



Översyn av EU:s budget

Statsrådsberedningen

2010-11-30

Dokumentbeteckning

KOM (2010) 700 slutlig

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och de nationella parlamenten Översyn av EU:s budget

Tidigare faktabromemior i ärendet:

2007/08:FPM13 EU:s budgetöversyn 2008/2009

Sammanfattning

Meddelandet om översynen av EU:s budget presenterades den 19 oktober 2010 och utgör en grund för förslaget till nästa fleråriga budgetram som kommissionen ska lägga fram före den 1 juli 2011. Översynen belyser flera centrala frågeställningar kring utformningen av EU-budgeten. Kommissionen slår fast att budgeten bör bygga på ett antal grundläggande principer såsom europeiskt mervärde, solidaritet och ett tydligt resultatfokus. Såväl utgifts- som inkomstsidan i budgeten behandlas. Kommissionen ser en uppdelning av budgeten i fyra stora utgiftsområden och vill att budgeten ska bidra till att nå EU:s politiska prioriteringar, i synnerhet Europa 2020-strategin. Kommissionen anger olika optioner för en reform av inkomstsidan som skulle innebära en eller flera nya källor för egna medel såsom EU-moms och andra skatter. Regeringen välkomnar att kommissionen har presenterat översynsmeddelandet. De svenska ståndpunkterna bereds för närvarande i detalj i regeringskansliet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Budgetöversynen har sin grund i Europeiska rådets beslut från december 2005 om den gällande fleråriga budgetramen och ingår i det

interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin som Europaparlamentet, rådet och kommissionen kom överens om i maj 2006¹. Kommissionen fick då i uppdrag att göra en grundlig översyn av EU:s budget. Som förberedelse inför meddelandet om budgetöversynen presenterade kommissionen den 12 september 2007 ett meddelande om budgetreform (se faktapromemoria 2007/08:FPM13) där kommissionen utvecklade sin syn på budgetöversynen och samtidigt bjöd in till en bred samrådsprocess inom unionen.² Kommissionen presenterade meddelandet om en översyn av EU:s budget den 19 oktober 2010. Budgetöversynen behandlar inte, vilket heller aldrig har varit avsikten, kvantitativa aspekter av den fleråriga budgetramen, utan innehåller kvalitativa resonemang om principer och riktlinjer för utformningen av den kommande fleråriga budgetramen. Budgetöversynen utgör därmed en grund för förslaget till flerårig budgetram för perioden efter 2013 som kommissionen ska lägga fram före den 1 juli 2011.

1.2 Förslaget innehåll

Kommissionen vill genom översynen belysa flera centrala frågeställningar kring utformningen av EU-budgeten för nästa och kommande budgetramar. Mot bakgrund av det radikalt förändrade ekonomiska klimatet sedan den globala ekonomiska och finansiella krisen framhåller kommissionen vikten av budgetrestriktivitet på EU-nivå. Både konsekvenserna av krisen och stora, mer långsiktiga utmaningar såsom den demografiska utvecklingen och klimatförändringarna bör beaktas i arbetet med budgetramen. Kommissionen betonar att det inte främst handlar om att satsa mer eller mindre pengar inom olika områden utan om att använda resurser på ett mer intelligent sätt och att ha en helhetssyn på budgetreformen som omfattar såväl utgifts- som inkomstsidan. Vidare slår kommissionen fast att budgeten bör bygga på ett antal grundläggande principer. Dessa bör vara i) att uppfylla politiska prioriteringar, ii) europeiskt mervärde, iii) en resultatorienterad budget, iv) ömsesidiga fördelar genom solidaritet och v) ett reformerat, mer rättvist egna medelssystem.

1.2.1 Utgiftsområden

Kommissionen ser en uppdelning av budgeten i fyra övergripande utgiftsområden:

1. Europa 2020 och tankarna om smart, hållbar och inkluderande tillväxt

¹ Förklaring nr 3 till Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin och sund ekonomisk förvaltning (EUT C 139, 14.6.2006).

² Se Sveriges bidrag i konsultationsprocessen "Budgetreform för ett Europa i förändring – Sveriges svar på kommissionens meddelande", diarienummer SB2008/2876.

