

BO Anttinen Martti(VM)

03.11.2010
JULKINEN

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle sekä kansallisille parlamenteille

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:EU/2010/1602

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission 19 päivänä lokakuuta 2010 antamasta tiedonannosta EU:n talousarvion uudelleentarkastelusta (COM 2(2010/700 Final ”EU:n talousarvion kokonaistarkastelu”).

Lainsäädäntöneuvos

Martti Anttinen

LIITTEET Muistio; EU:n talousarvion uudelleentarkastelusta (budget review), KOM(2010) 700 lopullinen (FI,SV)

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi

4.11.2010

Komission tiedonanto EU:n talousarvion uudelleentarkastelusta (budget review)

Eurooppa-neuvosto pyysi joulukuussa 2005 komissiota tekemään kokonaisvaltaisen rahoituskehysten uudelleentarkastelun ja esittämään siitä kertomuksen kaudella 2008-2009. Komissio julkaisi kyseisen tiedonannon viivästysten jälkeen 19.10.2010. Tiedonanto sisältää komission alustavat näkemykset talousarvion kokonaistarkastelusta.

Tässä muistiossa on selostettu tiiviisti tiedonannon pääasiallista sisältöä ja otettu alustavia Suomen kantoja, pääasiassa aiempien linjausten pohjalta. Se käynnistää ensi vuoden toisella neljännellä annettavia seuraavan rahoituskehyksen lakiesityksiä valmistelevan keskustelun. Komissio julkaisee tiedonannon yhteisen maatalouspolitiikan kehittämistä ja ns. viidennen koheesioraportin marraskuussa. Ne liittyvät kiinteästi käsillä olevaan tiedonantoon. Näiden pohjalta jäsenmaat, neuvosto ja Euroopan parlamentti käyvät tulevien kuukausien aikana keskustelua, jonka pohjalta komissio antaa asianomaiset lainsäädäntöehdotukset vuoden 2011 puoleen väliin mennessä.

Tiedonannon aikajänne on seuraava rahoituskehyskausi, ja se on muotoiltu varsin yleisellä tasolla. Tiedonanto sisältää kuitenkin joitakin uusia näkökohtia, jotka vaativat lisäselvityksiä. Muistion leipäteksti sisältää komission tiedonannossaan esittämiä näkemyksiä, ja Suomen kannat on muotoiltu sisennetysti kursivilla.

Koko EU-alueen kireä taloudellinen tilanne toisaalta rajoittaa uudistusmahdollisuuksia, mutta toisaalta talouden elpymiseksi tarvitaan oikeaan osuvaa resurssien uudelleensuuntaamista ja tulevaisuutta rakentavia aloitteita. Eurooppa 2020 –strategia on tässä mielessä keskeisin teema. Komissio tähdentää EU:n keskeisten perinteisten politiikkalohkojen merkitystä ja asemaa kokonaisuudessa. Niiden sisäiseen uudistamiseen on kuitenkin selviä tarpeita. Suomi pitää komission yleistä näkökulmaa rakentavana ja pitää tiedonannon teemoja hyvänä pohjana keskustelulle. Rahoituskehyksen tulee turvata EU:n tavoitteiden ja tehtävien toteuttamiseen riittävät ja vakaat resurssit. Suomi pitää tärkeänä, että EU-rahoituksen vaikuttavuutta parannetaan. Rahoituskehysneuvottelujen yhteydessä tärkeä tavoite on korjausjärjestelmien poistaminen. Tarvittaessa komission tiedonannon sisältöön otetaan tarkempia kantoja myöhemmässä vaiheessa.

1. Mitä on opittu

Monivuotinen rahoituskehys on taannut budjettikurin ja rahoituksen ennakoitavuuden rajoitetun joustavuuden kustannuksella. Kuluvan kauden ohjelmien käynnistymiseen vaikutti oikeusperustojen hyväksymisen viivästyminen. Lisäksi prosessien monimutkaisuus, finanssikriisin vaikutukset jäsenvaltioiden kansallisiin talousarvioihin ja hajautettu lähestymistapa ovat hidastaneet koheesiorahoituksen käyttöönottoa. Ohjelmien välinen epäjohtonmukaisuus ja raskas hallinto ovat olleet tehokkuuden esteitä. Vipuvaikutusten hakemisen ensiaskeleet julkisen ja yksityisen sektorin välillä on otettu.

2. Periaatteet EU:n talousarviolle

EU:n talousarvio luo perustan EU:n avainpolitiikkatavoitteiden, kuten Lissabonin sopimuksen toimeenpanon ja EU2020 –strategian toteuttamiselle. EU-tason lisäarvoa tuottavat toimet, joissa EU-tasolla voidaan saavuttaa parempia tuloksia kuin kansallisella tasolla. EU-varojen käytössä tulee entistä enemmän keskittyä tuloksiin panosten sijaan. Solidaarisuus on kulmakivi.

EU-tason lisäarvoa koskeva vaatimus on avainperiaate. Varainkäyttöä on suunnattava kohteisiin, joissa juuri EU-tason toimet ovat kustannustehokkain tapa. Yhteisvastuullisuus on yksi tärkeä EU:n periaate, jonka tulee ohjata myös budjettivarojen käyttöä.

3. Tulevaisuuden talousarvio

Euroopan unioni on sitoutunut perustavaa laatua olevaan talouden uudistusohjelmaan, EU2020-strategiaan. Strategialla pyritään vapauttamaan EU:n olemassa oleva kasvupotentiaali ja luomaan uusia työpaikkoja.

Älykäs kasvu: tutkimus, innovaatio ja koulutus

Keskitytään koulutus-, tutkimus- ja innovaatiotoiminnan vahvistamiseen, mikä on keskeinen väline edistää EU:n talous- ja tuottavuuskasvua. Erityisinä painopisteinä ovat:

- Panostaminen laaja-alaisesti tutkimukseen ja innovaatioihin EU:n innovaatiunionin puitteissa, erityisesti panostamalla uusien tuotteiden ja palveluiden synnyttämiseen ja kaupallistamiseen. Keskeisenä tavoitteena on edistää pk-yritysten innovaatiotoimintaa ja vahvistaa siten eurooppalaisen elinkeinoelämän perustaa.
- Vastaaminen yhteiskunnallisiin haasteisiin kuten Euroopan kilpailukyvyyn jälkeenjääneisyyden korjaaminen panostamalla esimerkiksi energiatutkimukseen ja päästöjen vähentämiseen. Lisäksi käynnistetään Euroopan innovaatiokumppanuudet, joiden tavoitteena on vastata yhteiskunnallisiin haasteisiin kaikilla tutkimus- ja innovaatiopolitiikan keinoilla (mm. älykäs sääntely, julkiset hankinnat, standardit).
- Euroopan tutkimusalueen toteuttaminen mm. julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä lisäämällä.
- EU:n tutkimuspohjaa laajennetaan erinomaisuusperiaatteen pohjalta. Tutkimusinfra kehittämiseen panostetaan ja hyödynnetään rakennepolitiikkavaroja tutkimusinfra kehittämisessä, nojautuen alueelliseen erikoistumiseen.
- Tehokkuutta tulisi lisätä yksinkertaistamalla EU:n tutkimusohjelmien hallintoa.
- Koulutusjärjestelmiä tulisi modernisoida kaikilla tasoilla, ja opiskelijoitten liikkuvuutta lisätä.
- Tulevaisuuden infrastruktuureissa panostetaan rajat ylittävään infrastruktuuriin liikenne-, tietoliikenne- ja energiaverkoston osalta.

Rajat ylittävät infrastruktuurit ovat komission mukaan yksi parhaista esimerkkialueista, joilla EU voi tuoda toiminnallaan lisäarvoa. Liikenteen, viestinnän ja energiasektorin verkot voivat tuottaa suuria yhteiskunnallisia etuja. Kuitenkaan kaikkia EU-alueelle hyödyllisiä infrastruktuuriprojekteja ei pystytä markkinalähtöisesti toteuttamaan. EU tarvitsee energian sisämarkkinoiden toteutumiseksi kattavan energiaverkon, joka pystyy myös liittämään uudet energianlähteet verkkoon sekä hyödyntämään uutta älykästä teknologiaa.

EU:n taloudellinen menestyminen eli kilpailukyky perustuu korkealle osaamiselle. Komission lähtökohtana on Eurooppa 2020 -strategian tavoite älykkästä kasvusta, mikä edellyttää panostamista osaamiskolmioon - koulutuksen, tutkimukseen ja innovaatioon - ja niiden välisten yhteyksien tiivistämiseen. Lisäksi tulee luoda EU:n kautta tutkimukseen, tuotekehitykseen ja innovaatioihin kannustavat markkinaolosuhteet. Tämä edellyttää kehittyviä sisämarkkinoita, rahoitusta, vahvaa julkista ja yksityistä T&K&I -panosta sekä tehokasta ja laadukasta henkisen omaisuuden suojaa. Tulee pitää huoli siitä, että hankkeiden rahoitus perustuu jatkossakin objektiivisille ansioille.

Suomi kannattaa komission lähtökohtaa koulutuksen kehittämisestä kaikilla tasoilla ja suhtautuu positiivisesti tavoitteeseen tutkijoiden ja opiskelijoiden liikkuvuuden lisäämisestä. Liikkuvuus lisää koulutuksen ja tutkimuksen kansainvälistymistä ja tätä kautta laatua.

Suomi kannattaa energiainfrastruktuurihankkeiden edistämistä markkinalähtöisesti.

Kestävä kasvu

Energia- ja ilmastopolitiikan pääsuunnat

Voimavarojen tehokas käyttö, energiaturvallisuuden ja -tehokkuuden toteuttaminen ovat EU2020 ydintavoitteita. Keskeistä on vihreämpään teknologiaan ja vihreämpiin palveluihin investointi. Yksi mahdollisuus on luoda EU-budjettiin suuren mittakaavan rahastoja näitä varten. Sama toimi voi ja sen pitää voida tavoitella eri tavoitteita samanaikaisesti. Komissio kuitenkin katsoo, että energia- ja ilmastotavoitteiden valtavirtaistaminen eri politiikkasektoreille, kuten koheesioon, maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen olisi ehkä tehokkaampi vaihtoehto. Tämä edellyttäisi komission mukaan uudelleenpriorisointia näiden politiikka-alojen sisällä ja resurssien selkeää korvamerkintää näihin tavoitteisiin, kuitenkin luomatta uusia joustamattomuuksia.

Ekotehokkaaseen ja vähähiiliseen talouteen siirtyminen on keskeinen osa-alue, jonka tulisi jatkossa olla läpileikkaava painopiste eri politiikkasektoreilla. EU:n tulisi olla edelläkävijä puhtaan teknologian kehittämisessä ja käyttöönotossa sekä ekotehokkaaseen ja vähähiiliseen yhteiskuntaan siirtymisessä. Siirtyminen energiaa ja resursseja säästeliäästi käyttävään yhteiskuntaan lisää tarvetta kehittää uusia teknologioita ja palveluja, mitä kautta edistetään myös uusien työpaikkojen syntyä. Ekotehokkaaseen talouteen pääsemiseen tarvitaan erilaisia toimia. Tutkimus sekä resurssitehokas ja vähähiilinen teknologia ja innovaatiotoiminta ovat keskeisiä.

Energian tuotanto ja jakelu – energiainfrastruktuuri – on pääasiassa yksityisessä omistuksessa. Siksi toimivat energiemarkkinat ovat erityisen tärkeitä energian saannin, riittävyyden ja hinnan kannalta. Valinnat eri energialähteiden välillä ja päätökset energian tuotantotavasta tehdään kansallisesti kunkin jäsenmaan lainsäädännöllisin ehdoin, mutta EU:n energiaturvallisuus edellyttää unionilta entistä vahvempia yhteisiä toimia. EU toimii katalysaattorina EU-alueen energiaverkkojen yhteenliittymisen edistämiseksi.

EU on osoittanut johtajuuttaan kansainvälisessä ilmastopolitiikassa ja päättänyt merkittävistä kasvihuonekaasujen päästövähennyksistä. Tällä tavalla unioni on

halunnut edesauttaa kansainvälisen ilmastoratkaisun syntymistä. Samalla kun EU on suunnannäyttävä ilmastopolitiikassa, on tärkeää, että unioni hyödyntää tämän etunojan teollisuuspoliittisessa mielessä ja kehittyy johtavaksi puhtaan teknologian alueeksi maailmassa. EU:n pitää olla edelläkävijä matalahiilisessä taloudessa.

Yhteinen maatalouspolitiikka

Komission mukaan EU:n kestävä talous tarvitsee menestyvää maataloutta osallistumaan useiden EU:n tavoitteiden saavuttamiseen - mm. koheesioon, ilmastomuutokseen, ympäristönsuojeluun, elinympäristön monimuotoisuuteen, terveyteen, kilpailukykyyn ja ruokaturvaan. Useat yhteisen maatalouspolitiikan uudistukset ovat jo yhdistäneet CAP:in näihin tavoitteisiin samalla kun CAP:n osuus koko budjetista on pienentynyt. Tämän suunnan jatkuminen pitää maatalouden merkittävänä julkisena, EU:n hoidettavana investointina. Yli kolmannes maatalouden tuloista tulee yhä EU:n budjetin kautta. Suoran tuen allokaatio perustuu yli 10 vuotta vanhoihin viitearvoihin, ja suorien tukien taso vaihtelee huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Vaikka osa vaihtelusta on perusteltua, on merkittävä tarve asteittain lähentää tukitasoja. Tämä voi aiheuttaa paineita viljelijöiden tuloihin ja tuotantokustannuksiin sekä CAP:n molempien pilareiden keskinäiseen priorisointiin.

Maataloussektori voi vaikuttaa EU2020-tavoitteisiin eri tavoin:

- kohdentamalla CAP:a enemmän EU:n laajempiin politiikkaprioriteetteihin, vihertämällä suoria tukia tukemalla vaativampia ympäristökäytäntöjä, tehostamalla innovaatioita ja kilpailukykyä maaseudulla
- maaseudun kehittämisen tulisi kohdistua kilpailukykyisen maataloussektorin edistämiseen ja innovaatioihin tuotantoprosesseissa, teknologisessa kehityksessä, talouden monipuolistamiseen, ympäristön ja luonnonvarojen säilyttämisessä, ilmastomuutoksen lieventämisessä ja siihen sopeutumisessa, vesien hoidon järjestämisessä, resurssitehokkuudessa ja tarjoamalla erityistukea maaseututaloudessa kaikkein epäedullisimmassa asemassa oleville – mukaan lukien mm. aavikoitumisuhan alaiset
- markkinoihin tukeutumisella yhdistettynä WTO:n vihreän laatikon mukaisilla vakuutusjärjestelyillä ja muilla yllättävien tulomuutosten riskinhallintakeinoilla yhdistettynä parempiin kilpailuolosuhteisiin ruoan tuotantoketjussa
- maaseudun kehittämisen ja muiden EU-politiikkojen paremmalla yhteisvaikutuksella edistetään tutkimusta, työllisyyttä ja verkostoitumista.

CAP:n uudistamista voidaan viedä eteenpäin eriasteisella voimakkuudella:

- rajoittamalla nykyisten eroavuuksien tasoittamiseen esim. suorissa tuissa jäsenmaiden ja viljelijöiden välillä
- merkittäväillä politiikkatarkistuksilla CAP:n muokkaamiseksi kestävämmäksi ja tasapainon uudistamiseksi eri politiikkatavoitteiden, viljelijöiden ja jäsenvaltioiden välillä, erityisesti enemmän kohdistetulla priorisoinnilla
- perinpohjaisemmassa uudistuksessa siirryttäisiin pois tulotuesta ja useimmista markkinatoimista sekä annettaisiin etusija ympäristö- ja ilmastomuutostavoitteille pikemminkin kuin CAP:n taloudelliselle ja sosiaaliselle ulottuvuudelle.

Yhteinen maatalouspolitiikka ja maaseudun kehittämisspolitiikka ovat pitäneet yllä maaseudun elinvoimaa, vakiinnuttaneet maatalousmarkkinoita ja nostaneet EU:n yhdeksi maailman johtavista elintarvikkeiden viejistä. Ilmastomuutos ja ruokaturvallisuuden merkitys korostavat jatkossakin tarvetta huolehtia maanviljelyn toimintaedellytyksistä unionin kaikilla alueilla, mukaan lukien syrjäisimmätkin luonnonolosuhteiltaan vaikeat alueet. Yhteistä maatalouspolitiikkaa tarvitaan

kannattavan tuotannon ylläpitämiseksi koko unionin alueella sekä ympäristön kannalta kestäväällä tavalla tuotettujen puhtaiden ja laadukkaiden elintarvikkeiden saatavuuden turvaamiseksi EU-kansalaisille.

Tavoitteena EU:n kokonaan rahoittamissa suorissa tuissa tulisi olla tukijärjestelmä, joka on tasaisempi ja oikeudenmukaisempi jäsenmaiden välillä kuin nykyinen järjestelmä. Tuessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon erilaiset olosuhteet Euroopan maiden välillä.

Perinteisen yhteisen maatalouspolitiikan rinnalla maaseudun kehittäminen on tullut yhä merkittävämmäksi EU:n maaseutupolitiikan välineeksi. Monet Suomelle ominaiset erityisolosuhteet voidaan huomioida maaseudun kehittämisen kautta.

Osallistava kasvu

Koheesiopolitiikka tulisi koordinoida selkeästi Eurooppa 2020 -tavoitteiden kanssa. Koheesiopolitiikan lisäarvon vahvistamiseksi komissio ehdottaa tuloksiin perustuvaa politiikkaa, joka priorisoi investointeja ja suuntaa toimintaa kasvuhakuisille alueille.

Koheesiopolitiikkaa tulisi jatkaa kaikilla alueilla Eurooppa 2020-strategian mukaisesti. Rahoituksessa pääpainon tulisi olla EU:n köyhimmillä alueilla ja jäsenmaissa. Valikoivuutta eri toimien toteuttamisessa tulisi lisätä muilla alueilla. Koheesiorahoituksen vaikutusten lisäämiseksi tulisi keskittyä vain 2-3 strategiseen avaintavoitteeseen erityisesti kehittyneimmillä alueilla. Komissio ehdottaa siirtymäkauden tuen jatkamista tilanteissa, joissa rahoitus olisi ao. alueilla muutoin päättymässä.

EU-politiikkalohkojen toimien koordinoinnin voimistamiseksi Eurooppa 2020 -tavoitteiden kanssa komissio ehdottaa hyväksyttäväksi yhteisöstrategian, joka kattaisi rakennerahastot. Eurooppa 2020 -strategiaan yhteen sovitettu yhteisöstrategia alleviivaisi erityisesti kattavaa investointistrategiaa, minkä pohjalta jäsenmaat esittäisivät kehittämisstrategiansa kansallisissa uudistusohjelmissaan.

Tämän neuvotteluprosessin myötä komissio hyväksyisi jäsenmaiden laatimat kehittämis- ja investointisopimukset. Niissä sovittaisiin rahoituksen alueellisesta jaosta ja tulostavoitteista.

Jäsenmailta esitetään vaadittavaksi rakenteellisia ja hallinnollisia uudistuksia koheesiovarojen käytön laadun parantamiseksi. Jäsenmaille voitaisiin antaa tukea hallinnollisen kapasiteetin ja tehokkaan hallinnoinnin aikaansaamiseksi. Komissio esittää yhteisövarauksen käyttöön ottoa kilpailun lisäämiseksi ohjelmien välillä.

Sosiaalirahaston toimintaa voitaisiin uudelleen suunnata 2020 tavoitteiden varmistamiseksi. Työn ja osaamisen korostaminen EU:n talousvisiossa osoittaa, että sille tarvitaan läpinäkyvyyttä ja ennakoitava rahoitus koheesiopolitiikan osana.

Suomi tukee alue- ja rakennepolitiikan jatkamista koko unionin alueella. Rahoituksen painopisteen tulee olla köyhimmillä alueilla sekä vakavista ja pysyvistä olosuhdehaitoista kärsivillä alueilla, joita ovat esimerkiksi EU:n uuden perussopimuksen tarkoittamat pohjoiset ja harvaan asutut alueet. Suomi pitää tärkeänä, että myös väestön ikääntyminen otetaan huomioon. Tulevassa alue- ja rakennepolitiikassa tulee keskittyä kilpailukykyä ja työllisyyttä parhaiten edistäviin teemoihin kullakin alueella. Alueellisen kilpailukyvyn parantaminen edellyttää uutta

osaamisperusteista yritystoimintaa sekä laaja-alaista, erityisesti käyttäjälähtöistä näkökulmaa innovaatioihin. Suomi suhtautuu myönteisesti rajat ylittävän alueellisen yhteistyön jatkamiseen ja esittää EU-Venäjä –raja-alueyhteistyön (ENPI CBC) uudistamista.

Kansalaisuus

Monet nykyiset ohjelmat pyrkivät EU-kansalaisuuden vahvistamiseen. Tulevat EU-toimet tällä alueella edistävät perusoikeuksia, rajat ylittävien oikeudenkäyntien sujuvuutta, vastavuoroista tunnustamista ja luottamusta rikosoikeudenkäynneissä, sekä oikeusturvaa. Sellaiset nykyiset ohjelmat, jotka tähtäävät kulttuuriseen yhteistyöhön ja eurooppalaisen kulttuuriperinnön vaalimiseen, kansalaisten ja nuorten osallistumiseen ja liikkumiseen voitaisiin yhdistää yhdeksi näkyväksi ohjelmaksi. Euroopan solidaarisuusrahaston osalta komissio tuo esiin sen rajoittuneisuus ainoastaan luonnonkatastrofeihin sekä käyttöönottoon liittyvät hitaudet. Pelastuspalvelun osalta voitaisiin myös auttaa poistamaan jäsenvaltioiden pelastuspalvelutiimien nopean käyttöönoton esteitä sekä helpottaa pelastuspalveluverkoston muodostamista. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella painotuksen tulee ensi kaudella olla rajavalvonnassa ja maahanmuuttopolitiikassa. Tuki tietojenvaihdolle ja tehokkaalle oikeudenkäytölle hyödyttää koko unionia.

Unionissa pitää ryhtyä toimiin, joilla ihmisten vapaalta liikkumiselta unionin alueella poistetaan määrätietoisesti käytännön esteitä. Unionin tuominen lähemmäksi kansalaisia on yksi Euroopan unionin suurista tavoitteista ja näiden kaikkein lähimpänä kansalaisia olevien ohjelmien yhdistäminen toisi mukanaan vaaran resurssien pienenemisestä ja hyvin toimivien ohjelmien identiteettien häviämisestä. Suhtaudumme varauksella kulttuuri-, nuoriso- ja kansalaisuusohjelmien yhdistämiseen.

Oikeus- ja sisäasiat ovat yksi unionin nopeimmin kehittyviä toimialueita. Kuten komissio toteaa, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella painotuksen tulee ensi kaudella olla rajavalvonnassa sekä maahanmuuttopolitiikassa. Sisäinen turvallisuus on kansalaisille tärkeää. Lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten on kyettävä tehokkaaseen yhteistyöhön koko EU:n alueella. Unionissa pitää kehittää keinoja varmistaa perusoikeuksien ja oikeusvaltion toteutuminen jäsenvaltioissa.

Globaali Eurooppa

Haasteisiin kuten köyhyyden vähentämiseen, maahanmuuttokysymyksiin, kilpailukykyyn, ilmastonmuutokseen, energia-kysymyksiin, terrorismiin ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen voidaan komission mukaan vastata ainoastaan kansainvälisessä kontekstissa. Solidaarisuudella on ulkoinen ulottuvuus. Jotkin globaalit kysymykset vaativat erityishuomiota, kuten jäsenvaltioiden ilmastositoumukset tai maahanmuutto. Erityisen tärkeää on nopeuttaa EU:n kykyä vastata konfliktin ja katastrofitilanteisiin. Nykyisten välineiden, kuten vakaussväline, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja vaalitarkkailu, pohjalle voidaan rakentaa jatkossa. Myös humanitaarisen avun vastetta tulisi nopeuttaa. Kehitysyhteistyön volyymia tulisi kasvattaa. Euroopan kehitysrahaston ja kehitysyhteistyöinstrumentin erilaiset hallinnoinnit tulee ottaa tutkintaan. Naapuruuspolitiikan itäisen kumppanuuden osalta EU:n tulee komission mukaan tukea taloudellista kehitystä rajojen läheisyydessä, ja painotus tulisi olla uskottavien uudistusten ja yhteistyökannustimien tarjoamisessa.

EU:n tulee kyetä toimimaan ulkosuhteissaan yhtenäisesti ja johdonmukaisesti. Lähtökohtana tulee olla kokonaisvaltainen lähestymistapa, jonka puitteissa esimerkiksi kauppaa-, ilmasto-, turvallisuus- ja kehityspolitiikkoja edistetään rinta rinnan. Täten on myönteistä, että tiedonannossa korostuu myös kokonaisvaltainen tavoite edistää johdonmukaisuutta EU:n sisäisten ja ulkoisten politiikkojen välillä.

Tiedonannossa on hyvin huomioitu uusi EU:n ulkosuhdehallinto ja sen myönteinen vaikutus. Komissio oikealla tavalla korostaa nopeuden, joustavuuden ja muuntautumiskyvyn merkitystä vakausinstrumentin ja vaalitarkkailun suhteen.

Suomi toivottaa komission näkemykset kehitysyhteistyön osalta pääosin tervetulleeksi ja painottaa, että kehitysyhteistyön resurssit tulee turvata globaaleihin kehityshaasteisiin vastaamiseksi. On myönteistä, että komissio – joka vastaa humanitaarisen avun vasteesta – korostaa tarvetta parantaa EU:n mahdollisuuksia vastata kriisitilanteissa nopeammin ja riittävästi tarpeisiin humanitaarisen avun osalta. Suomi yhtyy komission näkemykseen siitä, että köyhyyden vähentämisessä korostuu myönteisellä tavalla EU:n lisäarvon hyödyntäminen sekä solidaarisuus – periaate.

Euroopan Kehitysrahaston (EKR) ja talousarvion kehitysyhteistyön rahoitusinstrumentin (DCI) eri menettelyt nostetaan esiin komission tiedonannossa. Suomi kannattaa näitä yhtenäistämisyrittämiä sekä periaatteellisista syistä että hallinnon yksinkertaistamiseksi.

Mahdollisuuksia kehittää eri lähestymistapoja eri kehitysmaiden ryhmiin (keskitulon maat, kehittyvät taloudet, köyhimmät maat), laina- ja lahja-avun yhdistämistä koskevia instrumentteja sekä uusia talousarviosta erillisiä rahastoja EU-kontribuutioiden kanavoimiseksi tulee lisäselvittää.

4. Tuloksia tuottava talousarvio

Komission tiedonannossa käsitellään budjetin vipuvaikutuksen käyttöä investoinneissa. Kaupallisia EU-hankkeita tulisi rahoittaa yhteistyössä yksityisen sektorin ja pankkisektorin kanssa erityisesti EIB:n, jäsenvaltioiden kehityspankkien ja EBRD:n kanssa. EIB:n pääoman käyttöä tulisi optimoida ja riskinjakomekanismia käyttää laajemmin. EU-budjetista suoritettavien lainojen yhdistämistä EIB:n ja muiden rahoituslaitosten lainoihin tulisi laajentaa. EU voisi tarkastella avoimemmin maksuja, joita kerätään infrastruktuurin käyttäjiltä veronmaksajien rasituksen lievittämiseksi (esim. tiemaksu). EU-budjetin myötävaikutuksella toimivat rahoitusvälineet olisivat oman pääoman perustalta toimiva mekanismi (Equity Platform Mechanism) ja EU:n riskinjakoperustalta toimiva mekanismi (EU Risk Sharing Mechanism), joka kattaisi myös takuut.

Periaate budjetin vipuvaikutuksen käytöstä investoinneissa on kannatettava. Tähän liittyviä mahdollisuuksia on hyvä jatkoselvittää.

EU-hankkeiden joukkovelkakirjojen osalta (EU project bonds) komissio tuo esiin, että tärkeimmille strategisille eurooppalaisille infrastruktuurihankkeille, kuten energia-, informaatio- ja kommunikaatioteknologia, olisi etsittävä uusia rahoituslähteitä. EU-budjetin varoja voitaisiin käyttää hankkeiden luottokelpoisuuden vahvistamiseen ja rahoituksen saannin helpottamiseksi EIB:ltä, muilta kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta ja yksityisiltä pääomamarkkinoilta.

Periaate EU-hankkeita tukeville joukkovelkakirjalainoille on kannatettava, mutta vaatii lisää selvitystyötä.

Rahoituskehyskauden pituudeksi komissio ehdottaa 10 vuotta (=5+5): yleinen kehyskatto ja tärkeimmät oikeudelliset instrumentit sovittaisiin kymmeneksi vuodeksi, mutta viiden vuoden jälkeen olisi mahdollisuus priorisoida uudelleen ohjelmia.

Unionin rahoituskäytäntöä pitäisi muuttaa joustavammaksi, jotta unionilla olisi edellytykset vastata myös nopeasti uusiutuviin tilanteisiin. Komission ja Euroopan parlamentin toimikauteen sidottu rahoituskehys olisi toimivampi ja korostaisi yhteyttä unionin politiikan ja varainkäytön välillä. Toisaalta komission esittämä kymmenen vuoden malli voisi tuoda järjestelmään tarpeellista ennakoitavuutta, kunhan mallissa olisi riittävästi huomioitu mahdollisuus priorisointiin viiden vuoden jälkeen.

Joustavuuden osalta komissio ehdottaa, että marginaaleissa (rahoituskehyksen katon ja vuosittain sidotun määrärahan väliin jäävä jakamaton ja budjetoimaton vara) voitaisiin harkita pakollista vuosittaista marginaalia (esim. 5 %). Lisäksi komissio ehdottaa muiksi keinoiksi marginaalien siirtoa vuodelta toiselle ja otsakkeiden välillä (= rahoituskehyksen tarkistus), määrärahojen etu- ja takapainottaminen sekä joustovälineen ja hätäapuvarauksen kasvattaminen ja mahdollinen yhdistäminen. Nykyinen määräänemistöpäätösmenettely tulisi komission mukaan säilyttää rahoituskehystarkistuksissa, jotka ovat alle 0,03 % EU:n BTKL:sta.

Suomi kannattaa joustavuuden lisäämistä EU:n budjettiin. On tärkeää, että ennakoinnissa tilanteissa voidaan löytää tapoja kohdentaa varoja uusiin käyttötarkoituksiin. Ensisijainen jousto tulisi löytää kohdentamalla varoja uudelleen tai riittävästä marginaaleista, jotka tulisi varata kaikkiin otsakkeisiin.

Menettelyjä tulee yksinkertaistaa ja tarpeeton hallinnollinen taakka minimoida. Moitteettoman varainhoidon periaatteen osalta kiinnitetään huomiota valvonnan tehokkuuteen. Komissio viittaa varainhoitoasetuksen kolmivuotistarkistuksen yhteydessä tekemiinsä esityksiin (mm. hyväksyttävän virheriskin taso, kansallisen viranomaisen vahvistuslausuma, yksinkertaistetut kustannusmallit, tulosperusteinen järjestelmä).

Komission tavoite yksinkertaistaa menettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa on kannatettava.

5. EU-talousarvion hyödyntäminen talouspoliittisessa koordinaatiossa

Komission tiedonannossa viitataan mahdolliseen EU-budjettia koskevaan ehdollisuuteen vain yleisellä tasolla.

Talouspolitiikan koordinaatiota käsitelleessä Van Rompuyn työryhmässä asiasta on periaatteessa sovittu, mutta komissio ei ole vielä täsmentänyt ehdotustaan eikä sitä, kuinka laaja-alaisesti budjettia koskevaa kokonaistaloudellista ehdollisuutta voitaisiin soveltaa. Suomi pitää tärkeänä EU-budjetin kytkemistä tehokkaampaan talouspolitiikan koordinaatioon. Suomi on pitänyt hyödyllisenä sitä, että rakenney-m. EU-tuet kytkettäisiin vakaas- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoon.

6. Laajentuminen

Joulukuun 2006 Eurooppa-neuvostossa vahvistetun mukaisesti liittymispäivämääriä ei määritellä ennen kuin liittymisneuvottelut on saatu päätökseen. Tästä johtuen rahoituskehyksissä ei ennakoida poliittisia päätöksiä tulevista laajentumisista, vaan ne sopeutetaan ottamaan huomioon laajentumisneuvottelujen lopputulokset sen jälkeen kun liittymispäivämäärät on vahvistettu. Liittymistä valmistelevan tuen tulisi jatkua.

Suomi yhtyy komission arvioon.

7. Rahoituksen uudistaminen

Rahoitusjärjestelmä on monimutkaistunut merkittävästi ajan myötä. Korjausjärjestelmiä on tulopuolen lisäksi myös menopuolella. Komission mukaan jäsenmaat ovat viime aikoina keskittyneet rahoituskehysneuvotteluissa myös menopuolella EU-tason lisäarvoa enemmän kunkin maan nettomaksuasemaa turvaaviin ”kirjekuoriin”, ennalta määrättyihin (pre-allocated) osuuksiin eri politiikkalohkojen menoissa. Tulopuolen monimutkaisuutta on EU:n budjettiuudistusprosessin kuluessa kritisoitu voimakkaasti.

Komissio näkee rahoitusjärjestelmän uudistamisen edellyttävän jäsenmaitten maksujen yksinkertaistamista, yhden tai useamman uuden oman varan luomista ja kaikkien korjausjärjestelmien asteittaista poistamista. Nykyisen ALV-varan poistaminen yhdessä uuden oman varan käyttöönoton kanssa yksinkertaistaisi maksujärjestelmää.

