

U 18/2017 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag om förenkling av de europeiska struktur- och investeringsfonderna i samband med reformen av budgetförordningen (omnibus-förordningsförslag)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag av den 14 september 2016 till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiella regler för unionens allmänna budget och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 2012/2002, (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 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 (*omnibus-förordningsförslag*) samt en promemoria om förslagen till förenkling av förordningarna om de europeiska struktur- och investeringsfonderna, som är en del av förslaget.

Helsingfors den 9 februari 2017

Näringsminister Mika Lintilä

Konsultativa tjänstemän Petri Haapalainen

ARBETS- OCH NÄRINGS-
MINISTERIET

PROMEMORIA EU/2016/1486

9.2.2017

**FÖRSLAG OM FÖRENKLING AV FÖRORDNINGARNA OM DE EUROPEISKA
STRUKTUR- OCH INVESTERINGSFONDERNA I SAMBAND MED REFORMEN
AV BUDGETFÖRORDNINGEN (OMNIBUS-FÖRORDNINGSFÖRSLAG)**

1 Allmänt

Kommissionen gav den 14 september 2016 ett förslag (COM(2016) 605 final) om finansiella regler för unionens allmänna budget och förslag om ändring av regler för specifika sektorer.

Enligt kommissionens förslag ska det i en och samma rättsakt ingå en revidering av de allmänna finansiella bestämmelserna samt ändringar i sektorsspecifika bestämmelser inklusive förordningarna om de europeiska struktur- och investeringsfonderna (de gemensamma bestämmelserna för de europeiska struktur- och investeringsfonderna, nedan den allmänna ESI-förordningen, förordningen om Europeiska regionala utvecklingsfonden och förordningen om Europeiska socialfonden). Genom att samla de sektorspecifika ändringarna i ett och samma förslag vill kommissionen garantera en konsekvent och snabb förhandlingsprocess.

Syftet med kommissionens förslag är att förenkla förfaringsätten, effektivisera användningen av finansieringsinstrument, göra budgetförvaltning flexiblare och att fästa fokus vid resultat och rationalisering av rapporteringen. Kommissionen vill inte i detta sammanhang inleda en mer omfattande debatt om reform av sammanhållningspolitiken, även om den föreslår ändringar i den allmänna ESI-förordningen och de grundläggande förordningarna om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden.

Namnet på förordningsförslaget (COM(2016) 605 final) i sin helhet är: Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiella regler för unionens allmänna budget och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 2012/2002, (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 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.

Artiklarna 264–266 i förslaget innehåller ändringsförslag till de särskilda reglerna för de europeiska struktur- och investeringsfonderna i följande förordningar:

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1301/2013 av den 17 december 2013 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och särskilda bestämmelser för målet Investering för tillväxt och sysselsättning samt om upphävande av förordning (EG) nr 1080/2006;

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Samman-

U 18/2017 rd

hållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006; och

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1304/2013 av den 17 december 2013 om Europeiska socialfonden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1081/2006.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

2.1 Budgetförordningen (EU, EURATOM) nr 966/2012

I budgetförordningen föreslås inga betydande ändringar som påverkar genomförandet av de europeiska struktur- och investeringsfonderna jämfört med nuvarande reglering.

2.2 Den allmänna ESI-förordningen (EU) nr 1303/2013

Förenklade kostnadsmodeller

Kommissionen föreslår ändringar i användningen av de förenklade kostnadsmodellerna i den allmänna ESI-förordningen och alternativ till nya förenklade kostnadsmodeller.

De förenklade kostnadsmodellerna blir obligatoriska för projekt där det offentliga stödet underskrider 100 000 euro, med undantag för projekt som i sin helhet genomförs som offentlig upphandling och projekt som finansieras med statligt stöd. I projekt som överstiger tröskelvärdet kan kostnaderna fortsättningsvis ersättas enligt de faktiska kostnaderna.

Enhetsbelopp kan framöver utbetalas för alla projekt oavsett storlek, när den tidigare övre gränsen på 100 000 euro i offentligt stöd slopas. Dessutom föreslås en helt ny kostnadsmodell där utbetalningen inte baserar sig på uppkomna kostnader utan på villkor som gäller projektets framskridande eller på uppnående av programmets mål.

Uträkningen av enhetsbelopp, schablonsatser och standardiserade skalor av enhetskostnader för små projekt (under 100 000 euro offentligt stöd) kunde också bygga på budgetutkast.

