

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av
förslaget till revidering av det interinstitutionella avtalet,
om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen
översänds till riksdagen Europeiska gemen-
skapernas kommissions förslag av den 14 juli
2004 om revidering av det interinstitutionella

avtalet, om budgetdisciplin och förbättring av
budgetförfarandet (KOM (2004) 498 slutlig,
kommissionens arbetsdokument) samt en
promemoria om förslaget.

Helsingfors den 21 oktober 2004

Andra finansminister *Ulla-Maj Wideroos*

Budgetråd Rauno Lämäsä

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL REVIDERING AV DET INTERINSTITUTIONELLA AVTALET, OM BUDGETDISCIPLIN OCH FÖRBÄTTRING AV BUDGETFÖRFARANDET (KOM (2004) 498 SLUTLIG, KOMMISSIONENS ARBETSDOKUMENT)

1. Allmänna synpunkter i förslaget

Kommissionens förslag till revidering av det interinstitutionella avtalet utgör arbetsdokument för diskussionerna mellan rådet, Europeiska parlamentet och kommissionen.

Genom det nya interinstitutionella avtalet strävar man efter att producera ett ramverk för godkända bestämmelser med beaktande av den fleråriga processen med den ekonomiska ramen samt administreringen av den samt genomförandet av olika åtgärder i den årliga budgetprocessen.

Genom det nya avtalet strävar man efter att ytterligare främja förbättrandet av budgetdisciplinen och budgetprocesserna.

Det finns för närvarande ingen egentlig rättslig grund för budgetplanen. I det gällande konstitutionella fördraget ingår inga förpliktelser om budgetplanen. Där fastställs endast de årliga ekonomiska ärendena. Det interinstitutionella avtalet fastställer hur de skall tillämpas. Den nya grundlagen innehåller bestämmelser om en mångårig ekonomisk ram.

Genom det interinstitutionella avtalet överenskommer Europaparlamentet, rådet och kommissionen på förhand om viktiga prioriteringsområden i budgeten för nästa period, prioriteringsområden som framgår av de utgiftsramar som ges i form av en budgetplan. I budgetplanen anges det maximibelopp av utgifter som är att vänta samt utgiftsstrukturen.

De ekonomiska ramarna för åren 2007—2013 utgör en central del av förslaget till ett nytt interinstitutionellt avtal. Av denna orsak är det nödvändigt att se över dessa samtidigt.

2. Nuläge och bakgrund till förslaget

2.1. Allmänt

Syftet med det nuvarande interinstitutionella avtalet (Interinstitutionellt avtal av den 6 maj 1999 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet, EGT C 172, 18.6.1999) är att inom gemenskapen genomföra budgetdisciplin med hjälp av ett flerårigt regelverk och förbättra det årligen återkommande budgetförfarandet samt det interinstitutionella samarbetet gällande budgeten. Genom detta avtal upphävdes och ersattes följande dokument:

— Europaparlamentets, rådets och kommissionens gemensamma förklaring av den 30 juni 1982 [EGT C 194, 28.7.1982],

— Det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen av den 29 oktober 1993 [EGT C 331, 7.12.1993],

— Europaparlamentets, rådets och kommissionens förklaring av den 6 mars 1995 [EGT C 102, 4.4.1996],

— Den gemensamma förklaringen av den 12 december 1996 [EGT C 20, 20.1.1997],

— Den interinstitutionella överenskommelsen av den 16 juli 1997 [EGT C 286, 22.9.1997], samt

— Det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen av den 13 oktober 1998 [EGT C 344, 12.11.1998].

Sedan år 1988 omfattas utvecklingen av EU:s utgifter och det årliga budgetarbetet av interinstitutionella avtal om budgetdisciplin

och ett förbättrat budgetförfarande.

Dessa avtal, som täcker flera år och antas gemensamt av Europaparlamentet, rådet och kommissionen, innehåller normalt två slags bestämmelser:

— budgetplanen, i vilken man fastställer budgettak för Europeiska unionens övergripande utgiftsslag i syfte att säkra en kontrollerad utveckling av utgifterna inom gränsen för de tillgängliga egna medlen (den del som handlar om budgetdisciplin) och

— arrangemang mellan EU-institutionerna som gör det möjligt att förbättra det årliga budgetarbetet (den del som handlar om budgetarbetet).

Inom ramen för Agenda 2000 och inför utgången av budgetplanen för 1993—1999 antog man ett nytt interinstitutionellt avtal för perioden 2000—2006. Detta avtal, som utgör den centrala delen av finansieringspaketet i Agenda 2000, ska göra det möjligt för EU att utvidgas och att förstärka sin politik samtidigt som man respekterar strikta ekonomiska ramar.

