



EUROPAPARLAMENTET

2009 - 2014

Utskottet för kultur och utbildning

31.1.2011

ARBETSDOKUMENT

om politiska utmaningar och budgetmedel för ett hållbart EU efter 2013

Utskottet för kultur och utbildning

Föredragande: Cătălin Sorin Ivan

DT\854239SV.doc

PE456.827v01-00

SV

Förenade i mångfalden

SV

1. EU:s budget och det årliga budgetförfarandet

EU-budgeten täcker alla EU-institutionernas utgifter för ett visst år. I budgeten fastställs inkomster och utgifter, vilka verksamheter som ska finansieras, samt hur mycket kapital och personal som totalt finns att tillgå.

EU:s utgifter begränsas genom fördragen. Eftersom något underskott inte tillåts i den årliga EU-budgeten måste inkomsterna varje år täcka alla verksamhetskostnader. Dessa inkomster kommer från tre huvudkällor:

- Tullar.
- En del av de harmoniserade underlagen för egna medel från mervärdesskatt (moms).
- Ytterligare bidrag från medlemsstaterna baserade på storleken på deras bruttonationalinkomst (GNI).

I det årliga budgetförfarandet fastställs EU:s utgifter i en fast flerårig budgetram. De årliga utgiftsplanerna förhandlas fram av parlamentet och rådet på grundval av ett förslag från kommissionen.

Sedan Lissabonfördragets ikraftträdande fastställs hela budgeten av parlamentet och rådet på jämbördig fot som medlagstiftare. Förslaget kommer att genomgå endast en behandling från rådet och parlamentets sida, och den tidigare uppdelningen mellan obligatoriska utgifter (i stort sett endast utgifter för jordbruk) och icke-obligatoriska utgifter (nästan alla övriga utgifter) har avskaffats.

2. CULT-utskottets budgetposter

Utskottet för kultur och utbildning (CULT-utskottet) ansvarar för ungefär 65 budgetposter, med en total årlig budget på ungefär 2 miljarder EUR, vilket motsvarar ca 1,8 procent av den totala EU-budgeten. Detta faller till största delen under rubrik 1a ”Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning”, men betydande belopp är avsatta för den fleråriga budgetramens rubriker 3b ”Medborgarskap” och 5 ”Administration”.

Den största delen av utgifterna går till de sju fleråriga finansieringsprogrammen. Dessa program utgör en mycket synlig del av EU:s politiska arbete. De är medborgarnära och ofta mycket populära (som exempelvis studentutbytesprogrammet Erasmus, som ingår i programmet för livslångt lärande och evenemanget Europeisk kulturhuvudstad, som ingår i Kultur 2007-programmet).

3. Flerårig budgetram

I den fleråriga budgetramen fastställs maxbelopp (”tak”) genom generella utgiftskategorier (”rubriker”) för tydligt avgränsade tidsperioder. Den fleråriga budgetramen är i huvudsak en flerårig utgiftsplan för alla EU:s utgifter och fastställts av parlamentet och rådet.

Före Lissabonfördraget ikraftträdande fastställdes de fleråriga budgetramarna (tidigare kallade budgetplaner) genom interinstitutionella avtal mellan parlamentet, rådet och kommissionen. Då de främst var politiska hade de inte samma rättsliga giltighet som gemensamt beslutad lag. Exempelvis grundar sig den nuvarande fleråriga budgetramen 2007–2013 på det interinstitutionella avtalet av den 17 maj 2006 om budgetdisciplin och sund ekonomisk förvaltning¹.

De fleråriga budgetramarna blev obligatoriska genom Lissabonfördraget. Enligt artikel 312 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska rådet anta en förordning om fastställande av den fleråriga budgetramen för en period på minst fem år efter godkännande från Europaparlamentet, som ska besluta med en majoritet av sina ledamöter.

Kommissionen måste lägga fram sitt förslag till nästa fleråriga budgetram före den 1 juli 2011. Kommissionen publicerade i oktober 2010 ett meddelande om översyn av EU:s budget (KOM(2010) 700) i vilket några av de problem som EU:s nästkommande budgetar står inför behandlas.

4. SURE-utskottet

Särskilda utskottet för politiska utmaningar och budgetmedel för ett hållbart EU efter 2013 (SURE-utskottet) inrättades i juli 2011 med ett ettårigt mandat.

SURE-utskottet ansvarar för att

- fastställa parlamentets politiska prioriteringar för den fleråriga budgetramen efter 2013, både lagstiftnings- och budgetmässigt,
- uppskatta de medel som är nödvändiga för att EU ska kunna uppnå sina mål och genomföra sin politik för den period som inleds den 1 januari 2014,
- fastställa varaktigheten för nästa fleråriga budgetram,
- föreslå, i enlighet med dessa prioriteringar och mål, en struktur för den kommande fleråriga budgetramen, där huvudområdena för EU:s verksamhet anges,
- lägga fram riktlinjer för en vägledande tilldelning av medel mellan och inom den fleråriga budgetramens olika utgiftsrubriker i linje med prioriteringarna och den föreslagna strukturen,
- närmare ange sambandet mellan en reformering av finansieringssystemet för EU-budgeten och en översyn av utgifterna så att budgetutskottet får en solid grund för förhandlingarna om den nya fleråriga budgetramen.

