EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.10.2010
KOM(2010) 700 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN, REGIONKOMMITTÉN OCH DE NATIONELLA PARLAMENTEN

Översyn av EU:s budget

{SEK(2010) 7000 slutlig}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN, REGIONKOMMITTÉN OCH DE NATIONELLA PARLAMENTEN

Översyn av EU:s budget

Beslutet att genomföra en fullständig och omfattande översyn av EU:s utgifter och inkomster fattades 2006[1]. Det ekonomiska klimatet har förändrats radikalt sedan mandatet gavs och den globala ekonomiska krisen har medfört att de offentliga utgifterna stått i mittpunkten för den politiska debatten i många europeiska länder. Överallt i Europeiska unionen gör man svåra val och prioriteringarna för de offentliga utgifterna ifrågasätts på ett sätt som inte skådats på årtionden.

Samtidigt har de offentliga utgifterna spelat en viktig roll i återhämtningsprocessen. De stimulansåtgärder man kom överens om i slutet av 2008 hindrade krisen från att bli så illa som den kunde ha blivit. Stimulansåtgärderna inriktades på ett intelligent sätt på områden som kan ge utdelning i framtiden: på tillväxtfrämjande strategier och strategisk infrastruktur och på att hindra att nyckelkompetens och viktiga tillgångar raderas ut på grund av chocken.

Denna översyn aktualiseras därför vid en tidpunkt när prioritering, mervärde och hög kvalitet är det som upptar medborgarnas tankar mest när det gäller de offentliga utgifterna. Översynen har föregåtts av en lång process av samråd och diskussioner[2] där man diskuterat lovande idéer om det bästa sättet att fokusera budgeten för att den ska garantera att EU-målen nås, vara policyinriktad och främja Europa 2020-strategin, om hur budgeten ska kunna ge så effektiva resultat som möjligt och om hur man förutsättningslöst ska kunna söka det bästa sättet att få fram de resurser som behövs för att finansiera EU:s politik.

De offentliga utgifterna är ett medel för att uppnå ett syfte, och tillväxt för att främja sysselsättningen är en överordnad prioritering där vi koncentrerar oss på att få fler människor i arbete, öka företagens konkurrenskraft och bygga en öppen och modern inre marknad.

Kommissionen måste lägga fram sina förslag för nästa fleråriga budgetram före den 1 juli 2011. Denna översyn öppnar en del av frågeställningarna kring utformningen av EU-budgeten för nästa och kommande budgetramar. Hur EU måste beakta både konsekvenserna av den ekonomiska och finansiella krisen och utmaningarna på längre sikt, t.ex. den demografiska utvecklingen, behovet av att ta itu med klimatförändringarna och belastningen på naturresurserna. Hur detta problem inte i första hand handlar om att satsa mer eller mindre pengar, utan om att hitta sätt att använda resurserna *på ett intelligentare sätt*. Hur vi måste kunna lägga fram en helhetssyn på budgetreformen som omfattar såväl utgifts- som inkomstsidan i budgeten.

---

1 EUT C 139, 14.6.2006, s. 15 (förklaring nr 3).

2 Webbplats för samrådet: http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consulation_doc_final_en.pdf

Att enas om den fortsatta inriktningen kommer att vara en stor utmaning för Europeiska unionen, men ger också stor lön för mödan. Det skulle ge en kraftig signal om att Europeiska unionen är vuxen uppgiften att använda de verktyg den har till sitt förfogande för att förbättra villkoren för sina medborgare.

1. VILKA LÄRDOMAR KAN VI DRA AV BUDGETEN IDAG?

Genom Lissabonfördraget infördes en ny rättslig ram för den fleråriga budgetramen. Detta bekräftade behovet av en strategi på medellång sikt för EU:s utgifter, samt principen om att EU finansieras med egna medel. Detta betyder att översynen, samtidigt som den är framåtblickande, i hög grad grundar sig på de erfarenheter som gjorts under innevarande budgetperiod.

EU-budgeten har hittills visat sig vara ett effektivt redskap för att förverkliga EU:s ambitioner och genomdriva dess politik. Den har konkret bidragit till att skapa tillväxt och sysselsättning, främjat forskning, konkurrenskraft och kompetens och garanterat att unionen särskilt stöder dem som mest behöver solidaritet. Särskilt har stöd beviljats för prioriterade projekt, som till exempel de stimulansåtgärder som behövdes i kölvattnet av den ekonomiska krisen. EU:s budget har stärkt unionens säkerhet. Den har hjälpt hundratals miljoner av världens fattigaste, påskyndat utvecklingen i EU:s grannländer och främjat EU:s politik över hela världen.

Målet måste vara att använda budgeten så effektivt som möjligt för att uppnå EU:s mål. En del av de viktiga lärdomar som främjar detta mål är följande:

- Alltsedan EU införde fleråriga budgetramar 1988 har de garanterat stram budgetdisciplin och förutsägbarhet på medellång sikt för EU:s utgifter. Förutsägbarheten har haft ett pris i form av begränsad flexibilitet. De senaste åren har visat att budgetramen och dess olika program inte alltid kunnat leva upp till politikens krav och förändrade förhållanden. EU-beslut om extra bistånd till utvecklingsländer när livsmedelspriserna sköt i höjden 2008, om åtgärder för att beakta ändrade behov i stora EU-projekt (t.ex. Galileo och Iter på grund av deras långa ledtider och utvecklingskostnader över tiden), om bidrag till de ekonomiska stimulansåtgärderna 2008–2009 eller om åtgärder för att bemöta globala kriser (t.ex. tsunamin) har kolliderat med den bristande flexibiliteten i det nuvarande systemet. De har kunnat finansieras endast med extrem svårighet och varit beroende av oväntade marginaler i andra delar av budgeten. Till och med inom enskilda program har hindren för omprioritering gjort det svårare att ge nya problem som plötsliga hot mot folkhälsan rätt prioritet, att ompröva utbildningsbehoven i efterdyningarna av krisen eller att ta hänsyn till unionens förändrade förhållande till tillväxtekonomierna. Priset för att budgeten inte kan "förvänta det oväntade" är således ökade driftskostnader och ett försämrat anseende för EU.

- En annan oförutsedd händelse under senare år har varit den ekonomiska krisen och dess inverkan på debatten om ekonomisk styrning. Detta har accentuerat EU-ekonomiernas ömsesidiga beroende av varandra och behovet av att stärka de gemensamma reglerna. För det första har användningen av budgeten som säkerhet för att stödja den europeiska stabiliseringsmekanismen visat att budgeten, hur begränsad den än är av taket för egna medel, kan användas innovativt till stöd för ett akut politiskt behov. Dessutom har det föreslagits att mottagandet av EU-medel skulle kunna användas för att förstärka såväl förebyggande som korrigerande åtgärder till stöd för stabilitets- och tillväxtpakten.

- Den diskussion som ledde till samförstånd om den senaste budgetramen var av ett slag som också fick konsekvenser för möjligheterna för budgeten att visa resultat. Inriktningen på frågan om "nettobalanser" betydde att programmen förvrängdes för att man i möjligaste mån skulle kunna öronmärka utgifter till förmån för ett visst land i förväg. Detta prioriterades på bekostnad av åtgärder för resultatförbättring, som t.ex. en dialog om den makroekonomiska politiken och innehållande av reserver för att belöna effektivitet. Det innebar också att den europeiska dimensionen – där EU kan medföra det största mervärdet – inte alltid vägde tyngst. Därför inverkade diskussionen om principen om "juste retour" negativt på kvaliteten på resultaten och minskade EU-mervärdet.

- Det tar tid att lansera nya program – särskilt när de grundar sig på en partnerskapsmodell som tar hänsyn till lokala behov och prioriteringar. För att det ska fungera väl är det avgörande hur mycket tid som står till förfogande mellan samförståndet om lagtexterna och finansieringsperiodens början. Under upptakten till 2007 roddes avtalet om finansieringspaketet i land med ett nödrop före den viktiga period som skulle inledas. Detta ledde till att den verkliga programstarten försenades, och i vissa fall fick det en dominoeffekt genom hela perioden.

- Försenad programlansering, en komplicerad process, ett mycket decentraliserat tillvägagångssätt och finanskrisens konsekvenser för medlemsstaternas budgetar ledde till att utgifterna för sammanhållning utvecklades långsamt. Bättre utformning, snabbare beslutsfattande, förenklade och harmoniserade förfaranden, tydligare fastställande av prioriteringar på alla nivåer och större flexibilitet när det gäller medfinansiering har konstaterats kunna utgöra korrigerande åtgärder.

- EU-finansieringens genomslagskraft kan försvagas av de regler som styr de aktuella programmen. Med hjälp av kontroller har man uppnått stadiga förbättringar när det gäller en sund ekonomisk förvaltning, men inkonsekvenser mellan program och administrativt merarbete har visat sig utgöra effektivitetshinder. Kontrollerna har också medfört en tendens att man bedömt programmen på grundval av input snarare än resultat, vilket minskar motivationen att uppnå en kraftfull verkan.

- I den gällande budgetramen har man tagit de första stegen mot ett banbrytande nytt synsätt när det gäller den effekt som EU-budgeten kan ha. Om EU-budgeten kan mobilisera investeringar från andra källor, offentliga och privata, kan man med samma finansiering uppnå målen för EU:s politik på ett effektivare sätt. Detta synsätt har varit framgångsrikt t.ex. i fråga om finansieringsfaciliteten med riskdelning, som gett privata högriskinvesteringar inom forskningsområdet en flygande start. Bidragspolitikens dominans kan med andra ord ha begränsat budgetens potentiella effekt.

2. PRINCIPERNA FÖR EU-BUDGETEN

EU-budgeten måste bygga på vissa huvudprinciper, och alternativen ska testas genom att vägas mot dessa principer. Dessa principer bör ge EU-medborgarna en bättre överblick över EU-budgeten och hur avgörande val har gjorts.

2.1. Att uppfylla viktiga politiska prioriteringar

EU-budgeten är ett centralt instrument för att utforma och genomföra EU:s politik för medborgare och ekonomiska och sociala aktörer. Budgeten är förvisso inte det enda verktyg

EU har till sitt förfogande: många av EU:s mål kan nås genom samordning på lagstiftningsnivå eller politisk nivå. Men den är en väsentlig del av EU:s verktygslåda.

Inom de politikområden som kräver betydande offentlig finansiering bör tyngdpunkten i finansieringen motsvara EU:s centrala politiska prioriteringar. Den bör också stämma överens med de nya politiska riktlinjer som anges i Lissabonfördraget och den vikt som ges vissa områden, t.ex. energi- och klimatfrågor, EU:s yttre dimension samt rättsliga och inrikes frågor.

Budgeten bör framför allt utformas till ett av de allra viktigaste instrumenten för att förverkliga Europa 2020-strategin för en smart, hållbar tillväxt för alla. Den ekonomiska och finansiella krisen har efterlämnat ett arv i form av svagare tillväxt. I tider av finanspolitisk konsolidering kan detta arv inte hanteras effektivt och den potentiella tillväxten inte ökas enbart genom insatser på nationell nivå, utan det krävs gemensamma åtgärder på EU-nivå. EU-budgeten måste bidra till processen för att återställa tillväxtpotentialen genom att resurser riktas dit där de kan ge snabbare, större och bättre utdelning.

2.2. EU-mervärde

Eftersom mervärdet i ett politiskt projekt inte kan reduceras till en fråga "för balansräkningen", är frågan om mervärde ett viktigt test för att avgöra om det är motiverat med finansiering på EU-nivå: ger det EU-medborgarna mer valuta för pengarna än finansiering på nationell nivå? Den europeiska dimensionen kan göra medlemsstaternas finanser maximalt effektiva och bidra till att minska utgifterna totalt sett genom att tjänster och resurser används gemensamt, vilket ger stordriftsfördelar. Därför bör EU-budgeten användas till att finansiera allmänna nyttigheter på EU-nivå eller åtgärder som medlemsstaterna och regionerna inte kan finansiera själva, eller användas där den kan garantera ett bättre resultat.

EU:s utgifter för 2010 uppgår till 122,9 miljarder euro. Det är relativt lite – omkring 1 % av EU:s BNP – jämfört med de nationella budgetarna i EU där de totala offentliga utgifterna uppgår till 45–50 % av BNP i genomsnitt. Stora utgiftsområden – som tillhandahållande av tjänster t.ex. inom hälso- och sjukvård, utbildning och social trygghet – hör med rätta till den nationella budgetsfären, då det handlar om att leverera tjänster som återspeglar val som görs på samhällsplanet.