2.2. Reglerna i det nuvarande avtalet

Den första delen av avtalet består av budgetplanen och detaljerade bestämmelser om dess tillämpningsformer.

I budgetplanen fastställs för varje år i planen (2000—2006) och för varje rubrik och underrubrik i budgeten utgiftstak för anslag för åtaganden. Man fastställer också årliga totala utgiftstak för anslag för åtaganden och anslag för betalningar. Institutionerna förbinder sig att respektera dessa tak i samband med varje års budgetarbete och vid genomförandet av budgeten för det aktuella budgetåret.

Den nuvarande budgetplanen innehåller åtta huvudrubriker (jordbruk, strukturåtgärder, inre politik, externa åtgärder, administration, reserver, stöd inför anslutningen och kompensation) som ibland är indelade i underrubriker. Taken fastställs enligt 1999 års priser.

Vid EU:s utvidgning kommer budgetplanen att anpassas för att inbegripa motsvarande merkostnader. Dessa behov kommer att täckas med de tillgängliga medel som reserverats i budgetplanen i just detta syfte och —

om så krävs — av de kompletterande egna medel som följer av att EU:s bruttonationalinkomst (BNI) ökar när nya medlemmar ansluter sig. Man behöver därför inte höja taket för de egna medlen (som ligger kvar på 1,24 procent av Europeiska unionens BNI under hela perioden 2000—2006).

I det interinstitutionella avtalet föreskriver man även olika mekanismer som gör det möjligt att anpassa budgetplanen under tidens gång, vilket gör den mer flexibel.

Precis som tidigare föreskriver man i avtalet utöver en årlig teknisk justering av budgetplanen till pris- och BNI-utvecklingen även ett förfarande för att revidera taken som skall göra det möjligt att hantera oförutsedda lägen. Dessa revideringar skall antas genom ett gemensamt beslut av rådet (med kvalificerad majoritet för revideringar som understiger 0,03 procent av EU:s BNI och enhälligt i övriga fall) och Europaparlamentet (med en majoritet av ledamöterna och 3/5 av rösterna) på kommissionens förslag.

En revidering kan ske genom att man omfördelar anslag mellan olika rubriker eller underrubriker i budgetplanen. Anslag får dock inte flyttas mellan rubrikerna 1—6 å ena sidan och rubrik 7 (stöd inför anslutningen) å den andra. På samma sätt får belopp som finns tillgängliga för rubrik 8 (utvidgningen) inte användas för att täcka oförutsedda utgifter som avser rubrikerna 1—7 och vice versa. Utgifter som avser dagens EU med 15 medlemsstater och utgifter som avser utvidgningsprocessen har därmed i det nuvarande avtalet skilts åt från varandra på ett detaljerat sätt. I det interinstitutionella avtalet preciseras dessutom att en ändring av de belopp som anslagits till obligatoriska utgifter inte får leda till en sänkning av det belopp som finns tillgängligt för icke-obligatoriska utgifter.

De tre reserver som anges under rubrik 6 i budgetplanen ska också göra det möjligt att förvalta Europeiska unionens finanser med viss flexibilitet. Det handlar om den monetära reserven (som är avsedd att täcka effekterna på jordbruksutgifterna av oförutsedda rörelser i pariteten euro/US-dollar åren 2000—2002), garantireserven för lån till tredje land (som är avsedd att tillföra medel till garanti-fonden) och reserven för katastrofhjälp till

tredje land (som gör det möjligt att snabbt täcka specifika och oförutsedda hjälpbehov i tredje land).

Dessutom har man inrättat en mekanism för flexibilitet med ett årligt tak på 200 miljoner euro i syfte att täcka specifika utgifter som inte kan täckas inom de fastställda taken. Den del av denna mekanism som inte används kan föras över till de två följande finansår. Användningen av denna mekanism besluts gemensamt av Europaparlamentet och rådet på kommissionens förslag under det pågående budgetarbetet, och den får i princip inte avse samma behov under två finansår i följd. Denna flexibilitetsmekanism har använts ett flertal gånger under den nuvarande finansieringsperioden, bl.a. för behoven till följd av kriserna i västra Balkan, Afghanistan och Irak.

I det interinstitutionella avtalet föreskrivs i själva verket två förfaranden för att tillgodose behov som överstiger taket för en rubrik i budgetplanen: dels mekanismen för flexibilitet och dels en revidering av budgetplanen. Dessutom anges att man skall försöka mobilisera de olika finansieringskällorna i följande ordning:

(1) Omfördelning av medel inom den aktuella rubriken.

(2) Om detta inte räcker, mobilisering av flexibilitetsmekanismen — helt eller delvis — med beaktande av villkoren för att använda denna mekanism.

(3) Om detta inte räcker eller om villkoren för att använda flexibilitetsmekanismen inte är uppfyllda, en revidering av budgetplanen genom att sänka taket för en rubrik som kompensation för att man höjer taket för en annan rubrik.

