resursele bugetare pentru o Uniune Europeană sustenabilă după 2013 (Comisia SURE) a fost constituită în iulie 2010, având un mandat de un an.

Comisia SURE are următoarele responsabilități:

- să definească prioritățile politice ale Parlamentului pentru CFM post-2013, atât sub aspect legislativ, cât și bugetar;
- să estimeze resursele financiare necesare Uniunii Europene pentru a-și îndeplini obiectivele și a-și derula politicile pentru perioada începând cu 1 ianuarie 2014;
- să definească durata următorului CFM;
- să propună, în conformitate cu aceste priorități și obiective, o structură pentru viitorul CFM, indicând principalele domenii de activitate ale UE;
- să prezinte liniile directoare pentru o alocare orientativă a resurselor între și în cadrul diferitelor rubrici de cheltuieli ale CFM, în conformitate cu prioritățile și structura propusă;
- să specifice legătura dintre reforma sistemului financiar al bugetului UE și revizuirea cheltuielilor, pentru a oferi Comisiei pentru bugete o bază solidă pentru negocierile cu privire la noul CFM.

Pe scurt, Comisia SURE va pregăti poziția de negociere a Parlamentului cu privire la următorul CFM. Aceasta va raporta plenului în iunie 2011 și va aborda chestiuni cum ar fi

---

<sup>1</sup> JO C 139 din 14.6.2006.

durata, structura și flexibilitatea următorului CFM, precum și în ce măsură cheltuielile UE sunt justificate printr-o „valoare adăugată europeană” demonstrabilă.

Fiecare comisie permanentă a fost invitată să elaboreze un aviz pentru Comisia SURE. Prezentarea proiectului de raport în comisia SURE este prevăzută (în două părți) pentru 17 martie și 7 aprilie, iar votarea este preconizată pentru 26 mai.

a) **Structura (și flexibilitatea)**

*Comisia*

Comunicarea de mai sus a Comisiei privind revizuirea bugetului se referă la inflexibilitatea excesivă a actualului CFM, întrucât cadrul financiar multianual și programele nu au fost întotdeauna capabile să răspundă imperativelor politice și schimbărilor de situație. Aceasta subliniază că „trebuie să se găsească echilibrul corect între predictibilitate și obiectivele importante de flexibilitate, condiționalitate și plată pe baza rezultatelor, precum și între simplificare și controalele necesare pentru o bună gestiune financiară”.

Conform Comisiei, avantajul de a avea un buget care reflectă prioritățile politice ale UE, atât în ceea ce privește structura sa, cât și în ceea ce privește echilibrul său, este evident. Aceasta propune două opțiuni de restructurare:

1. reducerea numărului de rubrici de la șase la trei și reorganizarea subrubricilor, sau
2. organizarea bugetului în funcție de strategia Europa 2020, cu trei rubrici (astfel cum este menționat mai sus) și patru subrubrici.

*Comisia SURE*

Documentul de reflecție al SURE referitor la *Flexibilitatea cadrului financiar multianual post-2013* (raportor: Salvador Garriga Polledo) face următoarele observații pe marginea opțiunilor de mai sus propuse de Comisie:

1. prevede o creștere puternică a flexibilității; în schimb, transparența și vizibilitatea politică s-ar reduce;
2. Comisia ar trebui să ofere detalii privind alocarea diferitelor politici la diferitele subrubrici ale strategiei UE 2020, întrucât flexibilitatea CFM va depinde, în mare măsură, de modul în care se realizează această alocare.

*Comisia CULT*

Pentru moment, majoritatea liniilor bugetare CULT figurează în cadrul diferitelor subrubrici ale rubricilor 1a „Competitivitate pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă” și 3b „Cetățenie” (fiecare dintre școlile europene - pentru care CULT este comisia competentă în fond în Parlamentul European - dispune de o linie bugetară proprie, la fel și Consiliul superior, la rubrica 5 „Administrație”).

Reducerea numărului de rubrici și subrubrici ar spori flexibilitatea și ar facilita realocarea fondurilor între liniile bugetare. Experiența rubricii 3b a reliefat dificultățile care apar atunci când un număr de programe relativ mici sunt reunite în cadrul unei subrubrici restrânse: este dificilă majorarea fondurilor pentru programele încununete de reușită sau realocarea acestora dinspre programele în care absorbția a fost mai mică decât s-a anticipat. Pe scurt, subrubricile restrânse ar trebui evitate.

## **b) Durata (și flexibilitatea)**

Conform Tratatului, CFM trebuie stabilit pentru cel puțin 5 ani. Ultimele trei CFM-uri au fost încheiate pentru o perioadă de 7 ani.

### *Comisia*

Comunicarea Comisiei analizează următoarele opțiuni:

- **5 ani** (avantaje: creșterea capacității de a reflecta nevoi noi; dezavantaje: posibil, o perioadă prea scurtă pentru o planificare adecvată și modificări mai profunde în cadrul programelor);
- **7 ani, cu o revizuire majoră după cinci ani**, pentru a permite o realocare finală axată, în mod expres, pe obiectivele UE 2020;
- **10 ani, cu o revizuire substanțială la jumătatea perioadei (5+5)**; această opțiune ar oferi suficientă flexibilitate pentru a opera modificări majore în ceea ce privește prioritățile. Plafoanele globale și instrumentele juridice de bază ar putea fi stabilite pentru zece ani, însă distribuția resurselor în cadrul rubricilor și stabilirea priorităților în cadrul programelor și instrumentelor ar putea fi reevaluate.

