



Bruxelles, den 28.6.2017
COM(2017) 358 final

OPLÆG

OM FREMTIDEN FOR EU'S FINANSER

Oplæg om fremtiden for EU's finanser

1. FINANSIERING AF EUROPÆISK INTEGRATION: UDVIKLINGEN I EU'S FINANSER

EU-budgettet bidrager til at opfylde de ønsker, som gør en forskel for borgerne i Europa. Ved at samle indtægterne på EU-plan kan medlemsstaterne nå længere, end de kan alene. EU-budgettet bidrager sammen med nationale budgetter og en lang række lovgivnings- og reguleringsmæssige instrumenter til fælles mål og håndteringen af fælles udfordringer.

Fra den første større fælles politik - landbrugspolitikken - i 1960'erne og frem til i dag har EU-budgettet ændret sig gradvist og parallelt med etableringen af den Europæiske Union.

I 1980'erne og 1990'erne udvidede medlemsstaterne og Europa-Parlamentet EU's kompetencer gennem ændringer af EU's grundlæggende traktater. I anerkendelse af behovet for at støtte det nye indre marked øgede de de disponible ressourcer under strukturfondene med henblik på at fremme økonomisk, social og territorial samhørighed. Parallelt hermed styrkede EU sin rolle inden for områder som transport, rumfart, sundhed, uddannelse og kultur, forbrugerbeskyttelse, miljø, forskning, retligt samarbejde og udenrigspolitik.

Områder finansieret over EU-budgettet (2014-2020)

I mia. EUR

Områder finansieret over EU-budgettet

Den flerårige finansielle ramme 2014-2020
i EUR og i procent, løbende priser



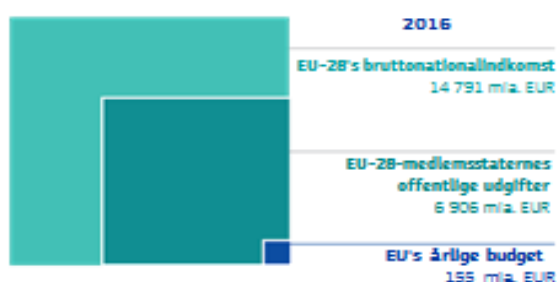
Bemærk: Forpligtelser, justeret for 2018

Kilde: Europa-Kommissionen

Siden 2000 har EU-budgettet været præget af tilkomsten af 13 nye medlemsstater med hver sin socioøkonomiske baggrund og på hinanden følgende EU-strategier til støtte for beskæftigelse og vækst. Også Unionens voksende betydning på den internationale arena, både som leder i kampen mod klimaforandringer og som verdens største donor af humanitær bistand og udviklingsbistand, har sat sit aftryk på budgettet.

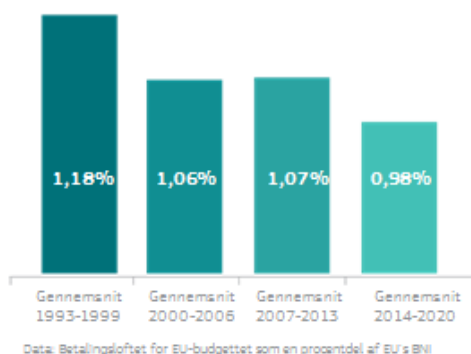
Ikke desto mindre udgør EU-budgettet med en andel på mindre end 1 % af EU's indkomst og kun ca. 2 % af de offentlige udgifter i Unionen stadig en lille del af de samlede offentlige udgifter i EU. Denne andel har været aftagende over tid.

EU-budgettet sammenlignet med samlet indkomst og offentlige udgifter i EU



Kilde: Europa-Kommissionen

EU-budgettet i procent af bruttonationalindkomsten



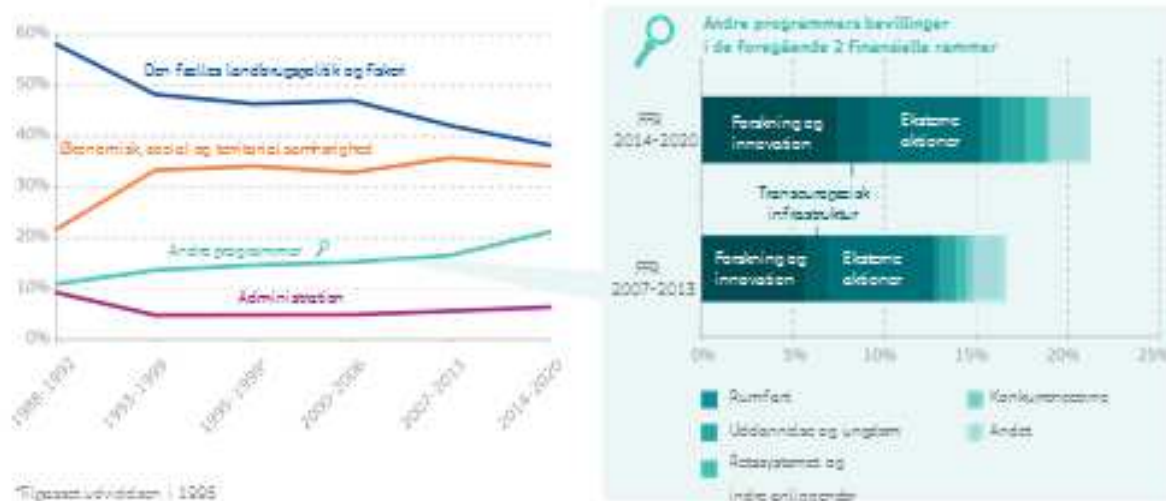
Kilde: Europa-Kommissionen

Dette fald har øget kravet til EU-budgettets effektivitet og gjort det nødvendigt både at fokusere på de områder, hvor virkningen er størst, og at sikre, at byrdefulde regler og procedurer ikke står i vejen for resultater.

Sammensætningen af EU-budgettet har ændret sig over tid. Mens landbrugs- og samhørighedsudgifternes andel er aftaget over tid, udgør de tilsammen stadig for over 70 % af det samlede budget. Udgifterne er i stigende grad blevet koncentreret om områder såsom

forskning, transeuropæiske net, foranstaltninger udadtil og programmer, som forvaltes direkte på EU-plan.

Udviklingen i hovedpolitikområder i EU-budgettet



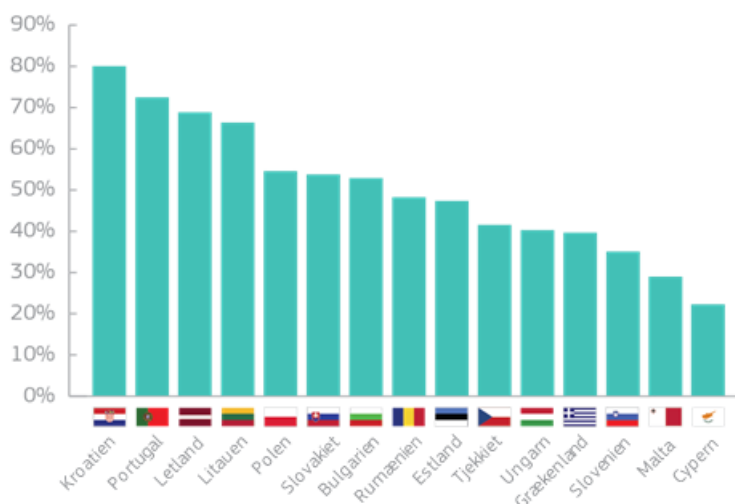
Kilde: Europa-Kommissionen

Under den økonomiske og finansielle krise viste EU-budgettet sig at være et virkningsfuldt instrument til at fremme investeringerne. Mens de nationale budgetter i mange medlemsstater undergik kraftige stramninger, udviklede EU-budgettet og navnlig samhørighedspolitikken sig efter 2008 til en vigtig kilde til vækststabiliserende investeringer. I nogle medlemsstater udgjorde de endog den væsentligste kilde. Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer har også spillet en væsentlig rolle med hensyn til at katalysere private investeringer i hele Europa. Dette viser, hvordan det over EU-budgettet er muligt hurtigt at reagere på nye udfordringer og skabe betydningsfulde løftestangeffekter¹.

¹ I september 2016 foreslog Kommissionen en styrkelse og en forlængelse af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer frem til 2020.

Europæiske struktur- og investeringsfondes andel af offentlige investeringer 2015-2017

I %



Kilde: Europa-Kommissionen

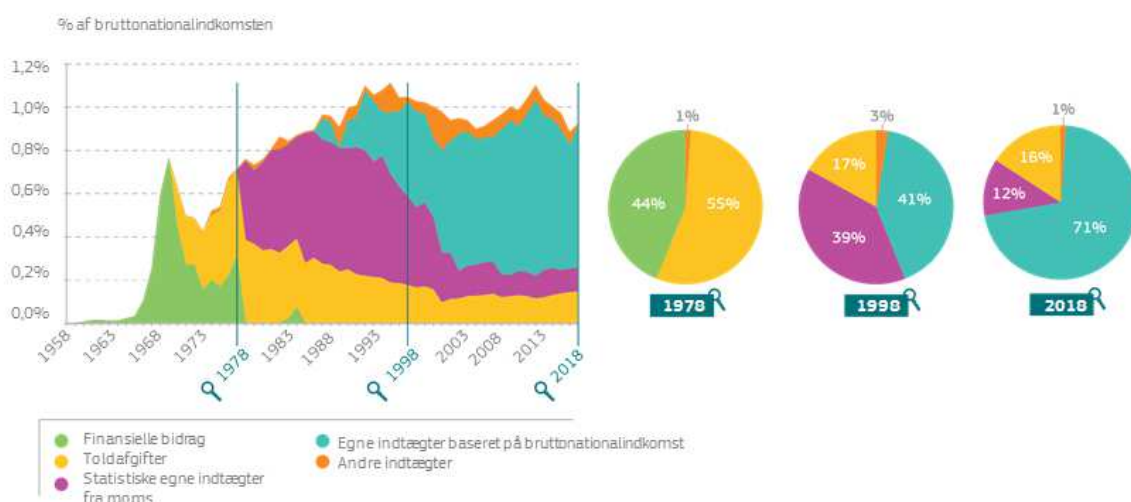
EU-budgettet har tillige understøttet den europæiske reaktion på flygtningekrisen og på truslen fra organiseret kriminalitet og terrorisme. Midlerne til sikkerhed og migration blev fordoblet for at støtte eksempelvis den nye europæiske grænse- og kystvagt og for at hjælpe de medlemsstater, som modtager en betydelig strøm af flygtninge. Med reaktionen på disse kriser er budgettets fleksibilitet blevet testet til det yderste.

Set i et fremtidsperspektiv bliver der flere udfordringer for Unionen, samtidig med at presset på EU-budgettet og de nationale budgetter øges. Svag produktivitet, svage investeringer, demografiske ændringer og andre langsigtede udfordringer såsom migration, klimaforandringer, forsvar, cybersikkerhed og terrorisme er alle områder, hvor EU-budgettet forventes at spille en vigtig rolle.

Det er også tid til at se på, hvordan EU-budgettet er finansieret. Ligesom budgettets udgiftsside har ændret sig over tid, har også måden, hvorpå EU-budgettet er finansieret, udviklet sig. Til forskel fra, hvad der gælder i forbindelse med de nationale budgetter, kan Unionen ikke låne penge. Finansieringen sker i stedet gennem "egne indtægter". I dag findes der tre hovedtyper af egne indtægter: bidrag fra medlemsstaterne baseret på deres indkomstniveau målt ved bruttonationalindkomsten (BNI), bidrag baseret på merværdiafgifter (moms) samt told opkrævet ved Unionens ydre grænser.

Ca. 80 % af EU-budgettet finansieres gennem nationale bidrag baseret på BNI og moms. Bidrag baseret på bruttonationalindkomst anses generelt for at være retfærdige, da de på en god måde afspejler medlemsstaternes relative betalingssevne. Told betragtes som egentlige egne indtægter, eftersom den er afledt af den fælles handelspolitik, hvis indtægter tilfalder EU-budgettet.

EU-budgettets finansieringskilder



Kilde: Europa-Kommissionen

I tidens løb er der imidlertid blevet indført en række justeringer og "rabatter", fordi nogle medlemsstater anså deres bidrag til EU-budgettet for at være for høje sammenlignet med, hvad de fik igen. Dette har i stigende grad gjort EU's nuværende finansieringssystem komplekst og uigennemsigtigt.