(4) Om detta inte är praktiskt genomförbart, att höja taket för en rubrik utan att kompensera detta med en sänkning av taket för en annan — dock inom taket för de egna medlen.

2.3. Förbättrat budgetarbete

I den andra delen av det interinstitutionella avtalet fastställs detaljerade bestämmelser för att förbättra det årliga budgetarbetets förlopp. De detaljerade bestämmelserna avser dels det interinstitutionella samarbetet rent allmänt,

dels mer specifika problem (bl.a. klassificering av utgifter, frågan om rättslig grund för införande av finansiella belopp i rättsakter) som man inte lyckats lösa i 1993 års interinstitutionella avtal eller som ingår i andra arrangemang (gemensamma avtal eller förklaringar) mellan institutionerna.

Genom avtalet förstärks samrådet mellan institutionerna. Trepartsmöten (som förs av ordföranden för rådet/budgetfrågor, ordföranden för parlamentets budgetutskott och den kommissionsledamot som ansvarar för budgetfrågor), i allmänhet följda av samråd mellan rådet och en parlamentsdelegation med kommissionens deltagande. Trepartsmöten hålls

- innan kommissionen fastställer det preliminära budgetförslaget,
- innan rådet fastställer budgetförslaget,
- före parlamentets första behandling,
- efter parlamentets första behandling, samt
- dagen före rådets andra behandling.

Samrådet, som hittills varit begränsat till icke-obligatoriska utgifter, utvidgas till att omfatta samtliga utgifter samt klassificeringen av utgifter som obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter. Samrådet gällande klassificeringen av utgifter underlättas av att man i avtalet har införlivat en definition av begreppet obligatoriska utgifter samt en förteckning över vilka olika rubriker och underrubriker i budgetplanen som normalt klassificeras som obligatoriska resp. icke-obligatoriska utgifter.

När det gäller införandet av finansiella bestämmelser i rättsakter gör man i avtalet en distinktion mellan rättsakter som avser fleråriga program, och som antas enligt medbeslutandeförfarandet, och övriga rättsakter. Det är bara den första typen av rättsakter som får innehålla finansiella bestämmelser (finansieringsram för programmet för hela den tid som det pågår) som binder institutionerna under budgetarbetet. Om finansiella bestämmelser införs i andra typer av rättsakter har de bara en belysande karaktär.

I det nuvarande avtalet klargörs också i vilken omfattning som genomförandet av anslag i budgeten kräver att man först antar en grundrättsakt. Endast följande fyra typer av anslag är undantagna från detta allmänna

krav på en rättslig grund:

— Anslag till pilotprojekt av experimentell karaktär. Dessa anslag kan endast föras upp i budgeten för två budgetår och får inte överstiga 32 miljoner euro,

— Anslag till förberedande åtgärder avsedda att förbereda lagförslag. Dessa anslag kan endast föras upp i budgeten för maximalt tre budgetår och får inte överstiga 30 miljoner euro per finansår och 75 miljoner euro totalt,

— Anslag till åtgärder som kommissionen genomför enligt sina institutionella befogenheter eller sin särskilda behörighet enligt EG-fördraget (socialpolitiska undersökningar och yttranden, initiativ som syftar till att främja samordningen på området transeuropeiska nät m.m.) och

— Anslag till varje institutions drift med avseende på dess administrativa självständighet.

Avtalet innehåller också bestämmelser som gör det möjligt att fördela utgifter som avser fiskeavtalen mellan berörda budgetposter och reserven beroende på när under finansåret dessa avtal träder i kraft. Belopp som avser nya avtal eller avtal som kan förnyas, men som träder i kraft senare än den 1 januari finansåret i fråga skall föras upp i reserven innan de — när den stunden är kommen — förs över till motsvarande budgetpost.

När det gäller driftsutgifter för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) skall institutionerna varje år sträva efter att — inom ramen för samrådsförfarandet — nå en överenskommen om vilket belopp som skall föras in i gemenskapens budget och om hur anslagen skall fördelas mellan olika artiklar i budgetavdelningen för GUSP (övervakning och organisation vid valförfaranden, konfliktförebyggande åtgärder, ekonomiskt bidrag till nedrustningsprocesser, katastrofinsatser m.m.). Belopp som beviljas för katastrofinsatser får inte överstiga 20 procent av totalbeloppet i budgetavdelningen för GUSP. Rådet skall varje gång det antar ett GUSP-beslut som medför utgifter omedelbart ge Europaparlamentet en uppskattning av de beräknade kostnaderna. Kommissionen skall underrätta budgetmyndigheten om genomförandet av GUSP-åtgärder och om de finansiella prognoserna för återstoden av budgetåret.