### *Comisia SURE*

Documentul de reflecție al SURE referitor la durata cadrului financiar multianual post-2013 (raportor: Salvador Garriga Polledo), examinează următoarele opțiuni:

- **Opțiunea 1:** un ciclu CFM de 5 ani, începând cu 2014, imediat după expirarea actualului CFM;
- **Opțiunea 2:** un ciclu CFM de 5 ani, începând cu 2021, care să fie introdus treptat după un CFM 2014-2020 „de tranziție” de șapte ani, pentru a permite o sincronizare alternată cu legislatura PE/COM;
- **Opțiunea 3:** un ciclu CFM de 5 ani, începând cu 2016, după o prelungire a actualului CFM, pentru a permite o sincronizare alternată cu legislatura PE/COM;
- **Opțiunea 4:** un ciclu CFM de 10 ani, cu o revizuire substanțială la jumătatea perioadei, adică propunerea 5+5 a Comisiei.

De asemenea, documentul susține faptul că este imposibilă combinarea necesității flexibilității

cu necesitatea unor cicluri de programare mai lungi și întreabă, între altele, cum ar trebui sincronizată durata programelor multianuale cu durata CFM.

### *Comisia CULT*

Este crucial să se găsească echilibrul corect între predictibilitate și flexibilitate, pentru a obține o coerență pe termen lung, dar și o predictibilitate în ceea ce privește punerea în aplicare a programelor multianuale și buna funcționare a ciclului bugetar. În cazul programelor culturale și educaționale, un ciclu prea scurt ar putea împiedica punerea în aplicare a programelor, în timp ce unul prea lung ar putea fi lipsit de flexibilitate.

### **c) Valoarea adăugată europeană și prioritățile politice**

#### *Comisia*

Conform Comunicării Comisiei, este important să se identifice punctele unde cheltuielile de la bugetul UE sunt mai eficiente decât cheltuielile la nivel național. Bugetul UE ar trebui folosit pentru a finanța acțiuni pe care statele membre și regiunile nu le pot finanța singure sau atunci când acesta poate asigura obținerea de rezultate mai bune. Pe scurt, acesta ar trebui să antreneze un fenomen care, altfel, nu s-ar întâmpla: ar trebui să fie cu adevărat „suplimentar” și să asigure o „valoare adăugată europeană”.

#### *Comisia SURE*

În cadrul comisiei SURE, în centrul dezbaterii s-au aflat dificultatea cuantificării conceptului de valoare adăugată europeană, necesitatea creșterii eficienței în ceea ce privește obținerea de rezultate, coordonarea cu bugetele naționale și presiunea suplimentară asupra bugetului UE în virtutea noilor competențe conferite prin Tratatul de la Lisabona.

#### *Comisia CULT*

Contextul în care trebuie negociat următorul CFM este dominat de situația fiscală extrem de dificilă existentă în majoritatea statelor membre. Planurile naționale de cheltuieli - de fapt, politicile interne ale statelor membre, în general - vor fi dominate, pentru o bună parte a deceniului următor, de majorări de taxe, reduceri ale cheltuielilor și reforme ale sistemelor de securitate socială, menite să aducă deficitele publice și datoriile publice la niveluri sustenabile. De aceea, menținerea nivelurilor actuale ale cheltuielilor pentru programele pentru care CULT este comisia competentă în fond (nu mai vorbim de o creștere a acestora) trebuie să se bazeze pe o demonstrație clară și convingătoare a valorii lor adăugate europene. Statele membre trebuie să fie convinse că, prin cheltuielile la nivel european, se obțin economii reale de costuri comparativ cu aceleași cheltuieli pentru aceleași politici la nivel național.

În ceea ce privește Programul Învățare de-a lungul vieții și programele de mobilitate în domeniul educației, în special Erasmus, cererea depășește, în prezent, cu mult resursele, cu o rată a execuției de aproape 100%. De aceea, este evident că aceste programe aduc o valoare adăugată europeană clară și măsurabilă. Prin urmare, Comisia sugerează ca aceste programe din domeniul mobilității să fie extinse și ca alocarea resurselor să poată fi mai strâns legată de absorbția fondurilor.

Comisia CULT trebuie să analizeze în ce măsură acest aspect se aplică și celorlalte programe pentru care este competentă în fond în cadrul PE. Programul Media 2007 este un caz oarecum diferit, întrucât „produsul” său îl reprezintă proiectele de formare, producție și distribuție. Observații similare pot fi făcute în ceea ce privește programul Cultura 2007. În schimb, programele în domeniul tineretului și cetățeniei urmăresc obiective oarecum diferite, fiecare incluzând cheltuieli substanțiale pentru ONG-urile de la nivel european care acționează în numele sectoarelor respective ale societății civile.

În sfârșit, în contextul financiar dificil menționat deja și al eventualității evidente ca următorul CFM să aibă drept rezultat un nivel „staționar” al finanțării, va fi esențială maximizarea sinergiilor între diferitele politici, programe și componente ale CFM. În special, Comisia SURE ar trebui să accentueze importanța maximizării sinergiilor între cheltuielile destinate politicilor agricole și structurale, pe de o parte, și cele destinate proiectelor din domeniul învățării de-a lungul vieții, al tineretului și al culturii, pe de altă parte.