

Yttrande från Regionkommittén om "Översyn av EU:s budget"

(2011/C 166/03)

REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

- EU måste förfoga över en trovärdig budget, över 1 % av EU:s BNI, för att kunna uppnå de viktiga EU-målen enligt de specifika behoven i olika regioner och utöva de nya befogenheter som Lissabonfördraget medför.
- Regionkommittén håller helt med om att Europa 2020-strategin är av stor betydelse. Vi framhåller att den vikt som tilldelas strategin dock inte får leda till en försvagning av övriga mål som fastställs i fördragen, framför allt inte av målen för den sociala, ekonomiska och territoriella sammanhållningen.
- Regionkommittén välkomnar att kommissionen tagit fasta på kommitténs förslag att förlänga den fleråriga budgetramen till tio år, med en genomgripande halvtidsöversyn (5 + 5). Vid halvtidsöversynen måste det bidragsbelopp som kan fördelas mellan olika prioriterade områden begränsas för att säkerställa att programmet förblir genuint tioårigt och inte delas upp i två femåriga.
- Regionkommittén anser att man bör säkerställa flexibilitet i budgeten så att en strategisk omorientering efter halva tiden kan genomföras via en "översynsreserv" å ena sidan och så att oförutsedda och extraordinära händelser kan hanteras via en "reserv för flexibilitet och europeiska intressen" å den andra, samtidigt som man försöker uppnå så stor effektivitet som möjligt i EU:s utgifter.
- Regionkommittén motsätter sig starkt förslaget om att en medlemsstat som inte följer bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten inte längre ska beviljas finansiering inom ramen för sammanhållningspolitiken, den gemensamma jordbrukspolitikerna och den gemensamma fiskeripolitiken, eftersom regionala myndigheter inte kan hållas ansvariga för de nationella institutionernas oförmåga att uppfylla makroekonomiska kriterier eller att på ett korrekt sätt genomföra EU:s lagstiftning.
- ReK välkomnar att kommissionen anser att sammanhållningspolitiken bör omfatta hela EU, och stöder förslaget till en gemensam strategisk ram som omfattar strukturfonderna och andra territoriella utvecklingsfonder. Regionkommittén anser att en struktur för de olika budgetposterna borde göra det möjligt att under samma rubrik finna alla de fonder som svarar mot den gemensamma strategiska ramen.
- Regionkommittén anser att budgetens nuvarande struktur bör överges och rekommenderar att den nya strukturen gör det möjligt att lyfta fram uppgiftsfördelningen i en metod med flernivåstyre. Regionkommittén ser ingen anledning att minska antalet rubriker till tre övergripande rubriker.
- Regionkommittén anser att det är oerhört viktigt att europeiska obligationslån ("EU project bonds") ska kunna tas upp för projekt. Kommittén är övertygad om att en förstärkning av befintliga egna medel och/eller skapande av nya egna medel på lång sikt bör syfta till att ersätta de nationella bidragen till EU:s budget.

Föredragande:	Mercedes BRESSO (IT–PSE), regionpresident i Piemonte Ramón Luis VALCÁRCEL SISO (ES–PPE), regionpresident i Murcia
Referensdokument:	Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och de nationella parlamenten – Översyn av EU:s budget KOM(2010) 700 slutlig

I. REGIONKOMMITTÉNS POLITISKA REKOMMENDATIONER

REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

Inledning

1. Regionkommittén välkomnar kommissionens meddelande om översyn av EU:s budget, eftersom man där ger en helhetssyn på reformen som omfattar utgifter och inkomster och som syftar till att skapa en verklig förändring.

2. Vi vill fördjupa de ståndpunkter och förslag vi framförde i vårt tidigare yttrande, som antogs i april 2008 ⁽¹⁾. Vi vill därför erinra om följande:

- EU måste förfoga över en trovärdig budget, över 1 % av EU:s BNI, för att kunna uppnå de viktiga EU-målen enligt de specifika behoven i olika regioner och utöva de nya befogenheter som Lissabonfördraget medför.
- EU:s budget måste ge förutsättningar att möta nya utmaningar, uppfylla integrations- och sammanhållningsmålen och visa prov på sann solidaritet i handling.
- Medlemsstaternas begränsade offentliga finansiella medel gör det nödvändigt att dels reformera EU-budgetens system för egna medel, dels fastställa prioriteringar och fokusera på områden där EU:s insatser, på egen hand eller i samarbete med andra styrelsenivåer, får det största mervärdet.
- En central målsättning i strategin för reformen av EU:s budget bör vara att utforska alla möjligheter i fråga om flernivåstyrelse. Utformningen, planeringen, samfinansieringen och genomförandet av EU-politiken har mycket att vinna på de regionala och lokala myndigheternas medverkan.