Dette system, som hovedsagelig er baseret på bidrag fra medlemsstaterne, har givet næring til det forkerte indtryk, at EU-budgettets værdi for en medlemsstat kan måles ved den nettosaldo, der fremkommer, når erlagte bidrag holdes op imod modtagne midler. Hermed tages der ikke hensyn til det væsentlige ved et moderniseret EU-budgettet: den merværdi, der hidrører fra, at indtægterne samles, og at der opnås resultater, som ikke kan nås gennem ukoordinerede nationale udgifter. Disse mere generelle økonomiske fordele ignoreres alt for ofte, ligesom det gælder for den mere overordnede værdi af at høre til verdens største økonomiske område og verdens største handelsmagt.

Hvis vi ønsker at forbedre effektiviteten af EU-budgettet, bør vi også se på, hvordan indtægterne kan bidrage til EU's prioriteter. Det Forenede Kongeriges udtræden og ophøret af de tilhørende rabatter vil allerede rydde nogle hindringer for en reformering af EU-budgettets indtægtsside af vejen.

Endelig gælder det, at EU-budgettet for at kunne imødekomme de forskellige behov er blevet suppleret med en række nye værktøjer, institutioner og instrumenter. Nogle af dem er ikke en del af EU-budgettet og følger ikke de samme regler. Der kommer supplerende finansiering fra Den Europæiske Investeringsbank eller andre organer baseret på mellemstatslige aftaler såsom Den Europæiske Udviklingsfond, der er knyttet til det særlige partnerskab med lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet. For nylig er EU-trustfonde og andre faciliteter blevet oprettet for at pulje penge fra EU-budgettet, medlemsstaterne og andre ydere for at afhjælpe eksterne kriser. Denne udvidede finansieringskonstruktion har gjort det muligt for Unionen at mobilisere supplerende finansiering, men den har gjort EU's finanser mere komplekse. I nedenstående illustration er der givet en oversigt over alle elementerne af EU-finansiering uden for selve EU-budgettet. Den viser også, hvilke elementer der falder ind under Europa-Parlamentets demokratiske kontrol og Den Europæiske Revisionsrets kontrol.

og Copernicus, Europas jordovervågningssprogram

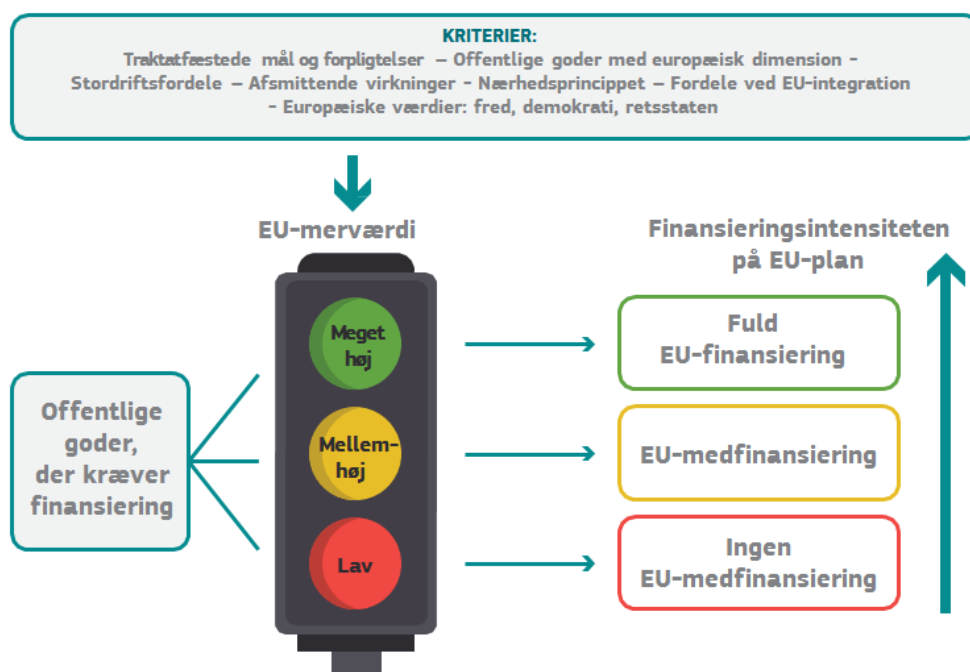
- har mobiliseret mere end 17 mia. EUR mellem 2015 og 2017 til afhjælpning af flygtningekrisen inden for og uden for EU
- finansierer Erasmusprogrammet, som har fremmet mobiliteten for over 9 mio. mennesker, navnlig studerende og unge, i mange lande i de sidste 30 år
- tilvejebringer over 8 mia. EUR til afhjælpning af ungdomsarbejdsløsheden via ungdomsbeskæftigelsesinitiativet og har til dato ydet støtte til 1,6 mio. unge mennesker
- er baseret på en målsætning om, at 20 % af de samlede udgifter afsættes til foranstaltninger mod klimaforandringer
- yder humanitær bistand for ca. 8 mia., hvilket gør EU til en førende donor af humanitær bistand.

2. MERVÆRDIEN AF EU'S FINANSER

Den Europæiske Union har til formål at fremme freden, Unionens værdier samt velfærd for borgerne. EU-budgettet støtter dette formål i samspil med nationale budgetter og som supplement til andre tiltag på EU-plan og nationalt plan.

Ethvert oplæg om EU-budgettets fremtid bør derfor starte med det mest grundlæggende spørgsmål af dem alle — hvad skal EU-budgettet dreje sig om? **Europæisk merværdi** må nødvendigvis indtage en central plads i den diskussion. På den ene side drejer europæisk merværdi sig om at nå målene i traktaten; på den anden side drejer europæisk merværdi sig om et budget, hvori der er afsat midler til offentlige goder med en europæisk dimension, eller som bidrager til opretholdelsen af vore grundlæggende friheder, det indre marked eller Den Økonomiske og Monetære Union.

EU-merværdi og finansiering via EU-budgettet



Kilde: Europa-Kommissionen

Europæisk merværdi passer også til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. EU skal ikke træffe foranstaltninger, medmindre det er mere effektivt end at træffe foranstaltninger på nationalt, regionalt eller lokalt plan. EU-foranstaltninger skal supplere nationale eller regionale tiltag, men ikke udfylde huller opstået som følge af utilstrækkelige nationale politikker. Merværdi kan også være sparede omkostninger og indirekte fordele.

Bekymringerne og forventningerne hos borgerne i Europa bør spille en væsentlig rolle ved udformningen af det nye EU-budget. I de senere år har der været stigende forventninger til, at Unionen skal imødegå udfordringer, som den hverken har beføjelser eller finansielle ressourcer til. Disse overdrevne forventninger indtager en central stilling i denne diskussion og er direkte knyttet til såvel størrelsen som fleksibiliteten af det nye budget.

Europæiske skatteydere forventer et gennemslagsigt EU-budget, som er nemt at forstå, og hvor udbyttet af én udgiftseuro er maksimalt. De opnåede resultater skal være synlige og målbare. For enhver politik og ethvert program finansieret over EU-budgettet bør det fremgå klart, hvad der er

målet, og hvordan dette nås, ligesom der bør afrapporteres om de faktiske resultater. Dette vil øge ansvarligheden og give mulighed for en offentlig diskussion på oplyst grundlag om, hvordan EU-budgettet anvendes. Inden for den nuværende finansielle ramme er der allerede gjort visse fremskridt i denne retning, navnlig på samhørighedspolitikens område, men det er nødvendigt med yderligere tiltag for alle instrumenter.

Der er også tale om en klar merværdi, når foranstaltninger på EU-plan går videre, end det er muligt for de nationale tiltag. Der er bl.a. tale om følgende:

- Grænseoverskridende programmer har medført omdannelse af grænseområder ved at bidrage til fjernelsen af konfliktkilder og skabelsen af nye økonomiske muligheder.
- På samme måde er transnational infrastruktur såsom energisamkøringslinjer (f.eks. mellem Malta og Italien), digitale netværk, forskningsinfrastruktur eller tunneller (f.eks. jernbanetunnelen under Brenner i Alperne mellem Østrig og Italien) til nytte for borgere og virksomheder i hele EU.
- Investeringer under samhørighedspolitikken, som gennemføres i én region eller medlemsstat, bidrager til makroøkonomisk stabilitet og øger vækstmulighederne i Unionen som helhed.
- På samme måde tjener kontrol ved de ydre grænser mod syd eller øst det klare formål at beskytte resten af Europa.
- Bistand og investering i partnerlande giver mulighed for at etablere mere modstandsdygtige samfund.
- Åben konkurrence på EU-plan i forbindelse med finansiering af videnskab og innovation har betydet øget kvalitet sammenlignet med national finansiering (eksempelvis større vægt på videnskabelige publikationer, patenters antal og kvalitet) og tiltrukket en global talentmasse.
- Andre store projekter og centrale støtteteknologier, såsom Galileo, Copernicus, ITER² eller højtydende databehandling kan som følge af de meget store finansieringsbehov kun finansieres ved, at indtægterne puljes på EU-plan.

EU's finanser kan også give merværdi ved at bidrage til opretholdelsen af fælles europæiske værdier såsom demokrati, frihed, retsstatsprincippet, grundlæggende rettigheder, lighed, solidaritet, bæredygtighed og fred. Gennem Erasmusprogrammet og det europæiske solidaritetskorpss fremmes eksempelvis mobiliteten, og studerende og lønmodtagere får mulighed for at opleve europæiske kulturer, tilegne sig nye sprog og færdigheder, erhverve arbejds erfaring i udlandet og knytte bånd i hele Europa. EU's aktive rolle i og uden for nærområderne og i forbindelse med tilvejebringelsen af et perspektiv for EU-medlemskab har bidraget til fred og stabilitet. Omkostningerne ved at lade stå til på dette område ville være katastrofalt høje, hvis det betød, at ustabilitet og krig vendte tilbage til regionen. Nogle resultater er mere synlige og materielle end andre, men alle er lige vigtige.

² Galileo er det europæiske globale satellitnavigationssystem, som leverer en række positionsbestemmelses-, navigations- og tidsbestemmelsestjenester til brugere i hele verden. Copernicus er det europæiske jordovervågningsprogram, som er rettet mod eksempelvis landbrug, klimaanalyse, civilbeskyttelse og katastrofeberedskab. International termonuklear forsøgsreaktor (ITER) er verdens største videnskabelige partnerskab, som har til formål at dokumentere, at fusion er en levedygtig og bæredygtig energikilde, med EU som den største bidragsyder i partnerskab med Japan, Kina, Indien, Sydkorea, Rusland og USA.

Endelig afhænger EU-budgettets merværdi af dets indre, strategiske sammenhæng. Overlapninger bør fjernes, og instrumenterne bør supplere hinanden og være konsistente set fra et politikperspektiv.

3. UDVIKLINGSLINJER OG UDFORDRINGER

Hvidbogen om Europas fremtid og de foregående oplæg viser, at EU-27 vil stå over for en lang række udfordringer i perioden frem mod 2025 og efter.

Blandt disse er aktuelle udviklingstendenser, som vil være relevante også i de kommende årtier, såsom den digitale revolution og globaliseringen, demografiske forandringer og social sammenhængskraft samt økonomisk konvergens og klimaforandringer. Samtidig vender borgerne i Europa sig mod Unionen og de nationale regeringer i et ønske om, at disse leverer velstand, stabilitet og sikkerhed i en usikker verden i hastig forandring³. I et mere ustabilt globalt miljø kan andre uventede udfordringer vise sig i fremtiden.

Hvis EU's foranstaltninger i lyset af disse nye udfordringer og aktuelle tendenser skal fokusere på sikkerhed, økonomisk styrke, bæredygtighed og solidaritet, er det nuværende EU-budget da indrettet, så det er muligt at reagere? Hvordan passer EU's udgifter og disse prioriteter sammen? Og hvilket råderum for forbedringer har vi?

3.1 Sikkerhed og tryghed for borgerne i Unionen

Ustabiliteten i Europas nærområder og nye former for terrorisme udgør vigtige udfordringer inden for og uden for vores grænser. En medlemsstats sikkerhed er blevet hele EU's sikkerhed. Medlemsstaterne råder over mange af værktøjerne til forbedring af alle borgeres sikkerhed, men også EU har en afgørende rolle at spille, det være sig gennem forbedring af kontrollen ved de ydre grænser, styrkelse af robuste informationsnetværk og af den støtte, som agenturerne yder, eller håndtering af den øgede ustabilitet i vores nærområder.

Trusler mod sikkerheden og trygheden omfatter også andre områder, f.eks. beskyttelsen af modstandsdygtige fødekæder og mekanismer til at imødegå risici mod folkesundheden (såsom kogalskab eller svinepest, vandforurening og kemikalier). Et andet eksempel er den fælles indsats til bekæmpelse af verdensomspændende sygdomme (bl.a. ebola), som kan have ødelæggende virkninger for såvel tredjelande som europæiske borgere. En yderligere område er reaktionen på natur- eller menneskeskabte katastrofer.

