



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 14 september 2016
(OR. en)

12183/16

CADREFIN 58
POLGEN 100
FIN 552

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2016) 603 final
Ärende:	MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET Halvtidsöversyn och revidering av den fleråriga budgetramen 2014-2020: En resultatinriktad EU-budget

För delegationerna bifogas dokument – COM(2016) 603 final.

Bilaga: COM(2016) 603 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.9.2016
COM(2016) 603 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

Halvtidsöversyn och revidering av den fleråriga budgetramen 2014-2020

En resultatinriktad EU-budget
{SWD(2016) 299 final}

1. INLEDNING

EU står inför en rad stora långsiktiga utmaningar: att stärka EU:s ekonomi och samhällsstruktur, att skapa säkerhet inom EU och vid dess yttre gränser, att hantera migrationen och att ta itu med klimatförändringens orsaker och följder. Att möta dessa och andra utmaningar kräver övergripande medel- och långfristiga politiska insatser med adekvat finansiering på både europeisk och nationell nivå.

Unionens fleråriga budgetram ger en nödvändig förutsägbarhet på medellång sikt för att stödja investeringar i EU:s prioriteringar. Mot bakgrund av dagens många kriser måste man dock också kunna anpassa sig snabbt till förändrade prioriteringar och oförutsedda händelser och ge snabba resultat i praktiken. Detta lyckades genom den nya Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) som inrättades inom investeringsplanen för Europa och genom medel till omedelbara åtgärder för att komma till rätta med migrations-, flyktings- och säkerhetsfrågorna.

Den fleråriga budgetramen 2014–2020 godkändes 2013 mot bakgrund av den ekonomiska krisen och de ansträngda offentliga finanserna i många medlemsstater. I den fleråriga budgetramen lades därför stor vikt vid investeringar på områden med EU-mervärde för att främja sysselsättning och tillväxt. Den fleråriga budgetramen har även förstärkt kopplingen mellan EU:s budget och viktiga förvaltnings- och strukturreformer i medlemsstaterna genom strikta villkor. En mer resultatbaserad hållning till budgeteringen har införts, tillsammans med förenklade genomförandemekanismer för att ge snabba resultat. Innovativa tekniker och instrument ökade EU-budgetens förmåga att reagera på nya utmaningar och få fram offentliga och privata medel.

Den kommission som tillträdde i november 2014 stärkte denna inriktning genom investeringsplanen för Europa, som stöds av Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi). Kommissionens initiativ *En resultatinriktad EU-budget* garanterar dessutom att resurser anslås till prioriterade områden och att varje åtgärd ger hög effektivitet och högt mervärde. Initiativet inriktas på fyra centrala frågor¹:

1. Var ska EU-medel användas – hur får man högt EU-mervärde?
2. Hur ska EU-medel användas – hur får man mer valuta för varje euro i EU:s budget?
3. Hur kan genomförandet av EU:s budget bedömas på ett lämpligt sätt?
4. Hur kommunicerar man om EU:s budget – hur kan man bättre förklara för allmänheten vilka resultat EU:s budget ger?

I enlighet med artikel 2 i förordningen om budgetramen² lägger kommissionen härmed fram en halvtidsöversyn av hur budgetramen fungerar, med beaktande av ekonomin och bakgrunden i stort. Här redovisas de viktigaste aspekterna av genomförandet av den nuvarande budgetramen sedan 2014. Denna period har

¹ http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm.

² Rådets förordning (EU, Euratom) nr 1311/2013 om den fleråriga budgetramen för 2014–2020, COM(2016) 311 av den 30 juni 2016.

präglats av både gemensamma ansträngningar för att främja ekonomisk återhämtning och ett akut behov av att bemöta flyktingkrisen och säkerhetshoten.

Tillsammans med de ökade anslag som föreslås i budgetförslaget för 2017, huvudsakligen för migration, och de ytterligare anslag som härrör från den tekniska justeringen av anslagen till sammanhållningspolitiken, föreslås i samband med halvtidsöversynen cirka 13 miljarder euro i ytterligare EU-medel under 2017–2020 för sysselsättning, tillväxt, migration och säkerhet (se finansbilagan).

De exempellösa migrationsströmmarna 2015 och de upprepade terroristattacker i Europa och omvärlden krävde en kraftfull och snabb europeisk reaktion som förenar nya rättsliga, operativa och ekonomiska medel. Som en central del i denna verktygslåda har EU:s budget visat stor flexibilitet när det gäller att ställa om och tillhandahålla ytterligare medel inom själva budgeten och mobilisera ytterligare bidrag från medlemsstaterna och andra givare. Denna flexibilitet har emellertid nått det nuvarande regelverkets gränser.

Eftersom utmaningarna i samband med migration och säkerhet beror på geopolitiska och sociala förhållanden som måste åtgärdas på längre sikt, behöver EU:s budget vidareutveckla kapaciteten att stödja hantering av migrationsströmmar samt skydd och integration av flyktingar liksom åtgärder mot migrationens grundorsaker. Detta är ett av de främsta syftena med det lagstiftningspaket som åtföljer denna översyn och som syftar både till att ge ytterligare ekonomiska medel för migration och säkerhet inom den nuvarande budgetramen och att ytterligare stärka budgetramens flexibilitet i hanteringen av oförutsedda omständigheter.

Följaktligen föreslås en ändring av förordningen om den fleråriga budgetramen för att ytterligare öka kapaciteten för flexibilitetsmekanismen och reserven för katastrofbistånd och att avskaffa ett antal restriktioner som begränsar effektiviteten hos de verktyg som möjliggör återanvändning av marginaler³ som blivit över från tidigare budgetår. Dessutom föreslås att det inrättas en krisreserv för Europeiska unionen som ska finansiera reaktionen på kriser, t.ex. den rådande migrationskrisen, samt händelser med allvarliga humanitära och säkerhetsrelaterade konsekvenser. Denna reserv är tänkt att finansieras genom anslag som dragits tillbaka från samtliga rubriker i den fleråriga budgetramen⁴. Detta skulle inte höja de totala taken för åtaganden och betalningar i den överenskomna fleråriga budgetramen.