För ersättning av personalkostnader framläggs nya modeller enligt vilka lönekostnaderna för personer som arbetar deltid för ett projekt enligt en viss procentuell andel kan utbetalas till projektet utan bokföring av arbetstiden. Därtill kan personalkostnaderna godkännas enligt en schablonsats på 20 procent av projektets övriga kostnader. Den modell med en schablonsats på 40 procent som tidigare har använts endast av Europeiska socialfonden utvidgas även till projekt inom Europeiska regionala utvecklingsfonden.

Förenklade modeller används i regel redan nu inom den finländska strukturfondsverksamheten, och avvikelser från detta ska motiveras.

Gemensam handlingsplan

I ändringsförslaget föreslås en uppluckring av reglerna för gemensamma handlingsplaner, så att denna modell, som medlemsstaterna inte utnyttjat i särskilt hög grad, ska bli mer attraktiv.

I Finland används inte gemensamma handlingsplaner.

Finansieringsinstrument

De föreslagna ändringarna i finansieringsinstrumenten är i huvudsak små tekniska preciseringar. Syftet med de föreslagna ändringarna är att finansieringsinstrumenten ska användas mer ändamålsenligt och mångsidigt och att särskilt privata investerare ska delta i högre grad i finansieringshelheterna, så att finansieringen via finansieringsinstrument medför helhetsinvesteringar som är större än unionens bidrag (hävstångseffekt).

De viktigaste ändringsförslagen gäller tillåtande av finansiering från Europeiska investeringsbanken, till exempel Europeiska fonden för strategiska investeringar och dess Efsi-program, i kombination med unionens finansieringsinstrument i vissa typer av projekt och på vissa villkor. Inom finansieringsprogrammen kan särskilda nationella insatsområden införas. Preciseringsförslagen i reglerna för de särskilda ersättningar som utvecklats för att locka privata investerare och finansieringsinstitut. Via de föreslagna ändringarna eftersträvas större öppenhet, transparens och flexibilitet vid ibruktagandet och administrationen av finansieringsinstrumenten och i finansieringsbesluten. Preciseringsförslagen även i principerna för god förvaltning inom beskattningen och i reglerna för förebyggande av penningtvätt, terrorism och skatteflykt, så att de blir förenliga med övriga regler för insatser som finansieras ur EU:s budget.

Övriga bestämmelser

Kommissionen föreslår vissa tekniska preciseringar i ett flertal artiklar i den allmänna ESI-förordningen.

Kommissionen föreslår också att kategorin potentiella stödmottagare utvidgas: om medlemsstaterna så vill kan de inkludera fysiska personer som stötagare i alla program inom de europeiska struktur- och investeringsfonderna.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att vid behov använda ESI-fonderna även för invandrings- och flyktingteman och föreslår att de tematiska målen i den allmänna ESI-förordningen ska kompletteras med migrations- och asylfrågor.

För uträkningen av inkomsterna i inkomstgenererande projekt föreslås en ny på förhand fastställd schablonprocentsats utöver de nuvarande alternativen. Därtill föreslår kommissionen att det införs vissa undantag för Europeiska havs- och fiskerifonden när det gäller inkomstgenererande insatser. På grund av det sena antagandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 samt det faktum att stödnivåer har fastställts på grundval av den förordningen är regleringen i sin nuvarande form inte förenlig med regleringen för de andra fonderna. Kommissionen föreslår bättre förutsättningar för vissa inkomstgenererande insatser, för vilka belopp eller stödnivåer fastställs i bilaga II till förordningen om Europeiska havs- och fiskerifonden. De nya bestämmelserna ska tillämpas från början av programperioden från och med den 1 januari 2014, så att man säkerställer likabehandling avseende alla insatser som får stöd på grundval av förordning (EU) nr 1303/2013.

2.3 Förordningen om Europeiska regionala utvecklingsfonden (EU) nr 1301/2013

Kommissionen föreslår att den begränsning som gäller användning av Europeiska regionala utvecklingsfondens medel endast till småskalig infrastruktur för kultur och hållbar turism slopas. Att ändra programmen skulle vara frivilligt och kräva såväl ett nationellt beslut som kommissionens samtycke.

Kommissionen föreslår att det fastställs mål för vilka finansiering ur Europeiska regionala utvecklingsfonden vid behov kan riktas till att stödja migranter och flyktingar. Det föreslås att investeringsprioriteringarna i förordningen om Europeiska regionala utvecklingsfonden kompletteras med mottagning av migranter och flyktingar samt social och ekonomisk integration. I Finland kan invandrare delta och redan nu utgöra målgruppen för projekt.

