

Bryssel den 28.6.2017
COM(2017) 358 final

DISKUSSIONSUNDERLAG
OM FRAMTIDEN FÖR EU:S FINANSER

Diskussionsunderlag om framtiden för EU:s finanser

1. ATT FINANSIERA EUROPEISK INTEGRATION: UTVECKLINGEN AV EU:S FINANSER

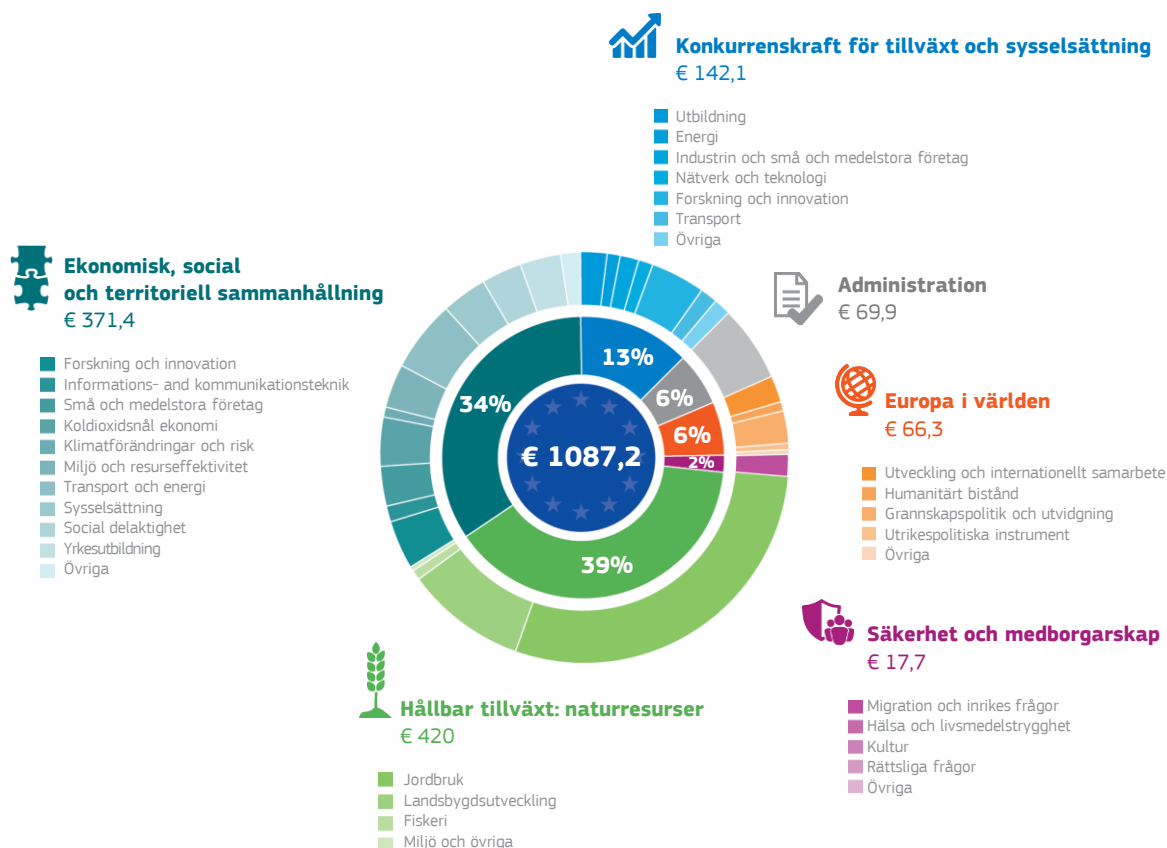
EU-budgeten gör det möjligt att nå resultat i frågor som är viktiga för människor runtom i EU. Genom att slå ihop resurser på europeisk nivå kan medlemsländerna uppnå mer än vad de skulle klara av på egen hand. Tillsammans med de nationella budgetarna och ett brett urval av rättsliga instrument stöder EU-budgeten gemensamma målsättningar och gör det lättare att komma till rätta med gemensamma utmaningar.

Alltsedan den första större gemensamma strategin infördes – på jordbruksområdet – på sextiotalet fram till i dag har EU-budgeten förändrats successivt och parallellt med det att Europeiska unionen har byggts upp.

På åttio- och nittiotalet utvidgade medlemsländerna och Europaparlamentet EU:s befogenheter genom att ändra unionens grundfördrag. De noterade ett behov av att stödja den nya inre marknaden och ökade därför strukturfondernas resurser för att stödja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. Parallellt med detta fick EU en större roll på områden såsom transport, rymdfart, hälsa, utbildning och kultur, konsumentskydd, miljö, forskning, rättsligt samarbete och utrikespolitik.

Områden som finansieras genom EU:s budget (2014–2020)

(I miljarder euro)



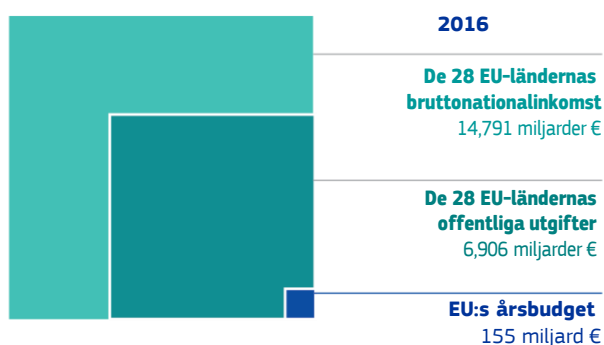
Obs: Åtaganden, justerat för 2018

Källa: Europeiska kommissionen

Sedan 2000 har EU-budgeten formats av att tretton nya medlemsländer med olika socioekonomiska förhållanden har anslutit sig, och av EU:s olika strategier för att stödja sysselsättning och tillväxt. Den har också åtföljt unionens växande roll internationellt sett, som en ledare i kampen mot klimatförändringarna och som världens största givare av humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd.

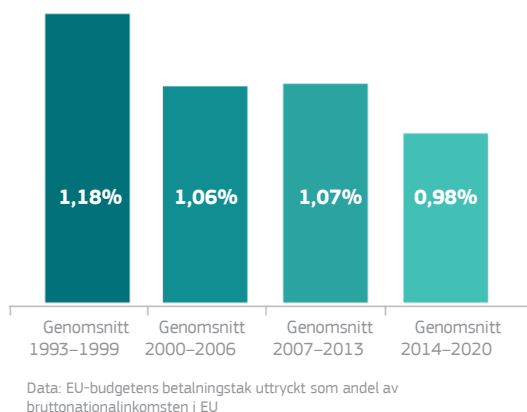
Trots detta är EU-budgeten fortfarande bara en liten del av de totala offentliga utgifterna i EU – den motsvarar mindre än 1 % av inkomsterna i EU och endast omkring 2 % av de offentliga utgifterna i EU. Denna andel har minskat med tiden.

EU-budgeten jämfört med totala inkomster och offentliga utgifter i EU



Källa: Europeiska kommissionen

EU-budgetens storlek som andel av bruttonationalinkomsten

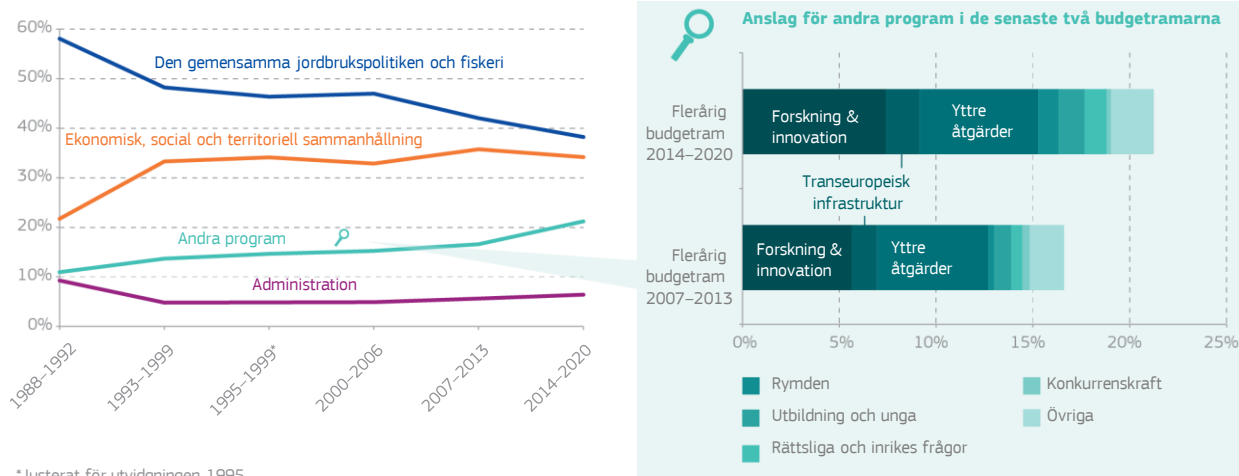


Källa: Europeiska kommissionen

Denna minskning har ökat trycket på att EU-budgeten ska vara effektivare och inriktas mer på de områden där effekterna är störst samt att besvärliga regler och förfaranden inte ska stå i vägen för resultat.

Sammansättningen av EU-budgeten har gradvis utvecklats. Andelen av jordbruks- och sammanhållningsutgifter har minskat med tiden, men sammantaget utgör de fortfarande över 70 % av de totala utgifterna. Alltmer finansiering har gått till områden som forskning, transeuropeiska nät och åtgärder utanför EU samt program som direkt förvaltas på EU-nivå.

Utvecklingen för de viktigaste politikområdena i EU-budgeten



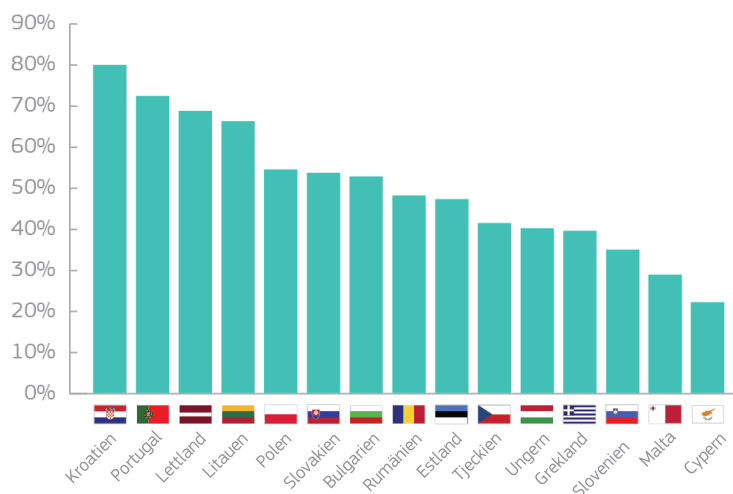
Källa: Europeiska kommissionen

Under den ekonomiska och finansiella krisen visade sig EU-budgeten vara ett kraftfullt instrument för att stödja investeringar. Då många medlemsländers nationella budgetar har varit hårt pressade har EU-budgeten och särskilt sammanhållningspolitiken sedan 2008 vuxit fram som en viktig källa till stabila tillväxtfrämjande investeringar. I vissa medlemsländer visade de sig till och med vara den främsta källan. Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) har också spelat en viktig roll som katalysator för privata investeringar i hela Europa. Det här har visat hur EU-budgeten snabbt kan svara på nya utmaningar och skapa betydande hävstångseffekter¹.

¹ I september 2016 föreslog kommissionen en förstärkning och förlängning av Europeiska fonden för strategiska investeringar fram till 2020.

Europeiska fonden för strategiska investeringar som andel av de offentliga investeringarna 2015–2017

(i procent)



Källa: Europeiska kommissionen

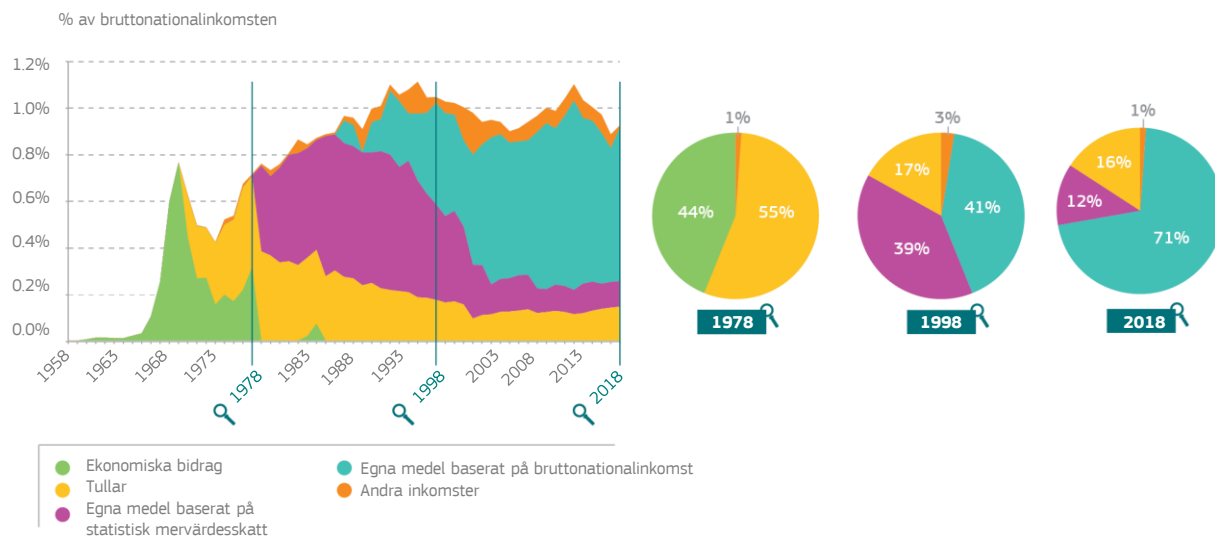
EU-budgeten har också legat till grund för EU:s respons på flyktingkrisen och hotet från organiserad brottslighet och terrorism. Finansieringen till säkerhets- och migrationsfrågor har fördubblats för att exempelvis stödja den nya Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån och hjälpa medlemsländerna att ta emot ett stort inflöde av flyktingar. Hanteringen av de här kriserna har tänjt budgetens flexibilitet till bristningsgränsen.