Att komma ikapp investeringsgapet efter den ekonomiska krisen samt främja sysselsättning, särskilt bland ungdomar, är fortfarande en viktig utmaning för EU. På grundval av genomförandet hittills har kommissionen identifierat ett antal framgångsrika program och instrument som föreslås få en förstärkning med ytterligare medel. Hit hör bland annat Europeiska fonden för strategiska investeringar, Horisont 2020⁵, Fonden för ett sammanlänkat Europa⁶, Erasmus+⁷, Cosme⁸ och ungdomssysselsättningsinitiativet.

³ Den samlade marginalen för åtaganden och den samlade marginalen för betalningar.

⁴ Nuvarande beräkningar tyder på 3–4 miljarder euro per år.

⁵ Horisont 2020 är EU:s program för forskning och innovation för 2014–2020.

⁶ Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) är EU:s finansieringsinstrument för att stödja utvecklingen av högeffektiva, hållbara och effektivt sammanlänkade transeuropeiska nät inom transporter, energi och digitala tjänster.

EU:s finansiering har en stark hävstångseffekt på medlemsstaternas och den privata sektorns investeringar. Detta är också relevant för den digitala sektorn – en av den sittande kommissionens tio främsta prioriteringar – där investeringsbehoven hänger samman med högpresterande datorsystem, it-säkerhet, digital kompetens och förbindelser. Kommissionen kommer att undersöka hur man kan ta itu med dessa investeringsbehov genom att samla europeiska, nationella och privata medel.

Att förbättra budgetens bidrag till EU:s prioriteringar kräver inte bara tillräckliga anslag utan också kostnadseffektiva genomförandemekanismer. I samråd med de berörda parterna har kommissionen bedömt hur de åtgärder som syftar till att förenkla genomförandet av EU-medel som infördes genom den nuvarande lagstiftningen har fungerat i praktiken, och det har visat sig att det finns utrymme för ytterligare förbättringar. Mot bakgrund av detta lägger kommissionen tillsammans med denna översyn fram en långtgående revidering av de allmänna budgetreglerna jämte motsvarande ändringar av den sektorsspecifika budgetreglerna.

I ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar om halvtidsöversynen utvecklas i större detalj alla aspekter som tas upp i detta meddelande. Arbetsdokumentet innehåller även en medelfristig prognos över betalningarna, som handlar om betalningsbehoven fram till 2020, även med hänsyn tagen till de förslag som åtföljer denna översyn. Slutsatsen är att det nuvarande betalningstaket skulle vara precis tillräckligt: efter en ansamling av rekordstora eftersläpningar 2014 skulle det försenade genomförandet av de europeiska struktur- och investeringsfonderna lämna stora betalningsmarginaler under 2016 och 2017 och sedan öka kraftigt mot slutet av perioden⁹.

Halvtidsöversynen åtföljs av följande lagstiftningsförslag:

- Ett förslag till ändring av rådets förordning (EU, Euratom) nr 1311/2013 av den 2 december 2013 om den fleråriga budgetramen för åren 2014–2020, ändrad genom rådets förordning 2015/623 av den 21 april 2015¹⁰ och motsvarande ändringar av det interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning¹¹.
- Ett förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets beslut nr 2015/435 av den 17 december 2014 om utnyttjande av marginalen för oförutsedda utgifter¹².
- Ett förslag till förenkling av finansiella bestämmelser i budgetförordningen och de berörda grundrättsakterna¹³.

⁷ Erasmus+ är EU:s program till stöd för utbildning, ungdom och idrott i Europa, och programmet ger möjlighet för över 4 miljoner européer att studera, praktisera och verka som volontärer i ett annat land.

⁸ Cosme är EU:s program för små och medelstora företag.

⁹ På grundval av prognosen föreslår kommissionen att beslutet om utnyttjande av marginalen för oförutsedda utgifter ändras för att tidigare än väntat avräkna 2,8 miljarder euro från den marginal för oförutsedda utgifter som utnyttjades 2014 och bekräfta att betalningar i samband med särskilda instrument förs in i budgeten utöver de berörda utgiftstaken.

¹⁰ EUT L 347, 20.12.2013, s. 884, och EUT L 103, 22.4.2015, s. 1.

¹¹ COM(2016) 604 av den 14 september 2016 och COM(2016) 606 av den 14 september 2016.

¹² COM(2016) 607 av den 14 september 2016.

¹³ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiella regler för unionens allmänna budget och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1296/2013, (EU) nr

- Ett förslag om ändring av Efsi-förordningen (2015/1017) i syfte att förlänga Efsi¹⁴.
- Enligt planen för externa investeringar: Ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU) och om inrättande av EFHU-garantier och EFHU-garantifonden¹⁵. Ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG, Euratom) nr 480/2009 om upprättande av en garantifond för åtgärder avseende tredje land¹⁶. Ett förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut nr 466/2014/EU om beviljande av en EU-garanti till Europeiska investeringsbanken mot förluster vid lån och lånegarantier till projekt utanför EU¹⁷.
- Inom telepaketet: Ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 1316/2013 och (EU) nr 283/2014 vad gäller främjande av internetanslutning i lokalsamhällen¹⁸.

Kommissionen uppmanar rådet och parlamentet att synnerligen snabbt anta dessa förslag och deras finansiering.

