

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg

og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EU-sekr.	17. maj 2001

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Udenrigsministeriets grundnotat vedrørende forslag til Rådets forordning om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, KOM (2000) 461 endelig.

Udenrigsministeriet Den 14. maj 2001

Nordgruppen

GRUNDNOTAT

Forslag til Rådets forordning om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (KOM (2000) 461 endelig)

Baggrund

Kommissionen har fremlagt forslag til revision af EU's finansforordning. Finansforordningen omfatter EU's grundlæggende finansielle bestemmelser og fastlægger bl.a. krav til finansiell ledelse, kontrol og revision i EU's institutioner. Kommissionen har fundet en revision af finansforordningen nødvendig med henblik på at gennemføre en række af de centrale elementer i Kommissionens administrative reformprogram, herunder ikke mindst oranstaltninger i forbindelse med delegering af ansvar for udbetaling af bevillinger.

Kommissionen anfører herudover, at man ønsker at forenkle finansforordningen og gøre den mere klar og gennemskuelig. Kommissionen foreslår ligeledes at ændre reglerne for opstilling af EU's budget, således at de kommer i overensstemmelse med Kommissionens nye budgетtilgang – aktivitetsbaseret budgетlægning.

I henhold til TEF artikel 279 skal Rådet på forslag fra Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og udtalelse fra Revisionsretten med enstemmighed fastlægge de nærmere retningslinier for opstilling og gennemførelse af budgettet og for regnskabsaflæggelsen og revisionen.

Ud over forslaget om en grundlæggende revision af finansforordningen har Kommissionen fremlagt et forslag til ændring af finansforordningen m.h.p. adskillelse af funktionerne intern revision og forudgående finanskontrol – den såkaldte "fast track" revision. Der er opnået enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet om "fast track" forslaget, og det ventes, at rådsforordningen snarest vil blive vedtaget.

Indhold

Kommissionens forslag til revision af finansforordningen er opdelt i 3 dele. Del I vedrører de fælles bestemmelser for EU's budget. Del II omhandler de særlige bestemmelser, som Kommissionen foreslår på visse dele af budgettet, særligt foranstaltninger overfor tredjelande, den fælles landbrugspolitik og forskning. Endelig indeholder del III en række overgangsbestemmelser.

Forslagets hoveddel – **del I** – indeholder overordnet forslag til bestemmelser på følgende områder:

- Principperne for budgetlægning, herunder budgettets opstilling.
- Budgettets gennemførelse.
- Aftaler og tilskud.
- Opstilling og aflæggelse af regnskaber.

Principperne for budgetlægning:

I traktaten sondres mellem syv forskellige principper for EU's budget: enhedsprincippet, princippet om etårighed, princippet om balance, princippet om én regningsenhed, bruttoprincippet, specificeringsprincippet og princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. I

Kommissionens forslag til revision af finansforordningen specificeres de forskellige budgetlægningsprincipper og ikke mindst undtagelserne fra disse. Nedenstående er skitseret de mest betydelige ændringer i finansforordningens afsnit vedr. budgetlægningsprincipperne.

Det præciseres, at eneste undtagelse fra enhedsprincippet (ét samlet budget) er at lånoptagelse/långivning ikke bør opføres på budgettet, mens udgifterne til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt til retlige og indre anliggender (i det omfang sidstnævnte to områder afholdes over budgettet) opføres på budgettet. Kommissionen minder i sit forslag om, at den går ind for, at Den Europæiske Udviklingsfond ligeledes opføres på budgettet, men at finansforordningen ikke er det juridiske instrument, som bør danne grundlag for en sådan ændring.

Fsva. bruttoprincippet foreslås det at rationalisere og forenkle de forskellige undtagelser fra dette princip. Det foreslås at bibeholde de øremærkede indtægter, men at afskaffe de tilbagebetalte acontobeløb, (som udgør en uklart afgrænset teknik) der gør det muligt for Kommissionen at genanvende betydelige beløb under den post, hvor den oprindelige udgift blev afholdt. Dette vil dog ikke berøre reglerne p&ari ng; strukturfondsområdet.

