

U 70/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (*finansiella regler för unionens allmänna budget; budgetförordningen*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 14 september 2016 till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiella regler för unionens allmänna budget (budgetförordningen) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 15 december 2016

Kommun- och reformminister Anu Vehviläinen

Budgetråd Seija Kivinen

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
15.12.2016

EU/2016/1486

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM FINANSIELLA REGLER FÖR UNIONENS ALLMÄNNA BUDGET (BUDGETFÖRORDNINGEN)

1 Allmänt

Den 14 september 2016 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiella regler för unionens allmänna budget (nedan budgetförordningen) och om ändring av de berörda grundrättsakterna COM(2016) 605 final. En revidering av budgetförordningen är ett av de lagstiftningsförslag som ingår i kommissionens meddelande om halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen 2014—2020 (COM(2016) 603 final). Budgetförordningen innehåller alla principer och bestämmelser som tillämpas vid genomförandet av EU:s budget. Den är övergripande till sin natur eftersom den tillämpas på alla budgetutgifter och alla inkomster. I budgetförordningen fastställs regler för upprättande och genomförande av EU:s budget samt för upprättande och revision av redovisningen. Enligt artikel 211 i den gällande budgetförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012) ska förordningen ses över när det bedöms vara nödvändigt, och i vilket fall som helst senast två år före utgången av den första fleråriga budgetramen efter 2013.

Förslaget till budgetförordning omfattar även ett antal sektorsspecifika revideringar av lagstiftningen: kommissionens förslag om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 2012/2002, (EU) nr 1296/2013, (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 och (EU) nr 652/2014 samt Europaparlamentets och rådets beslut nr 541/2014/EU. Om de sektorspecifika revideringarna av lagstiftningen upprättas separata U-skrivelser och/eller E-brev som respektive förvaltningsområde ansvarar för inom sitt verksamhetsområde.

De finsk- och svenskspråkiga versionerna av förslaget till budgetförordning blev tillgängliga den 14 november 2016.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll och syfte

Syftet med kommissionens förslag är att göra EU:s finansiella regler enklare och mer flexibla. Kommissionen presenterade dessa mål även i halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen 2014—2020. De reviderade finansiella reglerna är också en beståndsdel i kommissionens initiativ för en resultatinriktad budget. I förslaget till ny budgetförordning betonas förutom förenklade förfaranden i anslutning till EU:s ekonomiska förvaltning även en minskning av den administrativa bördan för mottagare av EU-medel samt en effektivare och mer ändamålsenlig användning av EU:s finansieringsinstrument, ett underlättande av rapporteringsåtgärderna och en mer flexibel budgetförvaltning.

Kommissionens förslag till ny budgetförordning innebär också en enda regelbok, som ska ersätta den nuvarande budgetförordningen och dess tillämpningsföreskrifter. De viktigaste bestämmelserna i tillämpningsföreskrifterna överförs till budgetförordningen, medan mindre centrala delar från fall till fall integreras i kommissionens interna bestämmelser eller i riktlinjer som kommissionen offentliggör. De detaljerade upphandlingsbestämmelser som ska

tillämpas på EU:s institutioner och övriga organ sammanförs i en bilaga till den reviderade budgetförordningen, och kan vid behov ändras genom en delegerad akt.

Bestämmelserna i andra delen av den nu gällande budgetförordningen, som omfattar särskilda bestämmelser för Europeiska garantifonden för jordbruket, forskning, yttre åtgärder och andra särskilda EU-fonder, förs in i respektive del av budgetförordningen, till den del de fortfarande är relevanta.

Budgetförordningen är en allmän förordning som styr användningen av EU-medlen. Den utgör även grunden för de sektorsspecifika programmen inom nästa budgetram.

2.1 Kommissionens förslag

Förslaget till budgetförordning är mycket omfattande och innehåller mer än 260 artiklar. Nedan redogörs områdesvis och mer i detalj för innehållet i kommissionens mest centrala ändringsförslag.