Men det mest rationella inom andra områden är att agera via EU-budgeten, och det är också det bästa sättet att uppnå de mål som EU utstakat. EU har 500 miljoner invånare och är världens största ekonomi. Det ger reella möjligheter att utnyttja potentialen för mervärde. Det medför stordriftsfördelar och möjliggör en effektiv inriktning på politiska prioriteringar, och onödiga överlappningar kan undvikas. Tyngden hos en hel kontinent gör det möjligt att nå goda resultat inom centrala politikområden (t.ex. när det gäller att identifiera var forskningsresultat av hög kvalitet uppstår tack vare konkurrens) där den kritiska massa som krävs ofta saknas på nationell nivå. Det kan fylla luckor som dynamiken i utformningen av den nationella politiken skapat, vilket är mest uppenbart när det gäller att lösa gränsöverskridande problem på områden som infrastruktur, rörlighet, territoriell sammanhållning eller forskningssamarbete inom EU – luckor som annars skulle skada EU:s intressen som helhet. Dörren kan öppnas för ett utnyttjande av ett mycket bredare spektrum av offentliga och privata resurser än vad som står till buds enbart på nationell nivå.

I tider av allvarliga och långvariga budgetåtstramningar bör samordning mellan EU-budgeten och de nationella budgetarna ses som avgörande för att den ekonomiska styrningen, insynen och effektiviteten i de offentliga utgifterna ska kunna förbättras.

2.3. En resultatinriktad budget

Det är inte ensamt tillräckligt att man fastställer inom vilka områden EU-dimensionen har mer att erbjuda. En satsning på rätt politikområden är mödan värt bara om det garanterar önskade resultat. Utgiftsprogram måste ha en verklig effekt, så att investeringen utmynnar i åtgärder – åtgärder där man mäter den verkliga effekten snarare än de satsningar som gjorts. 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. Men det behövs både uppmuntran och kontroll för att se till att utgifterna fyller sitt verkliga syfte.

2.4. Ömsesidiga fördelar genom solidaritet

Solidaritet är en av EU:s hörnstenar, en grundläggande princip och källa till styrka. EU-budgeten är inte det enda sättet för EU att uttrycka solidaritet, men den ingår som en oskiljaktig del i EU-strategin. Utvidgningen har ökat unionens ekonomiska diversitet, och unionen har ett politiskt, socialt och ekonomiskt intresse av att hjälpa de mindre utvecklade delarna av unionen att lämna sitt bidrag till de övergripande målen för EU: alla får del av fördelarna med stabilitet. Eftersom Europeiska unionen dessutom strävar efter att förverkliga en övergripande ekonomisk strategi för framtida tillväxt, kräver solidariteten att man tar särskild hänsyn till de mest sårbara grupperna och dem som reformerna är särskilt betungande för. Men fördelarna med denna solidaritet kommer alla till godo genom den inre marknadens tillväxtpotential, de gränsöverskridande effekterna av EU-finansiering på nationell eller regional nivå och genom en god cirkel, där enskilda individer och företag griper de tillfällen som EU erbjuder. BNP i EU med 25 medlemsländer beräknas ha ökat med 0,7 % 2009 tack vare sammanhållningspolitiken under perioden 2000–2006 – vilket innebär en god avkastning på utgifter som utgjorde mindre än 0,45 % av EU:s BNP under samma period.[3]

De gemensamma EU-målen kräver ofta geografiskt koncentrerade ingripanden. Det faller sig naturligt att det är de medlemsstater som gränsar till länder utanför EU som får skydda EU:s yttre gränser mot olaglig invandring. Infrastruktur i vissa medlemsstater kan fortfarande medföra betydande fördelar för unionen. Åtgärder för att främja miljöskydd eller bemöta klimatförändringar kan vara mycket lokala, men fördelarna är mycket mer utbredda. I sådana fall är de investeringar som går att uppbringa på nationell nivå ofta otillräcklig för att sätta igång åtgärder, men ett misslyckande kan innebära en verklig förlust för hela Europa. EU-budgeten bör kunna bidra till sådana kostnader för att främja de gemensamma målen.

2.5. Nytt grepp för finansiering av budgeten

Frågan om “egna medel” är en viktig del av budgetöversynen. Från och med början av 1970-talet samlade EU in egna medel inom ramen för gemensamma politikområden som t.ex. gemensamma tulltaxan. Autonomin för dessa egna medel har gradvis undergrävts och det finansieringssystem EU har idag har gradvis utvecklats till en dunkel och förvirrande blandning av bidrag från nationella budgetar, korrigeringar och rabatter. Sambandet mellan de ursprungliga egna medlen och den gemensamma EU-politiken har gått förlorat, vilket ger

[3] Detta omfattar såväl EU-budgeten som nationell samfinansiering.

sämre insyn och förstärker tvivlen på att systemet är rättvist. Därför behövs det en ny infallsvinkel på EU-finansieringen för att ställa om den enligt principerna för autonomi, insyn och rättvisa.

3. EN BUDGET FÖR FRAMTIDEN

EU har förbundit sig att genomföra ett program för en fundamental reform av EU:s ekonomi för att frigöra dess potential att finna nya källor till tillväxt och skapande av sysselsättning, vilket tagit sig konkret uttryck i Europa 2020-strategin.

Europa 2020-strategin syftar till en smart och hållbar tillväxt för alla, exemplifierat av följande fem mål:

– Öka sysselsättningsnivån i ålderskategorin 20–64 år till minst 75 %.

– Investera 3 % av BNP i forskning och utveckling.

– Minska utsläppen av växthusgaser med minst 20 % jämfört med 1990 års nivåer (med 30 % under gynnsamma förhållanden), öka de förnybara energikällornas andel av den slutliga energiförbrukningen till 20 % och öka energieffektiviteten med 20 %.

– Minska andelen ungdomar som lämnar skolan i förtid till 10 % och öka den andel av befolkningen i åldern 30–34 år som har genomgått högre utbildning till minst 40 % till år 2020.

– Hjälpa minst 20 miljoner människor ur fattigdom.

När dessa mål uppnås förväntar kommissionen att EU:s BNP kan ligga 4 % högre än vad som annars varit fallet och att 5,6 miljoner nya arbetstillfällen kan skapas fram till år 2020.[4]

Denna uppgift berör ett brett spektrum av olika politikområden. Detta kräver ett partnerskap mellan EU, nationella nivåer och regionala nivåer samt att målen fastställs med omsorg för att garantera att åtgärderna sätts in där de kan ha störst effekt. Man måste också vara särskilt uppmärksam på var åtgärderna kan påverka tillväxten i ett tidigt skede. EU-budgeten kan och måste spela en viktig roll i förverkligandet av denna strategi, och den bör vara hörnstenen för en ny generation av utgiftsprogram.

En del av drivkraften i Europa 2020-strategin är behovet av en övergripande vision för ekonomi och samhälle i EU, en vision där målen förstärker varandra och där åtgärderna kan främja olika mål samtidigt. Detta kräver inte att det bara finns en fond, men däremot krävs det en hög grad av samordning. Europa 2020-strategin behöver integrerade lösningar, och därför bör metoderna för att förverkliga strategin också vara integrerade. De åtgärder som redovisas nedan bör därför ses som ett paket av åtgärder som är intimt sammankopplade och samverkande för att garantera en smart, hållbar tillväxt för alla.

---

[4] Kommissionens avdelningar har gjort sin beräkning på grundval av följande analyser: *Quantifying the potential macroeconomic effects of the Europe 2020 strategy: stylised scenarios* (European Commission Economic Papers nr 424. September 2010) och *Macroeconomic effects of Europe 2020: stylised scenarios* (ECFIN Economic Briefs 2010 nr 11).

3.1. Smart tillväxt

Kärnan i Europa 2020-strategin är behovet av att stödja den europeiska ekonomins omvandling till en kunskaps- och innovationsbaserad ekonomi. Mycket av det arbete som behöver göras för att främja framtida konkurrenskraft och skapa morgondagens arbetsplatser måste bygga på nationella insatser för att främja forskning och innovation, uppgradera utbildningen och undanröja hinder för företagande. Men Europa har en stor tillgång i sin blotta storlek som måste utnyttjas maximalt genom att man tar vara på potentialen i den inre marknaden och använder medel ur EU-budgeten för att tillföra den offentliga sektorns insatser ett mervärde för att främja drivkrafterna för tillväxt.

Forskning, innovation och utbildning

Forskning och innovation är de hållbaraste motorerna för ekonomisk tillväxt och ökad produktivitet. De nuvarande EU-programmen för forskning och utveckling ger god utdelning för samhället och ett tydligt europeiskt mervärde, och skapar en kritisk massa t.ex. inom grundforskningens område. EU:s utgifter för forskning och innovation har fördubblats under den senaste fleråriga budgetramen, och kommer att utgöra cirka 7 % av unionens budget år 2013[5]. Europeiska forskningsrådet och Europeiska tekniska institutet är EU:s nya fräscha sätt att främja hög kvalitet på EU-nivå och skapa de kopplingar mellan utbildning, forskning och näringsliv som är så avgörande viktiga för att kreativiteten ska omsättas i tillväxt. Framtida satsningar på forskning och innovation måste ha en ännu starkare effekt på tillväxt och skapande av sysselsättning och i form av resultat för samhället och miljön.

För att nå målen för Europa 2020-strategin inom detta område har kommissionen föreslagit inrättandet av en “innovationsunion”. I tider av finanspolitiska begränsningar måste EU och medlemsstaterna fortsätta att investera i FoU och innovation. De måste också se till att återstående hinder för företagare att få ut sina idéer på marknaden undanröjs: bättre tillgång till finansiering, immateriella rättigheter till överkomligt pris, snabbare fastställande av driftskompatibla standarder och strategisk användning av våra budgetar för offentlig upphandling. Detta bör gå hand i hand med reformer för att få mer valuta för pengarna, motarbeta fragmentering och maximera hävstångseffekterna.

– **Fokus på innovation**. Framtida finansiering av forskning och utveckling måste bidra direkt till målen för Europa 2020-strategin, särskilt det som avser innovationsunionen[6]. Finansieringen bör bygga på programmet för konkurrenskraft och innovation och stödja innovativa projekt – framför allt sådana som involverar små och medelstora företag – som har en klar ekonomisk potential. Syftet bör vara att konsolidera och bredda EU:s industriella bas. Framgången med finansieringsfaciliteten med riskdelning har visat att nya metoder för beviljande av stöd kan främja privata investeringar. Finansieringsfaciliteten har använt en EU-budget på en miljard euro för att skaffa fram ytterligare 16,2 miljarder euro till stöd för forskning och utveckling i EU. De europeiska teknikplattformarna har bidragit till att man kunnat fastställa prioriteringar för ramprogrammet som är relevanta för industrin. Offentlig-privata partnerskap har skapats för att industrin ska engagera sig aktivt och saminvestera i industriinitierade forskningsprogram, som t.ex. gemensamma teknikinitiativ. Detta visar hur man genom ett kreativt samarbete kan använda ett relativt

---

[5] Det nuvarande ramprogrammet har beräknats skapa 900 000 nya arbetstillfällen och öka EU:s BNP med 1 %.

[6] Innovationsunionen – KOM(2010) 565, 6.10.2010. Andra viktiga flaggskepp för Europa 2020-strategin inom detta område är den digitala agendan och industripolitiken.

litet bidrag från EU-budgeten till att främja viktiga industrisatsningar på EU-nivå. Hela arsenalen av instrument bör på så sätt användas tillsammans, inom en gemensam strategisk ram.

– **Hantera stora utmaningar för samhället**. Europa står inför aldrig förut skådade samhällsutmaningar som bara kan tacklas med hjälp av stora vetenskapliga och tekniska genombrott. EU:s centrala mål, särskilt Europa 2020-strategin, bör prioriteras. EU bör t.ex. bidra till att ta igen decennier av bristande energiforskning som gjort att Europa släpar efter när det gäller att utveckla inhemska energikällor och möta utmaningen att minska utsläppen. Europeiska innovationspartnerskap kommer att lanseras för att påskynda forskning, utveckling och marknadslansering av innovationer för att sammanföra expertis och främja den europeiska industrins konkurrenskraft.

– **Skapa ett europeiskt forskningsområde**. Det är viktigare än någonsin att göra det europeiska forsknings- och innovationssystemet så effektivt som möjligt genom att skapa ett verkligt enat europeiskt område för forskningsverksamhet där alla aktörer, såväl offentliga som privata, fritt kan bedriva verksamhet, ingå allianser och samla en kritisk massa för att kunna konkurrera och samarbeta på global nivå. Med bättre samordning på regional, nationell och europeisk nivå kan man göra mer för att hindra överlappningar och främja bästa praxis, och med förstärkt gemensam programplanering skulle man kunna garantera synergieffekter och att de olika finansieringsnivåerna kompletterar varandra. Detta medför att hindren för forskares rörlighet måste åtgärdas.

