

FINANSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/2002 rd

Statsrådets utredning med anledning av utvidgningens budgetkonsekvenser 2004—2006

Statsrådets utredning med anledning av budgeteffekterna av EU:s utvidgning: en preliminär helhetsbedömning av de gällande och nya finansiella ramarna för EU:s budget och utvecklingen av penningströmmarna mellan EU och Finland fram till 2013

Till stora utskottet

Remiss

Stora utskottet sände den 6 mars 2002 statsrådets utredning med anledning av utvidgningens budgetkonsekvenser 2004—2006 (E 16/2002 rd) till finansutskottet för eventuella åtgärder. Vidare sände stora utskottet den 19 april 2002 i anknytning till detta ärende en kompletterande utredning 1. UM 15.04.2002 till finansutskottet för kännedom.

Likaså sände stora utskottet den 8 maj 2002 statsrådets utredning med anledning av budgeteffekterna av EU:s utvidgning: en preliminär helhetsbedömning av de gällande och nya finansiella ramarna för EU:s budget och utvecklingen av penningströmmarna mellan EU och Finland fram till 2013 (E 47/2002 rd) till finansutskottet för eventuella åtgärder.

Utskottet har behandlat ärendena samtidigt och lämnar ett gemensamt utlåtande om dem.

Beredning i delegation

Ärendena har beretts av finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation, skattedelegation och jordbruksdelegation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- linjedirektör Jan Store, utrikesministeriet
- budgetråd Rauno Lämsä, finansministeriet.

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- budgetråd Rauno Lämsä, finansministeriet
- regionutvecklingsdirektör Mårten Johansson, inrikesministeriet.

Jordbruksdelegationen har hört

- budgetråd Rauno Lämsä, finansministeriet
- äldre regeringssekreterare Kari Valonen, jord- och skogsbruksministeriet
- direktör Tapio Kytölä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf.

STATSRÅDETS UTREDNINGAR

I statsrådets utredning (E 16/2002 rd) beskrivs i huvuddrag kommissionens riktlinjer från den 30 januari 2002 för budgetkonsekvenserna av EU:s utvidgning 2004—2006. Av förslaget framgår såväl budgetens totalbelopp som grunderna för den. De centrala riktlinjerna berör jordbruk, region- och strukturpolitik samt budget- och finansieringsfrågor.

Utgångspunkt för förslaget är att de budgetramar som godkändes av Europeiska rådet i Berlin 1999 respekteras. De belopp som gäller jordbruk, inre politik och administration överskrider dock de i Berlin överenskomna beloppen. Kom-

missionen utgår från att budgetramarna kan justeras efter det de 10 nya medlemsländerna har anslutit sig.

I statsrådets andra utredning (E 47/2002 rd) behandlas särskilt konsekvenserna av de nya budgetramarna från såväl den utvidgade unionens som Finlands synpunkt. På grundval av de uppgifter som stod till förfogande i början av 2002 har kommissionen gjort en mera detaljerad bedömning av EU-utvidgningens budgetkonsekvenser. Den baserar sig på vissa antaganden om EU:s budgetramar och genomförandet av dem.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Finansutskottet har i sitt utlåtande (FiUU 7/2001 rd) till stora utskottet för ett år sedan tagit ställning till budgetkonsekvenserna av EU:s utvidgning. Utskottet ansåg då att det ända fram till 2006 var skäl att hålla fast vid Europeiska rådets beslut vad gäller medlen för utvidgningen. Utskottet underströk hur viktigt det är att EU iakttar budgetdisciplin. Finlands roll som nettobetalare kommer att accentueras i framtiden och därför bör det redan före utvidgningen ses till att Finland som motvik till sin egen betalarroll kan dra största möjliga nytta av de stöd som kan utverkas av gemenskapen. Enligt det tidigare utlåtandet anser utskottet det viktigt att regeringen i framtiden noga ger akt på om det efter 2006 finns tecken på förestående förändringar med väsentlig inverkan på Finlands relativa situation. Finansutskottet konstaterar att dessa krav fortfarande är aktuella med tanke på fortsatta förhandlingar.