Framöver verkar EU:s utmaningar mångdubblas samtidigt som trycket på EU:s och de enskilda ländernas budgetar ökar. Trög produktivitetsutveckling och försiktiga investeringar, demografiska förändringar och andra långsiktiga utmaningar såsom migration, klimatförändring, försvar, it-säkerhet och terrorism är exempel på områden där EU:s budget väntas spela en framträdande roll.

Det är också hög tid att se över på vilket sätt EU-budgeten finansieras. Det har skett en utveckling i vad budgeten används till, men även hur den finansieras. I motsats till medlemsländerna kan unionen inte låna. I stället förlitar den sig på finansiering genom ”egna medel”. I dagens läge finns tre huvudsakliga typer av egna medel: bidrag från medlemsländerna utifrån deras inkomstnivå mätt i bruttonationalinkomst (BNI), bidrag på grundval av mervärdesskatt och tullar som tas ut vid EU:s yttre gränser.

Omkring 80 % av EU-budgeten finansieras genom nationella bidrag som baserar sig på BNI och mervärdesskatt. BNI-bidragen anses i allmänhet vara rättvisa, eftersom de återspeglar ländernas relativa ”betalningsförmåga”. Tullinkomster betraktas som genuint egna medel eftersom de härrör från den gemensamma handelspolitiken vars inkomster tillfaller EU:s budget.

EU-budgetens finansieringskällor



Källa: Europeiska kommissionen

Emellertid har ett antal justeringar och ”rabatter” införts med tiden eftersom vissa medlemsländer har ansett att deras bidrag till EU:s budget är för stort i förhållande till vad de får tillbaka. Det har gjort EU:s nuvarande finansieringssystem allt mer komplicerat och otydligt.

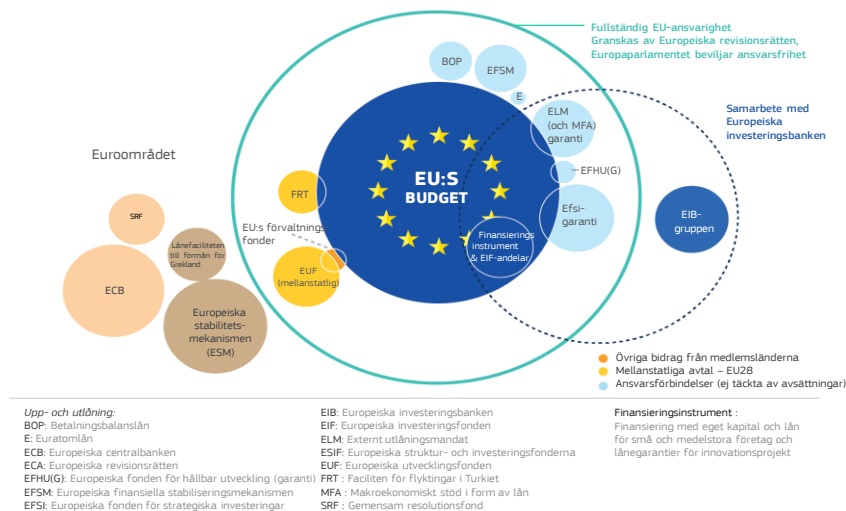
Det här systemet, som främst baserar sig på medlemslänternas bidrag, har också blåst liv i en felaktig uppfattning om att EU-budgetens värde för ett medlemsland kan mätas genom nettosaldot av de pengar landet gett och de pengar landet fått. Det här innebär att man förbiser huvudsaken med en moderniserad EU-budget: det mervärde som följer av att man slår ihop resurser och uppnår resultat som inte vore möjliga med separata nationella åtgärder. Alltför ofta förbises de bredare ekonomiska fördelarna med och det större värdet av att höra till världens största ekonomiska region och handelsmakt.

Om vi vill effektivisera EU-budgeten bör vi också titta på hur inkomster kan bidra till EU:s prioriteringar. Storbritanniens utträde och bortfallet av tillhörande rabatter skulle redan undanröja vissa hinder för reformer på inkomstsidan av EU-budgeten.

Slutligen har EU-budgeten kompletterats med ett antal nya verktyg, institutioner och instrument för att svara på olika behov. Vissa av dem ligger utanför EU:s budget och omfattas inte av samma regler. Ytterligare medel kommer från Europeiska investeringsbanken eller andra organ som har inrättats på grundval av mellanstatliga avtal, som den europeiska utvecklingsfonden som hör samman med det särskilda partnerskapet med länderna i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet. Senare har EU:s förvaltningsfonder och andra mekanismer skapats för att samla medel från EU:s budget, medlemslänternas och andra givare för att hantera kriser utanför EU. Denna utvidgade ekonomiska struktur har gjort det möjligt för unionen att mobilisera ytterligare finansiering men har också gjort EU:s finanser mer komplicerade. I diagrammet nedan ges en översikt över alla delar av EU-finansiering utöver själva budgeten. Den visar också vilka delar som omfattas av Europaparlamentets demokratiska kontroll och Europeiska revisionsrättens granskning.

EU:s finanser: en helhetsbild

(endast som illustration, cirkelnas storlek motsvarar inte de faktiska volymerna)



Källa: Europeiska kommissionen

Ruta 1: EU-budgeten i ett nötskal – för perioden 2014–2020

- EU-budgeten utgör omkring 1 % av EU:s BNI och 2 % av de totala offentliga utgifterna.
- Den förankras i fleråriga budgettramar på minst fem år. Den nuvarande budgettramen (2014–2020) omfattar 1 087 miljarder euro.
- Den finansieras främst genom bidrag från varje medlemsland utgående från deras relativa inkomst, tillsammans med tullar som tas ut vid de yttre gränserna och en liten del som grundar sig på mervärdesskatt. Det finns ingen EU-skatt. Inkomstsystemet har godkänts av alla EU-länderna och ratificerats av de nationella parlamenten.
- Den mobiliserar genom sammanhållningspolitiken på EU-nivå mer än 480 miljarder euro i investeringar, vilket till exempel torde leda till att över 1 miljon företag får stöd, 42 miljoner människor får tillgång till förbättrade vårdtjänster, 25 miljoner personer gynnas av åtgärder som förebygger översvämningar och bränder, ytterligare nästan 17 miljoner EU-invanare ansluts till avloppsanläggningar, ytterligare 15 miljoner hushåll får bredbandsuppkoppling och mer än 420 000 nya jobb skapas. Dessutom gynnas 5 miljoner EU-invanare av program för yrkesutbildning och livslångt lärande, och 6,6 miljoner barn får tillgång till nya, moderna skolor och barnomsorg.
- Den förväntas leda till investeringar på minst 500 miljarder euro genom den utökade ”Junckerplanen” (Europeiska fonden för strategiska investeringar).
- Den bidrar med mer än 74 miljarder euro till Horisont 2020-programmet för forskning och innovation som – hittills – har lett till sex Nobelpriser, fyra Fieldsmedaljer och upptäckter med internationell betydelse (t.ex. forskning om ebolavaccin, banbrytande forskning om cancer och Alzheimers sjukdom och flygplan med lägre koldioxidutsläpp och buller).
- Den bidrar med mer än 30 miljarder euro till stöd för transeuropeiska nät inom områdena transport, energi och kommunikation via Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE).
- Den främjar en dynamisk jordbrukssektor med omkring 400 miljarder euro i stöd till 7 miljoner lantbrukare. Den stöder moderniseringen av 380 000 jordbruksföretag med 8,7 miljarder euro. Landsbygdsutvecklingsstöd finansierar investeringar i biologisk mångfald, förbättrad energieffektivitet, företagsbildning och modernisering av produktionsanläggningar.
- Den finansierar navigeringssystemet Galileo, varigenom 15 fullt fungerande EU-satelliter hittills har skjutits upp i omloppsbana, och Copernicus, det europeiska jordobservationsprogrammet.
- Den mobiliserade mer än 17 miljarder euro mellan 2015 och 2017 för att komma till rätta med flyktingkrisen

inom och utanför EU.

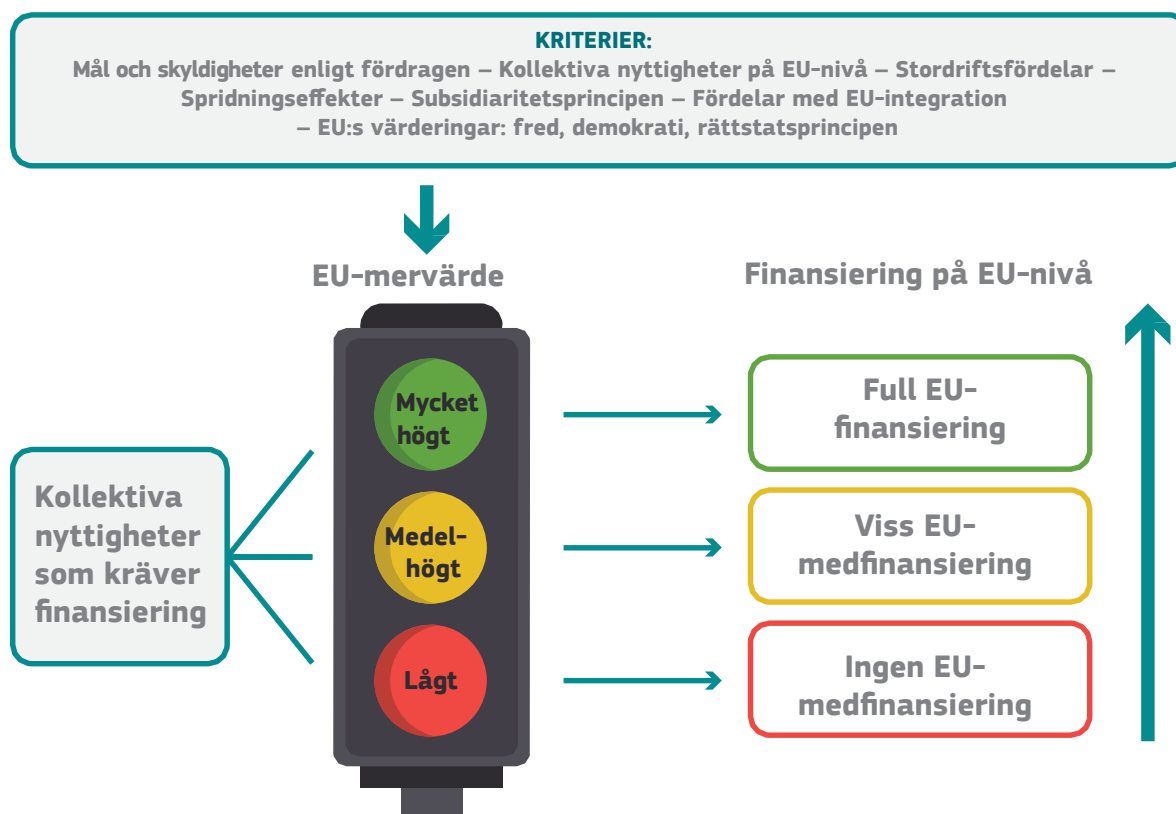
- Den finansierar Erasmusprogrammet som främjar rörlighet för över 9 miljoner människor, särskilt studerande och ungdomar i olika länder under de senaste 30 åren.
- Mer än 8 miljarder euro används till att bekämpa ungdomsarbetslösheten genom sysselsättningsinitiativet för unga, som hittills har hjälpt 1,6 miljoner ungdomar.
- Målet är att 20 % av de totala utgifterna ska tillägnas åtgärder mot klimatförändringarna.
- Omkring 8 miljarder euro används till humanitärt bistånd, vilket gör EU till en av världens största givare av humanitärt bistånd.

2. MERVÄRDET AV EU-FINANSER

EU:s mål är att främja fred, sina värden och välfärden för människorna som bor här. EU-budgeten stöder det här, tillsammans med nationella budgetar och som komplement till andra insatser på europeisk och nationell nivå.

All diskussion om framtiden för EU:s budget bör därför börja med den allra mest grundläggande frågan – vad bör EU-budgeten vara till för? **EU-mervärde** måste vara kärnan i den diskussionen. Å ena sidan handlar EU-mervärde om att uppnå de mål som anges i fördraget, å andra sidan om en budget som möjliggör kollektiva nyttigheter med en europeisk dimension eller bidrar till att upprätthålla våra grundläggande friheter, den inre marknaden eller Ekonomiska och monetära unionen.

