



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.9.2007
SEK(2007) 1188 endelig

Meddelelse fra Kommissionen

REFORM AF BUDGETTET, EU I FORANDRING

**DOKUMENT MED HENBLIK PÅ EN OFFENTLIG HØRING I UDSIGTEN TIL
BUDGETREVISIONEN I 2008/2009**

DA

DA

Meddelelse fra Kommissionen

REFORM AF BUDGETTET, EU I FORANDRING

DOKUMENT MED HENBLIK PÅ EN OFFENTLIG HØRING I UDSIGTEN TIL BUDGETREVISIONEN I 2008/2009

Indledning

En alsidig undersøgelse af udgifter og indtægter

I maj 2006 vedtog Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, at Kommissionen skulle foretage en dybtgående revision af EU-budgettet. Kommissionen blev opfordret til:

at foretage en fuldstændig, vidtgående gennemgang af alle aspekter af EU's udgifter, herunder den fælles landbrugspolitik, og indtægter, herunder Det Forenede Kongeriges rabatordning, og aflægge rapport i 2008-2009¹.

Den Europæiske Unions politiske dagsorden undergår i øjeblikket en dybtgående nyorientering. Globaliseringen har skabt nye udfordringer, og spørgsmål som klimaændring, energi og migration befinder sig nu i centrum af den europæiske debat. Innovation, kvalifikationer og det rette erhvervsklima udgør nu mere end nogensinde grundlaget for vækst og jobskabelse. Offentlighedens ønske om at se europæiske interesser og europæiske værdier gøre sig gældende på verdensplan har aldrig været stærkere. Udvidelsen har styrket behovet for at fremme social, økonomisk og territorial samhørighed.

Budgettet er en vigtig løftestang for EU til at realisere eksisterende politikmål, skabe forandring og garantere nyttevirkningen på lang sigt af EU's indsats. Tyve år efter den første finansielle ramme er tiden inde til, at man på tværs af kontinentet gør sig overvejelser som forberedelse til en fornyet konsensus om, i hvilken retning EU's udgiftspolitik skal gå for at imødegå udfordringerne i det kommende årti og derefter.

Budgetrevisionen er en enestående lejlighed til at foretage en vidtgående vurdering af EU-budgettet og dets finansiering uden at være bundet af de begrænsninger, som forhandlingerne om en finansiell ramme indebærer. Det forudsætter en lang tidshorisont til at kunne fastslå, hvordan man allerede nu kan forme budgettet til at tjene EU's politikker og imødegå udfordringerne i de kommende årtier. Det er derfor ikke formålet at stille forslag til en ny flerårig finansiell ramme for perioden fra 2014 – det bliver den næste Kommissions opgave – ej heller EU-budgettets omfang som helhed eller en detaljeret fordeling af posterne. Tanken er snarere at skitsere strukturen i EU's fremtidige udgiftsprioriteter og deres orientering med en vurdering af, hvad der giver den største merværdi og de mest effektive resultater. Det skal også undersøges, hvordan budgettet fungerer, hvordan man kan ramme den rette balance mellem kontinuitet og reaktion på nye udfordringer, og hvorvidt det skal forvaltes på en anden måde. Endelig skal der ved revisionen ses med friske øjne på, hvordan man bedst kan skaffe de nødvendige midler til at finansiere EU's politikken.

¹ Erklæring nr. 3 knyttet som bilag til den interinstitutionelle aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin og forsvarlig økonomisk forvaltning (EUT C 139 af 14.6.2006).

Forberedelserne til revisionen

Formålet med dette papir er at lancere en bred høring af interesserede parter på lokalt, regionalt og national plan såvel som på europæisk plan for at stimulere en åben debat om EU's finanser.

Afsnit 1 sætter EU-budgettet i perspektiv og viser, hvordan budgettet kan benyttes som et redskab til at følge politiske prioriteter i konstant forandring. Afsnit 2 præsenterer en række nøgleelementer, som nærmere beskriver, hvordan et moderne EU-budget kan bibringe den største merværdi i forbindelse med de politiske udfordringer på lang sigt for EU. Afsnit vedrører finansieringen af budgettet.

Høringen vil blive et vigtigt grundlag for Kommissionens arbejde med revisionen af budgettet. Hertil kommer et forberedende arbejde vedrørende centrale udgiftsområder, hvor EU har foretaget en større investering, og hvor en effektiv brug af budgettet er særlig vigtigt for at opnå positive resultater. Den fælles landbrugspolitik skal underkastes et "eftersyn" for at afpudse reformerne fra 2003 og bidrage til drøftelserne om de fremtidige prioriteter på landbrugsområdet. Den fjerde samhørighedsrapport, som blev vedtaget i maj, beskriver fremskridt med mindskelse af de regionale skævheder sammen med en vurdering af resultaterne af samhørighedspolitikken til dato. Der vil også blive foretaget revisioner på andre politikområder. Formålet med disse politikvurderinger er at efterprøve, om politikkerne virker, som de skal i et EU med 27 medlemsstater. I nogle tilfælde vil de bevirke omgående justeringer, men de skal også integreres i det langsigtede perspektiv for budgetrevisionen. Kommissionen har tillige etableret en dialog med flere fremtrædende akademikere og lanceret en række horisontale og sektorspecifikke undersøgelser til at supplere resultaterne af høringen. Med hjælp fra medlemsstaternes repræsentationer vil den følge op på høringsprocessen ved at stimulere og støtte debatten på nationalt, regionalt og lokalt plan.