På grundval av diskussionerna i rådet har kommissionen efter publiceringen av diskussionsdokumentet berett detaljerade utkast till ståndpunkter. Enligt erhållen utredning har med-

lemsländerna vid förhandlingarna preliminärt godkänt kommissionens budgetförslag som grund för diskussionen. De flesta av länderna har ansett förslaget balanserat och realistiskt. Medlemsländerna har i viss mån kritiserat kommissionens förhållningssätt men haft förståelse för bland annat de begränsningar tidtabellen ställer. De utkast till ståndpunkter som kommissionen hittills lagt fram har enligt vad utskottet erfarit hållit sig inom de ramar som presenteras i diskussionsdokumentet. Kommissionen har inte varit beredd att godkänna sådana förslag från medlemsländerna som på sätt eller annat leder till en justering av kommissionens baskalkyler.

I sitt utlåtande har finansutskottet närmast tagit ställning till budget- och finansieringsfrågor med tanke på Finlands ändrade ställning som nettobetalare samt till jordbruket. Region- och strukturpolitiken har behandlats närmare i utskottets utlåtande om kommissionens andra berättelse om lägesrapporten om den ekonomiska och sociala sammanhållningen (FiUU 14/2002 rd).

I detta sammanhang tar finansutskottet inte ställning till utvidgningens totalekonomiska konsekvenser som finansministeriet har utrett separat. Det är uppenbart att utvidgningens bud-

getkonsekvenser bara utgör en del av de ekonomiska konsekvenserna av EU:s utvidgning.

Budget- och finansieringsfrågor

Enligt statsrådets utredning har Finland ansett det viktigt att utvidgningsförhandlingarna baserar sig på respekt för de i Berlin godkända centrala principerna för budgetramarna. Finland har ansett att utvidgningsförhandlingarnas slutresultat bör hålla sig så nära det totalbelopp på 40,2 miljarder euro som kommissionen föreslagit som möjligt. Enligt finansutskottet är detta en riktig utgångspunkt.

Finansministeriet har nyligen publicerat en preliminär helhetsbedömning av de gällande och nya finansiella ramarna för EU:s budget och utvecklingen av penningströmmarna mellan EU och Finland fram till 2013 (E 47/2002 rd). Situationen efter utvidgningen har bedömts separat i ett medellångt perspektiv fram till år 2006 då den nuvarande budgetramperioden löper ut.

Enligt finansministeriets uppskattningar ökar utvidgningen EU:s utgifter med 15—18 miljarder euro år 2006 och med 33—48 miljarder euro år 2013 jämfört med året före utvidgningen, det vill säga 2003. Analogt förväntas Finlands nettobetalarställning försämrats med 110—260 miljoner euro år 2006 och med 410—660 miljoner euro år 2013 jämfört med situationen före utvidgningen. Om EU:s nuvarande finansiella system fortgår kan nettobetalningarna i värsta fall enligt denna uppskattning stiga till klart över 1 000 miljoner euro år 2013. Under det sista året före utvidgningen (2003) uppskattas nettobetalningarna till 190 miljoner euro.

Beloppen i den lägre uppskattningen i finansministeriets kalkyler bygger i huvuddrag på en disciplinerad budgetpolitik av nuvarande slag. Även de lägsta beloppen för 2013 kan anses höga. Enligt finansutskottet understryker detta hur viktigt det är att även i den utvidgade unionen följa en stram budgetdisciplin. Det finns risk för att de nationella skillnaderna bara ökar i takt med utvidgningen.

Vid sidan av Finlands betalningar till EU bör allt större uppmärksamhet i fortsättningen fästas

vid beloppet av de inkomster som erhålls från EU. I detta avseende har region- och strukturpolitiken samt jordbruket en central ställning. Det är nationellt viktigt att i synnerhet Finlands strukturfondprogram kan genomföras och utnyttjas till fullo. De minst utvecklade regionerna i Finland bör omfattas av de högsta regionstöden även efter 2006. Enligt vad utskottet erfarit finansieras exempelvis trafikprojekt i många EU-länder med EU-stöd.

I sitt utlåtande för ett år sedan konstaterade finansutskottet att Finland vid de kommande förhandlingarna om finansieringen av utvidgningen bör agera aktivt för att rätta till eventuella snedvridningar av bördefördelningen så att inget medlemsland i framtiden har dispens i förhållande till de övriga medlemsländerna. Även detta krav är fortfarande motiverat. För att kravet skall realiseras förutsätts att särskild uppmärksamhet fästs vid systemet för egna medel från Finlands synpunkt.