EU-mervärde och finansiering från EU-budgeten



Källa: Europeiska kommissionen

EU-mervärdet stämmer också överens med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen: EU bör bara vidta åtgärder som är effektivare än åtgärder på nationell, regional eller lokal nivå. EU-åtgärder måste vara utöver nationella eller regionala insatser, eller komplettera dessa, men de bör inte fylla luckor som uppstått på grund av brister i den nationella politiken. Mervärdet kan också bestå av indirekta fördelar och kostnader som undviks.

EU-invånarnas intressen och förväntningar bör vara en viktig faktor när den nya EU-budgeten utformas. Under de senaste åren har det funnits ökande förväntningar på att unionen ska hantera utmaningar som den varken har behörighet eller ekonomiska resurser till. Skillnaden i förväntningar är central för den här debatten och den hänger direkt ihop med den nya budgetens storlek och flexibilitet.

Europeiska skattebetalare förväntar sig en transparent EU-budget som är lätt att förstå och ger mesta möjliga valuta för pengarna. De resultat som uppnås måste vara synliga och mätbara. För

varje strategi och program som finansieras genom EU-budgeten bör man klart och tydligt ange målet, hur det ska uppnås och de faktiska resultaten. Det här skulle öka ansvarigheten och möjliggöra en väl underbyggd offentlig debatt om hur EU:s budget används. Även om vissa framsteg redan har gjorts i den här riktningen i den nuvarande budgetramen, framför allt inom ramen för sammanhållningspolitiken, behövs ytterligare åtgärder inom alla instrument.

Det finns också ett tydligt mervärde när EU-åtgärder går längre än nationella insatser skulle kunna göra. Det kan till exempel röra sig om följande:

- Gränsöverskridande program har förändrat gränsområden genom att undanröja källor till konflikter och skapa nya ekonomiska möjligheter.
- På samma sätt kan människor och företag i hela EU dra nytta av gränsöverskridande infrastruktur, som energianslutningar (t.ex. mellan Malta och Italien), digitala nät, forskningsinfrastruktur eller tunnlar (t.ex. järnvägstunneln genom Brennerpasset i Alperna mellan Österrike och Italien).
- Investeringar som gjorts inom ramen för sammanhållningspolitiken i ett område eller medlemsland bidrar till den makroekonomiska stabiliteten och ökar hela unionens tillväxtpotential.
- Kontroll av de södra och östra yttre gränserna skyddar givetvis även resten av Europa.
- Bidrag och investeringar i partnerländer gör det möjligt att bygga mer motståndskraftiga samhällen.
- Öppna ansökningsomgångar på EU-nivå för att finansiera vetenskap och innovation har ökat spetskompetensen jämfört med nationell finansiering (t.ex. mer inflytelserika vetenskapliga tidskrifter, antal och kvalitet för patent) och lockat talanger från hela världen.
- Andra omfattande projekt och viktig möjliggörande teknik, som Galileo, Copernicus, Iter² eller högpresterande datorsystem, kräver så stora resurser att de endast kan finansieras genom att man slår ihop medel på EU-nivå.

EU-finanserna kan också vara ett sätt att upprätthålla gemensamma europeiska värden, som demokrati, frihet, rättsstatsprincipen, grundläggande rättigheter, jämlikhet, solidaritet, hållbarhet och fred. Exempelvis Erasmusprogrammet och Europeiska solidaritetskåren främjar rörlighet och gör det möjligt för studerande och arbetstagare att upptäcka europeiska kulturer, lära sig nya språk och färdigheter, få yrkeserfarenhet utomlands samt skapa kontakter i hela Europa. EU:s aktiva roll i sitt grannskap och längre bort med en utsikt till EU-medlemskap har understött fred och stabilitet. Om vi lät bli att göra någonting på det här området skulle det kunna ha katastrofala följder i händelse av instabilitet och krig. Vissa framsteg är mer påtagliga och väsentliga, men alla är lika viktiga.

² Galileo är det europeiska globala systemet för satellitnavigering, vilket tillhandahåller en rad tjänster för positionsbestämning, navigering och tidsbestämning för användare i hela världen. Copernicus är unionens jordobservations- och jordövervakningsprogram som används bl.a. för jordbruk, klimatanalys, civilskydd och katastrofhantering. Den internationella termonukleära experimentreaktorn (Iter) är världens största vetenskapliga partnerskap och syftar till att visa att fusion är en möjlig och hållbar energikälla. EU är den största bidragsgivaren i partnerskap med Japan, Kina, Indien, Sydkorea, Ryssland och USA.

Slutligen beror mervärdet av EU-budgeten också på dess interna, strategiska enhetlighet. Överlappningar måste avlägsnas och instrument bör komplettera varandra och vara konsekventa ur ett politiskt perspektiv.

3. TENDENSER OCH UTMANINGAR

Vitboken om Europas framtid och de tidigare diskussionsunderlag som lagts fram den senaste tiden visar att EU med 27 medlemsstater kommer att ställas inför ett stort antal utmaningar under perioden fram till 2025 och därefter.

Bland dem finns aktuella tendenser som kommer att förbli relevanta i tiotals år framöver, som den digitala revolutionen och globalisering, demografiska förändringar och social sammanhållning, ekonomisk konvergens samt klimatförändringar. Samtidigt förväntar sig människorna runtom i Europa att EU och de nationella regeringarna ska skapa välbefinnande, stabilitet och säkerhet i en föränderlig och osäker värld³. I en alltmer instabil global miljö kan ytterligare oväntade utmaningar uppstå i framtiden.

Om säkerhet, ekonomisk styrka, hållbarhet och solidaritet bör vara ledorden för EU:s åtgärder som svar på dessa nya utmaningar och pågående tendenser, är den nuvarande EU-budgeten rustad för detta? Hur motsvarar EU:s utgifter dessa prioriteringar? Och vad har vi för utrymme för förbättringar?

3.1 Säkerhet och skydd för var och en i unionen

Instabiliteten i EU:s grannskap och nya former av terrorism innebär stora utmaningar inom och utanför våra gränser. Säkerheten i ett medlemsland har blivit lika med säkerheten i hela EU. Ansvar för många av de verktyg som förbättrar säkerheten för alla invånare ligger hos medlemsländerna, men EU har också en mycket viktig roll att spela, om det så rör sig om att förbättra kontrollen av de yttre gränserna, stärka stabila informationsnät, öka stödet från organen eller att hantera den allt större instabiliteten i våra grannländer.

Säkerhetshot finns även på andra områden, t.ex. skydd av motståndskraftiga livsmedelskedjor och mekanismer för att hantera risker för människors hälsa (t.ex. galna kosjukan eller svinpest, vattenföroreningar och kemikalier). Ett annat exempel är den gemensamma insatsen för att bekämpa globala sjukdomar (såsom ebola) som kan få förödande effekter för länder både i och utanför EU. Hit hör även insatser vid katastrofer, oavsett om de orsakats av naturfenomen eller människor.

Vi måste besluta vilken roll EU-budgeten kan spela bland annat för att stödja EU:s åtgärder på området med frihet, säkerhet och rättvisa, genomföra den globala strategin⁴ och utveckla en gemensam försvarspolitik för att hantera nya och befintliga hot, både fysiska och på internet.

3.2 Ekonomisk styrka, hållbarhet och solidaritet

EU-budgeten bör även i fortsättningen göra EU-ekonomin starkare och mer motståndskraftig genom att främja konkurrenskraft, hållbarhet och solidaritet på lång sikt.

Hållbar utveckling har länge varit central för det europeiska projektet. Det finns många utmaningar när det gäller att göra dagens europeiska samhällen hållbara: ungdomsarbetslösheten, de åldrande befolkningarna, klimatförändringarna, miljöförstöring, hållbar energi och migration, för att nämna några. FN:s agenda 2030 för hållbar utveckling och målen för hållbar utveckling (se diagrammet nedan) är riktlinjer för EU:s politik både i inre och yttre frågor.

³ Se den särskilda Eurobarometerundersökningen nr 461 om Europas framtid av den 28 juni 2017.

⁴ Den globala strategin för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik, framlagd av den höga representanten och kommissionens vice ordförande Federica Mogherini till Europeiska rådet i juni 2016.

Målen för hållbar utveckling ligger i centrum för EU:s hållbarhetspolitik



Källa: FN

De ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensioner som ligger i centrum för målen för hållbar utveckling har i stor utsträckning införlivats i EU:s budget och utgiftsprogram. De är också en grund för Europa 2020-strategin som bygger på utbildning och innovation ("smart"), låga koldioxidutsläpp, klimatreiliens och miljöskydd ("hållbar") samt sysselsättning och fattigdomsbekämpning ("inkluderande"). Det finns också ett politiskt åtagande att avsätta minst 20 % av EU:s budget för 2014–2020 till klimatåtgärder och 0,7 % av bruttonationalinkomsten som offentligt utvecklingsbistånd inom ramen för Agenda 2030.

En viktig utmaning för unionen och i synnerhet för euroområdet är att främja konkurrenskraften och råda bot på de allt större sociala klyftorna. Målet måste vara att minska de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan och inom medlemsländer och att ge människorna en möjlighet att hitta sin roll i samhället. EU:s utgifter för sociala frågor, från arbetsmarknaden till fattigdomsminskning, från social integration till utbildning, utgör för närvarande endast 0,3 % av de totala offentliga utgifterna för sociala frågor i EU. Den här andelen kan komma att bedömas på nytt framöver, men medlemsstaterna kommer utan tvivel att bära det främsta ansvaret för det sociala stödet även i framtiden. I diskussionsunderlaget om EU:s sociala dimension har man angett områden där EU:s finanser skulle kunna bidra mer i framtiden, beroende på vilken väg som väljs för EU:s framtida socialpolitik.

Fördelarna med globaliseringen fördelar sig ojämnt såväl mellan befolkningen som mellan territorier, framför allt mellan storstadsområden och industriområden på tillbakagång och landsbygdsområden. Diskussionsunderlaget om hur vi bemöter globaliseringen pekar på att det är nödvändigt att avväga den ekonomiska omvandling som har orsakats av globaliseringen och teknologiska förändringar, så att varje invånare och varje region kan bidra till och dra nytta av den inre marknaden och bli mer konkurrenskraftig och motståndskraftig.

Hur svarar den nuvarande EU-budgeten på dessa utmaningar?

De tre grundläggande funktionerna hos vilken offentlig budget som helst är investeringar i kollektiva nyttigheter, omfördelning och makroekonomisk stabilisering. EU-budgeten fyller dessa funktioner, men i varierande grad. Till exempel finansierar den kollektiva nyttigheter genom program som förvaltas direkt på EU-nivå, som Horisont 2020 för forskning, eller instrument som fonden för ett sammanlänkat Europa för infrastrukturinvesteringar. Tillsammans med medlemsländer och regioner medfinansieras också kollektiva nyttigheter genom investeringar inom sammanhållningspolitiken.

Omfördelning (tillsammans med finansiering och tillhandahållande av kollektiva nyttigheter) sker via sammanhållningspolitiken, som främjar ekonomisk konvergens samt social och

territoriell sammanhållning, via stöd för landsbygdsutveckling samt via inkomststöd till lantbrukare inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

Stabiliseringsfunktionen är endast indirekt. EU-budgeten har en delvis stabiliserande effekt för vissa medlemsländer, främst på grund av att den fastställs för sju år, vilket möjliggör en konstant investeringsnivå oberoende av konjunkturen. Samtidigt är en medlemsstats bidrag kopplat till ekonomiska resultat, så dess bidrag till budgeten sjunker om landet upplever en recession. EU-budgeten var dock aldrig avsedd att dämpa makroekonomiska chocker.

En viktig fråga som lyfts fram i diskussionsunderlaget om en fördjupad ekonomisk och monetär union är om man bör överväga att inrätta en sådan stabiliseringsfunktion och verktyg för ytterligare konvergens, vilket kommissionen bör undersöka ytterligare.

Investeringarnas inverkan beror på vilken miljö de görs i. Därför har det blivit en så stor debatt om länken mellan strukturreformer och EU-budgeten den senaste tiden. Medan den här länken redan har fastställts för sammanhållningspolitiken är det värt att fundera över om det är tillräckligt och om incitamenten kunde förbättras.

3.2.1 Investeringar i kollektiva nyttigheter som förvaltas direkt på EU-nivå

I den fleråriga budgetramen för 2014–2020 ägnas omkring 13 % av EU-budgeten åt att stödja viktiga prioriteringar för en hållbar tillväxt genom program eller projekt som direkt eller indirekt förvaltas på europeisk nivå.

Det största av dessa program är **Europeiska fonden för strategiska investeringar**, som inrättades av kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker i november 2014 efter den finansiella och ekonomiska krisen 2008–2009 och den påföljande kraftiga minskningen av investeringar. Den är på god väg att mobilisera det planerade målet på 315 miljarder euro i investeringar. Med den föreslagna förlängningen torde fonden mobilisera investeringar på totalt minst 500 miljarder euro.

Horisont 2020, det viktigaste instrumentet för finansiering av spjutspetsforskning och innovation i hela EU (74,8 miljarder euro), lockar samarbete från 131 länder runtom i världen och har finansierat 13 000 projekt av hög kvalitet sedan 2014.