Uudet omat varat otettaisiin asteittain käyttöön ja korvaisivat nykyisen ALV-varan ja pienentäisivät nykyisen BKTL-varan osuutta rahoituksessa. Uudet omat varat loisivat sillan EU:n kansalaisia lähempänä oleviin politiikkoihin kuten kehitykseen, ilmaston muutokseen tai finanssimarkkinoihin.

EU:n rahoitusjärjestelmää pitää uudistaa selkeämmäksi ja jäsenmaiden BKTL:oon entistä suuremmin perustuvaksi. Jäsenmaiden maksuaseman tulisi heijastaa varallisuustasoa ilman yksittäisiä jäsenmaita koskevia poikkeusratkaisuja.

Kriteerejä uusille omille varoille komission mukaan ovat:

- nykyistä enemmän sidoksissa EU:n voimassaolevaan säädöspohjaan ja tavoitteisiin
- luonteeltaan rajat ylittävä, kattaa sisämarkkinat
- maksupohjan oltava harmonisoitu
- kerättävissä kansallisten budjettien ohi EU:lle
- tasapuolinen ja oikeudenmukainen
- varan kumulatiivinen vaikutus kullekin sektorille tulee ottaa huomioon
- hallinnoinniltaan kevyt

Komission esittämät kriteerit uusille omille varoille ovat pääosin oikeansuuntaisia, mutta niiden kokonaisuutta tulee vielä harkita.

Mahdollisia uusia omia varoja voisivat komission mukaan olla:

- finanssisektorin vero
- päästökauppatulot
- lentoliikenteen EU-maksu
- EU ALV
- EU energiaverot ja
- EU yhtiövero

Ajatukset EU-veromuotoisesta uudesta omasta varasta ovat ainakin lyhyellä tähtämellä poliittisesti vaikeasti toteutettavissa. Suurin osa komission esittämistä rahoitusmalleista on Suomelle jossain määrin ongelmallisia, koska ne kohdistuisivat ankarimmin erityisesti perifeerisiin, pitkien sisäisten etäisyyksien, kylmän ilmaston ja energiantensiivisen teollisuuden maihin. Tämän vuoksi Suomi suhtautuu epäillen esillä olleisiin ajatuksiin EU-veroista. Toisaalta korkean innovatiivisuusasteen, energiatehokkuuden, työn ja kansantalouden kekseliäisyyden näkökulmasta mainitut verot voivat olla Suomen kannalta myönteisiä.

Pitkällä tähtämellä voitaisiin kuitenkin selvittää mahdollisuudet luoda, EU-budjetin kokonaisrahoituksen tasoa korottamatta, uusi EU-budjetin rahoitusväline, uusi oma vara unionille.

Tulevien palautteiden perusteella komissio tekee ehdotuksensa osana rahoituskehyspakettia. Korjausmekanismeista komissio toteaa, että panostaminen kasvuun ja työllisyyteen, energiaan, ilmaston muutokseen ja EU:n ulkoisiin toimiin vähentää niiden tarvetta. Seuraavien rahoituskehysten meno- ja tulorakenne ratkaisevat korjausjärjestelmien tarpeen.

Unionin kaltaisessa solidaarisessa yhteisössä vauraammat jäsenmaat maksavat enemmän kuin köyhemmät. Suomi pyrkii siihen, että Suomen nettomaksuasema on oikeassa suhteessa Suomen maksukykyyn ja asemaan etenkin vauraampien jäsenmaiden keskuudessa.

Suomi pitää hyvänä komission pyrkimystä välttää nettoasemakeskustelua. Suomi pyrkii korjausjärjestelmien poistamiseen. Mikäli rahoituskehysneuvottelujen edetessä on tarvetta korjausjärjestelmiin, maksuaseman kohtuullisuus yksittäisen jäsenmaan kannalta voitaisiin taata asettamalla nettomaksulle katto (esim. 0.4 % BKTL:sta), jonka yli menevä osa kompensoitaisiin.

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 19.10.2010
KOM(2010) 700 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE, ALUEIDEN KOMITEALLE
JA KANSALLISILLE PARLAMENTEILLE**

EU:n talousarvion kokonaistarkastelu

{SEC(2010) 7000 lopullinen}

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE, ALUEIDEN KOMITEALLE
JA KANSALLISILLE PARLAMENTEILLE**

EU:n talousarvion kokonaistarkastelu

EU:n menojen ja tulojen laaja-alaisesta kokonaistarkastelusta päätettiin vuonna 2006¹. Talouden suhdanteet ovat kuitenkin tämän toimeksiannon antamisen jälkeen muuttuneet ratkaisevasti, ja maailmanlaajuinen talouskriisi on johtanut tilanteeseen, jossa julkiset menot ovat Euroopan maissa nousseet poliittisen keskustelun keskiöön. Kaikkialla Euroopan unionissa joudutaan tekemään vaikeita valintoja, ja julkisten menojen painopisteet on nyt kyseenalaistettu tavalla, jollaista ei ole nähty vuosikymmeniin.

Julkisilla menoilla on kuitenkin samaan aikaan ollut erittäin tärkeä merkitys elvytykselle. Vuoden 2008 lopussa sovitulla elvytyspaketilla vältettiin pahin kriisi. Järkevällä kohdentamisella varmistettiin, että tuki suunnattiin aloille, joilla elvytyksestä voitiin odottaa saatavan hyötyä tulevaisuudessa. Elvytyskohteisiin kuuluivat tämän vuoksi muun muassa kasvua tukevat toimet, strategiset infrastruktuurit sekä toimenpiteet, joilla pyrittiin estämään keskeisen osaamisen ja tärkeiden resurssien menettäminen sokin seurauksena.

Talousarvion kokonaistarkastelu tehdään näin ajankohtana, jona kansalaiset pitävät prioriteettien asettamista, lisäarvoa ja julkisten menojen laadukkuutta tärkeimpinä näkökohtina. Kokonaistarkastelu perustuu pitkään kestäneeseen kuulemis- ja pohdintaprosessiin². Tämän prosessin ansiosta voitiin testata kaikkein lupaavimpia ajatuksia siitä, miten EU:n talousarvion määrärahat voidaan parhaiten kohdentaa niin, että EU:n tavoitteiden saavuttaminen turvataan, miten voidaan parhaiten varmistaa, että talousarvio on politiikkalähtöinen ja että sillä edistetään Eurooppa 2020 -strategiaa, miten talousarviolla voidaan saavuttaa sille asetetut tavoitteet mahdollisimman tehokkaasti ja miten löydettäisiin uusia tapoja, joilla voitaisiin parhaiten tarjota EU:n toimintapolitiikan rahoittamiseksi tarvittavat resurssit.

Julkisilla menoilla on aina jokin tavoite. EU:n tärkeimpänä tavoitteena on työllisyyttä tukeva kasvu. Menoilla pyritään näin etenkin lisäämään työllisyyttä, parantamaan EU:n yritysten kilpailukykyä sekä tarjoamaan avoimet ja nykyajan vaatimuksia vastaavat yhtenäismarkkinat.

Komission on määrä esittää ehdotuksensa seuraavaksi monivuotiseksi rahoituskehikseksi ennen vuoden 2011 heinäkuun 1. päivää. Tässä tarkastellaan eräitä sellaisia EU:n talousarvioon liittyviä kysymyksiä, joilla on merkitystä seuraavan ja myöhempien rahoituskehysten kannalta. EU:n on muun muassa pystyttävä ottamaan huomioon taloutta ja julkista taloutta kohdanneen kriisin ja väestönmuutosten kaltaisten pitkän aikavälin haasteiden yhteisvaikutukset sekä puuttumaan ilmastonmuutokseen ja luonnonvaroihin kohdistuvien paineiden aiheuttamiin ongelmiin. Lisäksi kyse ei ole ensi sijassa siitä, olisiko menoja

¹ EUVL C 139, 14.6.2006, s. 15 (julistus nro 3).

² Kuulemista koskeva verkkosivusto:
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_en.pdf

kasvatettava vai supistettava, vaan pikemminkin siitä, miten varat voitaisiin käyttää *entistä järkevämmiin*. Talousarviouudistuksen on lisäksi perustuttava kokonaisvaltaiseen tulevaisuudennäkemykseen, joka kattaa sekä meno- että tulopuolen.

Tulevaisuuden valinnoista sopiminen on Euroopan unionille suuri haaste mutta sopimukseen pääseminen on myös merkittävä saavutus. Se olisi hyvin selkeä osoitus siitä, että Euroopan unioni pystyy sille tarjolla olevia keinoja käyttämällä saamaan aikaan tuloksia, joilla on todellista merkitystä kansalaisille.

1. NYKYISESTÄ TALOUSARVIOSTA SAADUT KOKEMUKSET

Lissabonin sopimuksella otettiin käyttöön uusi oikeudellinen perusta monivuotista rahoituskehystä varten. Sopimuksessa vahvistettiin, että EU:n menopolitiikan on tarpeen perustua keskipitkän aikavälin lähestymistapaan ja että EU:n rahoitus saadaan myös vastaisuudessa omista varoista. Tässä tulevaisuutta hahmottelevassa talousarvion kokonaistarkastelussa on sen vuoksi otettu laajalti huomioon myös nykyisestä rahoituskaudesta saadut kokemukset.

EU:n talousarvio on tähän mennessä osoittautunut tehokkaaksi välineeksi EU:n päämäärien saavuttamisessa ja sen toimintapolitiikan toteuttamisessa. EU:n talousarviosta myönnetyllä rahoituksella on todellisuudessa pystytty vauhdittamaan kasvua ja luomaan uusia työpaikkoja, lisäämään tutkimusta ja parantamaan kilpailukykyä ja osaamista sekä varmistamaan, että unioni tarjoaa yhteisvastuun periaatteen mukaisesti erityistukea niille, jotka sitä eniten tarvitsevat. Talousarviosta on tuettu ensisijaisia hankkeita ja myönnetty talouskriisin seurauksena tarvittua elvytystukea. Talousarvion varoilla on myös parannettu turvallisuutta unionissa, ja siitä on myönnetty apua sadoille miljoonille maailman köyhimpään väestönsaan kuuluville ihmisille. Sen varoilla on lisäksi nopeutettu kehitystä Euroopan naapurimaissa ja edistetty EU:n toimintaperiaatteita kaikkialla maailmassa.

Tavoitteeksi on otettava, että talousarviota käytetään mahdollisimman tehokkaasti EU:n päämäärien saavuttamiseksi. Seuraavassa tarkastellaan eräitä tärkeitä kokemuksia, joita voidaan hyödyntää tähän tavoitteeseen pyrittäessä.

- EU:n monivuotisiin rahoituskehyksiin perustuva järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1988. Tällä järjestelmällä on pystytty varmistamaan, että budjettikuri on säilynyt tiukkana ja että EU:n menot ovat olleet keskipitkällä aikavälillä ennustettavissa. Ennustettavuus on kuitenkin merkinnyt joustavuuden vähenemistä. Viime vuodet ovat osoittaneet, ettei rahoituskehyksellä ja sen mukaisilla ohjelmilla ole aina pystytty vastaamaan ratkaisevan tärkeiden poliittisten tavoitteiden ja muuttuvien olosuhteiden asettamiin haasteisiin. EU:n päätöksentekoa on vaikeuttanut se, ettei nykyinen järjestelmä tarjoa riittävästi joustavuutta. EU:n päätökset antaa lisäapua kehitysmaille, kun elintarvikkeiden hinnat nousivat rajusti vuonna 2008, vastata Galileon ja ITERin kaltaisten eurooppalaisten suurhankkeiden muuttuviin tarpeisiin, jotka johtuivat hankkeiden pitkästä toteutusjaksosta ja kustannusten kasvusta, osallistua talouden elvytykseen vuosina 2008 ja 2009 sekä reagoida tsunamin kaltaisiin maailmanlaajuisiin kriiseihin ovat vaatineet erittäin vaikeita mukautuksia, jotka ovat perustuneet muualla talousarviossa syntyneiden odottamattomien liikkumavarojen käyttöön. Määrärahojen uudelleen kohdentamiselle on ollut esteitä jopa ohjelmien sisällä, mikä on vaikeuttanut uusien tarpeiden, kuten kansanterveydellisten hätätilanteiden, asianmukaista priorisointia, kriisin jälkeen tarvittua koulutustarpeiden uudelleenarviointia sekä unionin ja nopeasti kehittyvän talouden maiden välisissä suhteissa tapahtuneiden

muutosten huomioon ottamista. Näin se, ettei talousarviossa pystytä ennakolta varautumaan odottamattomaan, on haitaksi sekä EU:n toiminnalle että sen maineelle.

- Viime vuosien ennakoimattomiin tapahtumiin kuuluvat myös talouskriisi ja sen vaikutukset talouden ohjausjärjestelmästä käytävään keskusteluun. Kriisi on osoittanut, että EU:n taloudet ovat toisistaan riippuvaisia ja että yhteisiä sääntöjä on tarpeen tehostaa. Talousarviosta tuettiin Euroopan rahoituksen vakautusmekanismia myöntämällä mekanismiin liittyviä takauksia. Sitä käytettiin näin innovatiivisella tavalla kiireelliseen tarpeeseen vastaamiseksi. Tukeen sovellettiin kuitenkin tiukkoja, omien varojen enimmäismäärään perustuvia rajoituksia. Lisäksi ehdotettiin, että EU:n varojen saantia voitaisiin käyttää keinona, jolla tuetaan vakaus- ja kasvusopimuksen soveltamista edistäviä ehkäiseviä ja korjaavia toimenpiteitä.
- Nykyisestä rahoituskehiksestä tehtyä sopimusta edeltäneiden neuvottelujen piirteet ovat vaikuttaneet siihen, miten talousarviolla pystytään saavuttamaan sille asetetut tavoitteet. Nettoaseman merkityksen korostaminen johti siihen, että ohjelmien tavoitteenasettelua väärin pyrkimys varata etukäteen mahdollisimman suuri osuus määrärahoista kansallisiin tarkoituksiin. Tätä tavoitetta pidettiin tärkeämpänä kuin suorituskyvyn parantamista tukevia toimenpiteitä, joihin kuuluvat muun muassa makrotason poliittinen vuoropuhelu sekä määrärahojen varaaminen käytettäväksi tehokkaan toteuttamisen perusteella myönnettäviin lisämääriin. Nettoaseman korostamisesta oli seurauksena myös se, että eurooppalainen ulottuvuus, jossa EU voi tarjota suurimman lisäarvon, ei aina ollut ensisijainen kriteeri. Oikeudenmukaista nettoasemaa koskeva keskustelu vaikutti näin kielteisesti toteutuksen laatuun ja vähensi EU:n tasolla saatavaa lisäarvoa.
- Uusien ohjelmien käynnistäminen vaatii aikaa etenkin silloin, kun ne perustuvat kumppanuuteen, jonka tarkoituksena on ottaa huomioon paikalliset tarpeet ja prioriteetit. Säädösten hyväksymisen ja rahoituskauden alkamisen välisen ajanjakson pituudella on ratkaisevan tärkeä merkitys sille, miten hyvin ohjelmat saadaan käynnistettyä. Vuoden 2007 alkuun päättyneellä jaksolla rahoituspaketti hyväksyttiin myöhään, mikä lyhensi tätä ratkaisevan tärkeää ajanjaksoa. Tästä oli seurauksena se, että ohjelmat käynnistettiin myöhässä, minkä vaikutukset ovat eräissä tapauksissa tuntuneet koko ohjelmakauden ajan.
- Ohjelmien käynnistämiseen liittyneet viiveet, menettelyjen monimutkaisuus, erittäin pitkälle hajauttamiseen perustuva lähestymistapa ja jäsenvaltioiden julkisiin talouksiin kohdistuneet finanssikriisin vaikutukset aiheuttivat sen, että koheesiopolitiikan määrärahojen toteuttaminen käynnistyi hitaasti. Mahdollisia keinoja tilanteen korjaamiseksi ovat suunnittelun parantaminen, päätöksenteon nopeuttaminen, menettelyjen selkiyttäminen ja yhdenmukaistaminen, selkeämpi ensisijaisten tavoitteiden määrittely kaikilla tasoilla sekä joustavampi lähestymistapa yhteisrahoitukseen.
- Ohjelmia koskevat säännöt saattavat heikentää ohjelmista myönnettävällä EU:n rahoituksella aikaan saatavia vaikutuksia. Vaikka tarkastukset ovat auttaneet varmistamaan, että moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaista varainhoitoa on pystytty jatkuvasti parantamaan, ohjelmien väliset epäjohtamismukaisuudet ja merkittävät hallinnolliset rasitteet ovat kuitenkin heikentäneet toiminnan vaikuttavuutta. Ohjelmia on tarkastuksissa lisäksi yleensä arvioitu pikemminkin panosten kuin tulosten perusteella. Tämä on puolestaan vähentänyt niiden kannustimien merkitystä, joilla tuetaan vaikuttaviin tuloksiin pyrkimistä.

- Nykyinen rahoituskehys sisältää ensimmäiset toimenpiteet, jotka liittyvät täysin uuteen näkemykseen siitä, millaisia vaikutuksia EU:n talousarviolla voidaan saada aikaan. Jos EU:n talousarvion tarjoaman vipuvaikutuksen avulla voidaan hankkia rahoitusta muista julkisista ja yksityisistä lähteistä, samoilla talousarviovaroilla voidaan tukea EU:n toimintapolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista entistä tehokkaammin. Tämä lähestymistapa on osoittautunut toimivaksi riskinjakorahoitusvälineen kaltaisissa tapauksissa. Kyseisellä välineellä on saatu yritykset investoimaan riskialttiimpaan tutkimukseen. Avustuksiin perustuvan lähestymistavan korostamisella on näin saatettu rajoittaa niitä vaikutuksia, joita talousarviolla voidaan saada aikaan.

2. EU:N TALOUSARVION PERUSTANA OLEVAT PERIAATTEET

EU:n talousarvion on perustuttava tiettyihin peruseriaatteisiin, joiden pohjalta eri vaihtoehtoja olisi arvioitava. Euroopan kansalaisten olisi näiden peruseriaatteiden ansiosta saatava entistä parempi käsitys siitä, mihin EU:n talousarviolla pyritään ja miten tärkeimmät valinnat on tehty.

2.1. Toimintapolitiikan tärkeimpien tavoitteiden saavuttaminen

EU:n talousarvio on keskeinen väline kansalaisten sekä talouden ja yhteiskunnan toimijoiden tarpeisiin perustuvassa EU:n toimintapolitiikan suunnittelussa ja toteuttamisessa. Se ei kuitenkaan ole ainoa EU:n käytettävissä oleva väline, sillä monet EU:n tavoitteista voidaan saavuttaa lainsäädännön tai politiikan yhdenmukaistamisella. Talousarviolla on tästä huolimatta keskeinen asema EU:n keinovalikoimassa.

Tilanteessa, jossa runsaasti julkista rahoitusta tarvitsevia kohteita on useita, meno-osuuksien olisi vastattava EU:n politiikan keskeisten tavoitteiden painoarvoja. Kohdentamisessa olisi otettava huomioon myös Lissabonin sopimukseen sisältyvät uudet poliittiset suuntaviivat sekä eräät tärkeiksi katsotut osa-alueet, joihin kuuluvat esimerkiksi energia ja ilmasto, EU:n ulkoinen ulottuvuus sekä oikeus- ja sisäasiat.

EU:n talousarvion olisi ennen kaikkea oltava tärkeimpiä välineitä, joilla tuetaan älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua edistävän Eurooppa 2020 -strategian toteuttamista. Talous- ja finanssikriisiä on seurannut hitaamman kasvun aika. Kriisin jälkeiseen tilanteeseen ei voida tehokkaasti puuttua eikä kasvupotentiaalia lisätä julkisen talouden vakauttamisen aikana toimenpitein, joita toteutetaan ainoastaan kansallisella tasolla, vaan tarvitaan myös yhteistä toimintaa EU:n tasolla. EU:n talousarviolla on tarpeen tukea kasvun edellytysten palauttamista ohjaamalla resursseja kohteisiin, joissa niillä saadaan aikaan entistä enemmän hyötyä entistä laajemmin ja nopeammin.

2.2. EU:n tason lisäarvo

Politiikkalähtöisten hankkeiden tuottamaa lisäarvoa ei voida pitää pelkkänä laskennallisena suureena, vaan se on tärkeä kriteeri arvioitaessa sitä, ovatko EU:n tasolla aiheutuneet menot perusteltuja, toisin sanoen saavatko kansalaiset enemmän hyötyä EU:n tasolla toteutuneista menoista verrattuna kansallisiin menoihin. Eurooppalaisen ulottuvuuden avulla kansallisen tason rahoituksesta voidaan tehdä mahdollisimman tehokasta. Sillä voidaan samalla myös auttaa supistamaan kokonaismenoja keskittämällä yhteisiä palveluja ja resursseja mittakaavaetujen varmistamiseksi. Tämän vuoksi EU:n talousarviosta olisi rahoitettava EU:n julkisia hyödykkeitä, toimia, joita jäsenvaltiot ja alueet eivät itse pysty rahoittamaan, ja toimia, joissa EU:n rahoituksella voidaan varmistaa paremmat tulokset.

EU:n menot ovat vuonna 2010 yhteensä 122,9 miljardia euroa. Summa on suhteellisen pieni kansallisiin talousarvioihin verrattuna. Se on noin 1 prosentti EU:n bruttokansantuotteesta, kun julkisten kokonaismenojen osuus EU:n alueella on keskimäärin 45–50 prosenttia. Eräät menojen kannalta merkittävät osa-alueet, kuten terveyteen, koulutukseen ja sosiaaliturvaan liittyvien palvelujen tuottaminen, rahoitetaan perustellusti kansallisista talousarvioista, joiden varoilla tuotetut palvelut heijastavat yhteiskunnan valintoja.

Toisilla osa-alueilla sen sijaan EU:n talousarviosta myönnettävä rahoitus onärkevin ratkaisu ja paras tapa saavuttaa EU:n tavoitteet. EU:ssa on 500 miljoonaa kansalaista, ja se on maailman suurin talous. EU tarjoaa näin todelliset mahdollisuudet lisäarvon hyödyntämiseen. EU:ssa saadaan mittakaavaetuja ja toimet voidaan tehokkaasti keskittää ensisijaisiin tavoitteisiin ilman turhia päällekkäisyyksiä. Koska kyse on laajasta alueesta, keskeisiä toimintalinjoja voidaan toteuttaa tehokkaasti esimerkiksi silloin kun on kyse kilpailuun perustuvasta, tutkimusta koskevan huippuosaamisen kehittämisestä, jota varten tarvittavaa kriittistä massaa ei yleensä ole saatavilla pelkästään kansallisella tasolla. EU:n rahoituksella voidaan myös kattaa sellaisia tarpeita, joita ei kansallista politiikkaa koskevassa päätöksenteossa ole sen luonteen vuoksi otettu huomioon. Tällaisiin kuuluvat etenkin valtioiden rajat ylittävät tarpeet infrastruktuuriin, liikkumiseen, alueellisen yhteenkuuluvuuden ja EU:n tutkimusyhteistyön kaltaisilla aloilla. Näiden tarpeiden huomiotta jättäminen vahingoittaisi koko EU:n etua. EU:n tarjoamat mahdollisuudet vipuvaikutuksen hyödyntämiseen voivat auttaa hankkimaan julkista ja yksityistä rahoitusta paljon laajemmalti kuin yksinomaan kansallisella tasolla olisi mahdollista.

Aikana, jona julkiseen talouteen kohdistuu vakavia ja pitkäaikaisia rajoitteita, EU:n talousarvion ja kansallisten talousarvioiden koordinoitua olisi pidettävä ratkaisevan tärkeänä keinona, jolla voidaan parantaa talouden ohjausjärjestelmää, toiminnan avoimuutta ja julkisten menojen tehokkuutta.

2.3. Tuloslähtöinen talousarvio

Niiden osa-alueiden nimeäminen, joilla EU:n ulottuvuus voi tarjota enemmän lisäarvoa, ei kuitenkaan itsessään riitä. Varojen käyttämisestä oikeisiin kohteisiin on hyötyä vain silloin kun samalla saavutetaan toivotut tulokset. Meno-ohjelmilla on oltava todellisia vaikutuksia niin, että investoinneilla saadaan aikaan toimintaa, jonka tuloksia mitataan käytettyjen panosten sijaan toiminnan tosiasiallisten vaikutusten perusteella. Lisäksi on löydettävä asianmukainen tasapaino ennustettavuuden ja tärkeinä tavoitteina olevien joustavuuden, ehtojen asettamisen ja tuloksiin perustuvan maksatuksen välillä samoin kuin yksinkertaistamisen ja moitteettoman varainhoidon edellyttämän valvonnan välillä. Käytössä on oltava sekä kannustimia että tarkastuksia sen varmistamiseksi, että menoilla saavutetaan niiden varsinaiset tavoitteet.

2.4. Yhteisvastuuseen perustuva yhteinen etu

Yhteisvastuu on yksi Euroopan unionin peruspilareista. Se kuuluu unionin keskeisiin toimintaperiaatteisiin ja sen tärkeimpiin vahvuuksiin. Talousarvio ei ole ainoa keino, jolla EU voi edistää yhteisvastuuta, mutta se on tässä yhteydessä välttämätön väline. Unionin talouksien väliset erot ovat laajentumisen myötä lisääntyneet. Vähemmän kehittyneiden alueiden tukemisesta niin, että ne voivat pyrkiä yhteisiin tavoitteisiin, on unionille etua poliittisesta, yhteiskunnallisesta ja taloudellisesta näkökulmasta, sillä vakaudesta koituvat edut hyödyttävät kaikkia. Euroopan unioni pyrkii toteuttamaan kokonaisvaltaista talousstrategiaa tulevan kasvun varmistamiseksi. Yhteisvastuu edellyttää tässä yhteydessä

erityisen huomion kiinnittämistä heikoimmassa asemassa oleviin sekä niihin, joille uudistukset aiheuttavat erityisiä rasitteita. Tästä yhteisvastuuseen perustuvasta lähestymistavasta saatavat edut koituvat kuitenkin kaikille. Ne näkyvät yhtenäismarkkinoiden kasvupotentiaalina, kansallisella ja alueellisella tasolla tarjottavan EU:n rahoituksen rajatylittävinä vaikutuksina sekä itseään vahvistavassa myönteisessä kehityksessä, joka perustuu siihen, että yksityishenkilöt ja yritykset tarttuvat EU:n tarjoamiin tilaisuuksiin. Koko EU-25:n BKT:n on arvioitu olleen 0,7 prosenttia suurempi vuonna 2009 kaudella 2000–2006 toteutetun koheesiopolitiikan ansiosta. Tämä tarkoittaa, että menoilla, jotka olivat kyseisellä kaudella alle 0,5 prosenttia EU:n BKT:sta, on saatu aikaan hyvä tuotto³.

EU:n yhteiset tavoitteet edellyttävät usein, että toimia toteutetaan tietyillä maantieteellisillä alueilla. Esimerkiksi unionin ulkorajojen turvaamiseen ja laittoman maahanmuuton torjuntaan liittyvät toimet kuuluvat luontaisesti niiden jäsenvaltioiden vastuulle, joilla on unionin ulkorajoja. Lisäksi tietyissä jäsenvaltioissa on infrastruktuureja, joista saattaa edelleen olla merkittävästi hyötyä unionille. Ympäristönsuojeluun ja ilmastomuutoksen torjuntaan liittyvät toimet voivat olla hyvinkin paikallisia, mutta niiden hyödyt tuntuvat paljon laajemmalla alueella. Kansallisella tasolla ei tällaisissa tapauksissa useinkaan ole tarjolla riittävästi investointeja toiminnan käynnistämiseksi. Toimien toteuttamatta jättämisellä voi kuitenkin olla todellisia kielteisiä vaikutuksia koko Euroopan kannalta. EU:n talousarviosta olisi myönnettävä rahoitusta tällaisten yhteisiä päämääriä edistävien toimien toteuttamiseen.

2.5. Talousarvion rahoituksen uudistaminen

”Omia varoja” koskeva kysymys on tärkeä osa talousarvion kokonaistarkastelua. EU on kerännyt yhteiseen toimintapolitiikkaan, kuten yhteiseen tullitariffiin, perustuvia omia varoja 1970-luvun alusta lähtien. EU:n omien varojen riippumaton asema on kuitenkin ajan myötä heikentynyt, ja EU:n rahoitusjärjestelmä on vähitellen muuttunut nykyiseksi, kansallisista talousarvioista suoritettavia maksuosuuksia sekä erilaisia korjauksia ja hyvityksiä sisältäväksi vaikeaselkoiseksi järjestelmäksi. Alkuperäisten omien varojen ja EU:n toimintapolitiikan välillä ollut yhteys on kadotettu, ja järjestelmästä on tullut vaikeaselkoisempi, ja sen oikeudenmukaisuus on yhä useammin kyseenalaistettu. EU:n rahoitusjärjestelmää on sen vuoksi välttämätöntä tarkastella uudelta pohjalta, jotta se voitaisiin palauttaa riippumattomuuden, avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden periaatteiden mukaiseksi.

3. TALOUSARVIO TULEVAISUUTTA VARTEN

EU on sitoutunut perustavaan talousuudistusohjelmaan, Eurooppa 2020 -strategiaan, jonka tarkoituksena on ottaa käyttöön EU:n talouden koko potentiaali uusien kasvun lähteiden löytämiseksi ja uusien työpaikkojen luomiseksi.

Eurooppa 2020 -strategialla pyritään älykkääseen, kestäväan ja osallistavaan kasvuun. Esimerkkinä tästä ovat seuraavat viisi tavoitetta:

- nostetaan 20–64-vuotiaiden työllisyysaste vähintään 75 prosenttiin
- investoidaan 3 prosenttia BKT:sta tutkimukseen ja kehittämiseen

³ Tämä sisältää sekä EU:n talousarvion että kansallisen yhteisrahoituksen.

- vähennetään kasvihuonekaasupäästöjä vuoden 1990 tasosta vähintään 20 prosenttia ja olosuhteiden salliessa 30 prosenttia, nostetaan uusiutuvien energialähteiden osuus energian loppukulutuksesta 20 prosenttiin sekä lisätään energiatehokkuutta 20 prosenttia
- vähennetään koulunkäynnin keskeyttäneiden osuutta 10 prosenttiin ja lisätään korkeasteen koulutuksen suorittaneiden 30–34-vuotiaiden osuutta vähintään 40 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä
- autetaan vähintään 20 miljoonaa ihmistä pois köyhyydestä.

Komissio arvioi, että näiden tavoitteiden saavuttamisen yhteisvaikutuksena EU:n BKT voi kasvaa ylimääräiset 4 prosenttia ja uusia työpaikkoja voidaan luoda 5,6 miljoonaa vuoteen 2020 mennessä⁴.

Edellä asetetut tavoitteet koskevat useita politiikanaloja. Niiden saavuttaminen edellyttää kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä EU:n, kansallisen ja alueellisen tason välillä. Lisäksi tarvitaan hyvin harkittua kohdentamista, jolla varmistetaan, että resurssit keskitetään sinne, missä niillä saadaan aikaan eniten vaikutuksia. Olisi myös kiinnitettävä erityistä huomiota niihin tapauksiin, joissa toiminnalla voidaan vaikuttaa kasvuun jo aikaisessa vaiheessa. EU:n talousarvio voi ja sen tulisikin olla keskeinen väline tämän strategian toteuttamisessa, ja uuden sukupolven meno-ohjelmien olisi täytettävä strategian asettamat vaatimukset.

Yhtenä Eurooppa 2020 -strategian kantavana voimana on EU:n taloutta ja yhteiskuntaa koskeva kokonaisvaltainen visio, jossa eri tavoitteet tukevat toisiaan ja jossa toimilla voidaan samanaikaisesti pyrkiä useisiin tavoitteisiin. Tätä varten ei tarvita yhtä rahoituslähdettä, mutta se edellyttää toiminnan perusteellista koordinoitua. Eurooppa 2020 -strategiaa varten tarvitaan yhdenmukaisia ratkaisuja, joten myös sen toteuttamisessa käytettävien välineiden olisi perustuttava yhdenmukaisuuteen. Jäljempänä kuvaillut toimet muodostavat sen vuoksi toimenpidepaketin, jossa yksittäiset toimenpiteet liittyvät läheisesti toisiinsa ja tukevat toisiaan älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun aikaan saamiseksi.

3.1. Älykäs kasvu

Eurooppa 2020 -strategian keskeisenä tehtävänä on tukea Euroopan talouden kehittämistä siten, että tavoitteena on osaamiseen ja innovointiin perustuva talous. Suurin osa toimista, joita tarvitaan tulevan kilpailukykyyn varmistamiseksi ja tulevaisuuden työpaikkojen luomiseksi, on kansallisella tasolla toteutettavia toimia, joilla edistetään tutkimusta ja innovointia, parannetaan koulutusta sekä poistetaan esteitä yrittäjyyden tieltä. Euroopalla on kuitenkin valtavasti etua koostaan, ja sen olisi hyödynnettävä tämä etu kaikilta osin. Sen olisi tämän vuoksi hyödynnettävä yhtenäismarkkinoiden tarjoamat mahdollisuudet ja käytettävä EU:n talousarviovarat siten, että ne tuottavat lisäarvoa sellaisten toimenpiteiden yhteydessä, joita julkinen sektori toteuttaa käynnistääkseen kasvun vauhdittajien toiminnan.

⁴ Komission yksiköiden arvio perustuu seuraaviin analyysihin: ”Quantifying the potential macroeconomic effects of the Europe 2020 strategy: stylised scenarios” (Euroopan komission Economic Papers -sarjan julkaisu nro 424, syyskuu 2010) ja ”Macroeconomic effects of Europe 2020: stylised scenarios” (talouden ja rahoituksen pääosaston Economic Briefs 2010 -sarjan julkaisu nro 11).