Kandidatländerna har redan nu börjat se över sin förvaltning. De är dock alltför långt från de strukturer som krävs av en god förvaltning. Med tanke på det interna samarbetet i gemenskapen samt förvaltningen av EU-stöden och strukturfondsprogrammen är det särskilt viktigt att stärka de administrativa strukturerna.

Jordbruket

När det gäller jordbruket är den mest betydelsefulla ändringen som utvidgningen för med sig att de direkta stöden betalas successivt stigande under en övergångsperiod på tio år. Den gällande nivån i de nuvarande medlemsländerna uppnås 2013 i de nya medlemsländerna.

I statsrådets skrivelse konstateras att de ramar som beslutades vid Europeiska rådet i Berlin inte medger betalning av direkta stöd till kandidatländerna. Motiveringen var då att det ursprungliga syftet med direkta stöd var att ge gemenskapens jordbruksproducenter kompensation för de förluster en nedskärning av stödprierna förorsakade. Efter detta har priserna i kandidatländerna närmats sig priserna i EU-länderna och enligt vad utskottet erfarit har de i vissa län-

der rent av överskridit prisnivån i dem. Kommissionen har ansett att de direkta stöden numera blivit en väsentlig del av den gemensamma jordbrukspolitiken.

I princip förhåller sig Finland positivt till betalning av direkta stöd även om utgångsnivån kan betraktas som relativt hög.

Produktionskvoterna och basarealerna fastställs utgående från statistiska uppgifter från slutet av 1990-talet. Utskottet konstaterar att detta i praktiken möjligen är den enda modellen för att hålla fast vid objektiva kriterier. Kvoterna har direkt inverkan på balansen på den inre marknaden samt på EU:s budgetutgifter. Produktionskvoternas storlek inverkar på antalet produkter som kommer ut på marknaden och därmed även på behovet av interventionsköp och exportstöd för balansering av marknaden. Djurpremiernas storlek har direkta budgetkonsekvenser för och via marknaden även inverkan på behovet av exportstöd. Önskemål om tilläggskvoter bör bemötas mycket kritiskt eftersom ökade kvoter skapar ett tryck på att sänka marknadspriserna. Detta är i sin tur särskilt problematiskt för sådana ogynnsamma områden som Finland.

Grunden för fastställande av produktionsrättheterna är densamma som vid tidigare utvidgningar. Därför är den enligt utskottet rättvis fastän den inte nödvändigtvis motsvarar alla kandidatländers önskemål. När det gäller mjölkkvoterna är kommissionen beredd att iaktta en avvikande praxis vilket kan leda till risker för marknadsbalansen och öka EU:s budgetutgifter. Från Finlands synpunkt är det till denna del livsviktigt att slå vakt om marknadsbalansen.

Kommissionen föreslår också att kandidatländerna vid betalningen av stöd till en början — om de så vill — kunde tillämpa ett enkelt åkerarealbaserat stödsystem i stället för IACS-systemet. Om länderna inte ens efter tre år från medlemskapets början är beredda att tillämpa IACS-systemet faller det direkta stödet till 35 procent. Detta motsvarar nivån vid utgången av den finansiella perioden som fastställdes i Berlin. Det är enligt utskottet viktigt att kandidatländerna uppmuntras att utveckla sin administrativa beredskap. Det finns grundade skäl att anta att det

förekommer allvarliga brister i detta avseende i kandidatländerna. Med tanke på detta kan en övergångsperiod på tre år till och med betraktas som mycket lång.

Flera kandidatländer har begärt en övergångsperiod för anläggningarna inom livsmedelsindustrin. EU har utgått från att förhandlingar om övergångsperioder kan föras när det är fråga om tekniska skillnader som inte inverkar på livsmedelshygienen. Utskottet ser i synnerhet de undantag som beviljas bearbetningsanläggningar som bekymmersamma. De försvagar konsumenternas förtroende för livsmedels säkerheten. Utskottet menar att det är skäl att förhålla sig mycket reserverat till övergångsperioder för bearbetningsanläggningar och att livsmedelsövervakningen bör effektiviseras.