Vi må beslutte, hvilken rolle EU-budgettet kan spille som supplement til EU's foranstaltninger inden for frihed, sikkerhed og retfærdighed, og hvilken rolle det f.eks. tillige kan spille ved gennemførelsen af den globale strategi⁴ og udviklingen af en fælles forsvarspolitik, som kan håndtere nye og eksisterende trusler af både fysisk karakter og i cyberspace.

3.2 Økonomisk styrke, bæredygtighed og solidaritet

EU-budgettet skal også i fremtiden gøre EU's økonomi stærkere og mere modstandsdygtig ved at fremme den langsigtede konkurrenceevne, bæredygtighed og solidaritet.

Bæredygtig udvikling har længe været en central del af det europæiske projekt. De europæiske samfund står i dag over for mange væsentlige udfordringer spændende fra ungdomsarbejdsløshed til aldrende befolkninger, klimaforandringer, forurening, bæredygtig energi og migration. De Forenede Nationers 2030-dagsorden for bæredygtig udvikling og målene for bæredygtig udvikling (se illustrationen nedenfor) er et fundament for EU's politik både internt og eksternt.

³ Se særnummer Eurobarometer 461, "Designing Europe's Future", offentliggjort den 28. juni 2017.

⁴ Den globale EU-strategi for udenrigs- og sikkerhedspolitikken fremlagt af den højtstående repræsentant og næstformand for Europa-Kommissionen Federica Mogherini for Det Europæiske Råd i juni 2016.

Mål for bæredygtig udvikling — kernen i EU's politik for bæredygtighed



Kilde: De Forenede Nationer

De økonomiske, sociale og miljømæssige dimensioner, som udgør kernen i målene for bæredygtig udvikling, er i vid udstrækning indarbejdet i EU-budgettet og udgiftsprogrammerne. De indgår i Europa 2020-strategien, som er bygget op om uddannelse og innovation ("intelligent"), lavemission, modstandsdygtighed over for klimaændringer og miljøbeskyttelse ("bæredygtig") samt jobskabelse og fattigdomsbekæmpelse ("inklusiv"). Der er også en politisk forpligtelse til at afsætte mindst 20 % af EU-budgettet for perioden 2014-2020 til klimaforanstaltninger og opnåelse af målsætningen om en officiel udviklingsbistand på 0,7 % af BNI inden for rammerne af 2030-dagsordenen.

At fremme konkurrenceevnen og undgå en forøgelse af de sociale forskelle er en vigtig udfordring for Unionen og for euroområdet i særdeleshed. At reducere de økonomiske og sociale forskelle mellem og inden for medlemsstater og at give mennesker mulighed for at spille en fuldgyldig rolle i samfundet er en vigtig målsætning. EU's udgifter på det sociale område, fra arbejdsmarkedet til fattigdomsbekæmpelse og social inklusion til uddannelse, udgør aktuelt 0,3 % af de samlede offentlige udgifter i EU. Denne andel kan blive revideret i fremtiden, men der er ingen tvivl om, at social støtte fortsat først og fremmest vil være et anliggende for medlemsstaterne. I oplægget om Europas sociale dimension blev der fremhævet nogle områder, hvor der i fremtiden kunne ydes et større bidrag over EU's finanser, afhængigt af hvilken vej der vælges for EU's fremtidige socialpolitik.

Globaliseringsfordelene er ulige fordelt, såvel blandt mennesker som områder, særlig mellem storbyområder og industri- og landområder i tilbagegang. Oplægget om styring af globaliseringen peger på nødvendigheden af at følge den økonomiske omstilling, der er en konsekvens af globaliseringen og de teknologiske ændringer, således at hver borger og region kan bidrage til og drage nytte af det indre marked og blive mere konkurrence- og modstandsdygtig.

Hvordan kan disse udfordringer imødegås med det nuværende EU-budget?

Ethvert offentligt budget har tre grundlæggende funktioner, nemlig investering i offentlige goder, omfordeling og makroøkonomisk stabilisering. EU-budgettet opfylder disse funktioner, om end i varierende grad. Eksempelvis finansierer det offentlige goder gennem programmer, som forvaltes direkte på EU-plan, såsom Horisont 2020 til forskning eller instrumenter som Connecting Europe-faciliteten til infrastrukturinvesteringer, og sammen med medlemsstaterne og regionerne gennem de investeringer, som medfinansieres under samhørighedspolitikken.

Omfordelingen opnås (i forbindelse med finansieringen af og forsyningen med offentlige goder) gennem samhørighedspolitikken, som fremmer såvel økonomisk konvergens som social og territorial samhørighed, og gennem støtte til udvikling af landdistrikterne og indkomststøtten til landmændene under den fælles landbrugspolitik.

Stabiliseringsfunktionen tilgodeses kun indirekte. EU-budgettet har en vis stabiliserende virkning i nogle medlemsstater, navnlig fordi det er stabilt over en syvårig periode, hvilket medfører et konstant investeringsniveau uafhængigt af konjunkturforløbet. Samtidig er en medlemsstats bidrag knyttet sammen med de økonomiske resultater, således at bidragene til budgettet reduceres i nedgangstider. EU-budgettet blev imidlertid ikke skabt til at kunne absorbere makroøkonomiske chok.

Et vigtigt spørgsmål, som berøres i oplægget om udbygningen af Den Økonomiske og Monetære Union, drejer sig om, hvorvidt Kommissionen bør overveje og nærmere undersøge etableringen af en sådan stabiliseringsfunktion samt indførelsen af midler til yderligere konvergens.

Endelig afhænger virkningen af en investering af det miljø, hvori den skal fungere. Dette er grunden til, at diskussionen om forbindelsen mellem strukturreformer og EU-budgettet i den senere tid har indtaget en så fremtrædende plads. Denne forbindelse er allerede etableret inden for samhørighedspolitikken, men det er værd at overveje, om dette er tilstrækkeligt, og om tilskyndelsen kan forbedres.

3.2.1 Investering i offentlige goder, som forvaltes direkte på EU-plan

I den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 udgør støtten til nøgleprioriteter for bæredygtig vækst gennem programmer eller projekter, som forvaltes direkte eller indirekte på EU-plan, 13 % af EU-budgettet.

Det største af disse programmer er **Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer**, som blev oprettet af kommissionsformand Juncker i november 2014 i kølvandet på den finansielle og økonomiske krise i 2008-2009 og den efterfølgende bratte nedgang i investeringerne. Den er godt på vej til at udløse investeringer til en værdi af 315 mia. EUR som planlagt. Med den foreslåede forlængelse forventes den at udløse samlede investeringer svarende til mindst 500 mia. EUR.

Horisont 2020, det vigtigste instrument til finansiering af forskning på topplan og innovation i hele den Europæiske Union (74,8 mia. EUR), samarbejder med 131 lande på verdensplan og har siden 2016 finansieret 13 000 høj kvalitetsprojekter.

Connecting Europe-faciliteten (30,4 mia. EUR) er et andet eksempel på større EU-infrastrukturinvesteringer inden for transport, energi og kommunikationsteknologi i Europa. Projekterne omfatter eksempelvis forbedringen af sikkerheden af hovedjernbanelinjen i Polen og en samtidig forøgelse af maksimalhastigheden til 200 km/h — og dermed en forbedring af hele den europæiske gods- og passagertransport mellem Østersøen og Adriaterhavet.

Erasmus+ (14,8 mia. EUR) er det europæiske program for uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport med over 2 millioner deltagere i 2016.

Målgruppen for **COSME**⁵-programmet (2,3 mia. EUR), der giver lettere adgang til låne- og egenkapitalfinansiering samt lettere markedsadgang, er små og mellemstore virksomheder; programmet yder finansiering for over 5,5 mia. EUR til mere end 140 000 virksomheder. Det er rettet mod det særlige europæiske venturekapitalmarked, idet der investeres i SMV'er i vækst- og ekspansionsfasen; i 2016 nåede omfanget af egenkapitalinvesteringer omtrent en halv mia. EUR.

⁵ EU's program for virksomheders konkurrenceevne og små og mellemstore virksomheder.

EU finansierer ligeledes en række projekter og infrastrukturanlæg, som er for store til at kunne realiseres uden offentlige investeringer. Et bemærkelsesværdigt eksempel er EU's globale satellitnavigationssystem — **Galileo**, som leverer ydelser takket være 15 fuldt funktionsdygtige EU-satellitter, som nu er i kredsløb, samt EU's jordobservationssystem, Copernicus, som efter planen skal blive en af de vigtigste globale udbydere af big data.

Mange af disse programmer er blevet EU-varemærker, som gør EU synligt og genkendeligt for borgerne i det daglige. Ikke desto mindre er der rum for forbedringer i form af en yderligere styrkelse af resultater og virkning, navnlig ved at undgå overlapninger, kombinere instrumenter og sikre komplementaritet og forenkling. Bør de budgetmæssige tildelinger til disse programmer forstærkes? Hvordan kan det sikres, at de forstærker hinanden gensidigt? Hvordan kan overlapninger mellem programmer inden for samme område undgås, hvad enten det drejer sig om store infrastrukturanlæg eller støtte til SMV'er? Mulighederne for at forbedre anvendelsen af de finansielle instrumenter på området samt forenkling af de relevante regler og forbedre fleksibiliteten gennemgås i afsnit 4.2.

3.2.2 Økonomisk, social og territorial samhørighed

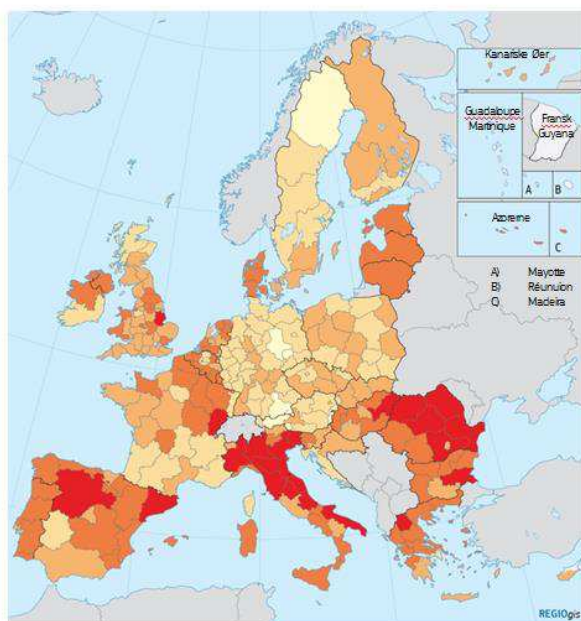
Mens globaliseringsfordelene er meget udbredte, er omkostningerne ofte lokale. Nyere dokumentation antyder, at mange regioner i Europa har langt større sandsynlighed end andre for at blive udsat for pludselige chok som følge af økonomisk specialisering, arbejdskraftomkostninger eller arbejdsstyrkens uddannelsesniveau. Samtidig er ledighedsprocenterne til stadighed for høje, særlig for de yngre generationer, og deltagelsen på arbejdsmarkedet er lav mange steder i Europa, ligesom antallet af mennesker, som er truet af fattigdom, er uacceptabelt højt.

Disse forskelle med hensyn til sociale og økonomiske udsigter kan skabe socialpolitiske spændinger og kræve en passende reaktion fra EU, således at ingen mennesker eller regioner lades i stikken.

Det er hovedformålet med **EU's samhørighedspolitik**, som vil mobilisere mere end 480 mia. EUR i perioden 2014-2020, national medfinansiering iberegnet, at fremme varig økonomisk konvergens og modstandsdygtighed.

Vigtige reformer er indarbejdet i den nuværende version af programmerne. Mere finansiering koncentrerer på europæiske nøgleprioriteter såsom beskæftigelse og social inklusion, færdigheder, forskning og innovation samt energi- og ressourceeffektivitet. Programmålsætningerne fastsættes fra starten. Den generelle økonomiske, retlige og institutionelle investeringsramme er forbedret. På samme måde er der gennem politikken etableret en tæt forbindelse mellem de medfinansierede investeringer, den overordnede økonomiske styringsdagsorden og strukturreformer.

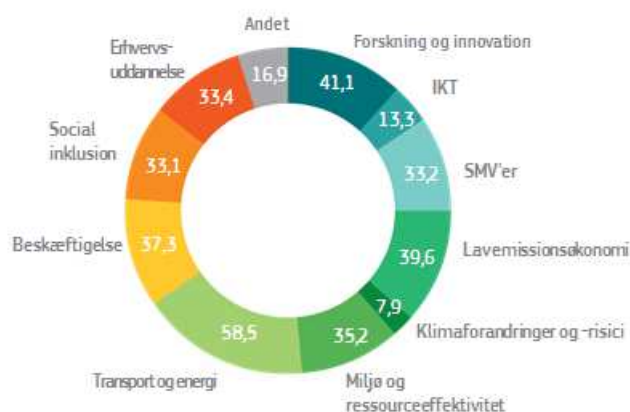
Globalisering: Er Europa forberedt?



