



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 29.6.2011
KOM(2011) 500 slutlig

DEL I

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

En budget för Europa 2020

{SEK(2011) 867 slutlig}
{SEK(2011) 868 slutlig}

Förord

Europeiska unionen arbetar dagligen för att bidra till att förverkliga det som våra 500 miljoner invånare längtar och strävar efter. Jag tror att det kan vara en kraft för förnyelse av en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft, i Europa och globalt. För att kunna göra detta behöver vi en budget som är innovativ. En budget som är utformad med hänsyn till globaliseringens nya realiteter. En budget som svarar mot dagens utmaningar och skapar möjligheter för morgondagen.

Detta är en innovativ budget. Jag uppmanar er att blicka bortom de traditionella rubrikerna och fokusera på hur vi genom hela budgeten kommer att förverkliga de mål för Europa 2020-strategin som vi har utarbetat tillsammans. Det är därför vi bryter med den kultur där vissa myndigheter tror sig ha rätt att använda medel enligt eget gottfinnande. Varje begäran måste numera ha en tydlig koppling till de mål och prioriteringar som vi kommit enats om tillsammans. På så sätt kan varje investerad euro användas för flera olika ändamål. En euro kan stärka sammanhållningen, främja energieffektiviteten och kampen mot klimatförändringen och samtidigt främja sociala syften, öka sysselsättningen och minska fattigdomen. Den kan ha en betydande hävstångseffekt på många områden.

Över hela Europa väljer regeringar, företag och familjer noga hur de använder sina pengar. Det är tid att noggrant tänka igenom var man kan skära ned och var man ska investera för framtiden. Vi måste vara återhållsamma, men samtidigt behövs också investeringar för tillväxten i Europa.

Europeiska unionen måste rätta mun efter matsäcken samtidigt som man investerar i framtiden. Vi har en relativt liten budget på bara ca 1 % av Europas samlade förmögenhet (mätt i BNI), dvs. en femtiondedel av medlemsstaternas budgetar. Men vi förväntas åstadkomma mycket med den budgeten och måste därför utnyttja den fulla potentialen i varenda euro.

I dag gör vi dessa val för perioden 2014–2020.

Den EU-budget vi lägger fram kommer inte att kosta skattebetalarna mer än tidigare. Men den kommer att ge mer i utbyte. Vi moderniserar EU-budgeten för att göra besparingar på vissa områden så att vi kan satsa mer på de prioriterade områden som verkligen har betydelse. Vi lägger fram en allvarligt syftande budget på områden där Europas insatser kan göra en verklig skillnad. Det är en budget som bygger på en europeisk logik som fokuserar på var vi kan utnyttja samverkans effekter genom att använda pengar gemensamt och som finansierar åtgärder som skulle bli dyrare att finansiera separat på nationell nivå.

Den nya budgeten kommer att vara enklare, öppnare och mer rättvis. Vi föreslår en budget som kan skaffa fram privat finansiering. Och vi föreslår att sättet att finansiera budgeten ändras, genom att nya intäktströmmar skapas för att delvis ersätta de BNP-baserade bidragen från medlemsstaterna. Vi tror att detta kommer att erbjuda familjer och regeringar bättre villkor. Det kommer att vara en verkligt europeisk budget. En budget för integration. En budget där man undviker dubbla utgifter och som ger ett mervärde genom de synergier som uppstår då vi på EU-nivå kan besluta om åtgärder som inte kan genomföras utan detta europeiska perspektiv.

En stor del av budgeten kommer att vara inriktad på att få människor i arbete och ekonomin att växa, och den är kopplad till Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla. Till exempel en facilitet för sammanlänkning av Europa ska finansiera de länkar som saknas på energi-, transport- och IT-området, och därmed stärka den inre marknadens integritet, förbinda öst med väst och norr med söder och skapa verklig territoriell sammanhållning till nytta för alla. Budgeten kommer att investera i europeisk intelligens genom att öka anslagen för utbildning, yrkesutbildning, forskning och innovation. Dessa områden är avgörande för Europas globala konkurrenskraft: de behövs för att vi ska kunna skapa morgondagens arbetstillfällen och idéer. I en värld där vi konkurrerar med andra block är det Europas bästa chans att slå samman de resurser som står till vårt förfogande, så att vi kan åstadkomma en konkurrensutsatt social marknadsekonomi som uppfyller målen för Europa 2020-strategin. Då våra ekonomier nu är mer beroende av varandra än någonsin tidigare har vi alla en roll att spela när det gäller att stärka den ekonomiska återhämtningen i våra respektive medlemsstater.

I linje med detta bekräftar den andel av budgeten som anslagits för jordbruk att det är fråga om ett verkligt gemensamt europeiskt politikområde av strategisk betydelse, där mer än 70 % av finansieringen inte längre är nationell och där EU-finansieringen blir billigare än om de 27 medlemsstaterna skulle bedriva sin egen nationella jordbrukspolitik. Den gemensamma jordbrukspolitiken kommer att moderniseras för att tillhandahålla säkra och nyttiga livsmedel, skydda miljön och bättre gynna småbrukarna. Detta visar att varje investerad euro kan och måste tjäna många syften.

Världen krymper. Skiftande allianser och framväxande nya stormakter innebär att Europa måste göra mer för att få sin röst hörd. Vi vill investera för att hjälpa EU att engagera sig i världen. Vi vill ägna mer resurser åt vårt grannskap, och för att vi ska kunna uppfylla vårt åtagande att hjälpa de fattigaste i världen. Även om tiderna är svåra för oss här och nu, har de det ännu värre hela tiden.

Solidaritetstemat genomsyrar hela förslaget - solidaritet med de fattigaste medlemsstaterna och regionerna, solidaritet när det gäller att tillsammans ta itu med migrationsproblemen, solidaritet i fråga om energitrygghet och solidaritet med människor i tredjeländer.

Den allmänna uppfattningen att största delen av EU:s utgifter går till tjänstemän och byggnader är felaktig. Den sektorn utgör faktiskt bara 6 % av budgeten. Men jag anser att EU-institutionerna även bör visa solidaritet med EU-medborgarna, i en tid då det ställs stränga krav på sparåtgärder och maximal effektivitet på alla nivåer. Därför kommer de administrativa utgifterna inte att öka och därför ska antalet EU-anställda minska med 5 % under de närmaste sju åren.

Jag är övertygad om att vi lägger fram ambitiösa men ansvarsfulla förslag. Vi skär ned på vissa områden och satsar mer på de prioriterade områdena. Vi har motstått frestelsen att göra små ändringar som skulle leda till samma slags budget som tidigare. Allra främst är målet att ge EU-medborgarna valuta för pengarna.

Europaparlamentet, medlemsstaterna och kommissionen måste nu sätta sig kring förhandlingsbordet och omvandla förslagen till ett avtal. Jag väntar mig många svåra diskussioner under de närmaste månaderna, men om alla parter skrider till verket i

en sann europeisk anda tror jag att vi kan enas om en vittsyftande och nyskapande budget som verkligen kan påverka människors liv.

José Manuel Durão Barroso

Europeiska kommissionens ordförande

1. BAKGRUND

Kommissionen har i sitt arbete med att utarbeta Europeiska unionens framtida budget stått inför utmaningen att i det rådande klimatet av nationell åtstramning och budgetkonsolidering finansiera ett växande antal politikområden där åtgärderna blir mest effektiva på EU-nivå. Den föreslår därför en budget med en kraftfull alleuropeisk logik, som kan driva på tillväxtstrategin Europa 2020. Förslaget innehåller nya idéer om hur medlen ska spenderas och om hur EU-budgeten ska finansieras i framtiden, på ett sätt som potentiellt minskar den direkta inverkan på medlemsstaternas budgetar och omvandlar EU-budgeten till en verklig europeisk budget.

I kölvattnet av den ekonomiska och finansiella krisen har Europeiska unionen vidtagit omfattande åtgärder för att förbättra samordningen av den ekonomiska styrningen i syfte att understödja återhämtningen. Europaparlamentet och medlemsstaterna har erkänt fördelarna med att hantera det inbördes beroendet inom EU genom den strukturerade metod som fastläggs i den europeiska planeringsterminen för ekonomisk samordning. Nästa budgetram har utformats för att stödja denna process. Den anlägger ett långsiktigt perspektiv på Europas ekonomi som går utöver de nuvarande budgetproblemen i vissa medlemsstater. EU:s budget är inte en budget för "Bryssel" – det är en budget för EU-medborgarna. Den är liten och investeras i medlemsstaterna för att gynna Europeiska unionen och dess medborgare. Den hjälper EU att genomföra sin tillväxtstrategi, eftersom den har en stark katalytisk effekt, särskilt om den utnyttjas för att uppnå målen i Europa 2020-strategin.

Huvudtemat för dessa förslag är smart och hållbar tillväxt för alla. Kommissionen föreslår att öka beloppen till forskning och innovation, utbildning och utveckling av små och medelstora företag. Den förslår att man ytterligare frigör den inre marknadens potential genom att ge den den infrastruktur som den behöver för att fungera i det tjugoförsta århundradet. Den föreslår att den gemensamma jordbrukspolitiken ska göras mer resurseffektiv, så att den inte bara tillhandahåller högkvalitativa livsmedel utan också hjälper oss att klara förvaltningen av vår miljö och till kampen mot klimatförändringen. Förslaget genomsyras också av tanken på solidaritet – solidaritet med de fattigaste medlemsstaterna och regionerna genom att större delen av utgifterna för sammanhållning inriktas på deras behov, solidaritet genom att tillsammans ta itu med migrationens utmaningar och hantera katastrofer, solidaritet i form av energitrygghet och solidaritet med människor i tredjeländer som behöver vårt stöd för sina omedelbara humanitära behov och sin långsiktiga utveckling.

Kommissionen delar Europaparlamentets¹ farhågor om att "det sätt som systemet med egna medel har utvecklats på [...] innebär att en oproportionellt hög tonvikt läggs vid nettobalansen mellan medlemsstaterna och sålunda strider mot principen om solidaritet inom EU, försvagar det gemensamma europeiska intresset och till stor del förbiser det europeiska mervärdet". Genom dessa förslag försöker kommissionen föra in EU:s finanser på ett nytt spår – man börjar röra sig bort från en budget dominerad av bidrag grundade på bruttonationalinkomst och ger istället EU-budgeten en andel faktiska "egna medel", mer i linje med fördragsbestämmelserna som slår fast att budgeten ska finansieras helt av egna medel.