Förenkling för mottagare av EU-medel; förenklade regler för användning av bidrag, enhetsbelopp och kostnadsberäkningar (artiklarna 128, 150, 175, 180, 184, 185, 188, 189 och 277)

Kommissionen föreslår att man underlättar tillämpningen av förenklade bidragsformer inom alla EU-finansierade program, så länge det passar för den aktuella typen av åtgärd och de underliggande utgifterna. Detta skulle bland annat minska den administrativa bördan. Kommissionen föreslår också att expertbedömningar används för att påskynda tillämpningen av förenklade bidragsformer. För att göra det lättare att godkänna användningen av enhetsbelopp, enhetskostnader och schablonsatser föreslås ett förfarande genom vilket befogenheten att fatta beslut om godkännande av förenklade bidragsformer delegeras till den behöriga utanordnaren (artikel 175).

Innehållet i bidragsansökningar förenklas enligt kommissionens förslag så att den sökande inte behöver lägga fram uppgifter om sin ekonomiska och operativa förmåga i de fall där dessa uppgifter inte kontrolleras. Vidare anpassas skyldigheten att lägga fram en revisionsrapport till gällande redovisningslagstiftning på EU-nivå och nationell nivå (artikel 189).

Regeln att bidrag inte får kumuleras ska enligt kommissionens förslag inte längre tillämpas på bidrag till fysiska personer i form av bland annat stipendier eller på direktstöd till de fysiska personer som är mest behövande, exempelvis arbetslösa och flyktingar, eftersom dessa stöd normalt är relativt små (artikel 185).

Kommissionen föreslår att principen om icke-vinst avskaffas eftersom dess betydelse har minskat. Vidare stöds i princip inkomstgenererande projekt inom ramen för finansieringsinstrumenten.

Erkännande av frivilligarbete som en stödberättigande kostnad underlättar för små organisationer att delta i genomförandet av EU:s politik i en situation där resurserna är knappa (artiklarna 175, 180 och 184).

Vidare föreslår kommissionen att fastställandet av värdet på bidrag in natura förenklas (artikel 184), att villkoren för att bevilja bidrag utan föregående ansökningsomgång förenklas och harmoniseras (artikel 188), att förvaringen av styrkande handlingar förenklas (artikel 128), att bidragsberättigande bedöms enligt kvalitativa kriterier (artiklarna 150 och 180) samt att användningen av bidragsbeslut fasas ut (artikel 277).

En övergång från ett system med många kontrollsteg till ökad ömsesidig tillit till revision, bedömningar och godkännanden samt harmonisering av rapporteringskraven (artiklarna 122, 123, 126 och 149)

Syftet med dessa ändringar är enligt kommissionens förslag att man så långt det är möjligt ska kunna förlita sig på en enda revision eller bedömning eller ett enda godkännande, förutsatt att de uppfyller villkoren i EU:s system. För att undvika många kontrollsteg ska kommissionen arbeta för erkännande av internationellt vedertagna standarder eller internationell bästa praxis på detta område. Kommissionen ska också uppmuntra givare att enas kring gemensamma rapporteringskrav genom ömsesidig tillit till varandras förhandsutvärderingar och kontroller av mottagare på vissa villkor (artikel 122). Vidare stöds ömsesidig tillit till revisioner som genomförts i enlighet med internationellt vedertagna standarder, också detta för att undvika att samma personer eller enheter granskas flera gånger för samma verksamhet (artikel 123). Dessutom ska kommissionens och andra givares rapporteringskrav harmoniseras och ramöverenskommelserna om ekonomiskt partnerskap effektiviseras (artikel 126). Kommissionen föreslår också att den på vissa villkor ges rätt att förlita sig på de system och förfaranden som används av EU:s partner vid indirekt genomförande samt att införa korrigerande åtgärder i fall där regler eller förfaranden bedöms vara otillräckliga för att skydda EU:s ekonomiska intressen (artikel 149).

En enda uppsättning regler för kombinerade åtgärder och för kombinationer av åtgärder eller instrument (artiklarna 128 och 208)

Kommissionen föreslår att kommissionens partner i budgetgenomförandet i vissa fall bör kunna lyda under endast en uppsättning regler i stället för under två. Avsikten är att förenkla processen för EU:s partner vid indirekt genomförande (artikel 208). Dokumentation i anslutning till bidrag och finansieringsinstrument måste bevaras i fem år (tre år för belopp upp till 60 000 euro) (artikel 128).