Som nævnt i den interinstitutionelle aftale af maj 2006 om den aktuelle finansielle ramme skal Europa-Parlamentet inddrages i revisionen på alle stadier i proceduren, og sammen med revisionen skal der foretages en vurdering af, hvordan den nuværende interinstitutionelle aftale fungerer.

Formålet med høringen er at skaffe input til Kommissionens budgetrevision i 2008-2009, som i sig selv skal gøres til genstand for en grundlæggende debat i EU-institutionerne og medlemsstaterne. Kommissionen ønsker en åben tilgang uden tabuer: den vil træffe sine forberedelser til denne revision uden forudfattede meninger og opfordrer alle parter til at yde et bidrag.

Høringsprocessen

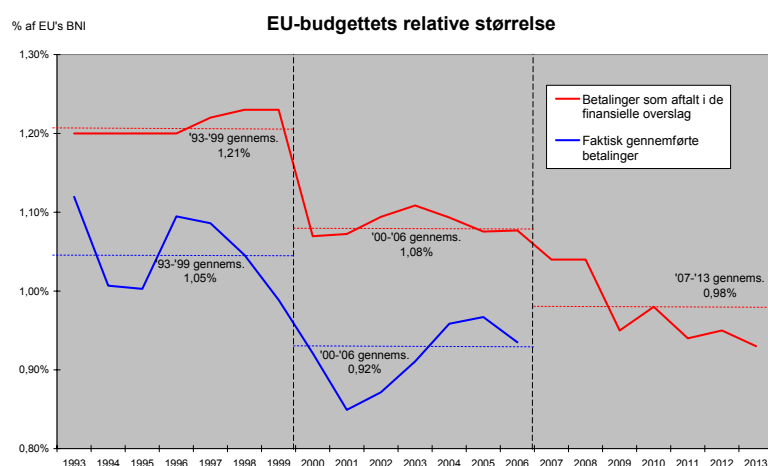
Bidragene skal indsendes til budget-review@ec.europa.eu senest den 15. april 2008. Hvis der er tale om lange bidrag, skal der vedlægges et sammendrag. Bidragene vil blive offentliggjort på følgende netsted: http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm, medmindre afsenderen udtrykkeligt modsætter sig, at de offentliggøres². Kommissionen vil offentliggøre indkomne bemærkninger på dette netsted i det format, de modtages. De bør derfor ikke indeholde fortrolige oplysninger.

De vigtigste budskaber og trends, som kan udledes af bidragene, vil blive præsenteret på en stort anlagt konference, når høringen er afsluttet. De vil også kunne konsulteres på Kommissionens netsted om revisionen af den flerårige finansielle ramme http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm.

1. EU-BUDGETTET SIDEN DETS TILBLIVELSE

1.1. Et budget til at realisere politikmål

EU-budgettet er omgæret af mange misforståelser. Det virker på den ene side stort i absolutte tal (over 100 mia. EUR om året), men på den anden side udgør det kun en lille procentdel af de samlede offentlige udgifter i EU (under 2½ %). Det har udløst periodiske politiske kriser, men har dog altid virket som en stabiliserende faktor i EU's udvikling med sine successive finansielle rammer siden 1980'erne. I dette tidsrum er budgettet vokset i faste priser, men dets relative størrelse i forhold til BNI er blevet reduceret, selvom om EU er blevet udvidet og har påtaget sig nye politiske ansvarsopgaver.



² Det er dog en generel regel, at bemærkninger og bidrag fra enkeltpersoner kun offentliggøres på Kommissionens netsted anonymt uden afsenderens navn og kontaktoplysninger, og kun med angivelse af afsenderens opholdsland. Personer, som ønsker, at Kommissionen offentliggør deres bidrag sammen med deres navn og kontaktoplysninger på nedstedet, skal udtrykkeligt gøre Kommissionen opmærksom herpå, når de indgiver deres bidrag.

Budgettet har været et centralt redskab til realisering af EU's politikmål. Det repræsenterer en investering i fremme af Europas målsætninger – og offentligheden forventer og fortjener det størst mulige afkast af denne investering. Det betyder, at man skal sikre, at budgettet i videst mulige omfang er målrettet, forvaltes efter de højeste standarder, og at det tilvejebringer håndgribelige forbedringer i borgernes dagligdag. Det forudsætter et budget, som skal ændres i takt med ændrede prioriteter og underbygge processen for europæisk integration, efterhånden som denne udvikler sig.