Mht. specificeringsprincippet foreslås dette ændret i overensstemmelse med Kommissionens nye budgettilgang – aktivitetsbaseret budgetlægning. Den nye struktur vil omfatte afsnit svarende til politikområder, der i vid udstrækning afspejler Kommissionens opdeling i generaldirektorater. For hvert afsnit opdeles budgettet i kapitler, som normalt vil svare til generaldirektoratets aktiviteter. For hvert generaldirektorat vil der være et kapitel, mfatter de administrative ressourcer, der er afsat til det pågældende politikområde. Der vil desuden her være en underopdeling, som gør det muligt at se udgifter til det vedtægtsomfattede personale, bevillingerne til eksternt personale og til andre decentraliserede udgifter, bevillinger til bygninger og til infrastruktur og bevillinger af administrativ art, såsom teknisk ekspertise. Kommissionen anfører, at det vil blive nødvendigt at

kunne foretage o verførsler af driftsbevillinger med samme betegnelse (personale, bygninger etc.) mellem de forskellige generaldirektorater. Tilsvarende ønsker Kommissionen at kunne foretage overførsler mellem forskellige kapitler inden for det samme generaldirektorat på op til 10% af de bevillinger, som er opført under aktionsposterne.

Budgetmyndighederne vil efter Kommissionens forslag stadig kunne oprette reserver, men kun i de tilfælde, hvor der ikke findes et retsgrundlag, eller når det er usikkert om bevillingerne er tilstrækkelige eller nødvendige. Det foreslås, at muligheden for at opføre en negativ reserve på budgettet på op til 200 mio. euro opretholdes. Kommissionen anfører, at dette har vist sig nyttig som et forhandlingsredskab, der gør det lettere at nå frem til en aftale mellem de institutioner, der deltager i budgetproceduren.

I Kommissionens forslag til revision af finansforordningen defineres princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning som udgiftstilbageholdenhed, effektivitet og optimal udnyttelse af ressourcerne. I praksis vil princippet medføre, at der fastlægges kontrollerbare mål, hvis opfyldelse kan måles ved hjælp af kvantitative indikatorer, således at man går fra ressourcebaseret til en resultatorienteret evaluering. Der er således lagt op til, at evalueringernes rolle vil blive styrket under hele programplanlægningen, gennemførelsen og afslutningen.

Kommissionen foreslår, at der tilføjes endnu et budgetprincip: Klarhed og åbenhed. Dette princip er eksempelvis grundlaget for, at der bliver stillet krav om en hurtigere offentliggørelse af det vedtagne budget (max. 2 mdr.), om opstilling og aflæggelse af regnskaber, samt oplysninger om garantifondens lånoptagelses- og långivningstransaktioner vedr. foranstaltninger overfor tredjelande altid skal offentliggøres i budgettet. Kommissionen foreslår desuden, at man omdanner de såkaldte negative udgifter på landbrugsområdet til øremærkede indtægter. Dette vil øge gennemsigtigheden uden at gå ud over udgiftskapaciteten på landbrugsområdet. De negative indtægter (de opkrævningsbeløb, som medlemsstaterne tilbageholder af de traditionelle egne indtægter) vil ligeledes blive afskaffet, således at det kun er nettoindtægterne, der opføres i budgettet.

Budgettets gennemførelse:

Et af de centrale elementer i Kommissionens interne reform er at forbedre og modernisere den økonomiske forvaltning og udvikle en ny kultur, der fokuserer på de resultater, der opnås ved anvendelsen af fællesskabsmidlerne. Kommissionens anfører derfor, at man i sit forslag har forsøgt at ændre systemet for forvaltning, revision og finanskontrol således, at det bliver bragt i overensstemmelse med standarderne for den bedste praksis. Helt centralt er, at de anvisningsberettigede skal have det fulde ansvar for kvaliteten, nøjagtigheden og effektiviteten af deres forvaltning. Selv kvalitetskontrollen skal således integreres i forvaltningsprocessen. Finansielle transaktioner vil for fremtiden skulle godkendes decentralt, idet der samtidig oprettes en intern revisor, som får til opgave at sikre, at de interne kontrolsystemer fungerer tilfredsstillende.