Effektivare användning av finansieringsinstrument (artiklarna 36, 149, 201—206 och 208, avdelning X kapitel 2 avsnitt 2 och 3)

I denna del föreslår kommissionen följande:

- Alla återflöden som genereras av ett finansieringsinstrument bör användas på nytt för samma instrument. Alternativt kan de överföras till ett annat finansieringsinstrument (artikel 202.2).
- Kommissionen bör ha möjlighet att föra direkta förhandlingar, förutom med sina viktigaste partner i genomförandet, även med ett större antal enheter som utgör potentiella samarbetspartner (artikel 149).
- EU-reglerna ska tillämpas i enlighet med proportionalitetsprincipen när EU deltar i ett finansieringsinstrument som minoritetsägare (artikel 208.4).
- Offentliggörandet av uppgifter om enskilda slutmottagare (slutmottagare av EU-stöd på mindre än 500 000 euro) ska ersättas av statistiska uppgifter aggregerade i enlighet med de relevanta kriterier som föreslås i punkten (artikel 36.5).

Förslaget innehåller även två nya avsnitt om andra instrument som medför finansiell risk. Dessa är budgetgarantier och ekonomiskt stöd till medlemsstater eller tredjeländer (avdelning X kapitel 2 avsnitt 2 och 3). Förslaget innehåller bestämmelser om budgetgarantier och deras genomförande samt bestämmelser om förvaltningen av ekonomiskt stöd.

Det har även införts bestämmelser för att godkänna, förvalta och kontrollera ansvarsförbindelser som inte är täckta av avsättningar (artiklarna 203—206).

Enligt de gemensamma bestämmelserna om finansieringsinstrument, budgetgarantier och ekonomiskt stöd (artikel 201) får unionen inrätta finansieringsinstrument eller tillhandahålla budgetgarantier eller ekonomiskt stöd med grund i den allmänna budgeten genom en grundläggande akt. Medlemsstaterna får bidra till unionens finansieringsinstrument, budgetgarantier och ekonomiska stöd. Även andra tredje parter kan bidra, om detta är tillåtet enligt den grundläggande akten.

En mer flexibel förvaltning av EU:s budget (artiklarna 12, 20, 24, 28, 30, 48, 49, 109, 125, 186, 203, 205 och 227)

Enligt kommissionen gör förslagen i denna del budgetförvaltningen mer flexibel, så att EU bättre kan anpassa sig till oförutsedda utmaningar och nya uppgifter.

Kommissionen föreslår följande:

- EU:s förvaltningsfonder ska i fortsättningen kunna inrättas för katastrofinsatser, insatser efter katastrofsituationer och tematiska insatser även inom unionen och inte bara i tredjeländer (artikel 227).

- Den negativa reserven ökas från 200 miljoner euro till 400 miljoner euro (artikel 48).

- Flexibiliteten ökas i fråga om unionens yttre åtgärder genom att outnyttjade medel från instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA II), det europeiska grannskapsinstrumentet (ENI) och finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete (DCI) får överföras till år n+1, dock högst 10 % av de ursprungliga anslagen för varje instrument (artikel 12).

- Flexibiliteten ökas vid nöd- och krissituationer och vid humanitärt bistånd i form av bidrag och vissa administrativa bestämmelser förenklas, bland annat genom att den behöriga utanordnaren får rätt att besluta om retroaktivt stödberättigande innan ansökan lämnats in (artikel 186).

- Unionens delegationer ska kunna använda förskottskonton för betalning av begränsade belopp enligt gällande budgetrutiner (artikel 109).

- Flexibiliteten ökas i fråga om överföringar som kommissionen får besluta om på egen hand genom att deras tillämpningsområde utvidgas. Detta innebär att det även blir möjligt att överföra driftsutgifter mellan olika avdelningar som täcks av samma grundläggande akt, inklusive kapitlen för administrativt stöd, samt att göra överföringar från budgetrubrikerna för administrativt stöd till motsvarande driftposter (artikel 28).

- Det blir lättare att utnyttja Europeiska unionens solidaritetsfond och Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter (artiklarna 28 och 30).

- Det klargörs att belopp som motsvarar åtagandebemyndiganden för reserven för katastrofbistånd och för Europeiska unionens solidaritetsfond automatiskt ska överföras till påföljande budgetår (artikel 12).