Principerna för EU-budgeten

3. Regionkommittén anser att den långa erfarenheten av att genomföra EU:s budget, och särskilt sammanhållningspolitiken, visar att det är regionerna och de lokala myndigheterna som tack vare sin närhet till medborgarna bäst kan identifiera de behov som föreligger på regional och lokal nivå i Europa och mer direkt kan agera på detta område. Det är av detta skäl som Europeiska unionen alltid framhåller vikten av flernivåstyrelse i syfte att säkerställa en bättre användning av EU:s budget. Kommittén anser att flernivåstyrelse är ett effektivt instrument som bör tillämpas på all EU-politik i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

4. Kommittén beklagar att flernivåstyrelset, trots ett ekonomiskt bidrag och ett ökande aktivt deltagande från de regionala och lokala myndigheternas sida, inte framträder tydligt för de slutliga stödmottagarna när det gäller de totala offentliga utgifterna i EU. Vi uppmanar därför kommissionen att ofördröjligen upplysa samtliga berörda parter om den rådande situationen vad gäller Europeiska unionens finanser samt att införa en budgetstruktur som ligger mer i linje med ett flernivåstyrelse.

5. Regionkommittén delar kommissionens uppfattning att "tyngdpunkten i finansieringen [bör] motsvara EU:s centrala politiska prioriteringar". Av detta drar kommittén slutsatsen att begreppen "ekonomisk, social och territoriell sammanhållning" men också t.ex. budgetens förenlighet med den övergripande sociala klausulen måste tillmätas mycket stor vikt.

6. Vi föreslår att man göra det lättare att snabbt inleda kommande program genom en viss grad av kontinuitet i de grundläggande reglerna för deras funktion och genom att i möjligaste mån mycket tidigt vidta de lagstiftnings- och regleringsåtgärder som krävs för en förenkling.

a) Mervärde

7. Det är både nödvändigt och lämpligt att Regionkommittén bidrar till debatten om EU:s årliga mellaninstitutionella budgetförfarande och budgetgenomförande i syfte att tillämpa principen om sund förvaltning, som är baserad på överläggningar på olika nivåer. Detta bidrag skulle kunna utgöras av de regionala och lokala myndigheternas åsikter om de budgetposter vars medel de är huvudmottagare av.

⁽¹⁾ CdR 16/2008 fin.

8. Regionkommittén anser att begreppet mervärde rör den hävstångseffekt eller multiplikatoreffekt som skapas via genomförandet av EU:s budget i Europeiska unionen som helhet och menar därför att detta begrepp inte kan förstås enbart i bokföringstermer, där man bara tar hänsyn till de offentliga finanserna. Man borde också ta hänsyn till det mervärde som EU:s budget har för det privata näringslivet och för konsumenterna och till det mervärde som EU:s utgifter har för styresformerna. Regionkommittén anser dessutom att bedömningen av EU-budgetens mervärde måste grunda sig på en ny tillväxtmodell, där tillväxten mäts med indikatorer som kompletterar BNP och som bättre återspeglar varje regions utvecklingsstadium.

9. Regionkommittén noterar kommissionens åtagande att lägga fram en uppdaterad analys av kostnaderna för uteblivna åtgärder på EU-nivå, men insisterar på att detta görs i tillräckligt god tid för att analysen ska kunna få effekt på förhandlingarna om den nya budgetramen.

10. Vi erinrar om att hävstångseffekten av EU:s budget har en strukturerande inverkan på mobiliseringen av resurser till de strategiska EU-mål som anges i fördraget, exempelvis sammanhållningspolitiken, samt till EU:s strategier, t.ex. Europa 2020-strategin, och att den är avgörande för förstärkningen av den institutionella kapaciteten samt verkar förmånligt för samtliga privata aktörer och offentliga myndigheter på inre marknaden (såväl de mest avancerade som de som halkar efter).

11. Vad gäller de EU-insatser som är inriktade på tunga investeringar och immateriella investeringar (forskning, social integration, utbildning osv.), bör ökad synlighet eftersträvas på samtliga nivåer, från den politiska beslutsnivån till medborgarna och den specifika målgruppen via programförvaltaren. Detta kan uppnås genom olika former av smidiga, situationsanpassade förfaranden, i syfte att undvika en oproportionerlig administrativ överbelastning, och med befintlig god praxis som förebild, på grundval av de möjligheter som finns i varje region.

12. Vi instämmer med kommissionen att EU "medför stor-driftsfördelar" och "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 forskningsamarbete".

13. Regionkommittén understryker behovet av att ta fram en dynamisk och permanent kommunikationsstrategi för att sprida information i regionerna om EU-budgetens syften och framgångar. Kommittén ställer sig därför till förfogande för utarbetande av en decentraliserad handlingsplan.

b) Solidaritet

14. Regionkommittén konstaterar att solidariteten mellan medlemsstaterna, de regionala och lokala myndigheterna och EU:s invånare inte bara är ett politiskt mål som ligger i linje med de europeiska värdena, utan också bidrar till ekonomisk effektivitet för hela EU, och därför måste utövandet av solida-

ritet betraktas mindre som en kostnad och mer som en investering som gör det möjligt för EU att klara dagens och morgondagens utmaningar.

En budget för framtiden: utgifterna

15. Regionkommittén håller helt med om att Europa 2020-strategin är av stor betydelse för en smart och hållbar tillväxt för alla, och vi understryker i likhet med kommissionen att det för att strategin ska nå framgång krävs "ett partnerskap mellan EU, nationella nivåer och regionala nivåer" och med de lokala myndigheterna. Vi framhåller att den vikt som tilldelas Europa 2020-strategin dock inte får leda till en försvagning av övriga mål som fastställs i fördragen, framför allt inte av målen för den sociala, ekonomiska och territoriella sammanhållningen.

