



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EU:s budget: dags för en reform?

Ett informationsdokument om halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen
2014–2020

INNEHÅLL

	Punkt
Inledning	1 - 6
Vårt informationsdokument	1 - 2
En möjlighet att reformera EU:s budget	3 - 6
Kommissionens halvtidsöversyn av den fleråriga budgetramen 2014–2020	7 - 51
Genomförandet av den nuvarande budgetramen och nya utmaningar	7 - 18
Det behövs mer faktaunderlag för att en reform ska kunna diskuteras	7 - 9
Det finns risk för att historien upprepar sig	10 - 14
Det måste göras en heltäckande genomgång av EU:s utgifter innan en ny långsiktig budget fastställs	15 - 18
Kommentarer om centrala förslag i kommissionens halvtidsöversyn	19 - 33
Mer styrning till prioriteringar och nya utmaningar?	20 - 26
Större flexibilitet och smidighet när det gäller att mobilisera och tillhandahålla medel?	27 - 30
Enklare regler och ökad resultatriktning?	31 - 33
Mot nästa fleråriga budgetram	34 - 51
Frågor som kommissionen lyfter fram	35 - 47
Övergripande finansieringsformer	48 - 51
Slutsatser och förslag	52 - 57
Förslag 1: Ompröva tidtabellen för att utarbeta nästa fleråriga budgetram	54
Förslag 2: Göra en heltäckande genomgång av EU:s utgifter	55
Förslag 3: Utarbeta tydligare, enklare och enhetligare finansieringsformer	56
Förslag 4: Diskutera EU:s budgetprioriteringar på högsta nivå	57

INLEDNING

Vårt informationsdokument

1. Detta informationsdokument är ett svar på kommissionens meddelande om halvtidsöversynen och revideringen av den fleråriga budgetramen 2014–2020 (nedan kallad *budgetramen*) och på förslagen om ändring av förordningen om budgetramen, det interinstitutionella avtalet och beslutet om utnyttjande av marginalen för oförutsedda utgifter¹. Vi kommer senare att reagera på andra lagstiftningsförslag i "halvtidsöversynspaketet"².
2. Vi inriktar oss på budgetaspekterna av hur den budgetram som omfattas av halvtidsöversynen och revideringen fungerar, och vi uppmanar EU:s politiska, lagstiftande och budgetansvariga myndigheter att utnyttja tillfället att under innevarande lagstiftningsperiod inleda en långsiktig reform av EU:s budget. Våra iakttagelser gäller huvudsakligen i meddelandet, det vill säga de som handlar om genomförandet av budgetramen 2014–2020, förslagen i halvtidsöversynspaketet och de frågor som ska behandlas i förslaget till nästa fleråriga budgetram.

En möjlighet att reformera EU:s budget

3. Halvtidsöversynen/revideringen av den fleråriga budgetramen 2014–2020 innebär en möjlighet att överväga hur den ekonomiska förvaltningen och ansvarsutkrävandet kan förbättras och EU:s budgetsystem utformas så att EU kan återvinna medborgarnas förtroende.
4. Mot bakgrund av våra erfarenheter från revisionsarbetet, som vi rapporterar om i årsrapporten och särskilda rapporter, anser vi att en helt ny strategi för EU:s utgifter och

¹ COM(2016) 603 final, COM(2016) 606 final och COM(2016) 607 final.

² Vi utarbetar för närvarande yttranden över förslagen om ändring av budgetförordningen (nr 966/2012) och över förslaget om ändring av Efsi-förordningen (nr 2015/1017).

investeringar nu bör utarbetas. Reformarbetet bör inriktas på att förbättra kapaciteten hos EU:s budgetsysteem att

- snabbt och flexibelt styra EU:s medel dit där de kan ge störst mervärde för EU och dess medborgare,
- tillhandahålla medel och leverera resultat på ett effektivt sätt och utan alltför stora risker,
- visa hur EU finansierar sin politik och uppnår resultat.