– **Bredda basen för EU-forskningen.** EU-stödet ska visserligen främja hög kvalitet, men det bör också bidra till att bredda basen för forskning och utveckling genom att medverka till att höja kvaliteten på forskningsinfrastrukturen i EU. Strukturfonderna bör utnyttjas till fullo för att utveckla den nästa generationen av forskningsinfrastrukturer, med regional specialisering som grund.

– **Effektivare resultat genom förenkling**. Forskarvärlden och näringslivet har klagat över en alltför tung administrativ börda och har uppmanat kommissionen att finna en bättre balans mellan förtroende och kontroll och mellan risktagande och riskaversion. Trots att framsteg mot förenkling gjorts inom ramen för de löpande programmen är det mer som behöver göras. Åtgärder som har potential att åstadkomma en långtgående förenkling är den allmänna acceptansen hos deltagarna för de redovisningsmetoder som tillämpas, inklusive genomsnittskostnader, en enda uppsättning regler för alla deltagare som omfattar samtliga interventionsåtgärder och en minskning av antalet bidragsnivåer och metoder för beräkning av indirekta kostnader.

– **Modernisera utbildningssystemen på alla nivåer**. Hög kvalitet måste allt mer bli honnörsordet för all utbildning. Vi behöver universitet som håller världsklass, höjer kompetensnivån och drar till sig toppförmågor från utlandet. En samordnad översyn av befintliga utbildningsprogram bör inledas för att utveckla en gemensam handlingsmodell inom ramen för flaggskeppsinitiativet “Unga på väg”. De flesta befogenheter inom det utbildnings- och sysselsättningspolitiska området ligger hos medlemsstaterna, men unionen har ett särskilt ansvar för att främja rörlighet och undanröja hinder på EU-nivå. Existerande program för att främja rörlighet inom utbildningsområdet har inte bara förbättrat mottagarnas kunskaper, färdigheter och utbildning utan också främjat konkurrensen mellan olika universitet och utbildningssystem. I dag är efterfrågan vida större än utbudet – på universitetsnivå är Erasmusprogrammet begränsat till omkring 5 % av studenterna. Sådana

program skulle kunna utvidgas och resurstilldelningen skulle kunna ha ett tydligare samband med hur möjligheterna till rörlighet utnyttjas i praktiken.

Framtidens infrastrukturer

Gränsöverskridande infrastruktur är ett av de bästa exemplen på områden där EU kan fylla luckor och nå resultat som medför ett mervärde. Transport-, kommunikations- och energinät medför enorma fördelar för hela samhället. Men marknadsmisslyckanden kan betyda att projekt där EU tillför ett stort mervärde ändå inte förmår locka privata företag att göra de investeringar som behövs. I så fall får EU betala ett pris när det gäller konkurrenskraft, solidaritet och en effektivt fungerande inre marknad. Målinriktat ekonomiskt stöd på EU-nivå kan hjälpa till att sätta fart på sådana viktiga projekt, som ofta har stor kommersiell potential på lång sikt.

Länder som Förenta staterna och Kina drar nu igång enorma, ambitiösa projekt för investeringar i infrastruktur. Detta betyder att Europa för att konkurrenskraften ska upprätthållas har ett särskilt starkt strategiskt intresse av en effektiv infrastruktur som lägger grunden till ekonomisk tillväxt på längre sikt. EU måste kunna erbjuda rätt mix av åtgärder för att uppmuntra till den modernisering som behövs och för att upprätthålla standarden på befintlig infrastruktur. Vad det handlar om är en trovärdig, långsiktig politisk ram som ska övertyga investerare om att tillhandahålla den stora mängd kapital för långfristig finansiering som behövs. Detta måste stödas av en lämplig rättslig ram och ett välriktat ekonomiskt stöd via lämpliga finansieringsinstrument för att hjälpa igång projekten. Man skulle då få ett europeiskt transportnät där gods- och passagerarflöden slussas över till mer hållbara transportsätt, höghastighetsbredband som finns tillgängliga i hela EU och ett energinät som kan infria löftet om en inre marknad och ger tillgång till nya energikällor och kan utnyttja ny smart teknik.

Ett sådant stöd måste inriktas på de viktigaste prioriteringarna – att undanröja flaskhalsar på strategiska transeuropeiska transportleder, främja en utvidgning av dessa transportleder och bygga gränsöverskridande och intermodala anslutningar. De bästa projekten måste väljas på grundval av stränga kriterier: kapacitet att förvalta projekten ska kunna påvisas och de måste kunna sättas igång inom en rimlig tidsram och uppfylla hållbarhetsnormerna. Offentliga investeringar kommer alltid att behövas för viss infrastruktur, t.ex. för järnvägstransporter eller för att förse glest befolkade områden med nödvändiga nätverk, medan det för andra områden också kan vara ett viktigt kriterium att projekten kan dra till sig privat finansiering. En gemensam strategi för EU och de nationella budgetarna, Europeiska investeringsbanken och privata finansieringskällor behövs för att fastställa prioriteringarna för investeringar och för att tillhandahålla rätt katalysator för åtgärder. Detta kräver en lämplig rättslig ram på EU-nivå för att resurser ska kunna sammanföras såväl från den offentliga som den privata sektorn. Dessutom bör man ta hänsyn till hur stödet skulle kunna omfatta projekt som går utöver EU:s gränser, till ömsesidig nytta för våra grannländer och oss själva.

3.2. Hållbar tillväxt

Integrering av energi- och klimatpolitiken i en resurseffektiv ekonomi

Att ta itu med den utmaning som resurseffektivitet, klimatförändringar och en tryggare och effektivare energiförsörjning innebär är ett av de centrala målen för Europa 2020-strategin. Det innebär inte endast att man får fart på ekonomin så att de överenskomna målen kan nås, utan också att man främjar investeringar i den miljövänligare teknik och de miljövänligare

tjänster som anses ha störst potential när det gäller framtida exportutsikter och arbetstillfällen i en industri som redan sysselsätter 3,5 miljoner européer[7]. Alla medel som EU har till sitt förfogande, däribland innovativa finansieringsinstrument och finansieringskällor, måste tas i effektivt bruk för att detta ambitiösa mål ska kunna uppnås.

Ett alternativ vore att ge EU:s budget en ny utformning och upprätta särskilda, storskaliga fonder för att genomföra investeringar inom sådana områden. Den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa visade att det var möjligt att identifiera och stödja energiprojekt av central strategisk betydelse och åtgärda problemet för att kreditåtstramningen skulle sätta stopp för sådana projekt. Detta bidrog till att skapa förtroende för EU:s långsiktiga energipolitik och ökade investerarnas vilja att frisläppa kapital för projekt med långa ledtider. Denna metod skulle kunna föras fram som ett alternativ som grundar sig på klart avgränsade program. Men en effektivare metod skulle ändå kunna vara att integrera dessa prioriteringar i olika program, grundat på insikten om att samma åtgärd kan och bör avse olika mål samtidigt. Att politikområden som klimatförändringar och energi har företräde tyder redan på en omprioritering inom politikområden som forskning, sammanhållning, jordbruk och landsbygsutveckling – med en tydlig "politisk öronmärkning" balanserad av behovet att undvika nya stelheter. Detta skulle kunna åtföljas av en klart utsagd övergripande skyldighet att kartlägga var program har främjat en sådan politik. Resultatet bör kunna bli att EU entydigt skulle kunna fastställa vilka resurser som bidragit till sådana politikområden som kampen mot klimatförändringar eller stöd till energitrygghet, oberoende av vilka medel som används för att genomföra denna politik.

Den gemensamma jordbrukspolitiken

En hållbar EU-ekonomi behöver en blomstrande jordbrukssektor som bidrar till uppnåendet av flera olika EU-mål, bl.a. sammanhållning, klimatmål, miljöskydd och biodiversitet, folkhälsa och konkurrenskraft samt livsmedelssäkerhet. Genom en serie reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken har stödet till jordbrukarna i allt högre grad förenats med krav på att dessa mål ska uppnås, och den gemensamma jordbrukspolitikens andel av den totala budgeten har minskat stadigt de senaste åren. Även om den trenden fortsätter kommer jordbruket fortfarande att utgöra en stor offentlig investering – en investering som belastar EU snarare än de nationella budgetarna.

En rad reformer har marknadsanpassat EU-jordbruket och bidragit till ökad livsmedelssäkerhet, bättre förvaltning av naturresurser och stabila landsbygdssamhällen. Över en tredjedel av jordbrukarnas inkomster utgörs av betalningar från EU-budgeten. EU-jordbruket fortsätter att vara en stor leverantör av livsmedel av hög kvalitet vid en tidpunkt då den snabba befolkningsökningen i världen skapar ett allt större behov av livsmedel. Jordbruksindustrin är en viktig källa till dynamik för EU:s ekonomi.

Men det finns också uppenbara problem som behöver åtgärdas. Fördelningen av direktstödet grundar sig på referensvärden som är över tio år gamla vid det här laget, och nivån på det direktstöd som betalas till jordbrukarna varierar mellan olika medlemsstater. En viss variation kan vara motiverad, men i övrigt finns det starka skäl för att så småningom närma nivåerna till varandra. Om man frångår historiska referensramar kan man också undvika en beroendekultur som kan orsaka tvekan att använda incitament för att garantera resultat. Detta väcker också

[7] Kommissionens rapport inför högnivåkonferensen om industrins konkurrenskraft (april 2010):

frågor om tryck på jordbrukarinkomster och produktionskostnader, samt frågan om mål och prioriteringar inom den gemensamma jordbrukspolitikens båda pelare.

Europeiska rådet framhöll i juni att en hållbar, produktiv och konkurrenskraftig jordbrukssektor skulle kunna ge ett värdefullt bidrag till Europa 2020-strategin, med hänsyn tagen till sysselsättningspotentialen i landsbygdsområden och kravet på sund konkurrens.

Reformarbetet kan fortsätta på olika sätt:

– En gemensam jordbrukspolitik som i än högre grad riktas in på EU:s mer övergripande politiska prioriteringar, med miljövänligare direktstöd för mer krävande miljöpraxis och positiva förbättringar för att främja innovation och konkurrenskraft på landsbygden, utöver konceptet med tvärvillkor.

– En landsbygdsutveckling som syftar till att främja en konkurrenskraftig jordbrukssektor samt innovation t.ex. när det gäller produktionsprocesser och tekniska framsteg, ekonomisk diversifiering i landsbygdsområden, bevarande av miljö och naturresurser, åtgärder mot klimatförändringar (både lindring och anpassning), bidrag till vattenvård och resurseffektivitet samt erbjudande av särskilt stöd till de minst gynnade grupperna inom landsbygdsekonomin – bl.a. de som drabbas av problem som t.ex. ökenspridning.

– Ökad tillit till marknadskrafterna samtidigt som man utvecklar försäkringsformer som är förenliga med WTO:s "gröna box" och andra verktyg för att hantera risker som hänger samman med plötsliga förändringar i inkomstnivån i kombination med en bättre fungerande konkurrens i livsmedelskedjan.

– Bättre synergi mellan landsbygdsutvckling och annan EU-politik för att underlätta genomdrivandet av politiska mål t.ex. inom forskning, sysselsättning och nätinfrastruktur, inbegripet samverkan med en gemensam strategisk ram och de nationella reformprogram som omfattas av Europa 2020-strategin.

Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken skulle därför kunna genomföras med olika grader av intensitet. Man skulle kunna begränsa sig till att jämna ut vissa skiljaktigheter t.ex. genom att skapa större rättvisa i fördelningen av direktstödet mellan medlemsstater och jordbrukare. Man skulle kunna vidta en grundlig genomgång av politiken på området för att se till att den blir mer hållbar och göra en ny avvägning mellan politiska mål, jordbrukare och medlemsstater, särskilt genom att införa en mer målinriktad strategi när det gäller prioriteringar. Genom en mer radikal reform skulle man även kunna frångå inkomststödet och de flesta marknadsåtgärder och prioritera frågor relaterade till miljö och klimatförändringar hellre än den gemensamma jordbrukspolitikens ekonomiska och sociala dimension.