16. Vi ser fram emot förslaget till flerårig budgetram för att i detalj uttala oss om utgifterna, men vill redan nu föra fram följande huvudkommentarer:

Forskning, innovation och utbildning

17. Regionkommittén betonar att EU:s nuvarande budgetmedel för forskning, som bara uppgår till 4 % av medlen för offentlig forskning i Europa, är alldeles för begränsade. Vi anser därför att man måste se till att de nationella och regionala programmen och det europeiska ramprogrammet för forskning kompletterar varandra bättre, så att man uppnår skalfördelar och en masseffekt.

18. Regionkommittén instämmer inte i kommissionens påstående om att Europa "står inför aldrig förut skådade samhällsutmaningar som bara kan tacklas med hjälp av stora vetenskapliga och tekniska genombrott", eftersom en sådan tanke innebär en underskattning av de politiska organisationernas, institutionernas och invånarnas förmåga att reformera våra samhällen utan att nödvändigtvis förfoga över vetenskapliga och tekniska lösningar. Likväl anser vi att innovation bidrar till att vi kan hantera de mycket allvarliga samhällsutmaningar som vi står inför. Vi instämmer därför till fullo med slutsatserna från Europeiska rådets möte den 4 februari 2011, där man framhåller att Europas sakkunskap och resurser måste mobiliseras på ett enhetligt sätt, och synergier mellan EU och medlemsstaterna måste främjas för att säkerställa att samhällsnyttiga innovationer snabbare kommer ut på marknaden. Regionkommittén framhåller i detta sammanhang de möjligheter som en översyn av direktiven om offentlig upphandling skulle ge i form av mer social och miljömässig innovation.

19. Vi anser att innovationsstöd är avgörande för omvandlingen av den europeiska ekonomin och menar att flaggskeppsinitiativet "Innovationsunionen" framför allt måste uppmuntra medlemsstaterna att stödja moderniseringen av utbildningssystemen på alla nivåer, inklusive på arbetsplatsen, eftersom framstegen inom en viss region framför allt beror på hur humankapitalet utvecklas. Regionkommittén ställer sig därför positiv till att man i flaggskeppsinitiativet formulerar en principiellt hållbar politisk strategi, att man med rätta ger en bred definition av begreppet innovation, fokuserar på de stora utmaningarna i vårt

samhälle och tar hänsyn till de möjligheter som den nya tekniken erbjuder. Vi stöder likaledes kommissionens förslag om att utveckla kapaciteten inom forskning och innovation i EU och att anta smarta specialiseringsstrategier på regional nivå, bland annat med hjälp av program för tekniskt stöd finansierade via Eruf. Dessa strategier bör genomföras i samråd med samtliga berörda aktörer och i synnerhet med lokala och regionala företagare för att undvika att regionerna och kommunerna påtvingas normativa modeller som inte svarar mot deras reella förhållanden och potential eller som riskerar att skapa en administrativ och finansiell börda.

20. Kommittén välkomnar att kommissionen genom detta meddelande beaktar de lokala och regionala myndigheternas och det civila samhällets bidrag inom området innovation och att kommissionen erkänner de lokala och regionala myndigheterna som betydande aktörer. Därmed erkänner de att detta bör avspeglas i EU:s budget genom ett välfinansierat ramprogram för forskning. EU:s budget bör användas för att skapa större samverkans effekter och komplementaritet mellan EU-medel till stöd för forskning och innovation, och för att säkerställa en effektiv användning av dessa medel, bland annat genom att prioritera uppbyggande av forskningskapacitet i de fattigaste delarna av EU. Det finns också ett akut behov av att undersöka korrektheten och tillgängligheten när det gäller uppgifter om regionalt deltagande i ramprogram och andra EU-program för finansiering av forskning och innovation, så att de lokala och regionala myndigheterna kan utvärdera sina resultat på EU-nivå och så att strukturella svagheter kan identifieras på ett korrekt sätt.

21. Befintlig ny teknik, som utvecklats med hjälp av anslagen för forskning och utveckling, och som är klar att användas, bör till fullo utnyttjas.

Framtidens infrastrukturer

22. ReK anser att undanröjandet av gränsöverskridande flaskhalsar på de strategiska transnationella trafik-, kommunikations- och energinäten utgör ett mervärde med stor samhällsnytta som ligger i linje med EU:s nya tillväxtstrategi. Utbyggnaden av en behovsriktad och högkvalitativ infrastruktur och undanröjandet av de värsta flaskhalsarna bör i princip ske med hänsyn till EU:s ekonomiska konkurrenskraft och till en balanserad och hållbar utveckling.

23. Regionkommittén understryker att finansieringen av framtidens infrastruktur är nödvändig av två lika viktiga skäl, nämligen dels att öka mobiliteten och den inre sammanhållningen inom EU, dels att stärka EU:s konkurrenskraft i förhållande till länder utanför EU, vilket kommissionen mycket riktigt påpekar. Vi rekommenderar en logisk angreppsmetod genom att börja med de politiska valen av infrastrukturprojekt och att därefter enas om vilka instrument och finansieringsformer som krävs för projekten.