5. Det är svårt att uppnå dessa mål med den nuvarande budgetramen. Kommissionens möjligheter att föreslå att EU:s utgifter omprioriteras och de finansiella bestämmelserna ändras begränsas i nuläget kraftigt av att

- den nuvarande budgetramen återspeglar de finansieringsprioriteringar som EU hade när den antogs,
- förordningen om budgetramen begränsar vilka ändringar som kan göras efter halva tiden³,
- de sjuåriga utgiftsprogrammen för perioden 2014–2020 precis har inletts efter stora förseningar,
- det faktum att EU:s budget ligger nära utgiftstaket.

6. Mot denna bakgrund lägger kommissionen fram förslag som styr mer resurser till de nuvarande prioriteringarna, gör budgetförvaltningen mer flexibel och förenklar de finansiella reglerna.

³ Artikel 2 i rådets förordning nr 1311/2013 om den fleråriga budgetramen för 2014–2020.

KOMMISSIONENS HALVTIDSÖVERSYN AV DEN FLERÅRIGA BUDGETRAMEN 2014–2020

Genomförandet av den nuvarande budgetramen och nya utmaningar

Det behövs mer faktaunderlag för att en reform ska kunna diskuteras

7. Den information som kommissionen presenterar om "genomförandet" av den nuvarande budgetramen inriktas till stor del på det troliga utnyttjandet av taken och marginalerna för åtaganden och betalningar fram till slutet av 2020. Kommissionen ger inte tillräcklig information om

- den ekonomiska situation som påverkar medlemsstaternas utnyttjande av medel från EU:s budget⁴, inbegripet risken för att EU:s medel
 - (a) inte utnyttjas i sin helhet av medlemsstaterna⁵,
 - (b) tränger undan andra investeringar och finansieringskällor,
 - (c) kanske inte betalas ut om en medlemsstat inte genomför de rekommenderade strukturreformerna ("villkorlighet"),
- planerade utgifter inom den nuvarande budgetramen jämfört med faktiska utgifter inom den föregående budgetramen för att lyfta fram återkommande förseningar,
- outnyttjade medel i finansieringsinstrument⁶,
- oreglerad förfinansiering, åtaganden som ännu inte har gett upphov till betalningar och andra skulder och eventalförpliktelser⁷,

⁴ Artikel 2 i rådets förordning nr 1311/2013 om den fleråriga budgetramen för 2014–2020.

⁵ Punkt 2.6 och figur 2.6 i årsrapporten om genomförandet av budgeten för 2015.

⁶ Särskild rapport nr 19/2016 och punkt 2.31 i årsrapporten om genomförandet av budgeten för 2015.

⁷ Punkterna 2.5–2.9 i årsrapporten om genomförandet av budgeten för 2015.

- sannolika kassaflöden under en period på sju till tio år som innefattar budgettak, betalningsbehov, kapacitetsbegränsningar och potentiella tillbakadraganden av åtaganden⁸ för att belysa situationen efter 2020,
- den samlade ekonomiska effekten på EU:s budget av förslagen i halvtidsöversynspaketet, däribland ökningen av åtaganden och betalningar jämfört med en oförändrad situation, liksom det totala värdet av de reserver och garantier som berörs,
- förslagets effekt på de områden av EU-budgeten där felnivån ständigt är hög⁹.

8. Vi konstaterar också att medel från EU:s budget i några medlemsstater utgör en stor andel av de totala offentliga utgifterna och investeringarna¹⁰.

9. Denna information kunde ha tagits fram nu för att **visa på utmaningarna i fråga om budgetförvaltning** och ge **underlag till den interinstitutionella dialogen** om möjliga långsiktiga lösningar.

Det finns risk för att historien upprepar sig

10. På grund av stora förseningar i början av budgetramen 2014–2020 gäller en stor del av driftsutgifterna fram till nu åtaganden från den förra fleråriga budgetramen. Utbetalningarna försenades även i början av de föregående perioderna.

11. Under 2015, som är det första året för vilket det finns granskade uppgifter, gick mer än tre fjärdedelar av driftsutgifterna till stödordningar som omfattades av reglerna för den förra budgetramen¹¹.

⁸ Punkterna 2.10 och 2.47 i årsrapporten om genomförandet av budgeten för 2015.