Fonden för ett sammanlänkat Europa (30,4 miljarder euro) är ett annat exempel på EU:s investeringar i stor infrastruktur inom transport, energi och kommunikationsteknik i Europa. Ett av projekten handlar om att förbättra säkerheten för den centrala järnvägsförbindelsen i Polen och samtidigt öka hastighetskapaciteten upp till 200 km/h, vilket innebär en allmän förbättring av de europeiska gods- och persontransporterna längs den centrala transportkorridoren Östersjön–Adriatiska havet.

Erasmus+ (14,8 miljarder euro) är det europeiska programmet för utbildning, ungdom och idrott, med över 2 miljoner deltagare fram till 2016.

Programmet **Cosme**⁵ (2,3 miljarder euro) är utformat för små och medelstora företag för att underlätta åtkomsten till lånefinansiering, finansiering med eget kapital och marknadstillträde. Tack vare programmet har över 140 000 företag erhållit lånefinansiering på över 5,5 miljarder euro. Det beaktar de europeiska riskkapitalmarknadernas egenheter genom att investera i små och medelstora företag under tillväxt- och expansionsfasen, med nästan en halv miljard euro i kapitalinvesteringar 2016.

⁵ EU:s program för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag.

EU finansierar också ett antal **storskaliga projekt och infrastrukturer** som är för stora för att slutföras utan offentliga investeringar. Hit hör bland annat EU:s globala system för satellitnavigering **Galileo**, som tillhandahåller tjänster tack vare 15 fullständigt operativa EU-satelliter som nu är i omloppsbanan, och det europeiska jordobservationsprogrammet Copernicus, som enligt planerna ska bli en av världens viktigaste stordataleverantörer.

Många av dessa program har blivit varumärken för EU, som på så sätt syns och känns igen i människors dagliga liv. Det finns ändå utrymme för förbättringar för att ytterligare stärka resultaten och öka deras inverkan, i synnerhet genom att undvika överlappningar, kombinera instrument och se till att de är enkla och kompletterar varandra. Bör budgetanslaget för dessa program ökas? Hur kan vi se till att de förstärker varandra? Hur kan överlappningar mellan olika program på samma område undvikas, oavsett om det gäller stora infrastrukturer eller stöd till små och medelstora företag? Sätt att förbättra användningen av finansieringsinstrumenten på det här området för att förenkla de gällande reglerna och förbättra flexibiliteten tas upp i avsnitt 4.2.

3.2.2 Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning

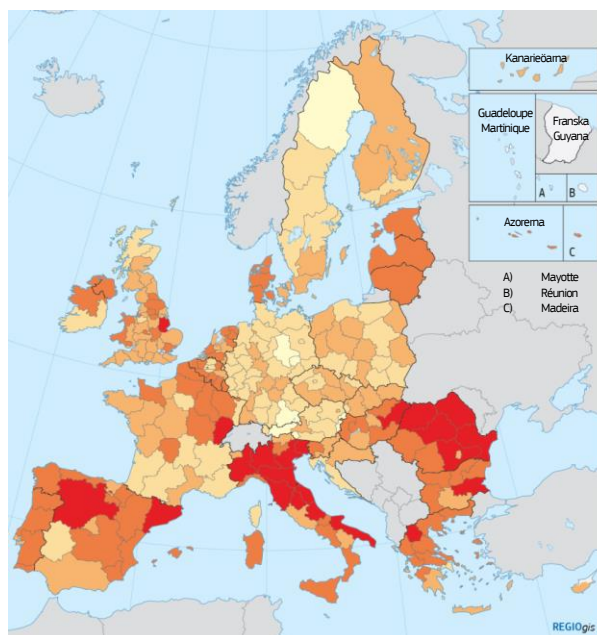
Globaliseringens vinster har stor spridning, men kostnaderna är ofta lokala. Nya uppgifter tyder på att många regioner i Europa löper mycket större risk för plötsliga chocker på grund av deras ekonomiska specialisering, arbetskraftskostnader eller arbetsstyrkans utbildningsnivå. Samtidigt är arbetslösheten, i synnerhet bland de yngre generationerna, fortfarande alltför hög, deltagandet på arbetsmarknaden är lågt i många delar av Europa och det antal människor som riskerar att drabbas av fattigdom är oacceptabelt högt.

Dessa skillnader i ekonomiska och sociala perspektiv kan skapa sociopolitiska spänningar och kräver en lämplig reaktion från EU så att ingen person och ingen region lämnas åt sitt öde.

Att främja hållbar ekonomisk konvergens och resiliens är huvudmålet med **EU:s sammanhållningspolitik**, som tillsammans med den nationella medfinansieringen kommer att mobilisera mer än 480 miljarder euro under perioden 2014–2020.

Med den nuvarande generationen av program har man infört viktiga reformer. Mer finansiering inriktas på viktiga europeiska prioriteringar, såsom sysselsättning, social delaktighet, kompetens, forskning och innovation samt energi- och resurseffektivitet. Målen för programmet fastställs från början. Den övergripande ekonomiska, rättsliga och institutionella ramen för investeringar har förbättrats. Likaledes har man genom politiken fastställt ett nära samband mellan medfinansierade investeringar och den bredare ekonomiska styrningen och strukturreformer.

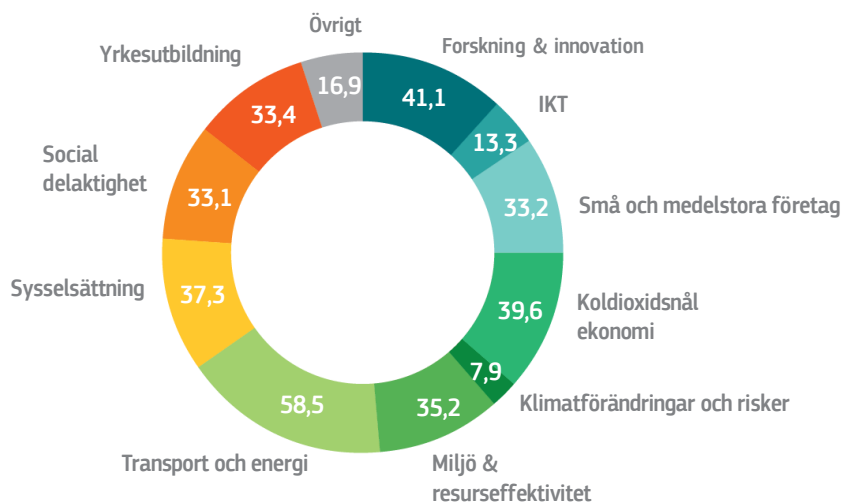
Globalisering: är EU redo?



Källa: Europeiska kommissionen

Vad finansieras genom sammanhållningspolitiken?

(i miljarder euro)



Ruta 2: Exempel på resultat inom sammanhållningspolitiken 2007–2013

- Utgifter för sociala mål: 9,4 miljoner personer har fått jobb och 8,7 miljoner personer har tagit en examen.
- Alla medlemsländer och regioner har utvecklat strategier för smart specialisering för att fokusera sina forsknings- och innovationsinsatser på ett bättre sätt. Stödet har lett till omkring 95 000 projekt inom forskning och innovation och 42 000 nya forskningstjänster.
- Omkring 400 000 små och medelstora företag har fått stöd under sammanhållningspolitiken och mer än 1 miljon nya arbetstillfällen skapas som en följd av detta.
- En stor del av EU:s utgifter för klimatförändringar och miljöskydd går via sammanhållningspolitiken. Exempelvis har omkring 6 miljoner personer fått bättre vattenförsörjning och 7 miljoner personer bättre avloppsvattenrening.
- Medlemsländerna har byggt eller upprustat 2 600 km järnväg och 2400 km vägar som ingår i det transeuropeiska nätet, utöver de sekundära nät som förbinder avlägsna områden med resten av Europa.

De övergripande resultaten av sammanhållningspolitiken är överlag positiva, men det finns ett antal områden där det behövs reformer.

För det första har sammanhållningspolitiken under de senaste åren i praktiken använts för att kompensera att de nationella och regionala investeringarna minskat till följd av krisen. Det har hjälpt till att förhindra större störningar, men de resulterande högre medfinansieringsnivåerna från EU-budgeten har minskat de totala investeringarna.

För det andra svarade man genom sammanhållningspolitiken visserligen på krisen genom att öka medfinansieringsnivån och anpassa programmen bättre till förändrade socioekonomiska behov, men det finns också ett behov av att se över hur sammanhållningspolitiken kan användas till att vara mer förberedda och reagera bättre på oförutsedda händelser, kriser och samhällsliga förändringar.

För det tredje kan länken med den ekonomiska styrningen och den europeiska planeringsterminen behöva stärkas för att se till att systemet är enklare, transparent och ger positiva incitament till att genomföra konkreta reformer för att främja konvergens.

Slutligen har politiken blivit allt svårare att förvalta, vilket hämmar genomförandet i praktiken och skapar förseningar. Lagren av kontroller och byråkratisk komplexitet gör det svårt för stödmottagare att komma åt denna finansiering och genomföra projekt snabbt. Därför behövs en betydligt radikalare strategi för att förenkla genomförandet och möjliggöra rörligare och flexibla programplanering i framtiden.

3.2.3 Hållbart jordbruk

Tack vare lantbrukarna har mer än 500 miljoner EU-invånare en stabil tillgång till överkomliga priser till högkvalitativa livsmedel som har producerats på ett hållbart sätt, med iakttagande av kraven på djurhälsa och djurskydd, miljöskydd och livsmedelssäkerhet.

Huvudmålet med den gemensamma jordbrukspolitiken är att sörja för ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet inom jordbruks- och landsbygdssamhällen. Inom den pågående budgetramen 2014–2020 kommer den gemensamma jordbrukspolitiken att mobilisera omkring 400 miljarder euro för att finansiera marknadsåtgärder, direktstöd för lantbrukare och program för landsbygdsutveckling samt för att främja ett hållbart jordbruk och välmående landsbygdsekonomier. Av det beloppet utgör direktstödet omkring 70 %. Inkomststödet uppväger delvis skillnaderna mellan jordbruksinkomster och jämförbara inkomster för andra ekonomiska sektorer. Den senaste reformen av den här politiken ledde till stora förändringar i systemet med direktstöd. De utformades för att bemöta särskilda behov för unga lantbrukare och mindre jordbruksföretag, specifika sektorer eller regioner med svårigheter samt miljö.

Tack vare den här politiken har människor runtom i EU till rimliga priser tillgång till mat av hög kvalitet som det är tryggt att äta. Fortlöpande reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken har gjort den europeiska jordbrukssektorn internationellt konkurrenskraftig, då den handlar med priser som ligger nära världsmarknadspriserna och uppvisar goda och växande exportresultat. Det finns ändå stora skillnader i utvecklingen av jordbrukssektorn. I vissa landsbygdsområden finns det inga egentliga alternativ till jordbruket när det gäller arbetstillfällen och inkomstkällor. En del lantbrukare har emellertid nu tillgång till andra former av inkomster än från jordbruket, t.ex. från turism och fritidsverksamhet, vindkraft, biogas och solenergi.

Nästan hälften av EU:s yta är jordbruksmark. Lantbrukarnas roll är därför mycket viktig för att bevara naturresurserna (vatten, luft, jord och biologisk mångfald), genomföra klimatåtgärder och forma högt uppskattade landskap. Den gemensamma jordbrukspolitiken slår fast de regler och incitament som behövs för att se till att jord- och skogsbrukare bidrar till att lösa de stora globala miljö- och klimatproblemen och tillhandahåller de kollektiva nyttigheter som folk förväntar sig.

Bland dessa viktiga verktyg är åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk inom den gemensamma jordbrukspolitiken. De ger lantbrukarna incitament att anta och anpassa förvaltningsstrategier och rutiner och vidta åtgärder för att förbättra och skydda vattenförekomster, jord, biologisk mångfald och vackra landskap samt minska och anpassa sig till klimatförändringar. Det finns dock ökande krav på att ytterligare inrikta den gemensamma jordbrukspolitiken på tillhandahållande av kollektiva nyttigheter med anknytning till miljöskydd och klimatåtgärder. Det skulle kräva mer riktade och regionalt anpassade stödåtgärder.

Handelsbalansen på jordbruksområdet visar på en konkurrenskraftig sektor

(i miljoner euro)

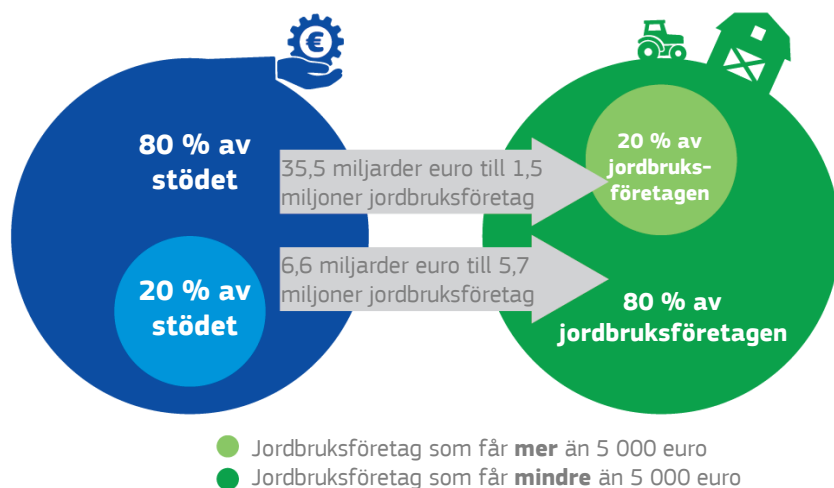


Källa: Europeiska kommissionen

Det finns inget samförstånd om hur mycket inkomststöd som behövs när man beaktar konkurrenskraften inom sektorn. I vissa fall bidrar sådana betalningar inte till den strukturella utvecklingen inom sektorn, utan tenderar att öka markpriserna vilket kan hindra unga lantbrukare från att komma in på marknaden.