Kommissionen understryker att budgeten spelar en central roll för förverkligandet av Europa 2020-strategin. Behovet av att stödja den europeiska ekonomins omvandling till en kunskaps- och innovationsbaserad ekonomi beskrivs som kärnan i Europa 2020-strategin. Man lyfter fram flaggskeppsinitiativet *innovationsunionen* och vill se en effektivisering av politiken genom ett gemensamt strategiskt ramverk för mekanismer som ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation, finansieringsfaciliteten med riskdelning, de europeiska teknikplattformarna och offentlig-privata partnerskap. Inom FoU-området nämns bland annat behovet av att ta igen decennier av bristande energiforskning och behovet av att skapa ett europeiskt, mer konkurrenskraftigt forskningsområde. Även flaggskeppsinitiativet *unga på väg* lyfts fram. Trots att utbildning och sysselsättning är områden som främst ligger inom medlemsstaternas kompetens, betonar kommissionen att EU har ett viktigt ansvar när det gäller att främja rörlighet och undanröja hinder på EU-nivå. Investeringar i gränsöverskridande infrastruktur v.g. såväl transporter som kommunikationer och energi bidrar enligt kommissionen med ett betydande europeiskt mervärde.

Utmaningarna kopplade till hållbar tillväxt vill kommissionen tackla antingen genom att utforma och upprätta särskilda, storskaliga fonder för att genomföra investeringar inom energi- och klimatområdet eller genom att föra in energi- och klimataspekter i forsknings-, sammanhållnings-, jordbruks- och landsbygdspolitiken. Kommissionen anser att den senare lösningen kan vara mer effektiv för att uppnå uppsatta klimat- och energimål än en storskalig fond. Vad gäller den gemensamma jordbrukspolitiken konstaterar kommissionen att fortsatt minskade jordbruksutgifter inte skulle påverka det faktum att jordbruket alltjämt är föremål för omfattande offentligfinansierade stöd. Kommissionen ser dock ett behov av fortsatta jordbruksreformer. Bland annat vill kommissionen börja utjämna skillnaderna mellan medlemsstaterna när det gäller nivåerna på det direktstöd som betalas ut till jordbrukare. Kommissionen ser framför sig att den gemensamma jordbrukspolitiken kan utvecklas på olika sätt: ”förgröning” av direktstöd, använda landsbygdsutveckling för att främja konkurrenskraft och innovation, marknadsorientering kopplat till olika försäkringslösningar för att hantera risker samt skapa synergier mellan landsbygdsutveckling och politikområden som till exempel forskning och sysselsättning. Kommissionen skissar på tre reformalternativ: försiktig reform inklusive en mer rättvis fördelning av direktstöd, en mer genomgripande reform i riktning mot en mer målinriktad och balanserad politik som grundas på en ”förgröning” av direktstöd samt förenkling och anpassning av nuvarande marknadsåtgärder och - slutligen - en mer genomgripande reform som innebär att direktstöd och marknadsåtgärder avvecklas med ett ökat fokus på miljö- och klimatmål.

Inkluderande tillväxt syftar på kommissionens ambition att med sammanhållningspolitiken som grundläggande instrument visa sitt solidaritetsåtagande och samtidigt uppnå tillväxtmålen i alla regioner i EU.

Stödet ska främst gå till de fattigaste regionerna och medlemsstaterna. Kommissionen vill även inom sammanhållningspolitiken, liksom inom många andra områden, se en effektivisering av genomförandet. Vidare vill kommissionen se en starkare koncentration av gemensamma och nationella resurser till gemensamt beslutade prioriteringar, framförallt Europa 2020-strategin. Kommissionen kan också tänka sig att tillämpa en gemensam strategisk ram för att EU:s olika politikområden ska samverka bättre för att uppnå Europa 2020-målen. I syfte att säkerställa en bättre samordning mellan insatser i olika politikområden skulle ramen ersätta de nuvarande strategiska riktlinjerna för sammanhållningsfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Europeiska fiskerifonden och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Den strategiska ramen skulle omfatta villkor för utbetalningar kopplat till genomförandet av reformer för att förbättra politikens genomförande på nationell och regional nivå. Den skulle även ställa tydliga krav på starkt nationellt och regionalt ansvarstagande genom partnerskapsavtal för utveckling och investeringar mellan kommissionen och varje medlemsstat och därigenom förena en solidarisk fördelning av resurser mellan medlemsstater och regioner samtidigt som effektivitet säkerställs. Operationella program skulle fortsatt vara det huvudsakliga instrumentet för att förverkliga strategierna till konkreta investeringsprioriteringar men utöver nationella program presenteras även möjligheten att skapa en resultatreserv på EU-nivå för fördelning till program som leder mot målen för Europa 2020-strategin. Bland de många övriga aspekter som kommissionen lyfter fram kopplat till inkluderande tillväxt finns ett övergripande europeiskt sysselsättningsinitiativ, åtgärder för att garantera social integration av minoriteter och en utökning av Europeiska fonden för justering av globaliseringseffekter.