- Samtidigt avskaffas skyldigheten att först utnyttja alla anslag som beviljats för det innevarande budgetåret innan överförda anslag får användas.

- I fall där det inte identifieras några behov inom det område som interna inkomster avsatta för särskilda ändamål ursprungligen är reserverade för ska beloppen i fråga också kunna användas för andra ändamål (artikel 30.3).

- Institutioner och organ ska ha rätt att godkänna sponsring från företag, om syftet är specifika evenemang eller aktiviteter. Detta gäller inte mottagningar och andra enbart sociala evenemang (artikel 24).

- När det gäller förfarandet för att godkänna försäljning av byggnader och mark ska budgetmyndigheten, från fall till fall, få medge att behållningen av sådan försäljning ska betraktas som en inkomst avsatt för särskilda ändamål (artikel 20.3 g).

- En särskild krisreserv på EU-nivå ska inrättas genom att anslag för vilka åtagandena dragits tillbaka återanvänds (artikel 49).

- Medel ska kunna överföras till instrument som inrättats enligt budgetförordningen eller sektorsspecifika förordningar (artikel 125).

- Från och med nästa fleråriga budgetram ska även andra finansiella transaktioner än finansieringsinstrument tillåtas ge upphov till ansvarsförbindelser för unionen som bärs av unionens budget och som överstiger de finansiella tillgångar som avsatts för att täcka unionens ekonomiska ansvar (artikel 203). Det införs också en gemensam avsättningsfond för medel som avsatts för finansiella transaktioner (artikel 205).

Fokus på resultat och bättre samordnad rapportering (artiklarna 121, 175, 176 och 177, avdelning IX)

I denna del föreslår kommissionen ett antal bestämmelser som syftar till att öka fokus på resultat vid genomförandet av budgeten, inrätta en tydlig resultatram, öka transparensen och rationalisera rapporteringen.

Kommissionen föreslår följande:

Betalningar ska nu kunna grundas på villkor som uppfyllts, på resultat eller prestationer oavsett budgetgenomförandemetod (medel kan t.ex. betalas ut för varje vidarebosatt flykting när det gäller medel från asyl-, migrations- och integrationsfonden, eller för etableringsstöd till unga jordbrukare, artikel 121). Enligt kommissionen ska finansieringen av projekt i sådana fall inte längre utgöra en ersättning för de kostnader som mottagaren av EU-medel har ådragit sig, utan finansieringen är direkt avhängig av resultaten på fältet. Det som gäller är alltså att vissa villkor – som fastställts i förväg i den grundläggande rättsakten eller genom kommissionens beslut – ska vara uppfyllda, och/eller att resultat uppnåtts enligt mätning i efterhand med resultatindikatorer. Detta skulle enligt kommissionen innebära en betydande minskning av den administrativa bördan och kostnaderna för kontroller i och med att kontrollerna begränsas till en bedömning av huruvida villkoren uppfyllts eller den överenskomna resultatnivån uppnåtts samt vilken administrativ börda åtgärden har medfört.

- I framtiden kan ett enda enhetsbelopp täcka samtliga stödberättigade kostnader för en åtgärd. Kontrollerna och tillsynen kommer då att kunna inriktas enbart på resultat (artikel 176).

- Förenklade bidragsformer prioriteras där produktion och resultat är en förutsättning för utbetalning. Stöd på grundval av resursanvändning bör bara övervägas om en resultatbaserad metod inte är möjlig eller lämplig (artikel 175).

U 70/2016 rd

- Mottagaren behöver inte rapportera om sina faktiska kostnader. Om villkoren för utbetalning inte uppfyllts eller om de prestationer som man enats om utförts bristfälligt, ofullständigt eller för sent, får kommissionen reducera bidragsbeloppet i proportion till bristerna och kräva tillbaka medel som använts fel (artikel 177).

Dessutom har den avdelning som reglerar priser förkortats och förenklats i kommissionens förslag (avdelning IX).

Som ett stöd för ökat fokus på resultat föreslår kommissionen en tydlig resultatram (artiklarna 31, 32 39, 150 och 259)

Enligt kommissionens förslag innebär detta följande:

- Prestationer, målformulering, indikatorer och resultat bör sättas i relation till principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet vid utnyttjandet av anslag (artikel 31).