2.4 Förordningen om Europeiska socialfonden (EU) nr 1304/2013

I förordningen om Europeiska socialfonden föreslås ändringar i insamlingen av vissa indikatorer för hushåll. Enligt förslaget ska data insamlas genom ett slumpmässigt urval och inte av alla deltagare, såsom den gällande lagstiftningen föreskriver. Ändringen förutsätter att datasytemen anpassas till programmens uppföljningssystem.

3 Rättslig grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Det finns flera rättsliga grunder för kommissionens förslag. Förslaget baserar sig på artikel 322 i EUF-fördraget till den del det är fråga om revideringen av budgetförordningen. Förslagen som gäller de europeiska struktur- och investeringsfonderna baserar sig på artikel 177.2 i EUF-fördraget.

Förordningen behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Kommissionen ges befogenhet att, i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget, anta delegerade akter i vilka fastslås kalkylmetoder för nya förenklade kostnadsmodeller samt förfaranden för ersättning av kostnader i en modell som istället för att utgå från stödtagarens faktiska kostnader grundas på att vissa villkor ska vara uppfyllda i fråga om praktiska framsteg med genomförandet eller i fråga om förverkligandet av programmets mål.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden är korrekt.

Statsrådet anser att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

4 Förhållande till skyldigheter gällande de grundläggande fri- och rättigheterna

Förslaget är i linje med tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna.

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för förvaltningen

De föreslagna ändringarna till förenklade kostnadsmodeller är i huvudsak frivilliga: medlemsstaten och förvaltningsmyndigheten kan avgöra vilka av de nya alternativen de vill ta i bruk. I bruktagandet förutsätter ändringar i den finländska lagstiftningen, som reglerar de modeller för ersättning av kostnader som används i Finland. Ändringarna kan göras i samband med de pågående reformprojekt som gäller organisation, befogenheter och ansvar för de myndigheter som deltar i administrationen av de nationella programmen.

Konsekvenser för företag och andra som deltar i insatser

Inga betydande konsekvenser.

Eftersom de förenklade kostnadsmodellerna är obligatoriska för projekt som får under 100 000 euro i offentligt stöd krävs eventuellt ändringar i enskilda stödtagares praxis, när en ersättningsmodell som bygger på faktiska kostnader inte längre är möjlig i dessa projekt. Ändringarna i programmens modeller för ersättning av kostnader kan på längre sikt medföra lägre administrationskostnader för de stödtagare som deltar i projekten.

Miljökonsekvenser

Inga betydande konsekvenser.

6 Ålands befogenhet

Ålands landskapsregering har enligt 59 b § självstyrelselagen rätt att verkställa EU-politiken i landskapet Åland inom de sektorer där landskapet har lagstiftningsbehörighet. De åtgärder som hör till EU:s sammanhållningspolitik, utveckling av landsbygden eller havs- och fiskeripolitik ingår i landskapets befogenhet. Landskapet utarbetar egna program som det administrerar.

7 Övriga medlemsstaters ståndpunkter

Medlemsstaterna har ännu inte framfört sina ståndpunkter.

8 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i EU

Kommissionens förslag har behandlats på sammanträdena för sektionen för region- och strukturpolitik den 11 oktober 2016 och den 31 oktober 2016 samt via skriftligt förfarande den 20–24 oktober 2016. Utkastet till U-skrivelse om förslaget har behandlats av sektionen för region- och strukturpolitik den 17 januari 2017.

Över förslaget har utarbetats en E-skrivelse (E 103/2016 rd), som har sänts till riksdagen den 25 oktober 2016. Statsrådets skrivelse har behandlats i finansutskottet, ekonomiutskottet och jord- och skogsbruksutskottet. Finansutskottet har avgett sin ståndpunkt den 11 november 2016. Ekonomiutskottet har gett ett utlåtande den 25 november 2016 (EkUU 42/2016 rd).

Behandlingen av förslaget till förordning fortsätter under Maltas ordförandeskap våren 2017. Enligt kommissionens mål är avsikten att ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2018.

Vid Europaparlamentet är det budgetutskottet som ansvarar för huvudbehandlingen av förslaget. Föredragande är Ingeborg Gräßle (EPP, DE). De sektorspecifika utskotten, såsom regionutvecklingsutskottet (REGI), ger utlåtanden om budgetutskottets betänkande.