EU's udgifter skal være kohærente med andre tiltag for at kunne opfylde Europas politiske dagsorden og indtage deres plads blandt de forskellige disponible virkemidler som f.eks. lovgivning, afskaffelse af forskriftsbarrierer, indvirkning på nationale udgifter, politikkoordination eller udveksling af erfaringer, bedste praksis og peer reviews. Ikke alle politikker kræver EU-udgifter - ud over grundlæggende administrationsudgifter. Målene for nøglepolitikker som handel og konkurrence realiseres med andre midler og har liden eller ingen relevans for revisionen af den flerårige finansielle ramme. På andre politikområder er adgang til finansielle ressourcer af central betydning for, at målene kan realiseres - hvilket er tilfældet med samhørighedspolitikken eller studerendes mobilitet.

Den finansielle støtte, som affødes af EU-politikker, kan tage forskellig form, og der kan trækkes på forskellige kilder, f.eks. lån og lånegarantier fra Den Europæiske Investeringsbank eller medlemsstaternes budgetter i forbindelse med samfinansiering såvel som privat finansiering og partnerskaber mellem den offentlige og den private sektor. Når der gribes til EU-budgettet, skal det demonstreres, at det er det mest effektive og rimelige middel til at nå de ønskede resultater.

1.2. *Budgettet som et redskab for prioriteter i konstant forandring*

Der er sket vældige forandringer i EU's politikker i de seneste årtier, og med budgettet har man søgt både at fremme og afspejle denne udvikling.

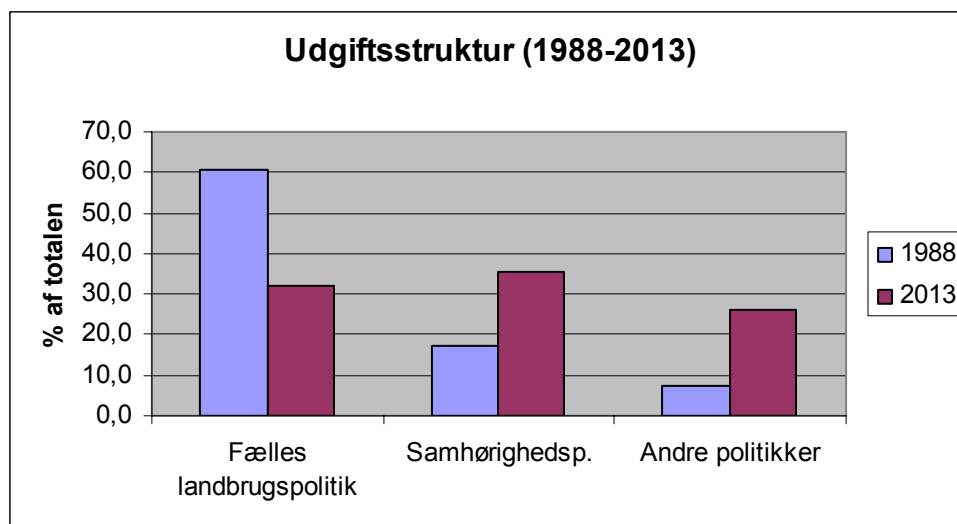
EU-budgettet har udviklet sig i takt med den europæiske integration. Enhedsmarkedet, udvidelserne, den voksende opbakning af en global vision for Europa – disse udviklinger har altid krævet en ændring af EU's udgiftsmønster. I 2008 vil der blive taget et andet skridt i denne retning, da størstedelen af EU's budget for første gang vil blive orienteret mod politikker, der specifikt fokuserer på økonomisk vækst og jobskabelse.

Profilen i EU's udgifter har ændret sig betydeligt igennem tiden: historisk set har den overvejende del af EU's budget været koncentreret om relativ få politikområder. Både inden for og uden for disse områder er der sket en udvikling af udgifternes og politikmålenes fokus. Budgetreform mødes altid med en vis konservativ holdning. Men til trods for den politiske udfordring ved budgetreform har der kunnet ske en betydelig ændring og nyorientering – selvom responstiden somme tider har været lidt lang.

Strukturen i budgettet og dets størrelse er i konstant udvikling:

- I begyndelsen af integrationsprocessen havde hvert af de tre europæiske fællesskaber deres egne budgetter. Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs (EØF's) første budget var meget lille og dækkede udelukkende administrationsudgifter. Det almindelige budget for 2007 er hovedsagelig et aktionsbudget med betalingsbevillinger til et beløb på 115,5 mia. EUR til bæredygtig vækst, bevarelse af naturressourcerne, EU-borgerskab, frihed, sikkerhed og justitsanliggender og EU's foranstaltninger i tredjelande.