¹ Europaparlamentets resolution av den 8 juni 2011 om "Investerings i framtiden: en ny flerårig budgetram för ett konkurrenskraftigt och hållbart Europa för alla".

I sitt arbete med detta förslag till ny budgetram har kommissionen undersökt effekten av nuvarande finansieringsinstrument och program, genomfört breda samråd med berörda parter² och analyserat alternativa utformningar av instrument och program för nästa budgetram³.

2. DEN FÖRESLAGNA FLERÅRIGA BUDGETRAMEN

Vid sitt beslut om vilket totalbelopp som den ska föreslå för nästa budgetram har kommissionen tagit hänsyn till Europaparlamentets åsikt att ”en frysning av nästa fleråriga budgetram på 2013 års nivå ... inte är ett genomförbart alternativ... [och att]... åtminstone fem procents ökning av resurserna är nödvändiga för nästa fleråriga budgetram”⁴. Kommissionen har också beaktat Europeiska rådets slutsatser⁵ om att det är av stor vikt att ”den kommande fleråriga budgetramen återspeglar medlemsstaternas strävan efter konsolidering i avsikt att få underskottet och skulden att utvecklas i en mer hållbar riktning. [Det är nödvändigt att] se till att utgifter på europeisk nivå på lämpligt sätt bidrar till detta arbete, samtidigt som de olika institutionernas roll och behovet av att uppnå Europas mål respekteras”.

Kommissionen är övertygad om mervärdet av en finansiering på EU-nivå. Utgifterna inom den nuvarande budgetramen motsvarar bara 1 % av EU:s BNI och är små i förhållande till de alleuropeiska behov som regelbundet konstateras av Europaparlamentet och rådet. Kommissionen föreslår en budgetram med 1,05 % av BNI i åtaganden vilket motsvarar 1 % i betalningar från EU:s budget. Ytterligare 0,02 % i möjliga utgifter utanför budgetramen och 0,04 % i utgifter utanför budgeten leder till ett totalbelopp på 1,11 % av BNI: detta inbegriper finansiella belopp som bokförs för insatser vid kriser och nödsituationer (som inte kan förutses, såsom humanitära insatser) och utgifter som omfattas av särskilda bidrag från medlemsstaterna (t.ex. EUF vars fördelningsnyckel skiljer sig från den som finns i EU:s budget). Genom att föreslå denna budgetram, har kommissionen försökt hitta rätt balans mellan ambition och realism, med tanke på den tidsperiod under vilken budgeten förhandlas.

I enlighet med etablerad praxis för den fleråriga budgetramen lägger kommissionen fram sitt förslag uttryckt i framtida ekonomiska åtaganden. Det innehåller också närmare uppgifter om den förväntade betalningstakten i syfte att öka förutsebarheten, vilket är särskilt viktigt i en tid av budgetkonsolidering, vilket kräver en strikt kontroll över betalningsnivåerna vid nästa periods början.

Kommissionen har beslutat att föreslå följande budgetram för perioden 2014–2020:

² Se t.ex. närmare uppgifter om samrådsprocessen före antagandet av översynen av EU:s budget, http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm.

³ Närmare uppgifter om kommissionens utvärdering av utgifterna inom budgetramen för 2007–2013 och dess analys av de aktuella förslagets effekter finns i det medföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, SEK(2011) 868.

⁴ Europaparlamentets resolution av den 8 juni 2011 om ”Investerings i framtiden: en ny flerårig budgetram för ett konkurrenskraftigt och hållbart Europa för alla”.

⁵ Slutsatser från Europeiska rådets möte den 29 oktober 2010.

FLERÅRIG BUDGETRAM (EU-27)

(miljoner euro - 2011 års priser)

ÅTAGANDEBEMYNDIGANDEN	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt 2014–2020
1. Smart tillväxt för alla	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179	490.908
varav: ekonomisk, social och territoriell sammanhållning	50.468	51.543	52.542	53.609	54.798	55.955	57.105	376.020
2. Hållbar tillväxt: naturresurser	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927
varav: marknadsrelaterade utgifter och direktstöd	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
3. Säkerhet och medborgarskap	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535
4. Europa i världen	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
5. Förvaltning	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371	62.629
varav: institutionernas administrativa utgifter	6.967	7.039	7.108	7.191	7.288	7.385	7.485	50.464
TOTALA ÅTAGANDEBEMYNDIGANDEN	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.928	150.718	1.025.000
i procent av BNI	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%

TOTALA BETALNINGSBEMYNDIGANDEN	133.851	141.278	135.516	138.396	142.247	142.916	137.994	972.198
i procent av BNI	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%

UTANFÖR DEN FLERÅRIGA BUDGETRAMEN								
Reserv för katastrofbistånd	350	350	350	350	350	350	350	2.450
Europeiska globaliseringsfonden	429	429	429	429	429	429	429	3.000
Solidaritetsfonden	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	7.000
Flexibilitetsinstrumentet	500	500	500	500	500	500	500	3.500
Reserv för kriser i jordbrukssektorn	500	500	500	500	500	500	500	3.500
Iter	886	624	299	291	261	232	114	2.707
GMES	834	834	834	834	834	834	834	5.841
EUF AVS	3.271	4.300	4.348	4.407	4.475	4.554	4.644	29.998
EUF ULT	46	46	46	46	46	46	46	321
Globala fonden för klimatfrågor och biologisk mångfald	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
TOTALT UTANFÖR DEN FLERÅRIGA BUDGETRAMEN	7.815	8.583	8.306	8.357	8.395	8.445	8.416	58.316

TOTALT INOM OCH UTANFÖR BUDGETRAMEN	150.371	152.585	153.391	154.725	155.739	157.372	159.134	1.083.316
i procent av BNI	1,13%	1,13%	1,12%	1,12%	1,11%	1,10%	1,09%	1,11%

3. FINANSIERINGEN AV EU:S BUDGET

Behovet av modernisering av budgetramen gäller inte bara utgiftsprioriteringarna och deras utformning, utan också finansieringen av EU:s budget, som ifrågasatts allt mer på senare år. I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt upprepas den ursprungliga föresatsen att EU ska finansieras helt av egna medel. Verkligheten är dock att mer än 85 % av EU:s finansiering idag baseras på statistiska aggregat som härleds från bruttonationalinkomsten (BNI) och mervärdesskatten. De ses allmänt som nationella bidrag som medlemsstaterna vill minimera. Detta har lett till att nettobidragsgivarna fått inställningen att de vill ”ha sina pengar tillbaka”, vilket har förvanskat logiken bakom EU-budgeten, och till att unionens övergripande solidaritetsprincip har ifrågasatts. Det har också lett till en alltför stor inriktning på nettobetalningar och nettobalanser och har gjort att EU:s budget inte fullt ut kan spela sin roll och tillföra ett mervärde till EU som helhet.

Det är dags att åter anpassa EU:s finansiering till principerna om autonomi, insyn och rättvisa, och att utrusta EU så att de överenskomna politiska målen kan uppnås. Syftet med förslaget om nya egna medel är inte att öka den totala EU-budgeten, utan att avlägsna sig från attityden om att vilja ”ha sina pengar tillbaka” och öka insynen i systemet. Det handlar inte om att ge EU budgetmässig autonomi, utan snarare om att återgå till finansieringsmekanismer som ligger närmare fördragens ursprungliga avsikt. Kommissionens förslag skulle således leda till en minskning av de direkta bidragen från medlemsstaternas budgetar.

I översynen av budgeten⁶ upprättade kommissionen en icke uttömmande förteckning över möjliga finansieringskällor som gradvis skulle kunna ersätta de nationella bidragen och minska belastningen på de nationella budgetarna. Den angav också en rad kriterier som den kommer att använda i sina överväganden. Kommissionen har genomfört en omfattande analys av alternativen⁷ och har beslutat att föreslå ett system med egna medel baserat på en skatt på finansiella transaktioner och ett nytt momsbaserat medel. Dessa nya egna medel skulle delvis finansiera EU:s budget och skulle kunna ersätta de befintliga komplicerade momsbaseade egna medlen, som enligt kommissionens förslag ska avskaffas, samt minska de BNI-baserade medlen. Närmare uppgifter om kommissionens förslag till rådets beslut om nya egna medel ges i den medföljande lagtexten⁸. I detta sammanhang stöder kommissionen Europaparlamentets uppmaning till en interparlamentarisk konferens med nationella parlament för att diskutera frågan.

Av ovan angivna skäl föreslår kommissionen också en viktig förenkling av problemet med rabatter och justeringar. Försök att minska skillnaderna mellan medlemsstaternas inbetalningar till EU:s budget och mellan intäkterna från olika EU-utgiftsområden leder till snedvridningar i budgeten och minskar dess kapacitet att tillföra ett mervärde. Det är därför som kommissionen, i linje med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Fontainebleu 1984, föreslår att begränsa bidragen från de medlemsstater som annars skulle drabbas av en budgetbörda som är alltför stor i förhållande till deras relativa välstånd.

⁶ KOM(2010) 700.

⁷ För närmare uppgifter se det medföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, SEK(2011) 876.

⁸ KOM(2011) 510.

4. GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER FÖR EU:S BUDGET

EU:s budget skiljer sig från medlemsstaternas budgetar. EU tillhandahåller ingen direkt finansiering av sjuk- och hälsovård eller utbildning. EU-budgeten finansierar inte heller polisen eller försvaret på det sätt som de nationella budgetarna gör. EU:s budget har en alleuropeisk, och inte en nationell, logik. Dess relativa litenhet gör att den kan inriktas på de områden där den tillför ett stort mervärde⁹. Syftet med EU:s budget är inte att finansiera åtgärder som medlemsstaterna kan finansiera själva. Den finns eftersom det finns verksamhet som måste finansieras för att EU ska kunna fungera eller eftersom verksamheten kan utföras billigare och effektivare genom gemensam finansiering från EU-budgeten. EU:s budget har följande syften:

- (a) Att finansiera gemensam politik som medlemsstaterna har enats om bör hanteras på EU-nivå (t.ex. den gemensamma jordbrukspolitik).
- (b) Att visa solidaritet mellan alla medlemsstater och regioner, att stödja utvecklingen av de svagaste regionerna, vilket också innebär att EU kan fungera som ett gemensamt ekonomiskt område (t.ex. genom sammanhållningspolitik).
- (c) Att finansiera åtgärder för att slutföra den inre marknaden som inte ens de rikaste medlemsstaterna kan finansiera själva. EU:s budget möjliggör ett alleuropeiskt perspektiv snarare än ett rent nationellt perspektiv (t.ex. genom att finansiera alleuropeiska investeringar i infrastruktur). Den bidrar också till att man undviker dyrbar överlappning mellan olika nationella ordningar som delvis strävar efter samma mål.
- (d) Att trygga synergier och stordriftsfördelar genom att underlätta samarbetet och bidra till gemensamma lösningar som medlemsstaterna inte kan tillhandahålla själva (t.ex. strävan efter världsledande forskning och innovation, samarbetet om inrikes frågor, migration och rättsliga frågor).
- (e) Att ta itu med befintliga och framväxande utmaningar som kräver en gemensam, alleuropeisk hållning (t.ex. på områden som miljö, klimatförändringar, humanitärt bistånd, demografiska förändringar och kultur).