24. Regionkommittén vidhåller att den motsätter sig att det inrättas en gemensam fond som, med särskild utgångspunkt i

medel tilldelade inom sammanhållningspolitiken, sammanför EU:s samtliga finansieringsinstrument för stöd till transportinfrastruktur. Överföringen av fonder riskerar att leda till en nettoförlust av tilldelade medel för transportpolitiken. Dessutom skulle införlivandet av transportprojekt i de regionala utvecklingsstrategierna kunna komma att äventyras.

Energi och klimat

25. Regionkommittén stöder inte förslaget att upprätta särskilda, storskaliga fonder för att genomföra investeringar på de energi- och klimatpolitiska områdena. Vi föredrar att man sätter upp politiska prioriteringar och i högre grad integrerar dessa i samtliga berörda politikområden, där en förvaltning som omfattar samtliga styrelsenivåer skulle säkerställa att EU:s insatser är effektiva och får ökad synlighet. Specifika obligationer utgivna av EIB skulle emellertid kunna användas för transnationella eller gränsöverskridande projekt för produktion av ren energi och energieffektivitet, som tillhör målen för arbetet med energiförsörjningstrygghet och kampen mot klimatförändringarna.

Den gemensamma jordbrukspolitiken

26. Regionkommittén framhåller mervärdet av denna politik, en av de få som fullt ut kan betecknas som gemensam, och vi välkomnar förslaget att kontrollera utgifterna inom den gemensamma jordbrukspolitiken, så att den i högre grad inriktas mot målen för den sociala och territoriella sammanhållningen, även med avseende på produktion, mot en grön tillväxt och mot större samverkans effekter med övrig EU-politik.

27. Kommittén vill återigen framhålla hur viktig den gemensamma jordbrukspolitiken är när det gäller att bevara landsbygdsstrukturen i EU. Den bidrar därigenom till det överordnade målet om social och territoriell sammanhållning och även till samhället rent generellt, eftersom den förser oss med livsmedel av hög kvalitet. Vidare bidrar den till att bevara landskapet och till att bekämpa och mildra effekterna av klimatförändringarna. Vi understryker att den gemensamma jordbrukspolitiken kan ge ett värdefullt bidrag till målen i Europa 2020-strategin.

28. För att möta de framtida utmaningarna i spänningsfältet mellan behovet av att producera konkurrenskraftiga och högkvalitativa livsmedel i Europa, samhällets krav på förvaltning av miljö, klimat, vatten och biologisk mångfald, och behovet av att bevara en levande landsbygd, behöver den gemensamma jordbrukspolitiken verkningsfulla första och andra pelare. Regionkommittén konstaterar att det behövs ytterligare reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken, bland annat tillräckliga budgetmedel som möjliggör insatser på andra prioriterade områden. Vi vill dock framhålla att sådana reformer bör genomföras gradvis, och att man bör sträva efter ett rättvisare system när det gäller direkta utbetalningar inom EU och anslagen till medlemsstaterna under den andra pelaren (landsbygdsutveckling). Förenkling och effektivitet bör vara de viktigaste prioriteringarna under nästa etapp av reformen.

Sammanhållningspolitiken

29. Regionkommittén välkomnar kommissionens analys av sammanhållningspolitikens konsekvenser för den europeiska ekonomin och dess redogörelse för de stora kumulativa effekterna på de nationella BNP-siffrorna. Kommittén anser att sammanhållningspolitiken är ett av de mest framgångsrika instrumenten för att solidariskt stödja de svagare regionerna och även för att skapa tillväxt och välbefinnande i hela Europa, i synnerhet tack vare handelsutbytet och exporten.

30. ReK välkomnar att kommissionen anser att sammanhållningspolitiken i hela EU, och därmed i alla regioner, även fortsättningsvis är nödvändig för att främja den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen och den harmoniska utvecklingen av EU som helhet genom smart och hållbar tillväxt för alla. Vi framhåller dock att betydande investeringar måste göras i infrastrukturen i de minst utvecklade regionerna i samband med att den nya sammanhållningspolitiken utformas. Även i framtiden bör därför en stor del av EU:s budgetmedel avsättas till de minst utvecklade områdena för att påskynda deras utveckling och för att avlägsna flaskhalsar som hindrar utvecklingen.

31. ReK välkomnar att kommissionen anser att sammanhållningspolitiken i hela EU, och därmed i alla regioner, även fortsättningsvis är nödvändig för att främja den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen och den harmoniska utvecklingen av EU som helhet genom smart och hållbar tillväxt för alla. Vi framhåller dock att betydande investeringar måste göras i infrastrukturen i de minst utvecklade regionerna i samband med att den nya sammanhållningspolitiken utformas. Även i framtiden bör därför en stor del av EU:s budgetmedel avsättas till de minst utvecklade områdena för att påskynda deras utveckling och för att avlägsna flaskhalsar som hindrar utvecklingen.

32. Kommittén hoppas att den territoriella dimensionen, särskilt när det gäller landsbygdsområden, kustområden och de yttersta randområdena, ges tillräckligt utrymme i en framtida sammanhållningspolitik och att man uppnår en starkare koppling och en större samverkan mellan program för regional utveckling som stöds via Eruf, ESF och EJFLU.

