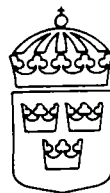


Regeringens proposition

1994/95:40



Proposition om budgeteffekter av Sveriges
medlemskap i Europeiska unionen m.m.

Prop.
1994/95:40

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 27 oktober 1994

Ingvar Carlsson

Göran Persson
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisar regeringen förslag till principer för budgetering, redovisning och revision av de medel som Sverige betalar till respektive mottar från EU. Regeringen redovisar även en bedömning av budgeteffekterna av medlemskap i Europeiska unionen. Regeringen begär i propositionen anslag för att täcka vissa ytterligare utgifter som uppstår under budgetåret 1994/95 med anledning av medlemskapet i EU. Regeringen lämnar i samband med detta ett förslag till principer för finansiering av avgiften till EG:s budget. I propositionen föreslås härutöver riksdagen bemyndiga regeringen att teckna en andel i Europeiska investeringsbankens grundkapital till ett värde av 2 026 miljoner ecu samt att därvid göra de inbetalningar och garantiåtaganden som följer av medlemskapet i banken.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Ärendet och dess beredning	5
3	EU:s finansiella instrument	5
3.1	Institutionella ramar	5
3.2	Gemenskapsbudgeten	6
3.2.1	Gemenskapsbudgetens innehåll och struktur	7
3.2.2	Gemenskapsbudgetens egna resurser	8
3.2.3	Beslutsprocess för gemenskapsbudgeten	10
4	Redovisning av betalningar till och från EU över statsbudgeten	11
5	Budgetåtagande inom EU	13
6	Budgeteffekterna av ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen	14
6.1	Beskrivning av budgeteffekterna	14
6.2	Beräkning för budgetåren 1994/95 och 1995/96	16
6.3	Osäkerhetsfaktorer i beräkningen	16
7	Den svenska avgiften till gemenskapsbudgeten	17
7.1	Budgetsystem för avgiften till EG-budgeten	17
7.2	Den svenska avgiften till EG-budgeten budgetåret 1994/95	19
8	Kapitalinsats i Europeiska investeringsbanken	20
8.1	<i>Inledning</i>	20
8.2	Den svenska kapitalinsatsen	21
8.3	Godkännande av teckning av kapitalandel	23
9	Finansiering	24

10	Stöd och bidrag till Sverige från gemenskapsbudgeten	26	Prop. 1994/95:40
10.1	Inledning	26	
10.2	Generella utgångspunkter	26	
	10.2.1 Ansvar för administration och kontroll	26	
	10.2.2 Budgetering och redovisning på statsbudgeten	27	
	10.2.3 Betalningar från EG och vidare till bidragsmottagaren	28	
10.3	Jordbruksfonden	29	
	10.3.1 Inledning	29	
	10.3.2 Garantisektionen	29	
	10.3.3 Utvecklingssektionen	30	
10.4	Strukturfonderna	30	
	10.4.1 Inledning	30	
	10.4.2 Programarbete och ansvarsfördelning	31	
	10.4.3 Bidragsvillkor och medelshantering m.m.	33	
10.5	Forskning och utveckling	34	
	10.5.1 Inledning	34	
	10.5.2 Medelshantering m.m.	34	
11	Kontroll och revision av EU-medel	36	
11.1	Svensk profilfråga	36	
11.2	Revision och kontroll utförd av EU	36	
	11.2.1 Revisionsrätten	36	
	11.2.2 Kommissionen	37	
	11.2.3 Åtgärder från svensk sida	37	
11.3	Nationell kontroll och revision	38	
	11.3.1 Medlemslandets åtagande	38	
	11.3.2 Myndigheternas ansvar för en god intern kontroll	38	
	11.3.3 Konsekvenser för den statliga revisionen	41	
11.4	Insatser för att indentifiera och beivra bedrägeri mot EG:s budget	41	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 oktober 1994	43	

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag att utgifter till och inkomster från EU skall bruttoredovisas över statsbudgeten och budgeteras, redovisas och revideras i enlighet med regelverket för statliga medel,
2. till *Avgiften till gemenskapsbudgeten: Tullar* under sjunde huvudtiteln på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1994/95 anvisar ett förslagsanlag på 2 250 000 000 kronor,
3. till *Avgiften till gemenskapsbudgeten: Jordbruks- och sockeravgifter* under sjunde huvudtiteln på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1994/95 anvisar ett förslagsanlag på 700 000 000 kronor,
4. till *Avgiften till gemenskapsbudgeten: Mervärdesskattebaserad avgift* under sjunde huvudtiteln på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1994/95 anvisar ett förslagsanlag på 4 100 000 000 kronor,
5. till *Avgiften till gemenskapsbudgeten: Avgift baserad på bruttonationalinkomsten* under sjunde huvudtiteln på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1994/95 anvisar ett förslagsanlag på 2 900 000 000 kronor,
6. under en ny inkomstittel på statsbudgeten, *Återbetalning avseende avgiften till gemenskapsbudgeten*, för budgetåret 1994/95 beräknar 2 200 000 000 kronor,
7. bemyndigar regeringen att godkänna de åtaganden med betalningsutfall efter budgetåret 1994/95 som följer av de bemyndiganden som lämnas i EG-budgeten 1995,
8. bemyndigar regeringen att teckna en andel om 2 026 000 000 ecu i Europeiska investeringsbankens kapital och därvid göra garanti-åtaganden i fråga om den del för vilken betalning kan påfordras,
9. bemyndigar regeringen att till Europeiska investeringsbanken betala in dels ett belopp till bankens grundkapital motsvarande 151 983 002 ecu, dels ett belopp motsvarande 3,51736111 procent av reserverna och avsättningarna i bankens balansräkning per 31 december året före anslutningen,
10. till *Bidrag till kapitalet i Europeiska investeringsbanken* under sjunde huvudtiteln på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1994/95 anvisar ett förslagsanlag på 950 000 000 kronor,
11. bemyndigar regeringen att för räntekostnader, föranledda av förskottade utbetalningar av stöd från EG, besluta om en anslagskredit som överstiger 7 procent av anslagsbeloppets storlek, samt
12. godkänner principerna för verksamhetsansvar, finansiering, anslagskonstruktioner och betalningsförmedling (avsnitten 7, 9 och 10).

Sveriges förhandlingar om medlemskap i Europeiska unionen (EU) avslutades i april i år. Regeringen har i proposition 1994/95:19 föreslagit riksdagen att godkänna det anslutningsfördrag som utgör resultatet av förhandlingarna. Svenska folket kommer i en folkomröstning den 13 november 1994 att ta ställning till om Sverige skall inträda som medlem i unionen eller inte.

I propositionen om Sveriges medlemskap i EU (1994/95:19) anger regeringen bl. a. sin avsikt att återkomma till riksdagen med en redovisning av budgeteffekterna av ett EU-medlemskap.

I föreliggande proposition redovisar regeringen en bedömning av medlemskapets direkta effekter för statsbudgeten. Regeringen begär också anslag för att täcka de ytterligare utgifter som uppstår under budgetåret 1994/95. Regeringen lämnar i samband med detta ett förslag till principer för finansiering av avgiften till EG:s budget.

Regeringen redovisar också sin avsikt att säkerställa att budgetering, redovisning och revision av de medel som Sverige vid medlemskap betalar till respektive mottar från EU svarar mot dels de åtaganden som Sverige gör genom EG:s regelverk, dels de krav som ställs från statsmakterna i fråga om statliga medel.

3 EU:s finansiella instrument

Regeringens bedömning: EU:s viktigaste finansiella instrument för gemensam politik utgörs av EG-budgeten. Institutionerna Europeiska investeringsbanken, Europeiska kol- och stålgemenskapen samt Lomékonventionerna disponerar egna, fristående finansiella instrument.

3.1 Institutionella ramar

Skälen för regeringens bedömning:

I enlighet med Maastricht-fördraget består den Europeiska unionen, inom en gemensam konstitutionell ram, av tre olika delar (pelare) med olika institutionella förutsättningar och instrument för politiken.

Den första pelaren utgörs av den före detta Europeiska ekonomiska gemenskapen, numera Europeiska gemenskapen (EG), samt den monetära unionen. Den andra pelaren utgörs av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) och den tredje av det inrikespolitiska samarbetet.

Samarbetet inom den första pelaren har överstatlig karaktär, medan samarbetet i övriga pelare är av mellanstatlig karaktär. Detta påverkar institutionernas befogenheter inom de olika pelarna, men också i viss utsträckning valet av finansiella instrument för den gemensamma politiken.

Från gemenskapsbudgeten (EG-budgeten) finansieras i dag huvudsakligen åtgärder inom den första pelaren samt merkostnaderna för EU:s institutioner av att administrera arbetet inom de andra pelarna. Finansieringen av det operativa kostnaderna för samarbetet inom dessa pelare är inte entydigt utklarad.

Utöver gemenskapsbudgeten finns tre andra finansiella instrument, inom ramen för fristående institutioner. Dessa institutioner är Europeiska investeringsbanken (EIB), Lomékonventionerna och Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG).

EIB är en fristående institution inom Europeiska unionen, upprättad i enlighet med Romfördraget. EIB:s utlåning finansieras i huvudsak genom upplåning på marknaden. Sveriges åtaganden i och med medlemskapet beskrivs i avsnitt 8 i denna proposition.

Europeiska utvecklingsfonden (EDF) utgör en fristående finansiell ordning inom ramen för Lomékonventionerna, bestående av fleråriga ramavtal som finansieras direkt genom bidrag från medlemsländernas biståndsbudgetar. Den fjärde Lomékonventionen trädde i kraft år 1990 och löper under en period av tio år. För den första femårsperioden disponerar EG resurser inom ramen för EDF VII. Under 1994/95 genomförs förhandlingar om EDF VIII, som kommer att finansiera den andra hälften av Lomé IV. Sverige kommer inte att delta i det nuvarande sjunde avtalet, utan först i det åttonde, som avses träda i kraft 1996. EDF behandlas närmare i regeringens proposition 1994/95:19.

EKSG tillkom genom det s.k. Parisfördraget 1951. Verksamheten finansieras från en egen budget baserad på avgifter från kol- och stålföretagen. Parisfördragets giltighetstid går ut år 2002. Ett nytt avtal förväntas inte. Svenska staten skall 1995 och 1996 bidra till EKSG:s fonder med totalt ca 150 miljoner kronor. Avgiften utgör ett engångsbidrag till EKSG:s fonder för omstrukturering. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen vad gäller det svenska åtagandet gentemot EKSG.

3.2 Gemenskapsbudgeten

Gemenskapens allmänna budget, eller EG-budgeten, skall hantera samtliga inkomster och utgifter som EU enligt Romfördraget har eller kan ha inom den Europeiska gemenskapen. De grundläggande reglerna återfinns i artiklarna 199-209 i Romfördraget med ändringar enligt Maastrichtfördraget. I dessa artiklar regleras principerna för budgetens innehåll, struktur, finansiering, genomförande och revision.

De huvudsakliga sekundära rättsakterna är följande: rådets beslut 88/376, rådets förordning nr 1552/89, rådets förordning nr 1553/89, rådets direktiv 89/130, rådets beslut 88/377, rådets förordning nr 165/74, rådets förordning nr 3308/80, finansförordningen (OJ L 356 31.12.77 p.1 med ändringar), kommissionens förordning den 11 december 1986 samt en gemensam deklaration från parlamentet, rådet och kommissionen angående förbättringar av budgetprocessen (OJ C 194 28.07.82 p.1)

Rådets beslut 88/376 reglerar budgetens utgiftsnivå och finansiering samt definierar EG:s egna resurser och den reduktion som Storbritannien erhåller inklusive fördelningen av kostnadsansvaret för denna. Rådets förordning 1552/89 vidareutvecklar hur rådets beslut 88/376 skall implementeras. I rådets förordning 1553/89 anges vilka åtgärder som medlemsländerna är skyldiga att vidta för att säkerställa korrekt uppbörd av de egna resurser som härrör från mervärdesskatten. Rådets direktiv 89/130 anger hur bruttonationalinkomsten (BNI) skall beräknas när den används som bas för beräkning av medlemslandets BNI-avgift. Regler och befogenheter för kommissionens utsända revisorer för kontroll av medlemsländernas avgifter anges i rådets förordning nr 165/74. Rådets beslut 88/377 behandlar budgetdisciplin.

Flera av rättsakterna på budgetområdet är för närvarande föremål för översyn, bl a för att införliva resultatet av budgetöverenskommelsen vid Europeiska rådets möte i Edinburgh i december 1992.

3.2.1 Gemenskapsbudgetens innehåll och struktur

EG-budgeten upprättas i ecu och avser endast ett budgetår. Budgetåret omfattar perioden 1 januari till 31 december.

Gemenskapsbudgeten måste balanseras. Den finansieras genom avgifter från medlemsländerna, de s.k. egna resurserna. Finansieringen avser budgetens utgifter i sin helhet och är alltså inte riktad mot vissa utgiftsslag. Budgetens inkomster utgörs härutöver främst av räntor och överskott.