- I 1965 lagde betalingerne inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik beslag på 35,7 % af budgettet og voksede til 70,8 % i 1985. I det første år af de finansielle overslag for 1988-1992 tegnede udgifterne til den fælles landbrugspolitik sig stadig for 60,7 % af budgettet. I 2013 vil andelen af de traditionelle landbrugsudgifter (ekskl. udvikling af landdistrikter) være næsten halveret (32 %) efter en nedskæring i faste priser i indeværende finansieringsperiode.
- Kun 6 % af EU's budget gik til samhørighedspolitik i 1965 og steg så en smule indtil 1980'erne (10,8 % i 1985). Med den europæiske fælles akt lægges der ny vægt på økonomisk og social samhørighed, som medførte en betydelig stigning i udgifterne til samhørighed. Det øremærkede beløb til strukturforanstaltninger var allerede steget til 17,2 % i 1988 og vil udgøre 35,7 % af EU's budget i 2013, hvoraf mindst to tredjedele skal gå til konkurrenceevne, vækst og jobskabelse.
- Finansieringen af andre politikker (hovedsagelig med berøring til konkurrenceevne, foranstaltninger i tredjelande og udvikling af landdistrikter) var oprindeligt meget begrænset. I de første finansielle overslag var der kun afsat 7,3 % af budgettet til disse områder. Med det nye fokus på økonomisk udvikling og konkurrenceevne vil denne andel vokse til 26 % i 2013, heraf 10,2 % til konkurrenceevne, 6,3 % til eksterne foranstaltninger og 7,3 % til udvikling af landdistrikter.



I udgiftspolitikkerne for perioden 2007-2013 fokuseres der på vækst og beskæftigelse og en ny politisk kurs med berøring til f.eks. frihed, sikkerhed og justitsanliggender. Samtidig blev det med beslutningen om en revision af budgettet erkendt, at der er behov for en mere dybtgående vurdering til at skabe et langsigtet perspektiv for velfunderede forslag til den næste finansielle ramme og tiden derefter. Det drejer sig om at udvikle et budget for fremtiden, som foregriber fremtidens udfordringer i en verden i hurtig forandring.

Det gælder ikke blot en udvikling af budgettet fra én finansiell ramme til den næste, men det er også et spørgsmål om fleksibilitet inden for hver finansiell ramme. Nogle udgiftsprogrammer har fordel af kontinuitet, medens ændrede politiske omstændigheder også kan teste EU-budgettets evne til at tilpasse sig mest virkningsfuldt og forbedre lydhørheden fra politisk side.

- Har EU's budget været i stand til i tilstrækkelig grad at reagere på skiftende behov?

- Hvordan rammer man den bedste balance mellem behovet for stabilitet og behovet for fleksibilitet inden for flerårige finansielle rammer?

2. HVORLEDES SKAL EU'S BUDGET FORME SIG I FREMTIDEN? DEN EKSTRA VÆRDI, SOM UDGIFTER I EU-REGI KAN BIBRINGE

Offentlige udgifter på europæisk plan – som på nationalt og lokalt plan – skal skabe tillid hos borgerne til, at de fokuserer på deres egne prioriteter, og at de midler, som EU betros, bliver givet godt ud. Den finansielle disciplin betyder, at der lægges strenge begrænsninger på de offentlige udgifter på alle niveauer. EU's udgifter må derfor vurderes ud fra, hvilken ekstra værdi de forskellige aspekter af udgifter i EU-regi kan bibringe.

Diverse elementer er afgørende for, om udgifter i EU-regi giver en ekstra værdi. Der er det politiske aspekt – f.eks. at vise solidaritet, at øge synligheden og frem for alt at fremme EU's centrale politiske mål. Der skal kunne sikres et afkast på europæisk plan, som ikke ville kunne opnås med udgifter på nationalt eller lokalt plan. Udgiftsniveauet skal stå i det rette forhold til formålet.

Spørgsmålet om det bedst mulige afkast af EU's udgifter er derfor et spørgsmål om valg og om koncentration af ressourcer dér, hvor de kan give de største fordele. Budgetrevisionen i 2008-2009 burde hjælpe med til at træffe disse valg og indkredse udgiftsprioriteterne: der kan vise sig at være politikområder, hvor der ikke længere er behov for EU-udgifter, eller hvor afkastet er begrænset; på den anden side kan der eventuelt påvises nye tværgående politiske prioriteter, som kræver nye ressourcer. Samtidig vil der også blive taget hensyn til behovet for at fuldføre igangværende aktiviteter og at fortsætte med at finansiere politikker, som giver gode resultater.