33. Vi anser att den offentliga sektorns institutionella och finansiella kapacitet på nationell, regional och lokal nivå är av avgörande betydelse för att uppnå målen för Europa 2020-strategin och att sammanhållningspolitiken även fortsättningsvis måste spela en avgörande roll för att stärka denna kapacitet. Vi vill även se ett klagande när det gäller finansieringen av åtgärder som föreslagits inom ramen för de sju flaggskeppsinitiativen med koppling till EU:s olika finansieringsprogram.

34. Vi välkomnar avsikten att öka Europeiska socialfondens synlighet och utvidga dess verksamhetsområde, bland annat genom att större fokus sätts på social integration. Vi framhåller vårt stöd för att Europeiska socialfonden även fortsättningsvis

ska vara en del av sammanhållningspolitiken. Vi understryker att Europeiska socialfondens synlighet och effektiviteten i dess insatser endast kan uppnås genom ett helhetsperspektiv på investeringar i humankapital, infrastruktur, forskning, utveckling och innovation.

35. Kommittén välkomnar varmt kommissionens fokus på stöd till nya företag, i synnerhet små och medelstora företag, som kommer att spela en avgörande roll när det gäller att stärka EU:s konkurrenskraft. Vi efterlyser följaktligen en tydligare integration av en politik som gynnar små och medelstora företag i hela EU:s budget, med särskild tonvikt på kvinnliga företagare.

36. Vi anser att utgifterna måste hanteras på ett mer effektivt sätt, men ställer oss inte bakom idén om en resultatfond baserad på målen för Europa 2020-strategin.

37. Vi föreslår för övrigt att det införs en särskild varningsmekanism för strukturfonderna i samtliga regioner, som bygger på redan existerande relationer, där kommissionen ger råd till förvaltningsmyndigheterna om utnyttjandegraden och möjligheten till stöd, i de fall då utnyttjandegraden och resultaten inte uppfyller de överenskomna målen.

38. ReK anser slutligen att belopp som identifieras på årsbasis via denna varningsmekanism och som riskerar att inte utnyttjas med hänsyn tagen till de problem som kartlagts i regioner och hos förvaltningsmyndigheter ska återföras till den allmänna budgeten och gå till "reserven för flexibilitet och europeiska intressen". Därigenom bör medlemsstaterna framför allt avhållas från den nuvarande praxisen att låta bli att betala ut samfinansieringsmedel till projekt för att senare kunna återta outnyttjade medel.

39. Kommittén anser att den Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter ska införlivas med EU:s budget, framför allt i syfte att kunna skynda på utnyttjandet av medlen. Detta skulle även innebära att Europa 2020-strategins mål och ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning lättare kan nås genom att antalet arbetstillfällen kan öka, arbetslöshetsgraden sjunka och utslagningen på arbetsmarknaden minska samtidigt som arbetstillfällenas kvalitet kan förbättras, produktiviteten öka och attraktionskraften förstärkas vid sidan av ökad social, ekonomisk och territoriell sammanhållning.

En resultatriktad budget

Nya finansieringsinstrument

40. Regionkommittén ställer sig positiv till en undersökning av andra europeiska stödmöjligheter än bidrag, men med full respekt för subsidiaritetsprincipen och från fall till fall, beroende på utgiftens art och stödmottagarnas ekonomiska situation. Finansieringstekniska instrument bör betraktas som ett värdefullt komplement till anslagen snarare än en ersättning.

41. Vi framhåller dock att det krävs försiktighet i samband med utformning och mångfaldigande av nya finansieringsinstrument. Vi anser att krisen har visat att det krävs en reglering på EU-nivå och att avsaknaden av en sådan ibland har utgjort ett hot mot finansiell jämvikt i de lokala och regionala offentliga budgetarna. Vi framhåller att man måste kunna avlägga räkenskap inför medborgarna och att man inte får avlägsna sig från den reella ekonomin alltför mycket.

42. Vi stöder dessutom kravet att skapa en koppling mellan den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM) och Europeiska unionens budget för att säkerställa att EFSM efter 2013 inte längre finansieras på mellanstatlig grund med outnyttjade medel, utan också omfattar de budgetmekanismer som unionen enligt Lissabonfördraget förfogar över, i linje med principerna om solidaritet inom EU.

43. Vi vill framhålla att de regionala och lokala myndigheterna måste få bättre redskap att nå resultat, särskilt när det införs nya finansieringsmekanismer (EIB, offentlig-privata partnerskap, EU-projektobligationer) som kräver stor sakkunskap.

44. Vi vill uppmantra Europeiska kommissionen att undersöka möjligheten att införa medborgarobligationer (lokala fonder med medel från medborgarna för den lokala utvecklingen), som skulle innebära att medborgarna kan investera i det egna samhällets eller den egna regionens utveckling, och att dessa investeringar används för att utforma viktiga infrastruktur- och energiprojekt under ett antal år.

45. Vi vill dock uppmantra kommissionen att sträva efter att effektivt mobilisera den hävstångseffekt som de lokala och regionala myndigheternas engagemang kan utgöra för de politiska prioriteringarna. Vi understryker multiplikatoreffekten av de lokala och regionala myndigheternas finansiering, även när det gäller privata partner och den förenande roll som EU kan ha.