Mot denna bakgrund har kommissionen, i utarbetandet av nästa budgetram, tillämpat följande principer som den skisserade i 2010 års budgetöversyn:

- Ett fokus på resultat i fråga om viktiga politiska prioriteringar.
- Fokus på mervärde på EU-nivå.
- Fokus på effekter och resultat.
- Ömsesidiga fördelar i hela Europeiska unionen.

EU:s budget är ett uttryck för ”politik i siffror”. Således måste finansieringen gå hand i hand med det befintliga regelverket och de politiska prioriteringarna på de relevanta områdena.

⁹ Exempel på mervärdet av EU:s finansiering finns i det medföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar SEK(2011) 867.

Finansieringen måste ge de förväntade resultaten – de offentliga myndigheterna har inte någon automatisk rätt att få medel som de sedan kan spendera som de vill. De mottar istället EU-finansiering för att de ska kunna nå gemensamt uppställda EU-mål. De program och de instrument som ingår i detta förslag till budgetram har därför omformats för att se till att deras resultat och effekter driver på EU:s viktigaste politiska prioriteringar. Nästa uppsättning finansiella program och instrument kommer framför allt att kännetecknas av en inriktning på resultat, ökad användning av villkorlighet och en förenkling av genomförandet.

- **Resultaten** kommer att ha ett tydligt samband med genomförandet av Europa 2020-strategin och uppnåendet av målen i denna. Detta innebär att programmen inriktas på ett begränsat antal viktiga prioriteringar och åtgärder som leder till att en kritisk massa uppnås. Splittring och okoordinerade åtgärder måste undvikas. När så är möjligt kommer befintliga program att slås samman (t.ex. när det gäller inrikes frågor, utbildning och kultur) eller omformas (t.ex. forskning och sammanhållning) för att säkerställa en integrerad programplanering och enhetliga mekanismer för genomförande, rapportering och kontroll.
- **Förenkling:** De nuvarande finansieringsreglerna har utvecklats inte bara på grund av behovet av ansvarsskyldighet när det gäller hur offentliga medel används, utan också för att ta hänsyn till tidigare problem. Resultatet är en mångfald och en komplexitet som är svår att genomföra och kontrollera. Denna komplexitet medför en tung administrativ börda för mottagarna och för kommissionen och medlemsstaterna, vilket kan få den oönskade effekten att minska viljan att delta och även försena genomförandet. Arbete pågår för att förenkla både de allmänna bestämmelserna (budgetförordningen) och de sektorspecifika reglerna.
- **Villkorlighet:** För att sätta fokus på resultaten snarare än på utgångspunkterna, kommer villkorlighet att införas i program och instrument. Detta är särskilt relevant för de stora utgiftsområdena sammanhållningspolitik och jordbruk, där medlemsstaterna och mottagarna kommer att behöva visa att de mottagna medlen används för att EU:s politiska prioriteringar ska uppnås på ett bättre sätt. Mer allmänt kommer kommissionen att trygga samstämmigheten mellan EU:s övergripande ekonomiska politik och EU:s budget, särskilt för att undvika situationer där EU-finansieringens effektivitet undergrävs av osund makroekonomisk politik.
- **Att mobilisera investeringar:** Genom att samarbeta med den privata sektorn om innovativa finansiella instrument kan man förstärka inverkan av EU:s budget och möjliggöra fler strategiska investeringar så att EU:s tillväxtpotential ökas. Erfarenheterna av arbete särskilt med Europeiska investeringsbanksgruppen (EIB-gruppen) samt nationella och internationella offentliga finansinstitut har varit positiva och kommer att tas tillvara i nästa budgetram. Genom garantier och riskdelningsarrangemang kan den finansiella sektorn tillhandahålla mer eget kapital och låna mer pengar till innovativa företag, eller till infrastrukturprojekt. På så sätt kan sådana finansiella instrument också bidra till den övergripande utvecklingen av finansmarknaden efter krisen.

5. DE VIKTIGASTE NYHETERNA

Kommissionens ambition för nästa EU-budget är att använda pengarna på ett annat sätt, med större tonvikt på resultat och utförande, och att inrikta sig på att genomföra Europa 2020-

dagordningen genom striktare villkorlighet i sammanhållningspolitiken och genom mer miljöanpassade direkta betalningar till bönderna. Nästa budget bör moderniseras genom att medel omfördelas till prioriterade områden såsom alleuropeisk infrastruktur, forskning och innovation, utbildning och kultur, säkerställande av EU:s yttre gränser och politiska prioriteringar för yttre förbindelser såsom EU:s grannskap. Den tar itu med övergripande politiska prioriteringar, såsom miljöskydd och kampen mot klimatförändringen, som en integrerad del av alla huvudsakliga instrument och ingripanden. Fullständiga uppgifter om strategin på varje politikområde ges i det medföljande dokumentet som utgör del II av detta meddelande. I följande avsnitt anges de huvudsakliga ändringar som kommer att göras på de viktigaste utgiftsområdena.

5.1. Horisont 2020: En gemensam strategisk ram för forskning, innovation och teknisk utveckling

EU står inför en avsevärd innovationsklyfta¹⁰, som man måste ta itu med om EU ska kunna konkurrera med andra utvecklade ekonomier och tillväxtekonomier. EU som helhet släpar efter Japan och Förenta staterna i fråga om ett antal nyckelindikatorer, såsom antalet registrerade patent, antalet exporterade medel- till högteknologiska produkter och den procentandel av BNP som spenderas på forskning och utveckling.

Forskning och innovation bidrar till att skapa arbetstillfällen, välbefinnande och livskvalitet. Även om EU är ledande på många teknikområden, står vi inför allt större utmaningar från både traditionella konkurrenter och tillväxtekonomier. Forskningsinsatser sammanförs i gemensamma program och kan således ge resultat som enskilda medlemsländer inte själva kan åstadkomma.

Utmaningen är att främja ökade investeringar i forskning och utveckling i hela EU, så att man når det överordnade målet i Europa 2020-strategin om att investera 3 % av BNP. EU måste också förbättra sina resultat när det gäller att omvandla vetenskapliga rön till patenterade processer och produkter för användning inte bara i högteknologiska branscher utan, kanske ännu viktigare, också i traditionella sektorer. Detta kräver insatser från de offentliga myndigheterna, den privata sektorn och forskarsamfundet. Genom bildandet av Europeiska forskningsrådet inledde kommissionen en omfattande översyn av EU:s strukturer för forskningsförvaltning, vilken nu ger positiva resultat. Kommissionen föreslår att man ska gå längre och omorganisera EU:s nuvarande finansieringsinstrument för forskning och innovation (i synnerhet ramprogrammet för forskning och programmet för konkurrenskraft och innovation) för att stärka banden med fastställda politiska målsättningar och förenkla förfarandena för genomförandet. Detta kommer också att minska den administrativa bördan på mottagarna.

Kommissionen föreslår att den framtida finansieringen av forskning och innovation ska grundas på följande tre huvudområden med fast grund i Europa 2020-strategin:

- Spetskompetens i den vetenskapliga basen.
- Att lösa samhällsproblem.
- Att skapa industriellt ledarskap och öka konkurrenskraften.

¹⁰ Se 2011 års rapport om innovationsunionens konkurrenskraft, SEK(2011) 739.

En gemensam strategisk ram (som kommer att kallas Horisont 2020) ska eliminera fragmenteringen och öka samstämmigheten, även med de nationella forskningsprogrammen. Den kommer att kopplas nära till centrala sektorspolitiska prioriteringar, t.ex. hälsa, livsmedelssäkerhet och bioekonomi, energi och klimatförändringar. Europeiska institutet för innovation och teknik kommer att vara en del av Horisont 2020-programmet och kommer att spela en viktig roll när det gäller att sammanföra de tre sidorna av kunskapstriangeln – utbildning, innovation och forskning – genom sina kunskaps- och innovationsgemenskaper. Ett inslag i det nya synsättet på forskningsfinansiering kommer att vara en ökad användning av innovativa finansiella instrument, efter det framgångsrika exemplet med finansieringsinstrumentet för riskdelning.

Kommissionen föreslår att 80 miljarder euro anslås till det gemensamma strategiska ramverket för finansiering av forskning och innovation för perioden 2014–2020.

Denna finansiering kommer att kompletteras av ett viktigt stöd till forskning och innovation inom strukturfonderna. Exempelvis används under 2007–2013 runt 60 miljarder euro på forskning och innovation i Europas regioner och en liknande nivå kan förväntas i framtiden.

5.2. Solidaritet och investeringar för hållbar tillväxt och sysselsättning

Sammanhållningspolitiken är ett viktigt uttryck för solidaritet med EU:s fattigare och svagare regioner – men den är mer än så. En av EU:s främsta framgångar har varit dess förmåga att höja levnadsstandarden för alla sina medborgare. EU gör detta inte bara genom att hjälpa fattigare medlemsstater och regioner att utvecklas och växa utan också genom sin roll i integrationen av den inre marknaden vars storlek innebär att alla delar av EU, rika som fattiga, stora som små, får del av marknader och stordriftsfördelar. Kommissionens utvärdering av tidigare utgifter har visat på många exempel på mervärde och tillväxt och investeringar som skapar arbetstillfällen, vilket inte skulle ha kunnat ske utan stöd från EU:s budget. Resultaten visar dock också på en viss kringspredning och brist på prioritering. I en tid när de offentliga medlen är knappa och behovet av tillväxtökande investeringar är större än någonsin har kommissionen beslutat att föreslå viktiga förändringar av sammanhållningspolitiken.