2. DEN FLERÅRIGA BUDGETRAMEN I HALVTID: GENOMFÖRANDE OCH NYA UTMANINGAR

Att få bukt med eftersläpningen i betalningarna

De otillräckliga betalningsbemyndigandena i budgeten för 2014 sammanföll med höga ansamlade betalningsbehov från genomförandet av sammanhållningsprogrammen under den förra budgetramen. Detta ledde till att en mycket betydande balans av utestående betalningsanspråk ansamlades vid årsslutet (24,7 miljarder euro i slutet av 2014). Utnyttjandet av särskilda instrument enligt förordningen om den fleråriga budgetramen har hjälpt till att få fram ytterligare betalningsbemyndiganden under 2014. Eftersläpningen av betalningar förväntas nu ha rensats undan före slutet av 2016.

Rensningen av eftersläpningarna underlättas av att den nya omgången program som finansieras av de europeiska struktur- och investeringsfonderna kommer i gång senare än väntat, vilket leder till att stora marginaler finns kvar under betalningstaken för 2016 och i ännu högre grad för 2017. Trots att detta tillfälligt låter nya behov tillgodoses utan att ytterligare medel från de nationella budgetarna

1299/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1305/2013, (EU) nr 1306/2013, (EU) nr 1307/2013, (EU) nr 1308/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014, (EU) nr 652/2014 och Europaparlamentets och rådets beslut 541/2014/EU [COM(2016) 605 av den 14 september 2016].

¹⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 1316/2016 och (EU) 2015/1017 vad gäller förlängning av Europeiska fonden för strategiska investeringar, tekniska förändringar av fonden och Europeiska centrumet för investeringsrådgivning (COM(2016) 597 av den 14 september 2016).

¹⁵ COM(2016) 586 av den 14 september 2016.

¹⁶ COM(2016) 582 av den 14 september 2016.

¹⁷ COM(2016) 583 av den 14 september 2016.

¹⁸ COM(2016) 589 av den 14 september 2016.

behövs, är det sannolikt att ett betydande utbetalningstryck uppstår i slutet av den period som budgetplanen täcker, när de nya programmen väl nått marschfart.

Genomförande av de europeiska struktur- och investeringsfonderna

Genom den nya rättsliga ramen för genomförandet av de europeiska struktur- och investeringsfonderna för perioden 2014–2020 införs ett antal bestämmelser som syftar till att förbättra fondernas effektivitet och europeiska mervärde. Den nya lagstiftningen styr särskilt resurserna till de nationella mål som i enlighet med de landsspecifika rekommendationerna bygger på de viktigaste målen i Europa 2020-strategin. Det fastställs en resultatram som bygger på mätbara indikatorer och mål som kan leda till att en resultatreserv frigörs, och innehåller även bestämmelser om förhandsvillkor och skapar starkare kopplingar till EU:s ekonomiska styrning. De europeiska struktur- och investeringsfonderna ska därför stödja strukturreformer enligt de prioriteringar som fastställts på EU-nivå.

Det krävdes tid och resurser att införa dessa innovativa inslag och skapa de nödvändiga förutsättningarna för ett effektivt utnyttjande av budgeten. Detta i kombination med det sena antagandet av rättsakterna och införandet av den allmänna n+3-regeln om tillbakadragande, som kraftigt mildrade konsekvenserna vid långsamt genomförande, har bidragit till att försena förberedelserna av de operativa programmen. Medlemsstaterna har dessutom inriktat sina ansträngningar på att maximera genomförandet av programmen för 2007–2013 i syfte att undvika eventuella anslagsförluster.

Med tanke på de europeiska struktur- och investeringsfonderna potentiella bidrag till tillväxt och sysselsättning krävs brådskande åtgärder för att påskynda genomförandet av dem. Kommissionen har uppmanat medlemsstaterna att slutföra arbetet med att utse förvaltande och attesterande myndigheter, lämna in ansökningar för större projekt och vidta åtgärder för att uppfylla förhandsvillkoren så att projekt kan skyndas på. Kommissionen kommer även fortsättningsvis att erbjuda tekniskt stöd till medlemsstater med genomförandefrågor.

Enklare och mer flexibla regler som föreslås i detta paket, vilket kommer att bidra till att påskynda genomförandet av de europeiska struktur- och investeringsfonderna.

Med hänsyn till den svåra situationen i de medlemsstater som drabbats hårdast av krisen, sågs medlemsstaternas sammanhållningsanslag över i juni 2016, och där det krävdes justerades de för åren 2017–2020 på grundval av de senaste tillgängliga uppgifterna. Såsom aviserades i den tekniska justeringen av budgetramen för 2017¹⁹ har kommissionen inlett diskussioner med de medlemsstater som drar störst nytta av justeringen av anslagen till sammanhållningspolitiken, i syfte att styra ytterligare medel till åtgärder för att ta itu med migrationskrisen och ungdomsarbetslösheten och investeringar genom finansieringsinstrument i kombination med Europeiska fonden för strategiska investeringar, med beaktande av prioriteringarnas nödvändighet och relevans för varje medlemsstat.

¹⁹ Teknisk justering av budgetramen för 2017 för att kompensera för BNI-utvecklingen och anpassningar av anslagen till sammanhållningspolitiken (Artiklarna 6 och 7 i rådets förordning (EU, Euratom) nr 1311/2013 om den fleråriga budgetramen för 2014–2020) (COM(2016) 311 av den 30 juni 2016).

Ungdomssysselsättningsinitiativet

Som en del av den nuvarande budgetramen gjordes ett särskilt anslag på 3,2 miljarder euro (vartill kom ett lika stort belopp från Europeiska socialfonden) tillgängligt för att skapa ett särskilt ungdomssysselsättningsinitiativ. Initiativet ger riktat stöd till unga arbetslösa som bor i regioner där ungdomsarbetslösheten är högre än 25 %. Initiativet har dragits med avsevärda förseningar i start av program, utseende av myndigheter och inlämning av ansökningar om utbetalning. När nu strukturerna finns, tyder dock de första utvärderingarna²⁰ på väsentligt bättre möjligheter för ungdomar som får stöd från initiativet att hitta ett arbete eller fortsätta sina studier därefter. Hittills har över 1,3 miljoner ungdomar fått stöd från initiativet, fler än de ursprungliga förväntningarna.