⁹ Punkt 1.66 i årsrapporten om genomförandet av budgeten för 2014.

¹⁰ Se figur 1.1 i årsrapporten om genomförandet av budgeten för 2015.

¹¹ Punkt 2.3 i årsrapporten om genomförandet av budgeten för 2015.

12. Trots att de betalningar som släpade efter från förra perioden nu har reglerats kommer betalningstrycket troligen att öka igen de kommande åren om budgetramens tak utnyttjas fullt ut fram till slutet av perioden. Det beror till stor del på gapet mellan de åtaganden och betalningar som ursprungligen slogs fast i budgetramen.

13. I detta sammanhang kommer kommissionens förslag om att de belopp som anslogs 2014 för att utnyttja marginalen för oförutsedda utgifter ska avräknas 2017 i stället för 2018–2020 att bidra till att garantera att betalningarna kan genomföras under de åren¹². Ändå ser det ut som om nästa budgetramsperiod inleds med en stor volym utestående åtaganden från innevarande period, eftersom mindre än 60 % av de europeiska struktur- och investeringsfonder som finns tillgängliga i den nuvarande budgetramen kommer att ha betalats ut 2020¹³. Det betyder att man inte förrän under periodens sista år kommer att ha betalat ut hälften av utgifterna inom det största budgetområdet.

14. Det finns därför troligen en risk för att förseningarna med att inleda program och trycket på betalningsbudgeten under den nuvarande budgetramen ger upphov till följande centrala problem, om man ska hålla tidtabellen för antagandet av nästa budgetram och de utgiftsprogram som ingår i den:

- Åtaganden och utestående betalningar ackumuleras på nytt under de kommande åren i och med att en del medlemsstater kämpar med att hinna utnyttja tillgängliga medel fram till 2020 eller till och med 2023, när stödperioden för utgiftsprogram 2014–2020 tar slut. Det medför en risk för att man finansierar projekt med liten valuta för pengarna för att inte gå miste om finansiering¹⁴.

¹² Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut (EU) 2015/435 om utnyttjande av marginalen för oförutsedda utgifter COM(2016) 607 final.

¹³ Kommissionens uppskattning i SWD (2016) 299 final – bilaga 6.

¹⁴ Punkt 38 i revisionsrättens översiktliga analys *Att använda EU:s pengar på bästa sätt: en översiktlig analys av riskerna i samband med den ekonomiska förvaltningen av EU:s budget*.

- Kommissionen kommer att ha begränsade möjligheter att dra lärdom av faktabaserade utvärderingar av utformningen, genomförandet och resultatet av utgiftsprogrammen inom budgetramen för 2014–2020 innan den i slutet av 2017 måste lägga fram sitt förslag till budgetram för tiden efter 2020. Dessutom kommer många efterhandsutvärderingar att göras innan programmen inom budgetramen för 2007–2013 har avslutats.

Det måste göras en heltäckande genomgång av EU:s utgifter innan en ny långsiktig budget fastställs

15. EU:s budget ska ge EU och medborgarna tydliga och synliga fördelar som inte skulle kunna uppnås genom utgifter på enbart nationell, regional eller lokal nivå.

16. I våra årsrapporter och särskilda rapporter belyser vi fall där EU:s utgifter kunde ha planerats mer strategiskt och därmed gett bättre resultat och ett större mervärde för EU som helhet. Vi har till exempel nyligen lyft fram följande i våra rapporter:

- Investeringar i infrastruktur på landsbygden med stöd från EU:s budget gav endast begränsad valuta för pengarna och ersatta i vissa fall nationella och regionala medel i stället för att komplettera dem¹⁵.
- En tredjedel av de granskade EU-anslagen till hamnanläggningar var oändamålsenliga eller ohållbara eftersom de innebar en dubblering av befintliga anläggningar i närheten¹⁶.
- EU:s finansiering av järnvägsprojekt mellan 2007 och 2013 uppnådde inte målet att flytta över godstransporter från vägar till järnvägar¹⁷.

¹⁵ Särskild rapport nr 25/2015.

¹⁶ Särskild rapport nr 23/2016.

¹⁷ Särskild rapport nr 8/2016.