Sammanhållningspolitiken har också en nyckelroll för att de övergripande och detaljerade målen i Europa 2020-strategin ska uppnås i hela EU. Kommissionen föreslår ett ökat fokus på resultat och en effektivisering av sammanhållningsutgifterna genom att man mer systematiskt knyter sammanhållningspolitiken till målen i Europa 2020-strategin. Dessutom föreslås en ny regionkategori, ”**övergångsregioner**”, som ska ersätta det nuvarande systemet med utfasning och infasning. Denna kategori kommer att omfatta alla regioner med en BNP per capita på mellan 75 % och 90 % av genomsnittet i EU-27.

Arbetslöshet och fortsatt utbredd fattigdom innebär att det krävs åtgärder på EU-nivå och nationell nivå. Unionen står inför allt större utmaningar i fråga om bristande kompetens, otillfredsställande resultat i den aktiva arbetsmarknadspolitiken och i utbildningssystemen, social utslagning av marginaliserade grupper och låg rörlighet på arbetsmarknaden, och det finns behov av både politiska initiativ och konkreta stödåtgärder. Många av dessa utmaningar har accentuerats ytterligare till följd av den finansiella och ekonomiska krisen, den demografiska utvecklingen och migrationstendenserna samt den snabba tekniska utvecklingen. Om de inte åtgärdas på ett effektivt sätt innebär de en stor utmaning i fråga om social sammanhållning och konkurrenskraft. Det är därför avgörande att tillväxtfrämjande investeringar i infrastruktur, regional konkurrenskraft och företagsutveckling åtföljs av

åtgärder som rör arbetsmarknadspolitik, allmän och yrkesinriktad utbildning, social delaktighet, arbetstagares, företags och entreprenörers anpassningsförmåga samt administrativ kapacitet.

Därför har Europeiska socialfonden (ESF) en nyckelroll och det föreslås att medlemsstaterna åläggs att fastställa det sätt på vilket olika finansieringsinstrument ska bidra till att de övergripande målen i Europa 2020-strategin uppnås, bl.a. genom att man fastställer en undre gräns för den andel av stödet inom strukturfonderna som ska tillfalla ESF för varje regionkategori (25 % för konvergensregionerna, 40 % för övergångsregionerna, 52 % för konkurrenskraftregioner, baserat på att Sammanhållningsfonden fortsatt kommer att utgöra en tredjedel av anslagen för sammanhållningspolitiken i stödberättigade medlemsstater, om man bortser från territoriellt samarbete). Tillämpningen av dessa andelar leder till en lägsta total andel för ESF på 25 % av den budget som anslås till sammanhållningspolitiken, dvs. 84 miljarder euro. ESF kommer att kompletteras med ett antal instrument som förvaltas direkt av kommissionen, t.ex. Progress och Euresnätverket för att främja skapandet av arbetstillfällen.

Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter är en flexibel fond utanför budgeten men inom budgetramen, som stöder arbetstagare som friställts till följd av förändrade globala handelsmönster och hjälper dem att hitta ett nytt jobb så snabbt som möjligt. De belopp som krävs varierar från år till år, vilket är skälet till att kommissionen föreslår att hålla fonden utanför budgetramen. Fonden kan också användas för att hjälpa dem i jordbrukssektorn vars utkomstmöjligheter kan påverkas av globaliseringen.

För att effektivisera utnyttjandet av EU:s medel och i linje med det territoriella tillvägagångssättet i Lissabonfördraget, föreslår kommissionen att en gemensam strategisk ram ska fastställas för alla strukturfonder i syfte att omvandla Europa 2020-målen till investeringsprioriteringar. Syftet med detta är att blåsa liv i Lissabonfördragets mål om territoriell sammanhållning. Konkret föreslår kommissionen att ett partnerskapsavtal ska ingås med varje medlemsstat. I avtalen kommer parterna på nationell och regional nivå att åta sig att använda de anslagna medlen för genomförandet av Europa 2020-strategin, en resultatbaserad ram mot vilken framstegen när det gäller åtaganden kan bedömas.

Det bör därför finnas en stark koppling till de nationella reformprogrammen och de stabilitets- och konvergensprogram som utarbetas av medlemsstaterna, samt de landspecifika rekommendationer som antagits av rådet på grundval av detta. För att garantera att effekten av sammanhållningsutgifterna inte undergrävs av osund makroekonomisk politik, kommer villkor knutna till den nya ekonomiska styrningen att komplettera de sektorsspecifika, på förhand fastställda villkor som anges i varje avtal.

Avtalen kommer att innehålla tydliga mål och indikatorer samt ett begränsat antal villkor (både på förhand fastställda villkor och villkor som sammanhänger med uppnåendet av resultaten så att dessa kan övervakas), och innefatta ett åtagande att varje år redovisa framstegen i de årliga rapporterna om sammanhållningspolitiken. Finansieringen kommer att inriktas på ett begränsat antal prioriteringar: konkurrenskrafts- och övergångsregionerna skulle i första rummet rikta hela sitt budgetanslag, med undantag för ESF, på energieffektivitet, förnybara energikällor samt små och medelstora företags konkurrenskraft, medan konvergensregioner skulle använda sina anslag på ett något bredare spektrum av prioriteringar (som, när så krävs, skulle omfatta institutionell kapacitetsuppbyggnad).

I syfte att förbättra resultaten kommer nya bestämmelser om villkorlighet att införas för att se till att EU-finansieringen inriktas på resultat och skapar starka incitament för medlemsstaterna

att uppnå de övergripande och detaljerade målen i Europa 2020-strategin via sammanhållningspolitiken. Villkorligheten kommer ta sig uttryck i både på förhand fastställda villkor, som måste ha lagts fast innan medel kan utbetalas, och "efterhandsvillkor", som innebär att ytterligare medel kan frigöras beroende på vilka resultat som uppnås. Om framsteg inte sker när det gäller att uppfylla dessa villkor kommer medlen att tillfälligt eller definitivt dras in.

Villkoren kommer att grunda sig på resultat och incitament att genomföra de reformer som krävs för att garantera en effektiv användning av de finansiella medlen. För att öka inriktningen på resultat och uppnåendet av Europa 2020-målen kommer 5 % av sammanhållningsbudgeten att sättas av och under en halvstidsöversyn anslås till de medlemsstater och regioner som har uppfyllt milstolparna i sina program i fråga om uppnåendet av de av programmens målsättningar som sammanhänger med de övergripande och detaljerade målen i Europa 2020-strategin. Milstolparna kommer att definieras i enlighet med sammanhållningspolitikens regelverk.

Erfarenheterna av den nuvarande budgetramen visar att många medlemsstater har svårigheter att utnyttja stora volymer av EU-medel under en begränsad tidsperiod. Förseningar i samband med utarbetandet av projekt, åtaganden och utgifter har lett till en betydande eftersläpning av oanvända anslag i slutet av den nuvarande finansieringsperioden. Dessutom har den finanspolitiska situationen i vissa medlemsstater gjort det svårare att frigöra medel för nationell medfinansiering. Kommissionen föreslår följande åtgärder för ett bättre utnyttjande av medlen:

- Att begränsa anslagen till sammanhållningspolitiken till 2,5 % av BNI.
- Att tillåta en tillfällig ökning av medfinansieringssatsen på 5–10 procentenheter när en medlemsstat mottar finansiellt bistånd i enlighet med artikel 136 eller 143 i EUF-fördraget, och därigenom minska den insats som krävs av de nationella budgetarna i en tid av budgetkonsolidering, samtidigt som den totala nivån på EU-finansieringen bibehålls.
- Att införa vissa villkor i partnerskapsavtalen rörande förbättring av den administrativa kapaciteten.

För nästa fleråriga budgetram föreslår kommissionen att den största andelen av sammanhållningsmedlen inriktas på de fattigaste regionerna och medlemsstaterna. Den föreslår också att de regioner som inte längre kommer att ha ställning som "konvergensregioner" ska bistås genom att man begränsar den nedsättning av stödnivån som skulle följa av en omedelbar övergång till en ställning som "konkurrenskraftsregion". Kommissionen föreslår därför att de bör få behålla två tredjedelar av sina tidigare anslag inom nästa budgetram. Dessa regioner, tillsammans med andra regioner med liknande BNP-nivåer (mellan 75 och 90 % av BNP-genomsnittet i EU) skulle utgöra en ny kategori av "övergångsregioner".

Kommissionen föreslår att 376 miljarder euro anslås för utgifter inom ramen för sammanhållningspolitikens instrument för perioden 2014–2020.

Detta belopp omfattar följande:

- 162,6 miljarder euro för konvergensregioner.
- 38,9 miljarder euro för övergångsregioner.
- 53,1 miljarder euro för konkurrenskraftsregioner.
- 11,7 miljarder euro för territoriellt samarbete.
- 68,7 miljarder euro för Sammanhållningsfonden.

40 miljarder euro för fonden för ett sammankopplat Europa (se punkt 5.3 nedan)

Europeiska socialfonden (på grundval av formeln 25/40/52 per regionkategori) kommer att tilldelas minst 25 % av anslaget för sammanhållningspolitiken, utan hänsyn till fonden för ett sammankopplat Europa, dvs. 84 miljarder euro.

Utanför budgetramen:

- 3 miljarder euro för Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter.
- 7 miljarder euro för Europeiska solidaritetsfonden.

5.3. Ett sammankopplat Europa

En fullt fungerande inre marknad är beroende av en modern, högpresterande infrastruktur som förbinder Europa framför allt på områdena transport, energi och informations- och kommunikationsteknik (IKT).

Uppskattningsvis 200 miljarder euro behövs för att slutföra de transeuropeiska energinäten, 540 miljarder euro för investeringar i det transeuropeiska transportnätet och över 250 miljarder euro för investeringar i IKT under perioden 2014–2020. Samtidigt som marknaden kan och bör tillhandahålla merparten av de nödvändiga investeringarna, finns ett behov av att hantera marknadsmisslyckanden – att fylla kvardröjande luckor, undanröja flaskhalsar och garantera tillfredsställande gränsöverskridande förbindelser. Erfarenheterna visar dock att de nationella budgetarna aldrig kommer att ge tillräckligt hög prioritet åt gränsöverskridande investeringar som omfattar flera länder och som behövs för att utrusta den inre marknaden med nödvändig infrastruktur. Det är ytterligare ett exempel på det mervärde som EU:s budget tillför. Den kan trygga finansieringen av de alleuropeiska projekt som knyter samman centrum och periferi till förmån för alla.