- Det bör fastställas prestationsbaserade avgiftsbelopp för att ersätta organisationer för förvaltningen av EU-medel (artikel 150).

- Programförklaringar bör fungera som huvudsaklig referens för prestationer som är kopplade till ett visst program (artikel 39).

- Den sammanfattande rapporten och den rapport som följer av artikel 318 i EUF-fördraget slås samman till en enda årlig rapport om resultatet av budgeten – den årliga förvaltnings- och resultatrapporten för EU:s budget (med verkan från budgetåret 2015, artikel 239).

- Budgetförordningens termer inom området utvärderingar anpassas till bestämmelserna i 2016 års interinstitutionella avtal om bättre lagstiftning, och det skapas en närmare koppling mellan förhandsutvärderingar enligt budgetförordningen och förfarandet med konsekvensbedömningar (artikel 32).

Förenkling av rapporteringen (artiklarna 39, 239—245 och 247)

När det gäller en förenkling av rapporteringen föreslår kommissionen att rapporteringsskyldigheterna koncentreras till två skeden: all rapportering om finansieringsinstrument på EU-nivå ska samlas i ett enda dokument som läggs fram tillsammans med budgetförslaget (artikel 39). Inom ramen för förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet ska integrerad finansiell rapportering och redovisningsrapportering läggas fram. Rapporter om budgetförvaltningen och annan finansiell rapportering ska regleras i ett särskilt kapitel (artiklarna 239—245). Den årliga förvaltnings- och resultatrapporten för EU:s budget som tillämpas från och med budgetåret 2015 ska utgöra en central beståndsdel i paketet för integrerad rapportering (artikel 239). I kommissionens förslag klargörs dessutom att revisionsrätten vid sin externa granskning ska ta hänsyn till programmets fleråriga karaktär (artikel 247).

Förenkling och rationalisering av EU-förvaltningen (artiklarna 64, 65, 68, 90 och 108)

Förslaget innehåller en rad förenklingar som enligt kommissionen ska hjälpa EU-institutionerna att arbeta mer effektivt, genom att vissa administrativa anslag utnyttjas gemensamt för att uppnå skalfördelar.

Kommissionen föreslår följande:

U 70/2016 rd

- Förordningen innehåller en särskild rättslig grund för servicenivåavtal mellan avdelningar inom EU:s institutioner, organ och byråer. Vidare utvidgas möjligheten att ingå servicenivåavtal till att gälla samtliga institutioner, vilket gör det lättare att förvalta de administrativa anslagen. I framtiden kommer man också att kunna delegera förvaltningen av administrativa anslag till kontor som inrättas av kommissionen.

- Skillnaden mellan de europeiska byråernas obligatoriska och icke-obligatoriska uppgifter klargörs (artiklarna 64 och 65). Obligatoriska uppgifter ska täckas av anslagen i budgetavsnittet för respektive byrå. Icke-obligatoriska uppgifter, det vill säga uppgifter som en byrå frivilligt åtar sig efter förfrågan av en institution eller ett organ, ska finansieras via den institutionens eller det organets budget.

- Förordningen ger utrymme för fleråriga finansieringsbeslut, samtidigt som antalet obligatoriska element i finansieringsbesluten reduceras (artikel 108). Kommissionen föreslår också att ett finansieringsbeslut även ska vara giltigt som årligt eller flerårigt arbetsprogram. Detta skulle påskynda budgetgenomförandet från och med det andra året av programmet.

- Bestämmelserna om genomförandeorgan förtydligas genom att det nu anges att dessa organ ska ta emot ett årligt bidrag, att deras direktörer ska fungera som delegerade utanordnare när det gäller förvaltningen av driftanslag och att delegeringen av ett operativt program till ett genomförandeorgan får omfatta pilotprojekt och förberedande åtgärder samt förvaltning av administrativa utgifter, i syfte att uppnå synergieffekter och stordriftsfördelar (artikel 68).

Vidare föreslår kommissionen en sammanslagning av den panel som avses i artikel 139 och instansen för finansiella oriktigheter (artikel 90).

Övriga ändringar (artiklarna 20, 54, 94, 96, 106 och 107)

Inkomsttransaktioner; kommissionen föreslår följande:

- Bestämmelsen om negativa justeringar av egna medel för redovisningsändamål ändras. Kommissionen anser att detta bör ske för tydlighetens skull (artikel 94).