Tutkimus, innovointi ja koulutus

Tutkimus ja innovointi tarjoavat kestävimmän perustan talouden ja tuottavuuden kasvun vauhdittamiselle. EU:n nykyisten tutkimus- ja innovaatio-ohjelmien yhteiskunnallinen tuotto on hyvä, ja niillä saadaan aikaan todellista eurooppalaista lisäarvoa, sillä niiden avulla voidaan kerätä perustutkimuksen kaltaisilla aloilla tarvittavaa kriittistä massaa. EU:n tutkimus- ja innovaatiomenot ovat kaksinkertaistuneet nykyisen monivuotisen rahoituskehysten toteuttamisjaksolla, ja vuonna 2013 ne ovat jo noin 7 prosenttia unionin talousarviosta⁵. Perustaessaan Euroopan tutkimusneuvoston ja Euroopan teknologiatutkimuskeskityksen EU otti samalla käyttöön täysin uuden lähestymistavan, jolla se edistää huippututkimusta Euroopan tasolla ja kehittää koulutuksen, tutkimuksen ja liiketoiminnan välisiä yhteyksiä, jotka ovat välttämättömiä, jotta luovat ratkaisut saataisiin tuottamaan kasvua. Tutkimus- ja innovaatiomenoilla on vastaisuudessa voitava vaikuttaa entistä enemmän kasvuun ja työpaikkojen luomiseen. Niillä on myös saatava aikaan entistä suuremmat tuotot yhteiskunnan ja ympäristön näkökulmasta.

Komissio on esittänyt innovaatiounionin toteuttamista, jotta Eurooppa 2020 -strategiassa asetetut tätä osa-aluetta koskevat tavoitteet saavutettaisiin. Finanssipoliittisten rajoitteiden aikana EU:n ja jäsenvaltioiden on tarpeen jatkaa investointeja tutkimukseen ja kehittämiseen sekä innovaatiotoimintaan. Niiden on myös varmistettava, että sellaiset jäljellä olevat esteet poistetaan, joiden vuoksi yrittäjät eivät pysty tuomaan ideoitaan markkinoille. Tämä edellyttää rahoituksen saatavuuden parantamista, kohtuuhintaista immateriaalioikeusjärjestelmää, yhteentoimivien standardien nopeampaa vahvistamista sekä hankintamäärärahojen strategista käyttöä. Samalla olisi toteutettava uudistuksia, joilla parannetaan kustannustehokkuutta, puututaan hajautumisen aiheuttamiin ongelmiin sekä maksimoidaan vipuvaikutukset.

- **Keskittyminen innovaatiotoimintaan.** Tulevalla tutkimus- ja innovaatorahoituksella on suoraan tuettava Eurooppa 2020 -strategian toteuttamista ja erityisesti innovaatiounionia⁶. Rahoituksen olisi perustuttava kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaan, ja sitä olisi myönnettävä selkeää taloudellista potentiaalia tarjoaville innovatiivisille hankkeille etenkin silloin kun mukana on pk-yrityksiä, ja sen tavoitteena olisi oltava Euroopan teollisuuspuiteohjelman vahvistaminen ja laajentaminen. Riskinjakorahoitusvälineestä saadut hyvät tulokset ovat osoittaneet, että täysin uudentyyppisillä tukimuodoilla on mahdollista saada aikaan vipuvaikutus, jonka ansiosta pystytään hankkimaan myös yksityisiä investointeja. Välineelle EU:n talousarviosta myönnettyä 1 miljardin euron summalla on pystytty hankkimaan 16,2 miljardia euroa lisärahoitusta eri puolilla EU:ta toteutettavia tutkimus- ja kehittämishankkeita varten. Eurooppalaisilla teknologiayhteisöillä on ratkaisevalla tavalla tuettu teollisuuden kannalta tärkeiden painopistealojen määrittelyä puiteohjelmaa varten. Lisäksi on luotu julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia, joiden avulla teollisuus on saatu aktiivisesti osallistumaan ja investoimaan yhteisten teknologia-aloitteiden kaltaisiin teollisuuslähtöisiin tutkimusohjelmiin. Tällaiset aloitteet ovat osoittaneet, miten suhteellisen vähäisellä EU:n talousarviosta myönnettävällä rahoituksella on luovan yhteistyön ansiosta saatu käynnistettyä merkittäviä eurooppalaisia

⁵ On arvioitu, että nykyisellä puiteohjelmalla luodaan 900 000 työpaikkaa ja kasvatetaan EU:n BKT:tä 1 prosentilla.

⁶ *Innovaatiounioni*, KOM(2010) 565, 6.10.2010. Muihin tärkeisiin tähän osa-alueeseen liittyviin Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahankkeisiin kuuluvat digitaalistrategia ja teollisuuspolitiikka.

teollisuushankkeita. Kaikkia välineitä olisi käytettävä johdonmukaisella tavalla osana yhteistä strategiakehystä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

- **Merkittäviin yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaaminen.** Eurooppa on ennennäkemättömien yhteiskunnallisten haasteiden edessä. Se voi vastata niihin vain varmistamalla merkittävien tieteellisten ja teknologisten läpimurtojen saavuttamisen. Ensisijaisiksi olisi otettava EU:n keskeiset tavoitteet ja etenkin Eurooppa 2020 -strategiassa asetetut tavoitteet. EU:n olisi muun muassa autettava kattamaan energia-alalla vuosikymmenien aikana syntynyt tutkimusvaje, jonka vuoksi Eurooppa on jäänyt jälkeen kotimaisten energialähteiden kehittämisessä ja päästöjen vähentämisessä. Jatkossa käynnistetään eurooppalaisia innovaatiokumppanuuksia, joilla on tarkoitus vauhdittaa innovaatioihin liittyvää tutkimusta ja kehittämistä sekä innovaatioiden markkinoille saattamista, keskittää asiantuntemusta ja resursseja ja parantaa EU:n teollisuuden kilpailukykyä.
- **Eurooppalaisen tutkimusalueen toteuttaminen.** Eurooppalaisen tutkimus- ja innovaatiojärjestelmän tehokkuuden maksimoiminen on nyt tärkeämpää kuin koskaan. Tätä varten on luotava aidosti yhtenäinen eurooppalainen tutkimusalue, jossa kaikki niin julkiset kuin yksityisetkin toimijat voivat toimia vapaasti, muodostaa kumppanuuksia sekä kerätä kriittistä massaa kilpaillakseen ja tehdäkseen yhteistyötä maailmanlaajuisesti. Koordinoimalla toiminta paremmin alueellisella, kansallisella ja EU:n tasolla voidaan entistä tehokkaammin estää päällekkäisyydet ja kannustaa parhaiden käytänteiden noudattamiseen. Lisäksi parantamalla yhteistä ohjelmasuunnittelua voitaisiin varmistaa synergiaedut sekä se, että eri tasojen rahoituslähteet täydentävät toisiaan. Tämä edellyttää puuttumista tutkijoiden liikkuvuutta haittaaviin esteisiin.
- **EU:n tutkimuspohjan laajentaminen.** EU:n tuella on edistettävä huippuosaamista, mutta sillä olisi myös autettava parantamaan tutkimusinfrastruktuurin laatua kaikkialla EU:ssa ja näin tuettava tutkimus- ja innovaatiopohjan laajentamista. Rakennerahastoja olisi hyödynnettävä kaikilta osin pyrittäessä kehittämään uuden sukupolven tutkimusinfrastruktuureja alueellisen erikoistumisen pohjalta.
- **Yksinkertaistamalla tehokkaampaan toteuttamiseen.** Tiede- ja yritys yhteisöt ovat kritisoineet liiallisia hallinnollisia rasitteita ja kehottaneet komissiota luomaan järjestelmän, jossa luottamuksen ja valvonnan sekä riskinoton ja riskien välttämisen välillä vallitsee nykyistä parempi tasapaino. Vaikka yksinkertaistamiseen liittyviä toimia on toteutettu nykyisissä ohjelmissa, tehtävää riittää edelleen. Erityisen hyvin yksinkertaistamista voidaan tukea seuraavilla toimenpiteillä: osallistujien kirjanpitoikäytänteiden, myös keskimääräisten kustannusten käytön, yleinen hyväksyminen, samojen sääntöjen soveltaminen kaikkiin osallistujiin ja kaikkiin toimenpiteisiin sekä korvausten määrittämisessä käytettävien prosentiosuuksien ja välillisten kustannusten laskennassa käytettävien menetelmien määrän vähentäminen.
- **Koulutusjärjestelmien ajanmukaistaminen kaikilla tasoilla.** Huippuosaaminen olisi otettava entistä laajemmin koulutusta ohjaavaksi tavoitteeksi. EU tarvitsee enemmän maailmanluokan yliopistoja, parempaa osaamisen tasoa ja huippulahjakkuuksia ulkomailta. Olisi käynnistettävä nykyisten koulutusohjelmien johdonmukainen arviointi, jotta alalla voitaisiin kehittää yhtenäinen lähestymistapa Nuoret liikkeellä -lippulaivahankkeen pohjalta. Suurin osa koulutus- ja työllisyyspoliittisista kysymyksistä kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Unionilla on kuitenkin erityisvastuu liikkuvuuden edistämisestä ja sen esteiden poistamisesta Euroopassa. Nykyisillä koulutusalan liikkuvuusohjelmilla on paitsi

parannettu osallistujien osaamista, tietämystä ja koulutusta myös saatu aikaan kilpailua yliopistojen ja koulutusjärjestelmien välillä. Kysyntä ylittää tällä hetkellä selkeästi tarjonnan, joka esimerkiksi yliopistoille tarkoitetussa Erasmus-ohjelmassa kattaa vain noin 5 prosenttia opiskelijoista. Tällaisia ohjelmia voitaisiin laajentaa ja varojen jakamisessa voitaisiin ottaa entistä selkeämmin huomioon se, miten paljon liikkuvuusmahdollisuuksia hyödynnetään käytännössä.

Tulevaisuuden infrastruktuurit

Rajat ylittävien infrastruktuurien rahoittaminen on parhaita esimerkkejä tilanteista, joissa EU voi tarjota puuttuvaa rahoitusta ja lisätä tuloksilla saavutettavaa lisäarvoa. Liikenne-, viestintä- ja energiaverkoista on valtavasti hyötyä koko yhteiskunnalle. Markkinoiden toiminnassa esiintyvät häiriöt voivat kuitenkin aiheuttaa sen, ettei hankkeisiin, jotka tuottavat runsaasti lisäarvoa EU:n tasolla, saada tarvittavaa rahoitusta yksityisiltä yrityksiltä. Tästä on seurauksena EU:lle aiheutuva menetys, joka heikentää kilpailukykyä, yhteisvastuuta sekä yhtenäismarkkinoiden tehokkuutta. Kohdennetulla EU:n tason rahoitustuella voidaan auttaa käynnistämään tällaiset tärkeät hankkeet, joihin usein liittyy merkittävä kaupallinen potentiaali pitkällä aikavälillä.

Yhdysvaltojen ja Kiinan kaltaiset maat ovat parhaillaan käynnistämässä erittäin suuria ja kauaskantoisia infrastruktuuri-investointeja. Tehokkaalla infrastruktuurilla on Euroopalle tässä tilanteessa erityisen suurta strategista merkitystä kilpailukyvyn säilyttämisen kannalta, koska sillä luodaan perusta pitkäaikaiselle talouskasvulle. EU:n olisi tarjottava oikeanlainen toimenpideyhdistelmä, joka kannustaa tarvittavien uudistusten toteuttamiseen, ja samalla varmistettava nykyisen infrastruktuurin ylläpito. Tätä varten tarvitaan uskottava pitkän aikavälin toimintakehys, jonka avulla sijoittajat saadaan tekemään tarvittavat erittäin suuret pitkän aikavälin pääomainvestoinnit. Lisäksi tarvitaan toimintaa tukevaa sääntelykehystä sekä tarkkaan harkiten kohdennettua, soveltuviin rahoitusvälineisiin perustuvaa rahoitustukea, jolla hankkeet voidaan auttaa alkuun. Tarkoituksena on saada aikaan eurooppalainen ydinliikenneverkko, jossa tavara- ja henkilökuljetuksissa on siirrytty entistä laajemmin käyttämään kestäviä liikennemuotoja, varmistaa, että nopeat laajakaistayhteydet ulottuvat kaikkialle EU:hun, ja luoda energiaverkko, jolla saavutetaan sisämarkkinoiden toteuttamista koskeva tavoite ja joka pystyy hyödyntämään uusia energialähteitä ja uutta älykästä teknologiaa.

Tuki on tarpeen kohdentaa tärkeimpiin painopistealoihin, joihin kuuluvat strategisesti tärkeisiin Euroopan laajuisiin liikenneakseleihin liittyvien pullonkaulojen poistaminen ja näiden akselien laajentamisen tukeminen sekä rajat ylittäviä liikenneyhteyksiä ja eri liikennemuotojen liitoskohtia varten tarvittavan infrastruktuurin rakentaminen. Lisäksi tarvitaan tiukkoja kriteereitä parhaiden hankkeiden valitsemiseksi. Valittujen hankkeiden osalta on voitava osoittaa, että niillä on tarvittava hallintokapasiteetti, että ne voidaan käynnistää kohtuullisessa ajassa ja että ne täyttävät kestävyydelle asetetut vaatimukset. Tietyntyyppisiä infrastruktuurihankkeita varten tarvitaan aina julkista rahoitusta. Tällaisia ovat esimerkiksi rautatieliikenne ja verkkojen rakentaminen harvaan asutuille alueille. Muilla osa-alueilla tärkeäksi valintaperusteeksi voitaisiin ottaa myös hankkeen mahdollisuudet saada yksityistä rahoitusta. EU:n talousarviosta, kansallisista talousarvioista, Euroopan investointipankin varoista ja yksityisistä rahoituslähteistä peräisin olevan rahoituksen on tarpeen perustua yhtenäiseen lähestymistapaan, jonka pohjalta määritetään ensisijaiset investointikohteet ja tarjotaan toiminnalle oikeanlaiset kannustimet. Tämä edellyttää tarkoitukseen soveltuvaa EU:n tason sääntelykehystä, jonka avulla voidaan yhdistää yksityisistä ja julkisista lähteistä peräisin olevat resurssit. Lisäksi olisi pohdittava, miten tukea

voitaisiin myöntää myös EU:n rajojen ulkopuolelle ulottuville hankkeille niin, että siitä on hyötyä sekä EU:lle että sen naapurimaille.

3.2. Kestävä kasvu

Energia- ja ilmastopolitiikan valtavirtaistaminen tehokkaasti resursseja käyttävässä taloudessa

Resurssitehokkuuden ja ilmastomuutoksen asettamiin haasteisiin vastaaminen ja energiavarmuuden ja -tehokkuuden varmistaminen kuuluvat Eurooppa 2020 -strategian keskeisiin tavoitteisiin. Tämä edellyttää paitsi talouden kehittämistä siten, että sovitut tavoitteet saavutetaan, myös ympäristöä säästäviin tekniikoihin ja palveluihin tehtävien investointien käynnistämistä. Tällaisia investointeja pidetään yhtenä parhaimmista keinoista, joilla voidaan tukea vientiä ja työpaikkojen luomista tulevaisuudessa, sillä kyseinen ala työllistää jo nyt 3,5 miljoonaa eurooppalaista⁷. Jotta tämän pitkälle tähtäävän tavoitteen saavuttaminen voitaisiin varmistaa, kaikki EU:n saatavilla olevat keinot, joihin kuuluvat myös innovatiiviset rahoitusvälineet ja -lähteet, on otettava tehokkaaseen käyttöön.

Yhtenä vaihtoehtona olisi uudistaa EU:n talousarviota siten, että luodaan laaja-alaisia kohdennettuja rahastoja, joista tuetaan tällaisten alojen investointeja. Euroopan talouden elvytysuunnitelma on osoittanut, että on mahdollista nimetä ja tukea strategisesti ensisijaisen tärkeitä energiahankkeita ja ehkäistä näin riskiä siitä, että tällaisten hankkeiden toteuttaminen keskeytyy luottolaman seurauksena. Suunnitelmalla on näin autettu lisäämään EU:n pitkän aikavälin energiapolitiikan uskottavuutta ja sijoittajien halukkuutta investoida pääomaa pitkäaikaisiin hankkeisiin. Tämän toimintatavan pohjalta voitaisiin ottaa käyttöön lähestymistapa, joka perustuu erillisiin, näihin tavoitteisiin keskittyviin ohjelmiin. Tätä tehokkaampi lähestymistapa saattaa kuitenkin olla se, että nämä ensisijaiset tavoitteet valtavirtaistetaan osaksi yksittäisiä ohjelmia. Näin vahvistetaan samalla se, että yhdellä toimella voidaan ja pitäisikin pyrkiä samanaikaisesti useaan tavoitteeseen. Ilmastomuutoksen torjunnan ja energian kaltaisten tavoitteiden ensisijainen asema merkitsee jo itsessään sitä, että tutkimuksen, koheesiopolitiikan, maatalouden ja maaseudun kehittämisen kaltaisilla osaluilla tarvitaan tavoitteiden uudelleenasettelua sekä selkeää poliittisiin näkökohtiin perustuvaa resurssien korvamerkitsemistä, jossa otetaan tasapainottavana tekijänä huomioon tarve välttää uusia joustavuutta vähentäviä rajoituksia. Tähän voitaisiin yhdistää selkeä yleinen velvollisuus selvittää, milloin ohjelmilla on edistetty tällaisia tavoitteita. EU:n pitäisi näin pystyä selkeästi osoittamaan, mitkä resurssit on käytetty ilmastomuutoksen torjunnan tai energiavarmuuden edistämisen kaltaisten toimien tukemiseen siitä riippumatta, mitä välineitä käyttämällä kyseiset toimet on toteutettu.

Yhteinen maatalouspolitiikka

Kestävällä pohjalla oleva EU:n talous tarvitsee menestyvää maataloutta, jolla tuetaan monien EU:n tavoitteiden saavuttamista. Tällaisiin tavoitteisiin kuuluvat muun muassa koheesio, ilmastomuutoksen torjunta, ympäristönsuojelu ja biologinen monimuotoisuus, terveys ja kilpailukyky sekä elintarviketurva. Viljelijöille tarkoitetut tuet on yhteisen maatalouspolitiikan toistuvilla uudistuksilla kytketty entistä läheisemmin näiden tavoitteiden saavuttamiseen. Yhteiseen maatalouspolitiikkaan EU:n talousarviosta osoitettavien määrärahojen osuus on viime vuosina tasaisesti supistunut. Vaikka tämä kehitys jatkuisi,

⁷ Komission kertomus teollisuuden kilpailukykyä käsittelevälle korkean tason konferenssille (huhtikuu 2010).

maatalous säilyttää merkityksensä tärkeänä julkisena investointina, jota rahoitetaan pikemminkin EU:n talousarviosta kuin kansallisista talousarvioista.

EU:n maataloutta on siihen kohdistuneilla toistuvilla uudistuksilla muutettu markkinalähtöisemmäksi. Niillä on myös tuettu elintarviketurvan varmistamista, luonnonvarojen hoidon parantamista sekä maaseutuyhteisöjen toimintaolosuhteiden vakauttamista. Yli kolmasosa maataloustulosta saadaan EU:n talousarviosta suoritettavista maksuista. EU:n maatalous on edelleen merkittävä laadukkaiden elintarvikkeiden tuottaja aikana, jona maailman nopeasti kasvavan väestön tarpeet lisääntyvät jatkuvasti. Maatalousteollisuus on myös merkittävä EU:n talouden dynaamisuutta tukeva ala.

Myös maatalouteen liittyy selkeitä kysymyksiä, joita on pohdittava. Suorien tukien myöntäminen perustuu yli kymmenen vuotta sitten määritettyihin viitearvoihin, ja viljelijöille maksettavien suorien tukien määrissä on suuria eroja jäsenvaltioiden välillä. Vaikka tietty vaihtelu on perusteltua, on myös vahvoja argumentteja sille, että maksuissa olevia eroja olisi asteittain vähennettävä. Pitkään käytössä olleista viitetiedoista luopumisella voitaisiin myös välttää riippuvuuteen perustuva tukijärjestelmä, josta saattaa olla seurauksena, ettei kannustimia käytetä riittävästi tulosten varmistamiseksi. Tässä yhteydessä joudutaan tarkastelemaan myös kysymyksiä, jotka liittyvät viljelijöiden tuloihin ja tuotantokustannuksiin kohdistuviin paineisiin sekä maatalouspolitiikan molempiin pilareihin liittyvään kohdentamiseen ja ensisijaisten tavoitteiden asettamiseen.

Eurooppa-neuvosto korosti kesäkuussa sitä, miten kestäväällä, tuottavalla ja kilpailukykyisellä maataloussektorilla voidaan merkittävästi edistää Eurooppa 2020 -strategian toteuttamista, kun otetaan huomioon maaseudun kasvu- ja työllistämispotentiaali ja varmistetaan samalla tasapuoliset kilpailuedellytykset.

Uudistuksia voidaan jatkaa useilla tavoilla:

- Yhteisessä maatalouspolitiikassa otetaan entistä laajemmin huomioon EU:n toimintapolitiikan yleiset tavoitteet. Suorien tukien järjestelmässä voitaisiin täydentävien ympäristöehtojen lisäksi ottaa aiempaa laajemmin huomioon ympäristönäkökohdat. Näin edistettäisiin nykyistä vaativampien ympäristökäytänteiden noudattamista sekä maaseudun innovaatiotoimintaa ja kilpailukykyä tukevia parannuksia.
- Maaseudun kehittämisellä olisi pyrittävä tukemaan maatalouden kilpailukykyä ja innovaatioita etenkin tuotantoprosessien ja teknologian kehityksen kaltaisilla osa-alueilla, monipuolistamaan maaseutualueiden taloutta, suojelemaan ympäristöä ja säilyttämään luonnonvaroja, toteuttamaan toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi, tukemaan vesivarojen hallintaa ja tehokasta resurssien käyttöä sekä tarjoamaan erityistukea maaseudun taloudessa kaikkein heikoimmassa asemassa olevalle väestönosalle, johon kuuluu muun muassa aavikoitumisen vaikutuksista kärsivä väestö.
- Korostetaan markkinalähtöisyyttä ja kehitetään samalla vakuutusjärjestelmiä, jotka ovat WTO:n vihreän laatikon mukaisia, sekä muita välineitä, joilla voidaan hallita tulotason nopeisiin muutoksiin liittyviä riskejä, ja parannetaan samalla kilpailuolosuhteita elintarvikkeiden tuotantoketjussa.
- Luodaan enemmän synergiaa maaseudun kehittämisen ja EU:n muun toimintapolitiikan välille ja varmistetaan, että toiminta on linjassa yhteisen strategiakehityksen ja Eurooppa 2020 -strategian mukaisten kansallisten uudistusohjelmien kanssa. Näin tuetaan toimien

toteuttamista myös muilla aloilla, kuten tutkimuksen, työllisyyspolitiikan ja verkkoinfrastruktuurin aloilla.

Yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen voitaisiin näin toteuttaa eri laajuisena. Uudistukset voitaisiin rajoittaa koskemaan vain tiettyjen erojen poistamista, jolloin esimerkiksi suorat tuet pyritäisiin jakamaan jäsenvaltioiden ja viljelijöiden kesken nykyistä tasapuolisemmin. Toisaalta voitaisiin toteuttaa perusteellisia uudistuksia etenkin keskittämällä toimet entistä paremmin ensisijaisiin tavoitteisiin. Uudistusten tarkoituksena olisi varmistaa, että maatalouspolitiikka on entistä kestävämmällä pohjalla ja että sillä luodaan uusi tasapaino politiikan eri tavoitteiden, viljelijöiden ja jäsenvaltioiden välille. Tätäkin kokonaisvaltaisempi uudistus toisi mukanaan vieläkin suurempia muutoksia. Tällöin siirryttäisiin tulotuesta ja useimmissa tapauksissa myös markkinatoimenpiteistä muihin tukimuotoihin ja ensisijaisiksi otettaisiin yhteisen maatalouspolitiikan taloudellisen ja sosiaalisen ulottuvuuden sijaan tavoitteet, jotka liittyvät ympäristöön ja ilmastomuutoksen torjuntaan.

3.3. Osallistava kasvu

Koheesiopolitiikka ja Eurooppa 2020 -strategia

Koheesiopolitiikka on osoittautunut yhdeksi menestyksekkäimmistä tavoista, jolla unioni on voinut osoittaa olevansa sitoutunut yhteisvastuuseen sekä kasvun ja vaurauden edistämiseen kaikkialla EU:ssa. Koheesiopolitiikan myönteiset vaikutukset kattavat koko EU:n, sillä EU:n talouksiin tehty investoinnit hyödyttävät kaikkia jäsenvaltioita. Koheesiopolitiikalla tuetaan nykyaikaistamiseen tähtääviä investointeja, käynnistetään kasvua EU:n vähiten vaurailla alueilla ja kannustetaan muutoksiin kaikilla EU:n alueilla. Sillä kasvatetaan markkinoita ja luodaan uusia liiketoimintamahdollisuuksia kaikkialla EU:ssa. Kun siihen yhdistetään rakenneuudistukset ja makrotaloudellinen vakaus, sillä voi olla todellista merkitystä kasvun vauhdittajana. Jotta nämä edut voitaisiin saavuttaa, koheesiorahoitus on kohdennettava tarkkaan niin, että sillä saadaan aikaan mahdollisimman paljon lisäarvoa. Tämä edellyttää määrätietoista keskittymistä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin ja tinkimätöntä tulosten tavoittelua.

Kauden 2007–2013 koheesiovarojen kohdentaminen Lissabonin strategian mukaisiin tavoitteisiin on osoittanut, miten paljon hyötyä saadaan, kun useita erilaisia rahoitusvälineitä käytetään toimintapolitiikan kokonaistavoitteiden saavuttamiseksi. Eurooppa 2020 -strategia tarjoaa seuraavaksi rahoituskaudeksi sekä selkeät yhteiset painopisteet että ensisijaisten rahoituskohteiden valintaa ohjaavan selkeän perustan. Se mahdollistaa näin aiempaa laajemman keskittämisen. Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun varmistamiseksi voitaisiin asettaa selkeitä ensisijaisia tavoitteita seuraavilla osa-alueilla: tuki uusille yrityksille, innovointi, päästöjen vähentäminen, ympäristön laadun parantaminen, yliopistojen nykyaikaistaminen, energiansäästö, EU:n yhteisen edun mukaisten energia-, liikenne- ja televiestintäverkkojen kehittäminen, investoinnit tutkimusinfrastruktuureihin, inhimillisen pääoman kehittäminen sekä aktiivinen osallistaminen köyhyyden torjumiseksi.

Koheesiopolitiikan ja Eurooppa 2020 -strategian välinen selkeä yhteys tarjoaa todellisen mahdollisuuden siihen, että EU:n köyhempiä alueita voidaan edelleen auttaa kuumaan umpeen kehityseroja ja että koheesiopolitiikasta voidaan kehittää tärkeä väline, jolla tuetaan edellytysten luomista koko EU:n kattavalle kasvulle. Kansalliset uudistusohjelmat puolestaan tarjoavat hyvän keinon varmistaa, että EU:n koheesiorahoituksella ja kansallisilla uudistuksilla sekä tärkeimmillä kansallisilla menokohteilla tuetaan tehokkaasti samoja tavoitteita.

Eurooppa 2020 -strategiassa asetetut älykästä, osallistavaa ja kestävä kasvua koskevat tavoitteet olisi otettava tavanomaiseksi osaksi koheesiopolitiikkaa kaikilla alueilla. Tällä voidaan merkittävästi tehostaa koheesiopolitiikkaa ja niiden perussopimukseen sisältyvien velvoitteiden noudattamista, jotka koskevat unionin taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lisäämistä, ja näin samalla nopeuttaa alueiden välisten kehityserojen umpeen kuromista. Unionin tuki olisi myös vastaisuudessa keskitettävä köyhimmille alueille ja köyhimpiin jäsenvaltioihin unionin noudattaman yhteisvastuuperiaatteen mukaisesti. Koheesiopolitiikan alaan kuuluva tuki on tärkeää myös unionin muille alueille: sillä voidaan muun muassa torjua sosiaalista syrjäytymistä tai ympäristön pilaantumista (esimerkiksi kaupunkialueilla), tukea talouden rakennemuutosta ja siirtymistä entistä laajemmin innovaatioihin ja osaamiseen perustuvaan talouteen sekä luoda työpaikkoja ja kehittää osaamista. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä alueisiin, joilla kehityserojen umpeen kuominen on vielä kesken. Siirtymäkauden tukea tarjoavalla selkeällä ja oikeudenmukaisella järjestelmällä voitaisiin välttää rahoituksen äkillisestä vähenemisestä seurauksena oleva taloudellinen sokki.

Nykyistä strategista ohjelmasuunnittelua on kuitenkin tarpeen muuttaa monin tavoin, jotta voitaisiin lisätä tällaisella ohjelmasuunnittelulla aikaan saatavaa EU:n tason lisäarvoa. Tässä yhteydessä tarvitaan Eurooppa 2020 -strategian ja koheesiopolitiikan entistä parempaa koordinoitua, joka puolestaan edellyttää entistä selkeämpää ohjausta Euroopan tasolla, nykyistä enemmän strategiaan keskittyvää neuvotteluprosessia paikallisten ja alueellisten kumppanien, jäsenvaltioiden ja Euroopan komission välillä sekä saavutettujen tulosten asianmukaista seuranta. Tuloksena olisi oltava yhteinen näkemys siitä, että Eurooppa 2020 -strategia ohjaa politiikkaa kaikilla tasoilla ja että kaikki tahot ovat yhtä lailla sitoutuneita EU:n ja kansallisten ja alueellisten kumppanien yhteistyönä toteutettaviin toimiin.

Keskittämisen ja johdonmukaisuuden lisääminen

Jotta koheesiomenoilla voitaisiin saada aikaan mahdollisimman paljon vaikutuksia vastaisuudessa, on tarpeen varmistaa, että jäsenvaltiot ja alueet keskittävät EU:n ja kansallisen tason resurssit yhdessä sovittuihin EU:n ensisijaisiin tavoitteisiin. Tämä voidaan varmistaa siten, että asetetaan joukko Euroopan kannalta tärkeitä ensisijaisia tavoitteita, jotka on yhdistetty Eurooppa 2020 -strategian kautta alakohtaisiin tavoitteisiin. Tällainen ensisijaisten temaattisten tavoitteiden kokonaisuus, joka on suoraan yhteydessä Eurooppa 2020 -strategiaan sisältyviin yhdennettyihin suuntaviivoihin ja lippulaivahankkeisiin, voitaisiin ottaa koheesiopolitiikkaa koskeviin säädöksiin. Näin osoitettaisiin samalla, että koheesiopolitiikalla voidaan vastata erilaisiin tarpeisiin (joillakin alueilla kyse voi olla laajoista infrastruktuureista, toisilla taas pienistä paikallistasolta lähtöisin olevista köyhillä kaupunkialueilla toteutettavista hankkeista). Monialaiset painopisteet, kuten innovaatio, olisi aina sisällytettävä kyseisiin tavoitteisiin. Kehittyneempiä alueita voitaisiin vaatia kohdentamaan kaikki niille osoitetut määrärahat kahteen tai kolmeen ensisijaiseen tavoitteeseen, kun taas vähemmän kehittyneet alueet voisivat kohdentaa käytettävissään olevat suuremmat resurssit hieman useampaan ensisijaiseen tavoitteeseen.

Tässä yhteydessä olisi välttämätöntä, että toimet koordinoidaan ja yhdenmukaistetaan entistä paremmin muiden EU:n toimintapolitiikan toteuttamisessa käytettävien EU:n välineiden kanssa muun muassa liikenteen, viestinnän, energian, maatalouden, ympäristön ja innovaatiotoiminnan aloilla. EU:n tuensaajille olisi tarjottava toisiaan täydentävistä ohjelmista muodostuva johdonmukainen kokonaisuus, joka mahdollistaa älykkään erikoistumisen, sen sijaan, että tarjolla on lukuisia toistensa kanssa osittain päällekkäisiä ohjelmia, joihin sovelletaan eri sääntöjä. Tukikelpoisuus- ja toteutussääntöjen entistä laajempi

yhdenmukaistaminen on tärkeä vaihe pyrittäessä yhdenmukaistamaan EU:n politiikan käytännön toteutusta.

Yhteinen strategiakehys

Jotta EU:n toimintapolitiikkaa voitaisiin yhtenäistää Eurooppa 2020 -strategian toteuttamisen tukemiseksi, komissio voisi yhdennettyjen suuntaviivojen mukaisesti hyväksyä kokonaisvaltaisen investointistrategian sisältävän yhteisen strategiakehyksen, jossa määritellään Eurooppa 2020 -strategian päämääriin ja tavoitteisiin perustuvat ensisijaiset investoinnit. Tällaisessa kehyksessä määriteltäisiin etenkin yleistavoitteisiin ja lippulaivahankkeisiin liittyvät investointitarpeet. Siinä esitettäisiin lisäksi uudistukset, joita tarvitaan, jotta koheesiopolitiikan tukemilla investoinneilla saataisiin aikaan mahdollisimman paljon vaikutuksia.

Tällaisella kehyksellä korvattaisiin nykyinen lähestymistapa, joka perustuu erillisiin politiikkakohtaisiin strategisiin suuntaviivoihin, sekä varmistettaisiin samalla, että politiikan eri osa-alueet koordinoidaan keskenään entistä paremmin. Tämä yhteinen strategiakehys kattaisi toimet, jotka nykyään kuuluvat koheesiorahaston, Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston, Euroopan kalatalousrahaston tai Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston alaan. Kehyksessä tarkasteltaisiin myös yhteyksiä EU:n muihin välineisiin, kuten tutkimus- ja innovaatio-ohjelmiin, elinikäistä oppimista koskeviin ohjelmiin ja erilaisiin verkkoihin, sekä sitä, miten toiminta voidaan koordinoida näiden muiden välineiden kanssa.