Kilde: Europa-Kommissionen

Hvad finansierer samhørighedspolitikken?

I mia. EUR



Boks 2 – Eksempler på resultater af samhørighedspolitikken 2007-13

- Udgifter til sociale formål: sikring af beskæftigelse til 9,4 mio. mennesker, mens 8,7 mio. borgere opnåede kvalifikationer
- Alle medlemsstater og regioner har udviklet intelligente specialiseringsstrategier for bedre at kunne målrette deres forsknings- og innovationsbeftrebelsler. Støtten har affødt ca. 95 000 forsknings- og innovationsprojekter og oprettelse af 42 000 nye forskerstillinger
- Ca. 400 000 SMV'er modtog støtte under samhørighedspolitikken, og der er som en følge heraf skabt mere end 1 mio. nye job.
- En stor del af EU's udgifter til klimaforandringer og miljøbeskyttelse afholdes gennem samhørighedspolitikken. 6 mio. mennesker fik eksempelvis adgang til bedre vandforsyning og 7 mio. til forbedret spildevandsbehandling

- Medlemsstaterne byggede eller renoverede jernbanestrækninger svarende til 2 600 km og veje svarende til 2 400 km tilhørende det transeuropæiske net som supplement til de sekundære net, som forbinder fjerntliggende områder med resten af Europa.

Mens de generelle resultater af samhørighedspolitikken er positive, er der behov for reformer på en række områder.

For det første har samhørighedspolitikken i de senere år rent faktisk kompenseret for aftagende nationale og regionale investeringer på grund af krisen. Dette har medvirket til at undgå større forstyrrelser, men den heraf følgende øgede medfinansiering over EU-budgettet har betydet en reduktion af den generelle investeringsindsats.

For det andet er der, samtidig med at krisen er søgt imødegået gennem samhørighedspolitikken gennem en forøgelse af medfinansieringen og en ændring af programmerne til bedre at kunne modsvare ændrede socioøkonomiske behov, også et behov for at vurdere, hvordan uventede hændelser, kriser og samfundsmæssige ændringer bedre kan forberedes og håndteres gennem samhørighedspolitikken.

For det tredje kan det være nødvendigt med en styrkelse af sammenhængen med den økonomiske styring og det europæiske semester for at sikre, at systemet er enkelt og gennemsigtigt og giver en positiv tilskyndelse til gennemførelse af konkrete reformer for at tilvejebringe konvergens.

Endelig er politikken blevet stadig mere kompleks at forvalte, hvilket hæmmer den praktiske gennemførelse og skaber forsinkelser. Lagene af kontrol og bureaukratisk kompleksitet gør det vanskeligt for modtagerne at få adgang til disse midler og gennemføre projekter hurtigt. I fremtiden er der derfor behov for i langt højere grad at forenkle gennemførelsen og give mulighed for smidig og fleksibel programmering.

3.2.3 Bæredygtigt landbrug

Landmændene leverer et stabilt fødevarerudbud af høj kvalitet, som er produceret på en bæredygtig måde og til overkommelige priser til mere end 500 mio. europæere, samtidig med at kravene til dyresundhed, dyrevelfærd, miljøbeskyttelse og fødevarerikkerhed respekteres.

Det er den fælles landbrugspolitik vigtigste mål at sikre landbrugs- og landbosamfundenes økonomiske, sociale og miljømæssige bæredygtighed. I den nuværende 2014-2020-ramme vil den fælles landbrugspolitik mobilisere ca. 400 mia. EUR, dels til finansiering af markedsforanstaltninger og direkte betalinger til landmænd samt landdistriktsudviklingsprogrammer, dels til fremme af bæredygtigt landbrug og en sund økonomi i landområderne. Af dette beløb udgør direkte betalinger ca. 70 %. Denne indkomststøtte udfylder delvis forskellen mellem landbrugsindkomst og sammenlignelig indkomst i andre sektorer. Med den seneste reform af denne politik blev der indført større ændringer af systemet med direkte betalinger, som er målrettet mod unge landmænds og mindre bedrifters særlige behov, mod bestemte sektorer eller regioner i vanskeligheder samt miljøet.

Takket være denne politik har borgerne i Europa adgang til sikre fødevarer til overkommelige priser og af høj kvalitet. Successive reformer af den fælles landbrugspolitik har gjort den europæiske landbrugssektor konkurrencedygtig på verdensplan med priser tæt på verdensmarkedspriserne og holdbare og stadigt bedre eksportresultater. Der er stadig store forskelle i udviklingen inden for landbrugssektoren. I nogle landområder er der ingen troværdige alternative beskæftigelsesmuligheder og indkomstkilder uden for landbruget. Nogle landmænd har nu imidlertid adgang til andre former for ikke-landbrugsindkomst, eksempelvis fra turisme og fritidsaktiviteter, vindkraft, biogas og solenergi.

Landbrug dækker omtrent halvdelen af EU's overflade. Dette gør landmændene til nøglepersoner i forbindelse med bevarelsen af naturressourcer (vand, luft, jord og biodiversitet), gennemførelsen af klimaforanstaltninger og håndteringen af landskaber, som skal beskyttes. Gennem den fælles landbrugspolitik fastsættes de nødvendige regler og incitamenter til at sikre, at landbrug og skovbrug bidrager til løsningen af de globalt presserende miljø- og klimaproblemer og leverer de offentlige goder, som borgerne forventer. Nogle af disse vigtige redskaber er for eksempel den fælles landbrugspolitik landbrugs-, miljø- og klimaforanstaltninger, som tilskynder landmændene til at indføre og tilpasse styringspolitikker og -praksisser og gennemføre foranstaltninger til forbedring og bevarelse af vandområder, jord, biodiversitet og landskabelige værdier samt til afbødning af og tilpasning til klimaforandringer. Og dog efterspørges der i stigende grad en yderligere orientering af den fælles landbrugspolitik mod leveringen af offentlige goder knyttet til miljøbeskyttelse og klimaforanstaltninger. Dette ville kræve mere målrettede og regionalt tilpassede støtteforanstaltninger.

Handelsbalancen for landbrugsprodukter vidner om en konkurrencedygtig sektor

I mio. EUR

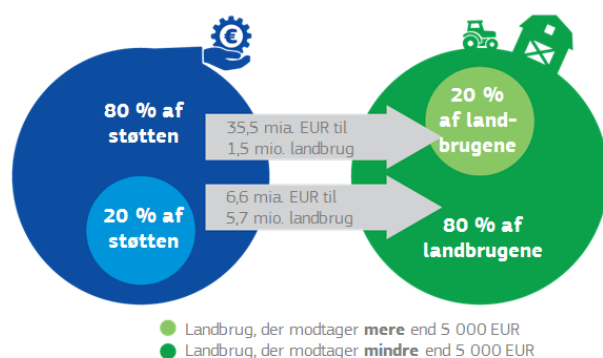


Kilde: Europa-Kommissionen

Der er ikke enighed om den nødvendige indkomststøtte under hensyntagen til konkurrenceevnen inden for sektoren. I nogle tilfælde bidrager disse betalinger ikke til den strukturelle udvikling af sektoren, men har en tendens til at øge prisen på jord, hvilket kan hindre unge landsmænds adgang til markedet.

Direkte betalinger er stadig i høj grad bestemt ud fra historiske rettigheder og koncentreret på store landmænd og jordbesiddere i de mere rige medlemsstater. I gennemsnit tildeles 80 % af betalingerne til 20 % af modtagerne. Dette generelle billede dækker imidlertid over store forskelle fra medlemsstat til medlemsstat. For eksempel driver 92 % af landmændene i Rumænien og 97 % på Malta små landbrug, mens det i Tyskland er mindre end 9 % af bedrifterne, som er små.

Hvem modtager støtte fra den fælles landbrugspolitik?



Kilde: Europa-Kommissionen

Flertallet af betalinger inden for den fælles landbrugspolitik finansieres fuldt ud over EU-budgettet, hvorved der skabes en direkte forbindelse mellem modtagerne og Unionen. Politikken når ud til landmænd og borgere i selv de mest marginale områder af Europa, hvilket indebærer betydelige afledte effekter for den økonomiske og sociale udvikling — for slet ikke at tale om disse områders modstandsdygtighed. Bortset fra foranstaltningerne til udvikling af landdistrikterne, som finansieres under den fælles landbrugspolitikens anden søjle, er dette det eneste politikområde, som forvaltes sammen med medlemsstaterne uden national medfinansiering.

De senere års udvikling har vist, at der over EU-budgettet gentagne gange i en nødsituation har skullet ydes ad hoc-støtte til imødegåelse af en bestemt udvikling såsom faldet i priserne på mejeriprodukter eller det russiske forbud mod import af visse landbrugsprodukter. Det er derfor nødvendigt med henblik på instrumenterne i den fremtidige fælles landbrugspolitik at undersøge den rette balance mellem politiske foranstaltninger og finansieringsrammer, tilskud og finansielle instrumenter samt risikostyringsværktøjer og andre markedsbaserede løsninger til håndtering af risici og uventede negative begivenheder i landbrugssektoren.

Boks 3 – Eksempler på resultater af den fælles landbrugspolitik

- 70 % af EU's landbrugsjord er omfattet af grønne foranstaltninger, som støttes med 60 mia. EUR
- Ca. 47 mio. hektar eller rundt regnet 25 % af Europas landbrugsareal var omfattet af en forvaltningskontrakt vedrørende landbrugsmiljøvenlige praksisser for vand, jord og biodiversitet
- Etablering og udvikling af mere end 200 000 virksomheder i landdistrikterne (145 000 unge landmænd modtager støtte til etablering af virksomheder og 62 000 mikrovirksomheder)
- Støtte til mere end 25 000 miljøinfrastrukturprojekter såsom spildevandssystemer og forbedret affaldshåndtering i fjerntliggende områder og landområder
- 2 400 lokale aktionsgrupper modtog støtte til udvikling og gennemførelse af udviklingsstrategier for deres lokalområder.

3.3 Migrationstyring

EU's ydre grænser har i stigende grad været scene for menneskelige tragedier, i forhold til hvilke EU og medlemsstaterne må træffe øjeblikkelige foranstaltninger. Samtidig er det nødvendigt at styre samtlige aspekter af migrationen, og EU bør sigte mod at give medlemsstaterne værktøjer til at gøre dette på mellemlang og lang sigt.

Migrationsstyring er et fælles ansvar, ikke kun medlemsstaterne imellem, men også over for tredjelande, som er transit- og oprindelseslande for migranter. Ved at kombinere interne og eksterne politikker udvikler EU og medlemsstaterne en omfattende tilgang baseret på gensidig tillid og solidaritet mellem medlemsstater og institutioner.

Når det kommer til styring af migrationsstrømme støttes medlemsstaterne allerede over det nuværende budget i deres bestræbelser på at indføre passende rammer for modtagelse og beskyttelse, at afhjælpe de underliggende årsager til migration samt at beskytte Schengenområdet. Over 17 mia. EUR — 3,7 % af det samlede EU-budget — er øremærket til disse udfordringer i perioden 2015-2017.

For eksempel blev EU-budgettet anvendt til at oprette "hotspots" i Grækenland og Italien med en samlet kapacitet på over 9000 pladser. I 2016 blev der oprettet nøddly til mere end 35 000 mennesker i Grækenland, lige fra telte i den indledende fase til containere til vinterbrug og 417 sikre pladser til uledsagede mindreårige. Det nyligt oprettede Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning bidrog til redningen af 174 500 mennesker i Middelhavet i 2016.

3.4 Eksterne udfordringer, sikkerhed, humanitær bistand og udvikling

Europa har i de senere år stået over for nye eksterne udfordringer knyttet til ustabilitet og usikkerhed i og uden for de umiddelbare nærområder. Borgerne i Europa nærer bekymring for migration, terrorisme og eksterne trusler i almindelighed og ønsker, at disse spørgsmål løses på europæisk plan, herunder forsvar. De forventer, at Europa, foruden at sørge for stabilitet og sikkerhed, særlig i de umiddelbare nærområder, spiller en ledende rolle i verden, styrer globaliseringens virkninger og forsvare såvel en regelbaseret orden samt god forvaltningspraksis som demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettigheder og en bæredygtig økonomisk udvikling. Næsten 9 ud af 10 europæere mener, at det er vigtigt at støtte udviklingslandene. 82 % af europæerne mener, at det at hjælpe andre er en "win-win"-mulighed, som klart er i Europas interesse. Europæerne ser også en klar merværdi i at handle på europæisk plan i eksterne anliggender.