- Europeiska institutet för innovation och tekniks genomslagskraft har försämrats av dess komplicerade verksamhetsregler och förvaltningsproblem¹⁸.
- När det gällde Eruf- och ESF-finansieringsinstrument under programperioden 2007–2013 kämpade man i praktiken med att få kontroll över kostnader och avgifter, utnyttja alla tillgängliga medel, attrahera privat kapital och återanvända det ekonomiska stödet¹⁹.

17. Att man tidigare har uppnått bra resultat och mervärde är ingen garanti för ett bra resultat och mervärde i framtiden. Därför är det mycket viktigt att man inte bara gör den obligatoriska övervakningen och uppföljningen av alla större utgiftsprogram och stödordningar utan också jämför de olika programmens och stödordningarnas resultat och mervärde.

18. Vi anser att man bör göra en heltäckande genomgång av EU:s utgifter innan EU antar en ny långsiktig budget och en ny uppsättning utgiftsprogram. Med hjälp av en heltäckande genomgång av utgifterna skulle man kunna förbättra

- resultatet och mervärdet av EU:s budget på både politikområdesnivå (dvs. per rubrik i budgetramen) och programnivå,
- processen med att omsätta EU:s politikmål i operativa mål för de viktigaste utgiftsprogrammen och stödordningarna,
- övervakningen av, utvärderingen av och rapporteringen om resultatet och mervärdet på de olika nivåerna.

Kommissionens halvtidsöversyn av den fleråriga budgetramen utgör inte den heltäckande genomgång av EU:s utgifter som skulle behövas med avseende på vilket resultat och mervärde EU:s budget och utgiftsprogram ger på olika områden. En sådan genomgång bör

¹⁸ Särskild rapport nr 4/2016.

¹⁹ Särskild rapport nr 19/2016.

göras innan man enas om en ny långsiktig finansieringsplan, om man ska kunna dra lärdom av den nuvarande perioden och de tillgängliga EU-medlen ska kunna ge bättre valuta för pengarna i framtiden.

Kommentarer om centrala förslag i kommissionens halvtidsöversyn

19. Detta avsnitt följer samma struktur som avsnitt 3 i kommissionens meddelande.

Mer styrning till prioriteringar och nya utmaningar?

20. Kommissionens förslag att styra budgeten ”till politiska prioriteringar och nya utmaningar” handlar om att avsätta ytterligare resurser till vissa rubriker och program utan att öka de totala anslagen i budgetramen enligt finansbilagan i meddelandet.

21. De totala föreslagna anslagen på nästan 12,8 miljarder euro fram till 2020 omfattar

- 1,8 miljarder euro för migration i 2017 års budget,
- 4,6 miljarder euro för sammanhållning som ett resultat av automatiska justeringar för inflation och förändringar i medlemsstaternas BNI (rubrik 1b),
- 6,3 miljarder euro för tillväxt och sysselsättning, säkerhet, migration och flyktingar (rubrikerna 1a, 1b, 3 och 4),
- inget förslag om att ändra anslagen till jordbruk (rubrik 2) eller administration (rubrik 5).

22. Beloppet på ytterligare 6,3 miljarder euro motsvarar ungefär 1 % av de totala åtagandena fram till slutet av perioden. Det innebär ingen betydande förändring av hur stor andel av resurserna som avsätts för varje rubrik, även om säkerhet och medborgarskap (rubrik 3) kommer att öka med 23 %.

23. Den extra investeringen är beroende av att Europaparlamentet och rådet kommer överens om att finansiering från ”särskilda instrument” inte räknas in i taken för åtaganden och betalningar för 2014–2020. I princip bör prioriteringar och nya utmaningar finansieras

från EU:s budget och inte från "särskilda instrument" utanför budgeten. De "särskilda instrumenten" är reserver som ska användas för att hantera oförutsedda händelser.

24. Av beloppet på 6,3 miljarder euro avser 2,4 miljarder euro ungdomssysselsättningsinitiativet och ett antal program för konkurrenskraft som förvaltas direkt eller indirekt av kommissionen. Vi konstaterar att man föreslår den ytterligare investeringen i dessa program innan man har utvärderat utgifterna under den nuvarande perioden. Vi kommer att offentliggöra en revision av genomförandet av ungdomsgarantin och ungdomssysselsättningsinitiativet i medlemsstaterna i början av 2017.