I korthet kommer SURE-utskottet att förbereda Europaparlamentets förhandlingsposition inför nästa fleråriga budgetram. Utskottet kommer att rapportera till plenarsammanträdet i juni 2011 och kommer att beröra frågor som nästa fleråriga budgetrams längd, struktur och

¹ EUT C 139, 14.6.2006.

flexibilitet och i vilken utsträckning EU:s utgifter kan rättfärdigas med avseende på ett påvisbart europeiskt mervärde.

Varje ständigt utskott har uppmanats att utarbeta ett yttrande till SURE-utskottet. Utkastet till rapporten kommer preliminärt att presenteras (i två delar) i SURE-utskottet den 17 mars och den 7 april och röstningen beräknas ske den 26 maj.

a) **Struktur (och flexibilitet)**

Kommissionen

I det ovan nämnda meddelandet från kommissionen om översyn av EU:s budget hänvisas till bristen på flexibilitet i de nuvarande fleråriga budgetramarna, eftersom de fleråriga budgetramarna och programmen inte alltid har kunnat anpassas till politiska prioriteringar och ändrade förutsättningar. I meddelandet betonas att ”man måste finna rätt balans mellan förutsägbarhet och de viktiga målen flexibilitet, villkorlighet och utbetalning på grundval av resultat samt mellan förenkling och de kontroller som en sund ekonomisk förvaltning kräver”.

Enligt kommissionen finns det en uppenbar fördel med en budget som avseende struktur och fördelning speglar EU:s politiska prioriteringar. Kommissionen föreslår två omstruktureringsalternativ:

1. Reducera antalet rubriker från sex till tre och ta bort underrubriker.
2. Lägga upp budgeten i linje med Europa 2020-strategin med tre rubriker som ovan, och fyra underrubriker.

SURE-utskottet

SURE-utskottets diskussionsunderlag angående *Flexibilitet i den fleråriga budgetramen efter 2013* (föredragande: Salvador Garriga Polledo) innehåller följande kommentarer till de ovan nämna alternativ som kommissionen föreslagit:

1. Detta ger en starkt ökad flexibilitet, även om den politiska synligheten och transparensen skulle minska.
2. Kommissionen bör närmare redogöra för hur de olika politikområdena ska fördelas mellan de olika EU 2020-underrubrikerna, eftersom flexibiliteten i de fleråriga budgetramen till stor del beror på hur denna fördelning sker.

CULT-utskottet

För nuvarande faller de flesta av CULT-utskottets budgetposter under olika underrubriker till rubrik 1a ”Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning” och 3b ”Medborgarskap” (var och en av Europaskolorna – för vilka CULT-utskottet är ansvarigt utskott i Europaparlamentet – har en egen budgetpost, likaså Högsta rådet, i rubrik 5 ”Administration”).

En minskning av antalet rubriker och underrubriker skulle öka flexibiliteten och underlätta en omfördelning av medel mellan budgetposterna. Erfarenheten av rubrik 3b har visat att svårigheter uppstår när ett antal relativt små program samlas under en liten underrubrik. Det är svårt att öka finansieringen till framgångsrika program och att omfördela tillgångar från program som nyttjats mindre än förväntat. Kort sagt bör små underrubriker undvikas.

b) Varaktighet (och flexibilitet)

Enligt fördraget måste den fleråriga budgetramen fastställas för en period på minst fem år. De tre senaste har fastställts för en period på sju år.

Kommissionen

I kommissionens meddelande beaktas följande alternativ:

- **Fem år** (fördelar: en ökad förmåga att tillgodose nya behov. Nackdelar: kanske alltför kort för en vederbörlig planering och djupare förändringar inom program).
- **Sju år med en större översyn efter fem år** så att en slutlig omfördelning av medel avsedda särskilt för Europa 2020 kan göras.
- **Tio år med en genomgripande översyn efter halva tiden ("5+5")**. En sådan lösning skulle innebära tillräcklig flexibilitet för större prioriteringsändringar. De totala beloppstaken och de huvudsakliga grundrättsakterna skulle kunna antas för tio år, medan resursfördelningen inom varje rubrik och prioriteringen inom enskilda program och instrument lämnas öppna för omprövningar.