3.3. Tillväxt för alla

Sammanhållningspolitiken och Europa 2020-strategin

Sammanhållningspolitiken har visat sig vara ett av de mest framgångsrika sätten för unionen att visa sitt solidaritetsåtagande, samtidigt som den spridit tillväxt och välstånd i EU. Den förda politiken har gynnsamma effekter för alla: alla medlemsstater drar nytta av att man investerar i EU:s ekonomier. Sammanhållningspolitiken tillhandahåller investeringar för modernisering, stimulerar tillväxten i de minst välmående delarna av EU och fungerar som katalysator för förändring i samtliga EU-regioner. Den skapar större marknader och nya möjligheter för företagen i hela EU. I kombination med strukturreformer och

makroekonomisk stabilitet ger den ett reellt bidrag till tillväxten. För att dessa fördelar säkert ska uppnås måste dock sammanhållningsstödet inriktas noga på vissa mål för att maximera mervärdet. Detta kräver disciplinerad fokusering på målen för Europa 2020-strategin och en strikt resultatinriktning.

Öronmärkningen av sammanhållningsstöd under perioden 2007–2013 till förmån för målen för Lissabonstrategin har visat på fördelarna med att använda olika finansieringsinstrument för att uppnå övergripande politiska mål. För nästa period anger Europa 2020-strategin såväl tydliga gemensamma prioriteringar som en tydlig ram för att kartlägga prioriterade områden för finansiering. Strategin möjliggör vidare en mycket större koncentration än tidigare. Tydliga prioriteringar skulle kunna fastställas för att uppnå en smart och hållbar tillväxt för alla. Detta innebär att man måste arbeta med att ge stöd till nya företag, främja innovation, minska utsläppen, förbättra kvaliteten på vår miljö, modernisera universiteten, spara energi, utveckla energi-, transport- och telekommunikationsnät av gemensamt EU-intresse, investera i forskningsinfrastruktur, utveckla humankapitalet och bedriva en aktiv integration för att bidra till kampen mot fattigdom.

Den tydliga kopplingen mellan sammanhållningspolitiken och Europa 2020-strategin erbjuder ett konkret tillfälle att hjälpa EU:s fattigare regioner att komma ikapp samtidigt som man vidareutvecklar sammanhållningspolitiken till en viktig tillväxtfrämjande faktor för hela EU. De nationella reformprogrammen är rätt verktyg för att garantera en effektiv samverkan mellan EU:s utgifter för sammanhållning å ena sidan och nationella reformer och utgiftsprioriteringar å andra sidan.

Sammanhållningspolitiken bör vara fanbärare för Europa 2020-strategins mål att uppnå en smart och hållbar tillväxt för alla i samtliga regioner. Detta kan bli en kraftfull drivkraft för denna politik och förstärka skyldigheterna enligt fördraget att stärka unionen ekonomiska, sociala och geografiska sammanhållning för att påskynda processen med att minska skillnaderna mellan utvecklingsnivåerna i olika regioner. Gemenskapens resurser bör på samma sätt som hittills inriktas på de fattigaste regionerna och medlemsstaterna i linje med unionens solidaritetsåtagande. Stöd inom ramen för sammanhållningspolitiken är också viktigt för resten av unionen för att åtgärda problem som socialt utanförskap eller miljöförstöring (t.ex. i stadsområden), stödja ekonomisk omstrukturering och en övergång till en mer innovativ och kunskapsbaserad ekonomi samt skapa arbetstillfällen och höja kompetensen. Särskild uppmärksamhet måste fästas vid de regioner som ännu inte helt kommit ikapp. Ett enkelt och rättvist system med övergångsstöd skulle förhindra en ekonomisk chock på grund av en plötslig minskning av finansieringen.

Vissa anpassningar av den nuvarande strategiska programplaneringen behöver göras för att öka EU-mervärdet av strategisk programplanering genom bättre samordning mellan Europa 2020-strategin och sammanhållningspolitiken. En sådan samordning kräver tydligare vägledning på europeisk nivå, en mer strategisk förhandlingsprocess mellan partner på lokal och regional nivå, medlemsstaten i fråga och Europeiska kommissionen samt en korrekt uppföljning av de framsteg som gjorts. Resultatet bör bli en samsyn om att Europa 2020-strategin är en pådrivande faktor på alla nivåer, att alla har äganderätt till åtgärder som ska vidtas i partnerskap med EU och med nationella och regionala nivåer.

Större koncentration och sammanhållning

För att maximera effekten av utgifter för sammanhållning i framtiden måste man se till att medlemsstater och regioner koncentrerar EU-resurser och nationella resurser på

överenskomna EU-prioriteringar. Detta kan uppnås genom att man fastställer ett begränsat antal prioriteringar av europeisk betydelse som via Europa 2020-strategin hänger samman med sektorspecifika politiska mål. En sådan "meny" av tematiska prioriteringar med direkt koppling till de integrerade riktlinjerna och flaggskeppsprojekten inom ramen för Europa 2020-strategin skulle presenteras i de rättsliga instrumenten för sammanhållning och också avspegla sammanhållningspolitikens förmåga att tillgodose olika behov (allt från omfattande infrastruktur i vissa regioner till små projekt ledda av lokalsamhället i nedgångna stadsområden). Övergripande prioriteringar som innovation skulle vara obligatoriska. Mer utvecklade regioner skulle kunna åläggas att anslå hela den tillgängliga finansieringen för två eller tre prioriterade ändamål, medan mindre utvecklade regioner skulle få anslå sina större resurser till något fler prioriteringar.

Det är viktigt att öka samstämmigheten och samordningen med andra EU-instrument för att förverkliga EU:s politik bl.a. inom transport-, kommunikations-, energi-, jordbruks-, miljö- och innovationsområdena. Mottagare av EU-stöd bör erbjudas program som utgör en konsekvent helhet och kompletterar varandra och möjliggör "smart specialisering" i stället för att behöva konfronteras av en mängd delvis överlappande ordningar och olika regler. Mer harmoniserade regler för stödberättigande och genomförande vore ett viktigt steg mot ett mer integrerat genomdrivande av EU:s politik på fältet.

En gemensam strategisk ram

För att EU:s olika politikområden ska samverka bättre till stöd för Europa 2020-strategin och i enlighet med de integrerade riktlinjerna skulle kommissionen kunna anta en gemensam strategisk ram med huvudlinjer för en övergripande investeringsstrategi som omsätter målen för Europa 2020-strategin i investeringsprioriteringar. I den strategiska ramen skulle framför allt identifieras investeringsbehov vad avser överordnade mål och flaggskeppsprojekt. Den skulle också belysa vilka reformer som behöver göras för att de investeringar som sammanhållningspolitiken stöder ska ha maximal effekt.

En sådan ram skulle ersätta det nuvarande upplägget med olika uppsättningar av strategiska riktlinjer för olika politikområden och garantera bättre samordning mellan dessa. Den skulle täcka de åtgärder som i dag omfattas av sammanhållningsfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Europeiska fiskerifonden och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Den strategiska ramen skulle också identifiera kopplingar till och samordning med andra EU-instrument, t.ex. program för forskning, innovation eller livslångt lärande samt förekomsten av nätverk.

Ett partnerskapsavtal för utveckling och investeringar med inriktning på de resultat som EU-stödet väntas ge

På grundval av den strategiska ramen skulle medlemsstaterna kunna lägga fram sin utvecklingsstrategi i sina nationella reformprogram för att garantera ett starkt ansvarstagande på nationell och regional nivå. Strategin skulle innebära en kartläggning av hur medlemsstaten i fråga och dess regioner avser att förverkliga prioriteringarna och målen i Europa 2020-strategin och flaggskeppsprojekten samt i tematiska och länderspecifika rekommendationer. Vidare skulle strategin ange vilka positiva förändringar de avser att uppnå med hjälp av EU-stödet. Diskussionerna med kommissionen skulle utmynna i ett partnerskapsavtal för utveckling och investeringar mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten som avspeglar parternas åtaganden på nationell och regional nivå.

Avtalet skulle ange vilka mål som ska uppnås, hur framstegen mot dessa mål ska mätas och kvantifieras och hur nationella resurser och EU-resurser ska fördelas mellan olika prioriterade områden och program. Avtalet skulle också ange vissa villkor som hänger samman med de reformer som behövs för att garantera konkreta resultat. I avtalet skulle vid behov anges vilka strategiska projekt som ska tas med (t.ex. viktiga transport- och energilänkar). Vidare skulle avtalet beskriva den samordning mellan EU-fonderna som ska ske på nationell nivå.

Med en sådan metod skulle en första potentiell resurstilldelning mellan medlemsstater och regioner – vilket är ett politiskt uttryck för solidaritet – förenas med effektiva rutiner som garanterar att stödnivån motsvaras av att målen uppnås.

Bättre kvalitet på utgifterna

Den offentliga sektorns institutionella kapacitet på nationell, regional och lokal nivå är avgörande för att man på ett framgångsrikt sätt ska kunna utarbeta, genomföra och övervaka den politik som krävs för att målen för Europa 2020-strategin ska kunna uppnås. De deltagande myndigheternas och mottagarnas tekniska och administrativa kapacitet är också av yttersta vikt för att de ska kunna tillgodogöra sig gemenskapsresurser på ett smidigt sätt. Om den institutionella och administrativa kapaciteten förstärks kan det underlätta strukturella anpassningar och främja tillväxt och skapande av arbetstillfällen – vilket i sin tur väsentligt kan förbättra kvaliteten på de offentliga utgifterna. Vid tilldelningen av ekonomiska medel bör man därför ta hänsyn till medlemsstaternas och regionernas möjligheter att faktiskt utnyttja dem och till behovet av att följa principerna för samfinansiering och additionalitet samt vara medveten om trycket på de nationella budgetarna.

Sammanhållningspolitiken kan spela en viktig roll i detta sammanhang genom att finansiera åtgärder för att förbättra den institutionella kapaciteten, främja en förvaltningsreform och gynna uppkomsten av en resultatinriktad kultur. Detta kan fördjupas genom ett välriktat tekniskt stöd som hjälper medlemsstater och regioner att förbereda, genomföra och övervaka stora investeringsprogram t.ex. inom nätinfrastruktur- eller miljöområdet.

En annan möjlig teknik för att höja kvaliteten på utgifterna är att införa något slag av kvalitetskonkurrens mellan programmen för sammanhållningsstöd. Det kan t.ex. vara fråga om att en liten del av stödet läggs undan i en resultatfond som står öppen för alla stödberättigade medlemsstater och regioner. Stödet skulle tilldelas på grundval av de framsteg som görs för att uppnå målen för Europa 2020-strategin.

Färdigheter som motsvarar morgondagens behov

Det är avgörande för en europeisk ekonomi som bygger på kunskap att arbetskraften får fler och bättre färdigheter. Allt fler arbeten kommer att kräva större yrkeskunskap för att kunna utföras. EU-åtgärderna bör därför inriktas på att säkerställa att målen för Europa 2020-strategin uppnås, och utbildningen bör vara fokuserad på att tillgodose morgondagens behov inom ekonomin. Målinriktade investeringar kan erbjuda ett betydande mervärde genom att främja anpassningsförmåga och livslångt lärande, särskilt genom stöd till nationella strategier för att reformera utbildningssystem och för att förbättra den institutionella kapaciteten.

Europeiska socialfonden stöder redan utbildning för omkring nio miljoner EU-invånare varje år. Detta speglar en jämvikt i EU:s ekonomiska politik – en praktisk demonstration av hur EU aktivt främjar integration vid sidan av tillväxt. Genom gränsöverskridande erfarenheter understöder man befolkningsgrupper eller politikområden som annars får föga eller inget stöd,

och man uppmärksammar särskilt innovativa infallsvinklar på sysselsättning, utbildning och social delaktighet.

Europeiska socialfonden skulle kunna omfokuseras för att säkerställa målen för Europa 2020-strategin. Ett övergripande europeiskt sysselsättningsinitaitiv skulle kunna ge bättre färdigheter, rörlighet, anpassningsförmåga och samhällsdeltagande genom gemensamma initiativ när det gäller utbildning, sysselsättning och social integration. En annan aspekt som har direkt betydelse för EU är integreringen av minoriteter (t.ex. romer) och migranter, där åtgärder för att garantera social integration och lagstadgade rättigheter för migranter är intimt förknippade med EU:s syn på migration i allmänhet. Samtidigt är arbete och kompetens viktiga beståndsdelar i EU:s vision om ekonomin på ett sätt som antyder att det behövs både mer synlighet och förutsägbara finansieringsvolymer inom den gemensamma strategiska ram för sammanhållningspolitiken som redovisas ovan.