25. En del av dessa 6,3 miljarder euro utgör en avsättning som ska täcka ökningen av garantierna till investeringsfonder utanför budgeten. Efsis garantifond kommer att utökas med 150 miljoner euro för att finansiera den föreslagna ökningen av dess utlåningskapacitet, och 250 miljoner euro kommer att användas till att upprätta en liknande garantifond för den nya Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU). Vi noterar att EFHU kommer att ha ett bredare spektrum av motparter än Efsi och därför en annan riskprofil. För att minimera mängden likvida medel som behövs för att täcka anspråk på garantier från EU-budgeten föreslår kommissionen "en gemensam garantifond". Den ska täcka garantifonderna för Efsi, EFHU och externa åtgärder.

26. Kommissionen föreslår också att man inrättar nya förvaltningsfonder för inre politik för att attrahera ytterligare finansiering från medlemsstaterna och andra källor för att kunna hantera migration och flyktingströmmar inom EU.

Vi anser inte att dessa förslag skulle innebära någon större förändring av anslagens fördelning mellan de olika rubrikerna i budgetplanen fram till 2020. Det faktum att de föreslagna nya utgifterna för befintliga prioriteringar inte baseras på en omfördelning av resurser illustrerar de nuvarande budgetmässiga, planeringsmässiga och politiska begränsningarna (se punkt 7 ovan) i EU:s budget och visar att det behövs en reform. När man i en allt högre grad förlitar sig på finansieringsinstrument, förvaltningsfonder och investeringsfonder som garanteras av budgeten måste man också förbättra riskförvaltningen och rapporteringen om EU:s allt större eventalförpliktelser.

Större flexibilitet och smidighet när det gäller att mobilisera och tillhandahålla medel?

27. Kommissionen föreslår en rad åtgärder som ska göra det lättare att få fram mer resurser till nya utmaningar inom de nuvarande taken i den fleråriga budgetramen. De utgörs av följande:

- Åtgärder som mjukar upp den årliga budgeten för åtaganden och betalningar genom att marginaler och överföringar till påföljande år utnyttjas maximalt.
- Ökad kapacitet för reserverna i budgeten och i "särskilda instrument", inklusive en ny krisreserv för EU (krisreserven).

28. Syftet med förslagen när det gäller marginaler och överföringar till påföljande år är att åtagandena och betalningarna ska utnyttjas så mycket som möjligt inom taken för perioden. Med andra ord skulle gapet mellan taken i budgetplanen och de årliga budgetarna i praktiken försvinna eftersom taken för ett visst år skulle kunna överskridas så länge taken för hela perioden inte överskrids.

29. När det gäller reserverna i budgeten föreslår kommissionen att man inrättar en buffert på 10 % för de tre instrumenten för externa åtgärder²⁰. Kommissionen föreslår också att man utökar de två "särskilda instrumenten", flexibilitetsmekanismen och reserven för katastrofbistånd, och inrättar en krisreserv.

30. Krisreserven syftar till att göra det möjligt för EU att snabbt reagera vid kriser och vid händelser med allvarliga humanitära och säkerhetsrelaterade konsekvenser. Den är tänkt att finansieras genom anslag som dragits tillbaka från år -2. Kommissionen beräknar att dessa tillbakadragna anslag kommer att uppgå till cirka 3–4 miljarder euro om året. Eftersom outnyttjade reserver skulle kunna överföras till det efterföljande året skulle fondens kapacitet motsvara värdet av tillbakadragna anslag för två år.

²⁰ Instrumentet för stöd inför anslutningen, det europeiska granskapsinstrumentet och finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete.

Vi anser att dessa förslag skulle öka budgetens flexibilitet och reserverna. Men det finns en risk för att det gör systemet mer komplicerat och undergräver EU-budgetens principer om ettårighet, specificering och öppenhet och gör det svårare att granska EU:s budgetförvaltning. Dessutom behöver det klargöras ytterligare hur mycket större utgifter som möjliggörs med förslagen och vilken kapacitet alla reserver och marginaler skulle ha totalt.