Budgeten består av inkomstberäkning och fem institutionsbilagor. Bilagorna avser parlamentet (bilaga 1), rådet (bilaga 2), kommissionen (bilaga 3), domstolen (bilaga 4) samt revisionsrätten (bilaga 5). I kommissionens bilaga budgeteras såväl förvaltningsanslag som sakanslag, i övriga bilagor enbart förvaltningsanslag. Kommissionens bilaga är uppdelad i två delar där A-delen avser förvaltningsutgifterna och B-delen verksamhetsutgifter. Varje bilaga är indelad i huvudtitlar, kapitel, anslag och (i förekommande fall) anslagsposter.

Budgeten har två olika anslagstyper som benämns differentierade och icke-differentierade. De differentierade anslagen används för verksamheter som styrs av fleråriga program. De kan kombineras med bemyndiganden, dvs. medgivande att ingå civilrättsligt bindande avtal för en period som sträcker sig längre än budgetåret, och kan därmed användas för åtgärder som avser flera år. Detta innebär att budgetutrymmet följande budgetår i viss mån intecknas. De icke-differentierade

anslagen används för övriga verksamheter. För differentierade anslag skall alltid en preliminär redovisning av anslagsbehov följande budgetår lämnas. Bemyndiganden budgeteras och presenteras i budgeten på samma sätt som anslag. Under varje anslag redovisas också bemyndigandekvoten, dvs. förhållandet mellan bemyndiganden och anslagsmedel och måttet på graden av uppbinding för följande år. I den mån budgeterade resurser inte ianspråktagits under budgetåret måste i princip ny prövning och resurstilldelning ske såväl för differentierade som för icke-differentierade anslag. Det finns dock vissa möjligheter att föra över resurser till följande budgetår.

Ett annat sätt att beskriva andelen uppbundna utgifter är indelningen i obligatoriska respektive icke-obligatoriska utgifter. Med obligatoriska utgifter avses de åtaganden som direkt följer av regelverket. Denna uppdelning ligger till grund för fördelningen av beslutskompetens mellan rådet och parlamentet.

EG-budgetens omslutning är för 1994 drygt 70 miljarder ecu (runt 630 miljarder kronor), budgetförslaget för 1995, avseende de nuvarande tolv medlemsländerna, uppgår till drygt 72 miljarder ecu (runt 650 miljarder kronor). De största utgiftsposterna är jordbrukspolitiken (ca 58 procent) och regionalpolitiken (ca 26 procent). Andra större utgiftsposter är forskning och utveckling (ca 4 procent) samt administration (ca 5 procent).

3.2.2 Gemenskapsbudgetens egna resurser

De egna resurserna definieras i rådets beslut 88/376, artikel 2. Där sägs att EG-budgetens egna resurser skall utgöras av fyra komponenter, nämligen jordbruksavgifter, tullar, momsbasavgift och en BNI-avgift.

Tullarna avser samtliga tariffära och andra tullar som tas ut vid handel med icke-medlemsländer och tullar på produkter. För såväl jordbruksavgifterna som tullarna gäller att medlemslandet förbehåller 10 procent av intäkterna för att täcka egna uppbörds- och administrationskostnader.

Jordbruksavgifterna skall avse alla typer av avgifter eller tillägg som inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) samt den gemensamma sockermarknaden tas ut vid handeln med icke-medlemsländer (tredje land).

Momsbasavgiften tas ut som en enhetlig procentuell avgift på medlemslandets mervärdesskattebas. Den enhetliga skattebasen fastställs med utgångspunkt i bruttointäkterna för mervärdesskatt i statens redovisningssystem. Mervärdesskatteintäkter som redovisas utanför ordinarie redovisningssystem skall adderas till den ursprungliga bruttointäkten (för svensk del gäller detta statliga myndigheters ingående skatt). Till den del företag med en omsättning under 10 000 ecu omsätter varor och tjänster till icke skattskyldiga skall den dit hörande skatteintäkten tas bort från den ursprungliga bruttoredovisningen av mervärdesskatten.

I de fall medlemslandet har mera än en skattesats (inklusive nollskattesats) skall mervärdesskattebasen beräknas för var och en av dessa.

Utifrån denna beräkning skall en vägd genomsnittlig skattesats (WAR) fastställas. Den vägda genomsnittliga skattesatsen används för att fastställa vad som benämns den intermediära mervärdesskattebasen. Det sista steget i kalkylen är att den intermediära skattebasen justeras med ett antal olika negativa och positiva korrigeringar till följd av effekter av vissa valmöjligheter som sjätte mervärdesskattedirektivet ger medlemsländerna vad gäller utformningen av interna mervärdesskattesystem.

BNI-avgiften utgår i procent av medlemsländernas BNI till marknadspriser för aktuellt budgetår. Procentsatsen är enhetlig och fastställs i EG:s budgetprocess för att täcka återstående finansieringsbehov sedan jordbruksavgifter, tullar och momsbasavgift fastställts. Procentsatsen fastställs i förhållande till summan av samtliga medlemsländers BNI. BNI-avgiften budgeteras i enlighet med en prognos för BNI, med korrigeringar i efterhand.

Kommissionen har rätt att kontrollera att medlemsländernas inbetalningar av egna resurser överensstämmer med regelverket och att de är korrekt beräknade. Kommissionen bevakar också att medlemsländerna har tillräckliga uppbördssystem. Ursprunget för benämningen egna resurser är det faktum att medlemsländerna genom tullunionen överlät tullintäkter från handeln med icke-medlemsländer till gemenskapen.

Medlemsländerna är skyldiga att bidra med egna resurser i den utsträckning som krävs för att finansiera budgeten. Åtagandet begränsas genom det beslutade utgiftstaket. Regelverksändringar som avser de egna resurserna kräver enhällighet i rådet och ratifikation i medlemsländerna.

Vid Europeiska rådets möte i Edinburgh i december 1992 beslutades en finansiell ram för perioden 1993-1999. Denna ram fastställer dels budgetens totala volymutveckling, dels utvecklingen för de egna resurserna och vart och ett av utgiftsområdena. Taket på övergripande nivå är fastställt i förhållande till gemenskapens samlade BNI. Beslutet innebär att budgeten under perioden ökar från 1,20 procent av BNI 1993 till 1,27 procent 1999. För budgetåren 1995 och 1996 har taket fastställts till 1,21 procent respektive 1,22 procent av BNI. Det årliga budgetförslaget måste alltså rymmas i dessa ramar. Det är dock inte självklart att hela utrymmet skall ianspråkta.

Eftersom Europeiska rådet inte är en lagstiftande församling måste beslutet omvandlas till gemenskapsrätt av EU-rådet och ratificeras av medlemsländerna. Denna process pågår för närvarande. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen med förslag till ratifikation av detta beslut.

Tullar och införselavgifter svarar idag för ca 20 procent av budgetens inkomster. Till följd av GATT-avtalet kommer andelen successivt att minska. Avgiften beräknad på momsbasen regleras genom en högstättning av uttaget. BNI-avgiften används för att täcka ökade utgifter. BNI-uttaget beräknas följaktligen som en restpost, dvs. man räknar ut hur stor andel av BNI som måste tas ut för att utgifterna skall täckas. Taket för uttag av egna resurser får dock inte överskridas.

Principerna för fördelningen mellan resursslagen anges i Europeiska rådets överenskommelse från Edinburgh. De innebär en successiv

förskjutning av tyngdpunkten från momsbasavgiften mot BNI-avgiften. Detta tar sig uttryck i att momsbasuttaget under perioden 1995-99 minskas i lika steg från 1,4 procent 1994 till 1 procent 1999, samt att taket för uttaget av momsbasavgift under samma period för medlemsländer med BNI per capita lägre än 90 procent av gemenskapsgenomsnittet sänks till 50 procent 1995 och för övriga, i lika steg under perioden, från 55 procent till 50 procent av BNI 1999. Detta är uttryck för en önskan att åstadkomma mindre regressivitet i uttaget från medlemsländerna.

För svensk del innebär detta att det svenska bidraget till budgeten under perioden fram till 1999 successivt kommer att öka, dels till följd av den ökande budgetomslutningen, dels till följd av den minskade regressiviteten.

3.2.3 Beslutsprocess för gemenskapsbudgeten

Budgetprocessen sker mellan EG-kommissionen och de två budgetmyndigheterna EU-rådet och EU-parlamentet. Befogenheterna på budgetområdet är fördelade mellan de två budgetmyndigheterna så att rådet kan besluta om förändringar för hela budgeten, medan parlamentet endast kan omfördela inom de s.k. icke-obligatoriska utgifterna. Parlamentet kan också genom att förkasta rådets förslag till beslut vad gäller de icke-obligatoriska utgifterna förkasta budgetutkastet i sin helhet.

Kommissionens budgetförslag läggs normalt på EU-rådets bord i mitten av maj. Därefter vidtar rådets s.k. första läsning. Den avslutas normalt i juli. Resultatet, budgetutkastet, överlämnas därefter till EU-parlamentet för dess första läsning.

Om denna läsning inte föranleder några förändringar i budgetutkastet kan budgeten därefter fastställas. I det fall parlamentet har ändringsförslag överlämnas budgetutkastet ånyo till rådet för dess andra budgetläsning. Om rådet accepterar det modifierade budgetutkastet fastställs budgeten, i annat fall överlämnas utkastet till parlamentet för en andra läsning. Om meningsskiljaktigheterna kvarstår vidtar förhandlingar mellan budgetmyndigheterna tills dess budgeten kan fastställas. Budgeten kan vanligen fastställas före budgetårets början.

Budgetprocessen startar i februari, då kommissionen räknar om den i budgetuppgörelsen i fasta priser angivna utgiftsnivån till löpande priser, med hjälp av senaste prognoser för prisutvecklingen. Kommissionen gör samtidigt en prognos för var och en av de egna resurserna. Prognosen överlämnas till medlemsländerna för kommentarer, och justeras i förekommande fall innan beräkningen av de egna resurserna i kommissionens budgetförslag fastställs.

Prognoserna görs i nationell valuta och omvandlas till ecu i enlighet med de bestämmelser för valutakurser som finns i rättsakterna.

Om det under genomförandeåret uppstår ett underskott till följd av att inkomsterna blir lägre än de prognosticerade skall underskottet föras till

utgiftssidan för nästa år och alltså finansieras med nästa års egna resurser. Överskott betalas tillbaka till medlemsländerna.

Om utgifterna behöver öka i förhållande till budgeten har kommissionen möjlighet dels att besluta om omföringar mellan anslag inom samma kapitel, dels att föreslå en tilläggsbudget.

Möjligheten till omföring kan också kombineras med att ett anslag förs upp med noteringen "p.m." istället för belopp. Denna möjlighet utnyttjas vid tillfällen då kommissionen saknar underlag för budgetering vid den tidpunkt budgetförslaget lämnas. I praktiken innebär den ett bemyndigande till kommissionen att ikläda sig utgifter för ändamålet och att finansiera utgifterna genom omföring inom budgetkapitlet. En streckmarkering i beloppskolumnen för anslaget innebär omvänt att anslaget stängs för ytterligare medelstilldelning.

Kommissionen har obegränsade möjligheter att föreslå budgetmyndigheterna (rådet och parlamentet) tilläggsbudgetar. Normalt sett brukar 2-4 tilläggsbudgetar läggas. Minst en tilläggsbudget skall läggas varje år. Sista presentationsdatum är 30 augusti. Budgetmyndigheternas behandling av förslaget tar normalt 2-3 månader. För 1995 kan förutses att utvidgningen kommer att ge upphov till en tilläggsbudget.

Förslag till nya utgifter skall åtföljas av förslag till finansiering. Budgetmyndigheterna kan dock välja att överlåta till kommissionen att besluta om vilka budgetposter som skall underskridas för att finansiera det ökade åtagandet. Detta förfaringssätt från budgetmyndigheternas sida kallas negativ reserv.

Om budgeten inte fastställts vid ingången av budgetåret tillämpas procentsatserna för föregående budgetår för momsbas och BNI. Dessa avgifter gäller tills de nya fastställts.

4 Redovisning av betalningar till och från EU över statsbudgeten

Regeringens förslag: De medel som staten betalar till respektive mottar från EU utgör statliga medel och skall därför budgeteras, redovisas och revideras i enlighet med vad som gäller för statens medel. Regeringen föreslår att utgifter till och inkomster från EU skall bruttoredo visas över statsbudgeten.

Skälen för regeringens förslag

Till följd av EU-medlemskapet kommer medel till olika utgiftsområden att kanaliseras både direkt över statsbudgeten och via EG-budgeten. I vissa fall ersätter EU-politiken den nationella politiken i förhållande till sektorn, men i andra fall är direkt statligt stöd ett villkor för resurstilldelningen via EG-budgeten.