Med tanke på den envist höga ungdomsarbetslösheten i många regioner och de första uppmuntrande resultaten, föreslås det att det ursprungliga anslaget för initiativet kompletteras med 1 miljard euro under perioden 2017–2020, till totalt 8 miljarder euro (med 1 miljard euro i matchande finansiering från Europeiska socialfonden).

Program för konkurrenskraft

I motsats till förseningarna inom sammanhållningspolitiken rönnte de direkt förvaldade konkurrenskraftprogrammen under rubrik 1A i den fleråriga budgetramen ("Smart tillväxt för alla"), t.ex. Horisont 2020, Cosme, FSE, mycket starkt intresse, med ansökningsomgångar som ledde till ett antal stödberättigande projekt som ofta överskred den tillgängliga budgeten med en betydande marginal. Så är också fallet med Erasmus+, som har ett starkt europeiskt mervärde i sin verksamhet med gränsöverskridande rörlighet och bidrar till kompetensutveckling, anställbarhet för studerande och lägre risk för arbetslöshet.

På grundval av dessa första erfarenheter föreslår kommissionen ett tillskott till de ursprungliga anslagen till Horisont 2020 med 0,4 miljarder euro, till FSE-transport med 0,4 miljarder euro, till Erasmus+ med 0,2 miljarder euro och till Cosme med 0,2 miljarder euro under 2017–2020 för att ytterligare stärka EU:s stöd till sysselsättning och tillväxt.

Efter meddelandet om en europeisk vision om internet för den digitala inre marknaden och för att främja digital inkludering bör EU stödja tillhandahållandet av kostnadsfria lokala trådlösa anslutningar på lokala offentliga platser genom riktat stöd. Kommissionen har därför antagit förslaget Wifi4EU, med en total föreslagen budget på 120 miljoner euro, inklusive ett tillskott på 50 miljoner euro.

Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi)

Som komplement till de befintliga programmen och för att stimulera nya arbetstillfällen och tillväxt inom den fleråriga budgetramen, föreslog kommissionen i november 2014 att det skulle inrättas en europeisk fond för strategiska investeringar (Efsi) inom investeringsplanen för Europa. Efsi, vars rättsliga grund antogs av Europaparlamentet och rådet i juni 2015, har redan gett konkreta resultat.

²⁰ Kommissionens rapport om genomförandet av ungdomsgarantin och ungdomssysselsättningsinitiativet håller på att slutföras (planerat antagande i oktober 2016).

Totalt torde 115,7 miljarder euro i investeringar kunna tas i anspråk i unionen. Detta motsvarar mer än en tredjedel av det samlade målet på 315 miljarder euro i nya investeringar under tre år. Efsi har lyckats locka fram betydande ytterligare finansiering (85 % av de totala investeringarna) från privata och offentliga investerare. Programmet har särskilt bidragit till mer finansiering för små och medelstora företag.

Mot bakgrund av denna framgång föreslår kommissionen att fonden ska fortsätta efter 2017 med dubbelt så stor finansieringskapacitet²¹.

Med tanke på de resultat som åstadkommits lägger kommissionen fram ett lagstiftningsförslag om att förlänga Efsis löptid till 2020 samtidigt med sitt meddelande om halvtidsöversyn och revidering av den fleråriga budgetramen. Förslaget omfattar en överföring från Finansieringsinstrument för FSE till Efsi på omkring 500 miljoner euro, en överföring från Finansieringsinstrument för FSE till FSE-bidrag på 1 146 miljoner euro²² som ska kombineras med finansiering från Efsi eller andra instrument för energieffektivitet, samt utnyttjande av 150 miljoner euro från den outnyttjade marginalen. Detta bör garantera högsta möjliga effekt av EU-medlen, eliminera dubbelfinansiering och maximera synergieffekterna mellan olika bidrag och finansiella instrument samt med privata investerare. Totalt kommer 1,4 miljarder euro ytterligare medel att göras tillgängliga som bidrag från FSE-Transport för att finansiera gränsöverskridande transportinfrastruktur för prioriterade nät i EU.

Hållbar tillväxt: naturresurser

Budgetgenomförandet började också långsamt under rubrik 2 ('Hållbar tillväxt: naturresurser) eftersom genomförandet av de nya systemen med direktstöd och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) dröjde. Som svar på det ryska importförbudet mot jordbruksprodukter från EU och obalanser på marknaden under perioden 2014–2016 antog kommissionen en rad undantagsåtgärder till stöd för producenter av frukt och grönsaker samt mejeri- och boskapssektorn för totalt 1 664 miljoner euro²³.

Migration, flyktingkris och säkerhet

Genomförandet av den fleråriga budgetramen har under de första åren särskilt präglats av det akuta behovet att ta itu med de interna och externa aspekterna av migrations- och flyktingkrisen. Sedan den europeiska migrationsagendan²⁴ och den europeiska säkerhetsagendan²⁵ antogs har program under rubrikerna 3 och 4 lagts om och förstärkts i syfte att öka de humanitära insatserna och räddningskapaciteten, bygga ut den rättsliga och operativa ramen för skydd av de yttre gränserna, hjälpa medlemsstaterna att hantera flyktingströmmarna och komma till rätta med migrationens bakomliggande orsaker. En ny rättslig grund fastställdes och försågs

²¹ COM(2016) 359 final, *Europa investerar igen – Utvärdering av investeringsplanen för Europa*.

²² Detta inbegriper en överföring från finansiella instrument till bidrag på 1 miljard euro för FSE Transport (förutom ett tillskott på 0,4 miljarder euro enligt denna halvtidsöversyn).

²³ Eftersom dessa åtgärder kunde finansieras genom Europeiska garantifonden för jordbruket med hjälp av omfördelningar och användningen av inkomster avsatta för särskilda ändamål, behövde inte jordbruksreserven tas i anspråk.