Direktstödet beror fortfarande i hög grad på historiska rättigheter och inriktas på stora jordbruksföretag och markägare i rikare medlemsländer. I genomsnitt får 20 % av stödmottagarna ungefär 80 % av betalningarna. Den allmänna bilden döljer dock stora skillnader mellan medlemsstaterna. Till exempel driver 92 % av lantbrukarna i Rumänien och 97 % i Malta småskaliga jordbruk, medan mindre än 9 % av jordbruken i Tyskland är småskaliga.

Vem gynnas av den gemensamma jordbrukspolitiken?



Källa: Europeiska kommissionen

Majoriteten av betalningarna inom den gemensamma jordbrukspolitiken finansieras helt genom EU-budgeten och den är därmed en direktlänk mellan stödmottagare och unionen. Genom politiken når man lantbrukare och andra människor även i de mest avlägsna delarna av Europa, vilket ger betydande bieffekter för den ekonomiska och sociala utvecklingen, för att inte nämna motståndskraften i dessa områden. Utöver de åtgärder för landsbygdsutveckling som finansieras inom den andra pelaren i den gemensamma jordbrukspolitiken är det här det enda politikområde som förvaltas tillsammans med medlemsländerna utan nationell medfinansiering.

Utvecklingen de senaste åren visar att EU:s budget regelbundet har behövt utnyttjas för ad hoc-krisstöd som svar på särskilda händelser, som nedgången i mjölkpriserna eller det ryska förbudet mot import av vissa jordbruksprodukter. Det finns därför ett behov av att utreda den rätta balansen av instrument inom den framtida gemensamma jordbrukspolitiken mellan politiska åtgärder och finansieringsramar, bidrag och finansieringsinstrument, riskhanteringsverktyg och andra marknadsarrangemang för att hantera risker och oväntade negativa händelser inom jordbrukssektorn.

Ruta 3: Exempel på resultat inom den gemensamma jordbrukspolitiken

- 70 % av jordbruksmarken i EU omfattas av miljöanpassningsåtgärder, som stöds med 60 miljarder euro.
- Omkring 47 miljoner hektar eller runt 25 % av jordbruksmarken i EU omfattas av förvaltningskontrakt för åtgärder för miljövänligt jordbruk med fokus på vatten, jord och biologisk mångfald.
- Fler än 200 000 landsbygdsföretag har bildats och utvecklats (145 000 unga lantbrukare och 62 000 mikroföretag får stöd för att inleda verksamhet).
- Stöd har getts till mer än 25 000 miljöinfrastrukturprojekt, t.ex. avloppssystem och förbättrad avfallshantering i avlägsna områden och på landsbygden.
- 2 400 lokala aktionsgrupper har fått stöd för att utveckla och genomföra utvecklingsstrategier för sina lokalsamhällen.

3.3 Migrationshantering

EU:s yttre gränser har allt oftare blivit platsen för mänskliga tragedier som EU, tillsammans med medlemsländerna, måste vidta omedelbara åtgärder för att motverka. Samtidigt måste alla aspekter av migrationen hanteras bättre. EU bör sträva efter att ge medlemsländerna verktyg att göra detta, både på medellång och lång sikt.

Att hantera migrationen är ett gemensamt ansvar som inte bara inbegriper EU-länderna, utan också migranternas transit- och ursprungsländer utanför EU. Genom åtgärder både inom och utanför EU utvecklar EU och medlemsländerna en övergripande strategi som grundar sig på ömsesidigt förtroende och solidaritet mellan länderna och EU-institutionerna.

När det gäller hantering av migrationsflödena får medlemsländerna redan genom den nuvarande EU-budgeten hjälp med att utveckla tillfredsställande mottagnings- och skyddssystem, komma till rätta med de bakomliggande orsakerna till migrationen och skydda Schengenområdet. Mer än 17 miljarder euro – 3,7 % av den totala EU-budgeten – har anslagits till dessa utmaningar under perioden 2015–2017.

EU-budgeten har till exempel använts till att skapa mottagningscentrum i Grekland och Italien med en total kapacitet på över 9 000 platser. Under 2016 fick över 35 000 personer tak över huvudet i Grekland – till att börja med tält, och senare vinterbonade containrar – och 417 säkra platser skapades för ensamkommande barn. Den nyligen inrättade Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån hjälpte till att rädda 174 500 personer på Medelhavet under 2016.

3.4 Externa utmaningar, säkerhet, humanitärt bistånd och utveckling

Under de senaste åren har Europa ställts inför nya utmaningar som har att göra med instabiliteten och sårbarheten utanför EU, i det omedelbara grannskapet och längre bort. Människorna i EU är bekymrade över migration, terrorism och yttre säkerhetshot i allmänhet och vill att de här frågorna – även försvaret – ska hanteras på europeisk nivå. De förväntar sig att EU ska spela en ledande roll i världen, hantera globaliseringens följder, försvara en regelbaserad ordning, god samhällsstyrning, demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och en hållbar ekonomisk utveckling samt stå för stabilitet och säkerhet i synnerhet i Europas omedelbara närhet. Nästan nio av tio EU-invånare tycker att det är viktigt att stödja utvecklingsländer. 82 % av EU-invånarna anser att det ligger i EU:s intresse att hjälpa andra eftersom man då även hjälper sig själv. EU-invånarna ser också ett tydligt mervärde med åtgärder på EU-nivå för de yttre förbindelserna.

För närvarande stöds EU:s yttre åtgärder med 96,5 miljarder euro, inklusive elfte Europeiska utvecklingsfonden (30,5 miljarder euro, utanför EU-budgeten) för EU:s partnerländer i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet. EU-budgeten avsätter omkring 6 % av den nuvarande fleråriga budgetramen för yttre åtgärder. De största finansieringsramarna är finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete (19,7 miljarder euro), det europeiska grannskapsinstrumentet (15,4 miljarder euro) och instrumentet för stöd inför anslutningen (11,7 miljarder euro). 8 miljarder euro har avsatts för humanitärt bistånd. De senaste åren har den här budgeten fortlöpande mobiliserats och stärkts tills alla marginaler uttömts, för att komma till rätta med de många humanitära och andra kriser runt Europa som har lett till att allt fler människor har fördrivits från sina hem, uppfylla gränslösa humanitära behov och beakta komplexiteten hos kriserna, som väntas fortsätta.

EU:s yttre åtgärder äger rum i partnerländer utanför unionen, men skyddar också EU-invånarnas intressen och säkerhet. EU och medlemsländerna spelar en central roll när det gäller att hjälpa andra människor runtom i världen, som världens största givare av utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd och sitt gemensamma åtagande att ägna 0,7 % av bruttonationalinkomsten åt offentligt utvecklingsbistånd. EU:s yttre åtgärder främjar stabilitet vid EU:s gränser och längre bort, stöder fattigdomsutrotning i utvecklingsländerna och främjar samarbete på områden av intresse för EU. Det är också ett sätt att komma till rätta med de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration och våldsbejakande extremism. EU-finansieringen utgör vanligen en kärna som medlemsländernas utvecklingsbistånd fokuseras kring för att öka den kritiska massan och inverkan i partnerländerna genom gemensam programplanering och gemensamt genomförande.

De nya utmaningarna för EU:s yttre åtgärder enligt den globala strategin för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik visar att det finns ett behov av att undersöka hur väl EU:s finanser är anpassade till de nya prioriteringarna och hur effektiva de olika instrumenten på detta område är, även EU-delegationerna. Det här gäller i synnerhet för försvaret, och för EU:s yttre investeringar där det kan behövas en möjlighet att mobilisera ansevärda privata medel och uppnå betydande effekter för fred, stabilitet och starka ekonomiska band. Erfarenheten från de senaste åren visar också på att det behövs en starkare samordning mellan den externa och interna politiken, t.ex. för att genomföra målen för hållbar utveckling i FN:s Agenda 2030 för tillväxt, klimatavtalet från Paris och partnerskapsramen med tredjeländer för migration.

4. ALTERNATIV FÖR EU:S FRAMTIDA FINANSER

Utformningen av den framtida EU-budgeten måste bygga på en tydlig vision om EU:s prioriteringar och på den fasta föresatsen om att vi måste investera i områden som tryggar ekonomisk styrka, hållbarhet, solidaritet och säkerhet inför framtiden.

Vi måste klart och tydligt tillstå att det kommer att uppstå ett hål i EU-budgeten till följd av det brittiska utträdet och att det finns behov av att finansiera nya prioriteringar. Nya prioriteringar har hittills gått att rymma inom den aktuella budgetramen genom att den befintliga flexibiliteten har utnyttjats till bristningsgränsen.

I framtiden måste migrationshanteringen, den inre och yttre säkerheten, bevakningen av de yttre gränserna, kampen mot terrorismen och försvaret budgeteras för ett längre perspektiv, vid sidan av fortsatta investeringar för att stödja stabilitet och hållbar utveckling i våra partnerländer. Den framtida EU-budgetens storlek, struktur och innehåll måste motsvara de politiska ambitioner som EU ställer upp för sig själv inför framtiden. Ska EU bara gå på i samma lunk, göra mindre, gå vidare i olika hastigheter, stöpa om sig radikalt eller göra mycket mer tillsammans?

Vi kommer att behöva göra svåra val. Kan EU med en krympande budget uppvisa resultat inom sina befintliga politikområden och för sina nya prioriteringar? Om inte, var ska man skära ner och vilka ambitioner måste vi ge upp? Eller kan hålet täppas till med antingen högre bidrag från de 27 EU-länderna eller alternativa inkomstkällor eller med en kombination av de bägge, så att ett EU med 27 medlemmar kan göra mer tillsammans? Oavsett utfall måste nivån på de politiska ambitionerna ligga i linje med tillgängliga medel.

[En EU-budget för att klara av inhemska och globala utmaningar](#)

Hitta rätt balans mellan		
	Befintliga strategier och prioriteringar	Nya utmaningar 
	Stabilitet	Flexibilitet 
	Att stödja nationella prioriteringar	Att stödja kollektiva nyttigheter på EU-nivå och ge EU-mervärde 
	Fokus på förfarandemässiga utgiftsregler	Fokus på resultat; enkla och mer transparenta regler och instrument 
	Direktstöd, subventioner och bidrag	Offentlig-privata partnerskap, medfinansiering, hävstångeffekter, kombinerade mekanismer 
	Många verksamhetsområden, många instrument	Mer strategisk sammanhållning, samordning, färre instrument 

Källa: Europeiska kommissionen

4.1 Vad bör den framtida EU-budgeten inriktas på?

4.1.1 Ta itu med rådande trender och nya utmaningar

EU-budgeten bör även fortsättningsvis kunna hantera rådande trender som kommer att forma EU de kommande åren. Det finns dessutom flera nya utmaningar där EU-budgeten behöver göra mer

än i dag. Det gäller hanteringen av flyktingar och irreguljära migranter, däribland integrering, bevakningen av de yttre gränserna, säkerheten, it-säkerhet, kampen mot terrorismen och det gemensamma försvaret.

Att minska de ekonomiska och sociala klyftorna mellan och inom medlemsländerna är för det första mycket viktigt för ett EU som strävar efter att vara en mycket konkurrenskraftig social marknadsekonomi med full sysselsättning och sociala framsteg. Detta är mycket viktigt för euroområdet, där skillnader äventyrar den ekonomiska och monetära unionens hållbara utveckling på medellång sikt. I diskussionsunderlagen om EU:s sociala dimension och om globaliseringen framförs flera idéer. Den övergripande prioriteringen bör vara att investera i människor, från utbildning till hälsa, jämlikhet och social inkludering. Ett alternativ – som bygger på exemplet med ungdomsgarantin – kan vara en barngaranti som får stöd av EU-medel. Det är viktigt att de sociala utgifterna når dem som bäst behöver dem, särskilt i regioner med stora sociala klyftor. Med det målet för ögonen kan man behöva se över gällande kriterier för vem man vill nå.

För det andra kommer huvuddelen av de ekonomiska resurserna till försvaret i EU att fortsätta att komma från de nationella budgetarna, men det råder enighet om behovet att gå vidare tillsammans, t.ex. om forskning och utveckling och konkurrenskraften hos EU:s industriella bas. Ett annat område är upphandling där EU-budgeten bör finansiera en europeisk försvarsfond för att ge bättre valuta för pengarna. EU-budgeten bör också kunna öka sitt nuvarande stöd till partnerländer för kapacitetsuppbyggnad och sin militär-/försvarsdel, där mer solidaritet skulle krävas för att finansiera operativ verksamhet, bl.a. militära uppdrag inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

Totalt sett skulle den här nya försvarsambitionen innebära en stabil satsning från olika källor efter 2020. Med EU-budgetens bidrag på 1,5 miljarder euro per år till den europeiska försvarsfonden, tillsammans med ländernas bidrag för att finansiera gemensamma utvecklingsprojekt, skulle fonden kunna generera totala investeringar till försvarsforskning och kapacitetsuppbyggnad på 5,5 miljarder euro per år efter 2020.