Stöd till sektorer under press

På grund av EU-ekonomins storlek och mångfald kan det inte hjälpas att majoriteten ibland gynnas på minoritetens bekostnad. Som exempel kan nämnas ett handelsavtal som öppnar betydande nya marknader för export från EU, men som innebär en betydande förändring av konkurrensklimatet för vissa sektorer. Europeiska fonden för justering av globaliseringseffekter har redan gett ett bra exempel på hur sådana lokala negativa effekter kan hanteras, och en utvidgad fond skulle kunna inrättas permanent för att lindra effekterna av vissa allvarliga störningar som drabbar arbetskraften i en medlemsstat. En sådan fond måste också fungera enkelt för att kunna reagera snabbare på förändrade ekonomiska förhållanden.

3.4. Medborgarskap

Många olika EU-program bidrar på olika sätt till att befästa unionsmedborgarskapet. Varje gång allmänheten ser konkreta effekter av EU:s åtgärder – vare sig det gäller mobilitetsstipendier, forskningsresultat eller projekt för lokal sammanhållning – visar det hur EU tjänar allmänheten. Program som stödjer kulturell mångfald visar att den europeiska integrationen kan påverka människor på ett oändligt antal sätt.

EU:s åtgärder på området omfattar även olika rättigheter, såsom skyddet av de grundläggande rättigheterna och de gemensamma europeiska värderingarna. Åtgärder skulle kunna vidtas för att utveckla området med rättvisa, undanröja hinder för gränsöverskridande civilrättsliga förfaranden och affärstransaktioner med enskilda, för att främja ömsesidigt erkännande och ömsesidigt förtroende i brottmål samt tillgången till rättvisa inom hela EU.

Specifika kultur- och medborgarskapsprogram hjälper också människor inom EU att övervinna kulturella barriärer och dra full nytta av EU-områdets möjligheter. Olika program inriktas på att främja kulturellt samarbete och det gemensamma europeiska kulturarvet, allmänhetens interaktion och ungdomars engagemang i det europeiska samhället. Dessa insatser skulle kunna inarbetas i ett enda välexponerat program för enhet och mångfald vilket skulle kunna hanteras med hjälp av delad förvaltning.

Också Europeiska solidaritetsfonden illustrerar EU:s engagemang gentemot allmänheten eftersom EU på så sätt reagerar på krissituationer. Sedan 2002 har EU kunnat bevilja över 2,1 miljarder euro i stöd till medlemsstater och regioner som drabbats av allvarliga naturkatastrofer. Erfarenheten visar dock att arbetsmetoderna för fonden har allvarliga begränsningar och svagheter. Några av de frågor som måste lösas är hur snabbt medel från fonden kan ställas till förfogande, insynen i kriterierna för att mobilisera fonden och fondens

begränsning till naturkatastrofer. Fonden är inte permanent finansierad och kan inte mobiliseras för alla typer av stora katastrofer. Bidrag från EU:s budget skulle kunna fylla ett behov eftersom systemet gör det svårt att snabbt sätta in medlemsstaternas civilskyddsteam där de behövs. Ett sådant bidrag skulle också kunna användas för att utveckla ett effektivt civilskyddsnätverk – ett exempel då EU-samarbetet kan vara avgörande för de behövande, både inom och utanför Europeiska unionen.

Ett annat viktigt utgiftsområde som direkt påverkar allmänheten är området med frihet, säkerhet och rättvisa. Dessa politiska insatser sker i frågor där det finns ett tydligt gemensamt intresse av en framgångsrik tillämpning. Stöd till effektiv gränsförvaltning och till utbyte av information och sakkunskap för en effektiv rättstillämpning eller för att genomföra asyl- och invandringspolitiken, främjar EU som helhet. Under nästa finansieringsperiod bör tyngdpunkten ligga på förvaltningen av de yttre gränserna (däribland SIS II/VIS-systemen och det kommande in- och utresesystemet), återvändandepolitiken, asylfrågor och integration av personer som invandrat lagligen. På dessa områden bör man prioritera fördelningen av bördan mellan medlemsstaterna, stödet till de nationella förvaltningarnas arbete och en gemensam resurssamling. Därmed kan man på ett kostnadseffektivt sätt genomföra politiken konkret.

3.5. Föranslutningsstöd

Genom att ekonomiskt stödja integrationen via utvidgning kan EU nå sina mål på ett antal områden som är viktiga för den ekonomiska återhämtningen och för en hållbar tillväxt, däribland energi, infrastrukturnät, miljöskydd och insatser för att hantera klimatförändringarna. Det bidrar också till att göra kandidatländer och potentiella kandidatländer klara för eventuell anslutning, bland annat genom att länderna införlivar EU:s prioriteringar för Europa 2020-målen med sina nationella prioriteringar. Detta bör därför även fortsättningsvis vara ett verktyg för att främja väl genomförda utvidgningar.

3.6 Europa i världen

Allmänheten förväntar sig att EU ska främja våra intressen och utnyttja sitt internationella inflytande. Frågor som fattigdomsbekämpning, migration, konkurrenskraft, klimatförändring, energi, terrorism och organiserad brottslighet kan bara hanteras internationellt. I takt med den ökande globaliseringen är det viktigt att den internationella dagordningen för att säkra en hållbar tillväxt och sysselsättning i Europa kompletteras med dagordningen för de yttre frågorna. Solidaritetsfrågorna har dessutom av naturliga skäl en yttre dimension: EU är med rätta stolt över att vara världens största biståndsgivare till utveckling och humanitära ändamål – EU och dess medlemsstater står för cirka 55 % av det sammanlagda internationella biståndet – och går i spetsen för fattigdomsbekämpningen. Europeiska unionen är väl medveten om hur viktiga millennieutvecklingsmålen är för stabiliteten, säkerheten och välfärden i stora delar av världen.

Samtidigt bör EU:s resurser användas effektivt, både internationellt och inom unionen. Det krävs en intelligent analys av var gemensamma insatser kan ge ett bättre mervärde än olika nationella insatser. Det krävs också en samstämmighet mellan utgiftsprogram och tunga politiska frågor och en ny syn på de verktyg och instrument som används.

Den nya strukturen för yttre åtgärder som infördes genom Lissabonfördraget kommer att underlätta detta arbete, eftersom EU:s olika verktyg för yttre politik kommer att kunna användas på ett kreativt sätt så att man kan arbeta långsiktigt med strategiska frågor.

Främja EU:s värderingar och intressen internationellt

Inrättandet av Europeiska utrikestjänsten ger EU det verktyg som behövs för att tillvarata unionens intressen internationellt på ett sätt som motsvarar unionens ekonomiska och politiska vikt. För att göra EU:s instrument välinriktade krävs en tydlig strategisk överblick, rätt förbindelser med tredjeland och välanpassade instrument. Instrumenten bör t.ex. vara känsliga för förändrade prioriteringar och möjliga att anpassa till olika förhållanden. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt några centrala internationella frågor som EU står inför idag. EU och dess medlemsstater måste till exempel vara i stånd att leva upp till sina åtaganden om finansiering av klimatåtgärder. Särskilda överväganden bör göras på denna punkt mot bakgrund av hur förhandlingarna fortskrider, för att se till att EU:s bidrag till de internationella insatserna är samordnade och synliga och för att öppna för stordriftsfördelar i utgiftsförvaltningen. Man bör även överväga om EU:s budget behöver kompletteras av ett separat instrument för att inrätta ett gemensamt, stabilt och väl synligt EU-bidrag. Ett annat exempel är migration, där insatserna både inom och utanför EU:s gränser bör utformas på ett välavvägt och effektivt sätt.

Hantering av krissituationer

Det är särskilt viktigt att förbättra unionens kapacitet att hantera storskaliga konflikter eller katastrofer. EU:s främsta bidrag till den bredare säkerhetsaspekten i de yttre förbindelserna tyder på att man bör vidareutveckla de befintliga verktygen såsom stabilitetsinstrumentet, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och valövervakningsuppdragen. Viktigt är hur snabbt man kan vara på plats, flexibilitet, och möjligheterna att modifiera insatserna mot bakgrund av förändrade politiska omständigheter.

EU är en givare av humanitärt bistånd med hög profil och tillhandahåller katastrofbistånd på ett effektivt sätt. Katastrofbiståndet bör dock snabbare och i högre grad åtföljas av utvecklingsåtgärder för att genomföra återuppbyggnad efter kriser och utveckla motståndskraften i framtiden. Detta arbete försvåras av att budgeten inte är flexibel. Under den innevarande finansieringsperioden har budgeten för humanitärt bistånd varje år behövt utnyttja reserven för katastrofbistånd, vilket visar på de stora behoven på detta budgetområde.

Fattigdomsminskning

Ett av EU:s centrala mål i linje med de gemensamma värderingarna är att bekämpa fattigdom. Biståndet till de minst utvecklade länderna inverkar konkret på tillgången till livsmedel, hälsovård, utbildning och dricksvatten samt anpassningen till klimatförändringarna. EU går i bräschen för att kunna nå millennieutvecklingsmålen till år 2015. Det gemensamma åtagandet att fram till år 2015 ägna 0,7 % av BNI åt utvecklingsbiståndet visar hur viktiga de yttre finansiella åtgärderna är för målen. För att nå dit krävs en väsentlig ökning av utvecklingsbiståndets sammanlagda volym.

Eftersom det finns klara tecken på att EU:s biståndspolitik ger ett stort mervärde bör EU delta i denna ökning. EU:s utvecklingspolitik har redan internationell räckvidd – jämfört med medlemsstaternas inriktning på ett begränsat antal mottagare – och för många deltagarländer är EU den enda större biståndsgivaren de kommer i kontakt med. Tack vare EU:s insatser uppnås mål på ett konsekvent och samordnat sätt över hela världen. EU:s insatser har alltså väsentliga fördelar jämfört med de nationella insatserna med avseende på närvaro, omfattning och målinriktning samt politisk tyngd. Det finns god potential för att åstadkomma en bättre arbetsfördelning mellan givarna, främja viktiga stordriftsfördelar och ge mottagarna en enda kontaktpunkt. Arbetet ger också åtgärderna den vikt och legitimitet som följer av att 27 medlemsstater agerar gemensamt.

Erfarenheten visar att ett effektivt och högkvalitativt arbete kräver särskilda ansträngningar för att samordna givarna och styrelseformerna. Som en av de främsta internationella givarna har EU ett naturligt inflytande på styrelseformer, regionalt samarbete, ekonomisk utveckling och infrastruktur som inte skulle tillfalla en medlemsstat som agerar självständigt. Sedan det europeiska samförståndet om utveckling[8] antogs 2006 har man gjort goda framsteg när det gäller att samla resurserna från alla europeiska biståndsgivare för att förhindra dubbelarbete och målinrikta insatserna vid behov. Men fortfarande är biståndet splittrat, vilket leder till en viss ineffektivitet som får både ekonomiska och politiska följder. Att avhjälpa dessa svagheter skulle ge medlemsstaterna väsentliga effektivitetsvinster – motsvarande cirka 6 miljarder per år[9] – underlätta arbetet vid partnerländernas förvaltningar och hjälpa EU att utnyttja sitt inflytande till fullo. Andra centrala prioriteringar är att få rätt balans mellan å ena sidan förutsebarheten på biståndsnivåerna i partnerländerna och å andra sidan lämplig flexibilitet och anpassning till förändringar såsom kraftiga fluktuationer i livsmedelspriser eller behovet av effektiv återuppbyggnad efter katastrofer.

EU har inrättat förvaltningsfonder som till exempel EU–Afrika-förvaltningsfonden för infrastruktur för att kanalisera stöd från kommissionen och medlemsstaterna på ett sådant sätt att de kan förenas med utlåningskapaciteten hos EIB och medlemsstaternas utvecklingsbanker vilket ger en stor multiplikatoreffekt. Denna lösning kan utforskas vidare.

Andra prioriteringar är att se till att EU:s utvecklingspolitik klart och tydligt bidrar till att förbättra styrelseformerna i partnerländerna och även fortsättningsvis förbättrar biståndets faktiska effekter. Detta förutsätter en starkare inriktning på projekt med stort mervärde för unionen och partnerskapsavtal som är tydliga, målinriktade och resultatstyrda. Erfarenheterna av de olika ekonomiska system som idag styr Europeiska utvecklingsfonden och samarbetsinstrumenten har väckt viktiga frågor avseende effektivitet, flexibilitet och demokratiskt medinflytande som bör utredas vidare.