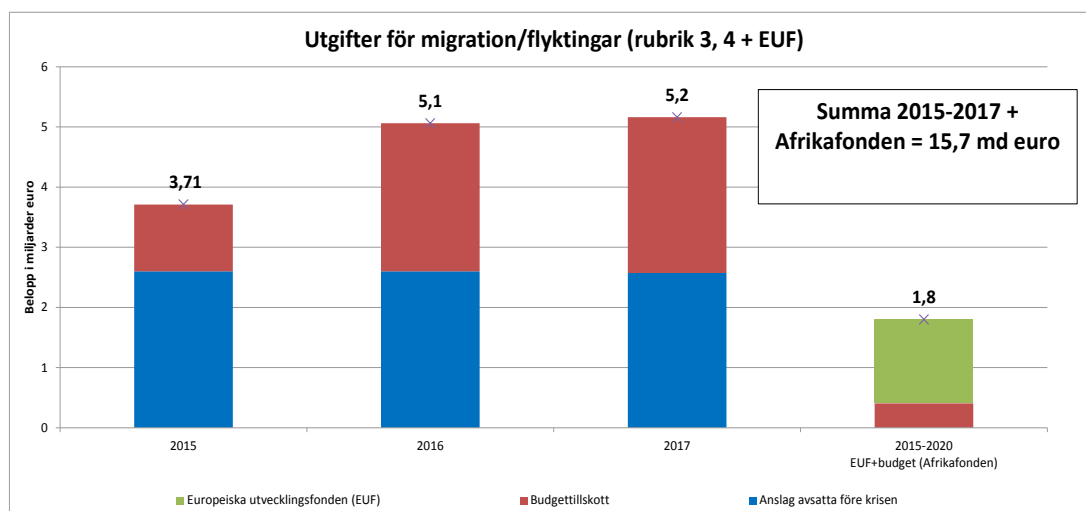
²⁴ COM(2015) 240 av den 13 maj 2015.

²⁵ COM(2015) 185 av den 28 april 2015.

med nya medel, Instrumentet för krisstöd inom unionen²⁶. Kommissionen är fast besluten att lämna ekonomiskt stöd till de akuta behoven i de medlemsstater som står inför extrema påfrestningar vid EU:s yttre gränser.

Kommissionen har reagerat snabbt på det försämrade säkerhetsläget genom att föreslå lagstiftning och öka anslagen på säkerhetsområdet. Fler åtgärder kan komma att behövas, däribland ökade anslag om det blir nödvändigt.

För att fördubbla det ursprungliga stödet till drygt 15 miljarder euro 2015–2017 enades man om en rad åtgärder, bl.a. utnyttande av särskilda instrument i enlighet med förordningen om budgetramen. Särskilt flexibilitetsmekanismen och reserven för katastrofbistånd har möjliggjort en betydande förstärkning av de viktigaste utgiftsprogrammen, t.ex. asyl-, migrations- och integrationsfonden, trots de mycket låga taken för åtaganden.



För att få fram ytterligare medel med hjälp av EU-budgeten och Europeiska utvecklingsfonden och samla och samordna bidrag från olika källor har ett antal förvaltningsfonder för externa åtgärder och en facilitet för flyktingar i Turkiet inrättats. Driften av dem övervakas noggrant²⁷, och former för att förbättra demokratisk kontroll, insyn och legitimitet genom att Europaparlamentet involveras i god tid ingår i det förslag om enklare budgetregler som åtföljer denna översyn.

Det behövs 2,55 miljarder euro för att täcka kostnaderna 2018–2020 för den europeiska gräns- och kustbevakningen och förstärkningen av Europol samt kommissionens förslag om EU:s asylmyndighet, översynen av det gemensamma Dublinsystemet för asyl, krisstöd inom unionen och systemet för in- och utresa, som syftar till att registrera in- och utresa och nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar EU-ländernas yttre gränser.

Om dessa åtgärder visar sig otillräckliga för att hantera de utmaningar som migrationen och säkerheten innebär, behöver ytterligare medel tillgängliggöras. Detta kan även finansieras genom den föreslagna nya EU-krisreserven, som finansieras genom återanvändning av tillbakadragna anslag.

²⁶ EUT L 70, 16.3.2016, s. 1.

²⁷ En lägesrapport finns i det åtföljande arbetsdokumentet.

Utöver de befintliga programmen har kommissionen föreslagit en ram för partnerskap med tredjeländer inom den europeiska migrationsagendan i syfte att säkerställa en enhetlig strategi gentemot partnerländerna och ett effektivt utnyttjande av de olika finansieringskällorna: program inom budgetramen, Europeiska utvecklingsfonden (EUF), EU:s förvaltningsfonder m.fl. Det här initiativet har som mål en enhetlig, skräddarsydd process där EU och medlemsstaterna agerar samordnat och kombinerar instrument, verktyg och påtryckningsmedel för att uppnå heltäckande partnerskap (pakter) med tredjeländer för att bättre hantera migrationen under fullständigt iakttagande av våra humanitära plikter och våra åligganden i fråga om mänskliga rättigheter.

På lång sikt bör EU fortsätta att öka sina ansträngningar för att åtgärda de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration och tvångsförflyttningar och ge kapacitetsbyggande stöd till värdsamhällena och de berörda institutionerna. Detta kommer att kräva att man i grunden omprövar omfattningen och karaktären på traditionella modeller för utvecklingssamarbete. En mycket större roll måste ges till privata investerare som letar efter nya investeringsmöjligheter i tillväxtekonomierna. Kommissionen lägger därför fram en ambitiös extern investeringsplan för att angripa de bakomliggande orsakerna till migrationen, hjälpa partnerländerna att hantera migrationens följder och samtidigt bidra till att uppnå andra utvecklingsmål.

