



EVROPSKI PARLAMENT

2009 - 2014

---

*Odbor za kulturo in izobraževanje*

---

31.1.2011

## **DELOVNI DOKUMENT**

o političnih izzivih in proračunskih sredstvih za trajnostno Evropsko unijo po letu 2013 (Odbor za politične izzive –SURE)

Odbor za kulturo in izobraževanje

Poročevalec: Cătălin Sorin Ivan

## 1. Proračun EU in letni proračunski postopek

Proračun EU pokriva porabo vseh institucij EU v danem letu. Določa prihodke in izdatke, vsebuje seznam vseh dejavnosti, ki se bodo financirale in določa celotne količine razpoložljivega denarja in osebja.

Porabo EU omejujejo pogodbe. Ker v proračunu EU ne sme biti primanjkljaja, morajo prihodki vsako leto pokriti celotne stroške dejavnosti. Ti prihodki prihajajo iz treh glavnih virov:

- carinske dajatve,
- delež usklajenih osnov davka na dodano vrednosti (DDV) vseh držav članic,
- nadaljnji prispevki držav članic glede na višino njihovega bruto nacionalnega prihodka (BNP).

V letnem proračunskem postopku se določijo podrobnosti izdatkov EU v okviru meja določenega večletnega finančnega okvira. O letnih načrti porabe se dogovorita Parlament in Svet na podlagi predloga Komisije.

Z začetkom veljave Lizbonske pogodbe sta Parlament in Svet postala resnična so-zakonodajalca za celotni proračun. Predvidena je le ena obravnava Sveta in Parlamenta, prejšnje razlikovanje med obveznimi (večinoma kmetijskimi) in neobveznimi izdatki (skoraj vse ostalo) pa je bilo ukinjeno.

## 2. Proračunske vrstice odbora CULT

Odbor CULT je odgovoren za približno 65 proračunskih vrstic, njegov celotni letni proračun pa znaša okrog 2 milijardi EUR, kar pomeni približno 1,8 % celotnega proračuna EU. Večina teh sredstev spada pod razdelek 1a „Konkurenčnost za rast in zaposlovanje“, vendar pa so precejšnja sredstva odobrena tudi za razdelka 3b „Državljanstvo“ in 5 „Uprava“ večletnega finančnega okvira.

Večina izdatkov je namenjena sedmim večletnim programom financiranja. Ti programi so politično zelo razpoznavni elementi oblikovanja politike EU, saj so blizu prebivalcem in pogosto zelo priljubljeni (kot na primer program mobilnosti študentov Erasmus, ki je del programa vseživljenjskega učenja, ali program Evropskih prestolnic kulture, ki je del programa Kultura 2007).

## 3. Večletni finančni okvir

Večletni finančni okvir (MFF) določa najvišje zneske (zgornje meje) po širših kategorijah izdatkov (razdelkih) za jasno določeno časovno obdobje. V bistvu gre za večletni načrt porabe za vse izdatke EU, o katerem se dogovorita Parlament in Svet.

Pred začetkom veljave Lizbonske pogodbe so MFF (prej imenovani finančne perspektive) nastajali na podlagi medinstitucionalnih sporazumov Parlamenta, Sveta in Komisije. Ker so bili predvsem politični sporazumu, niso imeli enake zakonodajne moči kot zakonodaja, sprejeta v postopku soodločanja. Tako sedanji MFF za obdobje 2007–2013 na primer temelji na Medinstitucionalnem sporazumu z dne 17. maja 2006 „o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju”<sup>1</sup>.

Z Lizbonsko pogodbo so MFF postali obvezni. Skladno s členom 312 Pogodbe o delovanju Evropske unije Svet po odobritvi večine poslancev Parlamenta sprejme uredbo, ki opredeljuje MFF za obdobje najmanj petih let.

Komisija mora svoje predloge za naslednji MFF predložiti pred 1. julijem 2011. Oktobra 2010 je Komisija objavila *Sporočilo o pregledu proračuna EU* (KOM(2010)700), v katerem je opredelila nekatera vprašanja proračuna EU v naslednjem okviru in izven njega.

#### 4. Odbor SURE

Posebni odbor za politične izzive in proračunska sredstva za trajnostno Evropsko unijo po letu 2013 (odbor SURE) je bil ustanovljen julija 2010 za mandat enega leta.

Odbor SURE ima naslednje naloge:

- opredelitev političnih prednostnih nalog Parlamenta za MFF po letu 2013 glede zakonodaje in proračuna,
- ocena finančnih sredstev, ki jih EU potrebuje za doseg svojih ciljev in izvedbo politik v obdobju, ki se začne s 1. januarjem 2014,
- opredelitev trajanja naslednjega MFF,
- oblikovanje predloga za strukturo prihodnjega MFF v skladu s temi prednostnimi nalogami in cilji, z navedbo glavnih področij dejavnosti EU,
- priprava smernic za okvirno razporeditev sredstev med različne razdelke MFF in znotraj njih v skladu s prednostnimi nalogami in predlagano strukturo,
- opredelitev povezave med reformo sistema financiranja proračuna EU in pregledom odhodkov, da bi Odbor za proračun imel dobro podlago za pogajanja o novem MFF.