Kommissionen har därför beslutat att föreslå att en fond för ett sammankopplat Europa inrättas för att påskynda den infrastrukturutveckling som EU behöver. Dessa tillväxtfrämjande förbindelser kommer att ge bättre tillgång till den inre marknaden och häva isoleringen av vissa ekonomiska ”öar”. Exempelvis är de delar av EU som ännu inte är kopplade till de viktigaste el- och gasnäten beroende av investeringar som görs i andra medlemsstater för sin energiförsörjning. Fonden för ett sammankopplat Europa kommer också att ge ett viktigt bidrag till en tryggad energiförsörjning, genom att säkerställa alleuropeisk tillgång till olika källor och leverantörer inom och utanför unionen. Det kommer också att bidra till genomförandet av det nya begreppet territoriell sammanhållning som infördes genom Lissabonfördraget. Europaomfattande tillgång till höghastighetsnät för IKT och alleuropeiska IKT-tjänster kommer också att leda till att man får bukt med splittringen av den inre marknaden och underlätta för små och medelstora företag att söka efter tillväxtmöjligheter utanför hemmamarknaden.

Fonden för ett sammankopplat Europa kommer att finansiera på förhand fastställd och prioriterad transport-, energi- och IKT-infrastruktur i EU:s intresse, och både fysisk och informationsteknisk infrastruktur, i överensstämmelse med kriterierna för hållbar utveckling. En preliminär förteckning över den föreslagna infrastrukturen (felande länkar) bifogas detta förslag.

Fonden för ett sammankopplat Europa kommer att förvaltas centralt och finansieras genom en särskild budget och genom belopp som öronmärkts för transporter i Sammanhållningsfonden. Nivåerna på medfinansieringen från EU:s budget kommer att vara högre för investeringar i ”konvergensregioner” än för investeringar i ”konkurrenskraftsregioner”. Lokala och regionala infrastrukturer kommer att vara kopplade till EU:s prioriterade infrastruktur som sammankopplar alla medborgare i hela EU, och kan (med)finansieras genom strukturfonderna (Eruf och/eller Sammanhållningsfonden, beroende på situationen i varje medlemsstat/region). Med tanke på bristen på infrastruktur i de nya medlemsstaterna har kommissionen beslutat att föreslå ett relativt oförändrat anslag för Sammanhållningsfonden. Detta kommer att bidra till att främja transportinvesteringar i stödberättigade regioner och stödja kontakter mellan dem och resten av EU.

Fonden för ett sammankopplat Europa erbjuder möjligheter för användning av innovativa finansieringsinstrument för att påskynda och säkra större investeringar än vad som kan uppnås endast genom offentlig finansiering. Kommissionen kommer att bedriva ett nära samarbete med EIB och andra offentliga investeringsbanker för att kombinera finansieringen av dessa projekt. Kommissionen kommer särskilt att främja användningen av EU-projektobligationer¹¹ som ett sätt att påskynda genomförandet av dessa viktiga projekt.

Vissa av infrastrukturprojekten i EU:s intresse måste passera genom grannskaps- och kandidatländer. Kommissionen kommer att föreslå förenklade metoder för sammankoppling och finansiering av dem genom det nya instrumentet, i syfte att säkerställa enhetlighet mellan interna och externa instrument. Detta kräver integrerade regelverk så att finansieringen av berörda projekt kan tillhandahållas från olika rubriker i EU:s budget.

Kommissionen föreslår att 40 miljarder euro anslås till fonden för ett sammankopplat Europa för perioden 2014–2020, vilket ska kompletteras med ytterligare 10 miljarder euro som öronmärkts för transportinvesteringar i Sammanhållningsfonden.

Detta belopp omfattar 9,1 miljarder euro för energisektorn, 31,6 miljarder euro för transport (inklusive 10 miljarder euro i Sammanhållningsfonden) och 9,1 miljarder euro för IKT.

5.4. En resurseffektiv gemensam jordbrukspolitik

Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) är ett av EU:s verkligt få gemensamma politikområden. Den syftar till att åstadkomma en hållbar jordbrukssektor i Europa genom att öka dess konkurrenskraft, säkerställa en tillfredsställande och trygg livsmedelsförsörjning och bevara miljön och landsbygden, samtidigt som jordbruksbefolkningen tillförsäkras en rimlig levnadsstandard. Den ersätter jordbrukspolitiken i de 27 medlemsstaterna och innebär besparingar för de nationella budgetarna, eftersom direkt stöd till jordbrukarna tillhandahålls genom EU:s budget utan nationell medfinansiering.

¹¹ För ytterligare uppgifter se det medföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar SEK(2011) 868.

De ändringar som föreslås av den gemensamma jordbrukspolitikens finansiering innebär att den i högre grad blir en del av Europa 2020-strategin, samtidigt som stabila inkomster för jordbrukare säkerställs. I framtiden kommer jordbruksbudgeten inte bara att användas för att öka produktiviteten inom jordbruket, säkerställa en skälig levnadsstandard för bönderna, stabilisera marknaderna, trygga försörjningen och se till att varorna når konsumenterna till rimliga priser, utan kommer också att stödja en hållbar förvaltning av naturresurser och klimatpolitiken, samt främja en balanserad regional utveckling i hela Europa. De tre delarna av Europa 2020-strategin – smart och hållbar tillväxt för alla – kommer att vävas in i nästa fas av den gemensamma jordbrukspolitikens utveckling.

De ändringar som kommissionen föreslår syftar till ett rättvisare och mer rättfärdigt stödssystem i hela EU, där jordbruks- och miljöpolitik knyts samman för en hållbar skötsel av landskapet och där man säkerställer att jordbruket fortsätter att bidra till en livskraftig landsbygdsekonomi. Under åren har man i den gemensamma jordbrukspolitikens infört ett antal skyldigheter och plikter som egentligen hör till andra politikområden. Kommissionen kommer att ta tillfället i akt i samband med den nya budgetramen för att åter fokusera den gemensamma jordbrukspolitikens på dess kärna och på ny verksamhet. Exempelvis har de medel som går till livsmedelssäkerhet flyttats till rubrik 3 i budgeten och livsmedelsbistånd till utsatta grupper kommer i framtiden att finansieras genom rubrik 1 när det passar bättre med Europa 2020-strategins mål att minska fattigdomen. Kommissionen kommer att föreslå att räckvidden för Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter ska utvidgas till att omfatta stöd till jordbrukare vars utkomstmöjligheter kan påverkas av globaliseringen.

Den gemensamma jordbrukspolitikens grundläggande struktur med två pelare kommer att bibehållas. De viktigaste ändringar som kommissionen föreslår är följande:

Miljövänligare direktstöd: För att se till att den gemensamma jordbrukspolitikens bidrar till uppnåendet av EU:s miljö- och klimatmål kommer 30 % av direktstödet att ges under förutsättning att det görs en ”miljöanpassning”, vilket går utöver tvärvillkoren i den nuvarande lagstiftningen. Detta innebär att alla jordbrukare måste använda metoder som gynnar miljön och som kommer att fastställas i lagstiftning och kommer att kunna verifieras. En avsevärd förskjutning av jordbrukssektorn i mer hållbar riktning kommer således att ske, i och med att jordbrukarna erhåller utbetalningar för att tillhandahålla kollektiva nyttigheter till övriga medborgare.

Konvergens i betalningarna: För att säkerställa en jämnare fördelning av direktstödet, samtidigt som man beaktar de skillnader som fortfarande finns i lönenivåer och kostnaderna för insatsvaror, kommer direktstödet per hektar gradvis att anpassas. Detta kommer att uppnås på följande sätt: Under perioden kommer alla medlemsstater med direkta utbetalningar som ligger under 90 % av genomsnittet att minska skillnaden mellan nuvarande nivå och denna nivå med en tredjedel. Denna konvergens kommer att finansieras proportionellt av alla medlemsstater som mottar ett direktstöd som ligger över EU-genomsnittet. Tilldelningen av medel för landsbygdsutveckling kommer liksom tidigare att ses över på grundval av mer objektiva kriterier och bättre inriktas på målen för politiken. Detta kommer att garantera en rättvisare behandling av jordbrukare som bedriver samma verksamhet. För att den gemensamma jordbrukspolitikens ska kunna hantera de utmaningarna som följer av de ekonomiska, sociala, miljömässiga och geografiska särdragen för Europas jordbruk under det tjugoförsta århundradet och effektivt bidra till att Europa 2020-målen uppnås kommer kommissionen att lägga fram förslag om att tillåta flexibilitet mellan de två pelarna.

En begränsning av de direkta betalningarna genom att begränsa det grundläggande skikt av direkt inkomststöd som stora jordbruksföretag kan få, samtidigt som man tar hänsyn till stordriftsfördelarna med större strukturer och den direkta sysselsättning som dessa strukturer genererar. Kommissionen föreslår att besparingarna återanvändas i budgetanslagen för landsbygdsutveckling och bevaras i de nationella anslagen i de medlemsstater där de har sitt ursprung.

Kommissionen anser att dessa nya inslag kan inbegripas i den gemensamma jordbrukspolitikens nuvarande struktur med två pelare. En bättre inriktning av politiken torde leda till en effektivare användning av tillgängliga ekonomiska resurser. Den andra pelaren i den gemensamma jordbrukspolitik, som omfattar landsbygdsutveckling, kommer att fortsätta att bidra till nationella och/eller regionala behov och samtidigt återspegla EU:s prioriteringar, och kommer, liksom övriga strukturfonder, att omfattas av de resultatbaserade villkorlighetsbestämmelser som bygger på Europa 2020-strategin. Under perioden efter 2013 kommer Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) att ingå i den gemensamma strategiska ramen för samtliga strukturfonder och i de avtal som planeras med alla medlemsstater. Genom att man betonar den territoriella dimensionen av den socioekonomiska utvecklingen och kombinerar alla tillgängliga EU-medel i ett enda avtal kommer den ekonomiska utvecklingen av landsbygdsområden i hela EU att understödjas bättre i framtiden.

Slutligen föreslår kommissionen en omstrukturering av de marknadsåtgärder som för närvarande omfattas av den första pelaren i den gemensamma jordbrukspolitik. Det europeiska jordbruket står idag inför en rad utmaningar, i synnerhet behovet av att reagera på oförutsebara omständigheter eller underlätta de anpassningar som krävs enligt internationella handelsavtal. Av dessa skäl föreslår kommissionen att man skapar två instrument utanför den fleråriga budgetramen vilka kommer att omfattas av samma påskyndade förfarande som reserven för katastrofbistånd, nämligen en nödmekanism för att reagera på krissituationer (t.ex. problem med livsmedelssäkerheten) och ett nytt tillämpningsområde för Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter.