För att riksdag och regering skall få ett rättvisande beslutsunderlag för verksamhetsstyrning, uppföljning och tilldelning av statens medel är det därför nödvändigt att såväl direkt nationella som EU-medel budgeteras och redovisas samlat på statsbudgeten. I myndigheternas årsredovisningar och i regeringens redovisning till riksdagen skall de medel som fördelas via EG-budgeten redovisas tillsammans med övriga statliga medel som disponeras av respektive verksamhetsområde.

Som medlem i EU kommer Sverige alltså att bedriva politik inom ett antal områden med flera finansiella instrument än de rent nationella. Medlemskapet i EU skiljer sig på detta sätt från andra former av internationellt samarbete som Sverige deltar i. Sveriges finansiella bidrag till EU skiljer sig också av detta skäl från de bidrag Sverige ger till internationella organisationer.

Betalningar mellan Sverige och EU utgör statliga medel. Genom medlemskapet delegeras inom överenskomna ramar beslut om fördelning av de medel Sverige genom avgiften betalar till EG:s budget på olika utgiftsområden inom EG-budgeten. Detta förutsätter att riksdagen förses med ett fullgott underlag avseende de utgifter och inkomster inom EG-budgeten som berör Sverige.

Riksdagen har i flera sammanhang efterlyst att statsbudgetens struktur skall ses över så att statens verksamhet i större utsträckning bruttoredo visas på statsbudgetens utgifts- respektive inkomstsida. Det utvecklingsarbete som sedan flera år tillbaka bedrivs, och som påskyndats av införandet av en ny rambudgetprocess i riksdagen, syftar till ökad tydlighet och minskat antal generella/ofördelade utgiftsposter genom att utgifter i möjligaste mån hänförs till olika sektorer. Det är därför naturligt att från början utforma redovisningen av statliga betalningar till och från EU i enlighet med detta.

En effekt av bruttoredo visning är att budgetomslutningen ökar genom att återflöde från EU redovisas dels som inkomster på statsbudgetens inkomstsida, dels som utgifter till berörda verksamhetsområden på budgetens utgiftssida. Enligt regeringens uppfattning är dock detta förhållande av relativt liten betydelse i förhållande till kravet på tydlighet och fullständighet i redovisningen. Vissa tidsmässiga obalanser och det faktum att medlemslandet i vissa fall förskotterar utbetalningar för EG-budgetens räkning respektive drabbas av växelkurs- och ränteutgifter talar också för bruttoredo visning av utgifterna och inkomsterna.

Regeringens bedömning: Den svenska avgiften till EG-budgeten utgör i förhållande till statsbudgeten ett avsevärt åtagande. Den bör dock ses mot bakgrund av de grundläggande värderingar som ligger till grund för samarbetet. Avgiftens storlek gör budgetpolitiska frågor inom EU-samarbetet till centrala svenska frågor. Budgetpolitiska hänsynstaganden understryker att det är en viktig svensk uppgift att bidra till att närhetsprincipen tillämpas. Regeringen har också för avsikt att verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik vad gäller gemenskapsbudgeten och övriga finansiella instrument. Frågor som berör uppföljning och kontroll bör prioriteras.

Den grundläggande tanken för det europeiska samarbetet har alltsedan Europeiska kol- och stålgemenskapen bildades varit att främja samarbetet mellan medlemsländerna för att öka medborgarnas välbefinnande och för att garantera ett gemensamt säkerhetspolitiskt intresse. Detta kommer också till uttryck i gemenskapsbudgeten. Utöver denna grundläggande politiska målsättning finns tre huvudområden i budgeten; den gemensamma jordbrukspolitiken, program som syftar till att förbättra gemenskapens konkurrenskraft och program för att påskynda den regionala och sociala utjämningen inom unionen. Genom medlemskapet ställer sig Sverige bakom dessa målsättningar. Den svenska avgiften till EG:s budget bör ses i detta perspektiv.

En lika viktig princip är närhetsprincipen, dvs. den s.k. subsidiaritetsprincipen, att beslut skall fattas på för ändamålet mest effektiva och lägsta möjliga nivå. I Maastrichtfördraget tillmäts principen ännu större betydelse än i Romfördraget. Valet av nivå påverkar naturligtvis valet av finansiellt instrument. Härigenom påverkar tillämpningen av närhetsprincipen direkt det svenska åtagandet gentemot EG-budgeten. Det är därför även av budgethänsyn en viktig svensk uppgift att bidra till att denna princip tillämpas.

Det svenska budgetläget gör att en stram budgetpolitik är nödvändig under överskådlig tid. Detta gäller även åtaganden för EG-budgeten. Regeringen avser därför att verka för en återhållsam budgetpolitik vad gäller gemenskapsbudgeten och övriga finansiella instrument.

Regeringens bedömning: Budgeteffekterna av medlemskapet kan för kalenderåret 1995 beräknas till en nettomerbelastning om drygt 22 miljarder kronor. Av dessa utgör ca 2 miljarder kronor engångseffekter. Den kvarstående budgeteffekten uppgår till ca 20 miljarder kronor. Den största komponenten är avgiften till EG:s budget. Avgiften uppgår brutto 1995 till ca 19,9 miljarder kronor och netto efter infasningen till ca 15,5 miljarder kronor.

6.1 Beskrivning av budgeteffekterna

De direkt mätbara källorna till budgeteffekter av medlemskapet är, som regeringen redovisade i propositionen om Sveriges medlemskap i EU (1994/95:19), Sveriges betalningar till EU, inkomst- eller utgiftsförändringar på grund av svensk anpassning till EU:s regelverk, samt egna beslutade förändringar som kan kopplas till medlemskapet.

Andra effekter uppstår genom medlemskapets påverkan på ekonomins tillväxt, det svenska ränteläget och en ökning av skatteunderlaget genom återflödet från EG:s budget. De effekterna är i dagsläget mera svårämba och beaktas inte i det följande. Motivet till detta är dels de svårigheter som är förknippade med att, på ett så exakt sätt som för övriga poster, prognosticera tillväxt- och ränteeffekter, dels att regeringen gör bedömningen att det i nuvarande budgetläge finns skäl att inte tillgodoräkna sig sådana effekter i kalkylen.

Den förstärkning som väntas uppstå genom högre tillväxt och lägre ränteläge kommer dock successivt att beaktas genom regeringens bedömning av det ekonomiska läget och den svenska ekonomins utveckling, som grund för budgetering och prognoser för statens inkomster och utgifter.

Avgiften till gemenskapsbudgeten utgör den största posten i kalkylen. Genom det fulla deltagandet i den gemensamma politik som finansieras genom EG-budgeten ökar statens utgifter. Detta är en bestående effekt. Till följd av den beslutade volymökningen av EG-budgeten och den förändrade finansieringsbördan ökar denna effekt till och med 1999. Ramarna för utvecklingen därefter är ännu inte beslutade. Betalningsåtagandet för perioden 1995-1998 minskas dock genom den i förhandlingarna överenskomna infasningen av det svenska bidraget. Härigenom mildras också under en konjunkturmässigt känslig period konsekvenserna för statsbudgeten. Avgiften för 1995 beräknas till ca 19,9 miljarder kronor. Infasningen innebär att nettoeffekten väntas uppgå till ca 15,5 miljarder kronor.

Under en period om huvudsakligen 2,5 år skall Sverige till Europeiska investeringsbanken betala in en kapitalinsats samt bidrag till reservfond, tilläggsreservfond samt övriga reserver och avsättningar inom banken. I den mån bankens kapital utökas kan även senare kapitalinsatser bli aktuella. Dessa inbetalningar måste finansieras inom statsbudgeten, men utgör i princip kapitaldepositioner. Utöver kapitalinsatsen påtar sig Sverige ett garantiåtagande. Inbetalningen 1995 beräknas till ca 1,8 miljarder kronor.

Genom avtalet med EU:s medlemsländer åtar sig också svenska staten att för svenska företags räkning göra en inbetalning om totalt ca 150 miljoner kronor till Europeiska kol- och stålgemenskapens fonder. Vid EKSG:s väntade upphörande år 2002 kommer återstoden av fonderna att återbetalas till medlemsländer.

Anpassningen till EU:s regelverk påverkar de svenska skatteinkomsterna och ger upphov till bestående budgeteffekter. Effekterna utgörs delvis av den formella anpassningen till EU:s skattelagstiftning. Denna anpassning innebär en nettoförstärkning av statsbudgetens inkomstsida, vilken huvudsakligen beror på höjd skattesats på serveringstjänster och brevbefordran. Dessutom tillkommer visst skattebortfall till följd av den inre marknaden (främst inkomster från alkoholskatten).

För 1995 finns dessutom en engångseffekt av att momsutbörd i samband med förtullning av import från unionens medlemsländer upphör för att istället redovisas i den ordinarie redovisningen av mervärdesskatt. Denna ändring, tillsammans med övergång till månatlig redovisning för företag med gemenskapsintern handel, innebär en tidsmässig förskjutning av inbetalningen och en nettoförsämring om ca 6 miljarder kronor av budgetsaldot för 1994/95. Likviditetsförlusten ger upphov till en varaktig kostnad för den konsoliderade offentliga sektorn på 300 miljoner kronor per år.

Helårseffekten netto för samtliga ovan beskrivna budgeteffekter, dvs. den totala budgeteffekten, bedöms för kalenderåret 1995 utgöra en försämring om drygt 22 miljarder kronor, varav ca 2 miljarder kronor utgör en engångseffekt. Det underliggande bestående åtagandet uppgår till ca 20 miljarder kronor.

Tabell 6.1 Budgeteffekter av svenskt medlemskap i EU

Prop. 1994/95:40

Budgeteffekt	1995	Bestående effekt
Avgiften till EG-budgeten	-19,9	-19,9
Infasning av avgiften	+ 4,4	-
Inbetalningar till Europeiska investeringsbanken och Europeiska kol- och stålgemenskapen	- 1,9	-
Förändrade skatteinkomster	- 4,9	- 0,2
Total effekt	-22,3	-20,1

6.2 Beräkning för budgetåren 1994/95 och 1995/96

För budgetåret 1994/95 bedöms det tillkommande anslagsbehovet till 10 900 miljoner kronor. Återbetalningen från EU av det s.k. infasningsbeloppet sker som en inbetalning till inkomstitel och påverkar därmed inte anslagsbehovet. Vad gäller anslagsbehoven för 1994/95 föreslår regeringen i denna proposition riksdagen att bevilja ytterligare medel. Regeringen återkommer i 1995 års budgetproposition med förslag om anslagstilldelning för 1995/96.

För inkomstsidan beräknas 1994/95 en nettominskning av inkomsterna med ca 4 150 miljoner kronor. I denna bedömning ligger dels återbetalningen enligt den s.k. infasningsöverenskommelsen i avtalet om EU-medlemskap, dels engångseffekten av den förändrade momsutsläppen för import från EU-länder.

6.3 Osäkerhetsfaktorer i beräkningen

De ovan redovisade beräkningarna utgår från vad som är känt i dagsläget.

Vad gäller inbetalningarna till EU är beloppen för Europeiska investeringsbanken och Europeiska kol- och stålgemenskapen till största delen kända, men föremål för viss osäkerhet till följd av att beloppen i avtalet angivits i ecu.

Avgiften till EG:s budget har beräknats enligt en reviderad prognos för tullar, jordbruksavgifter, momsbas och bruttonationalinkomst (BNI). Prognosen utgår från nya pris- och volymutvecklingsantaganden för ekonomin.

Inbetalningen av tullar och jordbruksavgifter kommer att ske i enlighet med uppbörden. Den kan av detta skäl avvika något från den bedömning som Generaltullstyrelsen och Statens jordbruksverk för närvarande gör.

Momsbasavgiften och BNI-avgiften kommer att betalas in enligt de belopp som tas upp i EG:s budget. Den revidering av EG-budgeten som är nödvändig för att ta hänsyn till de nya medlemsländerna har dock inte

beslutats ännu, varför viss osäkerhet om framför allt BNI-avgiften för 1995 kvarstår.

Prop. 1994/95:40

Regeringen förutser dock inga stora förändringar av avgiften.

Beräkningarna av effekterna på inkomstsidan av statsbudgeten är behäftade med samma typer av osäkerhet som inkomstberäkningarna i sin helhet.

7 Den svenska avgiften till gemenskapsbudgeten

7.1 Budgetsystem för avgiften till EG-budgeten

Regeringens bedömning: Regeringen anser att det är lämpligt att reglera budgetsystemet för avgiften till EG-budgeten i förordningar och instruktioner till berörda myndigheter. Vid utformningen av systemet skall såväl de krav EG:s regelverk ställer som statens informationsbehov och budgeteringsprinciper beaktas.

Skälen för regeringens bedömning:

EG:s regelverk på budgetområdet ställer ingående krav på hur medlemsländernas system för beräkning, redovisning och betalning av avgiften till EG-budgeten skall se ut. Dessa krav utgörs dels av ett informationskrav, dels ett strukturkrav vad gäller redovisningen.