EU bör därutöver fundera över hur man kan utveckla en mer sofistikerad hållning till förändringar i partnerländerna, till exempel i medelinkomstländer och tillväxtekonomier, där samarbetet om ekonomi, miljöfrågor och socialt partnerskap blir allt viktigare vid sidan om utvecklingsfrågorna.

Nära och goda relationer med de närmaste grannländerna

I EU:s grannländer bor cirka 300 miljoner människor och detta ger stora möjligheter. För att säkra välståndet och stabiliteten på lång sikt och för att leva upp till sitt ansvar som global aktör bör EU verka för sina värderingar och stödja den ekonomiska utvecklingen i de yttre gränsområdena. Ekonomiskt stöd kan vara en viktig hävstång för en effektiv grannskapspolitik. Tyngdpunkten bör ligga på att förse EU:s närmaste grannländer med trovärdiga incitament till reform och samarbete, oavsett om de på längre sikt har några planer på anslutning till EU eller ej. Framför allt bör särskild uppmärksamhet ägnas åt fördjupade och omfattande frihandelsavtal och anpassning till inremarknadsbestämmelserna. Frågor som anknyter till dessa bestämmelser och EU:s egna strategiska prioriteringar – såsom energi, migration och gränskontroll samt miljöskydd – bör prioriteras, med särskild inriktning på kapacitets- och institutionsuppbyggnad.

---

8 Gemensam förklaring om Europeiska unionens utvecklingspolitik: Europeiskt samförstånd, se EUT C 46, 24.2.2006, s. 1.

9 Se studien ”The Aid Effectiveness Agenda – Benefits of a European Approach” (utförd av konsultföretaget HTSPE för Europeiska kommissionens räkning, oktober 2009).

Grannskapspolitiken är redan ett av de tydligaste exemplen på hur finansiering från EU:s budget och europeiska finansinstitut har samverkat för att öka investeringarna i den sociala och ekonomiska utvecklingen. Ett åtagande om 117 miljoner euro från EU:s budget till förmån för kombinerad finansiering har följts av 7 miljarder euro i investeringar från europeiska finansinstitut. Detta arbete bör fortsätta.

3.7. Administrativa utgifter

I den nuvarande budgetramen ägnas 5,7 % av budgeten åt administrativa utgifter. Detta avser inte bara kostnader för personal, IT och EU-institutionernas lokaler utan även sådana kostnader som beror på att man arbetar på 23 språk. När de olika EU-institutionerna nu i stort sett har avslutat rekryteringen från de nya medlemsstaterna bör tjänsteantalet plana ut. Sedan 2007 har kommissionen faktiskt inte nyrekryterat alls utan istället omfördelat personal till nya prioriterade områden utan att begära några andra tjänster än de som krävdes på grund av utvidgningen. Rådet, parlamentet och övriga institutioner har begärt ytterligare tjänster på grund av Lissabonfördraget. Inrättandet av Europeiska utrikestjänsten kommer i initialskedet att kräva ytterligare tjänster för att tillåta rekrytering av diplomater från medlemsstaterna, men med tiden bör denna process eftersträva budgetneutralitet.

Inom ramen för arbetet med den nya budgetramen bör man försöka öka effektiviteten och prestandan hos de administrativa resurserna. Man bör utreda hur rationalisering och gemensam användning av metoder, verktyg och resurser skulle kunna hålla nere EU-institutionernas och byråernas kostnader. Kommissionen har till exempel nyligen inlett en omfattande analys av sin IT-användning, för att förbättra prestandan och kunna spara. Detta kan leda till gemensamma besparingar genom utveckling av gemensamma eller delade IT-system för alla EU-institutionerna. Liknande samarbete mellan institutionerna kan ge fördelar på områden som till exempel översättning eller dokumenthantering. Ett annat område är själva utformningen av utgiftsprogrammen, där den administrativa bördan för både kommissionen och dess samarbetsparter väger tungt. Samtidigt kommer kommissionen att fortsätta omfördela personalen till prioriterade områden, minska driftskostnaderna och låta fler arbeta med de tunga politiska frågorna. Kommissionen kommer att se över sina och byråernas administrativa kostnader i samband med förberedelserna av nästa budgetram för att se över hur nya utmaningar ska kunna lösas med befintliga resurser, bland annat för att få rätt balans mellan en effektiv programförvaltning och låga administrativa kostnader.

Alla EU-institutionerna bör observera strikt disciplin för att hålla de administrativa kostnaderna under kontroll i framtiden.

4. EN RESULTATINRIKTAD BUDGET

Det är viktigt att utgifterna är välriktade, men det är inte tillräckligt. De måste också verkställas på ett sätt som ger resultat. Om de offentliga utgifterna i EU:s budget ska ge bästa möjliga resultat bör nästa omgång finansieringsprogram arbetas om, med effektivitet som främsta ledstjärna.

4.1. Använda budgeten för att skapa investeringar

EU:s budget kan få ännu större verkan om den används som hävstång för både stöd till och finansiering av sådana strategiska investeringar som ger högsta europeiska mervärde. Innovativa finansieringsinstrument kan ge viktiga nya finansieringsvägar för strategiska investeringar. Normen bör vara att projekt som har en långsiktig kommersiell potential bör

finansieras av EU tillsammans med den privata sektorn och banksektorn, i synnerhet via Europeiska investeringsbanken (EIB), men även via andra partners, däribland medlemsstaternas utvecklingsbanker och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD). Detta förutsätter att de tekniskt sakkunniga både i kommissionen och vid bankerna samordnas i ett tidigt skede. Tanken bakom denna arbetsmetod är att projekten ska få konkurrera om stödet med avseende på vilket mervärde de erbjuder EU.

EIB har på ett värdefullt sätt bidragit till hanteringen av den ekonomiska krisen och blir nu central för omstruktureringen av Europas ekonomi på områden som miljöteknik, infrastruktur och energitrygghet. Det blir därför troligtvis nödvändigt att optimera användningen av EIB:s kapital, till exempel genom att oftare använda riskdelningssystem för att bankens tillgångar ska få bättre hävstångseffekt och för att öka bankens räckvidd. Kommissionen och EIB har redan med gott resultat utvecklat ett antal gemensamma finansieringsinstrument. Att förena bidrag från EU:s budget med bidrag från EIB och andra finansinstitut har gjort det möjligt att tredubbla den finansiella verkan av EU:s yttre utgifter och dra till sig stora investeringar från finansinstitut. Detta arbete bör utvidgas och användas generellt i alla projekt som har kommersiell potential på lång sikt, samtidigt som man antar nya regler om gemensamma instrument.

Utgiftsprogrammen bör vara öppna för privata finansiärers behov (till exempel med avseende på tidsfrister och okomplicerade förfaranden), precisa i fråga om vad som ska uppnås och realistiska i fråga om när EU ska dra sig ur sådana projekt som blivit kommersiellt lönsamma. För att begränsa de långsiktiga kostnaderna för skattebetalarna skulle EU kunna överväga att ta in inkomster från infrastrukturanvändare via avgifter. Ju fler externa kostnader som kan internaliseras, desto större inkomster genereras för att i sin tur bidra till sådana investeringar som krävs för att nå strategiska mål som till exempel snabbare utfasning av fossila bränslen i ekonomin. Finansieringsinstrumenten bör inriktas på att lösa identifierade marknadsmisslyckanden med hänsyn till de nationella finansmarknadernas situation, det rättsliga och lagstiftningsmässiga sammanhanget och slutmottagarnas behov.

De nya finansieringsinstrument som används inom budgetarbetet måste vara smarta, integrerade och flexibla. De kan inriktas på många olika politiska behov, men bör ändå uppvisa konsekvens i fråga om vilka instrument som väljs. Finansieringsbestämmelserna är i stort sett desamma oavsett vilken bransch det är frågan om: företag och projekt i olika utvecklingsstadier behöver kapital, eller lån, eller en kombination av dessa. De instrument som finansieras via EU:s budget ger en dubbel lösning som kan erbjudas via två allmänna system för de olika utgiftsprogrammen – dels en plattform för EU-kapital, dels en plattform för riskdelning (däribland garantier). När det gäller möjligheterna att använda lånegarantier som ett innovativt finansieringsinstrument måste man noggrant analysera följderna om EU:s budget utnyttjas, så att man respekterar taket för egna medel, särskilt med tanke på redan befintliga garantisystem. En mer allmän användning av EU:s budget som instrument för att garantera lån och obligationer måste ta hänsyn till kapaciteten att teckna sådana garantier.

4.2. Finansiering av EU-projekt genom obligationer

Möjligheterna med innovativa finansieringsinstrument har i kombination med de rådande ekonomiska villkoren i Europa lagt grunden till idén om finansiering av EU-projekt genom obligationer. EU:s ekonomi är starkt beroende av infrastruktur, t.ex. inom områden som energi, transport och informations- och kommunikationsteknik. De mål för modernisering av

den europeiska ekonomin som ingår i Europa 2020-strategin kommer att kräva mycket stora investeringar[10]. EU kan redan bidra till sådana projekt genom att de investerare som ska fatta beslut som sträcker sig över flera decennier kan se en klar och konsekvent strategisk riktning. Dessutom bidrar EU genom att fastställa gynnsamma rättsliga ramar. Men i finanskrisens kölvatten är många investerare fortfarande ovilliga. Det har ibland visat sig omöjligt att hitta tillräcklig finansiering även för projekt av central strategisk betydelse för EU. De nationella budgetarna har inga marginaler för att ta över finansieringen av sådana projekt, då även medlemsstaterna är i färd med att söka alternativa lösningar i fråga om infrastruktur. Att skjuta upp projekt skulle innebära att EU går miste om ekonomiska och andra fördelar av den planerade infrastrukturen, samtidigt som man riskerar att få välja dyrare lösningar i framtiden.

Obligationer för finansiering av EU-projekt skulle ha som mål att täcka upp för detta kapitalunderskott genom att ingjuta tillräckligt förtroende för att stora investeringsprojekt ska dra till sig de investeringar som behövs. Europeiska investeringsbanken och andra större finansinstitut ger redan ett värdefullt bidrag genom sin direktutlåning, och i synnerhet just EIB har reagerat kraftfullt på krisen genom att betydligt öka denna utlåning. Men behoven inom infrastrukturområdet är sådana att EU behöver agera för att frigöra privat kapital i betydligt större skala.

Ett sätt att åstadkomma detta skulle vara att tilldela projekten såpass stora anslag ur EU-budgeten att deras kreditvärdighet förbättras, så att de i nästa led kan dra till sig ytterligare finansiering från EIB, andra finansinstitut och privata investerare som pensionsfonder och försäkringsbolag. Garantierna från EU och EIB skulle utfärdas till stöd för särskilda instrument som inrättas av finanssektorn för att generera investeringar från kapitalmarknaderna. För att ett projekt skulle komma i fråga måste det vara av strategiskt intresse för unionen samt uppfylla vissa kriterier i fråga om bärkraft. Stödet ska inte kunna fördelas på förhand mellan medlemsstater eller sektorer, utan skulle kanaliseras till de projekt som lyckas dra till sig adekvat finansiering från den privata sektorn. Återbetalningstiden skulle bero på en bedömning av hur lång tid det skulle ta för projektet att få ekonomisk bärkraft.

4.3. Storskaliga projekt

Storskaliga projekt som kräver många miljarder euro i bidrag under en längre period ger upphov till vissa specifika problem. Europeiska unionen har visserligen samlat på sig en betydande erfarenhet av projekt som Galileo, Iter och det europeiska jordövervakningsprogrammet GMES, och projekten har en erkänd strategisk betydelse och kan ge betydande kommersiella möjligheter på längre sikt. Vidare är de exempel på projekt som kräver gränsöverskridande samarbete för att kunna genomföras. Samtidigt har emellertid dessa projekt ofta spräckt sina budgetprognoser, och de är inte särskilt väl lämpade att förvaltas direkt av EU-institutionerna. Osäkerheten kring anslagsbehoven är också svår att förena med den typ av budgetplanering som EU tillämpar. Ett alternativ skulle därför vara att de projektansvariga inrättar en fristående stödstruktur. Den fristående enheten skulle fortsätta försvara EU:s aktiva intresse av att driva projekten effektivt och skulle ta emot ett fast årligt

---

[10] Exempel: programmet för transeuropeiska transportnät förväntas kräva omkring 500 miljarder euro fram till 2020, och uppskattningarna för att uppnå kommissionens mål för bredbandsinfrastruktur ligger mellan 38–58 miljarder euro och 181–268 miljarder euro. Inom energisektorn förväntas investeringsbehoven fram till 2020 uppgå till cirka 400 miljarder euro för distributionsnät och s.k. smarta nät, 200 miljarder för överföringsnät och lagringskapacitet samt 500 miljarder euro för uppgradering och nybyggnad av produktionskapacitet, särskilt för förnybar energi.

bidrag från EU-budgeten för detta, men utan att det förväntas att EU ska täcka upp eventuella underskott.