Kehittämisen ja investointikumppanuus EU:n tuella odotettaviin tuloksiin keskittymiseksi

Jäsenvaltiot esittäisivät strategiakehyksen pohjalta oman kehittämisstrategiansa kansallisissa uudistusohjelmissaan. Näin varmistettaisiin, että EU:n ensisijaisiin tavoitteisiin on selkeästi sitouduttu sekä kansallisella että alueellisella tasolla. Tällaisessa kehittämisstrategiassa esitettäisiin, miten jäsenvaltio ja sen alueet aikovat ottaa huomioon Eurooppa 2020 -strategiaan sisältyvät painopisteet ja tavoitteet sekä lippulaivahankkeet ja temaattiset ja maakohtaiset suositukset. Kehittämisstrategiassa määriteltäisiin myös, millaisia myönteisiä muutoksia ne pyrkivät saamaan aikaan EU:n tuella. Komission kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen komissio ja jäsenvaltio tekisivät kehittämis- ja investointikumppanuussopimuksen, joka perustuu kansallisten ja alueellisten kumppanien antamiin sitoumuksiin.

Sopimuksessa määriteltäisiin saavutettavat tavoitteet sekä se, miten niiden saavuttamisessa edistyminen ilmaistaan kvantitatiivisesti, miten sitä mitataan ja miten kansalliset ja EU:n varat jaetaan ensisijaisten osa-alueiden ja ohjelmien kesken. Sopimukseen otettaisiin myös joitakin ehtoja, jotka liittyvät toimien tehokkaan toteutuksen varmistamiseksi tarvittaviin uudistuksiin. Tarvittaessa sopimukseen otettaisiin myös strategisia hankkeita (kuten tärkeimpien liikenne- ja energiaverkkojen yhteenliitokset). Sopimus sisältäisi lisäksi kuvauksen siitä, miten EU:n varat on tarkoitus koordinoida kansallisella tasolla.

Tällaisella lähestymistavalla siihen, miten resurssit mahdollisesti lähtökohtaisesti jaetaan jäsenvaltioiden ja alueiden välillä – ts. poliittiseen valintaan siitä, miten yhteisvastuuta halutaan ilmentää – voitaisiin yhdistää tehokas järjestelmä, jolla varmistetaan, että tuen määrä vastaa sitä, miten tavoitteet on saavutettu.

Menojen laadun parantaminen

Kansallisen, alueellisen ja paikallisen julkisen sektorin institutionaalisilla valmiuksilla on ratkaiseva merkitys Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavan politiikan suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan onnistumiselle. Se, pystytäänkö unionin varoja hyödyntämään ongelmitta, riippuu myös ratkaisevasti siitä, millaiset tekniset ja hallinnolliset valmiudet toimintaan osallistuvilla viranomaisilla ja tuensaajilla on. Institutionaalisten ja hallinnollisten valmiuksien kehittämällä voidaan luoda perusta rakennemuutoksille ja tukea kasvua ja työllisyyttä. Näin voidaan samalla merkittävästi parantaa julkisten menojen laatua. Varoja jaettaessa olisi siksi otettava huomioon jäsenvaltioiden ja alueiden kyky hyödyntää varoja tehokkaasti ja tarve noudattaa yhteisrahoituksen ja täydentävyyden periaatteita. Huomioon olisi lisäksi otettava kansallisiin talousarvioihin kohdistuvat paineet.

Koheesiopolitiikalla voi olla tärkeä merkitys tässä yhteydessä, sillä sen varoilla voidaan rahoittaa institutionaalisten valmiuksien parantamista, tukea hallinnonuudistuksia sekä edistää tuloseskeisyyttä ja suorituskyyä korostavaa hallintokulttuuria. Näitä toimenpiteitä voitaisiin tehostaa tarjoamalla kohdennettua teknistä apua jäsenvaltioille ja alueille laaja-alaisen, esimerkiksi verkkoinfrastruktuureihin tai ympäristöön liittyvien, investointiohjelmien valmistelussa, toteuttamisessa ja seurannassa.

Toinen keino, jolla menojen laatua voitaisiin parantaa, on ottaa käyttöön jonkinlainen laatuun perustuva ohjelmien kilpailuttaminen koheesiorahoitusta myönnettäessä. Tämä voitaisiin käytännössä toteuttaa siten, että jonkin verran koheesiovaroista jätetään suorituseraukseen, josta kaikki tukikelpoiset jäsenvaltiot ja alueet voivat saada rahoitusta. Rahoitus myönnettäisiin sen perusteella, miten kansallisilla ja alueellisilla ohjelmilla on onnistuttu tukemaan Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamista.

Oikeanlaista osaamista tulevaisuuden työvoimalle

Työvoima, jolla on entistä enemmän entistä parempaa osaamista, on keskeisessä asemassa osaamiselle perustuvassa eurooppalaisessa taloudessa. Yhä useammassa työpaikassa vaaditaan entistä korkeampaa osaamistasoa. EU:n toimilla olisi sen vuoksi keskityttävä varmistamaan, että Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet saavutetaan. Tämä merkitsee, että koulutuksessa otetaan huomioon tulevaisuuden talouden tarpeet. Kohdennetuilla investoinneilla voidaan tarjota merkittävää lisäarvoa kannustettaessa mukautumiskyvyn parantamiseen ja elinikäiseen oppimiseen. Niillä voitaisiin etenkin tukea koulutusjärjestelmien uudistamiseksi ja institutionaalisten valmiuksien parantamiseksi toteutettavia kansallisia strategioita.

Euroopan sosiaalirahastosta tuetaan vuosittain jo noin 9 miljoonan eurooppalaisen koulutusta. Tuki heijastaa EU:n talouspolitiikan eri osa-alueiden tasapainoa. Se osoittaa käytännössä, miten EU aktiivisesti edistää osallisuutta kasvun ohella. Toimissa hyödynnetään rajat ylittäviä kokemuksia tuen ulottamiseksi sellaisiin yhteiskuntaryhmiin ja sellaisille politiikan osa-alueille, jotka muutoin saisivat vain hyvin vähän tukea tai jäisivät kokonaan ilman sitä. Samalla kiinnitetään erityistä huomiota työllisyyteen, koulutukseen ja sosiaaliseen osallisuuteen liittyviin innovatiivisiin lähestymistapoihin.

Euroopan sosiaalirahaston toimia voitaisiin muokata siten, että niillä tuetaan Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita. Kattavalla eurooppalaisella työllisyysaloitteella voitaisiin parantaa osaamista, edistää liikkuvuutta ja lisätä mukautumiskykyä sekä osallistumista yhteiskuntaan toteuttamalla koulutukseen, työllisyyteen ja kotouttamiseen liittyviä yhteisiä aloitteita. EU:lle tärkeisiin kysymyksiin kuuluu myös vähemmistöjen, kuten romanien ja

maahanmuuttajien, kotouttaminen. Tällä osa-alueella toteuttavat toimet, joiden tarkoituksena on maahanmuuttajien sosiaalisen osallisuuden ja lakisääteisten oikeuksien varmistaminen, liittyvät kiinteästi EU:n laajempaan maahanmuuttopolitiikkaan. Työpaikoilla ja osaamisella on tärkeä merkitys EU:n taloutta koskevassa visiossa. Tämä merkitsee samalla sitä, että edellä kuvatussa yhteisessä koheesiopolitiikan strategiakehyksessä on lisättävä näkyvyyttä ja parannettava rahoitusmäärien ennustettavuutta.

Paineiden kohteena olevien alojen tukeminen

EU:lla on suuri ja monimuotoinen talous. Tämä merkitsee väistämättä sitä, että on aikoja, jolloin suurelle joukolle koituvat hyödyt saadaan pienen joukon kustannuksella. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta voidaan ottaa kauppasopimus, joka avaa merkittäviä uusia markkinoita EU:n viennille mutta joka merkitsee samalla suurta muutosta tiettyjen alojen kilpailuolosuhteissa. Euroopan globalisaatorahasto on jo osoittautunut hyväksi esimerkiksi siitä, miten tällaisiin paikallisiin kielteisiin vaikutuksiin voidaan puuttua. Rahastosta voitaisiin tehdä entistä laaja-alaisempi pysyvä järjestely, jolla autetaan lieventämään tietyn tyyppisten, jäsenvaltion työvoimaan vaikuttavien merkittävien häiriöiden vaikutuksia. Tämän rahaston toimintaa on lisäksi tarpeen yksinkertaistaa, jotta rahastolla voidaan entistä paremmin reagoida talouden olosuhteiden muutoksiin.

3.4. Kansalaisuus

EU:n kansalaisuutta tuetaan monin tavoin useista EU:n meno-ohjelmista. EU:n toimien konkreettiset vaikutukset (liikkuvuusavustuksista tutkimustuloksiin ja paikallisiin koheesiohankkeisiin) auttavat havainnollistamaan unionin tehtävän palvella kansalaisiaan. Kulttuurien monimuotoisuutta tukevilla ohjelmilla puolestaan pystytään osoittamaan, kuinka Euroopan integraatio voi vaikuttaa kansalaisiin monin eri tavoin.

EU:n toiminta tällä alalla kattaa myös oikeuksia koskevan ulottuvuuden, kuten perusoikeuksien ja EU:n arvojen edistämisen. Tämän toiminnan puitteissa voitaisiin kehittää EU:ta oikeusalueena sellaisten esteiden poistamiseksi, jotka haittaavat rajatylittäviä riita-asioita käsittelevien oikeudenkäyntien moitteetonta sujumista ja yritysten ja kuluttajien välisiä suhteita. Lisäksi voitaisiin edistää vastavuoroista tunnustamista ja yhteistä luottamusta rikosoikeudenkäynneissä sekä oikeussuojaa kaikkialla EU:ssa.

Kohdennetuilla kulttuuri- ja kansalaisuusohjelmilla autetaan eurooppalaisia pääsemään erilaisiin kulttuureihin liittyvistä esteistä ja käyttämään täysimääräisesti hyväkseen eurooppalaisen alueen tarjoamia mahdollisuuksia. Kulttuuriyhteistyötä ja Euroopan kulttuuriperintöä, kansalaisten vuorovaikutusta ja nuorten osallistumista eurooppalaiseen yhteiskuntaan edistävät ohjelmat voitaisiin yhdistää yhdeksi kattavaksi ohjelmaksi, jolla edistettäisiin moninaisuudessaan yhtenäistä Eurooppaa ja jota voitaisiin hallinnoida yhdessä.

EU:n vastuu suhteessa kansalaisiin näkyy myös Euroopan unionin solidaarisuusrahaston toiminnassa. Rahaston avulla EU on voinut panna täytäntöön yhteisen sitoumuksensa auttaa kriisitilanteissa. EU on vuodesta 2002 alkaen myöntänyt yli 2,1 miljardia euroa luonnonkatastrofeista kärsineiden jäsenvaltioiden ja alueiden tukemiseen. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että rahaston toiminnassa on eräitä merkittäviä rajoituksia ja heikkouksia. Näitä seikkoja ovat nopeus, jolla tukea rahastosta annetaan, rahaston varojen käyttöönottoa koskevien kriteerien läpinäkyvyys ja rahaston tuen rajoittuminen luonnonkatastrofeihin. Rahasto ei esimerkiksi saa pysyvää rahoitusta, eikä siitä voida myöntää tukea kaikenlaisten katastrofien jälkeisiin toimiin. EU:n talousarviovaroin voitaisiin

myös poistaa järjestelmän epäkohdat, joiden vuoksi jäsenvaltioiden pelastuspalveluyksiköitä ei voida ottaa käyttöön tarpeeksi nopeasti siellä, missä niitä tarvitaan, ja auttaa perustamaan tehokas pelastuspalveluverkosto. Tämä on yksi esimerkki EU:n yhteistyöstä, jolla voi olla todellista vaikutusta apua tarvitsevien kannalta niin EU:ssa kuin sen ulkopuolellakin.

Toinen kansalaisten kannalta tärkeä ala on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden takaamisen kannalta keskeisten politiikkojen rahoittaminen. Nämä ovat politiikkoja, joiden toteutuminen on selvästi yhteisen edun mukaista. Tehokkaan rajavalvonnan, oikeudenkäytön turvaavan tietojen ja asiantuntemuksen vaihdon tai turvapaikkapolitiikan ja muuttoliikettä koskevien toimien täytäntöönpanon tukeminen hyödyttää koko unionia. Painopisteen on seuraavalla rahoituskaudella oltava ulkorajojen valvonnassa (mukaan luettuna SIS II/VIS ja tuleva maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä), palauttamispolitiikassa, turvapaikkapolitiikassa ja laillisten maahanmuuttajien kotouttamisessa. Näissä kysymyksissä taakan jakaminen jäsenvaltioiden kesken, kansallisten hallintojärjestelmien työn tukeminen ja resurssien yhdistäminen EU:n talousarvion kanssa ovat ensisijaisia tehtäviä, joiden avulla löydetään kustannustehokkaat keinot varmistaa näiden politiikkojen toteutuminen.

3.5. Liittymistä valmisteleva tuki

Laajentumisprosessin kautta tapahtuvalle tiiviimmälle integroitumiselle annettavan tuen avulla EU voi saavuttaa tavoitteensa aloilla, jotka ovat keskeisiä talouden elpymisen ja kestäväen kasvun kannalta, mukaan lukien energia, verkkoinfrastruktuurit, ympäristönsuojelu ja ilmastomuutoksen torjuminen. Sen avulla varmistetaan myös, että ehdokasmaat ja mahdolliset ehdokasmaat ovat valmiit liittymään EU:n jäseniksi, esimerkiksi kannustamalla maita sisällyttämään Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin liittyvät EU:n ensisijaiset tavoitteet omiin kansallisiin prioriteetteihinsa. Sen vuoksi liittymistä valmistelevan tuen olisi edelleen oltava yksi niistä välineistä, joilla edistetään laajentumisen onnistumista.

3.6 Globaali Eurooppa

Eurooppalaiset odottavat EU:n edistävän intressejään ja käyttävän vaikutusvaltaansa kansainvälisillä foorumeilla. Sellaisiin kysymyksiin kuin köyhyyden lieventäminen, muuttoliike, kilpailukyky, ilmastomuutos, energia, terrorismi ja järjestäytynyt rikollisuus voidaan puuttua vain kansainvälisellä tasolla. Globalisaation aikana on tärkeää, että Euroopan kestäväen kasvun ja työllisyyden turvaamista koskevaa sisäistä strategiaa täydentää ulkoinen strategia. Yhteisvastuulla on tietenkin myös ulkoinen ulottuvuus. EU on oikeutetusti ylpeä asemastaan maailman suurimpana kehitys- ja humanitaarisen avun antajana, sillä EU ja sen jäsenvaltiot antavat noin 55 prosenttia koko maailman kehitysavusta. EU on edelläkävijä köyhyyden torjunnassa, ja se on hyvin tietoinen vuosituhattavoitteiden merkityksestä vakauden, turvallisuuden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi suuressa osassa maailmaa.

Samoja sääntöjä sovelletaan EU:n varojen tehokkaaseen käyttöön niin kansainvälisesti kuin unionin sisälläkin: on tarkasteltava, milloin yhteiset toimet tuottavat enemmän lisäarvoa kuin erilliset kansalliset toimet, meno-ohjelmien ja keskeisten politiikkojen on oltava johdonmukaiset ja politiikkojen toteutuksessa käytettäviä menetelmiä ja välineitä on tarkasteltava uusin silmin.

Tämän lähestymistavan soveltamista helpottavat Lissabonin sopimuksen mukaiset uudet ulkosuhderakenteet sekä mahdollisuus käyttää erilaisia EU:n ulkopoliittisia välineitä luovasti ja toimia pitkän aikavälin strategisissa puitteissa.

EU:n arvojen ja intressien edistäminen maailmanlaajuisesti

Euroopan ulkosuhdehallinnon perustaminen antaa EU:lle välineet, joiden avulla se voi entistä paremmin edistää intressejään eri puolilla maailmaa taloudellisen ja poliittisen merkityksensä mukaisesti. Jotta EU voisi kohdentaa välineensä tehokkaasti, se tarvitsee selkeää strategista yleisnäkemyä, oikeanlaista suhdetta kolmansien maiden kanssa ja hyvin suunniteltuja välineitä. Käytettävissä välineissä on voitava ottaa riittävästi huomioon prioriteettien muuttuminen, ja ne on voitava mukauttaa erilaisiin olosuhteisiin. Eräisiin unionin haasteena oleviin tärkeisiin globaaleihin kysymyksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. EU:n ja sen jäsenvaltioiden on esimerkiksi pystyttävä toteuttamaan ilmastonmuutokseen mukautumisen rahoittamista koskevat sitoumuksensa. Tätä seikkaa kannattaa tarkastella erikseen ottaen huomioon neuvottelujen edistyminen. Lisäksi on varmistettava EU:n kansainvälisiin toimiin antaman panoksen johdonmukaisuus ja näkyvyys, toimien vaikuttavuus ja maksujen hallinnoinnin mittakaavaedut. Tarkastelussa olisi myös pohdittava, pitäisikö EU:n talousarvion roolia täydentää erillisellä välineellä, jotta EU:n yhteispanos olisi vakaa ja näkyvä. Toinen esimerkki on muuttoliike, jonka osalta on tarkennettava EU:n sekä sisäisiä että ulkoisia toimia.

Kriisitilanteisiin reagoiminen

On erityisen tärkeää parantaa unionin valmiuksia reagoida laajamittaisiin konflikteihin tai katastrofeihin. EU:n ulkosuhteiden laajemman turvallisuusulottuvuuden puitteissa toteutettavien toimien on perustuttava nykyisiin välineisiin, joita ovat esimerkiksi vakautusväline, YUTP-toimet ja vaalitarkkailuun osallistuminen. Toimien käynnistämisen nopeus ja niiden joustavuus sekä kyky mukauttaa niitä poliittisten olosuhteiden muuttuessa ovat kaikki olennaisia tekijöitä.

EU:n humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioden pääosasto on yksi johtavia ja tehokkaimpia hätäavun antajia. Hätäapua annettaessa olisi kuitenkin varmistettava, että kehitysaputoimet aloitetaan nopeammin ja tehokkaammin hätäapuvaiheen jälkeen kriisitilanteesta selviämiseksi ja kestävästi kehittämisestä tulevaisuutta varten. Näitä toimia haittaa kuitenkin talousarvion joustamattomuus. Kuluvalla rahoituskaudella humanitaarisen avun määrärahoja on jouduttu joka vuosi täydentämään hätäapuvaraksesta, mikä on osoitus tämän osa-alueen määrärahojen kovasta käytöstä.

Köyhyyden lieventäminen

Koska Eurooppa rakentuu arvoille, köyhyyden torjuminen kaikkialla maailmassa on yksi EU:n tärkeimpiä tavoitteita. Vähiten kehittyneille maille annettavalla avulla on todellista vaikutusta sellaisten haasteiden osalta kuin elintarvikkeiden, terveydenhuollon, koulutuksen ja puhtaan veden saatavuus sekä ilmastonmuutoksen seurauksiin sopeutuminen. EU on johtava toimija pyrittäessä saavuttamaan vuosittain asetetut tavoitteet vuoteen 2015 mennessä. Se on yhteisesti sitoutunut antamaan vuoteen 2015 mennessä 0,7 prosenttia bruttokansantulosta viralliseen kehitysapuun. Tällä sitoumuksella tunnustetaan ulkoisten rahoitustoimien tärkeä tehtävä EU:n tavoitteiden saavuttamisessa. Se merkitsee kehitysavun kokonaismäärän huomattavaa lisäystä.

Koska EU:n tasolla toteutettava kehityspolitiikka voi todistettavasti tuoda merkittävää lisäarvoa, EU:n tason olisi vastattava omalta osaltaan mainitusta lisäyksestä. EU:n kehityspolitiikalla on jo vaikutusta kaikkialla maailmassa – verrattuna jäsenvaltioiden toimiin, jotka kohdistuvat vain tiettyihin kumppanimaihin – ja monien kumppanimaiden osalta se on ainoa merkittävä kehitysavun antaja. Toimillaan EU pystyy toteuttamaan tavoitteensa yhtenäisesti ja johdonmukaisesti kaikkialla maailmassa. Läsnäolonsa, toimiansa laajuuden ja painopisteiden sekä poliittisen painoarvonsa vuoksi EU:n toimilla on merkittäviä etuja

kansallisiin toimiin verrattuna. EU voi merkittävästi parantaa avunantajien välistä työnjakoa, tuottaa huomattavia mittakaavaetuja ja tarjota yhden keskitetyn yhteyspisteen avunsaajille. Sillä on myös painoarvoa ja legitimizeettä, kun sen 27 jäsenvaltiota toimivat yhdessä.

Kokemukset osoittavat, että kehityspolitiikan tehokas ja korkeatasoinen toteuttaminen edellyttää erityisesti avunantajien toimien koordinoitua ja hallinnointijärjestelyä. Toisin kuin yksin toimivilla jäsenvaltioilla, EU:lla on johtavana maailmanlaajuisena avunantajana vaikutusvaltaa sellaisissa asioissa kuin hallintotapa, alueellinen yhteistyö, talouskehitys ja infrastruktuuri. Sen jälkeen, kun kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus⁸ hyväksyttiin vuonna 2006, on edistytty kaikkien eurooppalaisten avunantajien resurssien yhdistämisessä päällekkäisyyksien välttämiseksi ja toiminnan keskittämiseksi tarpeen mukaan. Apu on kuitenkin pirstoutunut. Se aiheuttaa tehottomuutta, jolla on sekä taloudellisia että poliittisia seurauksia. Näiden puutteiden korjaaminen tuottaisi jäsenvaltioille merkittäviä tehokkuusetuja (joiden määräksi arvioidaan 6 miljardia euroa vuodessa⁹), helpottaisi kumppanimaiden hallintorakenteiden työtä ja auttaisi EU:ta käyttämään vaikutusvaltaansa täysimääräisesti. Muita keskeisiä prioriteetteja ovat kumppanimaille annettavan avun ennustettavuuden ja asianmukaisen joustotarpeen välinen tasapaino, jotta voitaisiin sopeutua muuttuviin tilanteisiin, kuten elintarvikkeiden merkittäviin hintamuutoksiin, ja tarve toteuttaa tehokkaita katastrofinjälkeisiä jälleenrakennusohjelmia.

EU on perustanut rahastoja, kuten EU–Afrikka-infrastruktuurirahaston, joiden kautta myönnetään komission ja jäsenvaltioiden avustuksia niin, että ne voidaan yhdistää EIP:n ja jäsenvaltioiden kehityspankkien lainanantokapasiteettiin ja saada näin aikaan huomattava kerrannaisvaikutus. Tällaisten rahastojen käyttöä voitaisiin tutkia tarkemmin.

Muita ensisijaisia tehtäviä on varmistaa, että EU:n kehityspolitiikan avulla pystytään suoraan ja tehokkaasti parantamaan kumppanimaiden hallintotapaa ja avun todellista vaikuttavuutta. Tämän vuoksi keskitytään entistä enemmän hankkeisiin, jotka tuovat unionille runsaasti lisäarvoa, ja kumppanuussopimuksiin, jotka ovat selkeitä, kohdennettuja ja tulossuuntautuneita. Euroopan kehitysrahastoon ja kehitysyhteistyön rahoitusvälineeseen sovellettavista eri rahoitusjärjestelmistä saadun kokemuksen myötä on tullut esille erilaisia kysymyksiä, jotka liittyvät tehokkuuteen, joustavuuteen ja demokraattiseen menettelyyn ja joita on tarkasteltava edelleen.

EU:n on myös harkittava, miten voidaan luoda kehittyneempi lähestymistapa kumppanien luonteen muuttuessa, esimerkiksi kun on kyse keskitulotason maista ja kehittyvistä talouksista, joissa muun muassa taloudellista, ympäristönsuojelullista ja sosiaalista yhteistyötä koskevista kysymyksistä on tulossa entistä tärkeämpiä kehitysyhteistyön lisäksi.

Tiiviit ja toimivat suhteet EU:n läheisimpien naapurien kanssa

EU:n naapurimaat, joissa on noin 300 miljoonaa asukasta, tarjoavat suuria mahdollisuuksia EU:n toiminnan kannalta. Turvataksaan pitkän aikavälin hyvinvoinnin ja vakauden ja osoittaakseen kykenevänsä hoitamaan vastuunsa maailmanlaajuisena toimijana EU:n on edistettävä tehokkaasti arvojaan ja tuettava talouskehitystä naapurimaissa. Rahoitustuella voi olla tärkeä osuus tehokkaan naapuruuspolitiikan toteuttamisessa. Tältä osin painopisteen olisi oltava uskottavien uudistus- ja yhteistyökannusteiden luomisessa EU:n naapurimaille

⁸ ”Eurooppalainen konsensus”, EUVL C 46, 24.2.2006, s. 1.

⁹ ”Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach” (HTSPE-konsulttiyritys Euroopan komission puolesta, lokakuu 2009).

riippumatta siitä, onko niiden pitkän aikavälin tavoitteena liittyä EU:hun. Erityistä tukea olisi annettava varsinkin syvempien ja laaja-alaisempien vapaakauppasopimusten ja yhtenäismarkkinalainsäädännön noudattamiseen liittyvän edistymisen yhteydessä. EU:n säännöstöön ja EU:n omiin strategisiin ensisijaisiin tavoitteisiin läheisesti liittyvät alat – kuten energia, muuttoliike, rajavalvonta ja ympäristönsuojelu – olisi asetettava etusijalle ja keskityttävä erityisesti valmiuksien ja instituutioiden kehittämiseen.

Naapuruuspolitiikka on jo ollut yksi parhaimmista esimerkeistä siitä, miten EU on talousarvionsa kautta toiminut yhdessä eurooppalaisten rahoituslaitosten kanssa sosiaaliseen ja taloudelliseen kehitykseen tehtävien investointien maksimoimiseksi. EU:n talousarviosta on osoitettu 117 miljoonaa euroa yhdistelmäjärjestelyihin, minkä lisäksi eurooppalaiset rahoituslaitokset ovat tehneet 7 miljardin euron investoinnin. Tätä lähestymistapaa voitaisiin vielä kehittää.

3.7. Hallintomenot

Tämänhetkisen rahoituskehiksen mukaan 5,7 prosenttia talousarviosta käytetään hallintomenoihin. Tämä ei kata ainoastaan kaikkien toimielinten henkilöstömenoja, tietotekniikkaa ja rakennuksia, vaan myös 23 kielellä toimimisesta aiheutuvat kustannukset. Koska eri toimielimet ovat suurelta osin saaneet nyt päätökseen rekrytoinnin uusimmista jäsenvaltioista, henkilöstömäärän pitäisi tasaantua. Komissio onkin vuodesta 2007 alkaen soveltanut nollakasvun linjaa ja turvautunut nykyisen henkilöstön sisäisiin siirtoihin uusien prioriteettien täyttämiseen. Se on pyytänyt uusia virkoja vain laajentumisen edellyttämässä määrin. Neuvosto, parlamentti ja muut toimielimet ovat pyytäneet joitain uusia virkoja Lissabonin sopimuksen voimaantulon johdosta. Euroopan ulkosuhdehallinnon perustaminen edellyttää aluksi lisävirkoja, joilla tuetaan jäsenvaltioiden diplomaattien rekrytointia, vaikkakin ajan mittaan tällä prosessilla ei pitäisi olla vaikutusta talousarvioon.

Seuraavaa rahoituskehyspakettia määritettäessä on arvioitava perusteellisesti, miten voidaan tehostaa hallinnollisia resursseja ja lisätä niiden tuottavuutta. Tämän vuoksi on tarkasteltava, miten menettelyjen, välineiden ja resurssien rationalisoinnin ja yhteiskäytön avulla voitaisiin rajoittaa toimielinten ja EU:n virastojen toimintakustannuksia. Esimerkiksi komissio on juuri käynnistänyt tietotekniikkansa käyttöä koskevan laajan analyysin, jonka tarkoituksena on parantaa suorituskykyä ja saavuttaa mittakaavaetuja. Tämän ansiosta voitaisiin saavuttaa säästöjä kehittämällä kaikille toimielimille yhteisiä tai jaettuja tietotekniikkajärjestelmiä. Vastaavalla toimielinten välisellä yhteistyöllä voitaisiin saavuttaa etuja esimerkiksi käännöstoimen tai asiakirjahallinnon alalla. Toisena esimerkkinä voidaan mainita itse menojen suunnittelu, jossa olisi erityisesti otettava huomioon sekä komissiolle että kumppaneille aiheutuva hallinnollinen rasitus. Komissio aikoo jatkossakin turvautua henkilöstön uudelleenjärjestelyihin keskittyäkseen ensisijaisiin tavoitteisiin, vähentääkseen kustannuksia ja lisätäkseen ”etulinjan” politiikan parissa toimivien määrää. Seuraavaa rahoituskehystä valmistellessaan komissio aikoo tarkastella sekä omia että EU:n virastojen hallintomenoja selvittääkseen, miten uusiin haasteisiin voidaan vastata olemassa olevin resurssein. Tavoitteena onkin tutkia muun muassa sitä, miten saavutetaan tasapaino ohjelmien tehokkaan toteuttamisen ja hallintokustannusten kurissa pitämisen välillä.

EU:n kaikkien toimielinten on noudatettava tiukkaa linjaa varmistaakseen, että hallintokustannukset pysyvät kurissa tulevaisuudessa.

4. TULOKSIA TUOTTAVA TALOUSARVIO

Menot on kohdennettava asianmukaisesti, mutta se ei riitä. Menot on myös toteutettava tavalla, joka tuottaa tuloksia. Jotta kansalaisten investointi EU:n talousarvioon tuottaisi tulosta, seuraavan sukupolven rahoitusohjelmia on muokattava niin, että vaikuttavuus on tavoitteista ensimmäisenä.

4.1. Talousarvion käyttäminen investointien saamiseksi

EU:n talousarvion vaikutusta voidaan lisätä sitä enemmän mitä tehokkaammin sitä voidaan käyttää rahoituksen hankkimiseen sellaisten strategisten investointien tukemiseksi, jotka tuottavat EU:lle eniten lisäarvoa. Innovatiiviset rahoitusvälineet voisivat muodostaa uuden tärkeän rahoituslähteen strategisille investoinneille. Pitkän aikavälin kaupallisia mahdollisuuksia tarjoavien hankkeiden pääperiaatteena olisi oltava, että EU:n varoja käytetään yhdessä yksityisen ja pankkisektorin kanssa, erityisesti Euroopan investointipankin (EIP) kautta, mutta myös muiden kumppanien, kuten jäsenvaltioiden kehityspankkien ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin (EBRD), kanssa. Tämä edellyttää koordinoitua varhaisessa vaiheessa sekä komission että pankkien teknisten asiantuntijoiden välillä. Tällaisessa lähestymistavassa hankkeita tuetaan kilpailuun perustuvan, hanke-ehdotuksen tekijöille tarkoitetun hakumenettelyn pohjalta kiinnittäen huomiota EU:n tason lisäarvoon.

EIP on osallistunut merkittävällä panoksella toimiin, joita EU on toteuttanut talouskriisin johdosta. Nyt sillä on tärkeä tehtävä uudistettaessa Euroopan taloutta sellaisilla aloilla kuin vihreä teknologia, infrastruktuuri ja energiavarmuus. Tämän vuoksi saattaa olla tarpeen optimoida EIP:n pääoman käyttö, esimerkiksi lisäämällä riskinjakomenetelmien käyttöä EIP:n resurssien vaikuttavuuden ja toiminnan ulottuvuuden parantamiseksi. Komissio ja EIP ovat jo luoneet useita menestyksekkäitä yhteisiä rahoitusvälineitä. EU:n talousarviosta rahoitettavia avustuksia ja EIP:n ja muiden rahoituslaitosten lainoja yhdistämällä on voitu kolminkertaistaa EU:n ulkoisten menojen taloudellinen vaikutus rahoituslaitosten moninkertaistaessa investointinsa. Tätä menettelyä olisi laajennettava niin, että siitä tulee vakiokäytäntö pitkän aikavälin kaupallista potentiaalia omaavilla aloilla. Samalla olisi luotava uudet säännöt yhdistelmäinstrumenttien hallinnointia varten.

Meno-ohjelmissa on otettava huomioon yksityisen rahoituksen tarpeet, esimerkiksi sellaiset, jotka liittyvät tarvittavaan aikaan ja raskaiden menettelyjen välttämiseen, niissä on tarkennettava, mitä niillä halutaan saavuttaa, ja niissä on järkiperustein harkittava, milloin EU:n olisi päätettävä osallistumisensa hankkeisiin, joista tulee kaupallisesti elinkelpoisia. EU voisi avoimemmin tarkastella infrastruktuurin käyttäjiltä kerättäviä tuloja, kuten tiemaksuja, veronmaksajille aiheutuvien pitkän aikavälin menojen vähentämiseksi. Mitä enemmän ulkoiset kustannukset voidaan sisällyttää hintoihin, sitä enemmän voidaan saada tuloja, joita voidaan käyttää strategisten tavoitteiden toteuttamiseen tarvittaviin investointeihin. Tällaisia tavoitteita ovat esimerkiksi talouden hiilidioksidipäästöjen vähentäminen. Rahoitusvälineet olisi keskitettävä todennettavissa oleviin markkinapuutteisiin, ja niissä olisi otettava huomioon kansallisten rahoitusmarkkinoiden tilanne, oikeudellinen ja sääntely-ympäristö ja lopullisten avunsaajien tarpeet.