I øjeblikket støttes EU's optræden udadtil med 96,5 mia. EUR inklusive den 11. europæiske udviklingsfond for EU's partnere i Afrika, Vestindien og Stillehavet (30,5 mia. EUR), som ligger uden for budgettet. I EU-budgettet afsættes der dernæst ca. 6 % af den nuværende flerårige finansielle ramme til EU's optræden udadtil, idet de største finansieringsrammer er instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde (19,7 mia. EUR), det europæiske naboskabsinstrument (15,4 mia. EUR) og instrumentet til førtiltrædelsesbistand (11,7 mia. EUR). Der er budgetteret med 8 mia. EUR til humanitær bistand. Dette budget er i de senere år konstant blevet mobiliseret og styrket gennem udnyttelse af alle reserver for at kunne håndtere det stigende antal humanitære og andre typer nødsituationer omkring Europa, som har ført til en stigning i antallet af fordrevne personer og til humanitære behov af hidtil uset omfang, samtidig med at krisernes kompleksitet er blevet forøget, hvilket forventes at fortsætte.

EU's optræden udadtil finder sted i partnerlande uden for Unionen, men beskytter også borgernes interesser og sikkerhed. EU og medlemsstaterne spiller som verdens største donor af udviklings- og humanitær bistand, herunder i kraft af det kollektive tilsagn om at afsætte 0,7 % af bruttonationalindkomsten til officiel udviklingsbistand, en afgørende rolle i forbindelse med støtte til andre i hele verden. Gennem EU's optræden udadtil fremmes stabiliteten ved og uden for EU's grænser, ligesom afskaffelsen af fattigdom i udviklingslandene støttes og samarbejdet på områder af interesse for EU befordres. Den afhjælper endvidere de underliggende årsager til ulovlig migration og voldelig ekstremisme. EU-finansieringen udgør normalt en kerne, hvortil kommer medlemsstaternes udviklingsfinansiering, som øger den kritiske masse fra EU og virkningen i partnerlandene gennem fælles programmer og fælles gennemførelse.

De nye udfordringer for EU's optræden udadtil, jf. den globale EU-strategi for udenrigs- og sikkerhedspolitikken, peger på et behov for at undersøge dels, hvorvidt EU's finanser er i overensstemmelse med disse nye prioriteter, dels effektiviteten af de forskellige instrumenter på området, herunder EU-delegationerne. Dette gælder navnlig for forsvaret samt EU's eksterne investeringer, hvor der kan være behov for en mulighed for at rejse betydelige private midler og opnå væsentlige virkninger — herunder med hensyn til fred, stabilitet og knytning af stærke økonomiske bånd. Erfaringerne fra de senere år tilsiger desuden, at der er behov for en stærkere koordinering mellem eksterne og interne politikker, herunder gennemførelsen af målene for bæredygtig udvikling i FN's 2030-dagsorden og klimaaftalen fra Paris samt partnerskabsrammen med tredjelande om migration.

4. VALGMULIGHEDERNE FOR EU'S FINANSER I FREMTIDEN

Udformningen af EU's kommende budget skal bygge på en klar vision om Europas prioriteter og en vilje til at investere i de områder, som vil sikre økonomisk styrke, bæredygtighed, solidaritet og sikkerhed fremover.

Finansieringsunderskuddet på EU-budgettet som følge af Det Forenede Kongeriges udtræden og finansieringsbehovet til nye prioriteter må åbent anerkendes. De nye prioriteter er for størstedelens vedkommende optaget i den aktuelle finansielle ramme ved at strække de eksisterende fleksibilitetsmuligheder til det yderste.

Der vil fremover være behov for at budgettere migrationsforvaltning, intern og ekstern sikkerhed, kontrollen ved de ydre grænser og bekæmpelsen af terrorisme og forsvar i et langsigtet perspektiv sideløbende med fortsatte investeringer til støtte for stabilitet og bæredygtig udvikling i vores partnerlande. Det fremtidige EU-budgets størrelse, struktur og indhold vil skulle svare til den politiske ambition, som Den Europæiske Union påtager sig i fremtiden. Vil EU blot holde uændret kurs, nedtrappe samarbejdet, agere i forskellige hastigheder, foretage en radikal omlægning eller optrappe samarbejdet betydeligt?

Der må træffes nogle vanskelige valg. Kan Europa opfylde målene i sine eksisterende politikker og nye prioriteter med et indskrænket budget? Hvis ikke, hvor skal der skæres ned, og hvilke ambitioner skal sænkes? Eller skal finansieringsunderskuddet afhjælpes ved at øge bidragene fra de 27 medlemsstater, fra alternative indtægtskilder eller fra en kombination heraf, således at EU-27 kan gøre mere i fællesskab? Uanset resultatet vil det politiske ambitionsniveau skulle afstemmes efter handlemulighederne.

[Et EU-budget med mulighed for at imødegå hjemlige og globale udfordringer](#)



Kilde: Europa-Kommissionen

4.1 Hvilket fokus bør fremtidens EU-budget have?

4.1.1 Reaktion på aktuelle tendenser og nye udfordringer

EU-budgettet bør fortsat beskæftige sig med aktuelle tendenser, der vil forme EU i de kommende år. Der findes også en række udfordringer, hvor EU-budgettet vil skulle yde en større indsats, end tilfældet er i dag. Det drejer sig bl.a. om håndtering af illegal migration og flygtninge og

herunder integration, kontrollen ved de ydre grænser, sikkerhed, cybersikkerhed, bekæmpelse af terrorisme og fælles forsvar.

For det første er det afgørende at mindske økonomiske og sociale uligheder mellem og inden for medlemsstater for en Union, som stræber efter en yderst konkurrencedygtig social markedsøkonomi med fuld beskæftigelse og sociale fremskridt som mål. Dette har afgørende betydning for euroområdet, hvor ulighederne bringer den Økonomiske og Monetære Unions holdbare udvikling i fare på mellemlang sigt. I oplæggene om Europas sociale dimension og om styring af globaliseringen er der fremsat en række idéer med henblik på nærmere overvejelse. Den overordnede prioritet bliver at investere i mennesker, fra uddannelse og erhvervsuddannelse til sundhed, lighed og social inklusion. Det er også muligt – med afsæt i eksemplet med ungdomsgarantien – at etablere en børnegaranti støttet med EU-midler. Det er væsentligt, at de sociale udgifter gavner dem med det største behov, navnlig i regioner med stor social ulighed. De eksisterende kriterier for dette fokus vil muligvis skulle tages op til fornyet overvejelse med dette for øje.

For det andet gælder det, at selv om hovedparten af de finansielle midler til Europas forsvar fortsat vil hidrøre fra nationale budgetter, er der konsensus om behovet for at gå videre i fællesskab med eksempelvis forskning og udvikling, konkurrenceevnen i Europas industrielle base og indkøb, hvor EU-budgettet bør finansiere en europæisk forsvarsfond med henblik på at få mere valuta for pengene. Det bør ligeledes kunne styrke sin nuværende bistand til partnerlandes kapacitetsopbygning samt dets militære/forsvarsmæssige komponent, hvortil der vil være behov for mere solidaritet angående finansieringen af operative aktiviteter, bl.a. til militærmissioner inden for rammerne af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

Denne nye ambition på forsvarsområdet vil medføre en konstant indsats efter 2020 fra forskellige kilder. EU-budgettets bidrag på 1,5 mia. EUR til Den Europæiske Forsvarsfond kunne sammen med medlemsstaternes bidrag til finansiering af fælles udviklingsprojekter generere en samlet årlig investering i forskning og kapacitetsudvikling på forsvarsområdet på 5,5 mia. EUR efter 2020.

For det tredje har Kommissionen i sit oplæg om udbygningen af Den Økonomiske og Monetære Union fremhævet idéen om at skabe incitament til støtte for strukturreformprocessen. Med sådanne incitament, der kunne tage form af økonomisk vinding, anerkendes strukturreformernes økonomiske, finansielle eller politiske omkostninger på kort sigt, og det gøres lettere at opnå en vellykket gennemførelse. De kunne enten styrkes inden for rammerne af samhørighedspolitikken eller etableres som en ny selvstændig fond, der er åben for alle medlemsstater. De bør støtte EU-politikker og -foranstaltninger i tråd med landespecifikke henstillinger inden for rammerne af det europæiske semester. Teknisk bistand til indsatsen kunne også finansieres over EU-budgettet. Kommissionen vil vurdere disse muligheder omhyggeligt, inden der tages konkrete initiativer.

Det har central betydning at opretholde EU's grundlæggende værdier i forbindelse med opstilling og gennemførelse af EU-politikker⁶. I den offentlige debat er der for nylig stillet forslag om at kæde udbetalingen af midler fra EU-budgettet sammen med medlemsstaternes opretholdelse af retsstatsprincippet. Respekt for retsstatsprincippet har stor betydning ikke alene for EU-borgerne, men også for iværksætter, innovation og investeringer, som vil trives bedst, når den juridiske og institutionelle ramme fuldt ud respekterer Unionens fælles værdigrundlag. Derfor findes der en klar sammenhæng mellem retsstatsprincippet og en effektiv gennemførelse af private og offentlige investeringer, som støttes over EU-budgettet.

⁶ EU's resultattavle for retsområdet overvåger en række faktorer i relation til de nationale retssystemers kvalitet, uafhængighed og effektivitet, f.eks. dommeres uafhængighed.

For det fjerde er det et væsentligt spørgsmål, om det kommende EU-budget bør indeholde en form for stabiliseringsfunktion. Det blev i oplægget om udbygningen af Den Økonomiske og Monetære Union foreslået at indføre en makroøkonomisk stabiliseringsfunktion allerede i den kommende flerårige finansielle ramme. Formålet skulle være at beskytte mod betydelige chok, der rammer forskellige lande på forskellig vis (såkaldte asymmetriske chok). Den kunne tage form af en beskyttelsesordning for investeringer, en genforsikringsordning for nationale A-kasser eller en bufferfond. Der vil være klare betingelser for at opnå adgang til en sådan funktion.

Disse muligheder kunne finansieres via eksisterende instrumenter eller via et nyt instrument. Det drøftes, hvorvidt en sådan stabiliseringsfunktion kunne knyttes til en ny finanspolitisk kapacitet, der udelukkende er målrettet euroområdet, eller om denne funktion kunne varetages af EU-budgettet i lyset af, at euroområdet selv på dette tidspunkt allerede repræsenterer 85 % af EU's BNP. I oplægget om udbygningen af Den Økonomiske og Monetære Union foreslås det som en af mulighederne, at stabiliseringsfunktionen "bør udvikles inden for rammerne af EU og være åben for alle EU-medlemsstater".

Indførelsen af en finanspolitisk stabiliseringskapacitet for euroområdet vil tilføre EU's finanser en ny kvalitet. Oplægget tog ligeledes hul på en mere langsigtet debat om et fuldt udbygget budget for euroområdet med meget bredere målsætninger, betydeligt større ressourcer og egen indtægtsstrøm.

Det er for det femte nødvendigt at foretage et skift til nye modeller for bæredygtig vækst, som kombinerer økonomiske, sociale og miljømæssige hensyn på en helhedsorienteret og integreret måde. For at denne omstilling skal kunne lykkes, er der behov for at investere enorme summer – størstedelen heraf vil blive afsat til lavemissionsenergiinfrastruktur på produktions-, transmissions- og distributionssiden. Eksempelvis vil vedvarende energis andel af energiproduktionen skulle næsten fordobles frem til 2030, for at EU skal kunne opfylde sine energi- og klimamål. EU-budgettet kan skabe en løftestangsvirkning med hensyn til at fremme de nødvendige yderligere private eller offentlige investeringer.

For det sjette er der behov for at gennemgå alle eksisterende instrumenter. Skønt der i dette oplæg lægges særlig vægt på at reformere de to største udgiftspolitikker (landbrug og samhørighed), bør intet program eller instrument, der støttes af EU-budgettet, friholdes fra en kontrol af dets merværdi for EU. Det må overvejes, om alle instrumenter er uomgængeligt nødvendige, eller om der er råderum til at fusionere eller afslutte programmer. Vigtigere endnu er det at sørge for sammenhæng mellem politikker i EU-instrumenterne for at sikre, at de alle støtter EU's målsætninger og letter reformer i medlemsstaterne. På området finansiering af SMV kan de samme støttemodtagere komme i betragtning til støtte gennem adskillige instrumenter, der er omfattet af forskellige programmer (COSME, Horisont 2020 og EFSI) eller gennemføres af medlemsstaterne via samhørighedspolitikken. Dette overlappende produktudbud har skabt nogen forvirring blandt finansielle formidlere om, efter hvilken ordning der skal ansøges. Gældende regler og betingelser bør afstemmes inden for samme politikområde.