Flera förklaringar bifogas till det interinstitutionella avtalet. Man kan bland annat nämna förklaringen om jordbruksriktlinjen (där man bekräftar principerna och mekanismen) och förklaringen om situationen på Balkan (där man öppnar för möjligheten att revidera budgetplanen för att täcka behov av ytterligare utgifter).

3. Förslagets mål och huvudsakliga innehåll

3.1. Målen i det nya interinstitutionella avtalet

Kommissionens förslag stöder sig i stor utsträckning på att utnyttja och förlänga strukturen i det nuvarande avtalet. Kommissionen betecknar sitt förslag närmast som ett arbetsdokument för diskussioner mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen. Detta avspeglar en eventuell beredskap hos kommissionen att precisera sina förslag under förhandlingarna om de ekonomiska ramarna. Förhandlingarna om ett nytt interinstitutionellt avtal inleds förmodligen först då medlemsstaterna har enats om budgetplanen och om revideringen av finansieringssystemet. Vid Agenda 2000 -förhandlingarna uppnåddes enighet om budgetplanen och revideringen av finansieringssystemet vid Europeiska rådet i Berlin den 25 mars 1999 och det interinstitutionella avtalet undertecknades en och en halv månad senare den 6 maj 1999.

Kommissionen anser att det nuvarande avtalet har visat sig vara ett effektivt instrument när det gäller att främja budgetdisciplinen inom ramen för de godkända ekonomiska ramarna.

Enligt kommissionen skall en revidering av det nuvarande avtalet ses som en möjlighet att uppdatera och förenkla existerande avtal och gemensamma förklaringar, som gäller budgetberäkningar.

Genom det nya avtalet bör man enligt kommissionen i synnerhet sträva efter ökad flexibilitet.

3.2. Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionen utgår från att bibehålla de nuvarande grundläggande principerna i syfte

att trygga en behärskad utgiftsram. Sett ur budgetdisciplinens synvinkel har Agenda 2000 enligt kommissionen uppnått sitt huvudsakliga mål. Hittills har en EU-budget godkänts för varje år. De båda budgetmyndigheterna har gemensamt jämkat de ekonomiska ramarna så att de stämmer överens med unionens utvidgning med 10 nya medlemsstater.

Av det nuvarande avtalet föreslår kommissionen att följande punkter bibehålls oförändrade:

- Fastställande av utgifterna för omfattande områden inom politiken för varje år under perioden 2007—2013,

- Fastställande av anslagstak för åtaganden och för varje rubrik inom de ekonomiska ramarna 2007—2013,

- Fastställande av årliga anslag för utgifter för anslag som används för åtaganden och betalningar, samt

- taket för de årliga betalningsanslagen bör respektera maximibeloppet för egna medel (1,24 procent av EU:s BNI).

Kommissionens förslag innehåller förenkling och stabilisering av de nuvarande rättsakterna så att de blir en del av det nuvarande avtalet. Kommissionen hänvisar till behovet av att utveckla solidaritetsfonden och till ett utvidgat användningsändamål för den.

Det huvudsakliga innehållet i kommissionens förslag baserar sig på främjande av flexibiliteten. Utgångspunkten är att flexibiliteten inte står i strid med budgetdisciplinen, utan att man med hjälp av den kan säkerställa en effektiv fördelning av medlen. Behovet av flexibilitet hänför sig i praktiken likväl till den disciplin gällande förslaget till ekonomiska ramar, vilken inte utvärderas i kommissionens förslag. Båda principerna skall således tillämpas. Kommissionen konstaterar likväl att ett flertal faktorer (ökat antal rubriker och underrubriker, kravet på att hålla utgifterna åtskilda från varandra osv.) tillsammans med det faktum att granskningsförfarande inte gärna används har under årens lopp lett till att systemet har blivit osmidigt.

Enligt kommissionen har graden av flexibilitet utvecklats med tiden. Under den nuvarande finansieringsperioden har man med hjälp av flexibilitetsmekanismen och solidaritetsfonden förmått bemöta oförutsedda

händelser och resursbehov. Kommissionen konstaterar likväl att användningen av flexibilitetsmekanismen under den senaste tiden avslöjar att den har fjärmats från sitt ursprungliga syfte. Kommissionen klarlägger inte detaljerat syftet med denna åsikt.

För att unionen skall förmå bemöta framtida utmaningar och för att en lämplig balans mellan budgetdisciplinen och en effektiv omfördelning av resurserna skall kunna främjas på ett öppet och trovärdigt sätt, föreslår kommissionen att följande mekanismer används under den kommande perioden, dock så att de centrala dragen när det gäller finansieringsdisciplinen bibehålls (maximibeloppet för de årliga utgifterna för anslag för åtaganden, maximibeloppet för anslagen för betalningar, marginaler för maximibeloppet för egna medel osv.):

- 1) Förfarande för justering av utgiftstaken: Detta förfarande ordnas i form av en utvärdering av behoven varje år i samband med trepartsdiskussionerna mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen innan varje preliminära budgetförslag läggs fram.