Talousarvion toteuttamiseen käytettävien uusien rahoitusvälineiden on oltava älykkäitä, integroitua ja joustavia. Näiden instrumenttien avulla voidaan puuttua moniin erilaisiin poliittisiin tarpeisiin, mutta niitä on käytettävä johdonmukaisesti. Rahoituksen lait ovat pohjimmiltaan samat toimialasta riippumatta: eri kehitysvaiheissa olevat yritykset ja hankkeet tarvitsevat pääomaa tai velkarahoitusta tai molempia. EU:n talousarvion edellyttämä

rahoitusvälinevalikoima on periaatteessa kaksijakoinen, ja se voidaan toteuttaa kahden eri meno-ohjelmissa käytettävän yleismekanismin avulla. Nämä mekanismit ovat EU:n pääomamekanismi ja EU:n riskinjakomekanismi (takaukset mukaan lukien). Lainatakaukset ovat yksi innovatiivisista rahoitusvälinevaihtoehtoista. Tätä vaihtoehtoa tarkasteltaessa on analysoitava huolellisesti vaikutuksia, joita aiheutuu, kun EU:n talousarviosta rahoitetaan takauksia, jotta omien varojen enimmäismäärä ei ylitä, erityisesti kun otetaan huomioon nykyiset takausjärjestelmät. Jos EU:n talousarviota aiottaisiin käyttää yleisemmin lainojen ja joukkovelkakirjojen takausvälineenä, olisi tarkasteltava huolellisesti valmiuksia antaa kyseisiä takauksia.

4.2. Hankkeiden rahoittamiseen tarkoitettut EU:n joukkovelkakirjalainat

Innovatiivisten rahoitusvälineiden tarjoamat mahdollisuudet ja Euroopan talouden vallitsevat erityisolosuhteet ovat olleet perustana ajatukselle ottaa käyttöön hankkeiden rahoittamiseen tarkoitettuja EU:n joukkovelkakirjoja. EU:n talous on suuresti riippuvainen infrastruktuurista energian, liikenteen ja tieto- ja viestintätekniikan kaltaisilla aloilla. Eurooppa 2020 -strategian tavoite Euroopan talouden uudistamiseksi edellyttää valtavia investointeja¹⁰. EU voi jo nyt auttaa tällaisissa hankkeissa tarjoamalla investoijille, jotka tekevät vuosikymmenien päähän vaikuttavia päätöksiä, johdonmukaiset strategiset suuntaviivat ja asianmukaisen sääntelykehyksen. Talouskriisin seurauksena investointihalukkuus on kuitenkin vähäistä. EU:n kannalta strategisesti tärkeille hankkeille on lähes mahdotonta varmistaa tarvittavat investoinnit. Näitä hankkeita ei voida rahoittaa jäsenvaltioiden talousarvioista, ja siksi pyritäänkin löytämään vaihtoehtoisia ratkaisuja, joiden ansiosta nykyistä suurempi osuus infrastruktuuri-investoinneista voitaisiin saada muista lähteistä. Hankkeiden viivästyminen saattaisi viedä EU:lta infrastruktuurista saatavan taloudellisen ja muun hyödyn ja johtaa tulevaisuudessa kustannuksiltaan kalliimpiin ratkaisuihin.

Hankkeiden rahoittamiseen tarkoitettujen EU:n joukkovelkakirjojen tavoitteena olisi poistaa tämä epäkohta ja varmistaa, että merkittävät investointihankkeet saavat tarvitsemansa tuen. Euroopan investointipankin ja muiden suurten rahoituslaitosten suoran lainanannon osuus on jo nyt suuri, ja erityisesti EIP on reagoinut kriisiin lisäämällä lainanantoaan huomattavasti. Infrastruktuurihaaste on kuitenkin niin mittava, että EU:n on ryhdyttävä toimiin yksityisen rahoituksen hankkimiseksi.

Tämä voitaisiin toteuttaa tukemalla EU:n talousarvion määrärahoilla hankkeita siinä määrin kuin niiden luottoluokituksen parantaminen ja rahoituksen hankkiminen EIP:ltä, muilta rahoituslaitoksilta ja yksityisiltä pääomamarkkinasijoittajilta, kuten eläkerahastoilta ja vakuutusyhtiöiltä, edellyttävät. EU:n ja/tai EIP:n vakuudet annettaisiin yksityisen sektorin perustamille erikoissijoitusyhtiöille hankkeen tarvitseman rahoituksen hankkimiseksi pääomamarkkinoilta. Tällaisesta järjestelystä hyötyvien hankkeiden olisi osoitettava, että ne ovat EU:n strategisen edun mukaisia ja että ne täyttävät tietyt elinkelpoisuutta koskevat edellytykset. Tukea ei voitaisi kohdentaa etukäteen eri jäsenvaltioille tai toimialoille, vaan sitä myönnettäisiin niille hankkeille, joille pystytään saamaan asianmukaista rahoitusta

¹⁰ Esimerkkejä: arvioidaan, että vuoteen 2020 mennessä tarvitaan 500 miljardia euroa TEN-T-ohjelman toteuttamiseksi ja 38–58 miljardista eurosta 181–268 miljardiin euroon komission laajakaistatavoitteiden saavuttamiseksi. Energia-alalla arvioidaan tarvittavan 400 miljardia euroa jakeluverkkoihin ja älykkäisiin verkkoihin, 200 miljardia euroa siirtoverkkoihin ja varastointiin ja 500 miljardia euroa nykyisen, erityisesti uusiutuvia energialähteitä käyttävän energiatuotantokapasiteetin parantamiseen ja uuden rakentamiseen vuoteen 2020 mennessä.

yksityissektorilta. Takaisinmaksuaikataulu riippuisi ajasta, jonka arvioitaisiin kuluvan ennen kuin hanke olisi elinkelpoinen.

4.3. Laajamittaiset hankkeet

Erityisesti on tarkasteltava laajamittaisia hankkeita, joita varten tarvittavan rahoituksen määrä on useita miljardeja euroja pitkän ajan kuluessa. EU saa huomattavaa kokemusta Galileon, ITER:n ja GMES:n kaltaisista hankkeista. Nämä hankkeet ovat strategisesti merkittäviä, ja niillä voi olla kaupallista potentiaalia pitkällä aikavälillä. Niissä tarvitaan ylikansallista yhteistyötä toiminnan onnistumiseksi. Niiden kustannukset voivat kuitenkin ylittyä huomattavasti eivätkä ne sovellu hallintotapansa vuoksi erityisen hyvin EU:n toimielinten suoraan hallinnoitaviksi. Talousarvioihin liittyvät epävarmuudet tuskin sopivat yhteen EU:n talousarvion suunnittelutavan kanssa. Tämän vuoksi hankkeen toteuttajat voisivat vaihtoehtoisesti perustaa erillisen tukirakenteen, jonka toimintaan EU voisi osallistua tehokkaan hallinnoinnin varmistamiseksi ja jolle osoitettaisiin EU:n talousarviosta kiinteä vuosittainen määräraha. Tämä ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että EU kattaisi mahdolliset rahoitusvajeet.

4.4. Resurssien käyttöä tehostavat kannustimet

EU:n talousarvio voi olla merkittävä tekijä uudistuksissa. Tämä on myönnetty parhaillaan käytävissä keskustelussa, jossa pohditaan, miten taloudellisia seuraamuksia ja kannusteita voitaisiin käyttää vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen varmistamiseksi. Näin ollen on syytä käyttää tällaista vaikutusvaltaa ohjelmien tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi. Edellä esiteltyjä koheesiopolitiikkaan liittyviä ideoita voitaisiin soveltaa myös muissa yhteyksissä ja muihin menoihin siten, että määritetään erityiset tavoitteet, joiden täytyttyä maksut suoritettaisiin. Muita lähestymistapoja ovat EU:n laajuisen varauksen asettaminen useimmille ohjelmille tai osarahoitusosuuksien muuttaminen hankkeen toteutumisen mukaan. Kaikissa näissä tapauksissa olisi tärkeää kohdella kaikkia jäsenvaltioita tasapuolisesti ja varmistaa avoimuus ja automaattisuus.

Tämä edellyttää erilaista lähestymistapaa ja erilaisia välineitä. Ohjelmissa olisi määriteltävä tarkat, mitattavissa ja saavutettavissa olevat, ohjelmien kannalta merkitykselliset ja ajoitetut tavoitteet samoin kuin asianmukaiset suoritusindikaattorit. Jotta kannustinjärjestelmä olisi tasapuolinen, tarvitaan selkeät arviointiperusteet. Myös itse arvioinnin on oltava järjestelmällistä ja tehokasta. Jos arviointi tehdään järjestelmällisesti ja ajoissa, sillä voi olla keskeinen asema pyrittäessä turvaamaan EU:n menojen mahdollisimman suuri lisäarvo.

4.5. Ensisijaisia tavoitteita kuvastava rakenne

Itse talousarvion rakenne on tärkeä väline sekä tiedotettaessa menojen tarkoituksesta ja saavutettavista tavoitteista että niiden toteuttamisessa. On ilmeisen hyödyllistä, jos talousarvion rakenne ja tasapaino kuvastavat EU:n poliittisia prioriteetteja. Nykyisessä rakenteessa on jonkin verran siirrytty kyseiseen suuntaan, mutta vielä voitaisiin joko supistaa otsakkeiden määrä mahdollisimman pieneksi tai järjestellä talousarvion rakenne niin, että se kuvastaa Eurooppa 2020 -strategiaa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa voisi olla kolme otsaketta: sisäiset menot, ulkoiset menot ja hallintomenot. Toisessa vaihtoehdossa nykyiset otsakkeet I–III korvattaisiin kolmella alaotsakkeella. Ne kattaisivat politiikat, joiden painopiste olisi älykkäässä, kestävässä ja osallistavassa kasvussa. Lisäksi olisi neljäs, ”sisäinen” alaotsake, joka koskisi kansalaisuuteen liittyviä politiikkoja. Näitä täydennettäisiin kahdella muulla otsakkeella, jotka kattaisivat ulkoiset politiikat (nykyinen otsake IV) ja hallinnon.

4.6. Monivuotisen rahoituskehyn voimassaoloaika

Monivuotinen rahoituskehys takaa pitkäaikaisen yhdenmukaisuuden ja ennustettavuuden. Se takaa myös budjettikurin ja budjettisyklin sujuvan toiminnan. Kukin rahoituskehys on kuitenkin tulosta poliittisista päätöksistä, joissa on otettava huomioon muuttuvat poliittiset näkemykset.

Kolme viimeisintä rahoituskehystä laadittiin seitsemäksi vuodeksi. Euroopan parlamentti¹¹ ja eräät muut julkiseen kuulemiseen osallistuneet tahot ovat katsoneet, että rahoituskehyn voimassaolo olisi lyhennettävä viiteen vuoteen. Tämä johtuu erityisesti näkemyksestä, jonka mukaan rahoituskehyn voimassaolon olisi vastattava Euroopan parlamentin ja komission toimikautta. Jos kausi olisi viisivuotinen, kukin komissio voisi tehdä rahoituskehystä koskevan ehdotuksen ja kukin parlamentti voisi neuvotella kehystä, vaikka ne eivät näkisi rahoituskehyn täytäntöönpanoa. Viisivuotisen kauden etuna olisi se, että uudet tarpeet pystyttäisiin ottamaan huomioon. Sillä olisi myös joitain haittoja suunnittelua koskevien määräaikojen osalta: kauden ollessa pitempi ohjelmissa voidaan tehdä pitemmälle meneviä muutoksia, ja pitempi kausi voi myös sopia paremmin yksityisen sektorin investointikäytäntöihin. Toisen vaihtoehdon mukaan kausi olisi seitsenvuotinen ja viiden vuoden jälkeen tehtäisiin kattava väliarviointi. Lopullinen määrärahojen jako suoritettaisiin nimenomaisesti Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti. Näin välttyttäisiin vaikuttamasta tulevaan.

Suosittelavin vaihtoehto saattaisi kuitenkin olla 10 vuoden kausi, mutta niin, että suoritettaisiin laaja väliarviointi (5 + 5). Tässä vaihtoehdossa prioriteetteja voitaisiin muuttaa huomattavasti. Kokonaisenimmäismäärät ja keskeiset säädökset voitaisiin vahvistaa 10 vuodeksi. Resurssien jakaminen otsakkeiden sisällä ja priorisointi ohjelmissa ja välineissä voitaisiin kuitenkin jättää avoimeksi uudelleen arviointia varten. Tätä voitaisiin helpottaa sisällyttämällä talousarvion kaikkiin osiin huomattavat varaukset ja liikkumavarat.

4.7. Muuttuviin olosuhteisiin reagoiminen

Yksi vaikeimmista talousarvioon liittyvistä tehtävistä on luoda ennustettavuuden ja joustavuuden välinen tasapaino. On kuitenkin selvää, että nykyinen talousarvio on osoittautunut liian joustamattomaksi erilaisten tapahtumien aiheuttamaan paineeseen vastaamiseksi. EU:hun kohdistuva paine reagoida tsunamin ja Lähi-idän kaltaisiin ulkoisiin tapahtumiin sekä pakottava tarve ryhtyä toimiin talouskriisin johdosta osoittivat nykyisen lähestymistavan heikkoudet. Koska asianmukainen kohdentaminen on erittäin olennaista varojen tehokkaan käytön kannalta ja olosuhteiden muuttuessa myös prioriteetit muuttuvat, talousarvion jäykkyys selvästikin heikentää varainkäytön laatua. On asianmukaista, että Euroopan parlamentti ja neuvosto arvioivat huolella menopolitiikan suunnan muuttumista. Mutta mahdollisten muutosten laajuutta ja arviointimenettelyjä on uudistettava. Kokemus osoittaa, että ilmeinen ratkaisu eli liikkumavaran lisääminen ei ole ollut mahdollista, koska varojen kohdentamisesta on jouduttu päättämään ennakkoon. Näin ollen voitaisiin sopia pakollisesta kiinteästä prosenttimäärästä, joka voisi olla esimerkiksi 5 prosenttia. Tämä luku voisi olla myös pienempi rahoituskauden viiden ensimmäisen vuoden aikana ja suurempi rahoituskauden loppuvuosina tai voitaisiin sopia, että prosenttimäärää korotetaan joka vuosi. Näin uudet prioriteetit voitaisiin ottaa väliarvioinnissa paremmin huomioon. Talousarvion joustavuutta voitaisiin lisätä myös seuraavin keinoin:

¹¹ Päätöslauselma, hyväksytty 25. maaliskuuta 2009, vuosien 2007–2013 monivuotisen rahoituskehyn väliarvioinnista [INI/2008/2055 – P6_TA(2009)0174].

- kohdentamisjousto, joka mahdollistaisi siirron otsakkeiden välillä määritellyissä rajoissa tiettyinä vuonna
- mahdollisuus siirtää käyttämättömät liikkumavarat määritellyissä rajoissa seuraavalle vuodelle
- vapaus käyttää otsakkeen monivuotisen kehyksen määrärahoja etu- tai takapainotteisesti, mikä sallii suhdanteita tasaavat toimet ja asianmukaisen kriiseihin reagoimisen
- nykyisen joustovälineen ja hätäapuvarauksen suurentaminen tai soveltamisalan laajentaminen ja mahdollisesti näiden kahden välineen yhdistäminen.

Myös nykyinen määräenemmistöllä hyväksytty 0,03 prosentin joustojärjestely olisi säilytettävä, sillä se tarjoaa tärkeän varoventtiilin, jonka avulla voidaan rajoitetusti poiketa ennakoiduista enimmäismääristä.

Kaikkiin näihin muutoksiin olisi liityttävä erilainen ajattelutapa. Painopistettä olisi muutettava niin, että määrärahoja ei enää kohdennettaisi pysyvästi ennakolta, vaan EU:n vähät resurssit käytettäisiin määräaikaisiin strategisiin investointeihin, ja varojen saannin edellytyksenä olisi oltava investointien toteuttaminen.

4.8. Tarpeettoman hallinnollisen rasituksen yksinkertaistaminen ja minimointi

Julkisessa kuulemisessa kävi selvästi ilmi, että täytäntöönpanomenettelyt ja valvontavaatimukset ovat liian monimutkaisia ja että ne voivat jarruttaa osallistumista EU:n ohjelmiin. EU:n vastuulla on varmistaa, että varat käytetään moitteettomasti, mutta se voisi myös toteuttaa toimia rahoituksen saajien hallinnollisen taakan ja EU:n hallintomenojen vähentämiseksi. Näin varat pystyttäisiin kohdistamaan lopputarkoitukseen:

- EU:n yhteiset varainhoitoa koskevat säännöt on vahvistettu sen varainhoitoasetuksessa. Täytäntöönpanosäännöt ja -menettelyt voivat vaihdella huomattavasti riippuen siitä, mistä politiikan välineestä on kyse. Olisi sovittava selvistä yhteisistä periaatteista, jotta eroavaisuuksia olisi mahdollisimman vähän. Eri instrumenttien yhdistäminen yhteiseen täytäntöönpanokehykseen on hyvä tapa edistää yhteydenpitoa kansalaisten, yritysten, erityisesti pk-yritysten, ja kansallisten hallintoelimien kanssa EU:n talousarvion tiimoilta.
- Komission jokin aika sitten tekemään ehdotukseen varainhoitoasetuksen tarkistuksesta sisältyy rohkeita toimenpiteitä yksinkertaistettujen varainhoitosääntöjen käyttöön ottamiseksi. Tätä olisi selvitettävä edelleen, jotta olisi mahdollista käyttää yksinkertaisempia menettelyjä, kun on kyse pienemmistä avustuksista (raja-arvot voitaisiin asettaa korkeammalle pienten hankkeiden kohdalla), sekä kertamaksuja ja tulosperusteisia ohjelmia.

4.9. Moitteettoman varainhoidon varmistaminen

Julkisia menoja on valvottava tehokkaasti, vaikuttavasti ja oikeasuhteisesti. Valvonnan on pystyttävä vakuuttamaan kansalaiset ja heidän edustajansa Euroopan parlamentissa ja neuvostossa, että EU:n talousarvion määrärahat käytetään asianmukaisesti. Mutta jossain vaiheessa valvonnasta aiheutuva rasitus tekee tyhjäksi ohjelman vaikutuksen. Mahdollisuudet mukauttaa jäsenvaltioissa vaadittavaa valvontaa koskevaa lähestymistapaa ja yhteinen näkemys hyväksyttävästä virheriskistä eri politiikanaloilla auttaisivat varmistamaan oikean tasapainon.

Komissio on viime vuosina kiinnittänyt paljon huomiota hallinto- ja valvontajärjestelmien vaikuttavuuden lisäämiseen saadakseen Euroopan tilintarkastustuomioistuimelta myönteisen tarkastuslausuman ilman varaumia. Tulokset ovat myönteisiä, mutta paljon on vielä tehtävissä, erityisesti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, sillä ne panevat täytäntöön merkittävän osan talousarviosta osana komission kanssa toteutettavaa yhteistä hallinnointia. Järjestelmässä, jossa maksut perustuvat jäsenvaltioiden tekemiin maksu ilmoituksiin eivätkä tuensaajien menoihin (kuten nykyisin on laita YMP-menojen kohdalla), valvontaprosessi olisi enemmän paikallinen ja se voitaisiin paremmin mukauttaa kansallisiin menettelyihin. Tällainen menettely olisi yksinkertaisempi ja säännöllisempi kuin jos valvonta keskitettäisiin EU:n tasolle. Se voitaisiin kytkeä luotettaviin kansallisiin tarkastuslausumiin, mikä korostaisi EU:n varoja käsittelevien julkisten viranomaisten vastuuta.

Rahoitusvälineiden kautta kulkevien varojen lisääminen tarkoittaa perusteellista muutosta tapaan, jolla komissio hallinnoi talousarviomenojaan. Komissio aikoo enenevässä määrin delegoida talousarvion toteuttamiseen liittyviä tehtäviä ja tehdä yhteistyötä tärkeimpien rahoituslaitosten, kuten Euroopan investointipankin (EIP)¹², kanssa. Tämä luo tarpeen yhtenäistää rahoitusvälineiden suunnitteluun ja hallinnointiin liittyvät keskeiset seikat ja varmistaa oikea tasapaino seuraavien kolmen seikan välillä: komission ja sen rahoituskumppaneiden suhteisiin sovellettava yhteinen lähestymistapa, EU:n taloudellisten etujen turvaaminen ja riittävän joustovaran jättäminen toteuttamisasteella sen varmistamiseksi, että politiikat toteutetaan tehokkaasti. Näillä keinoin varmistettaisiin myös parempi poliittinen näkyvyys, tehostettaisiin hallintoa sitä yksinkertaistamalla, rationalisoitaisiin raportointia ja seurantaa sekä helpotettaisiin eri instrumenttien arviointia.

5. EU:N TALOUSARVIO TALOUDEN OHJAUSJÄRJESTELMÄN TUKENA

Kasvun ja työllisyyden edistäminen Euroopan unionissa edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Tämä on keskeisellä sijalla Eurooppa 2020 -strategiassa. Makrotaloudellinen vakaus ja rakenteelliset uudistukset eivät ole vaihtoehtoja vaan vaatimuksia, jotka myös vahvistavat toisiaan. Sen vuoksi onkin luonnollista kytkeä toisiinsa EU:n talousarvio ja talouden ohjausjärjestelmän vahvistaminen.

Komissio on laatinut erilaisia toimenpiteitä talouden ohjausjärjestelmän uudistamiseksi ja tehostamiseksi.¹³ Se vie näitä asioita eteenpäin talouden ohjausjärjestelmää koskevan keskustelun yhteydessä lokakuussa pidettävän Eurooppa-neuvoston kokouksen jälkeen.

6. LAAJENTUMISEN HUOMIOON OTTAMINEN

Tulevat laajentumiset vaikuttavat väistämättä EU:n talousarvioon sekä tulojen että menositoumusten mahdollisen kasvun muodossa. Vaikka uudet jäsenvaltiot lisäävät kumulatiivista BKT:tä ja luovat uusia mahdollisuuksia talouskasvulle, ne voivat myös saada tukea rakenne- ja muista rahastoista. Liittymisten ajoitus riippuu siitä, kuinka nopeasti ehdokasmaat pystyvät täyttämään määrättyt perusteet. Tässä yhteydessä mainittakoon, että joulukuussa 2006 järjestetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa sitouduttiin olemaan

¹² Rahoitusinstrumentteja ei toteuteta yksinomaan EIP:n kautta, mutta tällä on tärkeä alullepanijan rooli hankittaessa rahoitusta muista julkisista ja yksityisistä lähteistä.

¹³ Talouspolitiikan koordinoinnin tehostaminen vakautta, kasvua ja työpaikkoja varten – välineet vahvempaan EU:n talouden ohjausjärjestelmään (KOM(2010) 367).

asettamatta liittymistä koskevia tavoitepäivämääriä ennen kuin neuvottelut on miltei saatettu päätökseen. Tämän vuoksi uuden rahoituskehyksen ei pitäisi estää tulevia laajentumisia koskevan poliittisen päätöksen tekemistä, sillä tällainen päätös perustuu maan valmiuteen liittyä EU:n jäseneksi. Kun liittymisistä on sovittu ja päivämäärät vahvistettu, rahoituskehystä olisi mukautettava liittymisneuvotteluista johtuvien menovaatimusten ottamiseksi huomioon.

7. EU:N RAHOITUKSEN UUDISTAMINEN

Kuten talousarvion menopuoli, myös rahoituspuolen rakenne on ajan mittaan muuttunut huomattavasti. BKTL-maksuosuudesta on tullut entistä merkittävämpi, ja sen osuus on nykyisin kolme neljäsosaa talousarviosta. Aikojen kuluessa on otettu käyttöön suuri määrä korjauksia ja erikoisjärjestelyjä sekä talousarvion tulo- että menopuolella (eräät näistä mekanismeista päättyvät automaattisesti vuonna 2013). Budjettineuvotteluihin on viime aikoina vaikuttanut suuresti se, että jäsenvaltiot ovat keskittyneet nettoaseman käsitteeseen sillä seurauksella, että on suosittu välineitä, joiden määrärahat on etukäteen kohdennettu maantieteellisesti, sellaisten välineiden sijaan, jotka tuottaisivat eniten lisäarvoa EU:n tasolla.

Talousarvion kokonaistarkastelua koskevassa kuulemisessa sidosryhmät esittivät runsaasti kritiikkiä EU:n talousarvion nykyisestä rahoitusjärjestelmästä. Nykyisen järjestelmän katsotaan olevan vaikeaselkoinen ja monimutkainen, se ei ole oikeudenmukainen – erityisesti mitä tulee korjauksiin – ja siinä tukeudutaan liiaksi resursseihin, jotka jäsenvaltioiden mielestä ovat minimoitavia menoja. Lukuun ottamatta tulleja, jotka perustuvat tulliliittoon, nykyiset resurssit eivät ole selvästi kytköksissä EU:n politiikkoihin.

Olisi korostettava, että tässä keskustelussa ei ole kyse talousarvion suuruudesta vaan resurssien oikeasta yhdistelmästä. Uusien resurssien asteittaisen käyttöönoton myötä muita resursseja voitaisiin supistaa, lopettaa vaiheittain tai poistaa käytöstä.

Rahoituspuolen uudistamista koskevia ehdotuksia ovat tehneet tiedeyhteisö, hallitukset, hallituksista riippumattomat järjestöt ja Euroopan parlamentti. Parlamentti hyväksyi vuonna 2007 mietinnön¹⁴, jossa analysoidaan nykyistä omien varojen järjestelmää ja ehdotetaan uusia mahdollisia omien varojen lähteitä.

EU:n rahoituksen uuteen kehitysvaiheeseen voisi kuulua kolme toisiinsa läheisesti liittyvää ulottuvuutta: jäsenvaltioiden maksuosuuksien yksinkertaistaminen, yhden tai useamman uuden omien varojen lajin käyttöönotto ja kaikkien korjausmekanismien asteittainen poistaminen. Kun muutokset tehdään asteittain, EU:n rahoitusjärjestelmän keskeiset elementit olisi säilytettävä: EU:n talousarvion vakaa ja riittävä rahoitus, budjettikurin noudattaminen ja tasapainoisen talousarvion varmistava mekanismi.

Jäsenvaltioiden maksuosuuksien yksinkertaistaminen

BKTL-perusteisiin omiin varoihin verrattuna nykyiset alv-perusteiset omat varat tuovat vain vähän lisäarvoa. Vertailukelpoisen veropohjan luominen on tulosta matemaattisesta laskelmasta sen sijaan, että suoritukset kulkisivat suoraan kansalaisilta EU:lle. Sellaisenaan se lisää maksuosuuksien monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta. Alv-perusteisten omien

¹⁴ Euroopan parlamentin mietintö Euroopan unionin omien varojen järjestelmän tulevaisuudesta (2006/2205(INI), esittelijä A. Lamassoure).

varojen järjestelmän lopettaminen sen nykyisessä muodossa yksinkertaistaisi maksuosuusjärjestelmää samalla kun otettaisiin käyttöön uusi omien varojen laji.

Yhden tai useamman poliittisiin painopisteisiin perustuvan omien varojen lajin asteittainen käyttöönotto:

Uudet omien varojen lajit voisivat täysin korvata nykyiset alv-perusteiset omat varat. Samalla voitaisiin vähentää suoraan valtionkassasta suoritettavien BKTL-perusteisten varojen osuutta. Uusien omien varojen lajien käyttöönotto heijastaisi budjettirakenteen asteittaista siirtymistä kohti EU:n kansalaisia lähempänä olevia politiikkoja sekä tavoitetta tuottaa eurooppalaisia julkishyödykkeitä ja enemmän lisäarvoa EU:lle. Uusilla omien varojen lajeilla voitaisiin tukea EU:n kannalta tai kansainvälisesti tärkeiden poliittisten tavoitteiden saavuttamista esimerkiksi kehityspolitiikan, ilmastonmuutoksen tai rahoitusmarkkinoiden kaltaisilla aloilla.

Seuraavat kriteerit näyttäisivät olevan olennaisia tarkasteltaessa uusia mahdollisia omien varojen lajeja:

- Niillä olisi oltava kiinteämpi yhteys *EU:n säännöstöön ja tavoitteisiin* koko talousarvion johdonmukaisuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi, jotta EU:n poliittiset prioriteetit saavutetaan. Tältä osin on tärkeää pitää mielessä omista varoista tehdyn päätöksen¹⁵ 2 artiklan 2 kohta, jossa todetaan, että ”Euroopan unionin yleiseen talousarvioon otettavia omia varoja ovat lisäksi tulot, jotka kertyvät EY:n perustamissopimuksen tai Euratomin perustamissopimuksen mukaisesti jonkin yhteisen politiikan osana käyttöön otettavista muista maksuista”.
- Niiden olisi oltava rajat ylittäviä ja perustuttava järjestelmään, joka kattaa sisämarkkinat kokonaan.
- Niillä olisi oltava yhdenmukainen pohja, jonka avulla varmistetaan, että kyseistä tulolähdettä sovelletaan yhdenmukaisesti koko unionin alueella.
- Mahdollisuuksien mukaan EU:n olisi kerättävä uudesta omien varojen lähteestä saatavat tulot suoraan kansallisten talousarvioiden ulkopuolella.
- Niitä olisi sovellettava tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti, eivätkä ne saisi aiheuttaa uusia korjauksiin liittyviä ongelmia.
- Kumulatiivinen vaikutus tiettyihin aloihin olisi otettava huomioon.
- Olisi varmistettava, ettei EU:lle aiheudu tulojen keräämisestä merkittäviä uusia hallinnollisia rasitteita.

Komissio katsoo, että seuraavassa ohjeellisessa luettelossa mainitut rahoituskeinot saattaisivat olla mahdollisia omien varojen lähteitä, jotka vähitellen korvaavat kansalliset maksut ja näin ollen rasittavat valtionkassoja vähemmän:

- rahoitusalan EU-verotus
- EU:n tulot päästöoikeuksien huutokaupasta

¹⁵ Neuvoston päätös 2007/436/EY, Euratom, tehty 7 päivänä kesäkuuta 2007.

- EU:n lentoliikenteestä veloittama maksu
- EU:n alv
- EU:n energiavero
- EU:n yritystulovero.

Kullakin näistä rahoituskeinoista on omat erityispiirteensä, etunsa ja haittansa¹⁶. Saatujen kommenttien perusteella komissio tekee ehdotuksensa osana seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevia kokonaisehdotuksia.

Korjausmekanismien tarkastelu

Korjausmekanismien pääperiaatteet vahvistettiin Fontainebleaussa vuonna 1984 järjestetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Niiden mukaan menopolitiikka on loppujen lopuksi budjettiaseman epätasapainosta aiheutuvan ongelman keskeinen ratkaisukeino ja korjausmekanismeja voidaan käyttää asianmukaisena ajankohtana silloin, kun jonkin jäsenvaltion budjettitaa on liiallinen sen suhteelliseen vaurauteen nähden. Kasvuun ja työllisyyteen, energiaan, ilmastonmuutokseen ja EU:n intressien edistämiseen eri puolilla maailmaa käytettävien menojen lisääminen vähentäisi korjausmekanismien tarvetta. Seuraavan monivuotisen rahoituskehysten menorakenne ja omien varojen järjestelmän muut uudistukset määräävät sen, ovatko korjausmekanismit perusteltuja tulevaisuudessa.

8. PÄATELMÄT JA JATKOTOIMET

Tässä talousarvion kokonaistarkastelussa esitetään komission ajatuksia EU:n talousarvion rakenteesta ja tarkoituksesta. Siinä esitetään näkemys uudistetusta talousarviosta, jonka tavoitteena on saada aikaan todellisia vaikutuksia: tämä on komission tavoite niiden ehdotusten osalta, jotka se tekee ensi vuonna uutta rahoituskehystä varten. Komission esittämät ajatukset perustuvat näkemykseen, että vuoteen 2020 mennessä EU:n on täytynyt ryhtyä määrätietoisiin toimiin, jotta EU:sta tulisi älykäs, kestävä ja osallistava yhteiskunta. Jotta tämä toteutuisi, EU:ssa on saatettava Euroopan talous oikeaan uomaan ja tehtävä suuria päätöksiä muokataksemme infrastruktuuria, hankkiaksemme tulevaisuudessa tarvittavat taidot, vahvistaaksemme asemaamme maailmanlaajuisena johtajana ja estääksemme sellaiset yhteiskuntien väliset erot, jotka heikentävät pitkän aikavälin vakautta. Unionin talousarvion on katsottava olevan yksi yhteisistä välineistä, joilla pyritään yhteisiin tavoitteisiin. Koska julkisiin varoihin kohdistuu tällä hetkellä suuri paine, EU:n ja jäsenvaltioiden talousarvioiden ei voida katsoa kilpailevan keskenään, vaan ne pyrkivät samoihin tavoitteisiin tasolla, jolla päästään parhaimpaan tulokseen.

Huomisen talousarvioissa on sen vuoksi keskityttävä todellisen vaikutuksen aikaansaamiseen, jotta asetetut tavoitteet saavutetaan. Niissä on otettava huomioon tarve sopeutua nopeasti muuttuvaan maailmaan. Niissä on keskityttävä tulosten aikaansaamiseen. Niiden on heijastettava yhteisvastuun tarvetta yhteisen strategiamme toteuttamiseksi. Ja ne on rahoitettava tavalla, jonka kansalaiset ymmärtävät ja jonka he katsovat järkeväksi ja oikeudenmukaiseksi.

¹⁶ Ks. komission sisäinen valmisteluasiakirja.