- För att återspegla senaste rättspraxis från Europeiska unionens domstol införs en ny bestämmelse om en tidsfrist inom vilken en debetnota ska skickas till gäldenären (artikel 96.2).

- Genom den nya artikel 107 regleras den räntesats som ska tillämpas för kompensationsränta när belopp måste återbetalas till följd av en dom från Europeiska unionens domstol eller en uppgörelse i godo.

- Bestämmelsen om böter och andra påföljder eller sanktioner ändras, för att klargöra att preliminärt betalda belopp ska återbetalas till den berörda tredje parten, med hänsyn till avkastningen, och att böter som ålagts av andra institutioner än kommissionen (t.ex. i linje med förordning (EU) nr 1173/2011) också omfattas av budgetförordningen (för närvarande omfattas bara böter som ålagts av kommissionen; artikel 106).

- Formuleringen om inkomster avsatta för särskilda ändamål ändras för att bidrag till sådana åtgärder som flyktingfaciliteten för Turkiet ska kunna beaktas (artikel 20.2).

- Kommissionen, medlemsstaterna eller andra enheter som genomför unionens budget får konsultera allmänheten när det gäller genomförandet av unionens budget (artikel 54.3).

3 Förslagets rättsliga grund

Förslaget grundar sig på artikel 322 i EUF-fördraget. Enligt artikeln ska Europaparlamentet och rådet genom förordningar, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört revisionsrätten, anta finansiella regler som särskilt ska ange närmare bestämmelser om budgetens uppställning och genomförande och om redovisning och revision samt regler om ordningen för kontrollen av finansiella aktörers, särskilt utanordnares och räkenskapsförare, ansvar.

Enligt artikel 106 A i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen tillämpas den ovan nämnda artikeln i EUF-fördraget också på fördraget om upprättande av atomenergigemenskapen.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden är korrekt.

4 Förslagets förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Antagandet av EU:s allmänna finansiella regler faller inom EU:s exklusiva behörighet. Subsidiaritetsprincipen tillämpas inte inom de områden där unionen har exklusiv behörighet. Dessa är i synnerhet de politikområden som avses i artikel 3.1 i EUF-fördraget. Dessutom kan endast unionen anta rättsakter med stöd av de bestämmelser i fördragen som gäller den institutionella ramen och den finansiella förvaltningen, och detta omfattar även finansiella regler.

Enligt kommissionen syftar förslaget i första hand till en förenkling av de finansiella reglerna, och det innehåller inga bestämmelser som inte är nödvändiga för att uppnå målen i fördraget.

Statsrådet anser att förslaget som helhet överensstämmer med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

5 Förslagets konsekvenser för lagstiftningen och ekonomiska konsekvenser

Budgetförordningen är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla unionens medlemsstater. Budgetförordningens tillämpningsområde omfattar Europeiska unionens allmänna budget och förfarandena i anslutning till budgetens genomförande. Vissa av bestämmelserna i budgetförordningen ska dock tillämpas förutom av EU-institutionerna även av nationella myndigheter och andra aktörer som deltar i genomförandet av unionens allmänna budget och av åtgärder som finansieras genom budgeten, av aktörer som deltar i anbudsförfaranden som gäller sådan offentlig upphandling som finansieras genom budgeten samt av aktörer som är mottagare av stöd och bidrag som beviljas av unionen. Förslaget till förordning torde dock inte kräva några ändringar i Finlands lagstiftning.

Genom förslaget vill man förbättra effektiviteten och resultatet när det gäller den ekonomi och verksamhet som omfattas av unionens allmänna budget.

Kommissionen konstaterar att förslaget inte har några konsekvenser för Europeiska unionens budget. Till vissa delar har det dock ännu inte preciserats på vilket sätt förslagen i praktiken kan komma att påverka unionens budget eller dess genomförande. Det är till exempel oklart vad förslagen om en effektivare användning av finansieringsinstrumenten kan komma att innebära för unionens budget, och detsamma gäller förslagen om en mer flexibel budgetförvaltning.