46. Vi anser att det är oerhört viktigt att europeiska obligationslån ("EU project bonds") ska kunna tas upp för projekt i syfte att finansiera större konstruktionsarbeten vars ekonomiska fördelar ger utslag först på medellång eller lång sikt. Denna mekanism kan öka synligheten för EU:s åtgärder och framför allt effektivisera dessa. Den kan få stora positiva hävstångseffekter på den inre marknadens dynamik och bidra till att stärka den territoriella sammanhållningen. Den har en tydlig roll i strävan mot mer rationella EU-utgifter och fokusering på det europeiska mervärdet.

47. ReK ställer sig positiv till att Europeiska kommissionen lanserar ett offentligt samråd om Europa 2020-initiativet med projektobligationer för finansiering av infrastrukturprojekt, och anser i sammanhanget att man bör ge hög prioritet åt att stärka den territoriella sammanhållningen. Kommittén ställer sig emel-

lertid tvekande till att användningen av EU:s projektobligationer begränsas till transeuropeiska projekt som enbart rör teknisk infrastruktur, med tanke på att andra infrastrukturprojekt med en regional dimension kan medföra ett europeiskt mervärde. Kommittén anser att förhållandet mellan EU:s projektobligationer och EU:s stöd bör förtydligas, och att åtgärder bör vidtas för att ge lokala och regionala myndigheter tillgång till det nya finansieringsinstrumentet.

48. Kommissionen uppmanas göra en mer ingående analys av förslaget att ge ut euroobligationer ("Euro-bonds") som genom en partiell sammanslagning av den offentliga skulden skulle göra det möjligt för samtliga medlemsstater i euroområdet att låna till räntesatser i närheten av dem som de i nuläget bäst presterande länderna har, begränsa spekulation mot nationella lån och leda till ett kvalitativt språng i samordningen av de olika ländernas budgetpolitik.

49. Vi anser att en trovärdig budget, som hävstång för ekonomisk, social och territoriell utveckling, utgör en av lösningarna på den rådande krisen.

Utgiftsstruktur

50. Regionkommittén anser att budgetens nuvarande struktur bör överges och rekommenderar att den nya strukturen görs praktisk, realistisk, överskådlig och lättbegriplig. Den bör göra det möjligt att lyfta fram uppgiftsfördelningen i en metod med flernivåstyre och att utforma utgiftsposterna i enlighet med hur utbetalningarna konkret sker och hur politiken genomförs. Regionkommittén ser ingen anledning att minska antalet rubriker till tre övergripande rubriker (interna utgifter, externa utgifter och administrativa utgifter). Ett litet antal rubriker innebär en grov indelning, och därmed förlust av information. De övergripande rubrikerna skulle behöva delas upp i mer meningsfulla underrubriker. Ett sådant förslag skulle därför inte leda till ökad tydlighet.

51. Vi gör bedömningen att även om Europa 2020-strategin är en mycket viktig drivkraft för politisk mobilisering, så kan varken dess tre prioriteringar (smart tillväxt, hållbar tillväxt, tillväxt för alla) eller dess sju flaggskeppsinitiativ användas för att definiera budgetens struktur. Eftersom ingen av de tre prioriteringarna ensam kan omfatta vissa politikområden, t.ex. sammanhållningspolitiken eller GJP, skulle den struktur som kommissionen föreslår leda till oändligt köpsläende vid fördelningen och användningen av medlen.

52. Vi anser framför allt att man måste ge en tydlig referens till sammanhållningspolitiken i den framtida budgetstrukturen, som även beaktar den stärkta rättsliga grund för (ekonomisk, social och territoriell) sammanhållning som Lissabonfördraget innebär.

53. Vi anser därför att en struktur för de olika budgetposterna i synnerhet borde göra det möjligt att under samma rubrik finna alla de fonder som svarar mot den gemensamma strategiska ramen (dvs. Eruf, ESF, Sammanhållningsfonden, EJFLU och EFF). Denna struktur skulle kunna inspireras av följande:

- 1) Regionalpolitiken (sammanhållningspolitiken, GJP:s andra pelare, den gemensamma fiskeripolitiken, de territoriella konsekvenserna av klimatförändringarna, samt stora investeringar i infrastruktur, forskning och innovation för att uppnå regional jämvikt)
- 2) Politik för en hållbar framtid (GJP:s första pelare, klimatförändringar, energi, forskning)
- 3) EU-medborgarskap (bl.a. kultur, ungdomsfrågor, kommunikation, ett område med frihet, säkerhet och rättvisa)
- 4) Verksamhet utåt (utrikes- granskaps- och utvecklingspolitik)
- 5) Reserv för flexibilitet och europeiska intressen, reserv för översyn
- 6) Administrativa utgifter

Budgetramens varaktighet

54. Regionkommittén välkomnar att kommissionen tagit fasta på kommitténs förslag att förlänga den fleråriga budgetramen till tio år, med en genomgripande halvtidsöversyn (5 + 5) eftersom detta innebär en möjlig kompromiss mellan stabilitet, flexibilitet och demokratisk parlamentarisk uppföljning av EU:s utgifter. Vid halvtidsöversynen måste det bidragsbelopp som kan fördelas mellan olika prioriterade områden begränsas för att säkerställa att programmet förblir genuint tioårigt och inte delas upp i två femåriga, vilket är mindre önskvärt än de nuvarande sjuåriga programmen.