- 2) Ny form av flexibilitet gällande omfördelning av anslag, genom vilken den nuvarande flexibilitetsmekanismen ersätts. Med hjälp av den nya mekanismen kan en budgetmyndighet inom vissa gränser omfördela anslag mellan utgiftsrubrikerna (högst 200 miljoner euro). Den nya mekanismen skall gälla alla kostnadsslag eller åtminstone en del av dem under varje budgetplaneår. Förfarandet skall tillämpas på alla rubriker och en gräns skall fastställas för det belopp, med vilket maximibeloppet under den rubrik som erhåller medel kan överskridas.

- 3) Den s.k. fonden för tillväxtjustering, vars årliga budgetrubrik på 1 miljard euro skall ingå i underrubrik 1a (konkurrenskraft som stöder tillväxten och sysselsättningen). Syftet med fonden är att öka den nytta som kan fås av utgifterna i förändrade situationer, för att genomförandet av tillväxt- och kohe-sionsmålen skall vara optimalt. Denna fond på en miljard euro kunde dessutom utökas efter två år med oanvända medel från kohe-sionsinstrument (Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden)(åtaganden enligt den s.k. N+2 -regeln som inte har betalats inom två år återkallas),

dock högst med en miljard euro.

Medlen i fonden för tillväxtjustering skall varje år styras till existerande program under underrubrik 1a (konkurrenskraft som stöder tillväxt och sysselsättning) och 1b (konkurrenskraft som stöder sammanhållningen) utgående från den utvärdering (framsteg i genomförandet av färdplanen) som gjorts vid vårens Europeiska råd.

4) En ny utgiftsklassificering som innefattar ett minskat antal rubriker och det faktum att rubrikerna inte skall beröras av principen för öronmärkning.

5) Instrumentet för europeisk solidaritet och katastrofhjälp skall tas in i de nya ramarna.

Utöver dessa mekanismer lägger kommissionen fram två andra element som skall främja flexibiliteten:

6) Förenkling av finansieringsinstrumenten och reducering av antalet, samt

7) En möjlighet för kommissionen att med fem procent avvika från de mångåriga programmens referensbelopp som har godkänts genom medbeslutandeförfarande.

Kommissionen anser att rådets förordning nr 2040/2000 bör upphävas, eftersom den är på väg att bli onödig. Kommissionen konstaterar att det inte längre finns något behov av att upprätthålla jordbruksriktlinjen. Kommissionen föreslår en ny förordning om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken som beaktar andra rättsakter gällande budgetdisciplinen. Dessutom konstaterar kommissionen att någon finansieringsreserv inte existerar.

Kommissionen motiverar även sitt förslag till att förordningen om budgetdisciplin måtte upphävas med att det inte längre behövs ad hoc -rättsakter för externa åtgärder och nödhjälp.

Del II i förslaget till rättsakt strävar efter att förbättra det årliga budgetförfarandet. Många av dessa rättsakter är en konsekvens av budgetpraxisen eller tidigare avtal och förklaringar. De har i detta förslag uppdaterats så att de motsvarar den nya budgetförordningen. Bilaga I—II bildar en fast del av det föreslagna avtalet.

Kommissionen konstaterar att bilaga III producerar en uppdaterad bild av utgiftsklassificeringen i obligatoriska och icke-

obligatoriska utgifter med hjälp av en ny rubrikstruktur.

Beträffande godkännandet av de referensbelopp som gäller medbeslutandeförfarande föreslår kommissionen att den gemensamma förklaring (6.3.1995) som ingår i punkt 33 i det nuvarande interinstitutionella avtalet bibehålls oförändrad. Kommissionen anser likväl att strama bestämmelser om referensbelopp medför ökade begränsningar för budgetpolitiken. Därför föreslår kommissionen att budgetmyndigheten eller kommissionen kunde avvika från ovan nämnda referensbelopp med fem procent.

4. Ärendets behandlingsskeden

4.1. Behandlingen av ärendet på nationell nivå

Finlands inverkan på innehållet i EU:s budgetplan inleddes redan i slutet av år 2002 då man började förbereda Finlands strategiska tyngdpunkter gällande EU:s nya budgetplan. Detta ställningstagande gällande tyngdpunkterna färdigställdes i maj 2003 (E17/2003 rd). Riksdagens olika utskott behandlade ståndpunktspromemorian.