Förslaget bedöms inte ha några betydande direkta konsekvenser för de statliga finanserna. Kommissionen föreslår dock nya bestämmelser om medlemsstaternas möjlighet att delta i finansieringsinstrument, budgetgarantier och ekonomiskt stöd som finansieras genom EU:s budget.

Kommissionen bör i den fortsatta beredningen av ärendet klargöra förslagets ekonomiska konsekvenser och grunder, framför allt vad gäller förslagen i anslutning till finansieringsinstrument, budgetgarantier och ekonomiskt stöd samt förslagen om en flexiblare budgetförvaltning, både med tanke på EU:s budget och eventuella konsekvenser för de nationella budgetarna.

6 Ålands ställning

Bestämmelserna i budgetförordningen kan komma att tillämpas i ärenden som hör till landskapet Ålands behörighet, till exempel när landskapet förvaltar medel som omfattas av Europeiska unionens allmänna budget.

7 Andra medlemsstaters ståndpunkt

Medlemsstaterna har ännu inte presenterat sina ståndpunkter.

8 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i EU

Statsrådets skrivelse och promemorian om förslaget har beretts vid finansministeriet. Promemorian har varit föremål för ett skriftligt förfarande i budgetsektionen (EU34) den 2—5 december 2016.

En revidering av budgetförordningen är ett av de lagstiftningsförslag som ingår i kommissionens meddelande om halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen 2014—2020 (COM(2016) 603 final). En separat utredning av statsrådet (E 91/2016 rd) och en kompletterande E-skrivelse (EJ 19/2016 vp) om kommissionens meddelande i dess helhet har tidigare lämnats till riksdagen. I denna U-skrivelse granskas uttryckligen lagstiftningsförslaget om en revidering av budgetförordningen.

Den arbetsgrupp som i rådet har det huvudsakliga ansvaret för behandlingen av förslaget till budgetförordning, dvs. budgetkommittén, har behandlat förslaget på en allmän nivå under hösten 2016. Under höstens behandling i arbetsgruppen har alla medlemsstater, inklusive Finland, haft en granskningsreservation för förslaget. Behandlingen av förslaget artikel för artikel förväntas inledas i januari 2017. Behandlingen beräknas ta flera månader.

I Europaparlamentet bereds ett betänkande om ärendet i parlamentets budgetutskott. Föredragande är Ingeborg Gräßle (EPP, DE).

Revisionsrätten utarbetar ett eget utlåtande i ärendet. Utlåtandet väntas bli klart våren 2017.

Förslaget till budgetförordning omfattar även ett antal sektorsspecifika revideringar av lagstiftningen: kommissionens förslag om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 2012/2002, (EU) nr 1296/2013, (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 och (EU) nr 652/2014 samt Europaparlamentets och rådets beslut nr 541/2014/EU. De sektorsspecifika förslagen behandlas inte i budgetkommittén utan i rådets andra arbetsgrupper. Respek-

tive förvaltningsområde utarbetar egna utredningar och skrivelser om de sektorsspecifika förslagen, vilka lämnas till riksdagen.

Arbets- och näringsministeriet samt jord- och skogsbruksministeriet har under oktober–november 2016 till riksdagen översänt följande utredningar av statsrådet om förslagen till ändringar i den sektorsspecifika lagstiftningen:

- förordning nr 1296/2013 (E 99/2016 rd),

- förordningarna nr 1303/2013, 1301/2013 och 1304/201 (E 103/2016 rd), och

- förordningarna nr 1305/2013, 1306/2013, 1307/2013, 1308/2013 och 652/2014 (E 110/2016 rd).

Statsrådet har för avsikt att samtidigt med denna U-skrivelse till riksdagen även översända jord- och skogsbruksministeriets U-skrivelse om de ändringsförslag som gäller förordningarna (EU) nr 1305/2013, 1306/2013, 1307/2013, 1308/2013 och 652/2014.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att det är viktigt att förbättra och effektivisera användningen av unionens medel och skötseln av ekonomin med respekt för budgetprinciperna. Samtidigt bör förfarandena förenklas och den administrativa bördan minskas, dock utan att en ändamålsenlig användning av medlen äventyras.