55. Kommittén betonar att investerings- och utvecklingspolitiken, bland annat sammanhållningspolitiken, inte är förenlig med en kortare period än sju år. Förlängningen till tio år innebär ett tillräckligt tidsperspektiv och tillräcklig stabilitet, samtidigt som den gör det möjligt att i samband med halvtidsöversynen konkret införa den flexibilitet som EU:s budget för närvarande saknar.

56. Mot bakgrund av de nya förfaranden och de nya finansieringsinstrument som anges i Lissabonfördraget skulle översynens betydelsefulla föresatser kunna genomföras genom att man använder en mekanism med två nivåer.

— På den första och mer allmänna nivån skulle man kunna inrätta en "översynsreserv" som uppgår till 5 % av EU:s budget för de sista fem åren av programperioden. Exakt hur denna summa ska användas blir en förhandlingsfråga i samband med halvtidsöversynen. Det innebär att man antingen fastställer de beslut som togs i början av perioden

och att summan fördelas proportionerligt lika mellan rubriker, kapitel, medlemsstaterna och övrigt, eller att man gör en omfördelning anpassad till hur EU:s prioriteringar utvecklas och till det politiska och socioekonomiska läget. Under alla omständigheter skulle denna "översynsreserv" slås samman med den reserv för flexibilitet och europeiska intressen som kommissionen planerar i samband med den nya flexibilitetsmekanismen.

— På den första och mer allmänna nivån skulle man kunna inrätta en "översynsreserv" som uppgår till 5 % av EU:s budget för de sista fem åren av programperioden. Exakt hur denna summa ska användas blir en förhandlingsfråga i samband med halvtidsöversynen. Det innebär att man antingen fastställer de beslut som togs i början av perioden och att summan fördelas proportionerligt lika mellan rubriker, kapitel, medlemsstaterna och övrigt, eller att man gör en omfördelning anpassad till hur EU:s prioriteringar utvecklas och till det politiska och socioekonomiska läget. Under alla omständigheter skulle denna "översynsreserv" slås samman med den reserv för flexibilitet och europeiska intressen som kommissionen planerar i samband med den nya flexibilitetsmekanismen.

Anpassning till ändrade omständigheter – flexibilitet och anslagsöverföring

57. Regionkommittén anser att man bör säkerställa flexibilitet i budgeten så att en strategisk omorientering efter halva tiden kan genomföras via en "översynsreserv" å ena sidan, och så att oförutsedda och extraordinära händelser kan hanteras via en "reserv för flexibilitet och europeiska intressen" å den andra, samtidigt som man försöker uppnå så stor effektivitet som möjligt i EU:s utgifter.

58. Vi välkomnar kommissionens förslag men understryker att flexibiliteten inte får användas som ursäkt för en undervärdering av EU-politikens behov av budgetmedel. Den obligatoriska procentsats på 5 % som kommissionen föreslår bör vara vägledande, eftersom flexibilitetsmarginalen per definition beror på indikatorer som varierar utifrån de olika politisk-ekonomiska villkoren.

59. Vi understryker att "reserven för flexibilitet och europeiska intressen" inte under några omständigheter får tjäna till att belöna det bästa utnyttjandet av medlen utan till att öka EU:s förmåga att agera snabbare inför nya utmaningar och oförutsedda händelser, att stödja nya prioriteringar samt främja samarbete och försöksverksamhet på EU-nivå. Denna reserv bör inte öronmärkas, utan vara föremål för ett uttryckligt beslut från budgetmyndighetens sida. Den skulle kunna överföras till budgetposter där goda effekter eller resultat uppnåtts.

60. Vi menar vidare att flexibiliteten måste möjliggöra en omfördelning av outnyttjade medel i EU:s budget, med framgångsrik förvaltning som enda objektiva kriterium, och aldrig tjäna andra syften.

61. Kommittén anser att möjligheten till en omfördelning som tillåter överföringar mellan olika rubriker för ett givet år, såsom kommissionen föreslagit, är nödvändig, eftersom det nuvarande systemet har visat sig vara för stelt. En förenkling av sådana överföringar inom ramen för den fleråriga budgetramen bör undersökas, med full respekt för principerna om sund ekonomisk förvaltning och budgetdisciplin.

62. Kommittén välkomnar förslaget om att införa dels en möjlighet att överföra outnyttjade marginaler från ett år till ett annat, för att undvika att de automatiskt överförs till medlemsstaterna, dels en frihet att tidigarelägga eller senarelägga utgifter inom den fleråriga ramen för en budgetrubrik.

63. Vi erinrar om att det finns behov av en flexibilitet på samtliga nivåer som ger de regionala och lokala myndigheterna ett handlingsutrymme för att omfördela anslag och att om så krävs göra en översyn av prioriteringar och utgifter.

Effektivitet

64. Regionkommittén stöder kommissionens önskan att öka effektiviteten i förvaltningen av EU:s budget, med tanke på att en större effektivitet i förvaltningen av utgifterna förbättrar resultaten. ReK uppmuntrar kommissionen att genomföra detta snarast möjligt.