SURE-utskottet

I sitt diskussionsunderlag om varaktigheten i den fleråriga budgetramen efter 2013 (föredragande: Salvador Garriga Polledo) granskar SURE-utskottet följande alternativ:

- **Alternativ 1:** Fleråriga budgetramar på fem år, med början 2014, omedelbart efter den nuvarande fleråriga budgetramens utgång.
- **Alternativ 2:** Fleråriga budgetramar på fem år, med början 2021, och fasas in efter en sjuårig övergångsbudgetram, så att den kan samordnas med Europaparlamentets och kommissionens mandatperioder.
- **Alternativ 3:** Fleråriga budgetramar på fem år, med början 2016, efter att den befintliga fleråriga budgetramen förlängts, så att den kan samordnas med Europaparlamentets och kommissionens mandatperioder.
- **Alternativ 4:** Fleråriga budgetramar på tio år med en genomgripande översyn efter halva tiden (kommissionens förslag om 5+5).

Utskottet anför att det kan vara omöjligt att kombinera behovet av flexibilitet med behovet av längre programcykler, och undrar bland annat hur de fleråriga programmens varaktighet kan samordnas med den fleråriga budgetramens varaktighet.

CULT-utskottet

För att både långsiktig konsekvens och förutsebarhet vid genomförandet av de fleråriga programmen ska kunna uppnås och för att budgetens löptid ska kunna flyta smidigt är det avgörande att finna den rätta balansen mellan förutsebarhet och flexibilitet. För kultur- och utbildningsprogrammen kan en alltför kort löptid hämma genomförandet av programmen, medan en alltför lång löptid kan vara oflexibel.

c) Europeiskt mervärde och politiska prioriteringar

Kommissionen

Enligt kommissionens meddelande är det viktigt att fastställa i vilka fall utgifter finansieras mer effektivt genom EU-budgeten än genom den nationella budgeten. EU:s budget bör användas för att finansiera åtgärder som medlemsstaterna och regionerna inte kan finansiera själva, eller användas där den kan garantera ett bättre resultat. I korthet ska den få något att hända där inget annars skulle hända. Den ska verkligen vara något ”mer” och skapa ett ”europeiskt mervärde”.

SURE-utskottet

Centrala frågor i SURE-utskottets diskussioner har varit svårigheterna med att bedöma begreppet europeiskt mervärde, behovet av effektivare resultat, samordningen med nationella budgetar och det ökade trycket på EU:s budget med anledning av de nya behörigheter som fastställs i Lissabonfördraget.

CULT-utskottet

Bakgrunden mot vilken den nästa fleråriga budgetramen måste förhandlas präglas av den mycket svåra finansiella situation som en majoritet av medlemsstaterna befinner sig i. Nationella utgiftsplaner – och inrikespolitik i medlemsstaterna generellt – kommer till en stor del av det kommande decenniet att präglas av skattehöjningar, utgiftsbesparingar samt välfärdsreformer avsedda att minska allmänna underskott och skulder till hållbara nivåer. Därför måste ett försvar för de befintliga utgiftsnivåerna i de program för vilka CULT-utskottet är ansvarigt (för att inte tala om höjningar) baseras på ett tydligt och övertygande uppvisande av ett europeiskt mervärde. Medlemsstaterna måste övertygas om att utgifter på europeisk nivå faktiskt innebär en besparing jämfört med samma utgifter avseende samma politik på nationell nivå.

Vad gäller programmet för livslångt lärande och dess utbytesprogram inom utbildning, särskilt Erasmus, kommer efterfrågan att vida överstiga tillgången, och ha en genomförandegrad på nära 100 procent. Det kan därför klart hävdas att dessa program skapar

ett tydligt och mätbart europeiskt mervärde. Kommissionen föreslår därför att dessa utbytesprogram förlängs och att resurstilldelningen knyts närmre till nyttjandet.

Utskottet måste överväga hur långt samma resonemang kan tillämpas på andra program för vilka utskottet är ansvarigt i Europaparlamentet. Media 2007-programmet är ett ganska annorlunda fall, eftersom dess ”produkt” består av projekt inom undervisning, produktion och distribution. Det samma kan sägas om Kultur 2007-programmet. Däremot har ungdoms- och medborgarskapsprogrammen andra, ganska annorlunda, mål, som allihop innefattar omfattande utgifter för icke-statliga organisationer på europeisk nivå, vilka företräder respektive sektor i det civila samhället.

Slutligen, mot den svåra finansiella bakgrund som redan nämnts, och med tanke på den uppenbara möjligheten att nästa fleråriga budgetram endast resulterar i en stabil finansieringsnivå, kommer det att vara nödvändigt att maximera samverkan mellan den fleråriga budgetramens olika politikområden, program och delar. I synnerhet bör SURE-utskottet betona vikten av att maximera samverkan mellan utgifter för å ena sidan jordbruks- och strukturpolitik, och å andra sidan livslångt lärande och ungdoms- och kulturprojekt.