Statsrådet anser att målen i kommissionens förslag om att förenkla bestämmelserna och förfarandena är viktiga särskilt med tanke på mottagarna av EU-medel, och stöder en revidering av budgetförordningen utifrån dessa mål. Samtidigt är det också viktigt att effektivisera användningen av unionens medel med beaktande av finansieringsinstrumentens resultat och verkningsfullhet.

Statsrådet anser ändå att en förenkling och större flexibilitet kräver ett mer långtgående och helhetsbetonat tillvägagångssätt. Att främja förenkling och flexibilitet lyckas inte enbart genom enstaka lagstiftningsändringar, utan är avhängigt av alla faktorer och aktörer som ingår i processen. Det är också delvis oklart på vilket sätt vissa enskilda lagstiftningsändringar bidrar till en förenkling och ökad flexibilitet. I sin nuvarande form saknar det föreslagna lagstiftningspaketet ändringsförslag som ökar förtroendet även för funktionaliteten i medlemsstaternas system, varvid regleringen skulle möjliggöra kostnadseffektivare metoder för att genomföra politiken i medlemsstaterna. Det hade varit av värde att utvärdera en harmonisering av regleringen av EU-fonder med delad förvaltning. Det hade även varit önskvärt att i större utsträckning inbegripa jordbruksfonderna i harmoniseringen och förenklingen.

Statsrådet stöder kommissionens strävan att främja förfarandet för samordnad granskning ("single audit") i budgetförordningen. Det behövs dock ytterligare information om förfarandets praktiska genomförande. Samtidigt måste man också säkerställa att det inte finns några oklarheter beträffande ansvaret för granskningen.

Statsrådet kan rent principiellt instämma i kommissionens mål att öka flexibiliteten när det gäller förvaltningen av unionens budget. Vid en ökning av flexibiliteten bör man dock se till att budgetprinciperna respekteras och att budgetmyndigheten får ändamålsenliga befogenheter. Större flexibilitet i förvaltningen av budgeten medför problem som anges nedan och som behöver redas ut i den fortsatta beredningen.

Statsrådet anser det problematiskt att användningsområdet för förvaltningsfonder (Trust Funds) som inte ingår i budgeten utvidgas till att omfatta politiken för verksamhet inom unionen. Finland har haft en reserverad inställning till förvaltningsfonderna eftersom de i egenskap av instrument som står utanför unionens budget inte är förenliga med budgetens enhetsprinciper, de försämrar budgetens förutsebarhet och transparens genom att de gör budgeten mer komplicerad och svårare att följa samt eftersom de i realiteten kan öka medlemsstaternas bidrag till Europeiska unionens åtgärder.

I detta skede förhåller sig statsrådet avvaktande även till andra förslag som undergräver budgetprinciperna, såsom att anslag som dragits tillbaka görs disponibla på nytt, den negativa reserven ökas, överföringarna utvidgas och användningen av inkomster som avsatts för särskilda ändamål breddas.

De förslag som gäller finansieringsinstrumenten kan i princip anses vara ett steg i rätt riktning i strävan att öka och bredda företagens finansieringsmöjligheter, men de nya förslagen om finansieringsinstrumenten liksom förslagen om budgetgarantier och ekonomiskt stöd kräver ytterligare utredningar.

Vidare bör man utreda om vissa andra punkter i förslaget är nödvändiga och ändamålsenliga samt vilka ekonomiska konsekvenser de får.

Statsrådet anser att det är bra att i mån av möjlighet i budgetförordningen beakta frågor av teknisk karaktär i anslutning till den kommande budgetramen, men betonar att de förslag som gäller substansen i den kommande budgetramen eller dessa allmänna principer bör behandlas i sin helhet utifrån det förslag till budgetram som kommissionen kommer att lägga fram senare. Frågor som rör dessa förslag bör inte behandlas i förväg i samband med revideringen av budgetförordningen. Statsrådet förhåller sig därför i detta skede avvaktande till de förslag som är kopplade till nästa budgetram.

Vidare anser statsrådet att sådana förslag till ändring av budgetförordningen som är kopplade till förslag som redan behandlas inom ramen för andra processer, till exempel halvtidsöversynen av budgetramen, bör samordnas med de lösningar som nås inom dessa processer.

Finland antar sin slutliga ståndpunkt om budgetförordningen som helhet när behandlingen fortskrider i rådet och parlamentet och med hänsyn till Finlands samlade intressen.