2.1. *At forberede sig på morgendagens udfordringer*

EU har i de sidste to år sat skub i forandringerne og opstillet en fremtidsorienteret politisk dagsorden, som skal være bestemmende for, hvad EU vil fokusere på i første række i det næste årti og derefter. Det er muligt at skitsere de nye politiske udfordringer, som vil kunne få en væsentlig indflydelse på, hvorledes EU vil orientere sin indsats i fremtiden:

- EU skal gøre sine værdier gældende i en situation med voksende *diversitet og forandringer* og i et stadig mere kompleks globalt miljø. Konkurrencen om ressourcer og markeder er blevet mere intens. Den økonomiske magtbalance forandrer sig. Med åbningen af enorme nye markeder skabes der nye vældige muligheder for EU, men det vil samtidig sætte EU's evne til *yderligere at tilpasse sig strukturændringer* og til at styre de sociale konsekvenser heraf på prøve.
- Globalisering er den drivende kraft bag de *videnskabelige og teknologiske fremskridt*, hvilket gør den europæiske dimension med hensyn til at fremme *viden, mobilitet, konkurrenceevne og innovation* vigtigere. EU kan hjælpe med at udnytte fordelene ved dets kontinentale dimension til at fremme ekspertise og omsætte den i vækst.
- Omstillingen til en *viden- og serviceøkonomi* er lige så omvæltende som det tidligere skift fra landbrug til industri. Det giver arbejde en helt ny dimension. Informationsteknologi og personlige kvalifikationer er stærkt efterspurgt. Alt for mange unge mennesker – en ud af

seks – forlader skolen på et for tidligt tidspunkt, og endnu flere mangler de grundlæggende kvalifikationer, som der er brug for i en videnøkonomi.

- Fødselstallet på dets nuværende niveau vil ændre *strukturen og balancen i vore samfund* og rejse vigtige spørgsmål om både økonomisk effektivitet og ligheden mellem generationer. Der må findes et egnet svar på, hvordan man kan fremme en befolkningsfornyelse; længere arbejdsliv af bedre kvalitet, et mere produktivt og dynamisk EU, integration af migranter og de offentlige finansers bæredygtighed. Det er i denne henseende også vigtigt at ramme en balance mellem omsorg for børnene og arbejdslivet, hvad angår støtte af det stigende antal forældre, der begge er i arbejde.
- *Solidaritet* og EU's engagement i social retfærdighed er et vigtigt aspekt af den europæiske livsstil i en globaliseret verden. EU har benyttet sit budget som et redskab til at fremme økonomisk udvikling i dets mindre udviklede regioner med gode resultater, men de øgede skævheder efter udvidelserne understreger betydningen af *økonomisk og social samhørighed* og rejser spørgsmålet om, hvordan budgettet bedst kan benyttes til at fremme solidaritet. EU's befolkning voksede mellem 1988 og 2007 med 50% som følge af udvidelser. I 1988 havde fire ud af tolv medlemsstater et BNP pr. indbygger på under 75% af EU-gennemsnittet. To årtier senere var 10 medlemsstater ud af 27 i samme situation, og 7 af dem havde et BNP pr. indbygger på under de fattigste medlemsstaters i 1988.
- Indvirkningen af *klimaændringerne* på Europas miljø og samfund er blevet et centralt punkt på EU's dagsorden, som udfordrer de politiske beslutningstagere til at overveje, hvordan man bedst kan reagere med de politikinstrumenter, som EU har til rådighed. Det gælder både en indsats for at afbøde klimaændringerne gennem modvirkning af øgede drivhusgasudledninger og kravet om en tilpasning til konsekvenserne af klimaændringer.
- Presset fra klimaændringer på miljøet i landdistrikter og i havet skal ses sammen med de demografiske ændringer og det stigende krav fra forbrugerne om at bibringe EU's politikker vedrørende landbrug, landskab, *samfund i landdistrikter* og havmiljøet i Europa en ny dimension.
- En af de store udfordringer for samfundet er sikker, bæredygtig og konkurrencedygtig *energiforsyning*. Det begrænsede udbud, øget global efterspørgsel og kravet om nedskæring af emissioner har ført til en erkendelse af, at der må skabes en virkelig kulstoffattig økonomi i Europa.
- *Migrationspresset* vil i særdeleshed påvirke EU på grund af dets nære beliggenhed ved verdens fattigste regioner, som desuden sandsynligvis vil blive hårdest ramt af klimaændringerne. De voksende problemer på grænserne mod syd og øst kræver et energisk respons fra EU's side i form af en kombination af sikre grænser, nyskabende metoder for forvaltning af migration og en overbevisende indsats til at tage fat på de dybtliggende årsager til migration, som er krig, ustabilitet og fattigdom.
- Den europæiske dimension får tiltagende betydning, når det drejer sig om borgernes *sikkerhed* – hvad enten det gælder bekæmpelse af terrorisme og kriminalitet eller at begrænse risici for transport, miljøet, sundheden og sikkerheden. De nye trusler mod sikkerheden er mere forskelligartede, mindre synlige og mindre forudsigelige. For på europæisk plan at kunne reagere på disse risici, må der sikres en effektiv kombination af aktører og redskaber.