Kommissionen foreslår desuden, at retlige enkeltforpligtelser og finansieringsaftaler skal være indgået senest ved udløbet af det efterfølgende regnskabsår (N+1) - dog for eksterne foranstaltninger inden udløbet af regnskabsåret N+3.

For at sikre en forsvarlig økonomisk forvaltning og løse problemerne i forbindelse med kontorerne for faglig og administrativ bistand, definerer Kommissionen i sit forslag de forskellige måder for gennemførelse af fællesskabsbevillingerne. Det slås således fast, at forvaltningen kan ske enten fra centralt hold (som varetages af Kommissionens tjenestegrene eller indirekte via udlicitering), ved delt forvaltning med medlemsstaterne (særligt på landbrugs- og strukturfondsområdet), eller som decentralt, hvor forvaltningen lægges ud til de tredjelande, som modtager bistand. Det præciseres, at udlicitering ikke kan omfatte offentlige forvaltningsopgaver, hvor der er en stor skønsmargin, der kan afspejle valg af politisk art. Visse andre opgaver kan dog uddelegeres til f.eks. EU's agenturer, ligesom private organer kan få tildelt opgaver af teknisk, administrativ eller forberedende art præciseres, at de private organer også er underlagt kontrol af Kommissionen og Revisionsretten.

Til trods for, at der er delt forvaltning mellem medlemsstaterne og Kommissionen både på landbrugs- og strukturfondsområdet er det Kommissionen, som i henhold til traktaten har det fulde ansvar for gennemførelsen af budgettet, og som meddeles decharge. Både Revisionsretten og Europa-Parlamentet har

tidligere understreget medlemsstaternes centrale betydning i indsatsen for at forbedre finansforvaltningen. Kommissionen har derfor foreslået, at det specificeres i finansforordningen, at medlemsstaterne i højere grad skal inddrages i dechargeproceduren. Medlemsstaterne vil fremover skulle besvare bemærkningerne i Revisionsrettens årsberetning vedr. deres forvaltning; medlemsstaterne skal under hele dechargeproceduren samarbejde med Kommissionen; og medlemsstaterne skal informere om de foranstaltninger, de har truffet som følge af de bemærkninger der ledsager dechargeproceduren, således at Kommissionen kan tage højde for dette i sine opfølgingsrapporter.

Kommissionens forslag omfatter også en sondring mellem begreberne forskud og acountobetaling, en bestemmelse om, at der skal fastsættes en tidsfrist for, hvornår betalingstransaktioner skal være gennemført, og endelig præciseres det, hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at der kan gives afkald på fordringer.

Aftaler og tilskud:

I Kommissionens forslag åbnes der - som led i forebyggelsen af uregelmæssigheder og bekæmpelsen af svig og korrupsion - for udelukkelse af ansøgere eller tilbudsgivere, der har gjort sig skyldig i svig eller korrupsion, fra at få tildelt kontrakter ("sortlistning").

I forslaget afsnit om tilskud skitseres de overordnede rammebetingelser for tildeling, udbetaling og anvendelse af tilskud. Tilskud defineres som direkte bidrag fra EU til aktioner eller organer, der sigter mod fremme af EU's politikker. Det slås fast, at der kun kan ydes ét tilskud til hver aktion, at tilskud ikke kan ydes med tilbagevirkende kraft, ligesom den eksisterende regel om samfinansiering bekræftes. Foruden den generelt gældende regel om Revisionens kontrol, stilles der krav om evaluering af de programmer, som modtager tilskud.