Kommissionen föreslår att 281,8 miljarder euro anslås för den första pelaren i den gemensamma jordbrukspolitik och 89,9 miljarder euro för landsbygdsutveckling för perioden 2014–2020. Denna finansiering kommer att kompletteras med ytterligare 15,2 miljarder euro:

- **4,5 miljarder euro för forskning och innovation på området säkra livsmedel, bioekonomin och hållbart jordbruk (inom den gemensamma strategiska ramen för forskning och innovation).**
- **2,2 miljarder euro för livsmedelssäkerhet under rubrik 3.**
- **2,5 miljarder euro för livsmedelsbistånd till de sämst ställda under rubrik I.**
- **3,5 miljarder euro i en ny reserv för kriser inom jordbrukssektorn.**
- **Upp till 2,5 miljarder euro i Europeiska globaliseringsfonden.**

5.5. Investeringar i humankapital

Europa 2020-strategins övergripande mål om att öka antalet personer med högre utbildning och minska antalet ungdomar som lämnar skolan i förtid kommer inte att uppnås utan större investeringar i humankapitalet. Det största finansiella bidraget från EU:s budget till investeringar i människor kommer från Europeiska socialfonden. Utöver dess verksamhet finns det utrymme för att öka EU:s stöd till alla nivåer av formell utbildning och lärande (skolor, högre utbildning, yrkesutbildning, vuxenutbildning) samt till informell och icke-formell utbildning. En av de största framgångarna för handlingsprogrammet för livslångt lärande, Erasmus Mundus och Ungdom, är ökningen av gränsöverskridande rörlighet i utbildningssyfte. För att höja kompetensnivån och för att bidra till att bekämpa den höga ungdomsarbetslösheten i många medlemsstater kommer de åtgärder som för närvarande stöds genom programmet Leonardo da Vinci (som hjälper människor att dra nytta av utbildning i ett annat EU-land t.ex. när det gäller grundläggande yrkesutbildning samt att utveckla och överföra innovativa strategier från en medlemsstat till en annan) att främjas inom nästa budgetram. För närvarande finns det mycket lite finansiellt stöd för dem som vill studera på magisternivå i en annan medlemsstat. Kommissionen kommer att föreslå att man, med medverkan av EIB, ska utveckla ett innovativt program för garantier till magisterstudenter som studerar utomlands. Därför föreslår kommissionen att man ska förstärka gemenskapens program för allmän och yrkesinriktad utbildning och öka de medel som anslås för denna verksamhet.

EU:s finansiering av verksamhet inom kultur och medier stöder det gemensamma europeiska kulturarvet och bidrar till att öka spridningen av europeiskt skapande inom och utanför EU. De nuvarande programmen spelar en unik roll när det gäller att stimulera gränsöverskridande samarbete, främja ömsesidigt lärande och göra dessa sektorer mer professionella. Den kulturella och kreativa sektorns växande ekonomiska roll ligger helt i linje med målen i Europa 2020-strategin.

Den nuvarande strukturen för program och instrument är dock splittrad. De har kännetecknats av en uppsjö av småskaliga projekt och några av dem saknar tillräcklig kritisk massa för att kunna ha en varaktig inverkan. Det finns också en del överlappningar mellan åtgärderna, vilket har lett till ökade förvaltningskostnader och förvirrat potentiella sökande.

Därför föreslår kommissionen att man ska rationalisera och förenkla den nuvarande strukturen genom att föreslå ett enda, integrerat program för utbildning, yrkesutbildning och ungdom. Man kommer att fokusera på att utveckla människors kompetens och rörlighet. Av samma skäl kommer också synergieffekter att föras in i de kulturrelaterade programmen.

Ansökningsförfarandena samt övervakningen och utvärderingen av projekten kommer att förenklas, bl.a. genom att projekten handhas av nationella kontor.

Kommissionen föreslår att 15,2 miljarder euro anslås till utbildning och 1,6 miljarder euro till kultur för perioden 2014–2020.

Denna finansiering kommer att kompletteras av ett viktigt stöd till forskning och innovation inom ramen för strukturfonderna. Exempelvis användes under 2007–2013 runt 72,5 miljarder euro på allmän och yrkesinriktad utbildning i Europas regioner och en liknande nivå kan förväntas i framtiden.

5.6. Hantering av migrationsutmaningarna

Inrikes frågor (säkerhet, migration och förvaltningen av de yttre gränserna) har ökat stadigt i betydelse under senare år. Detta är också ett av de områden där stora förändringar har skett till följd av Lissabonfördraget. Deras betydelse bekräftades genom Stockholmsprogrammet¹² och dess handlingsplan¹³.

Målet att skapa ett område utan inre gränser, där EU-medborgarna och tredjelandsmedborgare med laglig rätt till inresa och vistelse kan resa in, röra sig fritt, bo och arbeta tryggt förvissade om att deras rättigheter respekteras fullt ut och att deras säkerhet är tryggad, är av största vikt. Samtidigt har allmänhetens oro när det gäller olaglig migration och integration vuxit. En framåtblickande politik för laglig invandring och integration är avgörande för att öka EU:s konkurrenskraft och sociala sammanhållning, berika våra samhällen och skapa möjligheter för alla. Det är även fortsatt en prioritet att slutföra arbetet med ett säkrare och effektivare gemensamt europeiskt asylsystem som speglar våra värderingar. Detta är allmänt sett ett område där det finns ett uppenbart mervärde i att utnyttja EU:s budget.

För nästa fleråriga budgetram föreslår kommissionen att strukturen på utgiftsinstrumenten förenklas genom att antalet program minskas till två pelare, varvid en migrations- och asylfond och en fond för inre säkerhet inrättas. Båda fonderna kommer att ha en yttre dimension som ska säkerställa fortsatt finansiering, som börjar i EU och fortsätter i tredjeländer, t.ex. vidarebosättning av flyktingar, återtagande och regionala skyddsprogram. Kommissionen föreslår också en övergång från årlig programplanering i riktning mot flerårig programplanering, vilket skulle leda till en minskad arbetsbörda för kommissionen, medlemsstaterna och de slutliga stödmottagarna.

Lissabonfördraget föreskriver EU-samarbete i kampen mot kriminella nätverk, människohandel och vapen- och narkotikasmuggling samt i fråga om civilskydd, för att garantera ett bättre skydd för människor och miljön vid stora naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor. Ökningen av antalet katastrofer som drabbar de europeiska medborgarna innebär att det krävs mer systematiska insatser på europeisk nivå. Kommissionen föreslår därför en ökning av effektiviteten, enhetligheten och synlighet hos EU:s katastrofinsatser.

Kommissionen föreslår att 8,2 miljarder euro anslås för inrikes frågor och 455 miljoner euro för civilskydd och den europeiska insatskapaciteten vid nödsituationer för perioden 2014–2020.

5.7. EU som global partner

Vad som händer utanför EU:s gränser kan direkt påverka EU-medborgarnas välbefinnande och säkerhet, och gör det också. Det ligger därför i EU:s intresse att aktivt påverka världen omkring oss, även med hjälp av finansiella instrument.

Lissabonfördraget innebär en nystart för EU:s förbindelser med resten av världen. Inrättandet av ett ämbete med en hög representant som också är vice ordförande i kommissionen, med en stark samordnande roll, härrör från önskan att få ett enat och effektivt samspel med våra internationella partner på grundval av de vägledande principerna om demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, mänskliga värdighet,

¹² Rådets dokument 17024/09.

¹³ KOM(2010) 171.

jämlikhet och solidaritet samt respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och internationell rätt. EU kommer att fortsätta att främja och försvara de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen i andra länder. Att försvara dessa värderingar är en viktig del av EU:s yttre åtgärder.

En annan central prioritering är att iaktta EU:s formella åtagande om att ägna 0,7 % av bruttonationalprodukten (BNP) åt utvecklingsbistånd genom att bibehålla denna andel av EU:s budget som en del av den gemensamma ansträngning som EU som helhet gör fram till 2015, och därigenom ta ett avgörande steg mot att uppnå millennieutvecklingsmålen. Ett panafrikanskt instrument kommer att inrättas inom ramen för finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete till stöd för genomförandet av den gemensamma strategin för Afrika och Europa, som är inriktad på det tydliga mervärde som finns i region- och kontinentöverskridande verksamhet. Det kommer att vara tillräckligt flexibelt för att möjliggöra bidrag från EU:s medlemsstater, afrikanska stater, finansinstitut och den privata sektorn. Dessutom kommer finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete att inriktas på utrotning av fattigdomen och uppnåendet av millennieutvecklingsmålen i de berörda regionerna i världen.

EU:s insatser måste anpassas efter de enskilda omständigheterna. Bland våra partner finns allt från utvecklade ekonomier till de minst utvecklade länderna som behöver särskilt bistånd från EU. I enlighet med det nyligen offentliggjorda meddelandet¹⁴ inom den europeiska grannskapspolitiken har EU åtagit sig att på lång sikt inrätta ett område med stabilitet, välstånd och demokrati i sitt grannskap. De historiska händelserna i arabvärlden kräver också en varaktig investering till stöd för den omvandling som så uppenbart ligger i vårt och deras intresse. EU kommer att öka sitt krisförebyggande arbete för att bevara freden och stärka den internationella säkerheten.

Våra instrument kan också underlätta EU:s kontakter med tredjeländer om frågor av globalt intresse, t.ex. klimatförändring, miljöskydd, olaglig migration och regional instabilitet, och göra det möjligt för EU att snabbt och effektivt reagera på naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor runtom i världen. EU har åtagit sig att bidra ekonomiskt till att uppfylla sina internationella åtaganden när det gäller klimatförändring och biologisk mångfald. En omfattande uppstramning av instrumenten ägde rum under 2003 och har börjat leda till bättre resultat. Kommissionen anser inte att ytterligare en stor förändring av den rättsliga strukturen är nödvändig för nästa fleråriga budgetram, även om vissa förbättringar föreslås och de totala investeringarna ökas.

För att återspegla de pågående internationella förändringarna föreslår kommissionen att man ändrar inriktning på finansieringen av programmen i industrialiserade länder och tillväxtekonomier och i stället inrättar ett nytt partnerskapsinstrument för att stödja våra intressen i resten av världen. Detta kan ge EU:s företag större möjligheter genom att konvergens på handels- och lagstiftningsområdet främjas i de fall där finansiering kan bidra till att stärka EU:s ekonomiska förbindelser runt om i världen. Det kommer att garantera att europeiska företag kan dra nytta av den ekonomiska omvandling som pågår i många delar av världen, som skapar unika möjligheter men också medför en mycket hård konkurrens.

