

DEN NATIONELLA BEHANDLINGEN AV FÖRSLAG TILL EU-FÖRFATTNINGAR - särskilt med hänsyn till bedömningen av de ekonomiska verkningarna

Till följd av Finlands medlemskap i EU har både ministeriernas och riksdagens arbetsmängd ökat klart. Så har skett bl.a. därför att medlemskapet i unionen har fört med sig beredning av EU-författningar som sker i hemlandet.

Vid ministerierna förekommer två slag av författningsberedning: beredning av regeringens propositioner och beredning av EU-författningar. Beredningen av dessa typer av författningar avviker tämligen mycket från varandra. Vid beredningen av regeringens propositioner har det behöriga ministeriet en central ställning, medan åter riksdagen inte deltar i själva beredningsprocessen. För beredningen av förslag till EU-författningar har för sin del skapats ett samordningssystem, där antalet aktörer är större än i beredningen av regeringens propositioner. Ministeriernas ställning är central men inte lika understruken som i beredningen av regeringens propositioner. Vid beredningen av EU-författningar deltar riksdagen i processen redan i substansskedet.

Med revisionen klarlades huruvida de finländska myndigheternas förfaranden vid beredningen av EU-författningar är ändamålsenliga sett ur perspektivet för den som utnyttjar informationen, dvs. riksdagen. Föremål för särskilt intresse vid revisionen var bedömningen av de ekonomiska verkningarna av förslagen till EU-författningar. Vid revisionen granskades styrningen av verksamheten, ministeriernas förfaringssätt vid alstrandet av information för bedömningen och den information som ges till riksdagen samt kvaliteten och tillräckligheten för den information som ges för bedömning av de ekonomiska verkningarna.

Revisionen genomfördes genom att intervjuer gjordes med tjänstemän vid ministerierna, riksdagens olika utskott, Finlands EU-

representation och Europeiska unionens kommission. Vid revisionen riktades också en enkät till ministerierna. Revisionen granskade dessutom grundligt tre författningsprojekt i syfte att klarlägga förfarandena vid beredningsprocessen. Vidare togs både ett sampel och ett prov på redan avslutade EU-författningsprojekt. Vid revisionen granskades också de U- och E-skrivelser samt U-fortsättningsskrivelser som används för informationen till riksdagen och deras faktainnehåll.

Med stöd av revisionen kan konstateras att det för beredningen av EU-författningar instiftade förfarandet, samordningssystemet, är fungerande. Systemet skapar förutsättningar för en beredning där olika intressenters synpunkter förs fram så täckande som möjligt, dock så att beredningen inte är oskäligt tungrodd för de medverkande. Vid revisionen observerades emellertid att i systemet inte ingår egentlig strategisk styrning, utan alla projekt bereds i princip på samma sätt. En strategisk styrning på systemnivå skulle möjliggöra att man på förhand bereder sig på t.ex. nationellt viktiga projekt genom att reservera tillräckliga resurser för beredningen av dem.

På basis av beredningsdokumenten från de för revisionen utvalda avslutade EU-författningsprojekten (faktapromemorior och EU-anvisningar) kan konstateras att bedömningen av de ekonomiska verkningarna är knapp och koncentrerar sig så gott som helt på en analys av vilka kostnader som eventuellt uppkommer. Överväganden av nyttoaspekterna förekommer just inte alls. Bedömningarna av verkningarna är i allmänhet kortfattade, vagt uttryckta och uppskattningar i penningbelopp är synnerligen sällsynta. I nivån för bedömningen av verkningarna förekommer inte väsentliga skillnader mellan ministerierna.

I fråga om innehållet i de U- och E-skrivelser samt U-fortsättningsskrivelser som används för informationen till riksdagen observerades vid revisionen att bedömningarna av verkningarna var bättre i dessa dokument än i faktapromemoriorna eller EU-anvisningarna, men skillnaden var inte särdeles stor. Det kunde emellertid märkas att när beredningen av författningen framskred förbättrades kvaliteten för bedömningen av verkningarna i och med att tillgången på fakta ökade.

Revisionsverket rekommenderar att vid arbetet med att bereda författningsprojekten skulle övervägas en föregripande strategisk styrning med hjälp av vilken man kunde bereda sig på kommande

författningsprojekt. Existensen av en sådan självständig aktör skulle uppenbarligen frånta ministerierna makt, varför det kan vara svårt att införa en sådan praxis.

Revisionsverket rekommenderar också att ministerierna övervakar bättre än tidigare att bedömningarna av verkningarna av förslag till EU-författningar svarar mot kraven på en god beredning. De som utför beredningen bör ges både stöd för sitt arbete och tillräckliga instruktioner. De dokument som uppkommer vid beredningen bör lagras på adekvat sätt i EUTORI-informationssystemet. De anvisningar som gäller beredningen av EU-författningar bör också sammanställas och preciseras så att de författningsärenden om vilka riksdagen skall informeras blir klart definierade. Revisionsverket anser dessutom att ministeriernas förfaranden vid beredningen av U- och E-skrivelserna bör förenhetligas. Vidare borde åtminstone i U-skrivelserna övergå till en standardrubricering.