Bokföring och betalning av de traditionella resurserna, dvs. tullar och jordbruksavgifter, sker månatligen senast den första arbetsdagen efter den 19:e den andra månaden efter det att fordran identifierats. Före betalningen görs avdrag för de tio procent av uppbörden som skall täcka administrationskostnaderna. Bokföring och betalning av de övriga avgiftsslagen sker första arbetsdagen varje månad (med avdrag för den monetära reserven för jordbruksfonden, FEOGA).

Varje medlemsland skall informera kommissionen om vilka nationella myndigheter som har ansvaret för bokföring, uppbörd och redovisning av egna resurser och vilket regelverk man har lagt fast för redovisning och överföring av EU:s egna resurser.

Medlemslandet är skyldigt att i centralbanken eller annat angivet organ hålla separata konton i bokföringen för vart och ett av resursslagen i EG-budgetens egna resurser.

Vid utformningen av ett svenskt system som svarar mot dessa krav bör vissa principer beaktas.

Den viktigaste är att statsbudget och statens räkenskaper redovisas med iakttagande av kravet på tydlighet och fullständighet. Av detta följer att avgiften skall bruttoredovisas på statsbudgetens utgiftssida, medan återbetalningen inom ramen för infasningsöverenskommelsen redovisas på statsbudgetens inkomstsida i enlighet med vad som tidigare sagts.

Vidare bör redovisningen till EU tas fram i sidoordnade kompletterande system.

Betalningen av avgiften sker genom ett konto i EG-kommissionens namn i medlemslandets centralbank. Betalningen görs i egen valuta. Kommissionens konto skall vara avgiftsfritt och får vara räntefritt. Normalt disponerar kommissionen även ett konto i ecu i centralbanken. Kommissionen får bara lyfta medel från kontot för att täcka faktiska utbetalningar.

Regeringen kommer att uppdra åt Riksbanken att öppna ett avgifts- och räntefritt konto i EG-kommissionens namn. Vid utformningen av betalningssystemet hör också effekterna på statens upplåningsbehov beaktas. Innehörden av detta är att systemet skall utformas så att tidpunkten för effekten på upplåningsbehovet skjuts framåt i tiden. Eftersom betalningarna för programsamarbetet inom EES i stort sett följer regelverket för medlemslänternas betalning av avgiften till budgeten har berörda myndigheter, främst riksbanken och riksrevisionsverket, redan erfarenhet från hur ett sådant system kan utformas.

Berörda myndigheter skall leverera det underlag som behövs för budgetering, prognoser, betalning och uppföljning, såväl till regeringen som till EU:s institutioner. I de fall flera myndigheter berörs är det viktigt att klarlägga ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

För myndigheterna utgör hanteringen av avgiften till EG-budgeten nya uppgifter. Omfattningen av arbetet och fördelningen mellan olika myndigheter är inte i alla delar självklar. Regeringen har därför givit berörda myndigheter i uppdrag att redovisa förslag till arbetsfördelning och tekniska system. Regelverket angående dessa aspekter av avgiften är av sådan karaktär som vanligen regleras i förordning.

Regeringens förslag: För budgetåret 1994/95 anvisas på tilläggsbudget till statsbudgeten under sjunde huvudtiteln ett förslagsanslag Avgiften till gemenskapsbudgeten: Tullar på 2 250 miljoner kronor, ett förslagsanslag Avgiften till gemenskapsbudgeten: Jordbruks- och sockeravgifter på 700 miljoner kronor, ett förslagsanslag Avgiften till gemenskapsbudgeten: Mervärdesskattebaserad avgift på 4 100 miljoner kronor, samt ett förslagsanslag Avgiften till gemenskapsbudgeten: Avgift baserad på bruttonationalinkomsten på 2 900 miljoner kronor. På statsbudgetens inkomstsida för budgetåret 1994/95 beräknas på tilläggsbudget en ny inkomsttitel, Återbetalning avseende avgiften till gemenskapsbudgeten till 2 200 miljoner kronor. Regeringen föreslår också att riksdagen ger regeringen ett bemyndigande att godkänna de åtaganden med betalningsutfall efter budgetåret 1994/95 som följer av de bemyndiganden som lämnas i EG-budgeten.

Skälen för regeringens förslag:

Under förutsättning att Sverige blir medlem av EU den 1 januari 1995 skall betalningar till budgeten ske redan under januari månad. Beloppen har beräknats för att täcka Sveriges avgift till gemenskapsbudgeten under budgetåret 1994/95. Beräkningen utgår från regeringens prognos för Sveriges avgift kalenderåret 1995, varvid hälften av utbetalningarna bedöms infalla under budgetåret 1994/95. Regeringen föreslår att medel till de olika komponenterna i avgiften anvisas under sjunde huvudtiteln, på olika anslag, under en för ändamålet tillskapad anslagsgrupp: Avgiften till gemenskapsbudgeten. Detta speglar dels den struktur Sverige kommer att redovisa och betala avgiften i till EG, dels ansvarsfördelningen på myndighetsnivå. Det är därför praktiskt att ha en sådan uppdelning.

Avgiften till EG-budgeten fastställs i budgetprocessen. De s.k. traditionella egna resurserna (tull och jordbruksavgifter inkl. sockeravgifter) betalas enligt faktisk uppbörd. Övriga, dvs. momsbasavgiften och BNI-avgiften, betalas enligt budget. Momsbasavgiften kan inte ändras under året med mindre än att felaktigheter i redovisningssystemet fastställts. BNI-avgiften kan däremot ändras till följd av tilläggsbudget.

Medlemsländerna deltar i kommissionens prognosarbete för de egna resurserna. Prognoserna görs i nationell valuta och omvandlas till ecu i enlighet med de bestämmelser för valutakurser som finns i rättsakterna.

Anslagen bör anvisas förslagsvis. I enlighet med vad som redovisats tidigare i propositionen är beräkningarna behäftade med vissa osäkerheter. Osäkerheterna gäller dels utfallet i förhållande till de prognoser som görs för tullar och jordbruksavgifter, dels möjligheten till ytterligare tilläggsbudgetar från EU:s sida. Det kommer av tidsmässiga skäl inte att

vara möjligt för regeringen att underställa sådana förändringar riksdagens prövning.

Återbetalningen av det överenskomna s.k. infasningsbeloppet kommer att ske under åren 1995-1998. För 1995 uppgår återbetalningen till 488 miljoner ecu, vilket med kursen 9 kronor/ecu motsvarar 4 400 miljoner kronor. Hälften av återbetalningen 1995 väntas infalla under budgetåret 1994/95. Återbetalningen kommer att göras till statsbudgetens inkomstsida. Regeringen föreslår att en särskild inkomstitel upprättas för ändamålet.

Bemyndigandesystemet är en del av EG-budgetens regelverk. Det utgör — på samma sätt som det bemyndigandesystem som tillämpas inom statsbudgeten — ett betalningsåtagande som avser senare budgetår. Det innebär att när Sverige som medlem i EU-rådet fastställer budgeten ingår även beslut om åtaganden för senare budgetår. Riksdagen bör som ett led i godkännandet av EU:s regelverk ge regeringen ett generellt bemyndigande i denna del. Regeringen avser att årligen i budgetpropositionen lämna en redogörelse för beslutade bemyndiganden.

8 Kapitalinsats i Europeiska investeringsbanken

Regeringens förslag: Regeringen föreslår att riksdagen ger regeringen ett bemyndigande att teckna en andel i Europeiska investeringsbankens grundkapital till ett värde av 2 026 miljoner ecu samt att göra de inbetalningar och garantiåtaganden som följer av medlemskap i banken. För budgetåret 1994/95 anvisas på tilläggsbudget till statsbudgeten under sjunde huvudtitel ett förslagsanslag Bidrag till kapitalet i Europeiska investeringsbanken på 950 000 000 kronor.

8.1 Inledning

Medlemskap i Europeiska investeringsbanken följer automatiskt med ett medlemskap i Europeiska unionen. I regeringens proposition angående medlemskap i Europeiska unionen finns Europeiska investeringsbankens verksamhet och arbetsformer närmare beskrivna (prop. 1994/95:19, del 3, avsnitt 28).

Europeiska investeringsbanken (EIB) är en fristående institution inom Europeiska unionen. Banken upprättades 1958 i enlighet med Romfördraget (artikel 3 och 129, vilka motsvaras av artiklarna 4b och 198d i Maastrichtfördraget). Bankens stadga är bifogad Romfördraget som protokoll. Anpassning av bankens stadga och andra bestämmelser knutna till ett svenskt och andra ansökarländer medlemskap i banken finns fogad som protokoll I till anslutningsakten (prop. 1994/95:19, bilaga 10, sid 572 ff.)

Bankens huvuduppgift är att bidra till en balanserad regional utveckling inom EU genom att finansiera ekonomiskt sunda investeringar i de mest eftersatta regionerna. Volymen utestående lån och garantier kan enligt stadgarna uppgå till högst 250 procent av kapitalet, vilket för närvarande motsvarar 144 miljarder ecu. Utestående lånebelopp var 98 miljarder ecu vid slutet av 1993. EIB:s utlåning finansieras i huvudsak genom marknadsupplåning.

8.2 Den svenska kapitalinsatsen

Medlemsländerna bidrar till bankens kapital efter fastställd fördelningsnyckel, baserad på ländernas relativa ekonomiska styrka. Enligt stadgarna kan medlemmarna också åläggas att bidra med lån till banken, om banken inte kan låna upp erforderliga medel på kapitalmarknaderna till rimliga villkor. När banken bildades uppgick kapitalet till 1 miljard ecu. Bankens kapital har därefter höjts genom sex allmänna kapitalhöjningar (1971, 1975, 1978, 1981, 1985 och 1991) samt vid tre tillfällen när nya medlemmar trätt in i banken. Vid varje kapitalhöjning eller inträde av nya medlemmar ser man över kapitalinsatserna samt den kapitalandel som skall betalas in till banken. Den senaste höjningen innebar en fördubbling av kapitalet, så att det nu uppgår till 57,6 miljarder ecu.

Efter kapitalhöjningen 1991 motsvarar det inbetalda kapitalet ca 7,5 procent av bankens tecknade kapital. Styrelsen kan kräva inbetalningar av det garanterade oinbetalda kapitalet (92,5 procent) endast i den omfattning som det är nödvändigt för att banken skall kunna fullgöra sina förpliktelser gentemot långivarna.

Sverige har erbjudits att teckna en kapitalandel motsvarande ca 3,5 procent av det nuvarande kapitalet eller 3,2 procent av det utökade kapitalet. Den svenska kapitalinsatsen kommer därmed att bli 2 026 miljoner ecu, motsvarande ca 18 234 miljoner kronor (växelkurs 1 ecu = 9,00 kronor). Detta innebär i sin tur en inbetalning på sammanlagt ca 152,0 miljoner ecu eller 1 368 miljoner kronor (7,5 procent av kapitalinsatsen).

Bankens allmänna reserver skall enligt stadgarna uppgå till 10 procent av aktiekapitalet (dvs. 5,76 miljarder ecu). Under åren har även tilläggsreserver bildats, genom tillskott av bankens nettoöverskott som inte behövt avsättas till de allmänna reserverna. Vid tidpunkten för ett svenskt medlemskap (januari 1995) kan tilläggsreserver, andra avsättningar och ofördelade vinstmedel antas uppgå till ca 4,3 miljarder ecu.

Sverige skall även göra kontantinbetalningar till dessa reserver och avsättningar. Enligt protokollet om Europeiska investeringsbankens stadga fogat till anslutningsakten skall det svenska bidraget uppgå till ca 3,52 procent av reserverna och avsättningarna enligt balansräkningen per 31 december året innan anslutningen. Sverige skall betala in 202,6 miljoner ecu eller ca 1 824 miljoner kronor till de allmänna reserverna. Den

svenska inbetalningen till tilläggsreserverna och andra avsättningar inklusive de avsättningar som kan komma att göras av ofördelade vinstmedel per 31 december 1994, kan beräknas till 151,4 miljoner ecu (motsvarande 1 363 miljoner kronor).

Tabell 8.1 Sammanfattning, svensk kapitalinsats i EIB

	miljoner ecu	miljoner kr
Grundkapital	2 026	18 234
<i>Kontantinbetalningar:</i>		
Grundkapital	152,0	1 368
Reservfond	202,6	1 823
Tilläggsreserveroch avsättningar	151,4	1 363
Summa inbetalningar	506,0	4 554

Inbetalningarna skall företrädesvis ske under en period av två och ett halvt år. Beloppen skall betalas in i fem lika stora rater halvårsvis den 30 april och 31 oktober. Vad gäller inbetalningen av grundkapitalet skall en del som motsvarar Sveriges andel av det vid tidpunkten för medlemskapet redan tecknade och inbetalda grundkapitalet följa denna tidsplan. Denna del motsvarar inbetalningar på 137,9 miljoner ecu (ca 1 241 miljoner kronor). En andra mindre del av inbetalningen av grundkapitalet, 14,1 miljoner ecu (ca 127 miljoner kronor), skall betalas in i enlighet med det tidsschema som gäller för en pågående kapitalpåfyllnad i banken. Dessa inbetalningar pågår under perioden 1994 t o m 1998 med två inbetalningar per år.