EU:s humanitära bistånd erkänns nu i Lissabonfördraget som en självständig politik på området för EU:s yttre åtgärder, vilken tillför ett stort mervärde. En samstämmig, kompletterande och samordnad EU-strategi för humanitärt bistånd borgar för att de knappa

¹⁴ KOM(2011) 303.

resurserna används effektivt för att tillgodose de behov som fastställts och understöder strävan mot effektivare internationella humanitära insatser. Ökningen av antalet naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människor och deras ekonomiska effekter kräver systematiska insatser på europeisk nivå för att stärka beredskapen och bygga ut insatskapaciteten, såväl inom som utanför EU. Kommissionen föreslår att insatser vid samt förebyggande och hantering av kriser ska ske inom ramen för instrumentet för humanitärt bistånd, och att civilskyddsmekanismen ska användas för att åtgärda naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor, vilka kommer att fortsätta att inträffa även i framtiden i takt med att klimatförändringens effekter blir mer kännbara.

Kommissionen anser att finansieringsinstrumenten på vissa interna politikområden, såsom utbildning och migration, även bör användas för att stödja åtgärder i tredjeländer, på grund av de uppenbara fördelarna med att rationalisera och förenkla tillvägagångssättet.

Kommissionen föreslår att 70 miljarder euro anslås för externa instrument för perioden 2014–2020.

Utanför budgetramen:

- **Europeiska utvecklingsfonden (AVS-staterna), 30 miljarder euro.**
- **Europeiska utvecklingsfonden (utomeuropeiska länder och territorier), 321 miljoner euro.**
- **Globala fonden för klimatfrågor och biologisk mångfald.**
- **Reserven för katastrofbistånd, 2,5 miljarder euro.**

5.8. Poster med en specifik ställning

Det finns olika sätt att finansiera verksamhet som genomförs i EU:s namn eller som en del av EU:s politik. Av flera skäl finansieras vissa verksamheter genom en annan budgetnyckel eller av endast vissa medlemsstater. I detta förslag till flerårig budgetram vill kommissionen också peka på ett antal utgiftsförslag med en särskild status.

5.8.1. Europeiska utvecklingsfonden

Genom Europeiska utvecklingsfonden (EUF) finansieras utvecklingsbistånd till EU:s partner bland utvecklingsländerna. Fonden har traditionellt finansierats utanför EU-budgeten för att avspegla de särskilda historiska förbindelser som vissa medlemsstater har med olika delar av världen. Under nuvarande omständigheter (Cotonouavtalet, som ligger till grund för EUF:s bistånd till AVS-länderna, löper ut 2020) anser kommissionen att villkoren för att fullständigt införliva EUF i budgeten ännu inte är uppfyllda. Detta kommer också att bidra till att synliggöra de absoluta belopp som tillhandahålls i utvecklingsbistånd. Det förslås också att den demokratiska kontrollen av EUF ska förbättras genom att fonden anpassas till instrumentet för utvecklingssamarbete, samtidigt som man tar hänsyn till särdragen hos detta instrument.

5.8.2. Storskaliga projekt

Erfarenheten har visat att storskaliga projekt av EU-intresse har en tendens att bli oproportionerligt kostsamma för EU:s begränsade budget. På grund av deras särskilda

karaktär överskrider de ofta de ursprungliga kostnadsberäkningarna, vilket leder till ett behov av att finna ytterligare finansiering. Detta utlöser i sin tur ett behov av att omfördela medel som redan har öronmärkts för andra prioriterade behov. Detta är inte en hållbar lösning och kommissionen har därför beslutat att komma med alternativa förslag för den framtida finansieringen av vetenskapliga projekt i stor skala, där man gör åtskillnad mellan Galileo och andra projekt.

EU är ensam ägare till Galileoprojektet och en tillräcklig budget för dess framtida behov föreslås som en del av detta paket. Fortsatta ansträngningar kommer att krävas för att hålla kostnaderna under kontroll. Detta kommer att säkerställas genom förordningen om den fleråriga budgetramen. Projektet bör vara fullt utbyggt och driftsfärdigt i början av nästa budgetram, då nya förvaltningsformer bör övervägas på längre sikt.

Kommissionens föreslår att projekt såsom Iter och GMES ska finansieras utanför den fleråriga budgetramen efter 2013, eftersom deras kostnader och/eller kostnadsöverskridanden är för stora för att kunna täckas enbart av EU:s budget. På så sätt kommer EU att kunna fortsätta att fullt ut uppfylla sina internationella åtaganden.

6. INSTRUMENT OCH GENOMFÖRANDE

6.1. Förenkling för att uppnå bättre resultat

Genomförandeförfarandena och kontrollkraven för EU:s program måste garantera ansvarsskyldigheten, men också vara kostnadseffektiva. Förändringar under åren har lett till ett system som nu allmänt betraktas som alltför komplicerat och som ofta inte uppmuntrar till deltagande och/eller försenar genomförandet. Mot denna bakgrund har kommissionen beslutat att föreslå en radikal förenkling över hela den kommande budgetramen. Det är viktigt att den framtida rättsliga grunden för alla sektoriella program har rätt balans mellan de politiska målen, metoderna för genomförandet och kostnaderna för förvaltning och kontroll. Framför allt kommer villkoren för uppnåendet av de politiska målen att fastställas på ett kostnadseffektivt sätt, samtidigt som man garanterar tydliga villkor för stödberättigande, ansvarsskyldighet och en lämplig kontrollnivå som begränsar risken för fel och bedrägerier till en rimlig nivå till en rimlig kostnad.

Alla meningsfulla förenklingar av användningen av EU:s medel kommer att kräva gemensamma insatser från samtliga institutioner när det gäller att granska både de allmänna reglerna i budgetförordningen och de sektorsspecifika bestämmelser som håller på att utarbetas. Men förenklingsinsatser på EU-nivå kommer inte att få full effekt om de inte åtföljs av parallella insatser på nationell nivå, till exempel på områden med gemensam förvaltning. Kommissionen kommer att utfärda ett särskilt meddelande om förenkling i slutet av 2011 när alla dess sektorsspecifika förslag har lagts fram.

6.1.1. Minskning av antalet program

Ett första sätt att uppnå detta mål är att minska antalet separata program och instrument. Flera politiska mål kan uppnås utan att det behövs en mångfald instrument för att genomföra dem och utan stora skillnader i förvaltningsbestämmelser från ett program till ett annat. Komplexa program som inte har varit framgångsrika kommer att antingen ges en förenklad och mer ändamålsenlig utformning eller avskaffas. Detta tillvägagångssätt föreslås på ett antal

områden: havsfrågor och fiske, rättsliga frågor och grundläggande rättigheter, inrikes frågor, utbildning och kultur.

6.1.2. *Olika instrument sammanförs inom en enda ram*

Ett annat sätt att förenkla förvaltningen av programmen är att sammanföra dem i en enhetlig ram med gemensamma regler, och att minimera eventuella undantag eller särdrag. Några exempel:

- Kommissionen föreslår att de tre huvudsakliga finansieringskällorna för forskning och innovation (det nuvarande sjunde ramprogrammet, den nuvarande innovationsdelen av programmet för konkurrenskraft och innovation samt Europeiska institutet för innovation och teknik (EIT)) sammanförs inom en gemensam strategisk ram för forskning och innovation.
- För fonder med gemensam förvaltning (Eruf, ESF, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och den framtida europeiska havs- och fiskerifonden) kommer en gemensam strategisk ram att ersätta den nuvarande metoden att fastställa separata uppsättningar av strategiska riktlinjer för de olika instrumenten.

6.1.3. *Externalisering*

Kommissionen föreslår också att man i större utsträckning ska använda befintliga genomförandeorgan. Revisionsrätten har bekräftat att dessa organ tillhandahåller tjänster på ett bättre sätt och ökar EU:s synlighet. Användningen av genomförandeorganen är särskilt relevant för fortsättningen av de nuvarande mindre program som ännu inte har externaliserats och som innefattar en kritisk massa av enhetliga och standardiserade operationer, eftersom stordriftsfördelar kan uppnås. Detta innebär inte att man ska skapa nya genomförandeorgan, utan att man vid behov ser över de befintliga organens uppgifter. Denna strategi används t.ex. i förslagen för utbildnings- och kulturprogrammen.

6.1.4. *Integrering av prioriteringar inom olika politikområden*

För att målen inom vissa politikområden, däribland klimatåtgärder, miljö, konsumentpolitik och grundläggande rättigheter, ska uppnås på ett optimalt sätt måste prioriteringarna integreras i en rad instrument på andra politikområden. Exempelvis måste målen för klimatåtgärderna och miljöpolitiken avspeglas i instrument för att garantera att de bidrar till att skapa en koldioxidsnål, resurseffektiv och klimattålig ekonomi som ökar Europas konkurrenskraft, skapar fler och mer miljövänliga arbetstillfällen, stärker energitryggheten och ger hälsofördelar. På området för utvecklingssamarbete kommer klimat- och miljöfrågor, särskilt biologisk mångfald, att integreras i alla relevanta program.

Följaktligen kommer den relevanta andelen av EU:s budget att öka till följd av en effektiv integration av prioriteringar i alla EU:s viktigaste politikområden (t.ex. sammanhållning, forskning och innovation, jordbruk och yttre samarbete). Eftersom samma åtgärd kan och bör ha till syfte att uppnå olika mål parallellt, kommer integrationen av prioriteringar att främja synergieffekter i användningen av medel för olika prioriteringar och leda till ökad enhetlighet och kostnadseffektivitet i utgifterna.

6.1.5. *En effektivare förvaltning*

Administrativa utgifter står för närvarande för 5,7 % av de löpande utgifterna. Denna budget finansieras Europeiska unionens samtliga institutioner – Europaparlamentet (20 %), Europeiska rådet och rådet (7 %), kommissionen (40 %) och de mindre institutionerna och organen (15 %). Kommissionen har för sin del gjort betydande ansträngningar under de senaste tio åren för att omorganisera förvaltningen av sina personal- och budgetresurser och för att effektivisera användningen. Reformen från 2004 har hittills inneburit besparingar på 3 miljarder euro och kommer, i takt med att den får ett allt större genomslag, att leda till besparingar på ytterligare 5 miljarder euro fram till 2020. Som en del av kommissionens pågående åtagande att begränsa kostnaderna för förvaltningen av EU:s politik har den agerat utifrån principen om ”ingen tillväxt” av personalen sedan 2007.