Den nationella beredningen fortgick utgående från ställningstagandet i maj 2003 och den påverkan som hänförde sig därtill. Den fortsatta beredningen kopplades till beredningen av kommissionens meddelande om de finansiella ramarna (KOM (2004) 101 slutlig, 10.2.2004). Regeringen godkände ett ställningstagande i anknytning till meddelandet (E4/2004 rd) den 11 februari 2004. Stora utskottet gav statsrådet ett utlåtande i ärendet (StoUU 1/2004 rd — E 4/2004 rd; 14.4.2004). Stora utskottets utlåtande innehåller bilagor med de utlåtanden som inkommit från andra utskott (FiUU 13/2004 rd, FvUU 4/2004 rd, JsUU 7/2004 rd, EkUU 6/2004 rd, AjUU 2/2004 rd och MiUU 10/2004 rd).

Utgående från dessa ställningstaganden har regeringen berett ett ställningstagande som ingår i denna skrivelse och i vilken den har strävat efter att beakta konsekvenserna av de lagstiftningsförslag som kommissionen offentliggjorde i juli 2004, i synnerhet vad gäller meddelandet (KOM (2004) 487 slut-

lig) och förslaget till interinstitutionellt avtal (KOM (2004) 498 slutlig).

På nationell nivå har det i övrigt inte gjorts någon detaljerad översyn av vad det interinstitutionella avtalet skall innehålla och på vilket sätt det nuvarande avtalet skall revideras och utvecklas.

4.2. Behandling av ärendet i Europeiska unionens institutioner

Våren 2004 behandlades inte på rådsnivå några sådana ärenden som anknyter till det interinstitutionella avtalet. Flexibilitetsaspekterna var likväl uppe till behandling. Synpunkter på flexibiliteten förs fram i en utredning till Europeiska rådet (10219/04).

De flesta av delegationerna förhöll sig mycket skeptiskt till kommissionens förslag att ändra flexibilitetsmekanismerna för de nuvarande budgetplanerna. Allmänt taget framfördes följande synpunkter:

— De nuvarande flexibilitetsmekanismerna har allmänt taget fungerat tillfredsställande och de har säkrat tilläggsfinansieringen för alla hittills uppkomna exceptionella och oförutsedda behov.

— De framlagda förslagen var i viss mån svåra att samordna med kraven på stabilitet och en begränsning av utgifterna. Ett hot mot dessa förslag är dessutom det faktum att Europeiska unionens politiska mål på längre sikt ändras och blir allt oklarare. I synnerhet kritiserades tanken på ett årligen återkommande trepartsmöte i syfte att inleda granskningsförfarande.

— Flexibiliteten kunde ökas inom ramen för de nuvarande systemen, t.ex. genom att man försäkras om att det under maximibeloppen i varje rubrik finns tillräckliga marginaler. Det framhävdes att om beslut fattas om minskning av antalet kostnadsslag (rubriker och underrubriker) ökar redan detta i sig själv den inre flexibiliteten i systemet.

— Den föreslagna fonden för tillväxtjustering är det vidare skäl att se över beträffande hur den skulle fungera i praktiken (bl.a. mellan underrubrikerna 1a och 1b). Vissa delegationer motsatte sig själva förslaget om upprättande av fonden, andra motsatte sig kraftigt möjligheten att finansiera den med anslag under rubrik 1b som blivit oanvända efter

tillämpningen av $n+2$ -regeln.

Trots sina allmänna ståndpunkter ansåg de flesta delegationerna att en fortsatt översyn av kommissionens förslag skulle kräva att många frågor klarläggs, i synnerhet i fråga om det instrument som gäller den föreslagna fonden för tillväxtjustering och omfördelningen av anslag (t.ex. områden på vilka instrumentet kan användas, och gränser inom vilka det skall fungera).

Europaparlamentet drog i april 2004 sina egna slutsatser om innehållet i de framtida ramarna (PS_TA-prov (2004) 367). I dem behandlas i viss mån möjliga principer i det nya avtalet.

5. Ekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

Det interinstitutionella avtalet koncentrerar sig i främsta hand på budgetdisciplin och budgetförfaranden samt på sådana bestämmelser som reglerar dessa. Avtalet har en central betydelse i Agenda 2007 -finansieringshelheten, och det borde göra det möjligt att genomföra EU:s politik inför nya utmaningar samt den kommande utvidgningen av EU.

Del I i avtalet innehåller budgetplanen för 2007—2013 och detaljerade bestämmelser för tillämpningen av den. Inom ramen för det avtal som skall godkännas förbinder sig institutionerna att följa utgiftsramarna under varje budgetförfarande och vid verkställandet av budgeten.

De ekonomiska ramarnas verkningar sett ur Finlands synvinkel har utvärderats närmare i samband med den statsrådsskrivelse som gäller de ekonomiska ramarna.