I diskussionsunderlaget om en fördjupad ekonomisk och monetär union lyfter kommissionen fram idén om incitament till stöd för strukturreformer. Sådana incitament, som kan bestå av ekonomiska förmåner, skulle innebära ett erkännande av att strukturreformer på kort sikt medför ekonomiska, finansiella och politiska kostnader och bidra till att reformerna kan genomföras med framgång. Incitamenten kan antingen innebära en förstärkning av sammanhållningspolitiken eller skapas i form av en ny, självständig fond som skulle vara öppen för alla EU-länder. De bör stödja EU:s strategier och åtgärder i linje med de landsspecifika rekommendationerna inom den europeiska planeringsterminen. Tekniskt bistånd till de här satsningarna skulle också kunna finansieras ur EU-budgeten. Kommissionen kommer noggrant att utvärdera de här alternativen innan konkreta initiativ övervägs.

Att värna EU:s grundläggande värderingar när EU-strategier tas fram och genomförs är mycket viktigt⁶. I den allmänna debatten har det förts fram förslag om att koppla utbetalningen av pengar från EU-budgeten till hur rättsstatsprincipen fungerar i länderna. Respekten för rättsstatsprincipen är viktig för allmänheten i EU, men också för näringslivsinitiativ, innovation och investeringar, som kommer att blomstra som mest när den rättsliga och institutionella ramen är helt i linje med EU:s gemensamma värderingar. Det finns alltså en tydlig koppling mellan rättsstatsprincipen och ett effektivt genomförande av de privata och offentliga investeringar som får stöd av EU-budgeten.

⁶ Resultattavlan för rättskipningen i EU följer ett antal faktorer som gäller de nationella rättssystemens kvalitet, oberoende och effektivitet, t.ex. domarkårens oberoende.

En viktig fråga är för det fjärde om nästa EU-budget ska innehålla något slags stabiliseringsfunktion. I diskussionsunderlaget om en fördjupad ekonomisk och monetär union finns förslag om att införa en makroekonomisk stabiliseringsfunktion redan i nästa fleråriga budgetram. Målet är att den ska skydda mot stora chocker som slår olika mot olika länder (s.k. asymmetriska chocker). Stabiliseringsfunktionen kan utformas som ett skyddssystem för investeringar, en återförsäkring för nationella arbetslöshetssystem eller en fond för ”dåliga tider”. Det skulle finnas tydliga villkor för att få tillgång till en sådan funktion.

De här alternativen kan finansieras med befintliga instrument eller med nya. Det diskuteras om en sådan stabiliseringsfunktion bör kopplas till en ny finanspolitisk kapacitet som enbart är inriktad på euroområdet eller om EU-budgeten kan utföra funktionen, med tanke på att euroområdet redan nu står för 85 % av EU:s BNP. I diskussionsunderlaget om en fördjupning av EMU föreslår man som ett alternativ att stabiliseringsfunktionen bör utvecklas inom EU:s ram och vara öppen för alla medlemsländer.

En finanspolitisk stabiliseringskapacitet för euroområdet skulle tillföra något kvalitativt nytt till EU-budgeten. Diskussionsunderlaget öppnade också debatten om en fullfjädrad budget för euroområdet på längre sikt med mycket mer omfattande mål, betydligt större resurser och eget inkomstflöde.

För det femte är det nödvändigt att lägga om inriktningen mot nya, hållbara tillväxtmodeller som tar ett integrerat helhetsgrepp på ekonomiska, sociala och miljömässiga hänsyn. För att den övergången ska förverkligas krävs stora investeringar och den största delen behövs för koldioxidsnål energinfrastruktur, både för generering, överföring och distribution. Exempelvis måste andelen förnybara energikällor i elproduktionen nästan fördubblas till 2030 för att EU ska kunna nå sina energi- och klimatmål. EU-budgeten kan ha en katalysatoreffekt och stimulera de nödvändiga privata och offentliga extrainvesteringarna.

Vi måste för det sjätte se över alla befintliga instrument. I det här diskussionsunderlaget tittar vi framför allt på reformen av de två största utgiftsområdena (jordbruk och sammanhållning), men inget program eller instrument som får stöd ur EU-budgeten ska slippa undan EU-mervärdestestet. Vi måste fundera över om de befintliga instrumenten verkligen behövs eller om det går att slå samman eller avsluta program. Ännu viktigare är att se till att EU:s instrument verkligen är politiskt konsekventa så att de verkligen stöder EU:s mål och underlättar de nationella reformerna. När det gäller finansieringen av små och medelstora företag kan exempelvis samma bidragsmottagare vara berättigad till stöd från flera olika instrument som ingår i olika program (Cosme, Horisont 2020 och Efsi) eller stöd som genomförs av länderna genom sammanhållningspolitiken. Det här överlappande produktutbudet har orsakat visst bryderi för finansförmedlarna om vilket system de ska använda sig av. Regler och villkor inom samma politikområde bör anpassas till varandra.

Mycket talar också för att det råder konkurrens och utträngningseffekter mellan olika EU-program, t.ex. på infrastrukturområdet. Efsis lån och garantier är avsedda att komplettera FSE:s skuldinstrument, men genomförandet pekar på att Efsis tillkomst har lett till en minskad användning av FSE:s instrument och av sammanhållningsfonderna.

För det sjunde kan antalet utrikespolitiska instrument behöva minskas och deras flexibilitet öka för att genomslaget ska kunna förbättras. Detta kan dessutom underlätta en intern omfördelning mellan regionala och tematiska prioriteringar om man måste agera snabbt vid en kris.

Man har ofta diskuterat om Europeiska utvecklingsfonden (EUF) ska integreras i EU-budgeten och den fleråriga budgetramen, också för att stärka budgetens enhetlighet och ansvarighet. En sådan lösning har också nackdelar, eftersom vissa av dagens verksamheter inte är förenliga med EU-budgetens regler, t.ex. den fredsbevarande resursen för Afrika.

Om EU-länderna flyttar utgifter från sina nationella budgetar till EU-budgeten, bör detta inte betraktas som en nettoökning av utgiftsnivåerna, utan som ett sätt att överföra befintliga utgifter från ländernas budgetar till EU:s budget, där de i princip bör få ett högre mervärde. Det innebär t.ex. att om EUF skulle föras in i EU-budgeten och den fleråriga budgetramen, så måste budgetramens totala volym öka med fondens storlek.

Ett bra genomförande av EU:s politiska strategier bygger avslutningsvis på en stark och effektiv EU-förvaltning. Sedan 2013 uppfyller EU-institutionerna sitt åtagande om att minska personalstyrkan. Det har gjorts trots att nya ansvarsområden har tillkommit, t.ex. för att hantera flyktingkrisen och säkerhetshoten eller på EU-delegationerna utomlands. Den framtida EU-budgeten bör därför sörja för en stark EU-förvaltning som är attraktiv för begåvade unga från hela EU som kan nå resultat i fråga om de prioriteringar som blir följden av den här reflexionsprocessen. I beslut om framtida strategier och instrument måste man ta hänsyn till effekten på personalresurserna.

Ytterligare personalnedskärningar kan äventyra EU-institutionernas arbete. Dessutom har tidigare reformer sänkt lönerna, ökat arbetstiden och höjt pensionsåldern. Yngre människor från medlemsländer med relativt höga inkomster per capita är uppenbart mindre intresserade av att jobba för EU-institutionerna. Arbetsvillkoren är visserligen bara en faktor för ett sådant beslut, men utvecklingen är tydlig.

4.1.2 Reformera den gemensamma jordbrukspolitiken

Den gemensamma jordbrukspolitiken har ett stort mervärde för invånarna i EU och uppfyller fördragets mål. Den är EU:s första gemensamma politik och har utvecklats mycket över tid tack vare flera reformer. I den aktuella debatten diskuteras olika alternativ för ytterligare reformer för att göra politiken effektivare och rättvisare, samtidigt som man uppfyller de oförändrade målen om säker och hälsosam mat, en konkurrenskraftig sektor, en skälig levnadsstandard för landbrukarna och skydd för våra naturtillgångar och landskap, vår miljö och för klimatarbetet. Politikens genomslag går länge än bara stabiliseringen av lantbrukarnas inkomster. Men många på glesbygden känner att de har hamnat på efterkälken. Det höjs allt fler röster för att politiken i högre grad ska tillhandahålla kollektiva nyttigheter, t.ex. säker och hälsosam mat, förvaltning av näringsämnen, klimat- och miljöskydd och insatser för den cirkulära ekonomin.

Det pågår ett arbete med att modernisera och förenkla den gemensamma jordbrukspolitiken. Bland de alternativ som har diskuterats finns förslag om en mer ändamålsenlig inriktning på direktstödet för att trygga inkomsterna för alla lantbrukare i EU, särskilt i isolerade områden och för de fattigaste gårdarna. Ett sådant alternativ skulle leda till ett minskat direktstöd till stora lantbruksföretag.

Ett alternativ som man kan överväga är att införa nationell medfinansiering av direktstöden för att upprätthålla de nuvarande totala stödnivåerna. Man kan tänka sig att det införs riskhanteringsverktyg för att hantera kriser. Alla förändringar måste dock bevara en viktig aspekt av politiken: skyddet av en väl fungerande inre marknad som sörjer för att alla producenter i EU har likvärdiga förutsättningar.

En livskraftig landsbygd krävs för att säkerställa hållbarheten för den största delen av EU:s territorium. Det finns dock utrymme för förbättringar och för att stärka synergieffekterna med andra fonder. Här finns ett förslag om att rationalisera de olika strukturfondernas insatser på landsbygden och ta bort överlappningar.

Det finns utrymme för att förbättra politikens resultat genom att i högre grad uppmuntra lantbrukare att tillhandahålla fler kollektiva nyttigheter och offentliga tjänster på miljö- och klimatområdet. Lantbrukare bör uppmuntras att investera i ny teknik och miljöskydd inom

politiken för landsbygdsutveckling genom positiva incitament på grundval av avtal. Det skulle minska det administrativa arbetet för alla lantbrukare.

4.1.3 Reformera sammanhållningspolitiken

Det finns ett antal olika alternativ som kan effektivisera sammanhållningspolitiken och maximera investeringarnas genomslag.

Sammanhållningspolitiken kan för det första göras mer flexibel för att ta itu med nya utmaningar, t.ex. via en återstående kapacitet. Om fonden för justering av globaliseringseffekter görs mer flexibel så att den kan omfatta fler ekonomiska och sociala åtgärder kan den kopplas bättre till sammanhållningspolitiken. Det skulle också göra EU-budgeten mer flexibel överlag.

För det andra krävs att sammanhållningspolitiken genomförs snabbare och att övergången mellan programperioderna går smidigare. Man kan tänka sig flera åtgärder, t.ex. strängare återkravsbestämmelser, kortare förfaranden för att avsluta program samt snabbare och mer flexibla processer för att utse de förvaltande myndigheterna och för att göra programplaneringen.

För det tredje hämmar bristande administrativ kapacitet och låg kvalitet på institutionerna konkurrenskraften, gör investeringarna mindre effektiva och skapar svåröverkomliga hinder för tillväxten. EU-budgeten bör stärka sin administrativa kapacitetsuppbyggnad som är kopplad till de viktigaste investeringsområden som får EU-finansiering. Man kan titta på nya sätt att bygga upp den administrativa kapaciteten, t.ex. genom bättre samordning mellan tillgängliga instrument och större medverkan av kommissionen. Sammanhållningspolitikens initiativ för eftersatta regioner var ett betydelsefullt pilotprojekt och de delar som fungerade bra kan spridas vidare.

För det fjärde bör nivåerna på den nationella medfinansieringen inom sammanhållningspolitiken öka för att bättra kalibrera dem för olika länder och regioner och stärka egenansvaret och ansvarstagandet. Frågan bör också ställas om finansiering från sammanhållningspolitiken bör vara tillgänglig för mer utvecklade länder och regioner.

För det femte skulle en enda investeringsfond eller ett enda regelverk för de befintliga fonderna sörja för enhetligare investeringar och förenkla livet för mottagarna. Samstämmigheten kan också förbättras med en gemensam regelbok för sammanhållningspolitiken och andra finansieringsinstrument med samma slags program eller projekt. Det skulle säkerställa en högre grad av komplementaritet, t.ex. mellan sammanhållningspolitiken och Horisont 2020 eller Fonden för ett sammanlänkat Europa.

För det sjätte kan man se över det aktuella systemet för anslagsfördelning. Nya kriterier kan läggas till, t.ex. med koppling till de utmaningar EU står inför – från den demografiska utvecklingen, arbetslöshet, social inkludering och migration till innovation och klimatfrågan.

4.2 Hur ska den framtida EU-budgeten fungera?

När man har fattat beslut om vad budgeten ska göra, finns det flera faktorer som måste beaktas vid utformningen av budgeten.

Ruta 4 – Principer för reform

Utformningen av EU:s framtida budget bör bygga på följande viktiga principer:

- **EU-mervärde:** Finansieringen bör inriktas på de områden där mervärdet av åtgärden på EU-nivå är störst, med beaktande av de olika dimensioner som anges i avsnitt 2, t.ex. resultatinriktning.