2. Medborgarskap

Kommissionen påpekar att många olika EU-program bidrar till att befästa unionsmedborgarskapet. Bland de exempel som nämns finns mobilitetsstipendier, kulturprogram som främjar samarbete över gränserna samt skyddet av de grundläggande rättigheterna och de gemensamma europeiska värderingarna. Kommissionen skulle gärna se en vidareutveckling inom området, bland annat genom att undanröja hinder för gränsöverskridande civilrättsliga förfaranden. Ett annat förslag är att upprätta ett program för enhet och mångfald som skulle innefatta olika kultur- och medborgarskapsprogram. Vidare vill kommissionen förbättra möjligheterna att snabbt kunna hjälpa krisdrabbade medlemsstater och regioner genom solidaritetsfonden.

Under rubriken Medborgarskap tar kommissionen även upp att det finns ett tydligt gemensamt intresse av insatser inom det rättsliga och inrikes området. Stöd till effektiv gränsförvaltning, utbyte av information och erfarenheter för en effektiv rättstillämpning och i genomförandet av asyl- och invandringspolitiken främjar EU som helhet. Under nästa budgetperiod vill

kommissionen fokusera på hanteringen av de yttre gränserna, återvändandefrågor, asylfrågor och integration av personer som invandrat lagligt. Här vill kommissionen prioritera bland annat bördefördelningen mellan medlemsstaterna, stöd till nationella administrationer och poolning av resurser mellan den gemensamma och nationella nivån.

3. Det globala Europa

EU:s utrikespolitik får relativt stort utrymme i meddelandet. Kommissionen menar att genomförandet av Europa 2020-strategin förutsätter en extern agenda där utvecklingsdimensionen betonas särskilt. Europeiska utrikestjänsten lyfts också fram som ett viktigt instrument för att projicera gemensamma värderingar och intressen globalt, till exempel i frågor som klimatförändring och migration. Särskild uppmärksamhet bör ges centrala frågor, såsom att EU lever upp till sina åtaganden om klimatfinansiering. EU:s kapacitet att agera i krissituationer framhålls och bör enligt kommissionen bygga på nuvarande instrument som stabilitetsinstrumentet, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och insatser för att övervaka val. Kommissionen vill undanröja brister i budgeten för att göra det humanitära biståndet mer effektivt och flexibelt. Vad gäller utvecklingspolitiken lyfts fattigdomsmålet upp som ett huvudsakligt mål för EU. Kommissionen beskriver ökade biståndsvolymer som viktiga för uppfyllandet av millennieutvecklingsmålen. Enligt kommissionen finns potential för mer EU-samordning i fält. Kommissionen framhåller dock även att det finns en betydande effektiviseringspotential i biståndspolitikerna genom bland annat ytterligare samordning av insatser, poolning av resurser och koncentration av stöd. Det pekas dessutom på det faktum att den Europeiska utvecklingsfonden och övriga utvecklingsrelaterade finansiella instrument lyder under olika finansiella regimer. Detta relateras till en diskussion om effektivitet och flexibilitet. EU:s grannskapspolitik lyfts fram som viktig för att stödja reformer i samarbete med närliggande länder, vare sig de har ett medlemsskapsperspektiv eller inte. Det handlar till exempel om omfattande frihandelsavtal och anpassning till den inre marknaden samt kopplingar till EU:s egna strategiska prioriteringar såsom energi, migration och gränskontroll samt miljöskydd med ett särskilt fokus på kapacitets- och institutionsbyggande.

4. Administrativa utgifter

Även när det gäller de administrativa utgifterna vill kommissionen öka effektiviteten och utreda hur rationalisering och gemensam användning av metoder, verktyg och resurser kan få ner EU-institutionernas och byråernas kostnader för administration. Konkreta exempel i meddelandet är gemensamma IT-system och samarbete på områden som dokumenthantering och översättning. Kommissionens ambition för sin egen och myndigheternas verksamhet inför nästa budgetram är att möta nya administrativa utmaningar inom befintliga utgiftsramar. Kommissionen framhåller även vikten av att alla EU-institutioner i framtiden har kontroll på sina administrativa kostnader.

