

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av
kommissionens meddelande till rådet och Europaparla-
mentet (budgetplan för 2007—2013)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen det meddelande om unionens nya budgetplan för åren 2007—2013 (KOM (2004) 487 slutlig) som Europeiska gemenskapernas kommissions godkänt den 14 juli 2004 och som riktar sig till rådet

och Europaparlamentet, samt den promemoria som sammanställts om meddelandet. Budgetplanen utgör en central del av det interinstitutionella avtalet. Förslaget till interinstitutionellt avtal ingår i en separat skrivelse.

Helsingfors den 21 oktober 2004

Andra finansminister *Ulla-Maj Wideroos*

Budgetråd Rauno Lämäsä

KOMMISSIONENS MEDDELANDE TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET OM UNIONENS NYA BUDGETPLAN FÖR ÅREN 2007—2013 (KOM (2004) 487 SLUTLIG)**1. Allmänt**

Den 14 juli 2004 godkände Europeiska gemenskapernas kommission ett meddelande till rådet och Europaparlamentet om unionens nya budgetplan för åren 2007—2013 (KOM (2004) 487 slutlig).

Meddelandet hänför sig till det förslag som kommissionen samtidigt lagt fram om ett nytt interinstitutionellt avtal (KOM (2004) 498 slutlig, kommissionens arbetsdokument).

Som grund för både meddelandet och förslaget ligger kommissionens meddelande av den 10 februari 2004, "Bygga en gemensam framtid — Politikens utmaningar och budgetmedel i ett utvidgat EU 2007—2013" (KOM (2004) 101 slutlig).

De ekonomiska ramarna för åren 2007—2013 utgör en central del av förslaget till ett nytt interinstitutionellt avtal. Av denna orsak är det nödvändigt att se över dessa samtidigt. Till de nya ekonomiska ramarna hänför sig också ett flertal lagstiftningsförslag inom olika politikområden. Kommissionen offentliggör en betydande del av de sektorpolitiska förslagen först i ett senare skede. Detta gör det svårare att ge en mer detaljerad beskrivning av utgiftsrubrikerna senare i denna skrivelse. I synnerhet med tanke på den finansiella dimensioneringen är en enhetlig och parallell behandling av lagstiftningsförslagen särskilt motiverad. Förslaget till beslut om systemet för egna medel (KOM (2004) 501 slutlig) innehåller grunder för EU:s finansieringssystem och ändringar till det nuvarande systemet (beslut 2000/597/EG).

Det finns för närvarande ingen rättslig grund för budgetplanen. I det gällande konstitutionella fördraget finns ingen förpliktelse beträffande budgetplanen. I fördraget ingår endast bestämmelser om de årliga ekonomis-

ka angelägenheterna. Det interinstitutionella avtalet fastställer hur budgetplanen skall tillämpas. Den nya grundlagen innehåller bestämmelser om en mångårig budgetplan.

Kommissionen lägger fram sitt förslag till nästa budgetplan, i vilken avsikten är att fastställa de mål och budgetmedel som skall gälla för Europeiska unionen åren 2007—2013. Enligt budgetplanen skall EU i sin verksamhet främst koncentrera sig på mål som hänför sig till konkurrenskraft, sammanhållning, en hållbar utveckling, unionsmedborgarskap och unionens externa åtgärder. I meddelandet behandlas målanpassningen av resurser, redskapen, förvaltningspraxisen och finansieringssystemet. I meddelandet behandlas vidare det mervärde som politikområdena, programmen och åtgärderna tillför hela unionen och dess medborgare, samt möjligheterna att förenkla de finansiella instrumenten.

Meddelandet leder till en diskussion och ett beslutsfattande om de mål som skall ställas för unionen åren 2007—2013 och om budgetmedlen för dessa. Det är fråga om den fjärde budgetplanen i ordningen efter Delors I-paketet (1988—1992), Delors II -paketet (1993—1999) och Agenda 2000 (2000—2006) av år 1999, som utformat grunden för det interinstitutionella avtalet.

2. Det nuvarande systemet för budgetplanen — bakgrunden till meddelandet**2.1. Beskrivning av grunderna för det nuvarande systemet**

Budgetplanen uppkom i början på 1980-talet, varefter jämvikten i gemenskapens finansieringssystem försämrades gradvis. Perioden kännetecknades av ökade spänningar

som yttrade sig i form av att verksamheten kring det årliga budgetförandet försvårades. Resurserna lämpade sig likaså allt sämre för gemenskapens behov. Till följd av de upprepade budgetkriserna kom gemenskapens institutioner överens om en metod som kunde förbättra budgetförandet och samtidigt garantera att budgetdisciplinen efterlevs. I och med denna utveckling uppstod ett interinstitutionellt avtalsförfarande.

Genom det interinstitutionella avtalet överenskommer Europaparlamentet, rådet och kommissionen på förhand om viktiga prioriteringsområden i budgeten för nästa period; prioriteringsområden som framgår av de utgiftsramar som ges i form av en budgetplan. I budgetplanen anges maximibeloppen av och utgiftsstrukturen för de väntade utgifterna.

Det första interinstitutionella avtalet ingicks år 1988, och med hjälp av det tillämpades budgetplanen för åren 1988—1992 (Delors I -paketet). Målet var att lösgöra behövliga medel för verkställandet av det administrativa enhetsdokumentets budget. Efter detta har en budgetplan alltid gjorts upp för den följande perioden. Budgetplanen för åren 2000—2006 presenteras i det interinstitutionella avtal som ingicks den 6 maj 1999. (EGT C 172, 18.6.1999: avtalet såsom det ändrats genom beslut 2003/429/EG /EUT L 147, 14.6.2003). Nu bereds den fjärde budgetplanen i ordningen.