- **Ansvarighet:** Debatten om EU:s framtida budget ska ske i form en demokratisk och öppen process. Ytterligare instrument utanför EU-budgeten bör användas minimalt, eftersom sådana instrument gör det svårare att förstå budgeten och äventyrar demokratisk kontroll, insyn och god förvaltning.
- **Större flexibilitet inom en stabil ram:** EU-budgetens fleråriga struktur är en tillgång. Säkra och förutsägbara förutsättningar är nödvändiga för långsiktiga investeringar. Men erfarenheten visar att mer flexibilitet är viktigt för att kunna hantera kriser och oförutsedda händelser. Detta bör återspeglas i en mer flexibel struktur, och den öronmärka andelen av budgeten bör minska.
- **Enklare regler:** Allmänheten ska inte avskräckas från att söka EU-bidrag på grund av alltför mycket byråkrati. Arbetet med att minska byråkratin och ytterligare förenkla genomförandereglererna bör därför fortsätta. Att sträva efter ett **enda regelverk** bör kunna bidra till att uppnå detta.

4.2.1 Stabilitet och flexibilitet

Vi måste hitta rätt avvägning mellan stabil och flexibel finansiering.

En faktor i den avvägningen är det ekonomiska ramverkets **varaktighet**. Tidigare fleråriga budgetramar har nästan alltid gällt i sju år. Enligt fördraget ska de gälla i minst fem år. De flesta EU-länder, regioner och intressenter är därför vana vid att arbeta med den här cykeln. Om den nuvarande sjuårsperioden förkortas till fem skulle det minska finansieringens förutsägbarhet. Det kan bli ett problem, särskilt för investeringar som kräver större långsiktighet. Det skulle också innebära att förberedelserna inför nästa budgetram skulle inledas i början på den pågående budgetperioden, vilket minskar möjligheterna att dra lärdomar inför framtiden. Det kan sluta med att institutionerna befinner sig i ett ständigt ”förhandlingsläge”.

Men å andra sidan kan en kortare period ge större flexibilitet och underlätta anpassningar till oförutsedda händelser. Dessutom kan femårsperioder sammanfalla med Europaparlamentets och kommissionens mandatperioder. Det skulle stärka den demokratiska debatten om EU:s utgiftsprioriteringar och EU-budgeten skulle hamna mer i fokus för EU-politiken.

Ett annat alternativ är en flerårig budgetram på fem+fem år med en obligatorisk halvtidsöversyn för att anpassa ramen till nya prioriteringar. Det här alternativet skulle emellertid kräva att man redan från början fastställer budgetramens tak och antar rättsliga grunder för en hel tioårsperiod. Det kan inverka mycket negativt på viljan att göra större ändringar vid halvtidsöversynen jämfört med de faktiska förhandlingarna om en ny flerårig budgetram.

Det finns andra sätt att hantera behovet av flexibilitet. De senare årens erfarenheter visar att den nuvarande strukturen är begränsad när det gäller anpassa sig till oväntade behov. En faktor är att utgifterna måste verkställas inom vissa kategorier. Det är heller inte enkelt att omfördela medel mellan olika budgetrubriker. Ett annat skäl är det stora antalet program och budgetposter som med tiden har tillkommit. Följden är ett stort antal olika instrument, som ofta är överlappande.

EU-finansieringens flexibilitet hämmas också av det faktum att cirka 80 % av den fleråriga budgetramen har öronmärkts för specifika politikområden, EU-länder eller utgiftsplaner för länder utanför EU. De gällande mekanismerna för att snabbt flytta medel till nya prioriteringar eller mellan olika budgetår har gjort viss anpassning möjlig. Den flexibilitet som finns skulle dock inte räcka för att hantera kända utmaningar och oväntade framtida händelser av samma omfattning i vår osäkra värld. Ett alternativ är att sätta av en del, ofta kallad en ej anslagen reserv, inom varje utgiftsprogram som inte öronmärks och som kan användas för oväntade händelser.

En krisreservfond med oanvända medel från tidigare år kan tjäna som ytterligare eldkraft vid extraordinära omständigheter och en förbättrad fond för justering för globaliseringseffekter kan också öka flexibiliteten. Med den fonden skulle EU kunna öka sitt stöd till strukturförändringar i områden som drabbas av globaliseringens eller teknikutvecklingens effekter.

4.2.2 Finansieringsinstrument och en utbyggd finansiell arkitektur för EU

En viktig källa till flexibilitet för EU:s finanser kommer från institutioner och instrument som kompletterar EU-budgeten, t.ex. Europeiska investeringsbanken, Europeiska utvecklingsfonden, EU:s förvaltningsfonder och andra faciliteter.

Finansieringsinstrument som garantier, lån och riskkapital kan spela en viktig roll och se till att EU kan ”göra mer med mindre” och utnyttja EU-budgetens hävstångseffekt, särskilt i tider av budgetbegränsningar. Ett viktigt och färskt exempel är Europeiska fonden för strategiska investeringar.

Finansieringsinstrumentens framgång är beroende av en tydlig strategi och en uppsättning kriterier som avgör vilket verktyg som är mest lämpligt för marknadens behov, mottagarna och de eftersträfvade målen. Finansieringsinstrumenten är bara lämpliga för intäktsgenererande projekt. Därför kommer bidrag och subventioner att behövas även i fortsättningen för projekt som inte ger några inkomster, t.ex. för grundforskning och för vissa former av infrastrukturprogram, eller för investeringar i humankapital, t.ex. Erasmus eller Marie Curie-stipendier.

Antalet finansieringsinstrument på EU-nivå och reglerna som gäller för dem kan hindra att de används effektivt. Ett alternativ för att lösa det problemet är att samla dem i en enda fond som skulle erbjuda lån, garantier och riskdelningsinstrument – kombinerat med EU-bidrag där det är lämpligt – beroende på projekt och möjligheterna för de olika politikområdena (t.ex. forskning, innovation, miljö, småföretagsstöd och infrastruktur, inklusive energieffektivitet) att tillgodose olika mål.

EU kan göra mer för att skapa förutsättningar för företag att växa. Det är fortfarande svårt för börsnoterade medelstora företag och småföretag att få finansiering efter uppstartsfasen och många företagare lämnar EU för att söka lämpligt kapital på annat håll. Därför presenterade kommissionen 2016 ett alleuropeiskt riskkapitalfond-i-fond-initiativ med 1,6 miljarder euro som dra igång sin verksamhet under 2017. Initiativet skulle kunna utvidgas för att förse projekt och företag med stabil finansiering under tillväxtstadiet.

De här nya finansieringsinstrumenten på EU-nivå och de låne-, garanti- och riskkapitalinstrument som länderna förvaltar inom sammanhållningspolitiken bör komplettera varandra. Komplementariteten mellan de olika instrumenten bör säkerställas genom tidig samordning, samma regler och tydligare gränser för vem som gör vad.

4.2.3 Förenkling, fokus på resultat och effektiv förvaltning av EU-budgeten

Det är viktigt att ha bra utformade regler för att säkerställa att EU:s medel används korrekt och att skattebetalarnas pengar är skyddade. Alltför mycket byråkrati kan emellertid stå i vägen för resultaten och avskräcka allmänhet och företag från att dra full nytta av EU:s budget.

Det har redan gjorts stora insatser för att förenkla EU-budgeten men det finns stora möjligheter att göra reglerna mindre krångliga. Detta är önskvärt på många utgiftsområden, i synnerhet när det är så svårt att följa rapporterings- och tillsynsreglerna att projektgenomförandet blir kraftigt försenat. De krångliga reglerna leder till att slutmottagarna gör fler fel och får högre kostnader och ökar riskerna för att reglerna inte följs. Det finns ett uppenbart behov av att slå samman program som har liknande mål, t.ex. när det gäller energieffektivitet och medborgarskap. Det samma gäller utrikespolitiken där det kan vara lämpligt att minska antalet instrument och

samtidigt göra dem mer flexibla och ta bort artificiella hinder mellan regionala och tematiska prioriteringar.

En lösning kan vara en ”en enda regelbok” som styr alla processer och instrument eller att samma regler och villkor tillämpas för samma typ av projekt. Det kan bidra till en radikal förenkling och minskad byråkrati med högre synlighet och bättre samstämmighet mellan olika EU-investeringar. Det kan minska pappersarbetet för mottagarna – de behöver inte uppfylla olika regler för samma typ av investering beroende på finansieringskällan. Det som är viktigt för mottagarna är att reglerna är enkla, inte var finansieringen kommer ifrån.

På samma sätt bör budgetgenomförandet inriktas på att maximera vad varje euro får för resultat i termer av ekonomisk tillväxt och mervärde. Det har visserligen gjorts stora framsteg på det området, men den gällande resultatramen som bygger på en mängd olika lagtexter är komplicerad och försvårar bedömningen och redovisningen av framsteg och resultat.

Det finns dessutom ett behov av att återupprätta förtroendet mellan olika institutioner och gå mot rimliga kontroller som bygger inte bara på volymerna utan också på institutionens vederhäftighet och förvaltnings- och kontrollsystemens effektivitet. Med ett tydligt steg i den riktningen skulle medlemsländerna (och även kommissionen) kunna rationalisera förvaltningssystemen och tillhörande institutionella arrangemang – de många institutionella system som krävs för varje fond är en lyx som vi kanske inte har råd med. Stora institutionella effektivitetsvinster och minskade administrationskostnader för programförvaltningen skulle kunna bli verklighet främst i medlemsländerna. Skyddet för EU-budgeten skulle kunna förenklas och effektiviseras om man använder Europeiska åklagarmyndigheten fullt ut.

4.3 Inkomster till stöd för EU:s politikområden

Det finns en nära koppling mellan beslut om vad EU:s budget används till och valet av hur EU-budgeten ska finansieras.

Övervägandena kring reformer på EU-budgetens utgiftssida bör därför åtföljas av en kritisk utvärdering av hur budgeten finansieras – systemet för egna medel – och hur det systemet kan reformeras för att bli effektivare och bättre på att stödja politiken. Det nuvarande finansieringssättet är tillkrånglat, svårbegripligt och översållat med invecklade korrigeringsmekanismer. I framtiden bör systemet vara enkelt, rättvist och transparent.

Den mångåriga debatten om EU-budgetens inkomster har varit inriktad på att de egna medlen ska kopplas tydligare till viktiga politikområden, främst den inre marknaden och hållbar tillväxt, och på att systemet ska förenklas. I en perfekt värld skulle EU:s egna medel härröra från en viktig EU-strategi med ett tydligt EU-mervärde, uppfattas som rättvis och finansiera en stabil och betydande del av EU-budgeten – allt på en gång. Ett bra exempel på det är de traditionella egna medlen i form av tullar.

Det finns många möjliga inkomstkällor som kan användas för att finansiera EU-budgeten (i diagram 15 anges de som oftast nämns), men ingen källa kan på egen hand uppfylla alla kriterier som krävs för egna medel. Vissa kan ge stabila och stora inkomster och leda till en verklig omstöpning av inkomstsidan. Andra skulle ge lägre inkomster men vara politiskt mer relevanta eller acceptabla, särskilt då de skulle vara kopplade till prioriterade politiska mål som utfasningen av fossila bränslen i ekonomin, en fördjupning av den inre marknaden och den ekonomiska och monetära unionen eller finansieringen av nya prioriteringar.

I slutändan kommer det bästa alternativet vara avhängigt de viktigaste målen för den framtida reformen, och om det finns en specifik volym av EU-budgeten som bör finansieras med nya egna medel.

Inkomstkällor – olika alternativ



Tvärtemot vad som ofta sägs behöver nya egna medel inte nödvändigtvis innebära en ökning av EU-budgetens storlek. Beslut om utgiftsnivån fattas mot bakgrund av den fleråriga budgetramen, och beslutet om huruvida de nuvarande utgiftsnivåerna ska öka eller inte måste fattas på grundval av resultatet av den nuvarande reflexionsprocessen. Vid oförändrade utgiftsnivåer skulle nya egna medel göra att andelen BNI-baserade egna medel automatiskt skulle sjunka, eftersom de fungerar som en restpost som täcker upp för eventuella hål för att täcka EU-utgifter, beroende på utvecklingen för andra egna medel. Högnivågruppen för egna medel, som tillsattes gemensamt av Europaparlamentet, rådet och kommissionen med Mario Monti som ordförande, har nyligen publicerat en rapport⁷. Den innehåller en omfattande analys av de här frågorna och flera möjliga inkomstkällor analyseras utifrån de mest relevanta kriterierna (t.ex. rättvisa, effektivitet, stabilitet, transparens, fokus på EU-mervärdet och demokratiskt ansvarsutkrävande). Framsteg med skattesamordning, särskilt när det gäller bolagsbeskattning och beskattning av finansiella transaktioner skulle underlätta vissa former av egna medel. På grundval av den pågående debatten kan man tänka sig flera reformperspektiv.