Kommissionen ser gärna att innovativa finansiella instrument i framtiden används i större utsträckning än idag för strategiska investeringar. För projekt med långsiktig affärspotential ska normen vara att budgetmedel används i partnerskap med den privata sektorn och banksektorn via Europeiska investeringsbanken (EIB), Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling och utvecklingsbanker i medlemsstaterna. Kommissionen vill komplettera EIB-utlåning med budgetmedel för att utnyttja EIB:s kapital på bästa sätt och öka riskdelningen. Kommissionen föreslår vidare finansiering av gemensamma projekt genom särskilda EU-obligationer. Kommissionen syftar här främst på infrastrukturprojekt som är av central strategisk betydelse för EU, exempelvis inom områdena energi, transport samt informations- och kommunikationsteknik.

1.2.3 Budgetramens längd och behovet av flexibilitet

Kommissionen framhåller att det finns stora fördelar med en flerårig budgetram (till exempel långsiktig stabilitet, förutsägbarhet i budgetarbetet och garanti för god budgetdisciplin) samtidigt som varje budgetram är och ska vara resultatet av politiska beslut och föränderliga politiska prioriteringar. I meddelandet diskuteras för- och nackdelar med olika alternativ för budgetramens längd. Bland alternativen finns både kortare och längre budgetramar än dagens budgetram som löper över sju år. Kommissionen förordar en budgetram på tio år med en genomgripande översyn i halvtid för att möjliggöra omprioriteringar inom varje övergripande utgiftsområde och inom enskilda program men utan att ändra i de övergripande utgiftsnivåerna. För att möjliggöra en sådan halvtidsjustering föreslår kommissionen att omfattande reservbelopp förs in i varje del av budgeten. Kommissionen diskuterar även flera olika åtgärder som skulle kunna öka budgetens flexibilitet, bland annat möjligheten att överföra anslag mellan de övergripande utgiftsområdena, överföring av outnyttjade marginaler mellan olika budgetår, frihet att spendera huvuddelen av ett flerårigt anslag antingen i början eller i slutet av ett flerårigt utgiftsprogram samt en utökning av den nuvarande flexibilitetsmekanismen och reserven för katastrofbistånd.

1.2.4 Nya finansieringskällor för budgeten

Kommissionen anser att kopplingen mellan de ursprungliga egna medlen och den gemensamma EU-politiken har gått förlorad och vill ställa om finansieringen av budgeten enligt principerna autonomi, insyn och rättvisa. I meddelandet föreslås tre grundidéer för den framtida finansieringen av EU-budgeten: förenkling av medlemsstaternas bidrag, införande av en eller flera kategorier egna medel samt stegvis avskaffande av alla korrigeringsmekanismer. Kommissionen redogör för sex alternativ till nya källor för egna medel: EU-skatter på finanssektorn, auktionering av

utsläppsrätter inom EU-ETS, EU-avgifter på flygtransporter, EU-moms, energiskatt på EU-nivå samt bolagsskatt på EU-nivå. Genom införandet av nya egna medel vill kommissionen gradvis ersätta de direkta bidragen från medlemsstaterna. En fortsatt tillämpning av korrigeringsmekanismerna i egna medelsystemet i nästa fleråriga budgetram är enligt kommissionen beroende av utformningen av både utgiftsstrukturen och inkomstsystemet. Avslutningsvis drar kommissionen slutsatsen att ökade utgifter på områden som har ett europeiskt mervärde bör minska behovet av korrigering.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förändringar i utformningen av EU:s budgetram kan få betydande konsekvenser för svenska regler. I dagsläget är det dock inte möjligt att förutse några konsekvenser då budgetöversynen är ett meddelande och därmed inte innehåller några konkreta förslag.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förändringar i utformningen av EU:s budgetram kan få betydande budgetära konsekvenser. I dagsläget är det dock inte möjligt att förutse några konsekvenser då budgetöversynen är ett meddelande och därmed inte innehåller några konkreta förslag.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att kommissionen har presenterat översynsmeddelandet. De svenska ståndpunkterna bereds för närvarande i detalj i regeringskansliet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det är oklart hur medlemsländerna ställer sig till meddelandet då behandlingen i EU:s ministerråd ännu inte har inletts.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remissbehandlats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Behandlingen av meddelande kräver inte någon rättslig grund. Eventuella rådsslutsatser tas med enhällighet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

-

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandlingen i rådet har inte börjat än och kommer sannolikt inte att inledas förrän årsbudgetprocessen för 2011 är avslutad. Kommissionen kommer enligt budgetöversynsmeddelandet att lägga fram ett förslag till förordning om en ny flerårig budgetram och ett utkast till egna medelsbeslut före den 1 juli 2011. Detaljerade lagförslag på olika politikområden kommer att presenteras under andra halvåret 2011.

4.2 Fackuttryck / termer

-