Om detta förslag har statsrådet tidigare överlämnat till riksdagen finansministeriets skrivelse (U 70/2016 rd) om lagstiftningsförslaget för en reform av budgetförordningen samt jord- och skogsbruksministeriets skrivelse (U 71/2016 rd) om förenkling av förordningarna för jordbrukspolitiken i samband med reformen av budgetförordningen.

9 Statsrådets ståndpunkt

1. Att få EU-regleringen att fungera bättre och höja dess kvalitet är ett nyckelmål för den finländska EU-politiken. Smidigare reglering, färre normer och mindre onödig förvaltningsbyråkrati stöder tillväxtpolitiken genom att förbättra förutsättningarna för företag och främja uppkomsten av nya arbetsplatser.
2. Statsrådet anser det vara viktigt att förbättra och effektivisera användningen av unionens medel samt skötseln av ekonomin med respekt för budgetprinciperna. Samtidigt bör förfarandena förenklas och den administrativa bördan lindras utan att en adekvat användning av medlen äventyras. Hur den nödvändiga förändringen lyckas beror på alla faktorer och aktörer som medverkar i processen. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid en stark koppling mellan makt- och ansvarsrelationer.
3. Statsrådet understöder förenklingsmålen i kommissionens förslag, men anser att det behövs en ännu mer omfattande reform. Att främja förenkling och flexibilitet är inte möjligt endast genom enstaka ändringar i regelverket, utan det krävs ett mer övergripande förhållningssätt. Statsrådet anser det önskvärt att fonder med delad förvaltning tas med i en mer omfattande process för förenhetligande och förenkling i programmen i den kommande budgetramen för år 2021 och framåt.
4. Statsrådet anser att noggrannare skyldigheter för verkställande av de politiska målen i olika medlemsstater bör dimensioneras enligt en riskbedömning som beaktar mängden EU-medel som landet har till sitt förfogande och övriga särdrag hos medlemsstaterna. En central fråga är hur lång den totala förvaltningskedjan är och huruvida systemet uppfyller fondernas mål optimalt: skulle målen kunna nås genom enklare förvaltningsarrangemang och skulle effektiviteten kunna förbättras genom att kombinera fonder på olika sätt. Regleringen av förvaltnings- och kontrollsystemen bör dimensioneras så att förvaltningens smidighet kan beaktas redan när skyldigheter åläggs. Tillsynen kan effektiviseras eller minskas utgående från hur mycket missbruk och annan regelstridig verksamhet det har uppdagats i respektive medlemsstat eller sektor.
5. Finlands ståndpunkter om förslaget detaljer i fråga om strukturfonderna har förts fram tidigare i skrivelsen E 103/2016 rd till riksdagen. Finland fastslår sin slutliga ståndpunkt om detaljerna när behandlingen framskrider i rådet och parlamentet med beaktande av Finlands fördel i sin helhet.

9.1 Gällande den allmänna ESI-förordningen

6. Statsrådet stöder förslagen om att ta i bruk förenklade modeller för ersättning av kostnader och testa kostnadsmodeller som utgår från överenskomna resultat. Det behövs ändå mer information om detaljerna för att kunna bedöma om modellerna är användbara. Även i fortsättningen bör man beakta projektens heterogenitet och säkerställa att resultatprincipen och kravet på motfinansiering inte tillsammans utgör hinder för bra projekt.
7. Förslagen om finansieringsinstrument kan i fråga om de ändringsförslag som gäller de europeiska struktur- och investeringsfonderna anses gå i rätt riktning då strävan är att ge företag fler och mångsidigare finansieringsmöjligheter. Medlemsstaternas skyldigheter i fråga om att förhindra penningtvätt och skatteflykt bör av rättssäkerhetsskäl

U 18/2017 rd

preciseras och det bör säkerställas att regleringen är förenlig med regleringen av EU:s övriga budgetmedel.

8. Gällande regleringen av havs- och fiskerifondens projekt är det viktigt att det i artikel 280 i budgetförordningen ges adekvata ikraftträdandebestämmelser om att ändringarna i fråga om inkomstgenererande projekt ska gälla retroaktivt från och med programperiodens början den 1 januari 2014.

9.2 Gällande Europeiska regionala utvecklingsfonden

9. Finland kan stödja kommissionens förslag om att stöd från fonderna kan riktas till kostnader som orsakas av migration.

9.3 Gällande Europeiska socialfonden

10. Statsrådet anser att det i princip är onödigt att samla in vissa indikatordata enligt kommissionens förslag av personer som deltar i Europeiska socialfondens åtgärder och att uppföljningen av data kunde slopas helt.