Ruta 5 – Alternativ för systemet för egna medel

- De nuvarande momsbaseade egna medlen skulle kunna reformeras och förenklas. Ett extremt alternativ vore att avskaffa dem helt.
- Med Storbritanniens utträde kommer den rabatt som tidigare infördes som en eftergift åt det landet att bli obsolet. Detsamma gäller för rabatterna på den brittiska rabatten. Övriga rabatter löper ut i slutet av 2020. Rabatternas avskaffande bereder väg för en omfattande förenkling av inkomstsystemet. Under idealiska förhållanden bör en långtgående reform av EU:s politikområden med fokus på det största mervärdet göra alla rabatter onödiga.
- Alla nya egna medel bör utformas så att de inte bara finansierar en del av EU-budgeten utan också kompletterar sina politikområden. Som ett exempel skulle gemensamma energi- och miljöskatter kunna tillämpas för att säkerställa likvärdiga förutsättningar för företagen och bidra till den globala kampen mot klimatförändringarna.
- På liknande sätt kan en procentandel av den gemensamma bolagsskattebasen eller skatten på finansiella transaktioner utformas så att de förstärker den inre marknaden, lyfter fram fördelarna med den inre marknaden för storföretagen och stärker kampen mot skattebedrägerier och skatteflykt.

⁷

http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

- Med den framtida fördjupningen av den ekonomiska och monetära unionen kan inkomster från seignorage – inkomster från sedel- och myntutgivning – på längre sikt utgöra en grund för EU:s egna medel.
- Medel som genereras direkt till följd av EU:s politik och behörighet skulle kunna anses som inkomster för EU-budgeten, som t.ex., på längre sikt, inkomster från auktioner inom utsläppshandelssystemet och utsläppspremier för bilar och, också på längre sikt, avgifterna från det framtida EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd vilka ska betalas av personer som reser in i EU eller andra liknande avgifter.
- Om nya egna medel införs bör man se till att de är transparenta, enkla och stabila och att de stämmer överens med EU:s politiska mål, får genomslag på konkurrenskraft och hållbar tillväxt och se till att de fördelas rättvist mellan medlemsländerna.

Källa: EU-kommissionen

4.4 Vad händer nu?

Vi har i det här avsnittet beskrivit alternativen för den framtida EU-budgeten och de är både varierande och av olika natur. Alternativen handlar om vad EU-budgeten ska användas till, hur budgeten ska finansieras, hur vissa viktiga politikområdena bör reformeras och hur budgeten i sig bör struktureras och organiseras.

Alla de här sammanhängande aspekterna måste beaktas när man tittar på möjliga scenarier för den framtida EU-budgeten. Det gör vi i nästa avsnitt.

5. MÖJLIGA SCENARIER FÖR EU MED 27 MEDLEMMAR

I vitboken presenteras fem belysande scenarier med olika konsekvenser för EU-finanserna i termer av budgetens storlek, struktur och nivå på förändring/modernisering. Kombinationer är möjliga och det går att förena olika delar, eftersom alternativen och scenarierna varken är helt separata eller ömsesidigt uteslutande.

Vissa övergripande aspekter gäller för alla scenarier:

Den första aspekten är att EU-pengarna ska användas på effektivast möjliga sätt. Utgifterna bör vara inriktade på program som har ett bevisat EU-mervärde och som har utformats för att ge resultat till minimal kostnad. Resultaten bör vara centrala i nästa generation program.

För det andra ska förenkling vara den gängse drivkraften för moderniseringen inom alla scenarier för att tillgodose ett samstämmigt krav från EU-länderna och stödmottagarna. Övergripande samstämmighet och komplementaritet mellan olika program och instrument bör säkerställas och överlappningar förebyggas redan vid utformningen. För att underlätta genomförandet bör samma regler i möjligaste mån gälla för samma typ av insatser med en enda regelbok som mål.

De pågående processerna med att modernisera befintliga program och strategier skulle fortsätta, t.ex. för den gemensamma jordbrukspolitiken, sammanhållningspolitiken och forskningsprogrammet. Program med sämre resultat skulle avskaffas eller integreras med andra program.

Alla scenarier kräver att man beaktar flexibiliteten för att kunna hantera större oväntade händelser och oförutsedda behov. Särskilda instrument i EU-budgeten har visat sig vara mycket viktiga för att hantera migrationen och säkerhetsproblemen inom den nuvarande fleråriga budgetramen. De måste kanske rationaliseras och stärkas för att skapa mer inbyggd flexibilitet i utgiftsprogrammen.

Slutligen bör rabatter på EU-ländernas bidrag avskaffas helt och hållet i alla scenarier. På samma sätt bör man slopa rapporteringen av nettoflöden eller betydligt förbättra metoderna för den för att bättre spegla verkligheten. Ländernas behandling av bidrag till EU-budgeten skulle också harmoniseras.

Enligt den här logiken finns fem grundläggande alternativ för EU:s framtida finanser:

- **Fortsätta som förut** – de 27 EU-länderna försätter att satsa på sin positiva reformagenda.
- **Göra mindre tillsammans** – de 27 EU-länderna gör mindre tillsammans på alla politikområden.
- **Vissa gör mer** – de 27 EU-länderna låter grupper av länder göra mer på specifika områden.
- **Radikal omstöpning** – de 27 EU-länderna gör mer på vissa områden och mindre på andra.
- **Gör mycket mer tillsammans** – de 27 EU-länderna bestämmer sig för att tillsammans göra mer på alla politikområden.

1 Scenario

Fortsätta som förut



Övergripande utveckling och volym

- I stort sett stabil
- Speglar de 27 EU-ländernas nuvarande reformagenda
- Lägre relativa andelar för sammanhållning och jordbruk för att finansiera nya prioriteringar
- Större användning av finansieringsinstrument och garantier

Utgifter

- **Den gemensamma jordbrukspolitiken**
 - Bättre inriktat stöd till lantbrukare som har det särskilt svårt (t.ex. små gårdar, gårdar i bergsområden och glesbefolkade områden) och riskhanteringsverktyg för alla lantbrukare
 - Investeringar i landsbygdsutveckling (främst miljöåtgärder inom jordbruket)
- **Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning**
 - Investeringar på lägre nivå för alla regioner
 - Högre nivåer av nationell medfinansiering och användning av finansieringsinstrument
 - Mer fokus på social inkludering, sysselsättning, kompetens, innovation, klimatarbetet, energi och ekologisk omställning
- **Nya prioriteringar**
 - Inre/yttre säkerhet, migration och gränsbevakning och försvar (forskning och utveckling och kapaciteter)
- **Strukturreformer kopplade till den europeiska planeringsterminen**
 - Positiva incitament antingen via sammanhållningspolitiken eller en särskild fond

Inkomster

- Nuvarande system utan rabatter
- Andra inkomstkällor eller avgifter finansierar EU-budgeten

Scenario

2 Göra mindre tillsammans



Övergripande utveckling och volym

- Större nedskärningar
- Fokus på den inre marknadens funktion
- Kraftigt sänkta anslag till sammanhållning och jordbruk
- Mycket större användning av finansieringsinstrument och garantier

Utgifter

- **Den gemensamma jordbrukspolitiken**
 - Stöd enbart till lantbrukare som har det särskilt svårt (t.ex. små gårdar, gårdar i bergsområden och glesbefolkade områden)
 - Riskhanteringsverktyg för alla lantbrukare
- **Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning**
 - Stöd enbart till sammanhållningsländer och samarbete över gränserna
 - Fokus uteslutande på social inkludering, sysselsättning, kompetens, innovation, klimatarbetet, energi och ekologisk omställning
- **Bibehållna program för den inre marknaden** (transeuropeiska nät, tull, konsumentskydd och byråer)
- **Ingen finansiering av nya prioriteringar** (säkerhet, gränsbevakning, migration och försvar)
- **Avskaffande av andra program** (t.ex. Erasmus, forskning och innovation, stöd till dem som har det sämst ställt, folkhälsa, kultur och medborgarskap)

Inkomster

- Nuvarande system utan rabatter
-

Scenario

3

Vissa gör mer



Övergripande utveckling och volym

- I stort sett stabilt med möjlig ökning för att täcka områden för gemensamma insatser
- Större användning av finansieringsinstrument och garantier

Utgifter

- Som i scenario 1

Ytterligare budgetar och innovativ finansiering

- Utgifter för fördjudat samarbete ingår i EU-budgeten (t.ex. Europeiska åklagarmyndigheten)
- Sammanslagning av medel utöver EU-budgeten
 - Förvaltningsfonder
 - Inkomster avsatta för särskilda ändamål
 - Slussas via EU-budgeten men omfattas inte av den fleråriga budgetramens begränsningar
- Euroområdet
 - Makroekonomisk stabilisering för euroområdet (investeringsskydd/återförsäkring för arbetslöshet/fond för dåliga tider)

Inkomster

- Som i scenario 1 + nya politikområden som finansieras enbart av deltagande länder, antingen via dagens system eller
- Nya egna medel (t.ex. skatt på finansiella transaktioner)
 - Ett nytt inkomstflöde utanför det nuvarande finansieringssystemet
 - eller ekonomiska engångstillskott
 -

Scenario

4 Radikal omstöpning



Övergripande utveckling och volym

- Lägre
- Mindre andel till sammanhållningspolitiken och den gemensamma jordbrukspolitiken
- Fokus på prioriteringar med mycket stort EU-mervärde
- Mycket större användning av finansieringsinstrument och garantier

Utgifter

- **Den gemensamma jordbrukspolitiken**
 - Minskade direktstöd
 - Fokus på lantbrukare som har det särskilt svårt (t.ex. små gårdar, gårdar i bergsområden och glesbefolkade områden)
 - Miljö- och klimatåtgärder inom jordbruket och riskhanteringsverktyg för alla lantbrukare
- **Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning**
 - Stöd enbart till fattigare regioner och samarbete över gränserna
 - Fokus uteslutande på social inkludering, sysselsättning, kompetens, innovation, klimatarbetet, energi och ekologisk omställning
- **Nya prioriteringar**
 - Säkerhet och försvar (gemensam finansiering av nyckelkapacitet och gemensam upphandling)
 - Byrå för terrorismbekämpning och migrationshantering med gräns- och kustbevakning med gemensam utrustning
- **Förstärkning av befintliga prioriteringar**
 - Smarta transporter och energinät, högpresterande datorsystem, forskning och utveckling i världsklass och e-transporter
 - Utrikespolitik
- **Strukturreformer kopplade till den europeiska planeringsterminen**
 - Positiva incitament antingen via sammanhållningspolitiken eller en särskild fond

Inkomster

- Förenkling av gällande system: avskaffa alla rabatter, reformera eller avskaffa momsbaseade egna medel
- Nya egna medel finansierar en del av EU-budgeten och bidrar till att nå politiska mål (t.ex. miljöskatt, skatt på finansiella transaktioner eller gemensam konsoliderad bolagsskattebas)
- Andra inkomstkällor eller avgifter finansierar EU-budgeten

5

Scenario

Göra mycket mer tillsammans



Övergripande utveckling och volym

- Kraftig ökning
- Betydande ytterligare finansiering av nya prioriteringar och yttre åtgärder
- Större användning av finansieringsinstrument och garantier
- Höjning av taket för egna medel

Utgifter

- Den gemensamma jordbrukspolitiken – högre belopp
- Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning som i scenario 1 plus:
 - Utökad social dimension (t.ex. barngaranti)
 - Utökad dimension för territoriellt samarbete
 - Utvidgad dimension för städer
- Nya prioriteringar och prioriteringar med högt mervärde som i scenario 4
- Strukturreformer kopplade till den europeiska planeringsterminen
 - Positiva incitament antingen via sammanhållningspolitiken eller en särskild fond
- Gemensamt säkerhets- och försvarssamarbete, gemensam finansiering och upphandling, EU-budgeten kompletterad med fond utanför budgeten
- Riskkapitalfond
- Fullständig budget för euroområdet och en europeisk monetär fond
- Förstärka yttre åtgärder och föra in Europeiska utvecklingsfonden i budgeten

Inkomster

- Långtgående reform som går längre än i scenario 4
- Nya egna medel finansierar en stor del av EU-budgeten och bidrar till att nå politiska mål
- Andra inkomstkällor eller avgifter finansierar EU-budgeten

6. SLUTSATSER: FINANSIERINGEN AV EU:S FRAMTID

EU-budgeten, och hela Europeiska unionen, kommer att se annorlunda ut efter 2020. Det är ett faktum – status quo är inget alternativ för vår union. EU-budgeten måste förenklas, rationaliseras och bli mer flexibel och utgifterna måste bli mer ändamålsenliga.

Hur budgeten förändras – och vad den används till – beror på vilken framtid vi ser för EU och vilken ambitionsnivå vi väljer för vårt samarbete för att forma framtiden.

I det här diskussionsunderlaget har vi presenterat flera alternativ och scenarier för den framtida inriktningen på budgeten och hur den kan användas. Avsikten är att ytterligare stimulera debatten om vart EU är på väg och vad vi vill uppnå tillsammans.

Det här är det sista av de fem diskussionsunderlag som följer på vitboken om EU:s framtid. Tillsammans innehåller de sex dokumenten en rad idéer, alternativ och möjligheter för ett framtida EU med 27 medlemmar.

Bredden och djupet på den debatt som vitboken och diskussionsunderlagen har gett upphov till hittills visar hur viktiga de här frågorna är. Diskussionerna bör fortsätta andra halvåret 2017 med en så bred debatt som möjligt för att se till att hela EU noggrant överväger sin framtid. Kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker kommer att gå vidare med idéerna och presentera sin personliga uppfattning i sitt tal om tillståndet i unionen i september.

Vad beträffar den framtida fleråriga budgetramen kommer kommissionen att granska alla reaktioner och synpunkter på vitboken och diskussionsunderlagen. På den grundvalen kommer den att kunna lägga fram sina förslag till nästa fleråriga budgetram ungefär i mitten på 2018.