EU:n talousarvion toteuttamista voidaan yksinkertaistaa ja tehostaa. Tarvitaan suurempaa joustoa, jotta talousarvion avulla voidaan vastata muuttuviin olosuhteisiin, mutta samalla on tuettava pitkän aikavälin investointeja. Jos budjettivarojen saanti on rajoitettua, voidaan käyttää innovatiivisempia rahoitusvälineitä, jotta määrärahoilla saataisiin aikaan enemmän ja jotta vastaisuudessa voitaisiin toteuttaa entistä vaikuttavampia ja monimuotoisempia ensisijaisia EU-hankkeita.

EU:n talousarvion uudistamisessa on sen vuoksi oltava kyse kohdentamisesta, jokaisen käytetyn euron tuottaman hyödyn maksimoimisesta ja talousarvion liittämistä niiden muiden keinojen yhteyteen, joiden avulla Euroopan unioni, sen toimielimet ja jäsenvaltiot voivat saattaa Euroopan kasvun ja työllisyyden uralle tulevaisuutta varten.

Tulevina kuukausina komissio tekee tässä talousarvion kokonaistarkastelussa esitettyjen ajatusten ja vaihtoehtojen perusteella konkreettisia ehdotuksia. Komissio odottaa mielenkiinnolla tässä asiakirjassa esitettyjä ajatuksia ja vaihtoehtoja koskevaa, muiden toimielimien ja sidosryhmien kanssa käytävää vuoropuhelua. Nämä keskustelut otetaan huomioon ehdotuksissa, jotka tehdään kesäkuussa 2011 uutta vuoden 2013 jälkeistä kautta koskevaa monivuotista rahoituskehystä varten. Tähän sisältyy ehdotus asetukseksi monivuotisesta rahoituskehyksestä ja luonnos omia varoja koskevaksi päätökseksi. Vuoden 2011 toisella puoliskolla komissio tekee lainsäädäntöehdotuksia, jotka tarvitaan Euroopan unionin tavoitteiden eteenpäin viemiseksi edellytettyjen politiikkojen ja ohjelmien täytäntöönpanemiseksi.

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.10.2010
KOM(2010) 700 slutlig

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

Översyn av EU:s budget

{SEK(2010) 7000 slutlig}

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

Översyn av EU:s budget

Beslutet att genomföra en fullständig och omfattande översyn av EU:s utgifter och inkomster fattades 2006¹. Det ekonomiska klimatet har förändrats radikalt sedan mandatet gavs och den globala ekonomiska krisen har medfört att de offentliga utgifterna stått i mittpunkten för den politiska debatten i många europeiska länder. Överallt i Europeiska unionen gör man svåra val och prioriteringarna för de offentliga utgifterna ifrågasätts på ett sätt som inte skådats på årtionden.

Samtidigt har de offentliga utgifterna spelat en viktig roll i återhämtningsprocessen. De stimulansåtgärder man kom överens om i slutet av 2008 hindrade krisen från att bli så illa som den kunde ha blivit. Stimulansåtgärderna inriktades på ett intelligent sätt på områden som kan ge utdelning i framtiden: på tillväxtfrämjande strategier och strategisk infrastruktur och på att hindra att nyckelkompetens och viktiga tillgångar raderas ut på grund av chocken.

Denna översyn aktualiseras därför vid en tidpunkt när prioritering, mervärde och hög kvalitet är det som upptar medborgarnas tankar mest när det gäller de offentliga utgifterna. Översynen har föregåtts av en lång process av samråd och diskussioner² där man diskuterat lovande idéer om det bästa sättet att fokusera budgeten för att den ska garantera att EU-målen nås, vara policyinriktad och främja Europa 2020-strategin, om hur budgeten ska kunna ge så effektiva resultat som möjligt och om hur man förutsättningslöst ska kunna söka det bästa sättet att få fram de resurser som behövs för att finansiera EU:s politik.

De offentliga utgifterna är ett medel för att uppnå ett syfte, och tillväxt för att främja sysselsättningen är en överordnad prioritering där vi koncentrerar oss på att få fler människor i arbete, öka företagets konkurrenskraft och bygga en öppen och modern inre marknad.

Kommissionen måste lägga fram sina förslag för nästa fleråriga budgetram före den 1 juli 2011. Denna översyn öppnar en del av frågeställningarna kring utformningen av EU-budgeten för nästa och kommande budgetramar. Hur EU måste beakta både konsekvenserna av den ekonomiska och finansiella krisen och utmaningarna på längre sikt, t.ex. den demografiska utvecklingen, behovet av att ta itu med klimatförändringarna och belastningen på naturresurserna. Hur detta problem inte i första hand handlar om att satsa mer eller mindre pengar, utan om att hitta sätt att använda resurserna *på ett intelligentare sätt*. Hur vi måste kunna lägga fram en helhetssyn på budgetreformen som omfattar såväl utgifts- som inkomstsidan i budgeten.

¹ EUT C 139, 14.6.2006, s. 15 (förklaring nr 3).

² Webbplats för samrådet:
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_en.pdf

Att enas om den fortsatta inriktningen kommer att vara en stor utmaning för Europeiska unionen, men ger också stor lön för mödan. Det skulle ge en kraftig signal om att Europeiska unionen är vuxen uppgiften att använda de verktyg den har till sitt förfogande för att förbättra villkoren för sina medborgare.

1. VILKA LÄRDOMAR KAN VI DRA AV BUDGETEN IDAG?

Genom Lissabonfördraget infördes en ny rättslig ram för den fleråriga budgetramen. Detta bekräftade behovet av en strategi på medellång sikt för EU:s utgifter, samt principen om att EU finansieras med egna medel. Detta betyder att översynen, samtidigt som den är framåtblickande, i hög grad grundar sig på de erfarenheter som gjorts under innevarande budgetperiod.

EU-budgeten har hittills visat sig vara ett effektivt redskap för att förverkliga EU:s ambitioner och genomdriva dess politik. Den har konkret bidragit till att skapa tillväxt och sysselsättning, främjat forskning, konkurrenskraft och kompetens och garanterat att unionen särskilt stöder dem som mest behöver solidaritet. Särskilt har stöd beviljats för prioriterade projekt, som till exempel de stimulansåtgärder som behövdes i kölvattnet av den ekonomiska krisen. EU:s budget har stärkt unionens säkerhet. Den har hjälpt hundratals miljoner av världens fattigaste, påskyndat utvecklingen i EU:s grannländer och främjat EU:s politik över hela världen.

Målet måste vara att använda budgeten så effektivt som möjligt för att uppnå EU:s mål. En del av de viktiga lärdomar som främjar detta mål är följande:

- Alltsedan EU införde fleråriga budgetramar 1988 har de garanterat stram budgetdisciplin och förutsägbarhet på medellång sikt för EU:s utgifter. Förutsägbarheten har haft ett pris i form av begränsad flexibilitet. De senaste åren har visat att budgetramen och dess olika program inte alltid kunnat leva upp till politikens krav och förändrade förhållanden. EU-beslut om extra bistånd till utvecklingsländer när livsmedelspriserna sköt i höjden 2008, om åtgärder för att beakta ändrade behov i stora EU-projekt (t.ex. Galileo och Iter på grund av deras långa ledtider och utvecklingskostnader över tiden), om bidrag till de ekonomiska stimulansåtgärderna 2008–2009 eller om åtgärder för att bemöta globala kriser (t.ex. tsunamin) har kolliderat med den bristande flexibiliteten i det nuvarande systemet. De har kunnat finansieras endast med extrem svårighet och varit beroende av oväntade marginaler i andra delar av budgeten. Till och med inom enskilda program har hindren för omprioritering gjort det svårare att ge nya problem som plötsliga hot mot folkhälsan rätt prioritet, att ompröva utbildningsbehoven i efterdyningarna av krisen eller att ta hänsyn till unionens förändrade förhållande till tillväxtekonomierna. Priset för att budgeten inte kan "förvänta det oväntade" är således ökade driftskostnader och ett försämrat anseende för EU.
- En annan oförutsedd händelse under senare år har varit den ekonomiska krisen och dess inverkan på debatten om ekonomisk styrning. Detta har accentuerat EU-ekonomiernas ömsesidiga beroende av varandra och behovet av att stärka de gemensamma reglerna. För det första har användningen av budgeten som säkerhet för att stödja den europeiska stabiliseringsmekanismen visat att budgeten, hur begränsad den än är av taket för egna medel, kan användas innovativt till stöd för ett akut politiskt behov. Dessutom har det föreslagits att mottagandet av EU-medel skulle kunna användas för att förstärka såväl förebyggande som korrigerande åtgärder till stöd för stabilitets- och tillväxtpakten.

- Den diskussion som ledde till samförstånd om den senaste budgetramen var av ett slag som också fick konsekvenser för möjligheterna för budgeten att visa resultat. Inriktningen på frågan om "nettobalanser" betydde att programmen förvrängdes för att man i möjligaste mån skulle kunna öronmärka utgifter till förmån för ett visst land i förväg. Detta prioriterades på bekostnad av åtgärder för resultatförbättring, som t.ex. en dialog om den makroekonomiska politiken och innehållande av reserver för att belöna effektivitet. Det innebar också att den europeiska dimensionen – där EU kan medföra det största mervärdet – inte alltid vägde tyngst. Därför inverkade diskussionen om principen om "juste retour" negativt på kvaliteten på resultaten och minskade EU-mervärdet.
- Det tar tid att lansera nya program – särskilt när de grundar sig på en partnerskapsmodell som tar hänsyn till lokala behov och prioriteringar. För att det ska fungera väl är det avgörande hur mycket tid som står till förfogande mellan samförståndet om lagtexterna och finansieringsperiodens början. Under upptakten till 2007 roddes avtalet om finansieringspaketet i land med ett nödrop före den viktiga period som skulle inledas. Detta ledde till att den verkliga programstarten försenades, och i vissa fall fick det en dominoeffekt genom hela perioden.
- Försenad programlansering, en komplicerad process, ett mycket decentraliserat tillvägagångssätt och finanskrisens konsekvenser för medlemsstaternas budgetar ledde till att utgifterna för sammanhållning utvecklades långsamt. Bättre utformning, snabbare beslutsfattande, förenklade och harmoniserade förfaranden, tydligare fastställande av prioriteringar på alla nivåer och större flexibilitet när det gäller medfinansiering har konstaterats kunna utgöra korrigerande åtgärder.
- EU-finansieringens genomslagskraft kan försvagas av de regler som styr de aktuella programmen. Med hjälp av kontroller har man uppnått stadiga förbättringar när det gäller en sund ekonomisk förvaltning, men inkonsekvenser mellan program och administrativt merarbete har visat sig utgöra effektivitetshinder. Kontrollerna har också medfört en tendens att man bedömt programmen på grundval av input snarare än resultat, vilket minskar motivationen att uppnå en kraftfull verkan.
- I den gällande budgetramen har man tagit de första stegen mot ett banbrytande nytt synsätt när det gäller den effekt som EU-budgeten kan ha. Om EU-budgeten kan mobilisera investeringar från andra källor, offentliga och privata, kan man med samma finansiering uppnå målen för EU:s politik på ett effektivare sätt. Detta synsätt har varit framgångsrikt t.ex. i fråga om finansieringsfaciliteten med riskdelning, som gett privata högriskinvesteringar inom forskningsområdet en flygande start. Bidragspolitikens dominans kan med andra ord ha begränsat budgetens potentiella effekt.

2. PRINCIPERNA FÖR EU-BUDGETEN

EU-budgeten måste bygga på vissa huvudprinciper, och alternativen ska testas genom att vägas mot dessa principer. Dessa principer bör ge EU-medborgarna en bättre överblick över EU-budgeten och hur avgörande val har gjorts.

2.1. Att uppfylla viktiga politiska prioriteringar

EU-budgeten är ett centralt instrument för att utforma och genomföra EU:s politik för medborgare och ekonomiska och sociala aktörer. Budgeten är förvisso inte det enda verktyg

EU har till sitt förfogande: många av EU:s mål kan nås genom samordning på lagstiftningsnivå eller politisk nivå. Men den är en väsentlig del av EU:s verktygslåda.

Inom de politikområden som kräver betydande offentlig finansiering bör tyngdpunkten i finansieringen motsvara EU:s centrala politiska prioriteringar. Den bör också stämma överens med de nya politiska riktlinjer som anges i Lissabonfördraget och den vikt som ges vissa områden, t.ex. energi- och klimatfrågor, EU:s yttre dimension samt rättsliga och inrikes frågor.

Budgeten bör framför allt utformas till ett av de allra viktigaste instrumenten för att förverkliga Europa 2020-strategin för en smart, hållbar tillväxt för alla. Den ekonomiska och finansiella krisen har efterlämnat ett arv i form av svagare tillväxt. I tider av finanspolitisk konsolidering kan detta arv inte hanteras effektivt och den potentiella tillväxten inte ökas enbart genom insatser på nationell nivå, utan det krävs gemensamma åtgärder på EU-nivå. EU-budgeten måste bidra till processen för att återställa tillväxtpotentialen genom att resurser riktas dit där de kan ge snabbare, större och bättre utdelning.

2.2. EU-mervärde

Eftersom mervärdet i ett politiskt projekt inte kan reduceras till en fråga “för balansräkningen”, är frågan om mervärde ett viktigt test för att avgöra om det är motiverat med finansiering på EU-nivå: ger det EU-medborgarna mer valuta för pengarna än finansiering på nationell nivå? Den europeiska dimensionen kan göra medlemsstaternas finanser maximalt effektiva och bidra till att minska utgifterna totalt sett genom att tjänster och resurser används gemensamt, vilket ger stordriftsfördelar. Därför bör EU-budgeten användas till att finansiera allmänna nyttigheter på EU-nivå eller åtgärder som medlemsstaterna och regionerna inte kan finansiera själva, eller användas där den kan garantera ett bättre resultat.

EU:s utgifter för 2010 uppgår till 122,9 miljarder euro. Det är relativt lite – omkring 1 % av EU:s BNP – jämfört med de nationella budgetarna i EU där de totala offentliga utgifterna uppgår till 45–50 % av BNP i genomsnitt. Stora utgiftsområden – som tillhandahållande av tjänster t.ex. inom hälso- och sjukvård, utbildning och social trygghet – hör med rätta till den nationella budgetsären, då det handlar om att leverera tjänster som återspeglar val som görs på samhällsplanet.

Men det mest rationella inom andra områden är att agera via EU-budgeten, och det är också det bästa sättet att uppnå de mål som EU utstakat. EU har 500 miljoner invånare och är världens största ekonomi. Det ger reella möjligheter att utnyttja potentialen för mervärde. Det medför stordriftsfördelar och möjliggör en effektiv inriktning på politiska prioriteringar, och onödiga överlappningar kan undvikas. Tyngden hos en hel kontinent gör det möjligt att nå goda resultat inom centrala politikområden (t.ex. när det gäller att identifiera var forskningsresultat av hög kvalitet uppstår tack vare konkurrens) där den kritiska massa som krävs ofta saknas på nationell nivå. Det kan fylla luckor som dynamiken i utformningen av den nationella politiken skapat, vilket är mest uppenbart när det gäller att lösa gränsöverskridande problem på områden som infrastruktur, rörlighet, territoriell sammanhållning eller forskningssamarbete inom EU – luckor som annars skulle skada EU:s intressen som helhet. Dörren kan öppnas för ett utnyttjande av ett mycket bredare spektrum av offentliga och privata resurser än vad som står till buds enbart på nationell nivå.

I tider av allvarliga och långvariga budgettåstramningar bör samordning mellan EU-budgeten och de nationella budgetarna ses som avgörande för att den ekonomiska styrningen, insynen och effektiviteten i de offentliga utgifterna ska kunna förbättras.

2.3. En resultatinriktad budget

Det är inte ensamt tillräckligt att man fastställer inom vilka områden EU-dimensionen har mer att erbjuda. En satsning på rätt politikområden är mödan värt bara om det garanterar önskade resultat. Utgiftsprogram måste ha en verklig effekt, så att investeringen utmynnar i åtgärder – åtgärder där man mäter den verkliga effekten snarare än de satsningar som gjorts. Man måste finna rätt balans mellan förutsägbarhet och de viktiga målen flexibilitet, villkorlighet och utbetalning på grundval av resultat samt mellan förenkling och de kontroller som en sund ekonomisk förvaltning kräver. Men det behövs både uppmuntran och kontroll för att se till att utgifterna fyller sitt verkliga syfte.

2.4. Ömsesidiga fördelar genom solidaritet

Solidaritet är en av EU:s hörnstenar, en grundläggande princip och källa till styrka. EU-budgeten är inte det enda sättet för EU att uttrycka solidaritet, men den ingår som en oskiljaktig del i EU-strategin. Utvidgningen har ökat unionens ekonomiska diversitet, och unionen har ett politiskt, socialt och ekonomiskt intresse av att hjälpa de mindre utvecklade delarna av unionen att lämna sitt bidrag till de övergripande målen för EU: alla får del av fördelarna med stabilitet. Eftersom Europeiska unionen dessutom strävar efter att förverkliga en övergripande ekonomisk strategi för framtida tillväxt, kräver solidariteten att man tar särskild hänsyn till de mest sårbara grupperna och dem som reformerna är särskilt betungande för. Men fördelarna med denna solidaritet kommer alla till godo genom den inre marknadens tillväxtpotential, de gränsöverskridande effekterna av EU-finansiering på nationell eller regional nivå och genom en god cirkel, där enskilda individer och företag griper de tillfällen som EU erbjuder. BNP i EU med 25 medlemsländer beräknas ha ökat med 0,7 % 2009 tack vare sammanhållningspolitiken under perioden 2000–2006 – vilket innebär en god avkastning på utgifter som utgjorde mindre än 0,45 % av EU:s BNP under samma period.³

De gemensamma EU-målen kräver ofta geografiskt koncentrerade ingripanden. Det faller sig naturligt att det är de medlemsstater som gränsar till länder utanför EU som får skydda EU:s yttre gränser mot olaglig invandring. Infrastruktur i vissa medlemsstater kan fortfarande medföra betydande fördelar för unionen. Åtgärder för att främja miljöskydd eller bemöta klimatförändringar kan vara mycket lokala, men fördelarna är mycket mer utbredda. I sådana fall är de investeringar som går att uppbringa på nationell nivå ofta otillräcklig för att sätta igång åtgärder, men ett misslyckande kan innebära en verklig förlust för hela Europa. EU-budgeten bör kunna bidra till sådana kostnader för att främja de gemensamma målen.

2.5. Nytt grepp för finansiering av budgeten

Frågan om "egna medel" är en viktig del av budgetöversynen. Från och med början av 1970-talet samlade EU in egna medel inom ramen för gemensamma politikområden som t.ex. gemensamma tulltaxan. Autonomi för dessa egna medel har gradvis undergrävt och det finansieringssystem EU har idag har gradvis utvecklats till en dunkel och förvirrande blandning av bidrag från nationella budgetar, korrigeringar och rabatter. Sambandet mellan de ursprungliga egna medlen och den gemensamma EU-politiken har gått förlorat, vilket ger

³ Detta omfattar såväl EU-budgeten som nationell samfinansiering.

sämre insyn och förstärker tvivlen på att systemet är rättvist. Därför behövs det en ny infallsvinkel på EU-finansieringen för att ställa om den enligt principerna för autonomi, insyn och rättvisa.

3. EN BUDGET FÖR FRAMTIDEN

EU har förbundit sig att genomföra ett program för en fundamental reform av EU:s ekonomi för att frigöra dess potential att finna nya källor till tillväxt och skapande av sysselsättning, vilket tagit sig konkret uttryck i Europa 2020-strategin.

Europa 2020-strategin syftar till en smart och hållbar tillväxt för alla, exemplifierat av följande fem mål:

- Öka sysselsättningsnivån i ålderskategorin 20–64 år till minst 75 %.
- Investera 3 % av BNP i forskning och utveckling.
- Minska utsläppen av växthusgaser med minst 20 % jämfört med 1990 års nivåer (med 30 % under gynnsamma förhållanden), öka de förnybara energikällornas andel av den slutliga energiförbrukningen till 20 % och öka energieffektiviteten med 20 %.
- Minska andelen ungdomar som lämnar skolan i förtid till 10 % och öka den andel av befolkningen i åldern 30–34 år som har genomgått högre utbildning till minst 40 % till år 2020.
- Hjälpa minst 20 miljoner människor ur fattigdom.

När dessa mål uppnås förväntar kommissionen att EU:s BNP kan ligga 4 % högre än vad som annars varit fallet och att 5,6 miljoner nya arbetstillfällen kan skapas fram till år 2020.⁴

Denna uppgift berör ett brett spektrum av olika politikområden. Detta kräver ett partnerskap mellan EU, nationella nivåer och regionala nivåer samt att målen fastställs med omsorg för att garantera att åtgärderna sätts in där de kan ha störst effekt. Man måste också vara särskilt uppmärksam på var åtgärderna kan påverka tillväxten i ett tidigt skede. EU-budgeten kan och måste spela en viktig roll i förverkligandet av denna strategi, och den bör vara hörnstenen för en ny generation av utgiftsprogram.

En del av drivkraften i Europa 2020-strategin är behovet av en övergripande vision för ekonomi och samhälle i EU, en vision där målen förstärker varandra och där åtgärderna kan främja olika mål samtidigt. Detta kräver inte att det bara finns en fond, men däremot krävs det en hög grad av samordning. Europa 2020-strategin behöver integrerade lösningar, och därför bör metoderna för att förverkliga strategin också vara integrerade. De åtgärder som redovisas nedan bör därför ses som ett paket av åtgärder som är intimt sammankopplade och samverkande för att garantera en smart, hållbar tillväxt för alla.

⁴ Kommissionens avdelningar har gjort sin beräkning på grundval av följande analyser: *Quantifying the potential macroeconomic effects of the Europe 2020 strategy: stylised scenarios* (European Commission Economic Papers nr 424. September 2010) och *Macroeconomic effects of Europe 2020: stylised scenarios* (ECFIN Economic Briefs 2010 nr 11).

3.1. Smart tillväxt

Kärnan i Europa 2020-strategin är behovet av att stödja den europeiska ekonomins omvandling till en kunskaps- och innovationsbaserad ekonomi. Mycket av det arbete som behöver göras för att främja framtida konkurrenskraft och skapa morgondagens arbetsplatser måste bygga på nationella insatser för att främja forskning och innovation, uppgradera utbildningen och undanröja hinder för företagande. Men Europa har en stor tillgång i sin blotta storlek som måste utnyttjas maximalt genom att man tar vara på potentialen i den inre marknaden och använder medel ur EU-budgeten för att tillföra den offentliga sektorns insatser ett mervärde för att främja drivkrafterna för tillväxt.

Forskning, innovation och utbildning

Forskning och innovation är de hållbaraste motorerna för ekonomisk tillväxt och ökad produktivitet. De nuvarande EU-programmen för forskning och utveckling ger god utdelning för samhället och ett tydligt europeiskt mervärde, och skapar en kritisk massa t.ex. inom grundforskningens område. EU:s utgifter för forskning och innovation har fördubblats under den senaste fleråriga budgetramen, och kommer att utgöra cirka 7 % av unionens budget år 2013⁵. Europeiska forskningsrådet och Europeiska tekniska institutet är EU:s nya fräscha sätt att främja hög kvalitet på EU-nivå och skapa de kopplingar mellan utbildning, forskning och näringsliv som är så avgörande viktiga för att kreativiteten ska omsättas i tillväxt. Framtida satsningar på forskning och innovation måste ha en ännu starkare effekt på tillväxt och skapande av sysselsättning och i form av resultat för samhället och miljön.

För att nå målen för Europa 2020-strategin inom detta område har kommissionen föreslagit inrättandet av en "innovationsunion". I tider av finanspolitiska begränsningar måste EU och medlemsstaterna fortsätta att investera i FoU och innovation. De måste också se till att återstående hinder för företagare att få ut sina idéer på marknaden undanröjs: bättre tillgång till finansiering, immateriella rättigheter till överkomligt pris, snabbare fastställande av driftskompatibla standarder och strategisk användning av våra budgetar för offentlig upphandling. Detta bör gå hand i hand med reformer för att få mer valuta för pengarna, motarbeta fragmentering och maximera hävstångseffekterna.

- **Fokus på innovation.** Framtida finansiering av forskning och utveckling måste bidra direkt till målen för Europa 2020-strategin, särskilt det som avser innovationsunionen⁶. Finansieringen bör bygga på programmet för konkurrenskraft och innovation och stödja innovativa projekt – framför allt sådana som involverar små och medelstora företag – som har en klar ekonomisk potential. Syftet bör vara att konsolidera och bredda EU:s industriella bas. Framgången med finansieringsfaciliteten med riskdelning har visat att nya metoder för beviljande av stöd kan främja privata investeringar. Finansieringsfaciliteten har använt en EU-budget på en miljard euro för att skaffa fram ytterligare 16,2 miljarder euro till stöd för forskning och utveckling i EU. De europeiska teknikplattformarna har bidragit till att man kunnat fastställa prioriteringar för ramprogrammet som är relevanta för industrin. Offentlig-privata partnerskap har skapats för att industrin ska engagera sig aktivt och saminvestera i industriinitierade forskningsprogram, som t.ex. gemensamma teknikinitiativ. Detta visar hur man genom ett kreativt samarbete kan använda ett relativt

⁵ Det nuvarande ramprogrammet har beräknats skapa 900 000 nya arbetstillfällen och öka EU:s BNP med 1 %.

⁶ Innovationsunionen – KOM(2010) 565, 6.10.2010. Andra viktiga flaggskepp för Europa 2020-strategin inom detta område är den digitala agendan och industripolitiken.

litet bidrag från EU-budgeten till att främja viktiga industrisatsningar på EU-nivå. Hela arsenalen av instrument bör på så sätt användas tillsammans, inom en gemensam strategisk ram.

- **Hantera stora utmaningar för samhället.** Europa står inför aldrig förut skådade samhällsutmaningar som bara kan tacklas med hjälp av stora vetenskapliga och tekniska genombrott. EU:s centrala mål, särskilt Europa 2020-strategin, bör prioriteras. EU bör t.ex. bidra till att ta igen decennier av bristande energiforskning som gjort att Europa släpar efter när det gäller att utveckla inhemska energikällor och möta utmaningen att minska utsläppen. Europeiska innovationspartnerskap kommer att lanseras för att påskynda forskning, utveckling och marknads lansering av innovationer för att sammanföra expertis och främja den europeiska industrins konkurrenskraft.
- **Skapa ett europeiskt forskningsområde.** Det är viktigare än någonsin att göra det europeiska forsknings- och innovationssystemet så effektivt som möjligt genom att skapa ett verkligt enat europeiskt område för forskningsverksamhet där alla aktörer, såväl offentliga som privata, fritt kan bedriva verksamhet, ingå allianser och samla en kritisk massa för att kunna konkurrera och samarbeta på global nivå. Med bättre samordning på regional, nationell och europeisk nivå kan man göra mer för att hindra överlappningar och främja bästa praxis, och med förstärkt gemensam programplanering skulle man kunna garantera synergieffekter och att de olika finansieringsnivåerna kompletterar varandra. Detta medför att hindren för forskares rörlighet måste åtgärdas.
- **Bredda basen för EU-forskningen.** EU-stödet ska visserligen främja hög kvalitet, men det bör också bidra till att bredda basen för forskning och utveckling genom att medverka till att höja kvaliteten på forskningsinfrastrukturen i EU. Strukturfonderna bör utnyttjas till fullo för att utveckla den nästa generationen av forskningsinfrastrukturer, med regional specialisering som grund.
- **Effektivare resultat genom förenkling.** Forskarvärlden och näringslivet har klagat över en alltför tung administrativ börda och har uppmanat kommissionen att finna en bättre balans mellan förtroende och kontroll och mellan risktagande och riskaversion. Trots att framsteg mot förenkling gjorts inom ramen för de löpande programmen är det mer som behöver göras. Åtgärder som har potential att åstadkomma en långtgående förenkling är den allmänna acceptansen hos deltagarna för de redovisningsmetoder som tillämpas, inklusive genomsnittskostnader, en enda uppsättning regler för alla deltagare som omfattar samtliga interventionsåtgärder och en minskning av antalet bidragsnivåer och metoder för beräkning av indirekta kostnader.
- **Modernisera utbildningssystemen på alla nivåer.** Hög kvalitet måste allt mer bli honnörsordet för all utbildning. Vi behöver universitet som håller världsklass, höjer kompetensnivån och drar till sig toppförmågor från utlandet. En samordnad översyn av befintliga utbildningsprogram bör inledas för att utveckla en gemensam handlingsmodell inom ramen för flaggskeppsinitiativet "Unga på väg". De flesta befogenheter inom det utbildnings- och sysselsättningspolitiska området ligger hos medlemsstaterna, men unionen har ett särskilt ansvar för att främja rörlighet och undanröja hinder på EU-nivå. Existerande program för att främja rörlighet inom utbildningsområdet har inte bara förbättrat mottagarnas kunskaper, färdigheter och utbildning utan också främjat konkurrensen mellan olika universitet och utbildningssystem. I dag är efterfrågan vida större än utbudet – på universitetsnivå är Erasmusprogrammet begränsat till omkring 5 % av studenterna. Sådana

program skulle kunna utvidgas och resurstilldelningen skulle kunna ha ett tydligare samband med hur möjligheterna till rörlighet utnyttjas i praktiken.

Framtidens infrastrukturer

Gränsöverskridande infrastruktur är ett av de bästa exemplen på områden där EU kan fylla luckor och nå resultat som medför ett mervärde. Transport-, kommunikations- och energinät medför enorma fördelar för hela samhället. Men marknadsmisslyckanden kan betyda att projekt där EU tillför ett stort mervärde ändå inte förmår locka privata företag att göra de investeringar som behövs. I så fall får EU betala ett pris när det gäller konkurrenskraft, solidaritet och en effektivt fungerande inre marknad. Målinriktat ekonomiskt stöd på EU-nivå kan hjälpa till att sätta fart på sådana viktiga projekt, som ofta har stor kommersiell potential på lång sikt.

Länder som Förenta staterna och Kina drar nu igång enorma, ambitiösa projekt för investeringar i infrastruktur. Detta betyder att Europa för att konkurrenskraften ska upprätthållas har ett särskilt starkt strategiskt intresse av en effektiv infrastruktur som lägger grunden till ekonomisk tillväxt på längre sikt. EU måste kunna erbjuda rätt mix av åtgärder för att uppmuntra till den modernisering som behövs och för att upprätthålla standarden på befintlig infrastruktur. Vad det handlar om är en trovärdig, långsiktig politisk ram som ska övertyga investerare om att tillhandahålla den stora mängd kapital för långfristig finansiering som behövs. Detta måste stödas av en lämplig rättslig ram och ett välriktat ekonomiskt stöd via lämpliga finansieringsinstrument för att hjälpa igång projekten. Man skulle då få ett europeiskt transportnät där gods- och passagerarflöden slussas över till mer hållbara transportsätt, höghastighetsbroadband som finns tillgängliga i hela EU och ett energinät som kan infria löftet om en inre marknad och ger tillgång till nya energikällor och kan utnyttja ny smart teknik.

Ett sådant stöd måste inriktas på de viktigaste prioriteringarna – att undanröja flaskhalsar på strategiska transeuropeiska transportleder, främja en utvidgning av dessa transportleder och bygga gränsöverskridande och intermodala anslutningar. De bästa projekten måste väljas på grundval av stränga kriterier: kapacitet att förvalta projekten ska kunna påvisas och de måste kunna sättas igång inom en rimlig tidsram och uppfylla hållbarhetsnormerna. Offentliga investeringar kommer alltid att behövas för viss infrastruktur, t.ex. för järnvägstransporter eller för att förse glest befolkade områden med nödvändiga nätverk, medan det för andra områden också kan vara ett viktigt kriterium att projekten kan dra till sig privat finansiering. En gemensam strategi för EU och de nationella budgetarna, Europeiska investeringsbanken och privata finansieringskällor behövs för att fastställa prioriteringarna för investeringar och för att tillhandahålla rätt katalysator för åtgärder. Detta kräver en lämplig rättslig ram på EU-nivå för att resurser ska kunna sammanföras såväl från den offentliga som den privata sektorn. Dessutom bör man ta hänsyn till hur stödet skulle kunna omfatta projekt som går utöver EU:s gränser, till ömsesidig nytta för våra grannländer och oss själva.

3.2. Hållbar tillväxt

Integrering av energi- och klimatpolitiken i en resurseffektiv ekonomi

Att ta itu med den utmaning som resurseffektivitet, klimatförändringar och en tryggare och effektivare energiförsörjning innebär är ett av de centrala målen för Europa 2020-strategin. Det innebär inte endast att man får fart på ekonomin så att de överenskomna målen kan nås, utan också att man främjar investeringar i den miljövänligare teknik och de miljövänligare

tjänster som anses ha störst potential när det gäller framtida exportutsikter och arbetstillfällen i en industri som redan sysselsätter 3,5 miljoner européer⁷. Alla medel som EU har till sitt förfogande, däribland innovativa finansieringsinstrument och finansieringskällor, måste tas i effektivt bruk för att detta ambitiösa mål ska kunna uppnås.

Ett alternativ vore att ge EU:s budget en ny utformning och upprätta särskilda, storskaliga fonder för att genomföra investeringar inom sådana områden. Den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa visade att det var möjligt att identifiera och stödja energiprojekt av central strategisk betydelse och åtgärda problemet för att kreditåttstramningen skulle sätta stopp för sådana projekt. Detta bidrog till att skapa förtroende för EU:s långsiktiga energipolitik och ökade investerarnas vilja att frisläppa kapital för projekt med långa ledtider. Denna metod skulle kunna föras fram som ett alternativ som grundar sig på klart avgränsade program. Men en effektivare metod skulle ändå kunna vara att integrera dessa prioriteringar i olika program, grundat på insikten om att samma åtgärd kan och bör avse olika mål samtidigt. Att politikområden som klimatförändringar och energi har företrädare tyder redan på en omprioritering inom politikområden som forskning, sammanhållning, jordbruk och landsbygdsutveckling – med en tydlig "politisk öronmärkning" balanserad av behovet att undvika nya stelheter. Detta skulle kunna åtföljas av en klart utsagd övergripande skyldighet att kartlägga var program har främjat en sådan politik. Resultatet bör kunna bli att EU entydigt skulle kunna fastställa vilka resurser som bidragit till sådana politikområden som kampen mot klimatförändringar eller stöd till energitrygghet, oberoende av vilka medel som används för att genomföra denna politik.