65. Regionkommittén vill starkt uppmuntra de regionala och lokala myndigheterna att öka den tekniska och mänskliga kompetensen, men anser samtidigt att man borde minska komplexiteten i de EU-finansierade projekten, framför allt i fråga om administration och byråkrati. Mot bakgrund av den ekonomiska krisen som resulterat i stora nedskärningar i de offentliga budgetarna och i syfte att säkerställa en effektiv användning av EU:s budgetmedel betonar ReK att behovet av tillräcklig finansiering måste säkerställas så att de regionala och lokala myndigheterna kan delta i de stora projekt som finansieras via strukturfonderna.

66. Vi välkomnar också förslaget att gruppera utgifterna kring konkreta prioriteringar. Mindre utvecklade områden bör få möjlighet att fastställa flera prioriterade frågor. Vi föreslår dock att man inte ökar antalet målsättningar alltför mycket, bl.a. med tanke på att EU:s utvidgningar undan för undan har ökat skillnaderna i unionen.

67. Vi vill påpeka att effektiviteten i genomförandet av EU:s budget och därigenom också utgifterna kräver samordning, konsekvens och samarbete, såväl mellan olika förvaltningsnivåer som mellan fonderna. Därför verkar det motsägelsefullt att återgå till enfondsprogrammering, så som man redan gjort, eftersom detta kräver utformning av nya mekanismer för samordning mellan fonderna för att undvika överlappningar och dubbleringar. Det är de stödberättigade som utsätts för de problem som kan uppstå på grund av bristande samordning. En fungerande samordning är avgörande för att effektivisera programförvaltningen.

EU:s budget och den ekonomiska styrningen inom EU

68. Regionkommittén varnar återigen för möjligheten att koppla tilldelningen av medel från strukturfonderna till medlemsstaternas uppfyllande av stabilitets- och tillväxtpakten, och vi är särskilt oroade för de villkor som enligt förslaget skulle införas på lokal och regional nivå i strid med principerna om sund ekonomisk förvaltning och budgetdisciplin på alla nivåer.

69. Regionkommittén motsätter sig starkt förslaget om att en medlemsstat som inte följer bestämmelserna inte längre ska beviljas finansiering inom ramen för sammanhållningspolitiken, den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken, eftersom regionala myndigheter inte kan hållas ansvariga för de nationella institutionernas oförmåga att uppfylla makroekonomiska kriterier eller att på ett korrekt sätt genomföra EU:s lagstiftning. En sådan åtgärd skulle desutom slå hårdast mot de regioner som släpar efter i utvecklingen och som därför behöver gemensamt finansierade program för att kunna komma till rätta med sina strukturella svagheter.

70. Slutligen begär kommittén att de lokala och regionala myndigheterna på ett tidigt stadium ska involveras när det gäller analys av situationen och sökandet efter lösningar, vilket skulle vara ett starkare incitament.

71. Vi förklarar oss villiga att arbeta tillsammans med övriga institutioner för att införa ett reellt system med tvärvillkor när det gäller utbetalning av medel och sträva efter en förenkling av de rent formella kontrollförfarandena.

72. Kommittén efterlyser en omfattande översyn av EU:s budgetförordning för att underlätta såväl genomförandet av de finansiella bestämmelserna som kontrollen av att de efterlevs i syfte att uppmuntra fler potentiella stödmottagare att delta i EU:s anbudsinfordringar.

Reform av finansieringssystemet

73. EU-budgetens nya finansieringssystem bör grunda sig på öppenhet och på nya former av egna medel, och utesluta alla slags finansiella korrigeringar och undantag

74. Vi anser att en förhandling om EU:s budget som endast beaktar medlemsstaternas nettobidrag står i motsatsställning till filosofin bakom skapandet av Europeiska unionen och målsättningarna i Europa 2020-strategin. Ett sådant synsätt riskerar att leda till krav på en åternationalisering av politiken, något som ReK med kraft motsätter sig.

75. Kommittén välkomnar de idéer som kommissionen skisserat för att utforma en finansieringsmekanism som baseras på egna medel. Vi påpekar att var och en av dem kommer att påverka den lokala och regionala nivån på olika sätt, och att vissa av de föreslagna metoderna redan tillämpas av de regionala och lokala myndigheterna i några medlemsstater.

76. Kommittén kommer att göra en ingående utvärdering av vilka effekter vart och ett av dessa alternativ har på territoriell nivå, och särskilt uppmärksamma dem som har starkast koppling till temat hållbar tillväxt, eftersom de resurser som frigörs på detta sätt direkt kanaliseras till projekt som syftar till att på plats främja energieffektiviteten, skydda miljön, förebygga risker eller ingripa i händelse av större katastrofer.

77. Kommittén är övertygad om att en förstärkning av befintliga egna medel och/eller skapande av nya egna medel på lång sikt bör syfta till att ersätta de nationella bidragen till EU:s budget. Vi vill framhålla följande:

— En grundlig konsekvens- och genomförbarhetsbedömning måste göras innan en överenskommelse om nya egna medel kan nås.

— Alla nya inkomstkällor måste vara stabila och inte vara föremål för oförutsebara förändringar.

78. Vi framhåller att användningen av dessa ekonomiska resurser måste understödjas av flexibla administrativa bestämmelser.

Bryssel den 31 mars 2011

*Regionkommitténs
ordförande*

Mercedes BRESSO