Enklare regler och ökad resultatriktning?

31. Kommissionen föreslår en omfattande omskrivning av de allmänna bestämmelserna för genomförandet av EU:s budget, åtföljt av ändringar av de sektorsspecifika budgetbestämmelserna. Som vi skriver i inledningen kommer vi att presentera våra synpunkter på specifika delar av ändringarna i ett separat yttrande. Men vi skulle i det här skedet vilja påpeka följande om förslagen:

32. Kommissionen vill framför allt uppdatera och utöka verktyglådan av instrument som kan användas i utgiftsprogrammen och uppmuntra till att använda flera av dem tillsammans. Det kommer i viss mån att gå att tillämpa de nya bestämmelserna på utgiftsprogrammen för 2014–2020 för att göra dem mer resultatriktade och mindre riskutsatta, och det kommer att finnas större möjligheter att göra det när det gäller program och stödordningar för nästa period. Finansiella korrigeringar och återkrav av felaktigt utbetalda belopp är nödvändiga delar av en god ekonomisk förvaltning i EU, men vi står fast vid den ståndpunkt som vi uttryckte i vår årsrapport att det är bättre att redan från början utforma programmen så att risken för fel är mindre.

33. Många olika typer av "förenklingar" föreslås. De flesta åtgärderna syftar till att göra det lättare att förvalta EU:s utgiftsprogram och stödordningar och att ta emot medel. Andra syftar till att underlätta en konsekvent användning av icke bidragsbaserade instrument, till exempel förvaltningsfonder, finansieringsinstrument och finansiellt stöd. Ytterligare andra syftar till att reglera situationer där man kan kombinera instrument med bidrag från olika källor och icke bidragsbaserade instrument för att uppnå samma mål.

Vi anser att man med de föreslagna ändringarna måste vara noga med att se till att finansieringsformerna inte blir onödigt komplicerade när möjligheterna att kombinera olika typer av instrument ökar.

Mot nästa fleråriga budgetram

34. Kommissionen påpekar att den planerar mer omfattande förändringar i nästa fleråriga budgetram och nämner ett antal frågor som den kommer att ta upp. Nedan presenterar vi de frågor som kommissionen tar upp tillsammans med våra synpunkter på den centrala fråga som inte tas upp i halvtidsöversynen – de allt mer komplicerade formerna för finansieringen av EU-politiken.

Frågor som kommissionen lyfter fram

En reform av egna medel

35. Kommissionen planerar att ta hänsyn till rekommendationerna från högnivågruppen för egna medel, och vi lämnar gärna våra iakttagelser om de lagstiftningsförslag som kan bli resultatet av detta. Vi anser att bestämmelserna för egna medel kan förbättras och att det vore bäst att analysera budgetens inkomstsida parallellt med en genomgång av utgifterna.

Budgetramens varaktighet

36. Kommissionen konstaterar att den nuvarande budgetramens löptid på sju år inte överensstämmer särskilt väl med Europaparlamentets och kommissionens femåriga mandatperioder.

37. Det är värt att notera att budgetramens hela cykel i praktiken är 13 år, eftersom förslagen först läggs fram två år före nästa period, programutgifterna berättigar till stöd tre år efter programperioden ("n+3") och programmen inte avslutas förrän 1,5 år efter stödperiodens slut. Om den nuvarande fleråriga budgetramen följs av en ny femårig budgetram (och inga andra stora förändringar sker) kommer merparten av utgifterna under den nya perioden att gälla program för perioden 2014–2020.

38. Vidare har vi i våra senaste årsrapporter²¹ konstaterat att utgifterna i EU-budgeten skulle kunna anpassas bättre till EU:s långsiktiga strategiska prioriteringar. Vi noterade framför allt följande:

- Den tioåriga strategiska planeringscykeln är inte anpassad till EU:s sjuåriga budgetförvaltningscykel.
- Det nuvarande budgetsystemet gör det inte lätt att omsätta de politiska ambitionerna (Europa 2020-strategin/ kommissionens tio politiska prioriteringar) i användbara operativa mål för utgiftsprogram och stödordningar²².