Parallellt med denna halvtidsöversyn lägger kommissionen fram ett förslag till den nya Europeiska fonden för hållbar utveckling, som ska utgöra investeringsdelen i den externa investeringsplanen och omfattar befintliga kombinerade faciliteter och en ny garanti för hållbar utveckling.

Det föreslås att 750 miljoner euro anslås till partnerskapsramarna och 250 miljoner euro till Europeiska fonden för hållbar utveckling.

Den makroekonomiska och finansiella instabiliteten i EU:s grannskap, till följd av den senaste tidens regionala kriser och konflikter, har lett till ökad efterfrågan på makroekonomiskt stöd från EU de senaste åren. Åtaganden för makroekonomiskt stöd har ökat från 1,5 miljarder euro 2000–2008 till 4,6 miljarder euro sedan 2009²⁸. Storleken på de potentiella makroekonomiska insatserna begränsar sig dock till ca 500 miljoner euro per år, på grund av reglerna för avsättning av medel till garantifonden för åtgärder avseende tredjeland inom den nuvarande budgetramen.

Eftersom den geopolitiska och ekonomiska instabiliteten i regionen kvarstår lär behovet av EU:s makroekonomiska stöd ligga kvar på en historiskt hög nivå för de kommande åren, och därför föreslås det att utlåningskapaciteten i det makroekonomiska stödet höjs från nuvarande 0,5 miljarder euro till 2 miljarder euro per år, genom ökade avsättningar till garantifonden för åtgärder avseende tredjeland med 270 miljoner euro under budgetåren 2019 och 2020.

En extern halvtidsöversyn av EIB:s externa åtgärder, som garanteras av garantifonden för åtgärder avseende tredjeland (nedan kallat *det externa utlåningsmandatet*), har konstaterat att det externa utlåningsmandatet bör höjas till 30 miljarder euro för att öka utlåningskapaciteten. Samtidigt har EIB tagit ett nytt

²⁸ Enbart det makroekonomiska stödet i samband med nyligen inträffade krisen i Ukraina uppgår till 3,4 miljarder euro.

initiativ för motståndskraft som syftar till en snabb mobilisering av ytterligare finansiering till stöd för hållbar tillväxt, viktig infrastruktur och social sammanhållning i länderna i det södra grannskapet och på västra Balkan.

Därför föreslår kommissionen en ökning av det externa utlåningsmandatet med 5,3 miljarder euro så att det totalt blir 32,3 miljarder euro. Detta förutsätter att garantifonden får ökad tilldelning med 115 miljoner euro under åren 2018–2020.

Detaljerad genomgång och analys

I den fleråriga budgetramen 2014–2020 finns ett antal kvalitativa innovationer som utvecklas i arbetsdokumentet, bland annat en mer systematisk användning av finansieringsinstrument som ett sätt att utnyttja de knappa resurserna på ett målinriktat sätt och i sektorer där det är särskilt lämpligt att locka fram privata investeringar. Detta är särskilt relevant för investeringsplanen och Efsi. I arbetsdokumentet redovisas också de framsteg som gjorts i riktning mot det politiska åtagandet att avsätta minst 20 % av EU:s budget till klimatåtgärder, vilket redan har gett betydande resultat genom att uppmuntra alla berörda aktörer på europeisk, nationell och regional nivå att integrera klimathänsyn i beslutsfattandet och planeringen, men det behövs ytterligare insatser för att se till att det övergripande målet på 20 % klimatrelaterade utgifter kan bibehållas fram till 2020. Under halvtidsöversynen av programmen i den fleråriga budgetramen kommer framstegen med att uppnå målet 20 % av EU:s utgifter att bedömas. Även tillskotten till programmen under rubrik 1A bör t.ex. bidra till att Horisont 2020 uppnår det förväntade målet på 35 % klimatrelaterade åtgärder. I förslaget om en förlängning av Efsi 2 anges dessutom ett minimimål för klimatrelaterade projekt.

Slutligen rapporteras i arbetsdokumentet om hur de europeiska struktur- och investeringsfonderna används för att stödja en sund ekonomisk förvaltning och genomförandet av de landsspecifika rekommendationerna.

3. ATT STÄRKA BUDGETENS FOKUS OCH FLEXIBILITET FÖR ATT GE RESULTAT I FRÅGA OM PRIORITERINGAR OCH NYA UTMANINGAR

Bedömningen av genomförandet av den fleråriga budgetramen efter halva tiden och det arbete som samtidigt utförs inom strategin för en resultatenriktad budget föranleder kommissionen att föreslå ytterligare förbättringar för att fokusera budgeten på politiska prioriteringar och nya utmaningar, förbättra effektiviteten och flexibiliteten att mobilisera och tillhandahålla medel för att reagera på nya behov, och visa resultat genom finkalibrering av systemen för rapportering om prestationer, ansvarsutkrävande och resultat.

Styrning av budgeten till politiska prioriteringar och nya utmaningar

Såsom visas i föregående avsnitt²⁹ har avsevärda ytterligare resurser redan satts in för att hantera nya utmaningar genom omfördelningar och användning av marginaler och särskilda instrument, och genom mobilisering av ytterligare finansiering från medlemsstaterna via faciliteten för flyktingar i Turkiet och förvaltningsfonderna.

²⁹ En mera detaljerad analys finns i det bifogade arbetsdokumentet.

I syfte att stärka eller fortsätta med program som rönt stort intresse och ett effektivt utnyttjande av medlen inom ramen för prioriteringen av sysselsättning och tillväxt och för att bibehålla en stark europeisk reaktion på de nya utmaningarna i samband med migration och säkerhet under de kommande åren, föreslår kommissionen att ytterligare medel tillhandahålls och att ett extra belopp på 6,3 miljarder euro anslås för återstoden av den fleråriga budgetramen.