4.4. EU-medel som incitament

EU:s budget kan fungera som en stark drivkraft för reform. Detta illustreras till exempel av den aktuella debatten om att använda finansiella påföljder och incitament för att garantera efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten. Det är därför rationellt att använda budgetens inflytande för att se till att målsättningarna för de olika programmen faktiskt uppfylls. De idéer som har utvecklats ovan i diskussionen om sammanhållningspolitiken skulle kunna tillämpas även i andra sammanhang och inom alla utgiftsområden, genom att man fastställer mål som måste uppnås för att EU-medlen ska betalas ut. Andra möjligheter skulle vara att inom flertalet program avsätta en allmän ”EU-reserv”, eller att låta medfinansieringssatsen variera med hur väl målen uppnås. Oavsett alternativ är det givetvis av yttersta vikt att alla medlemsstater behandlas rättvist och att de villkor som införs är öppna och begripliga och fungerar med automatik.

Detta kräver nya arbetsmetoder och nya redskap. Målen för programmen måste vara specifika, mätbara, uppnåeliga, relevanta och tidsbundna, och det måste också utarbetas lämpliga resultatindikatorer. Innan ett system som bygger på incitament kan fungera på ett rättvist sätt behöver det också sättas upp klara kriterier för utvärderingarna, som även måste bli effektivare och mer systematiska. Genomförda konsekvent och vid rätt tidpunkt har utvärderingar en central roll i arbetet för att maximera mervärdet av EU:s utgifter.

4.5. Budgetstrukturen bör återspegla unionens prioriteringar

En väl utformad budgetstruktur kan bidra både till att tydligare illustrera och lättare genomföra ändamålen med utgifterna och politiken. Det finns därför uppenbara fördelar med en budget som både vad gäller struktur och tyngdpunkt stämmer väl samman med EU:s politiska prioriteringar. Budgetens nuvarande uppställning innebar ett steg i den riktningen, men en vidareutveckling skulle kunna vara att fortsätta reducera antalet utgiftsområden till ett minimum, eller att organisera budgeten i linje med Europa 2020-strategin. I det första fallet kunde tre rubriker användas: utgifter inom EU, utgifter utanför EU samt administrativa utgifter. Med det andra alternativet skulle tre underrubriker ersätta de nuvarande rubrikerna I-III. Dessa nya underrubriker skulle omfatta de politikområden som är närmast kopplade till målsättningen att generera en smart, hållbar tillväxt för alla. En fjärde underrubrik för utgiftsområdena ”inom EU” skulle täcka politik som rör medborgarskapet. Detta skulle kompletteras med ytterligare två rubriker, en som avser politik avseende tredjeland, motsvarande den nuvarande rubrik IV, samt en för de administrativa utgifterna.

4.6 Budgetramens löptid

Till de stora fördelarna med en flerårig budgetram hör att man uppnår en bättre långsiktig stabilitet och förutsebarhet i budgetarbetet, samtidigt som man garanterar en god budgetdisciplin och underlättar arbetet över hela budgetcykeln. Man måste dock komma ihåg att varje budgetram är ett resultat av en rad politiska beslut, som med nödvändighet färgas av föränderliga politiska prioriteringar.

De senaste tre budgetramarna antogs för sju år vardera. Såväl Europaparlamentet[11] som några andra deltagare i det offentliga samrådet har föreslagit att varje budgetram borde gälla i bara fem år. Detta motiveras inte minst med att löptiden för en budgetram då skulle vara lika lång som mandatperioden för Europaparlamentet och kommissionen. En sådan femårscykel skulle göra det möjligt för varje kommission att föreslå en ny budgetram och för varje Europaparlament att förhandla om den, även om inte samma politiker nödvändigtvis skulle vara kvar när den sedan genomförs. En budgetram som täcker fem år skulle också innebära vissa fördelar när det gäller möjligheterna att anpassa den till nya behov, men samtidigt vissa nackdelar i fråga om ledtider för planeringen: under en längre löptid finns det större möjligheter att göra djupgående förändringar i ett program, och längre program kan också passa bättre ihop med investeringsmönstren i den privata sektorn. Ett annat alternativ för den tidsperiod som diskuteras här skulle vara att anta en ny sjuårig budgetram, men med en översyn efter fem år där man har möjlighet att göra en slutlig omfördelning av medel, särskilt med avseende på Europa 2020-strategin. På så sätt skulle det finnas en explicit överenskommelse som hindrar att besluten blir alltför låsta ända till slutet av perioden.

Det allra bästa alternativet kan dock vara att låta budgetramen vara tio år, men med en genomgripande översyn efter halva tiden (”5+5”). Med en sådan lösning skulle det ges ett reellt utrymme för nya prioriteringar. 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. Detta skulle kunna underlättas genom att man ser till att det finns betydande belopp i reserverna samt i marginalerna för varje del av budgeten.

4.7 Anpassning till ändrade omständigheter

En av de största svårigheterna vid planering av budgetarbetet är att hitta rätt balans mellan förutsebarhet och flexibilitet. Det har emellertid klart visat sig att budgeten i dagens läge saknar tillräcklig flexibilitet vid oförutsedda händelser. Det nuvarande systemet visade sina svagheter när EU snabbt måste möta omfattande behov som följde av t.ex. tsunamin och händelser i Mellanöstern, och därefter behovet att reagera på den ekonomiska krisen. Eftersom noggrant riktade utgifter är en nyckel till ett effektivt anslagsutnyttjande har det rigida budgetsystemet inverkat negativt på kvaliteten på utgifterna med tanke på hur snabbt prioriteringarna kan påverkas av nya omständigheter. Europaparlamentet och rådet måste naturligtvis ha rätt att övervaka och granska om inriktningen på utgifterna förändras. Men man behöver idag reformera bestämmelserna för vilka ändringar som är tillåtna, och förfarandena för hur den nämnda granskningen sker. Erfarenheten har visat att den mest uppenbara lösningen, dvs. att se till att hålla större marginaler, inte har fungerat därför att det uppstår ett alltför starkt tryck att fördela resurser i förväg. Därför kunde man överväga en fast, obligatorisk procentsats för marginalen, t.ex. 5 %. En lägre procentsats kunde också fastställas för de första fem åren som en planeringsperiod omfattar, följd av en högre sats för de återstående åren (eller procentsatsen kunde ökas successivt år för år). På så sätt skulle det bli lättare att väga in nya prioriteringar i samband med halvtidsöversynen. Flexibiliteten skulle också kunna ökas på några av följande sätt:

– Möjlighet att överföra anslag även mellan rubrikerna i budgetramen för ett givet år, upp till en viss gräns.

[11] Resolution av den 25 mars 2009 om halvtidsöversynen av budgetramen 2007–2013 [INI/2008/2055 – P6_TA(2009)0174].

– Möjlighet att överföra outnyttjade marginaler mellan olika budgetår, även detta inom överenskomna gränser.

– Frihet att spendera huvuddelen av ett flerårigt anslag antingen i början eller mot slutet av den period som anslaget avser, t.ex. för att kunna vidta konjunkturutjämnande åtgärder eller för att kunna uppbringa tillräckliga resurser för att kraftfullt bemöta en krissituation.

– Höjda belopp eller utvidgade tillämpningsområden för flexibilitetsmekanismen och reserven för katastrofbistånd, och eventuellt även en sammanslagning av dessa båda instrument.

Det nuvarande förfarandet för att med kvalificerad majoritet besluta om flexibilitet (upp till 0,03 %) bör också bibehållas som en form av ”säkerhetsventil” som möjliggör mindre avvikelser från de olika taken.

De föreslagna ändringarna speglar ett nytt förhållningssätt. Tyngdpunkten bör förflyttas från dagens system med permanenta förutfastställda anslag för varje utgiftsområde i riktning mot ett budgetsystem där EU:s knappa resurser kan användas för strategiska investeringar under en begränsad tidsrymd, och där faktiska resultat blir ett villkor för mottagandet av EU-medel.

4.8 Enklare regler och minskad administrativ börda

Resultaten av det offentliga samrådet visar tydligt att såväl förfarandena för att genomföra åtgärder som kontrollkraven är alltför komplicerade, och i själva verket avskräcker många från att delta i EU-program. Europeiska unionen har givetvis ett ansvar för att se till att anslagen används på ett bra sätt, men den skulle ändå kunna införa en rad åtgärder som minskar den administrativa bördan för stödmottagarna och samtidigt innebär besparingar i EU:s egna administrativa utgifter, så att mer resurser koncentreras till det faktiska syftet med åtgärderna:

– EU:s gemensamma finansiella bestämmelser är samlade i budgetförordningen. Men de närmare tillämpningsföreskrifterna kan variera mellan olika instrument för genomförandet av politiken. Här skulle en gemensam uppsättning klara principer kunna bidra till att begränsa dessa skillnader till det absolut nödvändiga. Att länka samman flera olika instrument i en gemensam ram för genomförandet är ett bra sätt att underlätta för medborgare, företag (särskilt små och medelstora företag) och myndigheter som använder medel ur EU-budgeten.

– Kommissionens aktuella förslag till omarbetning av budgetförordningen innehåller ett antal nya djärva grepp som ska förenkla de finansiella bestämmelserna. Sådana möjligheter bör undersökas ytterligare, så att man t.ex. kan införa enklare rutiner för låga bidragsbelopp (t.ex. genom att höja en del tröskelvärden för små projekt) samt öka användningen av enhetsbelopp (klumpsummor) och resultatbaserade system.

4.9. Att slå vakt om en sund ekonomisk förvaltning

Offentliga utgifter kräver effektiva, ändamålsenliga och proportionella kontroller, så att medborgarna och deras representanter i Europaparlamentet och rådet kan vara förvissade om att EU-anslagen används väl. Samtidigt kan alltför tunga kontrollrutiner ibland förfela ändamålet med programmet i fråga. Ett mer modulerat system för kontrollkrav i olika medlemsstater bör, i kombination med en samsyn på vad som är en ”acceptabel risk för fel” inom varje politikområde, kunna bidra till att uppnå den nödvändiga balansen.

På senare år har kommissionen bedrivit ett omfattande arbete för att göra sina förvaltnings- och kontrollsystem mer ändamålsenliga, med målet att uppnå en revisionsförklaring utan reservationer från Europeiska revisionsrätten. Resultaten har varit positiva men ännu mer går att göra, i synnerhet i samarbete med medlemsstaterna, som ju handhar en betydande del av budgeten genom s.k. delad förvaltning med kommissionen. Ett förfarande där utbetalningen baseras på en betalningsdeklaration från medlemsstaten snarare än på slutmottagarnas utgifter – vilket redan används inom den gemensamma jordbrukspolitiken – skulle kunna bidra till att göra kontrollprocessen mer lokal och lättare att anpassa till befintliga nationella rutiner. Detta skulle vara en mer direkt och regelbunden kontrollrutin än de centraliserade kontrollerna på EU-nivå. Den skulle också vara knuten till en nationell förklaring om förvaltningen av EU-medlen, vilket skulle understryka ansvarsskyldigheten hos de offentliga myndigheter som hanterar dessa medel.

En ökad volym EU-anslag som kanaliseras via olika finansieringsinstrument skulle innebära en djupgående förändring av kommissionens sätt att hantera budgetutgifterna. Kommissionen kommer i ökande omfattning att delegera uppgifter som ingår i budgetgenomförandet (ofta: *genomförandeuppgifter*) till viktiga finansinstitut som Europeiska investeringsbanken (EIB)[12]. Därför behöver man samordna vissa centrala inslag i utformningen och förvaltningen av finansieringsinstrumenten, så att det går att uppnå en balans mellan å ena sidan behovet av ett konsekvent tillvägagångssätt i kommissionens kontakter med sina partner i finansiella frågor – vilket i sin tur bidrar till skyddet av EU:s ekonomiska intressen – och å andra sidan behovet av flexibilitet när anslagen ska användas på fältet, så att åtgärderna uppfyller sina syften. Detta skulle också leda till ökad synlighet politiskt, enklare och effektivare administration och samordnade rutiner för rapportering och övervakning. Slutligen skulle utvärderingen underlättas generellt för dessa instrument.