39. Därför är det nu nödvändigt och möjligt att anpassa den långsiktiga strategin och politiken till budgetcykeln. Vi anser också att det där dags att undersöka andra alternativ, till exempel följande:

- En rullande budget med en medellång planeringsperiod och rullande utvärderingsprogram.
- En löptid för program och stödordningar som fastställs utifrån politiska behov i stället för längden på den finansiella planeringsperioden.
- Krav på att medlemsstaterna och kommissionen noggrant redogör för varför de behöver EU-finansiering och vilka resultat som ska uppnås innan utgiftsbeloppen fastställs.

40. För att främja en sund ekonomisk förvaltning och öppenhet bör EU:s politiska, lagstiftande och budgetansvariga myndigheter överväga inom vilka områden EU-budgeten ska användas innan de beslutar om nästa långsiktiga finansieringsplan.

²¹ Se kapitel 3 i årsrapporterna om genomförandet av budgeten för 2014 och 2015.

²² Punkterna 3.86 och 3.87 i årsrapporten om genomförandet av budgeten för 2015.

Flexibilitet

41. Kommissionen menar att det främst är förhandsallokeringen av medel under delad förvaltning som begränsar möjligheterna att anpassa den nuvarande budgeten till föränderliga behov. Den föreslår också att man på nytt överväger att inrätta reserver som snabbt kan mobiliseras.

42. Vi anser också att förhandsallokeringen begränsar flexibiliteten. Men det problemet bör hanteras som en del av en analys på hög nivå (se även punkt 40) av vad som ska finansieras genom EU-budgeten och under vilken tidsperiod.

Införlivande av EUF i budgeten

43. Vi håller med om att de lagstiftande och budgetansvariga myndigheterna bör överväga att finansiera EUF genom EU-budgeten. Vi föreslår att detta diskuteras i ett större sammanhang där man försöker skapa ordning i de allt mer komplicerade formerna för finansiering av EU:s politik.

Att bygga vidare på de nya inslagen i den nuvarande fleråriga budgetramen

44. Kommissionen planerar att utgå från de bestämmelser om villkorlighet, hävstångsverkan och förenklingsåtgärder som infördes i den nuvarande fleråriga budgetramen och som vidareutvecklas i förslagen från halvtidsutvärderingen.

45. När det gäller villkorlighet håller vi med om att man bör bedöma vilka resultat den har gett inom den nuvarande budgetramen innan villkorligheten utvecklas vidare.

46. På liknande sätt bör man även noggrant granska försöken att fördubbla utnyttjandet av hävstångseffekter under innevarande period genom finansieringsinstrument, Europeiska fonden för strategiska investeringar och förvaltningsfonder i syfte att kontrollera om de ger valuta för pengarna utan alltför stora risker och med säkerställd öppenhet. Våra revisioner

visar till exempel att tidigare uppskattningar av hävstångseffekterna baserades på olika metoder och generellt var alltför optimistiska²³.

47. När det gäller ytterligare förenkling håller vi med om att ett nytt perspektiv måste anläggas på programmen med delad förvaltning, med tanke på de förseningar som återigen uppstod i genomförandet. Lika mycket uppmärksamhet måste ges program under direkt och indirekt förvaltning. Dessa frågor bör diskuteras som en del av den allmänna genomgången av utgifter (se punkt 18).

Övergripande finansieringsformer

48. I tillägg till de aspekter som vi tar upp ovan anser vi att det behövs en övergripande analys av hur de allmänna formerna för finansiering av EU-politiken kan göras så tydliga, enkla och enhetliga som möjligt.

49. Vi anser att de nuvarande finansieringsformerna redan är svåra och dyra att administrera, revidera och granska på ett ändamålsenligt sätt. Kommissionens förslag att skapa nya EU-fonder och uppmuntra finansiering från flera källor riskerar att leda till att det redan komplexa och överlastade finansiella landskapet i EU blir ännu mer svår genomträngligt.