- Globaliseringen har tydeliggjort, at Europa skal sikre sig en effektiv *tilstedeværelse på verdensplan*, hvis det skal kunne forsvare sine interesser og værdier med held. Udvidelserne og den stærkere gensidige solidaritet har gjort EU til en mere troværdig og effektiv aktør på verdensscenen. Den globale kontekst har samtidig undergået forandringer. Der er skabt et forhold af gensidig afhængighed i verden, som gør, at EU's store indsats for at skabe stabile og gunstige naboskabsforbindelser og en effektiv multilateralisme og for at fremme menneskerettighederne og retsstaten samt at lede an i bekæmpelsen af fattigdom ikke blot er et spørgsmål om princip, men en absolut nødvendighed. Sondringen mellem indenrigs- og udenrigspolitik er ved at forsvinde, og tværgående politikker af central betydning, som f.eks. løsning af spørgsmål med berøring til klimaændringer og biodiversitet, demografiske forandringer og migration, konkurrenceevne, terrorisme og organiseret kriminalitet eller energibehov, kan kun tackles i en international kontekst.

Det er afgørende, at EU's politiske virkemidler er rettet mod at tage disse - og andre - udfordringer op. De finansielle ressourcer vil uvægerligt komme til at spille en væsentlig rolle i det policy mix, som bliver nødvendigt til at indfri offentlighedens forventninger. Størstedelen af finansieringsmidlerne kommer ikke fra EU-budgettet, men dette kan komme til at spille en vigtig rolle, hvis udgifterne målrettes til at skabe ændringer effektivt.

2.2. *Balancen mellem EU-udgifter og nationale udgifter*

På budgettet som i enhver anden sammenhæng skal EU's indsats bibringe klare ekstra fordele sammenlignet med de enkelte medlemsstaters egen indsats hver især inden for rammerne af politikker, der sigter mod at fremme EU's fælles interesse.

Subsidiaritet og proportionalitet tjener derfor sammen som nøglekriterier for bestemmelse af merværdien af udgifter i EU-regi. I medfør af nærhedsprincippet handler Unionen kun, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handling omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan. I medfør af proportionalitetsprincippet går indholdet og formen af EU's handling ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dets mål. Valget af et instrument kan siges at væreforholdsmæssigt, hvis det er det redskab, som er mindst indgribende, når et mål søges realiseret.

Afholdelse af udgifter over EU's budget. anses på dette grundlag for at være berettiget, hvis det er det mest effektive politiske middel til at finde en løsning på et givet problem. Subsidiaritet og proportionalitet forudsætter en vurdering af faktorer, som bidrager til en politiks succes, som f.eks. den transnationale dimension, mulighederne for stordriftsfordele, kritisk masse, lokal præference, koordinationsomkostninger og andre politiske omstændigheder.

2.3. *Gennemførelse af EU-politik*

EU-politikkerne kræver en effektiv gennemførelsesmetode for at garantere den nødvendige merværdi. Institutionerne, særlig Kommissionen, står til ansvar for anvendelse af de finansielle ressourcer. De skal kunne godtgøre, at budgettet forvaltes efter de højeste standarder, og at der anvendes effektive gennemførelsesmekanismer.

Centrale spørgsmål i denne forbindelse er:

- **Balancen mellem at sprede støtte ud over flere aktiviteter og at koncentrere de disponible midler:** En koncentration på færre politikmål kan skabe stordriftsfordele og i nogle tilfælde besparelser for de nationale budgetter. Det kan dog også resultere i, at andre områder berøves finansiell støtte.
- **Balancen mellem central og decentral forvaltning:** EU-midlerne forvaltes i øjeblikket efter forskellige metoder. Ca. 22 % forvaltes centralt af Kommissionen; forvaltningen af omkring 76 % af midlerne uddelegeres af Kommissionen til medlemsstaterne efter princippet om delt forvaltning; resten forvaltes af internationale organisationer eller tredjelande. Efterhånden som politikkerne udvikler sig, skal der ses nærmere på, hvordan man med de forskellige forvaltningstyper kan sikre forsvarlig finansforvaltning, og om den eksisterende balance er det rette svar.
- **Større forenkling og styrkelse af gennemførelsesinstrumenterne:** Med indledningen af den nye finansieringsperiode ved dette års begyndelse er der sket en betydelig forenkling af strukturen i EU-budgettet og budgettets gennemførelsesinstrumenter på basis af programmer, som er reorganiseret med henblik på at respektere princippet "et program, en finansieringskilde", samt skabt en ny balance mellem EU-programmers brugervenlighed og forsvarlig finansforvaltning. Omkostningseffektiv gennemførelse og sammenhæng mellem programmer er af afgørende betydning for opnåelse af merværdi.
- **Løftestangsressourcer:** Valget af forvaltningsmetode hjælper til at fastslå, i hvilket omfang EU-budgettet kan bruges som løftestang til at fremskaffe ekstra ressourcer enten via EU-instrumenter som f.eks. Den Europæiske Investeringsbank, ved hjælp af nationale, regionale og lokale udgifter eller med bidrag fra den private sektor.
- **Brug af gennemførelsesorganer:** Muligheden for at oprette gennemførelsesorganer til at varetage visse forvaltningsopgaver i forbindelse med finansieringsmidler, som implementeres direkte af Kommissionen, har gjort det lettere at rekruttere specialiseret personale til bestemte forvaltningsopgaver, og det har gjort programforvaltningen mere synlig og medført stordriftsfordele. Det rejser dog spørgsmål om den optimale balance mellem politik og forvaltningsopgaver i institutionerne.
- **Samfinansiering:** Samfinansiering er et eksempel på partnerskab mellem regionale, nationale og EU-myndigheders indsats til forfølgelse af EU-politikker. Den udvider ejerskabet og giver en ekstra impuls til at sikre komplementaritet mellem EU-foranstaltninger og nationale tiltag. Obligatorisk samfinansiering på medlemsstatsniveau er et centralt træk ved EU's strukturpolitik og politik for udvikling af landdistrikter, som til sammen tegner sig for over 40 % af udgifterne i indeværende finansieringsperiode.
- **Sikre åbenhed, synlighed og ansvarlighed i forvaltningen af budgettet** – af hensyn til legitimiteten og offentlighedens tillid til EU.