En sammanställning över inbetalningarna under åren 1995-1998 ser ut som följer, värden i miljoner ecu (miljoner kr):

Tabell 8.2 Sammanställning över inbetalningarna åren 1995-98

år	april ecu	oktober ecu	totalt ecu	totalt miljoner kr.
1995	100,1	100,1	200,2	(1 802)
1996	100,1	100,1	200,2	(1 802)
1997	100,1	1,8	101,9	(917)
1998	1,8	1,8	3,6	(32)

Medlemskap i Europeiska investeringsbanken per den 1 januari 1995 innebär att en första inbetalning om 100,1 miljoner ecu skall verkställas under budgetåret 1994/95.

Inbetalningarna kan verkställas i ecu eller i svenska kronor. Årligen görs en översyn av värdet på de nationella valutatillgångarna inom det inbetalda kapitalet. Skulle värdet på den nationella valutan i förhållande till ecu reduceras med mer än 1,5 procent skall landet i fråga företa en tilläggsinbetalning. Skulle värdet å andra sidan stiga över 1,5 procent skall banken företa en återbetalning till landet i fråga.

8.3. Godkännande av teckning av kapitalandel

Den föreslagna svenska kapitalinsatsen motsvarar Sveriges relativa ekonomiska styrka inom den utvidgade unionen. Sveriges kapitalinsats kommer att uppgå till drygt 18 miljarder kronor. Kapitalinsatsen är förknippad med inbetalningar på ca 4,5 miljarder kronor till bankens grundkapital och olika reservfonder och avsättningar. I jämförelse med motsvarande institutioner är detta ovanligt höga inbetalningar. Regeringen anser dock att fördelarna med ett medlemskap väl motiverar en insats i denna storleksordning. Beträffande inbetalningarna till tilläggsreserverna kan vi i ett senare skede komma att utnyttja dessa som del i Sveriges andel av de medel som skall inbetalas vid nya allmänna kapitalökningar.

Det är regeringens bedömning att bankens stadga ger tillfredsställande säkerhet för att värdet av de medel som inbetalas till följd av kapitalinsatsen inte skall urholkas och för att garantiåtagandet inte skall behöva tas i anspråk.

En första delinbetalning om ca 100,1 miljoner ecu skall verkställas under budgetåret 1994/95. Med hänsyn till att beloppet kan preciseras med säkerhet först efter årsskiftet samt eventuella förändringar i kronans värde i förhållande till ecu bör ett förslagsanslag på 950 miljoner kronor anvisas för detta ändamål under sjunde huvudtitels anslagsgrupp: Övriga ändamål.

Regeringens förslag: Följande fem principer skall gälla för finansieringen av ett eventuellt svenskt medlemskap i den Europeiska unionen.

1. Effekterna skall finanseras fullt ut och får inte leda till ökat upplåningsbehov.
2. Statens utgifter för administration får inte öka på grund av medlemskapet.
3. Om EU:s budgetmyndigheter tar beslut som innebär totalt ökade utgifter skall dessa finansieras med redan anvisade medel inom i första hand berörda departementsområden.
4. De nationella åtaganden som krävs för att få bidrag från gemenskapsbudgeten skall finansieras med redan anvisade medel inom de departementsområden dit stödet är riktat.
5. Varje svenskt utgiftsområde som berörs av EU-samarbetet skall bidra till finansieringen i proportion till områdets andel av avgiften.

Skälen till regeringens förslag:

EU-medlemskapet bedöms medföra en bestående ökad belastning uppgående till ca 20 miljarder kronor på helårsbasis (se avsnitt 6).

Enligt regeringens bedömning får inte ett svenskt medlemskap leda till en ökning av statens upplåningsbehov. Regeringens uppfattning är att finansieringen främst skall beröra de områden som gynnas av ett svenskt medlemskap. Vissa delar av ekonomin, såsom jordbruks- och forskningsområdet, kommer att motta betydande bidrag från gemenskapsbudgeten. Samtidigt kommer andra delar, inte minst industrin, att få förbättrade vinstmöjligheter. Detta talar för att de budgeteffekter som följer av ett medlemskap finansieras fullt ut genom en kombination av utgiftsneddragningar och inkomstförstärkningar. Den sociala sektorn bör ej drabbas. Under perioden 1995-98 bidrar återbetalningen enligt den s.k. infasningsöverenskommelsen till en avlastning av effekterna på upplåningsbehovet om totalt ca 9 miljarder kronor.

Vad avser utgiftsneddragningar, skall varje utgiftsområde som berörs av EU-samarbetet bidra till finansieringen av den svenska budgetavgiften motsvarande områdets andel av bruttoavgiften. Detta innebär att om ett områdes andel av gemenskapsbudgeten motsvarar 10 procent, skall 10 procent av den svenska avgiften till gemenskapsbudgeten finansieras av berört utgiftsområde i statsbudgeten. Utgiftsneddragningarna utgör finansiering utöver återbetalningen. Det är viktigt att framhålla att neddragningarna i de flesta fall inte innebär minskade resurser till berörda områden, eftersom medel istället utbetalas från gemenskapsbudgeten.

På skatteområdet bör förslagen så långt möjligt koncentreras till sektorer som är bidragsmottagare från gemenskapsbudgeten samt till de delar av ekonomin som i andra avseenden kan anses dra fördel av ett medlemskap. Det är angeläget att de skattehöjningar som väljs i så liten utsträckning som möjligt leder till välfärdsförluster. De extra bördor som följer av skattens snedvridande effekter på produktion och konsumtion bör begränsas i så stor utsträckning som möjligt.

Svenskt medlemskap i EU, får inte öka statens utgifter för administration och förvaltning. Det är därför nödvändigt att utnyttja varje möjlighet till effektivisering som uppkommer vid medlemskap. Om-prioritering inom och mellan departementsområdena inom ramen för de samlade administrations- och förvaltningskostnaderna kan komma att bli nödvändig.

Regeringen avser vid ett medlemskap att fortlöpande värdera möjligheterna till besparingar i statens utgifter för administration och förvaltning. Enligt regeringens uppfattning skall detta vara möjligt när exempelvis administrativa uppgifter bortfaller eller utformas på unions-gemensam bas. Regeringen konstaterar vidare att det kan komma att bedrivs visst dubbelarbete mellan unionsorgan och svenska myndigheter, vilket kan ge upphov till en viss rationaliseringspotential. Sett över en längre tidsperiod bedömer regeringen att dessa besparingsmöjligheter är betydande.

I de fall EU:s budgetmyndigheter tar beslut som innebär utgiftsökning skall utgiftsökningens effekt på den svenska avgiften till gemenskaps-budgeten finansieras med redan anvisade medel inom i första hand berört, eller berörda, departementsområden.

Inom vissa verksamhetsområden kan betydande återflöden från gemenskapsbudgeten bli aktuella. För att erhålla dessa medel krävs som regel en nationell medfinansiering. Detta gäller insatser inom exempelvis jordbruks-, regional-, arbetsmarknads- och forskningspolitiken. De nationella åtaganden som krävs för att få bidrag från gemenskapsbudgeten skall finansieras med redan anvisade medel inom berört, eller berörda, departementsområden.

Regeringens bedömning: Planering, budgetering, ärendeprovning, betalningar, redovisning, uppföljning och kontroll av det svenska återflödet från EG:s budget kan omhändertas av de sektorsmyndigheter som ansvarar för motsvarande nationella uppgifter. Genom att redovisa återflödet från EG brutto på statsbudgeten och med tillämpning av räntekontokredit i Riksgäldskontoret ges en tydlig bild av såväl omfattningen av återflödet som de svenska statliga åtagandena.

10.1 Inledning

I det följande redovisar regeringen sin syn på hur återflödet från EG:s budget till Sverige i förvaltningsmässigt och ekonomiadministrativt hänseende skall hanteras. Inledningsvis redogörs för gemensamma principer som bör ligga till grund för hur återflödet administreras. Denna redogörelse följs sedan av en närmare beskrivning av konsekvenserna för följande områden.

- Stöd från jordbruksfondens garantisektion (arealbidrag, trädesersättning, djurbidrag, intervention, exportstöd, miljöstöd).
- Medel från EG:s strukturfonder (socialfonden, jordbruksfondens utvecklingssektion, regionalfonden).
- Medel från EG:s forsknings- och utvecklingsprogram.

Medel som kan komma Sverige till del till följd av samarbete, som är av icke-tvingande eller mellanstatlig karaktär, behandlas inte närmare. Omfattningen av sådant samarbete följer av de enskilda överenskommelser som träffas mellan medlemsländerna och motsvarar sedvanligt internationellt samarbete. Såvitt regeringen nu kan bedöma behöver inga särskilda budgettekniska eller andra ekonomiadministrativa arrangemang införas inför ett svenskt deltagande. De utgifter som uppstår för svenskt vidkonmande täcks med medel inom ordinarie anslag. Sådana utgifter liksom eventuella ersättningar från EU redovisas i berörd myndighets årsredovisning.

10.2 Generella utgångspunkter

10.2.1 Ansvar för administration och kontroll

Ansvar för att administrera stöd och bidrag från EG:s budget som på nationell nivå tillkommer staten bör föras ut på berörda förvaltningsmyndigheter.

Myndigheterna ifråga för administration och betalning av de olika stöden och bidragen återfinns i första hand bland myndigheterna inom verksamhetsområdena jordbruk och fiske, regionalpolitiken, arbetsmarknadspolitiken och forskningen. Även när det gäller fördelning av ansvar för kontrollerande uppgifter som ankommer på medlemslandet, skall i första hand myndigheter med motsvarande uppgifter ges i uppdrag att svara för de särskilda kontrollinsatser som erfordras. Regeringen återkommer till detta i avsnitt 12 om kontroll och revision av EU-medel.

De principer och regler som gäller för resultatstyrning och den finansiella styrningen av statliga myndigheter gäller fullt ut även för sådana medel som kommer från EG:s budget. I det fall t.ex. EG:s ekonomiska administrativa regelverk för redovisningsperioder, redovisningens innehåll eller kontrollmetoder skiljer sig från de som följer av de statliga bestämmelserna på området skall EG:s regelverk tillgodoses av berörda myndigheter genom kompletterande redovisningar och granskningsinsatser. I normalfallet förväntas sådana särskilda krav kunna tillgodoses fullt ut med tillämpning av sidoordnade redovisningssystem liksom genom kompletterande granskningsinsatser i samband med ordinarie granskning.

10.2.2 Budgetering och redovisning på statsbudgeten

Stöd och bidrag som finansieras av EG:s budget avsedda för projekt och mottagare i Sverige och som förmedlas av statlig myndighet, liksom sådana kostnader som faller på den svenska staten till följd av ett medlemskap men som inte täcks av medel från EG-budgeten, skall i normalfallet budgeteras och redovisas på anslag på statsbudgetens utgiftssida under de huvudtitlar till vilka ändamålen med stödet eller bidraget hör.

Även utgifter (och inkomster) som följer av kursdifferenser bör avräknas mot berört stödanslag. I de fall stöd och bidrag från EG:s budget skall förskottas av medlemslandet bör medel för de räntekostnader som uppstår av förskottsgivningen anvisas under ett särskilt anslag. Medel för förvaltningsmyndigheternas eventuella kostnader för att administrera återflödet bör dock anvisas inom ramen för deras ordinarie förvaltningskostnadsanslag.

Berörda verksamheter bör redovisas brutto på statsbudgeten. Detta innebär att bidrag eller ersättningar från EG:s fonder förs upp och redovisas på för ändamålet uppförda inkomstitlar på statsbudgetens inkomstsida samtidigt som medel motsvarande bidraget till mottagaren budgeteras och redovisas på utgiftssidan.

I det fall det är fråga om stöd från EG:s regionalfond, socialfond, jordbruksfond (utvecklingssektionen) eller fiskefond krävs i normalfallet svensk offentlig medfinansiering. En utgångspunkt bör i dessa fall vara att anslaget för utbetalande av stöd från EG-budgeten endast skall avse EG:s andel. En eventuell svensk statlig andel får täckas av anvisade medel inom de ordinarie anslagen för berört ändamål.

Medel från kommunal eller privat finansiär betalas direkt från finansören till stödmottagaren varför den andelen inte redovisas på statsbudgeten.

Ett annat undantag från redovisning på statsbudgeten för bidrag och projekt finansierade av EG-budgeten är medel som utbetalas till svenska mottagare inom EG:s program för forskning och utveckling (FoU). I dessa fall görs ansökan direkt till kommissionen som beslutar om och utbetalar bidrag enligt betalningsplan direkt till den organisation eller enskild forskare som är koordinator för projektet, och inte via en särskild myndighet. Härmed låter sig stödet från EG:s FoU-program svårligen budgeteras och redovisas på statsbudgeten men skall i förevarande fall återfinnas i myndighetens bokföring och behandlas i myndighetens årsredovisning. Som för övriga återflödesområden skall en ev. svensk statlig medfinansiering prövas i relation till den övergripande nationella prioriteringen och andra pågående projekt inom området.