I budgetförslaget för 2017 föreslås att 1,8 miljarder euro ska utnyttjas från ofördelade marginaler och särskilda instrument, huvudsakligen för att hantera migrationen. Vidare föreslås att ytterligare 4,6 miljarder euro ska öronmärkas genom tekniska justeringar av de nationella anslagen till sammanhållningspolitiken för 2017–2020 för att stödja insatser mot ungdomsarbetslöshet, integration av flyktingar och investeringar genom finansieringsinstrument i kombination med Efsi³⁰. Totalt omfattar de här förslagen 12,8 miljarder euro.

Dessutom föreslås ett antal tillskott med hjälp av omfördelningar av medel från befintliga program, t.ex. för att utvidga stödet inom ramen för EU:s instrument som bidrar till stabilitet och fred³¹.

Förbättra budgetens flexibilitet och smidighet när det gäller att mobilisera och tillhandahålla medel

De initiativ som föreslagits i denna halvtidsöversyn utnyttjar de tillgängliga marginalerna i den fleråriga budgetramen³². Budgetens förmåga att reagera på oförutsedda händelser till slutet av budgetramperioden skulle därmed bli mer begränsad. Med tanke på den mycket höga instabiliteten i EU:s grannskap och de därav följande hybridhoten, föreslår kommissionen att förordningen om den fleråriga budgetramen ska ändras och genom förslaget om enklare finansiella bestämmelser att budgetförordningen ska ändras, så att budgeten får ökad reaktionsförmåga vid oförutsedda omständigheter. De föreslagna åtgärderna omfattar bland annat en fördubbling av flexibilitetsmekanismen och reserven för katastrofbistånd, ett avskaffande av begränsningarna för den samlade marginalen för åtaganden och den samlade marginalen för betalningar så att de nuvarande taken i den fleråriga budgetramen kan utnyttjas fullt ut, en ny krisreserv för EU, inrättandet av en buffert för de externa instrumenten³³, samt förvaltningsfonder för inre politik, något som bör underlätta flexibla lösningar för att sammanföra medel från medlemsstaterna, till exempel på det digitala området.

För att uppfylla EU:s åtaganden och möjliggöra snabba åtgärder där det behövs måste tillräckliga betalningsbemyndigandena garanteras under hela den period som den fleråriga budgetramen omfattar. Den aktuella medelfristiga betalningsprognosen visar att det nuvarande totala betalningstaket bör vara precis tillräckligt för att tillgodose de betalningsbehov som uppstår till följd av den nuvarande fleråriga budgetramen och av de initiativ som föreslås i denna halvtidsöversyn – förutsatt att betalningar för särskilda instrument görs tillgängliga utöver taken i den fleråriga budgetramen.

³⁰ Dessa ytterligare belopp går huvudsakligen till Grekland, Italien och Spanien.

³¹ Se det bifogade arbetsdokumentet.

³² Omkring 1,9 miljarder euro förblir tillgängliga under perioden 2017–2020.

³³ Varje geografiskt externt instrument skulle hålla en oallokerad reserv på 10 % per år, med möjlighet till överföring till påföljande år om reserven inte används under ett visst år.

Enklare regler och ökad resultatinriktning

Enklare och mer flexibla regler för användningen av EU-medel är också viktiga för att göra det lättare att anpassa EU-budgeten till förändrade förhållanden och reagera på oförutsedda händelser, och samtidigt bibehålla en stark kontroll över budgeten. Betydande framsteg har gjorts för att förenkla reglerna om användningen av EU:s medel. Men erfarenheterna sedan 2014 och arbetet i högnivågruppen av oberoende experter för övervakning av förenkling av de europeiska struktur- och investeringsfonderna visar att det finns utrymme för mer förenklingar, vilket också de berörda parterna uppger.

Som en del av halvtidsöversynen och revideringen av den fleråriga budgetramen vill kommissionen med sitt förslag i en enda rättsakt göra en långtgående översyn av de allmänna budgetbestämmelserna, åtföljt av motsvarande ändringar av de sektorsspecifika budgetbestämmelserna i 15 rättsakter om de fleråriga programmen. Att införa sektorsvisa ändringar i ett enda lagförslag syftar till att garantera ett konsekvent tillvägagångssätt och ett effektivt antagande.

Ruta 1: Mål för den föreslagna översynen av budgetbestämmelserna.

- Förenkling för mottagare av EU-medel.
- Från flera kontrollstationer till ömsesidigt stödjande revision, bedömning eller godkännande, och harmonisering av rapporteringskrav.
- Det blir möjligt att tillämpa en enda uppsättning regler på hybridåtgärder eller kombinationer av åtgärder eller instrument.
- Effektivare användning av finansieringsinstrument.
- Mer flexibel budgetförvaltning.
- Resultatinriktning och rationalisering av rapporteringen.
- Enklare och smalare EU-förvaltning.
- Medborgarengagemang.

Enklare och mer flexibla budgetbestämmelser bidrar till att optimera utgifterna och resultaten av den fleråriga budgetramen 2014–2020, och samtidigt minska såväl kostnaderna för genomförande av EU:s bestämmelser som felfrekvensen. I detta avseende bör det påpekas att vid tidpunkten för avslutandet av programmen, när alla korrigeringar har genomförts, uppgår riskbeloppet till uppskattningsvis 0,8–1,3 % av de totala utgifterna. Detta visar att det fleråriga tillsynssystemet redan i dag effektivt skyddar EU:s budget från olagliga utgifter. Den föreslagna ytterligare förenklingen ska uppnå ytterligare förbättringar på detta område.

4. MOT NÄSTA FLERÅRIGA BUDGETRAM

De förslag som läggs fram tillsammans med denna översyn syftar till att tillhandahålla riktade kompletterande sätt för EU att satsa på tillväxt, sysselsättning, migration och säkerhet, att garantera tillräckliga utbetalningstak, att skapa en tydlig möjlighet att anpassa budgeten till oförutsedda omständigheter, att underlätta genomförandet av EU-medel och att maximera effekterna av dem. De bör möjliggöra en avsevärd ytterligare modernisering av EU:s budget, vilket banar väg för mer omfattande förändringar i nästa fleråriga budgetram.