Et dertil knyttet spørgsmål er **fleksibilitet**. En forsvarlig finansforvaltning vil kunne forbedres gennem større fleksibilitet, som muliggør en omfordeling af ressourcerne mellem og inden for budgetposter. Flexibilitet kan medvirke til at flytte støtte til de højeststående programmer med hensyn til omkostningseffektivitet og kriterier såsom konstateret absorptionskapacitet.

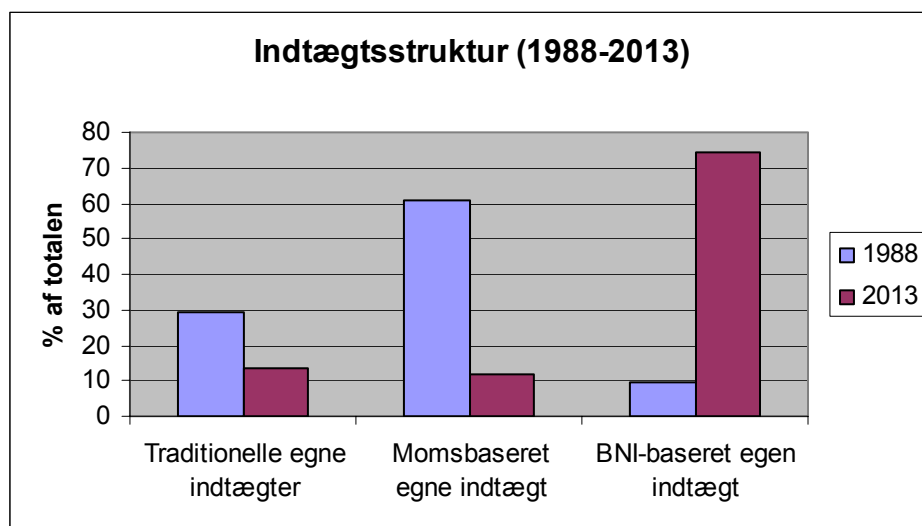
- Opsummerer de her beskrevne nye politiske udfordringer de kernepunkter, som EU kommer til at stå overfor i de kommende årtier?
- Efter hvilke kriterier skal det sikres, at princippet om merværdi fra EU's side anvendes effektivt?
- Hvordan kan politikmålene bedst slå igennem i udgiftsprioriteterne? Hvilke ændringer er der behov for?
- Hvilken tidshorisont bør man sætte sig for gennemførelsen af nyorienteringen?
- Hvordan kan budgetgennemførelsen gøres mere effektiv?
- Kan der skabes større gennemsigtighed og ansvarlighed i budgetgennemførelsen?
- Kan øget fleksibilitet hjælpe til at øge afkastet af EU's udgifter og EU-budgettets politiske respons?

3. FINANSIERING AF BUDGETTET

3.1. *Ordningen med EU's egne indtægter*

EU's samlede indtægter skal svare til de samlede udgifter og skal holdes inden for aftalte lovfæstede grænser, i øjeblikket 1,31 % af EU's bruttonationalindkomst (BNI) for forpligtelsesbevillingernes vedkommende og 1,24 % af EU's BNI for betalingsbevillingernes vedkommende.

Den vigtigste kilde til finansiering af EU's budget er nu en indtægt, der baserer sig på medlemsstaternes bruttonationalindkomst. Den overstiger de andre finansieringskilder, dvs. told og landbrugsafgifter (de såkaldte traditionelle egne indtægter) og en indtægt baseret på momsgrundlag. Systemet med egne indtægter har undergået en væsentlig udvikling siden de første finansielle overslag. I 1988 udgjorde BNI-indtægten under 11% af EU's finansiering sammenlignet med 28% fra told og landbrugsindtægter og 57% i egne indtægter fra momsgrundlaget. I 2013 vil BNI-indtægten udgøre 74% af EU's finansiering mod 13% for told og landbrugsafgifter og 12% for momsindtægten.