10.2.3 Betalningar från EG och vidare till bidragsmottagaren

Betalningarna från EG:s budget till Sverige bör så långt möjligt centraliseras till att gå via ett gemensamt konto i Riksbanken. Härvid undantas sådana medel som inte utgör statliga medel, dvs. sådana betalningar som avser kommissionens ersättningar till svenskar som arbetar på uppdrag från en EU-institution eller EU-anställda vid dess arbete i Sverige m.m. Ett annat undantag är, som redan nämnts, bidragsutbetalningar från kommissionen direkt till projektdeltagare inom FoU-programmen.

Kommissionen skall ställa medel till svenska statens förfogande på konto i Riksbanken senast den dag berört regelverk påbjuder. Medlen överförs sedan till den för stödet eller bidraget betalningsansvariga myndigheten.

För vissa bidrag och stöd som lämnas av EU gäller att medlemslandet förskotterar betalning till bidragsmottagaren. Regeringen förordar att statens betalningar till mottagaren i normalfallet sker från separata räntekonton med kredit som resp. ansvarig betalningsmyndighet får disponera i Riksgäldskontoret (RGK). Genom tillämpningen av räntekontokrediter framgår den räntekostnad som faller på staten på grund av förskotteringen tydligt.

För system där medlemslandet förskotterar stöd och bidrag i förhållande till EG:s budget kommer i normalfallet berörda räntekonton att uppvisa en negativ belastning. När ersättningen erhålls från EG-budgeten minskar denna belastning. Men till den del EG:s budget *inte* täcker samtliga kostnader staten har för stödet, skall utnyttjad kontokredit (dvs. ett belopp motsvarande svenska statens nettoandel av stödet inklusive räntekostnader och växelkursdifferenser som ej ersätts av EG) regleras genom att medel förs från statsverkets checkräkning (SCR) till räntekontot. Denna överföring bör göras kvartalsvis i efterskott, dvs. i anslutning till den dag RGK debiterar eller krediterar ränta på kontot. Det bör noteras att användningen av räntekonto respektive regleringen mellan SCR och

räntekonto inte påverkar redovisningen mot statsbudgeten, som görs på grundval av bokförda utgifter och inkomster.

10.3 Jordbruksfonden

10.3.1 Inledning

Jordbruksverket och Fiskeriverket kommer vid ett medlemskap att ges ansvaret för att sköta utbetalningarna till mottagarna av stöd från jordbruksfonden. Ansvaret för själva administrationen kan dock komma att fördelas på flera myndigheter, t.ex. länsstyrelserna. En myndighet bör dock, i samråd med övriga berörda myndigheter, ges ett övergripande ansvar för att administrationen fungerar i enlighet med EG:s regelverk och för rapportering till såväl regeringen som kommissionen. En sådan ansvarsfördelning skulle även, enligt vad regeringen erfar, vara förenlig med de förslag till förändringar i vissa EG-bestämmelser om kraven på medlemsländernas administration av jordbruksstödet som för närvarande bereds inom kommissionen.

Regeringen kommer senare att bestämma vilken myndighet som skall ges detta övergripande ansvar. Denna myndighet kommer även att få ett primäransvar för att förse kommissionen med det underlag som det ankommer på medlemslandet att tillhandahålla om det utbetalade stödet som grund för ersättning från jordbruksfonden liksom för budgetering, budgetuppföljning och kontroll. Detta innebär inte någon förändring i betalningsansvariga myndigheters ansvar att kontrollera betalningarnas riktighet. Det är angeläget att Sverige upprätthåller en hög ambition vad gäller att säkra att bidragsmedlen utbetalas och används i enlighet med intentionerna. Uppbyggnad av kontrollsystem och intern revision kommer därför att prioriteras vilket utvecklas i avsnitt 12.

Regeringen kommer senare denna dag att i en särskild proposition bl.a. föreslå riksdagen att anvisa anslag och beräkna inkomster på inkomstitlar i enlighet med den anslagskonstruktion som redovisas i det följande.

10.3.2 Garantisektionen

Med tillämpning av de generella principerna bör riksdagen anvisa *anslag* under Jordbruksdepartementets huvudtitel för utbetalning av stöd från jordbruksfondens garantisektion fördelade på resp. ändamål. Mot dessa stödanslag, vilka bör ges beteckningen förslagsanslag, bör även avräknas eventuella utgifter (eller inkomster) som uppstår med anledning av växelkursdifferenser.

I syfte att öka tydligheten och fullständigheten på statsbudgeten bör anslag för ändamål/utgifter som ersätts till fullo från jordbruksfonden skiljas från sådana anslag som avser återflöde från EG-budgeten som förutsätter nettobidrag från svenska staten. Ett särskilt räntekostnadsanslag bör föras upp under ovanstående huvudtitel för den räntekostnad

som uppstår på räntekontokrediterna till följd av att svenska staten betalar ut garantistödet i förskott. Räntekostnadsanslaget bör anvisas som ramanslag. Regeringen bör bemyndigas att besluta om en anslagskredit knuten till detta ramanslag som överstiger den nivå på 7 procent av anslagsbeloppets storlek som normalt gäller för ramanslag.

Anslagen skall disponeras av betalningsansvariga myndigheter, dvs. Jordbruksverket och Fiskeriverket.

På *statsbudgetens inkomstsida* beräknas och redovisas återflödet från jordbruksfonden på separata inkomstitlar. Uppdelningen mellan inkomstitlar resp. undertitlar bör göras så att det går att följa upp det totala återflödet per bidragstyp.

Genom denna anslagskonstruktion kommer statsbudgetens utfall för varje kvartal att visa det totala återflödet från EG inom garantisektionen liksom utgifterna för det totala stödet till de svenska jordbrukarna inkl. den svenska statens nettoandel av detta stöd.

Bidrag utbetalas enligt de tidpunkter som följer av berörda förordningar på området, och utgifter avräknas löpande mot berört anslag. Betalningen sker med ianspråktagande av medel på räntekontokrediterna i RGK. Senast den 15:e dagen i varje månad skickas en redovisning av gjorda utbetalningar den föregående månaden till kommissionen som, efter granskning, utbetalar ersättning genom att ställa motsvarande belopp till förfogande på konto i Riksbanken. Medlen överförs till berörda räntekonton och inkomsterna bokförs mot berörda inkomstitlar.

Vid utgången av varje kvartal debiterar RGK Jordbruksverket resp. Fiskeriverket den upplupna räntan på kontona. I samband med detta överförs medel från statsverkets checkräkning som täcker dels ränteutgiften, dels de utgifter som belastat kontot under det gångna kvartalet och som inte finansieras av EG-budgeten.

10.3.3 Utvecklingssektionen

Stöd från jordbruksfondens utvecklingssektion (avser strukturstöd till lanthuset samt till fisket) omfattas av ungefär samma bestämmelser vad gäller medelshantering som övriga strukturfonder (se nedan).

10.4 Strukturfonderna

10.4.1 Inledning

För att påskynda den ekonomiska och sociala samordningen samt förbättra förutsättningarna för regional utjämning beslutades 1987 om en reform av EG:s regionalpolitiska instrument; jordbruksfonden, socialfonden och regionalfonden. Reformen innebär att fonderna fr.o.m. 1989 har koordinerats under samlingsbegreppet *strukturfonderna*. Till dessa strukturfonder hör även den s.k. fiskefonden, vilken etablerades 1993. Inom strukturfonderna finansieras även de s.k. Gemenskapsinitiativen

vars finansiella bas utgörs av en avsättning på ca 9 procent av strukturfondernas medel samt s.k. pilotprojekt, nätverk m.m. som omfattar ca 1 procent av medlen. Strukturfonderna är dock inte några fonder i egentlig mening utan utgör endast utgiftsposter i EG:s budget.

Stöd från strukturfonderna lämnas i form av bidrag. Fonderna samarbetar även med olika låneinstitut i syfte att utnyttja kombinationen mellan bidrag och lån så effektivt som möjligt.

De tre strukturfonderna har som mål att:

1. främja utvecklingen och strukturanpassningen i svagt utvecklade regioner,
2. omstrukturera regioner, eller delar av regioner, som drabbats hårt av den industriella tillbakagången,
3. bekämpa långtidsarbetslöshet och främja integration på arbetsmarknaden av unga och av personer som är utestängda från arbetsmarknaden,
4. underlätta anpassningen av arbetstagare av bägge könen till industriella förändringar och förändringar av produktionssystemen,
5. a) omstrukturera jord- och skogsbruk och fiske samt
b) underlätta utvecklingen och strukturanpassningen av landsbygdsområden

I medlemskapförhandlingarna enades EU och Sverige, Norge och Finland om att införa ytterligare ett regionalpolitiskt mål, benämnt mål 6, i EG:s regelverk. Mål 6 är att främja utvecklingen och strukturanpassningen i regioner som är ytterst glesbefolkade och skall tillgodose de nordiska ländernas regionalpolitiska särdrag. Målområdet avgränsades geografiskt till ett sammanhängande område med högst 8 invånare per kvadratkilometer. Mål 6 skall i alla delar vara jämställt med mål 1.

Regionalfonden täcker primärt mål 1, 2 och 6 och har 5b som sekundärt mål. Socialfonden täcker mål 3 och 4 samt i mindre omfattning mål 1, 2, 5b och 6. Jordbruksfonden täcker mål 1, 5a och 5b samt 6. Fiskefonden täcker endast mål 5a. Målen 1, 2, 5b och 6 är regionalt inriktade, medan stöd till mål 3, 4 och 5a lämnas utan direkt geografisk koppling. Inom kommissionen handläggs resp. fond av berört generaldirektorat.

10.4.2 Programarbete och ansvarsfördelning

Medlen från strukturfonderna avsätts för programperioder. Innevarande programperiod omfattar åren 1994-1999. För denna period har ca 1 270 miljarder kronor avsatts för ändamålet. Beloppet utgör närmare en tredjedel av EG:s budget.

Regionalpolitiken inom EU ersätter inte den regionalpolitik som beslutas på nationell nivå. För att ett medlemsland skall komma i fråga för medel från strukturfonderna krävs att medlemslandet skjuter till egna medel. Vidare krävs att den aktuella regionen uppfyller vissa kriterier för

bl.a. BNP/capita, befolkningstäthet, arbetslöshet och industrisysselsättning.

För att erhålla bidrag från strukturfonderna krävs ett omfattande programarbete där olika myndigheter och icke statliga intressenter måste samverka för att ett effektivt utbyte av insatserna skall erhållas. Det gäller såväl ansökningfasen som genomförandefasen. Länsstyrelserna har här en viktig roll på den regionala nivån. Enligt den tidplan som gäller vid ett EU-inträde skall Sverige senast den 31 mars 1995 lämna förslag till programplaner för strukturfonderna till kommissionen. Dessa väntas fastställas av kommissionen först hösten 1995. Innan planerna fastställs förutses inget återflöde från strukturfonderna till Sverige. Detta innebär dock inte totalt sett minskat återflöde från strukturfonderna under perioden fram till 1999.

Det är av väsentlig betydelse att en samlad bild av beredningen av de svenska programmen liksom det totala återflödet från strukturfonderna, dess fördelning och resultat kan åstadkommas. För att kunna göra relevanta strategiska avvägningar vid ställningstagande till program och bidrag från EU:s strukturfonder behöver resultatet av denna uppföljning relateras till de på nationell nivå beslutade strukturåtgärderna. Även inom EU läggs stor vikt vid uppföljning och utvärdering av strukturfondernas verksamhet. Med samma argument som inom EU lagts till grund för strukturfondsreformen, är det regeringens avsikt att verka för en stark samordning av de olika projekt som kommer ifråga för svensk del.

Stödet från strukturfonderna har ett brett användningsområde som rör många sektorer och därmed många departement. Huvudinriktningen är, som framgått ovan, ett regioninriktat arbetssätt där regionalpolitiska åtgärder i vid bemärkelse samt landsbygdsutveckling är de viktigaste inslagen tillsammans med vissa arbetsmarknadspolitiska insatser. Regeringen avser mot denna bakgrund att ge chefen för Arbetsmarknadsdepartementet det övergripande ansvaret för samordningen av stödet från strukturfonderna i regeringen.

Vid ett medlemskap kommer regeringen att genom uppdrag klargöra berörda myndigheters ansvarsområden i arbetet med strukturfonderna. Regeringen ser det som centralt att en myndighet, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), får det operativa centrala ansvaret att i samråd med övriga berörda myndigheter kontrollera, följa upp och till regeringen rapportera resultatet av de svenska statliga, kommunala och övriga insatserna, inkl. sådana som finansierats med bidrag från EG. I detta ansvar skall även ingå att redovisa vilka ekonomiska konsekvenser det totala utbytet med EG:s strukturfonder får för svenskt vidkommande.