Če povzamemo, bo odbor SURE pripravil pogajalska izhodišča Parlamenta za naslednji MFF. Junija 2011 bo poročal na plenarni seji in obravnaval vprašanja, kot so dolžina, struktura in prilagodljivost naslednjega MFF in v kakšnem obsegu je izdatke EU možno upravičeno dokazati kot izdatke z “evropsko dodano vrednostjo”.

Vsi stalni odbori so bili pozvani k pripravi mnenja za odbor SURE. Predstavitev osnutka poročila v odboru SURE je predvidena v dveh delih, in sicer 17. marca in 7. aprila, glasovanje

---

<sup>1</sup> UL L 139 z dne 14.6.2006

pa naj bi predvidoma potekalo 26. maja.

**a) Struktura (in prilagodljivost)**

*Komisija*

Zgoraj omenjeno sporočilo Komisije o pregledu proračuna se nanaša na pretirano neprilagodljivost sedanjega MFF, saj z njegovimi programi ni bilo vedno mogoče odgovoriti na politične vzgibe in spreminjajoče se okoliščine. Poročilo poudarja, da je treba: „poiskati pravo ravnotežje med predvidljivostjo ter pomembnimi cilji – prilagodljivostjo, pogojenostjo in plačili na podlagi rezultatov –, pa tudi med poenostavitvijo in nadzorom, ki je potreben za dobro finančno poslovanje.”

Po mnenju Komisije so prednosti proračuna, ki po strukturi in vrednosti odraža politične prednostne naloge EU, očitne. Poročilo predlaga dve možnosti za spremembo strukture:

1. zmanjšanje števila razdelkov s šest na tri in odprava podrazdelkov ali
2. prilagoditev proračunu strategiji Evropa 2020 s tremi razdelki, kakor omenja prejšnja točka, in štirimi podrazdelki.

*Odbor SURE*

V svojem dokumentu za razmislek *Prilagodljivost po MFF 2013* (poročevalec: Salvador Garriga Polledo) odbor SURE zgornje možnosti Komisije ocenjuje kot sledi:

1. predlog močno povečuje prožnost, vendar zmanjšuje politično prepoznavnost in preglednost;
2. Komisija naj pripravi podrobnosti o dodelitvi različnih politik različnim podnaslovom EU 2020, saj bo prilagodljivost MFF zelo odvisna od te dodelitve.

*Odbor CULT*

Trenutno večina proračunskih vrstic odbora CULT spada pod različne podrazdelke razdelkov 1a „Konkurenčnost za rast in zaposlovanje“ in 3b „Državljanstvo“ (vsaka Evropska šola, za katere je odbor CULT odgovoren v EP, ima svojo proračunsko vrstico, kar velja tudi za svet guvernerjev v razdelku 5 „Uprava“).

Če bi zmanjšali razdelke in podrazdelke, bi se povečala prilagodljivost in lažje prerazporedila sredstva med proračunske vrstice. Izkušnje z razdelkom 3b kažejo, kakšne težave nastanejo, če se več precej majhnih programov združi v majhen podrazdelek. Težko je povečati finančna sredstva za uspešne programe ali prerazporediti sredstva od programov, kjer je bila poraba nižja od pričakovane. Na kratko, treba se je izogibati majhnim podrazdelkom.

**b) Struktura (in prilagodljivost)**

Kot določa Pogodba, je treba MFF določiti vsaj za pet let. Zadnji trije MFF so bili sklenjeni za sedemletna obdobja.

#### *Komisija*

Sporočilo Komisije preučuje naslednje možnosti:

- **5 let** (prednosti: večja možnost razmisleka o novih potrebah; slabosti: morda prekratko obdobje za ustrezno načrtovanje in korenite spremembe v okviru programov),
- **7 let s temeljito revizijo po petih letih**, ki bi omogočila končno prerazporeditev, zlasti v skladu s cilji strategije Evropa 2020,
- **10 let s temeljitim vmesnim pregledom (5+5)**: ta možnost ponuja dovolj prilagodljivosti za korenite spremembe prednostnih nalog. Skupne zgornje meje in temeljni pravni instrumenti bi bili določeni za deset let, pri porazdelitvi sredstev znotraj razdelkov ter določanju prioritet znotraj programov in instrumentov pa bi dopustili ponovno oceno potreb.