5. EU-BUDGETEN SOM ETT STÖD FÖR GOD EKONOMISK STYRNING

Ett centralt tema i Europa 2020-strategin är att arbetet för stärkt tillväxt och sysselsättning i EU kräver ett samlat synsätt. Makroekonomisk stabilitet och strukturreformer kan inte ses som alternativa handlingsvägar, utan som två var för sig nödvändiga komponenter som också inbördes förstärker varandra. Det faller sig därför naturligt att göra en koppling mellan EU-budgeten och arbetet för en kraftfullare ekonomisk styrning.

Kommissionen har redovisat en rad åtgärder som skulle bidra till att reformera den ekonomiska styrningen och göra den mer effektiv[13], och kommer att ta upp dessa åtgärder till fortsatt diskussion i samband med den debatt om ekonomisk styrning som följer på Europeiska rådets möte i oktober.

6. FRAMTIDA UTVIDGNINGAR OCH DERAS INVERKAN PÅ BUDGETEN

Framtida utvidgningar av unionen kommer givetvis också att påverka budgeten, både i form av potentiella ökade inkomster och ökade utgiftsåtaganden. Nya medlemsstater bidrar ju till en ökning av den samlade bruttonationalprodukten och kan ge nya möjligheter till ekonomisk

---

12 Finansieringsinstrumenten kommer inte uteslutande att förvaltas av EIB, men bankens medverkan förväntas fungera som en katalysator som ökar tillgången till andra offentliga och privata finansieringskällor.

13 Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken för stabilitet, tillväxt och nya arbetstillfällen: verktyg för en kraftfullare ekonomisk styrning i EU - KOM(2010) 367.

expansion, men blir samtidigt berättigade till stöd från strukturfonderna och andra EU-instrument. Tidpunkten för en utvidgning beror på hur snabbt kandidatlandet i fråga lyckas uppnå de kriterier som krävs. Mot bakgrund av detta åtog sig Europeiska rådet vid sitt möte i december 2006 att fortsättningsvis inte sätta några måldatum för anslutning av enskilda kandidatländer förrän i det skede då anslutningsförhandlingarna är i det närmaste avslutade. Därför bör den kommande fleråriga budgetramen inte innehålla några hypoteser om när politiska beslut om när enskilda kandidatländers anslutning kommer att ske, eftersom sådana beslut ska grunda sig på när respektive land är redo för medlemskap. I stället ska budgetramen anpassas så snart som en överenskommelse om ett lands anslutning har ingåtts och ett datum har fastställts, så att man kan ta hänsyn till de nya utgifter som följer av resultatet av anslutningsförhandlingarna.

7. REFORM AV SYSTEMET FÖR EU:S INKOMSTER

Liksom utgiftssidan har systemet för finansieringen av EU-budgeten utvecklats en del genom åren. De medel som grundas på bruttonationalinkomst (BNI) har successivt ökat i betydelse och motsvarar nu mer än tre fjärdedelar av budgetinkomsterna. Ett stort antal korrigeringar och specialarrangemang har införts genom åren, såväl på inkomst- som utgiftssidan i budgeten (vissa av dessa mekanismer upphör dock automatiskt att gälla 2013). På senare år har budgetförhandlingarna påverkats starkt av medlemsstaternas fokus på s.k. nettopositioner, och man har därför tenderat att föredra ramanslag som fördelas geografiskt på förhand snarare än program som ger det största mervärdet på EU-nivå.

Samrådet inför budgetöversynen har visat att en del parter är mycket kritiska till det befintliga systemet för att finansiera EU-budgeten. Systemet uppfattas som asymmetriskt, överdrivet komplicerat och orättvist, särskilt i fråga om korrigeringarna, och det anses också att systemet i alltför hög grad bygger på resurser som medlemsstaterna uppfattar som utgifter och därför försöker minimera. Bortsett från tullmedlen, som har sitt ursprung i tullunionen, saknar de nuvarande finansieringskällorna för övrigt en naturlig koppling till EU:s politik.

Det bör understrykas att detta inte är en kritik mot budgetens storlek, utan diskussionen handlar om huruvida finansieringen fördelas på rätt sätt. Ett stegvis införande av en ny resurs skulle öppna möjligheten att reducera, fasa ut eller helt avskaffa andra resurser.

Olika förslag till reform av EU-budgetens finansiering har presenterats såväl av akademiker som av regeringar, icke-statliga organisationer och Europaparlamentet. Parlamentet antog en resolution 2007 där man analyserade det nu gällande systemet och föreslog en lång rad möjligheter till nya egna medel[14].

En ny etapp i utvecklingen av EU-budgetens finansiering skulle kunna bygga på tre grundidéer, som står i nära samband med varandra: förenkling av medlemsstaternas bidrag, införande av en eller flera nya kategorier egna medel samt stegvis avskaffande av alla korrigeringsmekanismer. Samtidigt som dessa nya element successivt införs skulle huvudegenskaperna i EU:s finansieringssystem bibehållas: en stabil och tillräcklig finansiering, respekt för budgetdisciplinen och mekanismer för att garantera balans i budgeten.

---

[14] Europaparlamentets resolution av den 29 mars 2007 om framtiden för Europeiska unionens egna medel (2006/2205(INI), föredragande: A. Lamassoure.

Förenkling av medlemsstaternas bidrag

Jämfört med de BNI-baserade medlen tillför momsmedlen inte något väsentligt mervärde. För att skapa ett jämförbart skatteunderlag används matematiska beräkningar i stället för att det finns en direkt koppling från medborgaren till EU-budgeten. Detta ökar i praktiken asymmetrin och komplexiteten i medlemsstaternas bidrag. Om momsmedlen avskaffas i sin nuvarande form skulle detta i kombination med införandet av en ny resurs förenkla systemet med bidragen till EU-budgeten.

Successivt införande av en eller flera nya ”policybaserade” kategorier egna medel

Nya egna medel skulle helt och hållet kunna ersätta de nuvarande momsmedlen och samtidigt minska uttaget av BNI-medlen, som betalas direkt ur medlemsstaternas statskassor. Att införa sådana egna medel skulle vara ett uttryck för strävan att föra EU-budgeten närmare de frågor som prioriteras av medborgarna, med målet att skapa ett högre mervärde på EU-nivå. Nya egna medel kunde ge stöd till, och samtidigt var nära knutna till, förverkligandet av centrala mål på EU-nivå eller internationell nivå, t.ex. inom områden som bistånd, klimatförändring eller finansmarknader.

Nya tänkbara källor till egna medel bör värderas enligt följande kriterier:

– De bör vara närmare kopplade till *befintlig EU-rätt och till unionens målsättningar*, så att budgeten som helhet blir mer logiskt sammanhållen och ett effektivare redskap i arbetet för att uppnå de prioriterade målen. I artikel 2.2 i beslutet om egna medel[15] anges ju uttryckligen att ”[i]nkomster från nya avgifter som införs inom ramen för en gemensam politik […] ska också utgöra egna medel som redovisas i Europeiska unionens budget”.

– De bör vara gränsöverskridande till sin karaktär, dvs. bygga på ett system som täcker hela den inre marknaden.

– De bör bygga på ett harmoniserat underlag, så att upptaget av inkomster till budgeten kan ske på ett likvärdigt sätt i hela unionen.

– Där så är möjligt bör de nya medlen kunna uppbäras direkt av EU utan att passera via de nationella budgetarna.

– De bör tillämpas på ett likvärdigt och rättvist sätt, så att de inte väcker nya krav på korrigeringar för enskilda medlemsstater.

– Den totala inverkan på vissa sektorer bör beaktas.

– De bör kunna uppbäras på ett sätt som inte medför nya tunga administrativa åtaganden från EU:s sida.

Uppräkningen nedan, som inte är avsedd att vara uttömmande, innehåller ett antal förslag som enligt kommissionen skulle kunna vara tänkbara källor till nya egna medel. Tanken är att sådana inkomster på sikt och gradvis skulle kunna ersätta bidragen direkt från medlemsstaterna, och därigenom minska bördan på de nationella budgetarna.

– En EU-beskattning av finanssektorn.

---

[15] Rådets beslut 2007/436/EG, Euratom av den 7 juni 2007.

– Inkomster till EU från auktionering inom systemet för handel med utsläppsrätter.

– En EU-avgift inom flygtransportsektorn.

– En särskild EU-moms.

– En energiskatt på EU-nivå.

– En bolagsskatt på EU-nivå.

Vart och ett av dessa förslag till finansieringskällor har sina specifika drag, och därmed sina fördelar och nackdelar[16]. På grundval av de kommentarer som kommit in under arbetets gång kommer kommissionen att lägga fram förslag som en del av det övergripande förslagspaketet för den kommande fleråriga budgetramen.

Hur ska korrigeringsmekanismerna hanteras?

Grundprinciperna för systemet med korrigeringar fastställdes redan av Europeiska rådet i Fontainebleau 1984, nämligen att *problemet med obalanser i budgeten i huvudsak bör lösas genom utgiftspolitiken* och att *en medlemsstat som bär en orimlig börda i finansieringen av budgeten i förhållande till sitt relativa välstånd ska ha möjlighet till en korrigering vid lämplig tidpunkt*. En ökad fokusering av utgifterna på tillväxt och sysselsättning, energi- och klimatfrågor samt försvar av unionens intressen på den internationella arenan bör minska behovet av att hålla fast vid korrigeringsmekanismerna. Huruvida mekanismer för korrigering på inkomstsidan är berättigade i framtiden beror på hur utgiftsstrukturen kommer att se ut i nästa fleråriga budgetram samt på vilka andra reformer av systemet för egna medel som genomförs.

8. SLUTSATSER OCH NÄSTA STEG

Denna budgetöversyn är ett uttryck för kommissionens tankar om EU-budgetens sammansättning och ändamål. Visionen är att budgeten kan reformeras på ett sätt som verkligen gör skillnad, och detta kommer också att vara utgångspunkten när kommissionen under nästa år presenterar sina förslag till den kommande fleråriga budgetramen. Reformerna ska ses i perspektivet att Europeiska unionen år 2020 ska ha gjort konkreta framsteg mot målet att bli ett samhälle präglat av smart, hållbar tillväxt för alla. För att nå dithän måste vi sätta den europeiska ekonomin på rätt spår, fatta viktiga beslut om vår framtida infrastruktur, utveckla den kunskap och de kvalifikationer vi behöver i framtiden, slå vakt om vår position på den internationella arenan och förebygga att klyftor och motsättningar i våra samhällen hotar stabiliteten på lång sikt. Vi måste se EU-budgeten som ett gemensamt verktyg för att uppnå gemensamma mål. Pressen på de offentliga finanserna är hård, och EU:s budget och de nationella budgetarna får inte ses som konkurrenter utan som kompletterande medel för att nå samma målsättningar på den nivå där resultaten blir bäst.

Framtidens budgetar måste därför koncentreras på att nå konkreta framsteg på vägen mot dessa mål. De måste kunna anpassas till en föränderlig omvärld, och strikt fokusera på resultat. De måste också återspegla den solidaritet som den gemensamma agendan bygger på, och finansieras på ett sätt som medborgarna uppfattar som tydligt, rationellt och rättvist.

---

[16] Se arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

EU-budgeten kan också genomföras på ett enklare och effektivare sätt. Det krävs ökad flexibilitet för att budgeten ska kunna anpassas till förändringar i omvärlden, samtidigt som man måste stödja långsiktiga investeringar. I en tid av finanspolitisk åtstramning kan man använda sig av mer innovativa finansieringsinstrument som ökar budgetens räckvidd, och man bör också arbeta för att öka och sprida effekterna av de prioriterade EU-projekt som genomförs.

Arbetet med att modernisera EU-budgeten måste därför handla om tydligare målorientering, största möjliga effekt av varje euro som betalas ut och en starkare koppling mellan budgeten och den övriga politik som Europeiska unionen, dess institutioner och medlemsstaterna bedriver för att sätta Europa på rätt spår mot tillväxt och sysselsättning i framtiden.

Under de kommande månaderna kommer kommissionen att förbereda konkreta förslag utifrån de idéer och handlingsalternativ som presenterats i denna budgetöversyn, och den ser också fram emot att diskutera innehållet med övriga institutioner och berörda parter. Dessa diskussioner kommer att ligga till grund för de förslag till den kommande fleråriga budgetramen som kommer att läggas fram 2011, för perioden efter 2013. Detta innefattar ett förslag till förordning om den kommande fleråriga budgetramen samt ett utkast till ett nytt beslut om egna medel. Under andra halvåret 2011 kommer kommissionen att lägga fram lagförslagen om de åtgärder och program som ska konkretisera Europeiska unionens målsättningar för de kommande åren.