Opstilling og aflæggelse af regnskaber:

Det understreges i Kommissionens forslag, at regnskabet bør udarbejdes således, at det kan benyttes både af kontrolinstanser og den brede offentlighed. Det præciseres, at man år for år bør benytte samme regnskabsmetode, og at denne skal være ens for alle institutioner. Oplysningerne i regnskabet skal være sandfærdige, udtømmende, relevante og forståelige, således at de skaber det mest nøjagtige billede af EU's økonomiske situation og regnskabsårets resultat. EU's finansielle oversigter vil således bestå af et forvaltningsregnskab (sammenfatning af gennemførelsen af budgettet), en balance (formuestilling) samt i det nødvendige omfang bilag, som forklarer oplysningerne i balancen.

Forslagets **del II** omhandlende foranstaltninger over for tredjelande, ajourfører finansforordningen på grundlag af de nye rådsforordninger, der sigter mod at decentralisere forvaltningen af bistanden, især for i højere grad at forberede og ansvarliggøre ansøgerlandene.

Forslaget tillader en fuldstændig eller delvis decentralisering af forvaltningen af bistanden til eksterne modtagerlande på betingelse af, at de over for Kommissionen beviser, at de opfylder en række minimumskrav til forsvarlig forvaltning (bl.a. at der findes klare procedurer for indgåelse af aftaler, et effektivt system for intern kontrol og et særskilt system for regnskabsaflæggelse samt et system for ekstern kontrol, alt sammen under modtagerlandets ansvar).

Kommissionens forslag tager højde for de særlige bestemmelser, der er for landbrugspolitikken - herunder at udgifterne forfinansieres af medlemsstaterne og godtgøres af Kommissionen - og på strukturfondsområdet. Der søges skabt en bedre sammenhæng mellem sektorbestemmelserne og finansforordningen.

I lighed med den gældende finansforordning indeholder Kommissionens forslag særlige bestemmelser vedr. forskning og teknologisk udvikling, men bestemmelserne er betydeligt forenkede.

Oprettelsen af EU's kontor for svigbekæmpelse (OLAF) har gjort det nødvendigt at udarbejde en række særlige regler for opstillingen af budgettet (bevillingerne til OLAF opføres i et bilag til budgetsektionen vedr. Kommissionen) og for udnyttelsen af de bevillinger, der stilles til rådighed for OLAF for at sikre kontorets uafhængighed. Disse regler er skrevet ind i forslaget til revideret finansforordning.

Revisionsretten anfører i sin udtalelse, at Kommissionens forslag er skridt i den rigtige retning, men at forslaget bestemmelser på nogle områder bør ændres, så de bliver fuldstændige klare, præcise, ufravigelige eller fleksible alt efter omstændighederne. Revisionsretten understreger kravet om, at budgetprincipperne kun i ganske få tilfælde bør fraviges, og at Kommissionens forslag bør strammes op på; dette område, ikke mindst fsva. muligheden for bevillingsfremførelser til det efterfølgende budgetår. Revisionsretten bemærker desuden, at en række bestemmelser vedrørende gennemførelsen af budgettet bør præciseres, herunder specielt delegeringen af ansvar til de forskellige finansielle aktører. Som et sidste hovedpunkt anfører Revisionsretten, at forslaget anden del om særlige bevillingsområder (eksterne forans taltninger, forskning etc.) bør udelades.

Høring

Forslaget er sendt til høring i Rigsrevisionen.

Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Forslaget vedrører revision af finansforordningen, som fastlægger krav til finansiell ledelse, kontrol og revision i EU's institutioner, og nærheds- og proportionalitetsprincippet skønnes på denne baggrund ikke at have betydning for sagen.

-

Lovgivningsmæssige, statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget kræver ikke lovændring og skønnes ikke at have statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Folketingets Europaudvalg blevet orienteret om forslag til ændring af finansforordningen i forbindelse med "fast track"-forslaget med notat af 11. december 2000. "Fast track" er ligesom omhandlede forslag til revision af finansforordningen et led i udmøntningen af Kommissionens administrative reformprogram på det finansielle område.