50. Detta landskap består nu av program, strukturfonder, förvaltningsfonder, strategiska investeringsfonder, garantifonder, plattformar, finansieringsinstrument, instrument för makroekonomiskt stöd, olika reserver och en rad avsättningar.

51. Terminologin är också ett problem. Termer som "åtagande", "instrument", "fond", "reserv" och "avsättning" betyder ofta olika saker inom olika politikområden²⁴. Det gör det svårare än nödvändigt att kommunicera tydligt med de berörda parterna om dem.

²³ Punkterna 62–91 i särskild rapport nr 19/2016.

²⁴ I punkt 2.5 och figur 2.1 i årsrapporten om genomförandet av budgeten för 2015 finns exempel på budgetåtaganden för varje rubrik i den fleråriga budgetramen.

SLUTSATSER OCH FÖRSLAG

52. Det behövs en faktabaserad reform av EU:s budgetsystem för att det ska bli
- **smidigare** när det gäller att rikta begränsade resurser snabbt och flexibelt till de områden där de ger störst mervärde,
 - **effektivare** när det gäller att tillhandahålla medel och leverera resultat utan alltför stora risker,
 - **öppnare** när det gäller insyn i hur politiken finansieras och vilka resultat som uppnås.

53. Kommissionen har lagt fram förslag som bidrar till att styra mer resurser till de nuvarande prioriteringarna, göra budgetförvaltningen mer flexibel och förenkla de finansiella reglerna. Det är inte revisorns uppgift att kommentera EU-budgetens storlek, struktur eller fördelning. Men det är vår uppgift att påpeka att resurserna inte används på effektivaste sätt om finansieringsbeslut fattas innan man har analyserat framtida prioriteringar och hittills uppnådda resultat. På grund av förseningar i genomförandet av programmen inom den nuvarande fleråriga budgetramen och förseningar i avslutandet av tidigare program har förslagen inte kunnat baseras på en utvärdering av utgifterna under innevarande period, och det kommer att bli svårt att hinna utvärdera resultatet innan kommissionen måste presentera nästa fleråriga budgetram i slutet av 2017. Dessutom behöver man snarast ta itu med de allt mer komplicerade formerna för att finansiera EU:s politik, som riskerar att bli ännu mer komplicerade med några av förslagen från halvtidsutvärderingen. För att komma till rätta med dessa problem lägger vi fram följande förslag:

Förslag 1: Ompröva tidtabellen för att utarbeta nästa fleråriga budgetram

54. Vi föreslår att man omprövar tidtabellen för att utarbeta nästa fleråriga budgetram och de åtföljande utgiftsprogrammen så att det finns tillräckligt med tid för att först diskutera framtida finansieringsbehov och prioriteringar, gå igenom innevarande periods utgifter och förbättra finansieringsformerna.

Förslag 2: Göra en heltäckande genomgång av EU:s utgifter

55. Vi föreslår att man går igenom EU:s utgifter innan man antar en ny fleråriga budgetram föreslår en uppsättning utgiftsprogram. Vid genomgången av utgifterna bör man bedöma i vilken utsträckning

- fördelningen av EU:s budgetresurser speglar EU:s strategiska prioriteringar och möjligheterna till mervärde,
- EU:s program och stödordningar bidrar till att man uppnår strategiska prioriteringar, tillhandahåller valuta för pengarna och kontrollerar risken för oriktigheter.

Förslag 3: Utarbeta tydligare, enklare och enhetligare finansieringsformer

56. Vi uppmanar kommissionen att föreslå åtgärder som gör EU:s finansieringsformer tydligare, enklare och enhetligare och i högre grad utformade så att de garanterar öppenhet och ansvarsutkrävande och gör att allmänheten kan förstå hur EU:s politik finansieras och vilka fördelar den ger.

Förslag 4: Diskutera EU:s budgetprioriteringar på högsta nivå

57. Vi föreslår att EU:s politiska myndigheter så snart som möjligt inleder en diskussion om i vilken utsträckning de olika områdena inom EU-politiken ska finansieras från EU-budgeten och då tar hänsyn till hur EU:s politik och antalet medlemsstater kan komma att förändras.