I del II i det interinstitutionella avtalet fastställs detaljerade bestämmelser för förbättring av det årliga budgetförfarandet. Det ligger i såväl hela unionens som Finlands intresse att budgetförfarandet ständigt förbättras.

Budgeteffekterna preciseras varje år i samband med budgetförfarandet och verkställandet. Finland är tydligare än tidigare på väg att bli nettobetalare i EU:s budget, och därför är det särskilt viktigt att fästa uppmärksamhet vid de bestämmelser som gäller budgetdisciplinen i avtalet.

6. Statsrådets ståndpunkt

Sedan ärendet med stöd av 96 § 2 mom. i grundlagen behandlats av statsrådets finansutskott meddelar finansministeriet såsom statsrådets ståndpunkt i fråga om kommissionens förslag till nytt interinstitutionellt avtal följande:

Finland anser det vara viktigt att det interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet förlängs och utvecklas ytterligare under den följande finansieringsperioden 2007—2013. I detta sammanhang hänvisas till den ståndpunkt gällande de ekonomiska ramarna vars riktlinjer i tillämpliga delar skall utnyttjas då det nya interinstitutionella avtalet bereds.

Det är viktigt att entydigare spelregler än tidigare upprättas för det interinstitutionella avtalet i syfte att förbättra budgetförfarandet. Kommissionen skall inlämna en berättelse om tillämpningen av avtalet 2000—2006 så snabbt som möjligt i anknytning till punkt 6.

Det nya avtalet skall inte på något som helst sätt ändra jämvikten mellan budgetmyndigheterna i budgetförfarandet.

Finland anser att kommissionens förslag om ökad flexibilitet med hjälp av olika mekanismer framför allt hör ihop med budgetdisciplinen. Därför anser Finland att, om slutresultatet av förhandlingarna är en ekonomisk ram som är betydligt mer disciplinerad än kommissionens förslag, kunde ibruktagandet av element som ökar flexibiliteten övervägas i det nya interinstitutionella avtalet. Med hjälp av entydigare tillvägagångssätt och genom att bedriva en stram budgetpolitik säkerställs en effektiv omfördelning av medlen.

Ökningen av flexibiliteten, vilket kommissionen anser vara viktigt, kan enligt Finlands åsikt säkerställas genom andra effektiverade åtgärder än genom de flexibilitetsmekanismer som ingår i det interinstitutionella avtalet.

Finland förordar inte kommissionens förslag till flexibilitet som sådana.

Varje år kan nödvändig flexibilitet bäst tryggas genom att man inom de olika rubrikerna reserverar en marginal som vid behov kunde användas för oförutsedda behov i samband med beredningen av budgetprocesserna.

Huvudregeln bör vara en marginal på minst 2 % under varje rubrik (exkl. huvudkapitel strukturåtgärder). Kriterierna för definiering av oförutsedda behov bör kunna uppställas på ett tydligare och entydigare sätt än tidigare.

Ett justeringsförfarande för utgiftstaken lämpar sig enligt Finlands åsikt inte för en trepartsdiskussion. En tillräcklig marginal i utgiftsrubrikerna driver samma sak. Det bör i det nya avtalet finnas konkreta och exakta bestämmelser för tillvägagångssätt och beslutsfattande i fråga om hur denna marginal skall användas.

Vid beredningen av de nya ekonomiska ramarna måste man undvika att skapa konstgjorda instrument, något som eventuellt kunde bli resultatet av att bl.a. en ny fond för tillväxtjustering bildas. En alltför väl tilltagen flexibilitet fördunklar ofta de politiska prioriteringarna och leder inte till genomförande av en sund ekonomiförvaltning eller effektiv användning av resurserna. Flexibiliteten ökar bl.a. genom att antalet rubriker och finansieringsinstrument minskas.

Bildandet av en fond för tillväxtjustering är inte det rätta sättet att åstadkomma den extra flexibilitet som kommissionen eftersträvar. Finland förordar inte bildandet av en fond i enlighet med punkt 27. Behoven i Lissabonstrategin bör skötas med hjälp av andra budgetåtgärder.

Samma gäller för kommissionens förslag till ny flexibilitet gällande omfördelningen av anslag. Tillräckliga marginaler är svaret på oförutsedda behov och händelser i synnerhet då det gäller konkurrenskraft och externa program. Modifikationen i punkt 26 bör slopas.

Finland förordar utvecklandet av utgiftsklassificeringen. Den struktur som kommissionen föreslår kräver ytterligare betydande förbättringar och justeringar.