#### *Odbor SURE*

V svojem dokumentu za razmislek o trajanju MFF po letu 2013 (poročevalec: Salvador Garriga Polledo) preučuje naslednje možnosti:

- **1. možnost:** 5-letni cikel MFF, z začetkom v letu 2014, takoj po izteku sedanjega MFF,
- **2. možnost:** 5-letni cikel, z začetkom v letu 2021, ki se uvede po sedemletnem prehodnem MFF za obdobje 2014–2020, kar bi omogočilo postopno uskladitev z zakonodajnimi obdobji EP/KOM,
- **3. možnost:** 5-letni cikel, z začetkom v letu 2016, po podaljšanju sedanjega MFF, kar bi omogočilo postopno uskladitev z zakonodajnimi obdobji EP/KOM,
- **4. možnost:** 10-letni MFF s temeljitim vmesnim pregledom, po predlogu Komisije 5+5.

Poleg tega meni, da bo morda nemogoče združiti potrebo po prilagodljivosti in potrebo po daljših programskih ciklih in med drugim sprašuje, kako se bodo obdobja večletnih programov usklajevala s trajanjem MFF.

### *Odbor CULT*

Nujno je treba poiskati ustrezno ravnotežje med predvidljivostjo in prilagodljivostjo, kar bo omogočilo dolgoročno doslednost in predvidljivost izvajanja večletnih programov in nemoteno delovanje proračunskega cikla. Prekratki cikli bi lahko ovirali izvajanje kulturnih in izobraževalnih programov, predolgi pa bi se lahko izkazali za neprilagodljive.

### **c) Evropska dodana vrednost in politične prednostne naloge**

#### *Komisija*

Skladno s sporočilom Komisije je pomembno opredeliti, kdaj so izdatki prek proračuna EU učinkovitejši od porabe na nacionalni ravni. Proračun EU je treba uporabljati za financiranje ukrepov, ki jih države članice in regije ne morejo financirati same ali kjer se s tem dosegajo boljši rezultati. Na kratko, zgoditi se mora nekaj, kar se sicer ne bi. Mora biti resnično "dodatno" in zagotavljati "evropsko dodano vrednost".

#### *Odbor SURE*

Razprave v odboru SURE se nanašajo zlasti na težavo količinskega opredeljevanje koncepta evropske dodane vrednosti, potrebo po povečanju učinkovitosti izvedbe, usklajevanje z nacionalnimi proračuni in dodaten pritisk na proračun EU zaradi novih pristojnosti, ki jih dodeljuje Lizbonska pogodba.

#### *Odbor CULT*

Pri določanju naslednjega MFF je treba upoštevati zlasti težak finančni položaj v večini držav članic. V nacionalnih načrtih porabe – pravzaprav domače politike držav članic na splošno— bodo večino naslednjega desetletja zaznamovali višanje davkov, krčenje porabe in reforme socialnega varstva, da bi zmanjšali javnofinančni primanjkljaja in javni dolg na vzdržno raven. Zato mora zagovor obstoječih ravni izdatkov za programe v pristojnosti odbora CULT (in še toliko bolj kakršna koli povišanja), temeljiti na jasnih in prepričljivih dokazih o evropski dodani vrednosti. Države članice je treba prepričati, da poraba na evropski ravni pomeni dejanski prihranek denarja v primerjavi z enakimi izdatki za iste politike na nacionalni ravni.

Kar zadeva program vseživljenjskega učenja in njegovih shem mobilnosti v izobraževanju, zlasti Erasmus, trenutno povpraševanje krepko presega ponudbo, izvedbena stopnja pa je blizu 100 %. Zato lahko brez težav trdimo, da ti programi prinašajo nesporno in merljivo evropsko dodano vrednost. Komisija zato predlaga, da se ti programi mobilnosti razširijo, dodeljevanje sredstev pa naj bo tesneje povezano s porabo.

Odbor mora preučiti, koliko to velja tudi za preostale programe, ki so v okviru EP v domeni njegove odgovornosti. Primer programa Media 2007 je čisto drugačen, saj so njegovi proizvodi projekti usposabljanja, produkcije in distribucije. Podobno velja tudi za program Kultura 2007. V nasprotju s tem ima program Mladi in državljanstvo precej različne cilje, pri čemer so vsi povezani s precejšnjimi izdatki na ravni evropskih nevladnih organizacij, ki

zastopajo svoja področja v civilni družbi.

Na koncu bo glede na že omenjen težak finančni položaj in glede na to, da bo naslednji MFF najverjetneje zaznamovala zgolj "stalna" raven financiranja, bo nujno treba doseči največje možne medsebojne učinke med različnimi politikami, programi in deli MFF. Odbor SURE bi torej moral zlasti poudariti pomen največjih možnih medsebojnih učinkov med izdatki za kmetijsko in strukturno politiko na eni strani in vseživljenjskim učenjem ter projekti za mlade in kulturo na drugi strani.