Den gemensamma jordbrukspolitiken

En hållbar EU-ekonomi behöver en blomstrande jordbrukssektor som bidrar till uppnåendet av flera olika EU-mål, bl.a. sammanhållning, klimatmål, miljöskydd och biodiversitet, folkhälsa och konkurrenskraft samt livsmedelssäkerhet. Genom en serie reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken har stödet till jordbrukarna i allt högre grad förenats med krav på att dessa mål ska uppnås, och den gemensamma jordbrukspolitikens andel av den totala budgeten har minskat stadigt de senaste åren. Även om den trenden fortsätter kommer jordbruket fortfarande att utgöra en stor offentlig investering – en investering som belastar EU snarare än de nationella budgetarna.

En rad reformer har marknadsanpassat EU-jordbruket och bidragit till ökad livsmedelssäkerhet, bättre förvaltning av naturresurser och stabila landsbygdssamhällen. Över en tredjedel av jordbrukarnas inkomster utgörs av betalningar från EU-budgeten. EU-jordbruket fortsätter att vara en stor leverantör av livsmedel av hög kvalitet vid en tidpunkt då den snabba befolkningsökningen i världen skapar ett allt större behov av livsmedel. Jordbruksindustrin är en viktig källa till dynamik för EU:s ekonomi.

Men det finns också uppenbara problem som behöver åtgärdas. Fördelningen av direktstödet grundar sig på referensvärden som är över tio år gamla vid det här laget, och nivån på det direktstöd som betalas till jordbrukarna varierar mellan olika medlemsstater. En viss variation kan vara motiverad, men i övrigt finns det starka skäl för att så småningom närma nivåerna till varandra. Om man frångår historiska referensramar kan man också undvika en beroendekultur som kan orsaka tvekan att använda incitament för att garantera resultat. Detta väcker också

⁷ Kommissionens rapport inför högnivåkonferensen om industrins konkurrenskraft (april 2010):

frågor om tryck på jordbrukarinkomster och produktionskostnader, samt frågan om mål och prioriteringar inom den gemensamma jordbrukspolitikens båda pelare.

Europeiska rådet framhöll i juni att en hållbar, produktiv och konkurrenskraftig jordbrukssektor skulle kunna ge ett värdefullt bidrag till Europa 2020-strategin, med hänsyn tagen till sysselsättningspotentialen i landsbygdsområden och kravet på sund konkurrens.

Reformarbetet kan fortsätta på olika sätt:

- En gemensam jordbrukspolitik som i än högre grad riktas in på EU:s mer övergripande politiska prioriteringar, med miljövänligare direktstöd för mer krävande miljöpraxis och positiva förbättringar för att främja innovation och konkurrenskraft på landsbygden, utöver konceptet med tvärvillkor.
- En landsbygdsutveckling som syftar till att främja en konkurrenskraftig jordbrukssektor samt innovation t.ex. när det gäller produktionsprocesser och tekniska framsteg, ekonomisk diversifiering i landsbygdsområden, bevarande av miljö och naturresurser, åtgärder mot klimatförändringar (både lindring och anpassning), bidrag till vattenvård och resurseffektivitet samt erbjudande av särskilt stöd till de minst gynnade grupperna inom landsbygdsekonomin – bl.a. de som drabbas av problem som t.ex. ökenspridning.
- Ökad tillit till marknadskrafterna samtidigt som man utvecklar försäkringsformer som är förenliga med WTO:s "gröna box" och andra verktyg för att hantera risker som hänger samman med plötsliga förändringar i inkomstnivån i kombination med en bättre fungerande konkurrens i livsmedelskedjan.
- Bättre synergi mellan landsbygdsutveckling och annan EU-politik för att underlätta genomdrivandet av politiska mål t.ex. inom forskning, sysselsättning och nätinфраstruktur, inbegripet samverkan med en gemensam strategisk ram och de nationella reformprogram som omfattas av Europa 2020-strategin.

Reformen av den gemensamma jordbrukspolitikens skulle därför kunna genomföras med olika grader av intensitet. Man skulle kunna begränsa sig till att jämna ut vissa skiljaktigheter t.ex. genom att skapa större rättvisa i fördelningen av direktstödet mellan medlemsstater och jordbrukare. Man skulle kunna vidta en grundlig genomgång av politiken på området för att se till att den blir mer hållbar och göra en ny avvägning mellan politiska mål, jordbrukare och medlemsstater, särskilt genom att införa en mer målinriktad strategi när det gäller prioriteringar. Genom en mer radikal reform skulle man även kunna frångå inkomststödet och de flesta marknadsåtgärder och prioritera frågor relaterade till miljö och klimatförändringar hellre än den gemensamma jordbrukspolitikens ekonomiska och sociala dimension.

3.3. Tillväxt för alla

Sammanhållningspolitiken och Europa 2020-strategin

Sammanhållningspolitiken har visat sig vara ett av de mest framgångsrika sätten för unionen att visa sitt solidaritetsåtagande, samtidigt som den spridit tillväxt och välbefinnande i EU. Den förda politiken har gynnsamma effekter för alla: alla medlemsstater drar nytta av att man investerar i EU:s ekonomier. Sammanhållningspolitiken tillhandahåller investeringar för modernisering, stimulerar tillväxten i de minst välbefinnande delarna av EU och fungerar som katalysator för förändring i samtliga EU-regioner. Den skapar större marknader och nya möjligheter för företagen i hela EU. I kombination med strukturreformer och

makroekonomisk stabilitet ger den ett reellt bidrag till tillväxten. För att dessa fördelar säkert ska uppnås måste dock sammanhållningsstödet inriktas noga på vissa mål för att maximera mervärdet. Detta kräver disciplinerad fokusering på målen för Europa 2020-strategin och en strikt resultatnriktning.

Öronmärkningen av sammanhållningsstöd under perioden 2007–2013 till förmån för målen för Lissabonstrategin har visat på fördelarna med att använda olika finansieringsinstrument för att uppnå övergripande politiska mål. För nästa period anger Europa 2020-strategin såväl tydliga gemensamma prioriteringar som en tydlig ram för att kartlägga prioriterade områden för finansiering. Strategin möjliggör vidare en mycket större koncentration än tidigare. Tydliga prioriteringar skulle kunna fastställas för att uppnå en smart och hållbar tillväxt för alla. Detta innebär att man måste arbeta med att ge stöd till nya företag, främja innovation, minska utsläppen, förbättra kvaliteten på vår miljö, modernisera universiteten, spara energi, utveckla energi-, transport- och telekommunikationsnät av gemensamt EU-intresse, investera i forskningsinfrastruktur, utveckla humankapitalet och bedriva en aktiv integration för att bidra till kampen mot fattigdom.

Den tydliga kopplingen mellan sammanhållningspolitiken och Europa 2020-strategin erbjuder ett konkret tillfälle att hjälpa EU:s fattigare regioner att komma ikapp samtidigt som man vidareutvecklar sammanhållningspolitiken till en viktig tillväxtfrämjande faktor för hela EU. De nationella reformprogrammen är rätt verktyg för att garantera en effektiv samverkan mellan EU:s utgifter för sammanhållning å ena sidan och nationella reformer och utgiftsprioriteringar å andra sidan.

Sammanhållningspolitiken bör vara fanbärare för Europa 2020-strategins mål att uppnå en smart och hållbar tillväxt för alla i samtliga regioner. Detta kan bli en kraftfull drivkraft för denna politik och förstärka skyldigheterna enligt fördraget att stärka unionen ekonomiska, sociala och geografiska sammanhållning för att påskynda processen med att minska skillnaderna mellan utvecklingsnivåerna i olika regioner. Gemenskapens resurser bör på samma sätt som hittills inriktas på de fattigaste regionerna och medlemsstaterna i linje med unionens solidaritetsåtagande. Stöd inom ramen för sammanhållningspolitiken är också viktigt för resten av unionen för att åtgärda problem som socialt utanförskap eller miljöförstöring (t.ex. i stadsområden), stödja ekonomisk omstrukturering och en övergång till en mer innovativ och kunskapsbaserad ekonomi samt skapa arbetstillfällen och höja kompetensen. Särskild uppmärksamhet måste fästas vid de regioner som ännu inte helt kommit ikapp. Ett enkelt och rättvist system med övergångsstöd skulle förhindra en ekonomisk chock på grund av en plötslig minskning av finansieringen.

Vissa anpassningar av den nuvarande strategiska programplaneringen behöver göras för att öka EU-mervärdet av strategisk programplanering genom bättre samordning mellan Europa 2020-strategin och sammanhållningspolitiken. En sådan samordning kräver tydligare vägledning på europeisk nivå, en mer strategisk förhandlingsprocess mellan partner på lokal och regional nivå, medlemsstaten i fråga och Europeiska kommissionen samt en korrekt uppföljning av de framsteg som gjorts. Resultatet bör bli en samsyn om att Europa 2020-strategin är en pådrivande faktor på alla nivåer, att alla har äganderätt till åtgärder som ska vidtas i partnerskap med EU och med nationella och regionala nivåer.

Större koncentration och sammanhållning

För att maximera effekten av utgifter för sammanhållning i framtiden måste man se till att medlemsstater och regioner koncentrerar EU-resurser och nationella resurser på

överenskomna EU-prioriteringar. Detta kan uppnås genom att man fastställer ett begränsat antal prioriteringar av europeisk betydelse som via Europa 2020-strategin hänger samman med sektorspecifika politiska mål. En sådan "meny" av tematiska prioriteringar med direkt koppling till de integrerade riktlinjerna och flaggskeppsprojekten inom ramen för Europa 2020-strategin skulle presenteras i de rättsliga instrumenten för sammanhållning och också avspegla sammanhållningspolitikens förmåga att tillgodose olika behov (allt från omfattande infrastruktur i vissa regioner till små projekt ledda av lokalsamhället i nedgångna stadsområden). Övergripande prioriteringar som innovation skulle vara obligatoriska. Mer utvecklade regioner skulle kunna åläggas att anslå hela den tillgängliga finansieringen för två eller tre prioriterade ändamål, medan mindre utvecklade regioner skulle få anslå sina större resurser till något fler prioriteringar.

Det är viktigt att öka samstämmigheten och samordningen med andra EU-instrument för att förverkliga EU:s politik bl.a. inom transport-, kommunikations-, energi-, jordbruks-, miljö- och innovationsområdena. Mottagare av EU-stöd bör erbjudas program som utgör en konsekvent helhet och kompletterar varandra och möjliggör "smart specialisering" i stället för att behöva konfronteras av en mängd delvis överlappande ordningar och olika regler. Mer harmoniserade regler för stödberättigande och genomförande vore ett viktigt steg mot ett mer integrerat genomdrivande av EU:s politik på fältet.

En gemensam strategisk ram

För att EU:s olika politikområden ska samverka bättre till stöd för Europa 2020-strategin och i enlighet med de integrerade riktlinjerna skulle kommissionen kunna anta en gemensam strategisk ram med huvudlinjer för en övergripande investeringsstrategi som omsätter målen för Europa 2020-strategin i investeringsprioriteringar. I den strategiska ramen skulle framför allt identifieras investeringsbehov vad avser överordnade mål och flaggskeppsprojekt. Den skulle också belysa vilka reformer som behöver göras för att de investeringar som sammanhållningspolitiken stöder ska ha maximal effekt.

En sådan ram skulle ersätta det nuvarande upplägget med olika uppsättningar av strategiska riktlinjer för olika politikområden och garantera bättre samordning mellan dessa. Den skulle täcka de åtgärder som i dag omfattas av sammanhållningsfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Europeiska fiskerifonden och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Den strategiska ramen skulle också identifiera kopplingar till och samordning med andra EU-instrument, t.ex. program för forskning, innovation eller livslångt lärande samt förekomsten av nätverk.

Ett partnerskapsavtal för utveckling och investeringar med inriktning på de resultat som EU-stödet väntas ge

På grundval av den strategiska ramen skulle medlemsstaterna kunna lägga fram sin utvecklingsstrategi i sina nationella reformprogram för att garantera ett starkt ansvarstagande på nationell och regional nivå. Strategin skulle innebära en kartläggning av hur medlemsstaten i fråga och dess regioner avser att förverkliga prioriteringarna och målen i Europa 2020-strategin och flaggskeppsprojekten samt i tematiska och länderspecifika rekommendationer. Vidare skulle strategin ange vilka positiva förändringar de avser att uppnå med hjälp av EU-stödet. Diskussionerna med kommissionen skulle utmynna i ett partnerskapsavtal för utveckling och investeringar mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten som avspeglar parternas åtaganden på nationell och regional nivå.

Avtalet skulle ange vilka mål som ska uppnås, hur framstegen mot dessa mål ska mätas och kvantifieras och hur nationella resurser och EU-resurser ska fördelas mellan olika prioriterade områden och program. Avtalet skulle också ange vissa villkor som hänger samman med de reformer som behövs för att garantera konkreta resultat. I avtalet skulle vid behov anges vilka strategiska projekt som ska tas med (t.ex. viktiga transport- och energilänkar). Vidare skulle avtalet beskriva den samordning mellan EU-fonderna som ska ske på nationell nivå.

Med en sådan metod skulle en första potentiell resurstilldelning mellan medlemsstater och regioner – vilket är ett politiskt uttryck för solidaritet – förenas med effektiva rutiner som garanterar att stödnivån motsvaras av att målen uppnås.

Bättre kvalitet på utgifterna

Den offentliga sektorns institutionella kapacitet på nationell, regional och lokal nivå är avgörande för att man på ett framgångsrikt sätt ska kunna utarbeta, genomföra och övervaka den politik som krävs för att målen för Europa 2020-strategin ska kunna uppnås. De deltagande myndigheternas och mottagarnas tekniska och administrativa kapacitet är också av yttersta vikt för att de ska kunna tillgodogöra sig gemenskapsresurser på ett smidigt sätt. Om den institutionella och administrativa kapaciteten förstärks kan det underlätta strukturella anpassningar och främja tillväxt och skapande av arbetstillfällen – vilket i sin tur väsentligt kan förbättra kvaliteten på de offentliga utgifterna. Vid tilldelningen av ekonomiska medel bör man därför ta hänsyn till medlemsstaternas och regionernas möjligheter att faktiskt utnyttja dem och till behovet av att följa principerna för samfinansiering och additionalitet samt vara medveten om trycket på de nationella budgetarna.

Sammanhållningspolitiken kan spela en viktig roll i detta sammanhang genom att finansiera åtgärder för att förbättra den institutionella kapaciteten, främja en förvaltningsreform och gynna uppkomsten av en resultatriktad kultur. Detta kan fördjupas genom ett välriktat tekniskt stöd som hjälper medlemsstater och regioner att förbereda, genomföra och övervaka stora investeringsprogram t.ex. inom nätinфраstruktur- eller miljöområdet.

En annan möjlig teknik för att höja kvaliteten på utgifterna är att införa något slag av kvalitetskonkurrens mellan programmen för sammanhållningsstöd. Det kan t.ex. vara fråga om att en liten del av stödet läggs undan i en resultatfond som står öppen för alla stödberättigade medlemsstater och regioner. Stödet skulle tilldelas på grundval av de framsteg som görs för att uppnå målen för Europa 2020-strategin.

Färdigheter som motsvarar morgondagens behov

Det är avgörande för en europeisk ekonomi som bygger på kunskap att arbetskraften får fler och bättre färdigheter. Allt fler arbeten kommer att kräva större yrkeskunskap för att kunna utföras. EU-åtgärderna bör därför inriktas på att säkerställa att målen för Europa 2020-strategin uppnås, och utbildningen bör vara fokuserad på att tillgodose morgondagens behov inom ekonomin. Målinriktade investeringar kan erbjuda ett betydande mervärde genom att främja anpassningsförmåga och livslångt lärande, särskilt genom stöd till nationella strategier för att reformera utbildningssystem och för att förbättra den institutionella kapaciteten.

Europeiska socialfonden stöder redan utbildning för omkring nio miljoner EU-invånare varje år. Detta speglar en jämvikt i EU:s ekonomiska politik – en praktisk demonstration av hur EU aktivt främjar integration vid sidan av tillväxt. Genom gränsöverskridande erfarenheter understöder man befolkningsgrupper eller politikområden som annars får föga eller inget stöd,

och man uppmärksammar särskilt innovativa infallsvinklar på sysselsättning, utbildning och social delaktighet.

Europeiska socialfonden skulle kunna omfokuseras för att säkerställa målen för Europa 2020-strategin. Ett övergripande europeiskt sysselsättningsinitiativ skulle kunna ge bättre färdigheter, rörlighet, anpassningsförmåga och samhällsdeltagande genom gemensamma initiativ när det gäller utbildning, sysselsättning och social integration. En annan aspekt som har direkt betydelse för EU är integreringen av minoriteter (t.ex. romer) och migranter, där åtgärder för att garantera social integration och lagstadgade rättigheter för migranter är intimt förknippade med EU:s syn på migration i allmänhet. Samtidigt är arbete och kompetens viktiga beståndsdelar i EU:s vision om ekonomin på ett sätt som antyder att det behövs både mer synlighet och förutsägbara finansieringsvolymmer inom den gemensamma strategiska ram för sammanhållningspolitiken som redovisas ovan.

Stöd till sektorer under press

På grund av EU-ekonomins storlek och mångfald kan det inte hjälpas att majoriteten ibland gynnas på minoritetens bekostnad. Som exempel kan nämnas ett handelsavtal som öppnar betydande nya marknader för export från EU, men som innebär en betydande förändring av konkurrensklimatet för vissa sektorer. Europeiska fonden för justering av globaliseringseffekter har redan gett ett bra exempel på hur sådana lokala negativa effekter kan hanteras, och en utvidgad fond skulle kunna inrättas permanent för att lindra effekterna av vissa allvarliga störningar som drabbar arbetskraften i en medlemsstat. En sådan fond måste också fungera enkelt för att kunna reagera snabbare på förändrade ekonomiska förhållanden.

3.4. Medborgarskap

Många olika EU-program bidrar på olika sätt till att befästa unionsmedborgarskapet. Varje gång allmänheten ser konkreta effekter av EU:s åtgärder – vare sig det gäller mobilitetsstipendier, forskningsresultat eller projekt för lokal sammanhållning – visar det hur EU tjänar allmänheten. Program som stödjer kulturell mångfald visar att den europeiska integrationen kan påverka människor på ett oändligt antal sätt.

EU:s åtgärder på området omfattar även olika rättigheter, såsom skyddet av de grundläggande rättigheterna och de gemensamma europeiska värderingarna. Åtgärder skulle kunna vidtas för att utveckla området med rättvisa, undanröja hinder för gränsöverskridande civilrättsliga förfaranden och affärstransaktioner med enskilda, för att främja ömsesidigt erkännande och ömsesidigt förtroende i brottmål samt tillgången till rättvisa inom hela EU.

Specifika kultur- och medborgarskapsprogram hjälper också människor inom EU att övervinna kulturella barriärer och dra full nytta av EU-områdets möjligheter. Olika program inriktas på att främja kulturellt samarbete och det gemensamma europeiska kulturarvet, allmänhetens interaktion och ungdomars engagemang i det europeiska samhället. Dessa insatser skulle kunna inarbetas i ett enda välexponerat program för enhet och mångfald vilket skulle kunna hanteras med hjälp av delad förvaltning.

Också Europeiska solidaritetsfonden illustrerar EU:s engagemang gentemot allmänheten eftersom EU på så sätt reagerar på krissituationer. Sedan 2002 har EU kunnat bevilja över 2,1 miljarder euro i stöd till medlemsstater och regioner som drabbats av allvarliga naturkatastrofer. Erfarenheten visar dock att arbetsmetoderna för fonden har allvarliga begränsningar och svagheter. Några av de frågor som måste lösas är hur snabbt medel från fonden kan ställas till förfogande, insynen i kriterierna för att mobilisera fonden och fondens

begränsning till naturkatastrofer. Fonden är inte permanent finansierad och kan inte mobiliseras för alla typer av stora katastrofer. Bidrag från EU:s budget skulle kunna fylla ett behov eftersom systemet gör det svårt att snabbt sätta in medlemsstaternas civilskyddsteam där de behövs. Ett sådant bidrag skulle också kunna användas för att utveckla ett effektivt civilskyddsnätverk – ett exempel då EU-samarbetet kan vara avgörande för de behövande, både inom och utanför Europeiska unionen.

Ett annat viktigt utgiftsområde som direkt påverkar allmänheten är området med frihet, säkerhet och rättvisa. Dessa politiska insatser sker i frågor där det finns ett tydligt gemensamt intresse av en framgångsrik tillämpning. Stöd till effektiv gränsförvaltning och till utbyte av information och sakkunskap för en effektiv rättstillämpning eller för att genomföra asyl- och invandringspolitiken, främjar EU som helhet. Under nästa finansieringsperiod bör tyngdpunkten ligga på förvaltningen av de yttre gränserna (däribland SIS II/VIS-systemen och det kommande in- och utresesystemet), återvändandepolitiken, asylfrågor och integration av personer som invandrat lagligen. På dessa områden bör man prioritera fördelningen av bördan mellan medlemsstaterna, stödet till de nationella förvaltningarnas arbete och en gemensam resurssamling. Därmed kan man på ett kostnadseffektivt sätt genomföra politiken konkret.

3.5. Föranslutningsstöd

Genom att ekonomiskt stödja integrationen via utvidgning kan EU nå sina mål på ett antal områden som är viktiga för den ekonomiska återhämtningen och för en hållbar tillväxt, däribland energi, infrastrukturnät, miljöskydd och insatser för att hantera klimatförändringarna. Det bidrar också till att göra kandidatländer och potentiella kandidatländer klara för eventuell anslutning, bland annat genom att länderna införlivar EU:s prioriteringar för Europa 2020-målen med sina nationella prioriteringar. Detta bör därför även fortsättningsvis vara ett verktyg för att främja väl genomförda utvidgningar.

3.6 Europa i världen

Allmänheten förväntar sig att EU ska främja våra intressen och utnyttja sitt internationella inflytande. Frågor som fattigdomsbekämpning, migration, konkurrenskraft, klimatförändring, energi, terrorism och organiserad brottslighet kan bara hanteras internationellt. I takt med den ökande globaliseringen är det viktigt att den internationella dagordningen för att säkra en hållbar tillväxt och sysselsättning i Europa kompletteras med dagordningen för de yttre frågorna. Solidaritetsfrågorna har dessutom av naturliga skäl en yttre dimension: EU är med rätta stolt över att vara världens största biståndsgivare till utveckling och humanitära ändamål – EU och dess medlemsstater står för cirka 55 % av det sammanlagda internationella biståndet – och går i spetsen för fattigdomsbekämpningen. Europeiska unionen är väl medveten om hur viktiga millennieutvecklingsmålen är för stabiliteten, säkerheten och välfärden i stora delar av världen.

Samtidigt bör EU:s resurser användas effektivt, både internationellt och inom unionen. Det krävs en intelligent analys av var gemensamma insatser kan ge ett bättre mervärde än olika nationella insatser. Det krävs också en samstämmighet mellan utgiftsprogram och tunga politiska frågor och en ny syn på de verktyg och instrument som används.

Den nya strukturen för yttre åtgärder som infördes genom Lissabonfördraget kommer att underlätta detta arbete, eftersom EU:s olika verktyg för yttre politik kommer att kunna användas på ett kreativt sätt så att man kan arbeta långsiktigt med strategiska frågor.

Främja EU:s värderingar och intressen internationellt

Inrättandet av Europeiska utrikestjänsten ger EU det verktyg som behövs för att tillvarata unionens intressen internationellt på ett sätt som motsvarar unionens ekonomiska och politiska vikt. För att göra EU:s instrument välinriktade krävs en tydlig strategisk överblick, rätt förbindelser med tredjeland och välanpassade instrument. Instrumenten bör t.ex. vara känsliga för förändrade prioriteringar och möjliga att anpassa till olika förhållanden. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt några centrala internationella frågor som EU står inför idag. EU och dess medlemsstater måste till exempel vara i stånd att leva upp till sina åtaganden om finansiering av klimatåtgärder. Särskilda överväganden bör göras på denna punkt mot bakgrund av hur förhandlingarna fortskrider, för att se till att EU:s bidrag till de internationella insatserna är samordnade och synliga och för att öppna för stordriftsfördelar i utgiftsförvaltningen. Man bör även överväga om EU:s budget behöver kompletteras av ett separat instrument för att inrätta ett gemensamt, stabilt och väl synligt EU-bidrag. Ett annat exempel är migration, där insatserna både inom och utanför EU:s gränser bör utformas på ett välavvägt och effektivt sätt.

Hantering av krissituationer

Det är särskilt viktigt att förbättra unionens kapacitet att hantera storskaliga konflikter eller katastrofer. EU:s främsta bidrag till den bredare säkerhetsaspekten i de yttre förbindelserna tyder på att man bör vidareutveckla de befintliga verktygen såsom stabilitetsinstrumentet, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och valövervakningsuppdragen. Viktigt är hur snabbt man kan vara på plats, flexibilitet, och möjligheterna att modifiera insatserna mot bakgrund av förändrade politiska omständigheter.

EU är en givare av humanitärt bistånd med hög profil och tillhandahåller katastrofbistånd på ett effektivt sätt. Katastrofbiståndet bör dock snabbare och i högre grad åtföljas av utvecklingsåtgärder för att genomföra återuppbyggnad efter kriser och utveckla motståndskraften i framtiden. Detta arbete försvåras av att budgeten inte är flexibel. Under den innevarande finansieringsperioden har budgeten för humanitärt bistånd varje år behövt utnyttja reserven för katastrofbistånd, vilket visar på de stora behoven på detta budgetområde.

Fattigdomsminskning

Ett av EU:s centrala mål i linje med de gemensamma värderingarna är att bekämpa fattigdom. Biståndet till de minst utvecklade länderna inverkar konkret på tillgången till livsmedel, hälsovård, utbildning och dricksvatten samt anpassningen till klimatförändringarna. EU går i bräschen för att kunna nå millennieutvecklingsmålen till år 2015. Det gemensamma åtagandet att fram till år 2015 ägna 0,7 % av BNI åt utvecklingsbiståndet visar hur viktiga de yttre finansiella åtgärderna är för målen. För att nå dit krävs en väsentlig ökning av utvecklingsbiståndets sammanlagda volym.

Eftersom det finns klara tecken på att EU:s biståndspolitik ger ett stort mervärde bör EU delta i denna ökning. EU:s utvecklingspolitik har redan internationell räckvidd – jämfört med medlemsstaternas inriktning på ett begränsat antal mottagare – och för många deltagarländer är EU den enda större biståndsgivaren de kommer i kontakt med. Tack vare EU:s insatser uppnås mål på ett konsekvent och samordnat sätt över hela världen. EU:s insatser har alltså väsentliga fördelar jämfört med de nationella insatserna med avseende på närvaro, omfattning och målinriktning samt politisk tyngd. Det finns god potential för att åstadkomma en bättre arbetsfördelning mellan givarna, främja viktiga stordriftsfördelar och ge mottagarna en enda kontaktpunkt. Arbetet ger också åtgärderna den vikt och legitimitet som följer av att 27 medlemsstater agerar gemensamt.

Erfarenheten visar att ett effektivt och högkvalitativt arbete kräver särskilda ansträngningar för att samordna givarna och styrelseformerna. Som en av de främsta internationella givarna har EU ett naturligt inflytande på styrelseformer, regionalt samarbete, ekonomisk utveckling och infrastruktur som inte skulle tillfalla en medlemsstat som agerar självständigt. Sedan det europeiska samförståndet om utveckling⁸ antogs 2006 har man gjort goda framsteg när det gäller att samla resurserna från alla europeiska biståndsgivare för att förhindra dubbelarbete och målinriktade insatserna vid behov. Men fortfarande är biståndet splittrat, vilket leder till en viss ineffektivitet som får både ekonomiska och politiska följder. Att avhjälpa dessa svagheter skulle ge medlemsstaterna väsentliga effektivitetsvinster – motsvarande cirka 6 miljarder per år⁹ – underlätta arbetet vid partnerländernas förvaltningar och hjälpa EU att utnyttja sitt inflytande till fullo. Andra centrala prioriteringar är att få rätt balans mellan å ena sidan förutsebarheten på biståndsnivåerna i partnerländerna och å andra sidan lämplig flexibilitet och anpassning till förändringar såsom kraftiga fluktuationer i livsmedelspriser eller behovet av effektiv återuppbyggnad efter katastrofer.

EU har inrättat förvaltningsfonder som till exempel EU–Afrika-förvaltningsfonden för infrastruktur för att kanalisera stöd från kommissionen och medlemsstaterna på ett sådant sätt att de kan förenas med utlåningskapaciteten hos EIB och medlemsstaternas utvecklingsbanker vilket ger en stor multiplikatoreffekt. Denna lösning kan utforskas vidare.

Andra prioriteringar är att se till att EU:s utvecklingspolitik klart och tydligt bidrar till att förbättra styrelseformerna i partnerländerna och även fortsättningsvis förbättrar biståndets faktiska effekter. Detta förutsätter en starkare inriktning på projekt med stort mervärde för unionen och partnerskapsavtal som är tydliga, målinriktade och resultatstyrda. Erfarenheterna av de olika ekonomiska system som idag styr Europeiska utvecklingsfonden och samarbetsinstrumenten har väckt viktiga frågor avseende effektivitet, flexibilitet och demokratiskt medinflytande som bör utredas vidare.

EU bör därutöver fundera över hur man kan utveckla en mer sofistikerad hållning till förändringar i partnerländerna, till exempel i medelinkomstländer och tillväxtekonomier, där samarbetet om ekonomi, miljöfrågor och socialt partnerskap blir allt viktigare vid sidan om utvecklingsfrågorna.

Nära och goda relationer med de närmaste grannländerna

I EU:s grannländer bor cirka 300 miljoner människor och detta ger stora möjligheter. För att säkra välbståndet och stabiliteten på lång sikt och för att leva upp till sitt ansvar som global aktör bör EU verka för sina värderingar och stödja den ekonomiska utvecklingen i de yttre gränsområdena. Ekonomiskt stöd kan vara en viktig hävstång för en effektiv grannskapspolitik. Tyngdpunkten bör ligga på att förse EU:s närmaste grannländer med trovärdiga incitament till reform och samarbete, oavsett om de på längre sikt har några planer på anslutning till EU eller ej. Framför allt bör särskild uppmärksamhet ägnas åt fördjupade och omfattande frihandelsavtal och anpassning till inre marknadsbestämmelserna. Frågor som anknyter till dessa bestämmelser och EU:s egna strategiska prioriteringar – såsom energi, migration och gränskontroll samt miljöskydd – bör prioriteras, med särskild inriktning på kapacitets- och institutionsuppbyggnad.

⁸ Gemensam förklaring om Europeiska unionens utvecklingspolitik: Europeiskt samförstånd, se EUT C 46, 24.2.2006, s. 1.

⁹ Se studien ”The Aid Effectiveness Agenda – Benefits of a European Approach” (utförd av konsultföretaget HTSPE för Europeiska kommissionens räkning, oktober 2009).

Grannskapspolitiken är redan ett av de tydligaste exemplen på hur finansiering från EU:s budget och europeiska finansinstitut har samverkat för att öka investeringarna i den sociala och ekonomiska utvecklingen. Ett åtagande om 117 miljoner euro från EU:s budget till förmån för kombinerad finansiering har följts av 7 miljarder euro i investeringar från europeiska finansinstitut. Detta arbete bör fortsätta.

3.7. Administrativa utgifter

I den nuvarande budgetramen ägnas 5,7 % av budgeten åt administrativa utgifter. Detta avser inte bara kostnader för personal, IT och EU-institutionernas lokaler utan även sådana kostnader som beror på att man arbetar på 23 språk. När de olika EU-institutionerna nu i stort sett har avslutat rekryteringen från de nya medlemsstaterna bör tjänsteantalet plana ut. Sedan 2007 har kommissionen faktiskt inte nyrekryterat alls utan istället omfördelat personal till nya prioriterade områden utan att begära några andra tjänster än de som krävdes på grund av utvidgningen. Rådet, parlamentet och övriga institutioner har begärt ytterligare tjänster på grund av Lissabonfördraget. Inrättandet av Europeiska utrikestjänsten kommer i initialskedet att kräva ytterligare tjänster för att tillåta rekrytering av diplomater från medlemsstaterna, men med tiden bör denna process eftersträva budgetneutralitet.

Inom ramen för arbetet med den nya budgetramen bör man försöka öka effektiviteten och prestandan hos de administrativa resurserna. Man bör utreda hur rationalisering och gemensam användning av metoder, verktyg och resurser skulle kunna hålla nere EU-institutionernas och byråernas kostnader. Kommissionen har till exempel nyligen inlett en omfattande analys av sin IT-användning, för att förbättra prestandan och kunna spara. Detta kan leda till gemensamma besparingar genom utveckling av gemensamma eller delade IT-system för alla EU-institutionerna. Liknande samarbete mellan institutionerna kan ge fördelar på områden som till exempel översättning eller dokumenthantering. Ett annat område är själva utformningen av utgiftsprogrammen, där den administrativa bördan för både kommissionen och dess samarbetsparter väger tungt. Samtidigt kommer kommissionen att fortsätta omfördela personalen till prioriterade områden, minska driftskostnaderna och låta fler arbeta med de tunga politiska frågorna. Kommissionen kommer att se över sina och byråernas administrativa kostnader i samband med förberedelserna av nästa budgetram för att se över hur nya utmaningar ska kunna lösas med befintliga resurser, bland annat för att få rätt balans mellan en effektiv programförvaltning och låga administrativa kostnader.