Der er også tegn på konkurrence og en "crowding out"-effekt mellem EU-programmer – f.eks. for infrastrukturens vedkommende, hvor formålet med EFSI-lån og -garantier er at supplere Connecting Europe-facilitetens låneinstrument, men hvor gennemførelsen tyder på, at indførelsen af EFSI har forsinket ibrugtagningen af Connecting Europe-instrumentet og midler fra samhørighedspolitikken.

For det syvende kan det med henblik på at skabe bedre resultater muligvis være påkrævet at mindske antallet af instrumenter inden for de eksterne politikker, men styrke deres fleksibilitet. Dette ville også lette en intern omfordeling mellem regionale eller tematiske prioriteter, hvis der skulle opstå behov for at reagere på en krise på kort sigt.

Det har ofte været drøftet at lade Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) indgå i EU-budgettet og den flerårige finansielle ramme – også som en mulighed for at forbedre budgettets enhed og dets ansvarliggørelse. Sådant en mulighed kan dog få negative konsekvenser, idet nogle nuværende aktiviteter, bl.a. fredsfaciliteten for Afrika, muligvis ikke kan støttes i henhold til EU's budgetregler.

Hvis medlemsstaterne flytter udgifter fra nationale budgetter til EU-budgettet, bør dette ikke betragtes som en nettoforøgelse af udgiftsniveauet, men snarere som en overførsel af de eksisterende udgifter fra nationale budgetter til EU-budgettet, hvor en højere merværdi i princippet forventes opnået. Dette indebærer eksempelvis, at hvis EUF skulle indgå i EU-budgettet og den flerårige finansielle ramme, ville den flerårige finansielle rammes samlede omfang skulle øges med fondens størrelse.

Endelig hviler en forsvarlig gennemførelse af EU-politikkerne på en stærk og effektiv EU-forvaltning. EU-institutionerne har siden 2013 løbende opfyldt deres tilsagn om at nedskære deres personalestyrke. Dette blev opfyldt til trods for, at der er tilføjet nye ansvarsområder, bl.a. håndteringen af flygtningekrisen eller sikkerhedstrusler, eller i EU-delegationerne i udlandet. I det fremtidige EU-budget bør der derfor sørges for en stærk EU-forvaltning, som er attraktiv for talentfulde unge mennesker fra hele Unionen, og som kan levere resultater med hensyn til de prioriteter, som følger af denne refleksionsproces. Afgørelser vedrørende fremtidige politikker og instrumenter bør tage konsekvenserne for menneskelige ressourcer i betragtning.

Yderligere nedskæringer i personalestyrken kunne bringe EU-institutionernes funktionsduelighed i fare. I samme forbindelse har tidligere reformer reduceret lønniveauet, øget arbejdstiden og forhøjet pensionsalderen. Der konstateres helt entydigt en dalende interesse for at arbejde for EU-institutionerne fra unge mennesker i medlemsstater med relativt høje gennemsnitsindkomster pr. indbygger. Ganske vist er arbejdsvilkårene kun en af flere faktorer i sådanne beslutninger, men tendensen er umiskendelig.

4.1.2 Reformen af den fælles landbrugspolitik

Den fælles landbrugspolitik skaber en betydelig merværdi for europæere og opfylder målsætningerne i traktaten. Den var EU's første fælles politik, og i kraft af reformer er den videreudviklet betydeligt i tidens løb. I den nuværende debat overvejes forskellige alternativer for yderligere reformer for at effektivisere den og gøre den retfærdig og samtidig opfylde dens uændrede målsætninger om at garantere sikre og sunde fødevarer, sektoren skal være konkurrencedygtig, landbrugsbefolkningen sikres en rimelig levestandard, og vores naturressourcer, landskaber og miljø beskyttes i lighed med klimaindsatsen. Politikens virkninger rækker ud over stabiliseringen af landbrugernes indkomst, men mange landdistrikter føler sig ladt i stikken. Stadig flere opfordrer til, at politikken fokuseres mere endnu på at tilvejebringe offentlige goder, f.eks. sikre og sunde fødevarer, forvaltning af næringsstoffer, bekæmpelse af klimaforandringer, miljøbeskyttelse og dens bidrag til den cirkulære økonomi.

Der arbejdes på at modernisere og forenkle den fælles landbrugspolitik. Blandt de drøftede alternativer foreslås det at målrette direkte betalinger mere effektivt mod at sikre alle landbrugere i EU en indtægt, og dette gælder særligt for randområder og de fattigste landbrug. Et sådant alternativ kunne nedsætte direkte betalinger til store landbrugsbedrifter.

En mulighed, der kunne undersøges, går ud på at indføre en grad af national samfinansiering af direkte betalinger og derved opretholde de aktuelle støtteniveauer samlet set. Det kunne overvejes at indføre risikostyringsværktøjer til at håndtere krisesituationer. Ingen af disse ændringer må berøre et af politikens centrale aspekter; det velfungerende indre marked må beskyttes for at sikre loyale konkurrencevilkår for alle producenter i hele EU.

Levedygtige landdistrikter er en forudsætning for at sikre bæredygtighed på langt størstedelen af EU's område. Der er i den forbindelse råderum til at forbedre og styrke synergieffekter med andre fonde. Her kunne det foreslås at rationalisere de forskellige strukturfondes indsats i landdistrikter og eliminere overlapninger.

Der er råderum til yderligere at forbedre resultaterne af politikken ved at lægge større vægt på at tilskynde landbrugerne til at levere miljø- og klimarelaterede offentlige goder og tjenesteydelser. Landbrugere bør tilskyndes til at investere i nye teknologier og miljøbeskyttelse inden for rammerne af politikken for udvikling af landdistrikterne med positive incitamenter på grundlag af kontrakter. Dette ville lette den nuværende administrative byrde for alle landbrugere.

4.1.3 Reform af samhørighedspolitikken

Der findes en række forskellige muligheder for at effektivisere samhørighedspolitikken og maksimere virkningen af investeringerne.

For det første kunne samhørighedspolitikken gøres mere fleksibel for at imødegå nye udfordringer, f.eks. i kraft af ikketildelt kapacitet. Tilsvarende kunne en mere fleksibel Fond for Tilpasning til Globaliseringen, der kan dække en bredere vifte af økonomiske og sociale foranstaltninger, effektiviseres med et tættere bånd til samhørighedspolitikken. Dette vil også bidrage til at gøre EU-budgettet mere fleksibelt overordnet set.

For det andet er der behov for en hurtigere gennemførelse af samhørighedspolitikken og en mere gnidningsløs overgang mellem programmeringsperioder. Der kunne overvejes en række foranstaltninger såsom strengere frigørelsesregler, kortere procedurer for at afslutte programmer, og hurtigere og mere smidige processer til udnævnelse af forvaltningsmyndigheder og programmeringsprocesser.

For det tredje forholder det sig således, at mangler i administrativ kapacitet og ringe kvalitet i institutionerne hæmmer konkurrenceevnen, begrænser investeringernes effektivitet og skaber alvorlige hindringer for væksten. EU-budgettet bør styrke sin administrative kapacitetsopbygning i tilknytning til de væsentligste investeringsområder, der støttes med EU-midler. Nye fremgangsmåder for kapacitetsopbygning bør udforskes, bl.a. med en bedre koordination af disponible instrumenter og en tættere inddragelse af Kommissionen. Initiativet for regioner med et udviklingsefterslæb inden for rammerne af samhørighedspolitikken var et vigtigt pilotprojekt, og de vellykkede elementer heraf kan udbredes yderligere.

For det fjerde bør niveauerne for national samfinansiering af samhørighedspolitikken forhøjes for dels at kalibrere dem bedre til forskellige lande og regioner og dels styrke ejerskab og ansvarlighed. Det er også relevant at overveje, om finansieringen under samhørighedspolitikken bør være til rådighed for de mere udviklede lande og regioner.

For det femte kunne en fælles investeringsfond eller et fælles regelsæt for eksisterende fonde sikre mere sammenhæng i investeringerne og gøre det nemmere for modtagerne. Sammenhængen kan også styrkes med et fælles regelsæt for samhørighedspolitikken og andre finansieringsinstrumenter med programmer eller projekter af samme type. Dette ville sikre en mere udtalt komplementaritet, f.eks. mellem samhørighedspolitikken og Horisont 2020 eller Connecting Europe-faciliteten.

For det sjette kunne det nuværende system for tildeling af midler revideres. Der kunne tilføjes nye kriterier, eksempelvis knyttet til de udfordringer, som Europa står overfor, fra demografiske ændringer og arbejdsløshed til social inklusion og migration, og fra innovation til klimaforandringer.

4.2 Hvordan bør fremtidens EU-budget fungere?

Efter at have truffet afgørelse om, hvad budgettet bør bruges til, er der behov for at tage en række faktorer i betragtning i forbindelse med dets udformning.

Boks 4 - Principper for reform

Det fremtidige EU-budget bør udformes efter følgende centrale principper:

- **Merværdi for EU:** finansiering bør målrettes områder, hvor merværdien er højest, idet der tages hensyn til de forskellige dimensioner, som angives i afsnit 2, bl.a. fokus på resultater.
- **Ansvarlighed:** debatten om det fremtidige EU-budget vil følge en demokratisk og gennemsigtig proces. Der bør anvendes så få supplerende instrumenter uden for EU-budgettet som muligt, fordi de udvisker forståelsen af budgettet og bringer den demokratiske kontrol, gennemsigtigheden og den forsvarlige forvaltning i fare.
- **Større fleksibilitet inden for en stabil ramme:** EU-budgettets flerårige struktur er et aktiv. Retssikkerhed og forudsigelighed er en forudsætning for langsigtede investeringer. Erfaringerne har dog vist, at større fleksibilitet er afgørende for, at der kan reageres på krisesituationer og en uforudset udvikling. Dette bør afspejles i en mere fleksibel struktur, og en større andel af budgettet bør ikke afsættes til et bestemt formål.
- **Forenklede regler:** borgerne bør ikke afskrækkes fra at ansøge om EU-finansiering på grund af overdrevet bureaukrati. Derfor bør indsatsen for at afskaffe bureaukratiske hindringer og forenkle gennemførelsesbestemmelserne yderligere videreføres. Ved at arbejde mod at indføre et **fælles regelsæt** kunne der bidrages til at virkeliggøre denne forenkling.

4.2.1 Stabilitet og fleksibilitet

Der er behov for at finde den rette balance mellem stabilitet og fleksibilitet i finansieringen.

Denne balance afhænger bl.a. af den finansielle rammes **varighed**. Tidligere flerårige finansielle rammer har næsten altid haft en varighed på 7 år. Fem år er på nuværende tidspunkt det minimum, som foreskrives i traktaten. De fleste medlemsstater, regioner og interessenter er derfor vant til at operere inden for denne cyklus. En afkortning af den nuværende varighed på 7 år til 5 år vil mindske forudsigeligheden af finansieringen. Dette kunne navnlig blive et problem for langsigtede investeringer. Det ville også indebære, at forberedelsen af den næste flerårige finansielle ramme skulle påbegyndes helt ved begyndelsen af den gældende finansielle ramme, hvilket yderligere mindsker muligheden for at indhøste erfaringer til fremtiden. Institutionerne kunne i sidste instans ende i en permanent "forhandlingstilstand".

På den anden side kunne en kortere varighed føre til en fordelagtig styrkelse af fleksibiliteten og lette tilpasningen til en uforudset udvikling. Dertil kommer, at en tidsramme på 5 år ville være i tråd med Europa-Parlamentets og Kommissionens mandatperiode. Dette ville styrke den demokratiske debat om EU's udgiftsprioriteter og i højere grad sætte EU-budgettet i centrum af den europæiske politik.

En anden mulighed består i en flerårig finansiell ramme på 5+5 år med en obligatorisk midtvejsvurdering for at justere rammen til nye prioriteter. Denne mulighed ville dog forudsætte, at FFR-lofter og retsgrundlaget fra begyndelsen skal fastsættes for den fulde varighed på op til 10 år. Dette kan skabe et stærkt incitament til ikke at aftale større ændringer ved midtvejsrevisionen sammenlignet med de faktiske forhandlinger om en ny flerårig finansiell ramme.

Behovet for fleksibilitet kan imødekommes på anden vis. De seneste års erfaringer har dokumenteret, hvordan den nuværende struktur kan have vanskeligt ved at tilpasse sig uventede

behov. Det spiller ind, at udgifter afholdes strengt inden for visse kategorier, og omfordeling af midler mellem udgiftsområder er vanskelig. En anden årsag er det store antal forskellige programmer og budgetposter, der er indført i tidens løb. Dette har ført til et betydeligt antal forskellige, indbyrdes overlappende instrumenter.