De verksamheter som solidaritetsfonden täcker bör fortgå på nuvarande grund. Fondens rättsaktgrund bör preciseras så att det fastställs vilka katastrofer och på vilka grunder och kriterier stöd från solidaritetsfonden vid behov kan ges i fortsättningen. Den nuvarande stödpraxisen har inte uppfyllt alla kriterier som anges i förordningen. Skyddandet av medborgarna från omfattande katastrofer

förutsätter dock inte att anslag reserveras i budgeten varje år för solidaritetsfonden. Den nuvarande praxisen bör tillämpas, dvs. ett förfarande utanför de ekonomiska ramarna.

Finland godkänner inte kommissionens förslag om att utvidga solidaritetsfondens användningsändamål. Fondens verksamhet bör koncentrera sig enbart på att täcka fördelsen efter naturkatastrofer och andra regionala katastrofer.

Finland förordar inte heller förslaget om att solidaritetsfonden och ärendena för den inre säkerheten slås samman till en enda fond. Vardera verksamheten kräver sin egen rättsliga grund. Den fondidé som kommissionen föreslår för nödvändigtvis inte med sig någon motiverad flexibilitet i jämförelse med den nuvarande och därför finns det inte heller fog för att inkludera förslaget om en ny fond i punkt 25.

Finland understöder kommissionens strävan att förenkla finansieringsinstrumentet och minska antalet. Till denna del vore det nödvändigt att i betydande utsträckning konkretisera färdplansförfarandet i jämförelse med kommissionens förslag hittills.

Finland utgår ifrån att de referensbelopp som har överenskommit vid medbeslutandeförfarande bör respekteras. Ett mera motiverat tillvägagångssätt vore att samordna budget- och lagstiftningsprocesserna med varandra. Kommissionen bör utföra en särskild utredning av denna process, vilket kunde vara möjligt under den kommande perioden. Den nya paragrafen i punkt 36 innehåller inte några praktiska grunder. Användningen av marginaler kan inte utgöra någon motivering för en höjning av taket för ramarna. Dessutom kan den föreslagna marginalen på 5 % genomföras först under programmets sista år.

För att disciplinen skall bibehållas i finansieringen anser Finland det vara viktigt att för varje år fastställs ett maximibelopp för varje rubrik och underrubrik i form av anslag för åtaganden samt ett maximibelopp för det totala beloppet av anslag för åtaganden och anslag för betalningar i fråga om de finansiella utsikterna under perioden 2007—2013.

I det nya avtalet skall klassificeringen av utgifter förenhetligas med hänvisning till punkterna 33—34.

I fråga om punkt 10 hänvisas till Finlands

ställningstagande till den ekonomiska ramen.

Till punkt 11 bör fogas en punkt enligt vilken kommissionen i samband med varje anslagsöverföring verifierar att tilläggsåtagandena inte leder till en överskridning av taket för ramarna.

I punkt 31 bör 1 § preciseras när det gäller medlemsländernas ansvar för strukturfondsprognoserna.

I punkterna 41—42 bör man inte gå längre sett ur institutionernas synvinkel. Förslaget om att ta in Europeiska utvecklingsfonden i avtalet bör ses över med beaktande av senare beslutsfattande.

Punkten om revision i punkt A i bilaga II är onödig. Dessutom är förklaringen på sista sidan i förslaget inte ännu nödvändig i detta skede.

Finland godkänner i princip rådets förordning om upphävande av budgetdisciplinen. Detta förutsätter att de grundläggande principerna och begränsningarna avseende budgetdisciplinen i den nuvarande förordningen beaktas till fullo och på ett effektivare sätt i det nya interinstitutionella avtalet och i andra nya rättsakter. Till denna del bereder Finland detaljerade ståndpunkter i ett senare skede.

Det nya avtalet bör innefatta entydiga tillvägagångssätt i fråga om de korrigerande åtgärder som vidtas under finansåret (återbetalning av medlemsavgifter med hjälp av tilläggsbudget).

I samband med avtalet bör man komma överens om att gallra bland de små momenten.

För pilot- och andra liknande projekt skall processen med att bereda budgeten stöda sig på ett gemensamt synsätt och en gemensam utarbetningsprocess hos budgetmyndigheterna. Ställning tas senare till de föreslagna summorna. Bestämmelserna i punkt 31 bör preciseras.

Förslaget om att reserven för lånegarantier direkt skall göras till en egen punkt i budgeten kan i princip godkännas. I anknytning till punkt 24 bör användningsändamålet för reserven för katastrofbistånd ytterligare utredas.

Eftersom det först är fråga om ett förslag som motsvarar kommissionens arbetsdokument och eftersom innehållet i avtalet formas och utvecklas anefter som institutionernas

förhandlingsprocess framskrider, förbereder sig regeringen på att precisera och utveckla sina ståndpunkter i ett senare skede.

Regeringen konstaterar att det nya interinstitutionella avtalet de facto bör diskuteras i institutionerna först då rådet har enats om de nya ekonomiska ramarna 2007—2013 och revideringen av EU:s finansieringssystem.