Alla EU-institutionerna bör observera strikt disciplin för att hålla de administrativa kostnaderna under kontroll i framtiden.

4. EN RESULTATINRIKTAD BUDGET

Det är viktigt att utgifterna är välriktade, men det är inte tillräckligt. De måste också verkställas på ett sätt som ger resultat. Om de offentliga utgifterna i EU:s budget ska ge bästa möjliga resultat bör nästa omgång finansieringsprogram arbetas om, med effektivitet som främsta ledstjärna.

4.1. Använda budgeten för att skapa investeringar

EU:s budget kan få ännu större verkan om den används som hävstång för både stöd till och finansiering av sådana strategiska investeringar som ger högsta europeiska mervärde. Innovativa finansieringsinstrument kan ge viktiga nya finansieringsvägar för strategiska investeringar. Normen bör vara att projekt som har en långsiktig kommersiell potential bör

finansieras av EU tillsammans med den privata sektorn och banksektorn, i synnerhet via Europeiska investeringsbanken (EIB), men även via andra partners, däribland medlemsstaternas utvecklingsbanker och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD). Detta förutsätter att de tekniskt sakkunniga både i kommissionen och vid bankerna samordnas i ett tidigt skede. Tanken bakom denna arbetsmetod är att projekten ska få konkurrera om stödet med avseende på vilket mervärde de erbjuder EU.

EIB har på ett värdefullt sätt bidragit till hanteringen av den ekonomiska krisen och blir nu central för omstruktureringen av Europas ekonomi på områden som miljöteknik, infrastruktur och energitrygghet. Det blir därför troligtvis nödvändigt att optimera användningen av EIB:s kapital, till exempel genom att oftare använda riskdelningssystem för att bankens tillgångar ska få bättre hävstångseffekt och för att öka bankens räckvidd. Kommissionen och EIB har redan med gott resultat utvecklat ett antal gemensamma finansieringsinstrument. Att förena bidrag från EU:s budget med bidrag från EIB och andra finansinstitut har gjort det möjligt att tredubbla den finansiella verkan av EU:s yttre utgifter och dra till sig stora investeringar från finansinstitut. Detta arbete bör utvidgas och användas generellt i alla projekt som har kommersiell potential på lång sikt, samtidigt som man antar nya regler om gemensamma instrument.

Utgiftsprogrammen bör vara öppna för privata finansiärers behov (till exempel med avseende på tidsfrister och okomplicerade förfaranden), precisa i fråga om vad som ska uppnås och realistiska i fråga om när EU ska dra sig ur sådana projekt som blivit kommersiellt lönsamma. För att begränsa de långsiktiga kostnaderna för skattebetalarna skulle EU kunna överväga att ta in inkomster från infrastruktur-användare via avgifter. Ju fler externa kostnader som kan internaliseras, desto större inkomster genereras för att i sin tur bidra till sådana investeringar som krävs för att nå strategiska mål som till exempel snabbare utfasning av fossila bränslen i ekonomin. Finansieringsinstrumenten bör inriktas på att lösa identifierade marknadsmisslyckanden med hänsyn till de nationella finansmarknadernas situation, det rättsliga och lagstiftningsmässiga sammanhanget och slutmottagarnas behov.

De nya finansieringsinstrument som används inom budgetarbetet måste vara smarta, integrerade och flexibla. De kan inriktas på många olika politiska behov, men bör ändå uppvisa konsekvens i fråga om vilka instrument som väljs. Finansieringsbestämmelserna är i stort sett desamma oavsett vilken bransch det är frågan om: företag och projekt i olika utvecklingsstadier behöver kapital, eller lån, eller en kombination av dessa. De instrument som finansieras via EU:s budget ger en dubbel lösning som kan erbjudas via två allmänna system för de olika utgiftsprogrammen – dels en plattform för EU-kapital, dels en plattform för riskdelning (däribland garantier). När det gäller möjligheterna att använda lånegarantier som ett innovativt finansieringsinstrument måste man noggrant analysera följderna om EU:s budget utnyttjas, så att man respekterar taket för egna medel, särskilt med tanke på redan befintliga garantisystem. En mer allmän användning av EU:s budget som instrument för att garantera lån och obligationer måste ta hänsyn till kapaciteten att teckna sådana garantier.

4.2. Finansiering av EU-projekt genom obligationer

Möjligheterna med innovativa finansieringsinstrument har i kombination med de rådande ekonomiska villkoren i Europa lagt grunden till idén om finansiering av EU-projekt genom obligationer. EU:s ekonomi är starkt beroende av infrastruktur, t.ex. inom områden som energi, transport och informations- och kommunikationsteknik. De mål för modernisering av

den europeiska ekonomin som ingår i Europa 2020-strategin kommer att kräva mycket stora investeringar¹⁰. EU kan redan bidra till sådana projekt genom att de investerare som ska fatta beslut som sträcker sig över flera decennier kan se en klar och konsekvent strategisk riktning. Dessutom bidrar EU genom att fastställa gynnsamma rättsliga ramar. Men i finanskrisens kölvatten är många investerare fortfarande ovilliga. Det har ibland visat sig omöjligt att hitta tillräcklig finansiering även för projekt av central strategisk betydelse för EU. De nationella budgetarna har inga marginaler för att ta över finansieringen av sådana projekt, då även medlemsstaterna är i färd med att söka alternativa lösningar i fråga om infrastruktur. Att skjuta upp projekt skulle innebära att EU går miste om ekonomiska och andra fördelar av den planerade infrastrukturen, samtidigt som man riskerar att få välja dyrare lösningar i framtiden.

Obligationer för finansiering av EU-projekt skulle ha som mål att täcka upp för detta kapitalunderskott genom att ingjuta tillräckligt förtroende för att stora investeringsprojekt ska dra till sig de investeringar som behövs. Europeiska investeringsbanken och andra större finansinstitut ger redan ett värdefullt bidrag genom sin direktutlåning, och i synnerhet just EIB har reagerat kraftfullt på krisen genom att betydligt öka denna utlåning. Men behoven inom infrastrukturuområdet är sådana att EU behöver agera för att frigöra privat kapital i betydligt större skala.

Ett sätt att åstadkomma detta skulle vara att tilldela projekten såpass stora anslag ur EU-budgeten att deras kreditvärdighet förbättras, så att de i nästa led kan dra till sig ytterligare finansiering från EIB, andra finansinstitut och privata investerare som pensionsfonder och försäkringsbolag. Garantierna från EU och EIB skulle utfärdas till stöd för särskilda instrument som inrättas av finanssektorn för att generera investeringar från kapitalmarknaderna. För att ett projekt skulle komma i fråga måste det vara av strategiskt intresse för unionen samt uppfylla vissa kriterier i fråga om bärkraft. Stödet ska inte kunna fördelas på förhand mellan medlemsstater eller sektorer, utan skulle kanaliseras till de projekt som lyckas dra till sig adekvat finansiering från den privata sektorn. Återbetalningstiden skulle bero på en bedömning av hur lång tid det skulle ta för projektet att få ekonomisk bärkraft.

4.3. Storskaliga projekt

Storskaliga projekt som kräver många miljarder euro i bidrag under en längre period ger upphov till vissa specifika problem. Europeiska unionen har visserligen samlat på sig en betydande erfarenhet av projekt som Galileo, Iter och det europeiska jordövervakningsprogrammet GMES, och projekten har en erkänd strategisk betydelse och kan ge betydande kommersiella möjligheter på längre sikt. Vidare är de exempel på projekt som kräver gränsöverskridande samarbete för att kunna genomföras. Samtidigt har emellertid dessa projekt ofta spräckt sina budgetprognoser, och de är inte särskilt väl lämpade att förvaltas direkt av EU-institutionerna. Osäkerheten kring anslagsbehoven är också svår att förena med den typ av budgetplanering som EU tillämpar. Ett alternativ skulle därför vara att de projektansvariga inrättar en fristående stödstruktur. Den fristående enheten skulle fortsätta försvara EU:s aktiva intresse av att driva projekten effektivt och skulle ta emot ett fast årligt

¹⁰ Exempel: programmet för transeuropeiska transportnät förväntas kräva omkring 500 miljarder euro fram till 2020, och uppskattningarna för att uppnå kommissionens mål för bredbandsinfrastruktur ligger mellan 38–58 miljarder euro och 181–268 miljarder euro. Inom energisektorn förväntas investeringsbehoven fram till 2020 uppgå till cirka 400 miljarder euro för distributionsnät och s.k. smarta nät, 200 miljarder för överföringsnät och lagringskapacitet samt 500 miljarder euro för uppradering och nybyggnad av produktionskapacitet, särskilt för förnybar energi.

bidrag från EU-budgeten för detta, men utan att det förväntas att EU ska täcka upp eventuella underskott.

4.4. EU-medel som incitament

EU:s budget kan fungera som en stark drivkraft för reform. Detta illustreras till exempel av den aktuella debatten om att använda finansiella påföljder och incitament för att garantera efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten. Det är därför rationellt att använda budgetens inflytande för att se till att målsättningarna för de olika programmen faktiskt uppfylls. De idéer som har utvecklats ovan i diskussionen om sammanhållningspolitiken skulle kunna tillämpas även i andra sammanhang och inom alla utgiftsområden, genom att man fastställer mål som måste uppnås för att EU-medlen ska betalas ut. Andra möjligheter skulle vara att inom flertalet program avsätta en allmän "EU-reserv", eller att låta medfinansieringssatsen variera med hur väl målen uppnås. Oavsett alternativ är det givetvis av yttersta vikt att alla medlemsstater behandlas rättvist och att de villkor som införs är öppna och begripliga och fungerar med automatik.

Detta kräver nya arbetsmetoder och nya redskap. Målen för programmen måste vara specifika, mätbara, uppnåeliga, relevanta och tidsbundna, och det måste också utarbetas lämpliga resultatindikatorer. Innan ett system som bygger på incitament kan fungera på ett rättvist sätt behöver det också sättas upp klara kriterier för utvärderingarna, som även måste bli effektivare och mer systematiska. Genomförda konsekvent och vid rätt tidpunkt har utvärderingar en central roll i arbetet för att maximera mervärdet av EU:s utgifter.

4.5. Budgetstrukturen bör återspegla unionens prioriteringar

En väl utformad budgetstruktur kan bidra både till att tydligare illustrera och lättare genomföra ändamålen med utgifterna och politiken. Det finns därför uppenbara fördelar med en budget som både vad gäller struktur och tyngdpunkt stämmer väl samman med EU:s politiska prioriteringar. Budgetens nuvarande uppställning innebar ett steg i den riktningen, men en vidareutveckling skulle kunna vara att fortsätta reducera antalet utgiftsområden till ett minimum, eller att organisera budgeten i linje med Europa 2020-strategin. I det första fallet kunde tre rubriker användas: utgifter inom EU, utgifter utanför EU samt administrativa utgifter. Med det andra alternativet skulle tre underrubriker ersätta de nuvarande rubrikerna I-III. Dessa nya underrubriker skulle omfatta de politikområden som är närmast kopplade till målsättningen att generera en smart, hållbar tillväxt för alla. En fjärde underrubrik för utgiftsområdena "inom EU" skulle täcka politik som rör medborgarskapet. Detta skulle kompletteras med ytterligare två rubriker, en som avser politik avseende tredjeland, motsvarande den nuvarande rubrik IV, samt en för de administrativa utgifterna.

4.6 Budgetramens löptid

Till de stora fördelarna med en flerårig budgetram hör att man uppnår en bättre långsiktig stabilitet och förutsebarhet i budgetarbetet, samtidigt som man garanterar en god budgetdisciplin och underlättar arbetet över hela budgetcykeln. Man måste dock komma ihåg att varje budgetram är ett resultat av en rad politiska beslut, som med nödvändighet färgas av föränderliga politiska prioriteringar.

De senaste tre budgetramarna antogs för sju år vardera. Såväl Europaparlamentet¹¹ som några andra deltagare i det offentliga samrådet har föreslagit att varje budgetram borde gälla i bara fem år. Detta motiveras inte minst med att löptiden för en budgetram då skulle vara lika lång som mandatperioden för Europaparlamentet och kommissionen. En sådan femårscykel skulle göra det möjligt för varje kommission att föreslå en ny budgetram och för varje Europaparlament att förhandla om den, även om inte samma politiker nödvändigtvis skulle vara kvar när den sedan genomförs. En budgetram som täcker fem år skulle också innebära vissa fördelar när det gäller möjligheterna att anpassa den till nya behov, men samtidigt vissa nackdelar i fråga om ledtider för planeringen: under en längre löptid finns det större möjligheter att göra djupgående förändringar i ett program, och längre program kan också passa bättre ihop med investeringsmönstren i den privata sektorn. Ett annat alternativ för den tidsperiod som diskuteras här skulle vara att anta en ny sjuårig budgetram, men med en översyn efter fem år där man har möjlighet att göra en slutlig omfördelning av medel, särskilt med avseende på Europa 2020-strategin. På så sätt skulle det finnas en explicit överenskommelse som hindrar att besluten blir alltför låsta ända till slutet av perioden.

Det allra bästa alternativet kan dock vara att låta budgetramen vara tio år, men med en genomgripande översyn efter halva tiden ("5+5"). Med en sådan lösning skulle det ges ett reellt utrymme för nya prioriteringar. De totala beloppstaken och de huvudsakliga grundrättsakterna skulle kunna antas för tio år, medan resursfördelningen inom varje rubrik och prioriteringen inom enskilda program och instrument lämnas öppna för omprövningar. Detta skulle kunna underlättas genom att man ser till att det finns betydande belopp i reserverna samt i marginalerna för varje del av budgeten.

4.7 Anpassning till ändrade omständigheter

En av de största svårigheterna vid planering av budgetarbetet är att hitta rätt balans mellan förutsebarhet och flexibilitet. Det har emellertid klart visat sig att budgeten i dagens läge saknar tillräcklig flexibilitet vid oförutsedda händelser. Det nuvarande systemet visade sina svagheter när EU snabbt måste möta omfattande behov som följde av t.ex. tsunamin och händelser i Mellanöstern, och därefter behovet att reagera på den ekonomiska krisen. Eftersom noggrant riktade utgifter är en nyckel till ett effektivt anslagsutnyttjande har det rigida budgetsystemet inverkat negativt på kvaliteten på utgifterna med tanke på hur snabbt prioriteringarna kan påverkas av nya omständigheter. Europaparlamentet och rådet måste naturligtvis ha rätt att övervaka och granska om inriktningen på utgifterna förändras. Men man behöver idag reformera bestämmelserna för vilka ändringar som är tillåtna, och förfarandena för hur den nämnda granskningen sker. Erfarenheten har visat att den mest uppenbara lösningen, dvs. att se till att hålla större marginaler, inte har fungerat därför att det uppstår ett alltför starkt tryck att fördela resurser i förväg. Därför kunde man överväga en fast, obligatorisk procentsats för marginalen, t.ex. 5 %. En lägre procentsats kunde också fastställas för de första fem åren som en planeringsperiod omfattar, följt av en högre sats för de återstående åren (eller procentsatsen kunde ökas successivt år för år). På så sätt skulle det bli lättare att väga in nya prioriteringar i samband med halvtidsöversynen. Flexibiliteten skulle också kunna ökas på några av följande sätt:

- Möjlighet att överföra anslag även mellan rubrikerna i budgetramen för ett givet år, upp till en viss gräns.

¹¹ Resolution av den 25 mars 2009 om halvtidsöversynen av budgetramen 2007–2013 [INI/2008/2055 – P6_TA(2009)0174].

- Möjlighet att överföra outnyttjade marginaler mellan olika budgetår, även detta inom överenskomna gränser.
- Frihet att spendera huvuddelen av ett flerårigt anslag antingen i början eller mot slutet av den period som anslaget avser, t.ex. för att kunna vidta konjunkturutjämnande åtgärder eller för att kunna uppbringa tillräckliga resurser för att kraftfullt bemöta en krissituation.
- Höjda belopp eller utvidgade tillämpningsområden för flexibilitetsmekanismen och reserven för katastrofbistånd, och eventuellt även en sammanslagning av dessa båda instrument.

Det nuvarande förfarandet för att med kvalificerad majoritet besluta om flexibilitet (upp till 0,03 %) bör också bibehållas som en form av "säkerhetsventil" som möjliggör mindre avvikelser från de olika taken.

De föreslagna ändringarna speglar ett nytt förhållningssätt. Tyngdpunkten bör förflyttas från dagens system med permanenta förutfastställda anslag för varje utgiftsområde i riktning mot ett budgetsystem där EU:s knappa resurser kan användas för strategiska investeringar under en begränsad tidsrymd, och där faktiska resultat blir ett villkor för mottagandet av EU-medel.

4.8 Enklare regler och minskad administrativ börda

Resultaten av det offentliga samrådet visar tydligt att såväl förfarandena för att genomföra åtgärder som kontrollkraven är alltför komplicerade, och i själva verket avskräcker många från att delta i EU-program. Europeiska unionen har givetvis ett ansvar för att se till att anslagen används på ett bra sätt, men den skulle ändå kunna införa en rad åtgärder som minskar den administrativa bördan för stödmottagarna och samtidigt innebär besparingar i EU:s egna administrativa utgifter, så att mer resurser koncentreras till det faktiska syftet med åtgärderna:

- EU:s gemensamma finansiella bestämmelser är samlade i budgetförordningen. Men de närmare tillämpningsföreskrifterna kan variera mellan olika instrument för genomförandet av politiken. Här skulle en gemensam uppsättning klara principer kunna bidra till att begränsa dessa skillnader till det absolut nödvändiga. Att länka samman flera olika instrument i en gemensam ram för genomförandet är ett bra sätt att underlätta för medborgare, företag (särskilt små och medelstora företag) och myndigheter som använder medel ur EU-budgeten.
- Kommissionens aktuella förslag till omarbetning av budgetförordningen innehåller ett antal nya djärva grepp som ska förenkla de finansiella bestämmelserna. Sådana möjligheter bör undersökas ytterligare, så att man t.ex. kan införa enklare rutiner för låga bidragsbelopp (t.ex. genom att höja en del tröskelvärden för små projekt) samt öka användningen av enhetsbelopp (klumpsummor) och resultatbaserade system.

4.9 Att slå vakt om en sund ekonomisk förvaltning

Offentliga utgifter kräver effektiva, ändamålsenliga och proportionella kontroller, så att medborgarna och deras representanter i Europaparlamentet och rådet kan vara förvissade om att EU-anslagen används väl. Samtidigt kan alltför tunga kontrollrutiner ibland förfela ändamålet med programmet i fråga. Ett mer modulerat system för kontrollkrav i olika medlemsstater bör, i kombination med en samsyn på vad som är en "acceptabel risk för fel" inom varje politikområde, kunna bidra till att uppnå den nödvändiga balansen.

På senare år har kommissionen bedrivit ett omfattande arbete för att göra sina förvaltnings- och kontrollsystem mer ändamålsenliga, med målet att uppnå en revisionsförklaring utan reservationer från Europeiska revisionsrätten. Resultaten har varit positiva men ännu mer går att göra, i synnerhet i samarbete med medlemsstaterna, som ju handhar en betydande del av budgeten genom s.k. delad förvaltning med kommissionen. Ett förfarande där utbetalningen baseras på en betalningsdeklaration från medlemsstaten snarare än på slutmottagarnas utgifter – vilket redan används inom den gemensamma jordbrukspolitiken – skulle kunna bidra till att göra kontrollprocessen mer lokal och lättare att anpassa till befintliga nationella rutiner. Detta skulle vara en mer direkt och regelbunden kontrollrutin än de centraliserade kontrollerna på EU-nivå. Den skulle också vara knuten till en nationell förklaring om förvaltningen av EU-medlen, vilket skulle understryka ansvarsskyldigheten hos de offentliga myndigheter som hanterar dessa medel.

En ökad volym EU-anslag som kanaliseras via olika finansieringsinstrument skulle innebära en djupgående förändring av kommissionens sätt att hantera budgetutgifterna. Kommissionen kommer i ökande omfattning att delegera uppgifter som ingår i budgetgenomförandet (ofta: *genomförandepuppgifter*) till viktiga finansinstitut som Europeiska investeringsbanken (EIB)¹². Därför behöver man samordna vissa centrala inslag i utformningen och förvaltningen av finansieringsinstrumenten, så att det går att uppnå en balans mellan å ena sidan behovet av ett konsekvent tillvägagångssätt i kommissionens kontakter med sina partner i finansiella frågor – vilket i sin tur bidrar till skyddet av EU:s ekonomiska intressen – och å andra sidan behovet av flexibilitet när anslagen ska användas på fältet, så att åtgärderna uppfyller sina syften. Detta skulle också leda till ökad synlighet politiskt, enklare och effektivare administration och samordnade rutiner för rapportering och övervakning. Slutligen skulle utvärderingen underlättas generellt för dessa instrument.

5. EU-BUDGETEN SOM ETT STÖD FÖR GOD EKONOMISK STYRNING

Ett centralt tema i Europa 2020-strategin är att arbetet för stärkt tillväxt och sysselsättning i EU kräver ett samlat synsätt. Makroekonomisk stabilitet och strukturreformer kan inte ses som alternativa handlingsvägar, utan som två var för sig nödvändiga komponenter som också inbördes förstärker varandra. Det faller sig därför naturligt att göra en koppling mellan EU-budgeten och arbetet för en kraftfullare ekonomisk styrning.

Kommissionen har redovisat en rad åtgärder som skulle bidra till att reformera den ekonomiska styrningen och göra den mer effektiv¹³, och kommer att ta upp dessa åtgärder till fortsatt diskussion i samband med den debatt om ekonomisk styrning som följer på Europeiska rådets möte i oktober.

6. FRAMTIDA UTVIDGNINGAR OCH DERAS INVERKAN PÅ BUDGETEN

Framtida utvidgningar av unionen kommer givetvis också att påverka budgeten, både i form av potentiella ökade inkomster och ökade utgiftsåtaganden. Nya medlemsstater bidrar ju till en ökning av den samlade bruttonationalprodukten och kan ge nya möjligheter till ekonomisk

¹² Finansieringsinstrumenten kommer inte uteslutande att förvaltas av EIB, men bankens medverkan förväntas fungera som en katalysator som ökar tillgången till andra offentliga och privata finansieringskällor.

¹³ Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken för stabilitet, tillväxt och nya arbetstillfällen: verktyg för en kraftfullare ekonomisk styrning i EU - KOM(2010) 367.

expansion, men blir samtidigt berättigade till stöd från strukturfonderna och andra EU-instrument. Tidpunkten för en utvidgning beror på hur snabbt kandidatlandet i fråga lyckas uppnå de kriterier som krävs. Mot bakgrund av detta åtog sig Europeiska rådet vid sitt möte i december 2006 att fortsättningsvis inte sätta några måldatum för anslutning av enskilda kandidatländer förrän i det skede då anslutningsförhandlingarna är i det närmaste avslutade. Därför bör den kommande fleråriga budgettramen inte innehålla några hypoteser om när politiska beslut om när enskilda kandidatländers anslutning kommer att ske, eftersom sådana beslut ska grunda sig på när respektive land är redo för medlemskap. I stället ska budgettramen anpassas så snart som en överenskommelse om ett lands anslutning har ingåtts och ett datum har fastställts, så att man kan ta hänsyn till de nya utgifter som följer av resultatet av anslutningsförhandlingarna.

7. REFORM AV SYSTEMET FÖR EU:S INKOMSTER

Liksom utgiftssidan har systemet för finansieringen av EU-budgeten utvecklats en del genom åren. De medel som grundas på bruttonationalinkomst (BNI) har successivt ökat i betydelse och motsvarar nu mer än tre fjärdedelar av budgetinkomsterna. Ett stort antal korrigeringar och specialarrangemang har införts genom åren, såväl på inkomst- som utgiftssidan i budgeten (vissa av dessa mekanismer upphör dock automatiskt att gälla 2013). På senare år har budgetförhandlingarna påverkats starkt av medlemsstaternas fokus på s.k. nettopositioner, och man har därför tenderat att fördela ramanslag som fördelas geografiskt på förhand snarare än program som ger det största mervärdet på EU-nivå.

Samrådet inför budgetöversynen har visat att en del parter är mycket kritiska till det befintliga systemet för att finansiera EU-budgeten. Systemet uppfattas som asymmetriskt, överdrivet komplicerat och orättvist, särskilt i fråga om korrigeringarna, och det anses också att systemet i alltför hög grad bygger på resurser som medlemsstaterna uppfattar som utgifter och därför försöker minimera. Bortsett från tullmedlen, som har sitt ursprung i tullunionen, saknar de nuvarande finansieringskällorna för övrigt en naturlig koppling till EU:s politik.

Det bör understrykas att detta inte är en kritik mot budgetens storlek, utan diskussionen handlar om huruvida finansieringen fördelas på rätt sätt. Ett stegvis införande av en ny resurs skulle öppna möjligheten att reducera, fasa ut eller helt avskaffa andra resurser.

Olika förslag till reform av EU-budgetens finansiering har presenterats såväl av akademiker som av regeringar, icke-statliga organisationer och Europaparlamentet. Parlamentet antog en resolution 2007 där man analyserade det nu gällande systemet och föreslog en lång rad möjligheter till nya egna medel¹⁴.

En ny etapp i utvecklingen av EU-budgetens finansiering skulle kunna bygga på tre grundidéer, som står i nära samband med varandra: förenkling av medlemsstaternas bidrag, införande av en eller flera nya kategorier egna medel samt stegvis avskaffande av alla korrigeringsmekanismer. Samtidigt som dessa nya element successivt införs skulle huvudegenskaperna i EU:s finansieringssystem bibehållas: en stabil och tillräcklig finansiering, respekt för budgetdisciplinen och mekanismer för att garantera balans i budgeten.

¹⁴ Europaparlamentets resolution av den 29 mars 2007 om framtiden för Europeiska unionens egna medel (2006/2205(INI), föredragande: A. Lamassoure.

Förenkling av medlemsstaternas bidrag

Jämfört med de BNI-baserade medlen tillför momsmedlen inte något väsentligt mervärde. För att skapa ett jämförbart skatteunderlag används matematiska beräkningar i stället för att det finns en direkt koppling från medborgaren till EU-budgeten. Detta ökar i praktiken asymmetrin och komplexiteten i medlemsstaternas bidrag. Om momsmedlen avskaffas i sin nuvarande form skulle detta i kombination med införandet av en ny resurs förenkla systemet med bidragen till EU-budgeten.

Successivt införande av en eller flera nya ”policybaserade” kategorier egna medel

Nya egna medel skulle helt och hållet kunna ersätta de nuvarande momsmedlen och samtidigt minska uttaget av BNI-medlen, som betalas direkt ur medlemsstaternas statskassor. Att införa sådana egna medel skulle vara ett uttryck för strävan att föra EU-budgeten närmare de frågor som prioriteras av medborgarna, med målet att skapa ett högre mervärde på EU-nivå. Nya egna medel kunde ge stöd till, och samtidigt var nära knutna till, förverkligandet av centrala mål på EU-nivå eller internationell nivå, t.ex. inom områden som bistånd, klimatförändring eller finansmarknader.

Nya tänkbara källor till egna medel bör värderas enligt följande kriterier:

- De bör vara närmare kopplade till *befintlig EU-rätt och till unionens målsättningar*, så att budgeten som helhet blir mer logiskt sammanhållen och ett effektivare redskap i arbetet för att uppnå de prioriterade målen. I artikel 2.2 i beslutet om egna medel¹⁵ anges ju uttryckligen att ”[i]nkomster från nya avgifter som införs inom ramen för en gemensam politik [...] ska också utgöra egna medel som redovisas i Europeiska unionens budget”.
- De bör vara gränsöverskridande till sin karaktär, dvs. bygga på ett system som täcker hela den inre marknaden.
- De bör bygga på ett harmoniserat underlag, så att upptaget av inkomster till budgeten kan ske på ett likvärdigt sätt i hela unionen.
- Där så är möjligt bör de nya medlen kunna uppbäras direkt av EU utan att passera via de nationella budgetarna.
- De bör tillämpas på ett likvärdigt och rättvist sätt, så att de inte väcker nya krav på korrigeringar för enskilda medlemsstater.
- Den totala inverkan på vissa sektorer bör beaktas.
- De bör kunna uppbäras på ett sätt som inte medför nya tunga administrativa åtaganden från EU:s sida.

Uppräkningen nedan, som inte är avsedd att vara uttömmande, innehåller ett antal förslag som enligt kommissionen skulle kunna vara tänkbara källor till nya egna medel. Tanken är att sådana inkomster på sikt och gradvis skulle kunna ersätta bidragen direkt från medlemsstaterna, och därigenom minska bördan på de nationella budgetarna.

- En EU-beskattnings av finanssektorn.

¹⁵ Rådets beslut 2007/436/EG, Euratom av den 7 juni 2007.

- Inkomster till EU från auktionering inom systemet för handel med utsläppsrätter.
- En EU-avgift inom flygtransportsektorn.
- En särskild EU-moms.
- En energiskatt på EU-nivå.
- En bolagsskatt på EU-nivå.

Vart och ett av dessa förslag till finansieringskällor har sina specifika drag, och därmed sina fördelar och nackdelar¹⁶. På grundval av de kommentarer som kommit in under arbetets gång kommer kommissionen att lägga fram förslag som en del av det övergripande förslagspaketet för den kommande fleråriga budgetramen.

Hur ska korrigeringsmekanismerna hanteras?

Grundprinciperna för systemet med korrigeringar fastställdes redan av Europeiska rådet i Fontainebleau 1984, nämligen att *problemet med obalanser i budgeten i huvudsak bör lösas genom utgiftspolitik* och att *en medlemsstat som bär en orimlig börda i finansieringen av budgeten i förhållande till sitt relativa välstånd ska ha möjlighet till en korrigering vid lämplig tidpunkt*. En ökad fokusering av utgifterna på tillväxt och sysselsättning, energi- och klimatfrågor samt försvar av unionens intressen på den internationella arenan bör minska behovet av att hålla fast vid korrigeringsmekanismerna. Huruvida mekanismer för korrigering på inkomstsidan är berättigade i framtiden beror på hur utgiftsstrukturen kommer att se ut i nästa fleråriga budgetram samt på vilka andra reformer av systemet för egna medel som genomförs.

8. SLUTSATSER OCH NÄSTA STEG

Denna budgetöversyn är ett uttryck för kommissionens tankar om EU-budgetens sammansättning och ändamål. Visionen är att budgeten kan reformeras på ett sätt som verkligen gör skillnad, och detta kommer också att vara utgångspunkten när kommissionen under nästa år presenterar sina förslag till den kommande fleråriga budgetramen. Reformerna ska ses i perspektivet att Europeiska unionen år 2020 ska ha gjort konkreta framsteg mot målet att bli ett samhälle präglad av smart, hållbar tillväxt för alla. För att nå dithän måste vi sätta den europeiska ekonomin på rätt spår, fatta viktiga beslut om vår framtida infrastruktur, utveckla den kunskap och de kvalifikationer vi behöver i framtiden, slå vakt om vår position på den internationella arenan och förebygga att klyftor och motsättningar i våra samhällen hotar stabiliteten på lång sikt. Vi måste se EU-budgeten som ett gemensamt verktyg för att uppnå gemensamma mål. Pressen på de offentliga finanserna är hård, och EU:s budget och de nationella budgetarna får inte ses som konkurrenter utan som kompletterande medel för att nå samma målsättningar på den nivå där resultaten blir bäst.

Framtidens budgetar måste därför koncentreras på att nå konkreta framsteg på vägen mot dessa mål. De måste kunna anpassas till en föränderlig omvärld, och strikt fokusera på resultat. De måste också återspegla den solidaritet som den gemensamma agendan bygger på, och finansieras på ett sätt som medborgarna uppfattar som tydligt, rationellt och rättvist.

¹⁶ Se arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

EU-budgeten kan också genomföras på ett enklare och effektivare sätt. Det krävs ökad flexibilitet för att budgeten ska kunna anpassas till förändringar i omvärlden, samtidigt som man måste stödja långsiktiga investeringar. I en tid av finanspolitisk åtstramning kan man använda sig av mer innovativa finansieringsinstrument som ökar budgetens räckvidd, och man bör också arbeta för att öka och sprida effekterna av de prioriterade EU-projekt som genomförs.

Arbetet med att modernisera EU-budgeten måste därför handla om tydligare målorientering, största möjliga effekt av varje euro som betalas ut och en starkare koppling mellan budgeten och den övriga politik som Europeiska unionen, dess institutioner och medlemsstaterna bedriver för att sätta Europa på rätt spår mot tillväxt och sysselsättning i framtiden.

Under de kommande månaderna kommer kommissionen att förbereda konkreta förslag utifrån de idéer och handlingsalternativ som presenterats i denna budgetöversyn, och den ser också fram emot att diskutera innehållet med övriga institutioner och berörda parter. Dessa diskussioner kommer att ligga till grund för de förslag till den kommande fleråriga budgetramen som kommer att läggas fram 2011, för perioden efter 2013. Detta innefattar ett förslag till förordning om den kommande fleråriga budgetramen samt ett utkast till ett nytt beslut om egna medel. Under andra halvåret 2011 kommer kommissionen att lägga fram lagförslagen om de åtgärder och program som ska konkretisera Europeiska unionens målsättningar för de kommande åren.