Uppdrag måste också lämnas till de myndigheter som skall ansvara för utbetalning av medel från strukturfonderna. Regeringens utgångspunkt är att Arbetsmarknadsverket skall vara den myndighet som svarar för utbetalning av stöd från socialfonden, Jordbruksverket för betalning av medel från jordbruksfonden, Fiskeriverket för fiskefonden och NUTEK för medel från regionalfonden. Eventuellt kan även andra lösningar komma att aktualiseras i samband med utarbetandet av de olika programmen.

När det sedan gäller det konkreta programarbetet kan även andra myndigheter än de utbetalningsansvariga myndigheterna, såsom en länsstyrelse, eller en kommun eller ett företag, komma att ges ett operativt ansvar för att genomföra ett enskilt program. Det fortsatta arbetet med programplaner m.m. får utvisa hur den närmare ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter bör utformas.

10.4.3 Bidragsvillkor och medelshantering m.m.

Medlen från de olika fonderna kan hanteras på principiellt likartat sätt, även om bidragsmottagarkretsen och utbetalningsansvariga myndigheter för resp. fond skiljer sig åt.

För att stöd från EG:s strukturfonder skall lämnas krävs oftast medfinansiering från den offentliga sektorn i berört medlemsland. Därutöver krävs i flera fall medfinansiering från den privata sektorn. När kommissionen beslutat om att lämna stöd till svenskt program/mottagare överför kommissionen i normalfallet 40-50 procent av EG:s bidragsandel till det centrala kontot i Riksbanken. Beloppet överförs till utbetalningsmyndigheten som i sin tur betalar ut bidraget till bidragsmottagaren. De efterföljande överföringarna från EG-budgeten sker sedan på samma sätt med i normalfallet hälften av det återstående beloppet när halva programmet utförts, och den sista andelen när programmet slutförts.

Det bör vara de utbetalande myndigheternas ansvar, som förmedlare av bidraget från EG, att redovisa EG-bidraget mot inkomstitlar på statsbudgeten. Regeringen förordar att det för ändamålet förs upp en inkomstitel per fond på statsbudgeten. Den löpande redovisningen av återflödet från strukturfonderna bör ske mot separata poster för respektive bidragstyp under resp. inkomstitel.

Utbetalning av EG-bidraget till mottagaren sker i enlighet med bidragsbestämmelserna för berörd fond under förutsättning att kommissionen överfört tillräckligt med medel. Anslag för utbetalning av bidrag från EG-budgeten bör föras upp för respektive fond under berört departements huvudtitel. Anslagsbeteckningen bör vara förslagsanslag. Det bör dock inte föras upp några särskilda anslag för statlig medfinansiering i projekt som erhåller bidrag från strukturfonderna. Bidrag till sådana projekt får i stället prövas i relation till andra nationella åtaganden inom ramen för de resurser som anvisas för berört ändamål på statsbudgeten.

Med denna anslagskonstruktion uppvisas på statsbudgeten såväl det totala återflödet till Sverige från EG:s strukturstöd som volymen på det stöd som svenska bidragsmottagare får från staten respektive från EG. De redovisade utgifterna och inkomsterna på statsbudgeten ett visst budgetår kan dock inte relateras till kommissionens beslut om bidrag för samma period eftersom de projekt som finansieras från strukturfonderna ofta sträcker sig över flera år. Sådan redovisning avser regeringen främst att lämna i anslutning till berört anslagsavsnitt i budgetpropositionen, baserat på särredovisning som regeringen inhämtar från ansvariga myndigheter.

För de stöd där staten inte förskotterar bidrag som lämnas från EG:s budget ser inte regeringen några starka skäl till att kommissionens bidragsandel betalas via räntekonto i RGK. Om det framdeles skulle visa sig vara en effektiv lösning att även för dessa betalningar använda räntekonto med kredit i RGK bör det dock vara möjligt att välja den lösningen.

10.5 Forskning och utveckling

10.5.1 Inledning

Den vanligaste formen av forskningssamarbete inom EU är forskning som genomförs som samarbetsprojekt med deltagare från flera länder. Detta sker inom ett ramprogram som består av en serie olika s.k. särprogram. För varje projekt inom särprogrammen utarbetar deltagarna en projektplan med ansökan om stöd som tillställs kommissionen. För varje sådant projekt skall en koordinator utses. Det kan t.ex. vara ett universitet, ett institut eller ett företag. Koordinatorm är den som svarar för projektet gentemot EU inklusive mottagande och förmedling av bidragsmedel.

10.5.2 Medelshantering m.m.

Bidraget utbetalas av kommissionen i ecu direkt till koordinatorm.

Den gängse ordningen för utbetalning från EU, som redan tillämpas för svenskt vidkommande inom ramen för EES-samarbetet, är att kommissionen sätter in aktuellt belopp enligt överenskommen betalningsplan på ett ecu-konto i affärsbank som disponeras av koordinatorm. Medlen passerar således inte ett centralt konto i Riksbanken. Riksbanken har under hand uttalat att de gärna ser att den rådande ordningen vidmakthålls, eftersom det är mindre önskvärt att Riksbanken skulle bli kontohållande bank för en mängd olika projekt.

Det vore en fördel om samtliga betalningsströmmar från EU skulle kunna centraliseras i syfte att öka kontrollen av det totala återflödet till Sverige. Emellertid anser regeringen att det i dag, med befintliga rutiner för utbetalning från EG, inte är möjligt att införa ett sådant centraliserat betalningsflöde för forskningsmedlen.

För att undvika växlingskostnader och eventuella utgifter för valutakursförändringar kommer de myndigheter som är projektkoordinatorer att få öppna valutakonton i ecu för den andel av bidraget från EG-budgeten som skall transfereras till andra projektdeltagare inom eller utom Sverige. Den bidragsandel som är avsedd för myndighetens egna projektdeltagande skall dock omgående växlas in och överföras till myndighetens konto i RGK.

I sammanhanget kan nämnas de bestämmelser som universitet och högskolor omfattas av när det gäller att reglera momsandelen av det mot-

tagande lärosätets projektanknutna utgifter. Dessa har redan anpassats till ett EU-medlemskap med anledning av forskningssamarbetet inom ramen för EES-avtalet. Anpassningen innebär att föreskrifterna för hanteringen av moms vid statliga myndigheter har kompletterats så att det framgår att bidrag som erhålls från EG för forskningsändamål skall hanteras på samma sätt som andra bidrag från den svenska staten.

Förhållandet att EG-bidrag inom detta område utbetalas direkt till koordinatören utan någon nationell administrerande myndighet innebär att bidragen inte låter sig budgeteras och redovisas på statsbudgeten. Regeringen anser dock att det är väsentligt att följa upp och värdera det samlade resultatet av det svenska deltagandet i forskningssamarbetet. Enligt vad regeringen erfar har frågan om ökad återrapportering till medlemsländerna om det totala återflödet för resp. lands deltagande i EG:s forskningsprogram även aktualiserats i kommissionen. Regeringen kommer att verka för att så stort utbyte som möjligt av sådan information kommer till stånd, liksom att skapa förutsättningar för en mer centraliserad bidragshantering som ger större möjlighet till överblick och kontroll över FoU-återflödet.

Statliga myndigheter som deltar i projektsamarbete skall, som för övrig verksamhet, behandla verksamheten och dess resultat i sin årsredovisning till regeringen. Det grundläggande ansvaret för att följa upp och sammanställa uppgifter om resultatet av svenskt deltagande inom forskningsprogrammen ligger på av regeringen redan utsedda ansvariga myndigheter. Regeringen inrättade 1992 EG-rådet för FoU-samarbete (EU/FoU) med uppgift att vara svenskt kontaktorgan för FoU-samarbete med EG. En av rådets uppgifter är att samordna och sammanställa uppgifter om det svenska deltagandet och också värdera detta utifrån de mål som har satts upp för forskningen såväl nationellt som inom EU. Regeringen är medveten om de svårigheter som idag finns att få en fullständig bild över samtliga faktiska betalningar som görs till svenska deltagare. Åt EU/FoU-rådet kommer att uppdras att utreda förutsättningarna att kunna få en sådan bild samt att utarbeta en plan för när och hur en sådan skulle kunna åstadkommas.

Regeringens bedömning: Hög prioritet måste ges åt uppföljningen av effektiviteten i och kontrollen av efterlevnaden av EU:s regelverk. De svenska nationella kontroll- och revisionsinsatserna bör och måste öka. Emellertid anser regeringen att befintliga myndigheter normalt kan fullgöra dessa utökade granskningsinsatser inom ramen för sin instruktionsenliga uppgift. Det ankommer på regeringen att utfärda närmare direktiv för berörda myndigheters arbete inom detta område. För att samordna de svenska insatserna mot bedrägerier mot EG:s budget och för samverkan med kommissionen och övriga EG-institutioner skall en särskild kommitté inrättas. Det svenska yttrandet över EU:s Revisionsrätts årliga rapport kommer att tillställas riksdagen genom en särskild skrivelse.

11.1 Svensk profilfråga

Regeringen har för avsikt att kraftfullt verka för och stödja sådana initiativ i EU:s institutioner och nationella organ som syftar till att skydda såväl EG:s budget som de svenska finanserna från bedrägerier och onödiga kostnader till följd av mindre effektivt utformade system.

Det finns flera skäl till att från svensk sida långsiktigt och uthålligt stödja strävanden inom EU för effektivitet i EU:s åtaganden, decentralisering, säker medelshantering samt stärkt kontroll och revision. Som stor bidragsgivare till EG:s budget är det särskilt angeläget att aktivt verka för effektiviteten i EU och EU:s åtaganden liksom för att EU:s medel används för avsett ändamål och på ett kostnadseffektivt sätt. Det är vidare av avgörande betydelse för allmänhetens förtroende för EU:s funktionsätt att EU-medlen verkligen går till de ändamål som beslutats och inte fuskas bort till följd av ineffektivt utformade transfererings- och redovisningssystem eller svag kontroll av medelsanvändningen. Det är slutligen medlemslandet som får ersätta EU för eventuella felaktiga gjorda betalningar till nackdel för EG-budgeten.

Kontrollen och revisionen av EU-relaterade åtgärder består av dels de granskningar som ankommer på EU:s institutioner, dels de granskningar som det ankommer på Sverige att utföra i kraft av medlemskapet och ansvar för betalningar till och från EG-budgeten.

11.2 Revision och kontroll utförd av EU

11.2.1 Revisionsrätten

Revisionsrätten (Court of Auditors) svarar för den externa revisionen inom EU. Rätten har genom Maastrichtfördraget fått en starkare ställning

än tidigare. Revisionsrätten har till uppgift att granska användningen av medel som anvisas över EG-budgeten och utbetalas i olika länder. Frågan om kostnadseffektivitet i EU:s verksamhet är en prioriterad uppgift i Revisionsrätten. Resultatet av revisionen presenteras i en årlig rapport över genomförd granskning av institutionernas verksamhet och redovisning. Rätten har också nyligen fått till uppgift att tillhandahålla EU-parlamentet och rådet en revisionsberättelse (statement of assurance) om räkenskapernas tillförlitlighet och huruvida de underliggande transaktionerna följer gällande författningar.

Ledamöterna i Revisionsrätten består av en ledamot per medlemsland. Vid ett medlemskap förväntas således Sverige föreslå en ledamot. Revisionsrätten skall vid behov bedriva revision på plats i medlemsländerna. Av bestämmelserna följer också att granskningen i sådana fall skall genomföras i samarbete med de nationella revisionsorganen. Instruktionen för Riksrevisionsverket (RRV) har, på grund av åtaganden enligt EES-avtalet, redan ändrats med den innebörden att RRV skall biträda Revisionsrätten vid dess granskningar i Sverige. Vidare deltar Revisionsrätten i EUROSAI (samarbetsorgan för europeiska revisionsorgan), i vilket RRV för närvarande innehar ordförandeskapet.

11.2.2 Kommissionen

Inom kommissionen har alla direktorat ett kontrollansvar. Särskilt granskningsansvar åvilar direktoratet för budget respektive finansiell kontroll. Budgetdirektoratet kontrollerar att det underlag som behöriga myndigheter i medlemsländerna lämnar till kommissionen för fastställande av EG-budgetens inkomster (egna resurser) upprättats i enlighet med berörda regelverk. Direktoratet för finansiell kontroll har bl.a. till uppgift att godkänna utbetalningar från EG:s budget och svara för kommissionens internrevision.

Direktoratet utför kontroller på plats i medlemsländerna. Regeringen kommer att ställa ansvariga myndigheter och de uppgifter som erfordras för granskningen till förfogande för EG:s tjänstemän. I detta ingår även att ge tillgång, om så önskas, till uppgifter från t.ex. enskilda tulldeklaranter eller bidragsmottagare.