Det finansiella bidraget till utveckling av landsbygden skall enligt kommissionens planer vara det högsta möjliga som bestämmelserna tillåter (80 % EU-finansiering, 20 % nationell finansiering). En del av stödet skräddarsys i enlighet med särförhållandena i kandidatländerna. Kommissionen motiverar åtgärderna för utveckling av landsbygden med främjande av en strukturerad och med sociala skäl. Enligt statsrådets skrivelse leder detta till att finansieringen för utveckling av landsbygden år 2006 beräknad per capita är dubbelt större i kandidatländerna än i de nuvarande EU-länderna. Även Finland har preliminärt godkänt principen att mera resurser styrs till utveckling av landsbygden. Finland har hittills ytterst väl kunnat utnyttja de resurser som styrs till landsbygdspolitiken och därför är det även i fortsättningen lätt att stödja en effektivare landsbygdspolitik. Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt i skrivelsen att landsbygdsfinansieringens nivå bör kunna bedömas som en del av den lantbrukspolitiska helhetsuppgörelsen.

Kommissionen har överlämnat detaljerade utkast till förhandlingsståndpunkter för nio länders del till rådet. De innehåller inga stora ändringar i förhållande till det diskussionsdokument om utvidgningen som publicerades den 30 januari 2002. Grundlinjerna om att direkta stöd successivt skall införas i kandidatländerna, satsningar på åtgärder för utveckling av landsbyg-

den samt ett enkelt system för betalning av stöd är oförändrade.

Kommissionen har också offentliggjort en preliminär plan över hur medlen för utveckling av landsbygden skall fördelas mellan kandidatländerna. Fördelningen baserar sig på systemet vid fördelningen av SAPARD-medel. En del av medlen fördelas efter landets storlek, en del lämnas i reserv för oförutsedda behov. Enligt erhållen utredning får Polen på grund av detta fördelningssätt cirka 55 procent av medlen. De medel för utveckling av landsbygden som riktas till kandidatländerna är år 2004 cirka 1,5 miljarder euro och stiger år 2006 till knappa 1,8 miljarder euro. I de nuvarande medlemsländerna finns cirka 4,7 miljarder euro varje år till förfogande för utveckling av landsbygden.

Utgångspunkten har varit att reformer gällande jordbrukspolitiken inte föregrips i de beslut som berör utvidgningen. Enligt vad utskottet erfarit är det möjligt att förhandlingarna om utvidgningen fortgår fram till våren 2003. Under 2002 och 2003 ges även flera mellanrapporter om olika marknadsordningar i gemenskapen. De

har i sin tur en indirekt inverkan på tidtabellen för och innehållet i de för Finland ytterst viktiga förhandlingarna om artikel 141. Viktiga mellanrapporter är bland annat rapporterna om marknadsordningen för nötkött, spannmål, mjölk och socker. Kommissionens berättelse om finansieringen av den allmänna jordbrukspolitiken sammanfaller tidsmässigt med dem. Det är enligt utskottet inte självklart att dessa processer kan hållas i sär från utvidgningsförhandlingarna. Det är enligt finansutskottet nödvändigt att påverka på förhand för att trygga ett så gott utgångsläge som möjligt för Finland i de kommande förhandlingarna och för att skapa beredskap för eventuella förändringar inom gemenskapens jordbrukspolitik.

Utlåtande

Finansutskottet meddelar som sitt utlåtande

att utskottet omfattar regeringens ståndpunkt i ärendet med anmärkningarna ovan.

Helsingfors den 17 maj 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Pirjo-Riitta Antvuori /saml
Seppo Kääriäinen /cent
Reijo Laitinen /sd (delvis)
Markku Laukkanen /cent (delvis)
Hanna Markkula-Kivisilta /saml
Tuija Nurmi /saml
Ola Rosendahl /sv
Matti Saarinen /sd
Anni Sinnemäki /gröna

Irja Tulonen /saml
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
Kari Uotila /vänt
Jukka Vihriälä /cent
ers. Liisa Hyssälä /cent
Ulla Juurola /sd
Bjarne Kallis /kd
Kari Kantalainen /saml
Mikko Kuoppa /vänt
Hannes Manninen /cent
Pirkko Peltomo /sd.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Alpo Rivinoja
utskottsråd Maarit Pekkanen.