Fleksibilitet for EU's finanser hæmmes også af, at ca. 80 % af den flerårige finansielle ramme er forhåndstildelt til specifikke politikområder, medlemsstater eller udgiftsrammer for tredjelande. Eksisterende mekanismer med henblik på hurtigt at overføre finansiering til nye prioriteter eller andre regnskabsår har åbnet mulighed for en vis tilpasningsevne. Den eksisterende fleksibilitet er dog utilstrækkelig til at håndtere de kendte udfordringer og en uforudset fremtidig udvikling af en lignende størrelsesorden i et ustabil miljø. Det kunne være en mulighed at sætte en andel til side (ofte benævnt en reserve af ikke-programmerede midler) inden for hvert udgiftsprogram, der forbliver uudnyttet og øremærkes til en uforudset udvikling.

Desuden kunne en krisereserve, der finansieres med uudnyttede midler fra tidligere år, tilvejebringe yderligere slagkraft til at imødegå ekstraordinære omstændigheder, og en forbedret Fond for Tilpasning til Globaliseringen kunne også styrke fleksibiliteten. Den kunne give Unionen mulighed for at forbedre støtten til strukturændringer i områder, som rammes af virkningerne af globaliseringen og teknologiske ændringer.

4.2.2 Finansielle instrumenter og EU's udbyggede finansielle struktur

En væsentlig kilde til fleksibilitet i EU's finanser hidrører fra de institutioner og instrumenter, der supplerer EU-budgettet, f.eks. Den Europæiske Investeringsbank, Den Europæiske Udviklingsfond, EU-trustfonde og andre faciliteter.

Finansielle instrumenter såsom garantier, lån og egenkapital kan spille en vigtig rolle i at lade EU "gøre mere med mindre" og give EU-budgettet en løftestangsvirkning, navnlig i en tid med budgetstramninger. Et væsentligt nyligt eksempel er Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer.

En vellykket udnyttelse heraf forudsætter, at der foreligger en klar strategi og et sæt kriterier for at fastslå, hvilke værktøjer der egner sig bedst i forhold til markedets behov, modtagere og tilstræbte målsætninger. Finansielle instrumenter egner sig alene til indtægtsskabende projekter. Derfor vil der fortsat være behov for tilskud og subsidier til projekter, som ikke skaber indtægter, f.eks. til grundforskning, visse typer af infrastrukturprogrammer eller investeringer, der tager udgangspunkt i mennesker, såsom Erasmus eller Marie Curie-stipendier.

Mængden af finansielle EU-instrumenter og de regler, som gælder for disse, hindrer, at de anvendes effektivt. Dette kunne imødegås ved at integrere dem i en fælles fond, der skulle yde lån, garantier og risikodelingsinstrumenter – "blending" med EU-tilskud, når dette er relevant – alt efter projektet og mulighederne for de forskellige politikker (såsom forskning, innovation, miljø, SMV-støtte, infrastruktur, også til energieffektivitet) for at dække forskellige målsætninger.

Europa kan gøre mere for at skabe grobund for, at virksomheder kan vokse sig større. Det er fortsat vanskeligt at yde finansiering til midcapselskaber og SMV ud over opstartsfasen, og mange iværksættere forlader Europa i deres søgning efter egnede kapitalinvesteringer. [Til formålet har Kommissionen i 2016 lanceret en paneuropæisk venturekapital-funds of funds på 1,6 mia. EUR, og denne vil indlede sit virke i løbet af 2017.](#) Denne fremgangsmåde kunne udbygges til at tilvejebringe stabil finansiering i projekters eller virksomheders opskalingsfase.

Disse nye finansielle EU-instrumenter og låne-, garanti- og egenkapitalinstrumenter, der forvaltes af medlemsstaterne inden for rammerne af samhørighedspolitikken, bør være

komplementære. Komplementariteten mellem de forskellige instrumenter bør sikres med forudgående koordinering, ens regler og en tydeligere grænsedragning mellem interventioner.

4.2.3 Forenkling, fokus på resultater og en effektiv forvaltning af EU-budgettet

Veludformede regler er afgørende for at sikre, at EU-midler bruges på korrekt vis, og at skatteborgernes penge beskyttes. Overdrevet bureaukrati kan komme i vejen for resultaterne og afskrække borgere og selskaber fra at drage fuld fordel af EU-budgettet.

Der er gjort store fremskridt med hensyn til at forenkle EU-budgettet, men der findes fortsat et betydeligt råderum til at gå videre ved at gøre reglerne mindre komplekse. Dette er ønskværdigt på mange udgiftsområder, navnlig når vanskeligheder ved at opfylde rapporterings- og overvågningskrav fører til mærkbare forsinkelser i projektgennemførelsen. Komplekse regler er årsag til flere fejl og øgede omkostninger for de endelige modtagere, og risiciene for manglende kravoverholdelse øges. Der er tydeligvis behov for at fusionere programmer, som søger at opfylde samme målsætninger, f.eks. på tværs af områderne energieffektivitet eller medborgerskab. Inden for de eksterne politikker ville det ligeledes være hensigtsmæssigt at nedbringe antallet af instrumenter og samtidig gøre dem mere fleksible og fjerne eventuelle kunstige hindringer mellem regionale eller tematiske prioriteter.

En farbar vej kunne være et "fælles regelsæt" for alle processer og instrumenter eller anvendelse af de samme regler og betingelser for projekter af samme type. Dette kunne bidrage til at sikre en radikal forenkling og afskaffe bureaukratiske hindringer med større synlighed og styrket sammenhæng mellem forskellige EU-investeringer. Det kunne mindske modtagernes administrative byrde – de kunne muligvis slippe for at skulle overholde forskellige regler for samme type af investeringer alt efter finansieringskilden. Støttemodtagerne lægger stor vægt på, at reglerne er enkle, og i den sammenhæng har finansieringskilden mindre betydning.

Tilsvarende bør budgetgennemførelsen fokusere på at maksimere udbyttet af hver eneste spenderet euro målt på den økonomiske vækst og merværdien. Der er gjort mærkbare fremskridt på området, men den nuværende resultatramme, der består af en mangfoldighed af forskellige retsakter, gør det vanskeligere at vurdere og formidle fremskridt og resultater.

Det er endvidere nødvendigt at genskabe tilliden blandt de forskellige institutioner og gå over til en forholdsmæssigt afpasset kontrol, der afhænger af omfanget, men også institutionens pålidelighed og forvaltnings- og kontrolsystemernes effektivitet. Et tydeligt fremskridt i den retning ville også give medlemsstaterne (og Kommissionen) mulighed for at rationalisere forvaltningssystemer og de tilhørende institutionelle ordninger – mangfoldigheden af stedsspecifikke institutionelle systemer er en luksus, som der muligvis ikke er råd til. Navnlig i medlemsstaterne kunne der opnås mærkbare institutionelle effektiviseringsgevinster og en nedbringelse af de administrative omkostninger til forvaltningen af programmer. En fuld udnyttelse af Den Europæiske Anklagemyndighed kan medvirke til at beskytte EU-budgettet på en mere enkel og effektiv måde.

4.3 Indtægter til støtte for EU-politikker

Der er en nær sammenhæng mellem afgørelser om, hvad EU-budgettet skal bruges til, og valg af, hvordan EU-budgettet finansieres.

Reformovervejelserne vedrørende EU-budgettets udgiftsside bør derfor ledsages af en kritisk vurdering af, hvordan budgettet er finansieret – systemet med egne indtægter – og hvorledes dette system kan reformeres med henblik på effektivisering og øget støtte til politikker. Den nuværende finansieringstilgang er alt for kompliceret, uigennemskelig og gennemsyret af komplekse korrektionsmekanismer. Fremover bør systemet være mere enkelt, retfærdigt og gennemsigtigt.

Den langvarige debat om indtægter til finansiering af EU-budgettet har fokuseret på at knytte egne indtægter mere synligt til centrale EU-politikker, navnlig det indre marked og bæredygtig vækst, og på at forenkle systemet. I en ideel verden ville EU's egne ressourcer på én gang hidrøre fra en central EU-politik, som har en synlig EU-merværdi, som anses for retfærdig, og som finansierer en stabil og betydelig andel af EU-budgettet. De traditionelle egne indtægter fra toldafgifter kan ses som et godt eksempel.

Der findes mange mulige indtægtskilder, som kan anvendes til at finansiere EU-budgettet (i illustration nr. 15 opregnes de hyppigst nævnte), selv om ingen af dem i sig selv kan opfylde samtlige kriterier, der angives at være påkrævet for egne indtægter. Nogle kan indbringe stabile og betydelige indtægter og udmønte sig i en reel omstrukturering af indtægtssiden. Andre ville indbringe færre indtægter, men kunne være mere politisk relevante eller acceptable, navnlig når de ledsager prioriterede politiske målsætninger såsom dekarbonisering af EU's økonomi, udbygningen af det indre marked og Den Økonomiske og Monetære Union eller finansieringen af de nye prioriteter.

I sidste instans vil det bedste valg afhænge af hovedmålsætningerne for den fremtidige reform, og hvorvidt en specifik andel af EU-budgettet bør finansieres over nye egne indtægter.

Indtægtskilder – en vifte af muligheder



I modsætning til, hvad der ofte tilkendes, vil nye egne indtægter ikke nødvendigvis øge størrelsen af EU-budgettet. Afgørelser vedrørende udgiftsniveauet træffes i forbindelse med den nuværende finansielle ramme, og afgørelsen om, hvorvidt de nugældende udgiftsniveauer skal forhøjes eller ej, vil skulle træffes ud fra resultatet af den aktuelle refleksionsproces. Ved uændrede udgiftsniveauer ville nye egne indtægter automatisk mindske andelen af de BNI-baserede egne indtægter, der fungerer som en restindtægt og dækker et eventuelt finansieringsunderskud for EU-udgifterne afhængig af udviklingen inden for andre egne indtægter. Den nylige rapport fra Gruppen på Højt Plan vedrørende Egne Indtægter, som blev nedsat i fællesskab af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen med Mario Monti som formand⁷, indeholdt en omfattende analyse af emnet og behandlede en række mulige indtægtskilder i relation til de mest relevante kriterier (f.eks. rimelighed, effektivitet, stabilitet, gennemsigtighed, fokus på europæisk merværdi og demokratisk ansvarlighed). Fremskridt på området skattekoordinering, særlig for selskabsskat og beskatning af finansielle transaktioner, ville lette indførelsen af visse former for egne indtægter. Med udgangspunkt i den nuværende debat kan en række muligheder for at reformere det aktuelle system overvejes.

⁷ http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

Boks 5 – Valgmuligheder angående et system med "egne indtægter"

- De nuværende momsbaseede egne indtægter kunne reformeres og forenkles. En yderliggående løsning består i at afskaffe dem helt.
- Med Det Forenede Kongeriges udtræden vil den rabat, der tidligere blev indført som en indrømmelse til landet, blive forældet. Det samme er tilfældet for rabatterne på UK-rabatten. De øvrige rabatter vil udløbe ved udgangen af 2020. Afskaffelsen af rabatter åbner døren for en betydelig forenkling af indtægssystemet. Ideelt set bør en dybdegående reform af EU-politikker, der målrettes den højeste merværdi, overflødigøre rabatter.
- Eventuelle nye egne indtægter bør ikke blot anses for at finansiere en del af EU-budgettet; de understøtter også EU's centrale politikker. Eksempelvis kan fælles energi- eller miljøafgifter anvendes til at sikre loyale konkurrencevilkår blandt virksomheder og medvirke til at bekæmpe klimaforandringer globalt set.
- Tilsvarende kan en procentdel af det fælles selskabsskattegrundlag eller afgift på finansielle transaktioner udformes på en sådan måde, at det indre marked styrkes, de største virksomheders fordele ved det indre marked afspejles, og bekæmpelsen af skattesvig og skatteunddragelse styrkes.
- Med den kommende udbygning af Den Økonomiske og Monetære Union kunne indtægter fra seigniorage – valutaudstedelsesprofit – på længere sigt danne grundlag for EU's egne indtægter.
- Pengestrømme, som genereres direkte gennem EU's politikker og kompetencer, kan betragtes som indtægter i EU-budgettet, såsom — på lang sigt — indtægter fra auktioner i relation til emissionshandelssystemet samt afgifter på personbilers emissioner og også på længere sigt fra det fremtidige EU-system for rejseoplysninger og rejsetilladelser, som skal betales af personer, der rejser til EU fra et tredjeland, eller andre, lignende afgifter.
- Der bør ved indførelsen af egne ressourcer lægges vægt på, at de er gennemsigtige, enkle og stabile, at de hænger sammen med Unionens politiske målsætninger, hvilke konsekvenser de får for konkurrenceevnen og en bæredygtig udvikling, samt at de fordeles på rimelig vis blandt medlemsstaterne.