11.2.3 Åtgärder från svensk sida

Det ligger i svenskt intresse att skapa ett gott samarbete med dessa institutioner, t.ex. genom att medverka i arbete med att utforma granskningsmetoder och att verka för att svenska tjänstemän ges tillfälle att tjänstgöra i dessa kontrollorgan. Svenska företrädare i arbetsgrupper m.m. ges ett generellt uppdrag att verka för att effektivitet, tydlighet och god kontroll bevakas i arbetet med nya eller kompletterande rättsakter och riktlinjer. Sverige bör också bidra med erfarenheter och kompetens

när det gäller mål- och resultatstyrning, en fråga som får en allt mer central plats i EU:s verksamhet.

Inför parlamentets behandling av Revisionsrättens årliga rapport bereds respektive medlemsland tillfälle att yttra sig över innehållet. Regeringen avser att tillstålla riksdagen det svenska yttrandet genom en skrivelse.

11.3 Nationell kontroll och revision

11.3.1 Medlemslandets åtagande

Av artikel 209a i Romfördraget följer att ett medlemsland är skyldigt att vidta motsvarande åtgärder för att bekämpa bedrägerier och annan oredlighet som skadar gemenskapens ekonomiska intressen som den vidtar för att bekämpa bedrägerier och annan oredlighet vilka skadar landets egna intressen. Vidare skall medlemsländerna samordna sina åtgärder för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen. De skall för detta ändamål med kommissionens hjälp organisera ett nära och regelbundet samarbete mellan de behöriga myndigheterna i sina förvaltningar. Regelverken ställer också höga krav på EG:s institutioner att utföra egna kontroller och vidta åtgärder när brister upptäcks i såväl regelverkens utformning som ett medlemslands tillämpning.

Kraven från EU på nationella kontroll- och revisionsinsatser är dels generella, dels specifika för det enskilda uppbördsområdet (basen för egna resurser) och bidragssystemet. Krav finns också på såväl kontroller innan beslut om utbetalning av bidrag sker som kontroller i efterhand. Innehållet i och metoderna för kontrollen liksom kraven på återrapportering till EU:s institutioner anges med varierande detaljeringsgrad. Det innebär att Sverige som medlem omfattas av en varierande kravbild vad gäller den närmare utformningen av den nationella kontrollen.

Den svenska förvaltningsmodellen för tillsyn och kontroll innebär en stark betoning på den handläggande myndighetens grundläggande ansvar för dessa uppgifter och där en extern revision har ansvar för att i efterhand bl.a. granska kvaliteten i denna kontroll. Det är ett svenskt intresse att denna modell kan utgöra grund för fördelningen av kontroll- och revisionsansvar i landet även för att tillgodose EG:s krav vid ett medlemskap. Regeringen har inte heller funnit att EG:s regelverk på ett avgörande sätt strider mot denna modell.

11.3.2 Myndigheternas ansvar för en god intern kontroll

Det primära ansvaret för att beivra felaktigheter och bedrägeri samt ineffektivitet i statliga transfereringssystem ligger på den myndighet som svarar för att administrera systemet. Detta innebär att det är den myndighet som sköter uppbörd eller utbetalning som, oavsett om grunden för prövningen är ett EG-regelsystem eller ett svenskt transfereringssystem,

ansvarar för prövning av såväl huruvida underlaget för bidraget eller avgiften är korrekt som om medlen använts på avsett och effektivt sätt. Det är naturligt att det är på denna nivå som det mesta utbytet kring kontrollfrågor kommer att ske mellan Sverige som medlemsland och kommissionen.

Detta innebär sammantaget att berörda myndigheter måste tillförsäkra sig en hög standard på sin interna kontroll. Regeringen bedömer att en förstärkning av den interna kontrollen bl.a. skall ske genom att Arbetsmarknadsverket, Generaltullstyrelsen, Riksskatteverket, Jordbruksverket och NUTEK vid ett medlemskap omgående etablerar, eller förstärker befintliga, funktioner för intern revision. Dessa funktioner skall, med tillämpning av god sed på området, verka för en stärkt intern kontroll i myndighetens arbete och etablera samarbete med kommissionen. Berörda myndigheter har även att omgående överväga på vilket sätt kvalitets-säkring skall ske av att underlaget från taxeringsobjektet eller bidragsmottagaren är korrekt. Sådana förstärkningsåtgärder kommer även att krävas av andra myndigheter som kan komma att administrera bidrag från EG.

Ofta är det flera myndigheter, eller ett antal lokala och regionala organ under en sektorsansvarig myndighet, som svarar för administrationen av uppbörd av en viss typ av avgiftsmedel, t.ex. moms, eller utbetalning av EG-bidrag enligt ett viss regelverk. I dessa fall anser regeringen att en myndighet inom berört politikområde bör ges i ansvar att utöva tillsyn över såväl för- som efterkontroll av betalningens riktighet och att betalningarna redovisats på ett korrekt sätt. I detta tillsynsansvar ligger också att verka för att åtgärder vidtas om såväl brister i den nationella administrationen som effektiviseringsmöjligheter identifieras.

Kontrollkraven för avgiften

När det gäller kontrollen av underlaget för fastställande, uppbörd och betalning av medlemsavgiften (EG:s egna resurser) gäller att varje land skall informera kommissionen om namnen på behöriga myndigheter eller motsvarande som fastställer landets bas för beräkning av medlemsavgiften samt de nationella lagar och förordningar som styr beräkningen av underlaget. Vidare skall information lämnas om hur uppbörden administreras och hur eventuella fel eller bedrägerier hanteras.

Medlemslandet skall månatligen skicka kommissionen ett kontoutdrag för vart och ett av de s.k. resurskontona till vilka uppbördsmedel förts resp. kvartalsvis för resurser som ännu inte uppburits av medlemslandet. Medlemslandet skall även avge en årsrapport som skall vara kommissionen tillhanda före den 1 maj året efter avslutat budgetår (kalenderår). Regeringen kommer vid ett medlemskap att uppdra åt Generaltullstyrelsen och Riksskatteverket att svara för att de svenska åtagandena gentemot EU uppfylls.

Den övervägande delen inom EU:s jordbruks- och fiskestöd till medlemsländerna utgörs av direkta subventioner i form av bidrag från jordbruksfondens garantisektion till producenter och mellanled samt generella indirekta stöd i form av exportbidrag och interventionsköp. Det selektiva stödet kommer från strukturfonderna och kan utgå som investeringsbidrag, startbidrag m.m. Till följd av prisregleringarna för vissa jordbruksprodukter tillämpas gränsskydd i form av införselavgifter och tull vid import av jordbruksprodukter till EU från tredje land.

Uppföljningen och kontrollen av bidragen från garantisektionen regleras relativt långtgående i särskilda förordningar. Vid exportbidrag ställs också preciserade krav angående fysisk exportkontroll där Generaltullstyrelsen har ett särskilt kontrollansvar. Regeringen kommer vid ett medlemskap att ge de utbetalande myndigheterna i uppdrag att svara för att kontroll sker av dessa medel i enlighet med EG:s regelverk och att åtgärder vidtas där så erfordras. Medlemsländerna är dessutom ålagda att etablera en särskild funktion som skall svara för att de uppställda kontrollkraven efterlevs inom den bidragsgivande organisationerna, inklusive rapporteringsskyldighet till kommissionen. Såvitt regeringen nu kan bedöma kan även denna uppgift omhändertas av Jordbruksverkets internrevision.

Kontrollkraven för strukturfonderna

Den nationella kontrollen av användningen och redovisningen av bidragsmedel från EG:s strukturfonder är ett, relativt sett, oreglerat område. Huvudansvaret för att strukturfonderna förvaltas i enlighet med EG:s regelverk måste entydigt kopplas till resp. utbetalande myndighet. Som regeringen redovisade i avsnitt 10 avser regeringen att ge NUTEK i uppdrag att följa upp och till regeringen rapportera det samlade resultatet av det svenska strukturstödet. Detta inbegriper även ett ansvar för att pröva systemens säkerhet och effektivitet. I verkets uppdrag skall även ingå att verka för en uppföljning och kontroll av underlaget för och användningen av medel från EG:s strukturfonder vid utbetalande och administrerande myndigheter. Enligt EG:s regelverk för strukturfonderna skall även en särskild kontrollkommitté bildas för att biträda kommissionens kontroll. Det är naturligt att NUTEK:s funktion för intern kontroll tillsammans med övriga utbetalande myndigheters kontrollfunktioner ges en central roll i denna kommitté.

Regeringen avser senare att närmare precisera kraven på de nämnda myndigheterna så att EG:s krav tillgodoses.

Regeringen har inte funnit att ett EU-medlemskap skulle behöva innebära någon förändring av de statliga revisionsorganens uppdrag. Ett EU-medlemskap innebär dock att RRV:s och riksdagens revisorers granskningsområde vidgas till att även omfatta statlig verksamhet som initierats eller finansierats av EU. RRV kommer som tidigare att redovisa resultatet av sina granskningar till berörda myndigheter och till regeringen, inklusive förslag till förbättringar till följd av brister som verket finner i sin granskning. Det ankommer vidare på RRV att ge stöd till aktuella myndigheter vad gäller organisation, kompetens och genomförande av intern revision samt att löpande kontrollera och bedöma internrevisionens kvalitet.

I vissa fall innebär enskilda bidragsregler att periodvisa rapporter skall lämnas från behörig myndighet till kommissionen. Dessa bestämmelser är ibland förknippade med att denna redovisning skall granskas (ibland med tillämpning av vissa metoder). I de fall den begärda granskningen inte kan utföras av administrerande myndighet men är förenlig med RRV:s ordinarie granskningsuppdrag bör verket utföra sådana granskningsuppgifter.

En förutsättning för att de svenska revisionsorganen skall kunna uttala sig om dels kvaliteten i den interna kontrollen, dels huruvida medlen till och från EG:s budget är redovisade och utnyttjade i enlighet med EG:s regler är att revisionsorganen ges samma rätt som EG:s kontroll- och revisionsorgan har till insyn i de förhållanden som ligger till grund för medlemsavgiften och mottagandet av bidrag. Kommissionens och Revisionsrättens långtgående rättigheter på området följer av EG:s regelverk. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en närmare redogörelse och förslag till hur de svenska nationella revisionsorganens granskningsrätt hos uppberdsobjekt och slutmottagare av bidrag i enlighet med EG:s regelverk kan tillgodoses. I sammanhanget kan nämnas att den finska regeringen förbereder ett lagförslag till parlamentet som ger de finska statliga revisionsorganen den rättskapacitet de behöver för att kunna granska hanteringen av medel från EG.

11.4 Insatser för att identifiera och beivra bedrägeri mot EG:s budget

Enligt rapporter från kommissionen uppgår de årliga upptäckta bedrägerierna mot EG-budgeten till ett värde av ca 2 miljarder kronor. Det finns bedömningar att de årliga bedrägerierna uppgår till ca 10 procent av EG:s totala budget, dvs. drygt 63 miljarder kronor.

Kommissionen har våren 1994 beslutat om ett strategiskt program och aktionsplan för att förstärka kampen mot bedrägerier. Det strategiska programmet består sammanfattningsvis i att

- öka närvaron och kontrollen av verksamheter på plats med koncentration på högriskfaktorer
- stärka samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna genom ökning av informationsutbytet och förbättring av metoder
- förbättra gemenskapens lagstiftning inom alla områden
- säkra en bättre överensstämmelse mellan EG:s regler och den nationella lagstiftningen.

Kommissionens program och aktionsplan ligger väl i linje med svenska intressen. Sverige bör därför aktivt stödja gemenskapens samlade insatser för att förhindra bedrägerier, liksom att verka för att regler som inbjuder till eller underlättar bedrägerier ändras.

Som tidigare nämnts anser regeringen att det primäransvar som idag åvilar administrerande myndigheter för att uppbörd och betalningar är korrekt gjorda och redovisade samt kontrollerade kan behållas när Sverige blir medlem i EU. Emellertid anser regeringen att det är av största vikt att de svenska insatserna inom de olika verksamhetsområdena för att på olika sätt begränsa bedrägeri samordnas och följs upp på nationell nivå. Regeringen avser att för detta ändamål inrätta en särskild kommitté under Finansdepartementet med representanter från Justitiedepartementet, Generaltullstyrelsen, Jordbruksverket, NUTEK, Rikspolisstyrelsen, RRV, Riksskatteverket och Riksåklagarämbetet.

I kommitténs arbetsuppgifter skall även ingå att sammanställa uppgifter till den rapportering som skall lämnas till kommissionen om nationella bedrägerier och andra otillåtna transaktioner som påverkar gemenskapens budget. Kommittén bör även svara för svensk samverkan med de organ inom kommissionen och övriga EU-institutioner som arbetar med frågor rörande bedrägeri mot EG:s budget.

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Sahlin, Hjelm-Wallén, Peterson, Hellström, Thalén, Freivalds, Wallström, Persson, Tham, Schori, Blomberg, Heckscher, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson

Föredragande: statsrådet Persson

Regeringen beslutar propositionen 1994/95:40 om Budgeteffekter av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen m.m.