Kommissionen föreslår en ytterligare förenkling och rationalisering av förvaltningen av EU:s institutioner, byråer och organ att göra dem till en modern, effektiv och dynamisk organisation i enlighet med målen i Europa 2020-strategin. Med tanke på påfrestningarna på medlemsstaternas budgetar och med beaktande av neddragningarna i utgifterna för de nationella offentliga förvaltningarna har kommissionen sett över de administrativa utgifterna i alla institutioner för att kartlägga ytterligare källor till effektivitet och kostnadsminskningar. Den har beslutat att föreslå en minskning med 5 % av personalnivåerna vid varje institution/tjänst och organ som en del av den kommande budgetramen. Tillsammans med andra effektivitetsvinster, kommer detta att minimera de administrativa kostnadernas andel i nästa budgetram.

Utan att vänta tills nästa fleråriga budgetram inleds 2014 har kommissionen beslutat att föreslå ett antal ändringar av de tjänsteföreskrifter som gäller för tjänstemännen i EU:s institutioner. Dessa omfatta en ny metod för beräkning av anpassningen av löner, ökad arbetstid (från 37,5 till 40 timmar per vecka) utan kompenserande lönejusteringar, en höjning av pensionsåldern och modernisering av vissa föråldrade villkor i linje med liknande tendenser i medlemsstaternas förvaltningar. Kommissionen håller på att utarbeta ett förslag till förordning som först ska diskuteras med personalens företrädare som en del av den normala sociala dialogen och sedan formellt läggas fram för Europaparlamentet och rådet för antagande så snart som möjligt.

7. **VARAKTIGHET, STRUKTUR OCH FLEXIBILITET I DEN FLERÅRIGA BUDGETRAMEN**

Med hänsyn till Europaparlamentets ståndpunkt har kommissionen beslutat att föreslå att nästa budgetram ska omfatta sju år. Detta kommer att stärka kopplingen till att målen i Europa 2020-strategin uppnås i tid. Kommissionen kommer 2016 att lägga fram en bedömning av genomförandet av den fleråriga budgetramen, som om nödvändigt ska åtföljas av lämpliga förslag. Kommissionen föreslår att de rubriker som använts i budgetramen för 2007–2013 omarbetas för att avspegla målen i Europa 2020-strategin.

Kommissionen är enig med Europaparlamentet om att det krävs mer flexibilitet inom och mellan olika budgetrubriker för att göra det möjligt för Europeiska unionen att hantera nya utmaningar och för att underlätta beslutsprocessen inom institutionerna. Kommissionen föreslår därför fem instrument som inte ingår i budgetramen (reserven för katastrofbistånd, flexibilitetsmekanismen, solidaritetsfonden och Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter, och ett nytt instrument för att reagera på krissituationer inom jordbruket) samt några ytterligare ändringar som presenteras i det åtföljande förslaget till

förordning om budgetramen och det nya interinstitutionella avtalet om samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning. Dessutom kommer den att föreslå att de framtida rättsliga grunderna för de olika instrumenten ska inbegripa en omfattande användning av delegerade akter för att ge större flexibilitet i förvaltningen av politiken under finansieringsperioden, samtidigt som befogenheterna för den lagstiftande maktens två grenar respekteras.

Å andra sidan måste man i programförvaltningen ta större hänsyn till behovet av en mer noggrann planering av framtida utgifter och undvika att eftersläpningen av framtida betalningar ökar alltför mycket. Kommissionen kommer därför att föreslå åtgärder för att säkerställa striktare regler för den finansiella planeringen och förvaltningen av EU-finansierade program, särskilt inom strukturfonderna, varvid hänsyn även tas till medlemsstaternas ansvar i förvaltningen av dessa medel.

8. SLUTSATS

I de medföljande lagstiftningstexterna lägger kommissionen fram förslag till en förordning om en ny flerårig budgetram, ett interinstitutionellt avtal om budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning samt ett beslut om egna medel (med relevanta genomförandebestämmelser).

Under månaderna fram till utgången av 2011 kommer den strategi som skisseras i detta meddelande att beskrivas ingående i lagstiftningsförslag om de finansiella programmen och instrumenten på de enskilda politikområdena.

Europaparlamentet och rådet uppmanas att godkänna riktlinjerna i detta meddelande och i förhandlingarna vidta nödvändiga åtgärder för att garantera att de relevanta rättsakterna, däribland de sektoriella finansiella programmen och instrumenten, antas i tid så att den nya fleråriga budgetramen kan genomföras på ett smidigt sätt från och med den 1 januari 2014. Kommissionen kommer att föreslå nödvändiga anpassningar av denna ram, om, som väntat, Republiken Kroatien blir medlem i Europeiska unionen innan nästa fleråriga budgetram träder i kraft.

FLERÅRIG BUDGETRAM 2014–2020 (I ÅTAGANDEN)

2011 års priser	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
RUBRIK 1 Smart tillväxt för alla									
Galileo	2	1.100	1.100	900	900	700	900	1.400	7.000
Kärnsäkerhet + nedläggning	279	134	134	134	134	55	55	55	700
Den gemensamma strategiska ramen för forskning och innovation	9.768	10.079	10.529	10.979	11.429	11.879	12.329	12.776	80.000
Ny konkurrenskraft/Små och medelstora företag	177	235	270	305	340	375	410	445	2.380
Utbildning, yrkesutbildning, ungdomsfrågor och idrott	1.305	1.423	1.673	1.923	2.173	2.423	2.673	2.923	15.210
Sociala utvecklingsagenda	119	121	121	121	121	121	121	121	850
Tull-Fiscalis-bedrägeribekämpning	107	120	120	120	120	120	120	120	840
Organ	258	237	291	290	291	265	326	331	2.030
Övrigt	308	267	267	267	267	267	267	267	1.868
Marginal	49	513	533	553	573	593	613	633	4.009
Energi	22	973	1.233	1.033	1.173	1.303	1.503	1.903	9.121
Transport	1.552	2.299	2.499	2.899	3.099	3.499	3.699	3.700	21.694
IKT	3	642	782	1.182	1.442	1.512	1.712	1.913	9.185
Fonden för ett sammankopplat Europa	1.577	3.914	4.514	5.114	5.714	6.314	6.914	7.516	40.000
Regional konvergens	30.692	22.032	22.459	22.836	23.227	23.631	24.012	24.393	162.590
Övergångsregioner	1.963	5.549	5.555	5.560	5.565	5.570	5.579	5.579	38.952
Konkurrenskraft	6.314	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	53.143
Territoriellt samarbete	1.304	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	11.700
Sammanhållningsfonden	11.885	9.577	9.620	9.636	9.708	9.888	10.059	10.222	68.710
Regionerna i de yttersta randområdena och glest befolkade regioner	249	132	132	132	132	132	132	132	926
Sammanhållningspolitik	52.406	46.554	47.029	47.428	47.895	48.484	49.041	49.589	336.020
H1 TOTALT	66.354	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179	490.908
RUBRIK 2 Hållbar tillväxt: naturresurser									
Tak för underrubriken för GJP (direktstöd + marknadsutgifter)	43.515	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
Landsbygdsutveckling	13.890	13.618	13.351	13.089	12.832	12.581	12.334	12.092	89.895
EMFF (inkl. marknadsåtgärder) + FPA-avtal + RFMO	984	945	950	955	955	960	960	960	6.685
Miljö- och klimatåtgärder (Life+)	362	390	415	440	465	490	515	485	3.200
Organ	49	49	49	49	49	49	49	49	344
Marginal	230	140	140	140	140	140	140	139	979
H2 TOTALT	59.031	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927
RUBRIK 3 Säkerhet och medborgarskap									
Fonden för migrationsförvaltning	487	490	490	490	490	490	490	493	3.433
Inre säkerhet	604	528	548	568	588	608	628	648	4.113
IT-system	132	104	104	104	104	104	104	105	729
Rättvisa	44	44	50	55	60	65	70	72	416
Rättigheter och medborgarskap	35	41	45	50	55	60	65	71	387
Civilskydd	20	35	35	35	35	35	35	35	245
Ett Europa för medborgarna	29	29	29	29	29	29	29	29	203
Livsmedelssäkerhet		330	323	317	311	305	299	293	2.177
Folkhälsa	54	57	57	57	57	57	57	54	396
Konsumentskydd	24	25	25	25	25	25	25	25	175
Programmet "Kreativa Europa"	181	182	197	212	227	242	257	273	1.590
Organ	387	431	431	431	431	431	431	431	3.020
Övrigt	155	106	106	106	106	106	106	106	743
Marginal	57	130	130	130	130	130	130	129	909
H3 TOTALT	2.209	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535
RUBRIK 4 Europa i världen									
Föranslutningsinstrumentet	1.888	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	12.520
Europeiska grannskapsinstr.	2.268	2.100	2.213	2.226	2.265	2.340	2.439	2.514	16.097
Europeiska instr. för demokrati och mänskliga rättigheter	169	200	200	200	200	200	200	200	1.400
Stabilitetsinstrumentet	357	359	359	359	359	359	359	359	2.510
Säkerhet (Gusp)	352	359	359	359	359	359	359	359	2.510
Partnerskapsinstrument	70	126	130	135	141	148	156	164	1.000
Instr. för utvecklingssamarbete	2.553	2.560	2.682	2.808	2.938	3.069	3.202	3.338	20.597
Humanitärt bistånd	841	930	925	920	915	910	905	900	6.405
Civilskydd (CPFI) + ERC	5	30	30	30	30	30	30	30	210
Europeiska frivilligkåren för humanitärt bistånd	0	20	22	25	29	33	38	43	210
Instrumentet för kärnsäkerhetssamarbete	76	80	80	80	80	80	80	80	560
Makroekonomiskt stöd	132	85	85	85	85	84	84	85	593
Garantifonden för åtgärder avseende tredje land	250	236	231	226	195	157	128	84	1.257
Organ	20	20	20	20	20	20	20	20	137
Övrigt	141	134	134	189	134	134	134	134	995
Marginal	101	374	388	396	422	439	458	523	3.000
H4 TOTALT	9.222	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
RUBRIK 5 Förvaltning									
Utgifter för pensioner och Europaskolorna	1.522	1.575	1.640	1.687	1.752	1.785	1.839	1.886	12.165
Institutionernas administrativa utgifter	6.802	6.812	6.869	6.924	6.991	7.074	7.156	7.239	49.064
Marginal	510	155	170	185	200	215	230	247	1.400
H5 TOTALT	8.833	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371	62.629
TOTALT	145.650	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.928	150.718	1.025.000
i % av BNI	1,12%	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%