Kommissionen ska lägga fram ett förslag om nästa fleråriga budgetram i slutet av 2017. Detta förslag kommer att vägledas av initiativet *En resultatinriktad EU-budget* och återspegla utmaningarna och behoven i unionen efter 2020, med en bedömning av såväl effektiviteten i befintlig lagstiftning på områden som sammanhållningspolitiken, den gemensamma jordbrukspolitiken och instrumenten för externa åtgärder, och potentialen för EU:s budget att bidra till nya områden, t.ex. färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union, i enlighet med färdplanen i de fem ordförandenas rapport, och i fråga om försvar och säkerhet.

Detta ger också tillfälle att se över budgetens struktur, finansiering och löptid, så att den kan utnyttjas maximalt för att stödja EU:s politiska mål.

Det råder allt större enighet om att moderniseringen av EU:s budget kräver en *samordnad reform av både utgifts- och inkomstsidorna*. EU:s budget ses alltför ofta som en kostnadspost i nationalräkenskaperna, medan dess möjligheter att samla resurser på det mest kostnadseffektiva sättet är underskattad. Kommissionen ser fram emot rekommendationerna från högnivågruppen för egna medel, som kommer att utgöra ett viktigt underlag för kommissionens förslag till nästa fleråriga budgetram.

Den aktuella **löptiden** på sju år överensstämmer inte särskilt väl med Europaparlamentets och kommissionens femåriga mandatperioder. Frågan är hur man ska kunna förena kraven och den tid som krävs för förberedelse och genomförande av EU:s medel, särskilt medel under delad förvaltning, med den fleråriga budgetramens löptid.

Att finna den rätta balansen mellan förutsebarhet på medellång sikt och **flexibilitet** för att kunna hantera oförutsedda händelser kommer att vara avgörande. I den nuvarande budgetramen är ca 80 % av EU:s budget allokerad på förhand, vilket begränsar **möjligheterna att anpassa** budgeten till föränderliga behov. Reserver som snabbt kan mobiliseras inom och mellan EU:s viktigaste program bör övervägas på nytt.

I enlighet med 2013 års interinstitutionella avtal kommer kommissionen också att noggrant bedöma vad som kan göras för att **föra in Europeiska utvecklingsfonden i budgeten** med beaktande av alla relevanta faktorer, däribland i) de externa instrumentens allmänna utformning och struktur efter 2020, ii) partnerskapet mellan EU och länderna i Afrika, Västindien och Stilla Havet efter att Cotonouavtalet löper ut 2020, och iii) lärdomar från utvärderingar av tidigare verksamhet, samråd med berörda parter och konsekvensbedömningar av olika system.

En annan viktig aspekt av diskussionen blir hur EU-medel kan användas så effektivt som möjligt så att man får valuta för varenda euro, med utgångspunkt i några av de nya inslagen i den nuvarande fleråriga budgetramen, däribland följande:

- **Villkorlighet:** Även små belopp kan ha stor betydelse genom att finansieringen förenas med villkoret att nationell politik ändras. EU-medlens koppling till den ekonomiska styrningen förtjänar att uppmärksammas inom ramen för nästa fleråriga budgetram, med utgångspunkt i en bedömning av de framsteg som gjorts inom ramen för nuvarande bestämmelser.
- **Härvstångsverkan och synergieffekter:** Under den nuvarande fleråriga budgetramen har EU:s budget mer än fördubblat sin förmåga att mobilisera ytterligare offentliga och privata medel genom finansiella instrument, Europeiska fonden för strategiska investeringar och andra nya instrument som förvaltningsfonder. Att utöka kapaciteten ytterligare kommer att bli av avgörande betydelse, även genom den föreslagna möjligheten för eventalförpliktelser utöver de medel som tillhandahålls och inrättandet av en gemensam garantifond som skulle centralisera garantier i förslaget till reviderad budgetförordning. Att främja samarbete mellan medlemsstaterna på de områden där skalfördelar och/eller externa effekter är betydande kommer dessutom att vara särskilt viktigt, särskilt på områden där samarbete på EU-nivå har fått ökad betydelse, t.ex. om säkerhet och försvar.
- **Förenkling:** Ett nytt perspektiv måste anläggas på kraven för program med delad förvaltning, med tanke på de förseningar som återigen uppstod i genomförandet.

Under utarbetandet av dessa förslag kommer kommissionen att lyssna uppmärksam på Europaparlamentets, rådets och de berörda parternas synpunkter.

Finansbilaga

Förslag i denna halvtidsöversyn	Miljoner euro (löpande priser)
Rubrik 1A: • Horisont 2020 • FSE-Transporter • Erasmus+ • Cosme • Förlängning av Efsi • Wifi4EU	1 400 • 400 • 400 • 200 • 200 • 150 • 50
Rubrik 1B: • Ungdomssysselsättningsinitiativet	1 000 • 1000
Rubrik 3: Europeisk gräns- och kustbevakning, Europol, EU-myndigheten för asylfrågor, det gemensamma Dublinsystemet för asyl, krisstöd inom EU, inrese-/utresesystem	2 549
Rubrik 4: • Partnerskapsramar • Europeiska fonden för hållbar utveckling • Makrofinansiellt stöd • Externt utlåningsmandat	1 385 • 750 • 250 • 270 • 115
SUMMA	6 334
Budgetförslag 2017 • Ökade anslag till migration (från särskilda instrument och marginaler)	1 822
Teknisk justering av sammanhållningspolitikens anslag • För att motverka ungdomsarbetslöshet, integrera flyktingar och stödja investeringar genom finansieringsinstrument och i kombination med Efsi	4 642
SUMMA halvtidsöversynen	12 798