Kilde: Europa-Kommissionen

4.4 Vejen frem

Valgmulighederne for EU's finanser i fremtiden, der er fastlagt i dette afsnit, er både varierede og forskelligartede. De omhandler, hvad EU-budgettet bør bruges på, hvordan budgettet bør finansieres, hvordan nogle centrale politikker bør reformeres, og hvordan selve budgettet bør struktureres og tilrettelægges.

Alle disse indbyrdes forbundne aspekter må overvejes i en helhed, når de forskellige mulige scenarier for det fremtidige EU-budget betragtes. Dette fastlægges i det følgende afsnit.

5. MULIGE SCENARIER FOR EU-27

I hvidbogen præsenteres fem illustrative scenarier med forskellige konsekvenser for EU's finanser i henseende til budgettets størrelse og struktur samt graden af ændring/modernisering. Kombinationer er mulige, og de forskellige elementer af udformningen er indbyrdes forenelige, idet valgmulighederne og scenarierne ikke er fuldstændig adskilt og ej heller udelukker hinanden.

Nogle horisontale spørgsmål er relevante for alle scenarier:

For det første må det sikres, at EU's midler bruges på den mest effektive måde: udgifterne må målrettes programmer, som har en påvist EU-merværdi, og som er udformet til at levere resultater til de laveste omkostninger. Resultaterne bør stå i centrum for den næste generation af programmer.

For det andet er forenkling endnu en fællesnævner for moderniseringen af EU-budgettet i alle scenarier; dermed følges op på den enstemmige opfordring fra medlemsstaterne og modtagerne af EU-finansiering. En overordnet sammenhæng og komplementaritet mellem de forskellige programmer og instrumenter bør sikres, og overlapninger bør forebygges allerede i forbindelse med udformningen. Af hensyn til en forenklet gennemførelse bør der så vidt muligt gælde ens regler for samme type af interventioner i bestræbelserne på at nå frem til et fælles regelsæt.

Den igangværende proces med henblik på at modernisere eksisterende programmer og politikker videreføres, f.eks. for landbrugspolitikken, samhørighedspolitikken og forskningsprogrammerne. Knapt så succesrige programmer kunne bringes til ophør eller integreres andetsteds.

For det tredje må der i alle scenarier indregnes fleksibilitet, således at der kan reageres på en uventet udvikling og uforudsete behov. Særlige instrumenter i EU-budgettet har været afgørende for at håndtere udfordringer i forbindelse med migration og sikkerhed i den nuværende flerårige finansielle ramme. Der kan være behov for at strømline og styrke disse for at skabe mere indbygget fleksibilitet inden for udgiftsprogrammer.

Endelig bør rabatter på medlemsstaters bidrag afskaffes i alle scenarier. Ligeledes rapporteres der ikke længere om nettosaldoen, eller også forbedres metoden betydeligt for bedre at afspejle de faktiske forhold, og den nationale håndtering af bidrag til EU-budgettet vil blive afstemt.

Ud fra dette ræsonnement er der fem grundlæggende muligheder for EU's finanser i fremtiden:

- **Uændret kurs:** EU27 skaber fortsat resultater på baggrund af sin positive reformdagsorden
- **Samarbejdet nedtrappes:** EU27 nedtrapper samarbejdet på alle politikområder
- **Nogle samarbejder mere:** EU27 tillader grupper af medlemsstater at styrke samarbejdet på specifikke områder
- **Radikal omlægning:** EU27 samarbejder mere på nogle områder, men mindre på andre
- **Samarbejdet optrappes betydeligt:** EU27 beslutter at styrke samarbejdet på alle politikområder.

Scenarie

1

Uændret kurs



Generel tendens og omfang

- Overordnet set stabil
- Afspejler den nuværende reformdagsorden for EU-27
- Samhørighedens og landbrugets relative andele mindskes for at finansiere nye prioriteter
- Øget brug af finansielle instrumenter og garantier

Udgifter

- **Den fælles landbrugspolitik**
 - Mere målrettet støtte til landbrugere udsat for særlige begrænsninger (f.eks. små landbrug, bjergområder og tyndt befolkede områder) og risikostyringsværktøjer for alle landbrugsbedrifter
 - Investering i udvikling af landdistrikterne (navnlig miljøvenlige landbrugsforanstaltninger)
- **Økonomisk, social og territorial samhørighed**
 - Investeringer til alle regioner på et lavere niveau
 - Højere niveauer af national samfinansiering og brug af finansielle instrumenter
 - Styrket fokus på social inklusion, beskæftigelse, færdigheder, innovation, klimaforandringer og energi- og miljørelateret omstilling
- **Nye prioriteter**
 - Intern og ekstern sikkerhed, kontrollen ved de ydre grænser; forsvar (forskning og udvikling, kapacitet)
- **Strukturreformer i tilknytning til det europæiske semester**
 - Positive incitamenter via enten samhørighedspolitikken eller en særlig fond

Indtægter

- Nuværende system uden rabatter
- Andre indtægtskilder eller gebyrer finansierer EU-budgettet

Scenarie

2

Samarbejdet nedtrappes:



Generel tendens og omfang

- En betydelig reduktion
- Fokus på et velfungerende indre marked
- Beløb til samhørighed og landbrug nedsættes betydeligt
- Langt mere udstrakt brug af finansielle instrumenter og garantier

Udgifter

- **Den fælles landbrugspolitik**
 - Udelukkende støtte til landbrugere udsat for særlige begrænsninger (f.eks. små landbrug, bjergområder og tyndt befolkede områder)
 - Risikostyringsværktøjer for alle landbrugsbedrifter
- **Økonomisk, social og territorial samhørighed**
 - Udelukkende støtte til samhørighedslande og samarbejde på tværs af landegrænser
 - Udelukkende fokus på social inklusion, beskæftigelse, færdigheder, innovation, klimaforandringer og energi- og miljørelateret omstilling
- **Programmer for det indre marked opretholdes** (transeuropæiske net, told, forbrugerbeskyttelse og agenturer)
- **Ingen finansiering til nye prioriteter** (sikkerhed, grænsekontrol, migration og forsvar)
- Andre programmer afvikles (Erasmus, forskning og innovation, bistand til de socialt dårligst stillede, sundhed, kultur, medborgerskab, m.fl.)

Indtægter

- Nuværende system uden rabatter

Scenarie

3

Nogle samarbejder mere



Generel tendens og omfang

- Overordnet set stabil med en mulig forhøjelse for at dække fælles indsatsområder
- Øget brug af finansielle instrumenter og garantier

Udgifter

- Jf. scenarie 1

Ekstrabevillinger og innovativ finansiering

- Udgifter i EU-budgettet til styrket samarbejde (f.eks. den europæiske anklagemyndighed)
- Sammenlægning af midler uden for EU-budgettet
 - trustfonde
 - formålsbestemte indtægter
 - formidlet via EU-budgettet uden at være underlagt begrænsningerne i den flerårige finansielle ramme
- Euroområdet
 - Euroområdets makroøkonomiske stabilisering (beskyttelse af investeringer, genforsikringsordning for A-kasser og bufferfond)

Indtægter

- Jf. scenarie 1 + nye politikker, der alene finansieres af deltagende medlemsstater via enten det nuværende system eller
- Nye egne indtægter (f.eks. en afgift på finansielle transaktioner)
 - En ny indtægtsstrøm uden for det aktuelle finansieringssystem
 - eller økonomiske bidrag ad hoc

Scenarie

4

Radikal omlægning:



Generel tendens og omfang

- Lavere
- Den relative andel af samhørighedspolitikken og den fælles landbrugspolitik mindskes
- Fokus på prioriteter med meget høj merværdi for EU
- Langt mere udstrakt brug af finansielle instrumenter og garantier

Udgifter

- **Den fælles landbrugspolitik**
 - Direkte betalinger reduceres
 - Fokus på støtte til landbrugere udsat for særlige begrænsninger (f.eks. små landbrug, bjergområder og tyndt befolkede områder)
 - Miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger og risikostyringsværktøjer for alle landbrugsbedrifter
- **Økonomisk, social og territorial samhørighed**
 - Udelukkende støtte til relativt fattige regioner og samarbejde på tværs af landegrænser
 - Udelukkende fokus på social inklusion, beskæftigelse, færdigheder, innovation, klimaforandringer og energi- og miljørelateret omstilling
- **Nye prioriteter**
 - Sikkerhed og forsvar (fælles finansiering af nøglekapaciteter og fælles indkøb)
 - Terrorbekæmpelsesagentur og migrationsstyring, grænsekontrol og kystvagt med fælles materiel
- **Styrkelse af eksisterende prioriteter**
 - Intelligente transport- og energinet, højtydende databehandling, forskning og udvikling i verdensklasse og e-transport
 - Eksterne politikker
- **Strukturreformer i tilknytning til det europæiske semester**
 - Positive incitamentter via enten samhørighedspolitikken eller en særlig fond

Indtægter

- Forenkling af det nuværende system: alle rabatter afskaffes; egne indtægter fra moms reformeres eller afskaffes
- Nye egne indtægter finansierer en andel af EU-budgettet og bidrager til at opfylde politiske målsætninger (f.eks. grønne afgifter, en afgift på finansielle transaktioner og et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag)
- Andre indtægtskilder eller gebyrer finansierer EU-budgettet

Scenarie

5

Samarbejdet optrappes betydeligt



Generel tendens og omfang

- En betydelig forhøjelse
- En betydelig yderligere finansiering af nye prioriteter og optræden udadtil
- Øget brug af finansielle instrumenter og garantier
- En forhøjelse af loft for egne indtægter

Udgifter

- Den fælles landbrugspolitik — større beløb
- Økonomisk, social og territorial samhørighed, jf. scenarie 1 plus:
 - Styrket social dimension (f.eks. børnegaranti)
 - Styrket territorial samarbejdsdimension
 - Styrkelse af den bymæssige dimension
- Nye prioriteter og prioriteter med høj merværdi, jf. scenarie 4
- Strukturreformer i tilknytning til det europæiske semester
 - Positive incitamentter via enten samhørighedspolitikken eller en særlig fond
- Fælles sikkerhed og forsvar, fælles finansiering og indkøb, EU-budgettet suppleres med en fond uden for budgettet
- Venturekapitalfond-facilitet
- Et fuldt udbygget budget for euroområdet og en europæisk monetær fond
- Styrket optræden udadtil; Den Europæiske Udviklingsfond indgår i budgettet

Indtægter

- Vidtgående reform ud over scenarie 4
- Nye egne indtægter finansierer en stor andel af EU-budgettet og bidrager til at opfylde politiske målsætninger
- Andre indtægtskilder eller gebyrer finansierer EU-budgettet

6. KONKLUSION: FINANSIERING AF EU'S FREMTID

EU-budgettet og ret beset Den Europæiske Union som helhed vil forandres efter 2020. Dette er helt givet – status quo er ikke en farbar vej for Unionen. EU-budgettet må forenkles, gøres mere fleksibelt og strømlinet, og det skal åbne mulighed for at effektivisere anvendelsen af midler.

På hvilken måde budgettet ændres – og hvad det bruges til – afhænger af den fremtid, som vi ønsker for Unionen, og det ambitionsniveau, vi lægger i samarbejdet om at forme denne fremtid.

I dette debatoplæg fremlægges en række muligheder og scenarier for, hvilken kurs der skal anlægges for budgettet fremover, og hvordan det kunne bruges. Det er hensigten at anspore til en bredere debat om, hvor Unionen er på vej hen, og hvad vi ønsker at opnå i fællesskab.

Dette debatoplæg er det sidste af 5 debatoplæg, der fulgte hvidbogen om Europas fremtid. Under ét har de 6 dokumenter lanceret en vifte af idéer, koncepter og muligheder for EU27's fremtid.

Bredden og dybden af debatten og drøftelserne, som hvidbogen og debatoplæggene har ansporet til indtil videre, er et udtryk for, hvor betydningsfulde disse spørgsmål er. Drøftelserne bør videreføres i anden halvdel af 2017 med en så bred debat som muligt for at sikre, at hele Europa reflekterer nøje over sin fremtid. Formand Juncker vil føre disse ideer videre og give udtryk for sine personlige holdninger i sin tale om Unionens tilstand i september.

Angående den fremtidige flerårige finansielle ramme vil Kommissionen granske alle reaktioner og svar på hvidbogen og debatoplæggene. Dette vil sætte Kommissionen i stand til at forelægge sine forslag til den næste flerårige finansielle ramme medio 2018.