Finansieringskilderne og –mekanismerne for EU-budgettet skal kunne garantere en passende finansiering af EU's politikker. De skal bedømmes ud fra almindeligt anerkendte principper som økonomisk effektivitet, rimelighed, stabilitet, synlighed og enkelthed, administrativ omkostningseffektivitet, finansiell autonomi og sufficiens. Ingen af EU-budgettets finansieringskilder opfylder alle disse principper i samme grad, og det er vanskeligt at forestille sig et "ideelt" finansieringssystem. Ressourcestrukturen skal imidlertid så vidt muligt svare overens med de vigtigste finansieringsprincipper og samtidig minimere de negative virkninger set ud fra andre relevante principper. For at realisere dette mål skal man vælge, hvilke principper der skal følges med deres relative betydning for øje.

Det er med det nuværende system lykkedes at skaffe tilstrækkelige midler til at finansiere EU-budgettet, men der foregår dog en løbende debat om, hvorvidt finansieringskilden kunne forbedres med henblik på en bedre efterlevelse af de relevante finansieringsprincipper. De to største indtægtskilder, de moms- og BNI-baserede egne indtægter, har mange af kendetegnene ved de nationale bidrag og opfattes ofte som sådanne. De hidrører fra medlemsstaternes statskasser og præsenteres til tider som en udgiftspost på statsbudgettet. Medlemsstaterne har derfor ofte en tendens til at bedømme EU-politikker og –initiativer i form af afkast sammenlignet med deres nationale bidrag snarere end først at se på den generelle værdi af, at visse politikker føres på europæisk plan.

Den generelle sammensætning af EU's indtægtssystem er derfor et vigtigt element, som skal undersøges i forbindelse med revisionen.

3.2. *Justeringer*

I årene siden Fontainebleau-aftalen af 1984, i henhold til hvilken enhver stat, der i forhold til sin relative velstand bærer en for tung budgetbyrde, til sin tid vil kunne opnå en justering, er der indført flere permanente eller midlertidige justeringsordninger på indtægtssiden. Disse justeringer, herunder den britiske - som hovedsagelig består i en tilbagebetaling af 66 % af differencen mellem det britiske BNI- og moms-bidrag til budgettet og dets indtægter – engangsbetalinger til Nederlandene og Sverige, nedsatte momsbidragsindkaldelser for Nederlandene, Sverige, Tyskland og Østrig, såvel som en standardrefusion på 25 % af de traditionelle egne indtægter, medlemsstaterne opkræver, har bevirket, at systemet er blevet kompliceret og uigennemsigtigt. Logikken bag dette forhold har sammen med den voksende interesse i en snæver 'regnskabstilgang', som i hovedsagen sigter på at maksimere afkastet,

ført til spændinger medlemsstaterne imellem og farvet den offentlige debat om værdien af udgifter i EU-regi og fordelene ved selve EU-medlemskabet.

På denne baggrund skal der med revisionen ses nærmere på, om og i hvilket omfang de forskellige justeringsmekanismer og deres til grund liggende principper stadig er berettigede. Konsensus om udgiftsprioriteterne kunne allerede lette en reform af systemet med EU's egne indtægter. Det er også i denne kontekst, at eventuelle alternative egne indtægter skal undersøges meget omhyggeligt under hensyn til, at medlemsstaterne er herre over deres egen finanspolitik, og at man kunne forestille sig f.eks. en grænseoverskridende mobilitet af visse beskatningsgrundlag og virkningerne af sådanne ressourcer på de relevante EU-politikker.

- Hvilke principper skal ligge til grund for budgettets indtægtsside, og hvordan kan disse omsættes i systemet med egne indtægter?
- Er der nogen grund til at opretholde justerings- eller kompensationsmekanismerne?
- Hvordan skal forholdet mellem borgerne, politikprioriteter og finansieringen af EU-budgettet være?

4. KONKLUSION

Budgetrevisionen er en egnet lejlighed for EU til at gøre sig tanker om, hvordan det bruger et af sit vigtigste redskaber, et redskab, som indvirker direkte på europæerne som borgere, som forbrugere af EU-finansierede tjenester og som skatteydere. Europa-Kommissionen opfordrer alle aktører på lokalt, regionalt, nationalt plan og på EU-plan til at tage del i denne debat og forholde sig til de anliggender, som skitseres i dette papir, og således bidrage til en reform af EU-budgettet og forandring af Europa.

Resultatet af denne brede høring vil udgøre et vigtigt bidrag til Kommissionens egne overvejelser i optakten til budgetrevisionen.