Målet med systemet är alltså att stärka budgetdisciplinen, kontrollera ökningen i det totala utgiftsbeloppet och säkerställa smidighet i budgetförandet. I budgetplanen regleras utgifterna med dubbla ramar, såväl med en övre gräns för de totala utgifterna som med ett maximibelopp för kostnadsslaget.

Maximibelopp fastställs för följande rubriker:

- 1 Jordbruk
- 2 Strukturåtgärder
- 3 Inre politik
- 4 Externa åtgärder
- 5 Administration
- 6 Reserver (monetär reserv, reserv för katastrofbistånd, lånegarantireserv)
- 7 Kompensation/föranslutningsstöd.

När maximibeloppen för rubrikerna har fastställts kan budgetposten inte finansieras med medel från någon annan rubrik. Varje

rubrik är tillräckligt omfattande för att utgifter vid behov skall kunna omriktas mellan olika åtgärder under samma rubrik. Eftersom det är fråga om att ange en övre gräns för alla utgifter kan man räkna ut det totala beloppet av anslag för åtaganden genom att addera ihop maximibeloppen för varje rubrik. Genom att bedöma förhållandet mellan betalningsuppdrag och åligganden fastställs en övre gräns för de årliga anslagen för betalningar. Detta gäller det totala beloppet, utan indelning i rubriker.

Maximibeloppet för anslag för betalningar kan utgående från prognosen för gemenskapens bruttonationalinkomstutveckling uttryckas som en procentandel av den uppskattade BNI. På detta vis kontrolleras om unionens utgifter och egna medel, som uttrycks i form av procentandelar av BNI, är i balans. Maximibeloppet för de egna medlen får inte överskridas. Maximibeloppet för anslagen för betalningar är nu 1,24 % av EU:s totala bruttonationalinkomst (BNI) och maximibeloppet för anslagen för åtaganden är 1,31 %. Mellan taket för egna medel och taket för anslag för betalningar finns en marginal för oväntade utgifter. Den har främst två syften:

— Budgetplanen kan vid behov revideras för att det skall vara möjligt att täcka oförutsedda utgifter.

— Tack vare marginalen kan verkningarna lindras om den ekonomiska tillväxten är sämre än väntat. Härvid är den faktiska BNI lägre än man kunnat förutse, och maximibeloppet för anslagen för betalningar (som är ett absolut belopp) kan finansieras från marginalen inom ramen för det maximibelopp för egna medel som anges som en procentandel av BNI.

De detaljerade tillämpningsbestämmelserna för ramarna ingår i det interinstitutionella avtalet, där det i synnerhet finns bestämmelser om tekniska justeringar, justeringar av genomförandevillkoren samt revidering av budgetplanen.

Kommissionen gör varje år på eget ansvar en teknisk justering av budgetplanen för följande år. Justeringen inbegriper följande åtgärder:

— Eftersom budgetplanen uttrycks i fasta priser skall den årligen inflationsjusteras.

— Taket för egna medel uttrycks som en

procentandel av BNI. En överföring av maximibeloppet till ett absolut värde förutsätter att den tekniska justeringen görs utifrån de nyaste uppgifterna om gemenskapens BNI. På så sätt kontrolleras att anslagen för betalningar stämmer överens med de tillgängliga egna medlen.

— Sedan år 2000 utgör riktlinjen för jordbruket inte längre ett tak för rubrik 1 i budgetplanen och syns därmed inte heller i tabellen i budgetplanen. Riktlinjen utgör dock en övre gräns för flera kostnadsslag på jordbruksområdet.

Justeringen görs i början av ett år (t) för följande år (t+1) på grundval av de senaste ekonomiska uppgifterna och tillgängliga prognoserna. I samband med den tekniska justeringen kan kommissionen föreslå att budgetmyndighetens båda grenar reviderar budgetplanen. Två typfall kan föranleda kommissionen att föreslå en revidering: man har gjort en ny uppskattning av maximibeloppet för anslag för betalningar för att förhållandet mellan åtaganden och betalningar utvecklats annorlunda än vad man trodde från början, eller så har man överfört oanvända medel till

strukturåtgärder (rubrik 2) till senare år vid konstaterade förseningar i programplaneringen för dessa åtgärder.

Budgetmyndighetens båda grenar kan ändra budgetplanen på förslag av kommissionen genom ett gemensamt majoritetsbeslut enligt artikel 272.9 i EG-fördraget. Syftet är här att kommissionen — inom taket för de egna medlen — ska kunna hantera behovet att vidta åtgärder som inte var planerade när budgetplanen uppgjordes.

Artikel 26 i det gällande interinstitutionella avtalet fastställer situationen om det inte finns någon budgetplan. Om man inte kan enas om den nya budgetplanen och om inte någon av avtalsparterna särskilt avvisar den gällande budgetplanen, justeras de övre gränserna för det sista året i den gällande budgetplanen i enlighet med punkt 15 i avtalet genom att på dessa belopp tillämpa den genomsnittliga höjning som fastställts för föregående period utöver de justeringar som beror på unionens utvidgning. Höjningen kan dock inte vara större än den tillväxttakt gemenskapens BNI beräknas ha ifrågavarande år.

3. Meddelandets mål

Kommissionen anser att det utvidgade Europeiska unionen erbjuder möjligheter till att öka medborgarnas välfärd och förbättra deras och deras barns livskvalitet. En utmaning ligger i att EU skall förmå utnyttja alla möjligheter som utvidgningen erbjuder och svara på medborgarnas förväntningar.

Upprättandet av en ny budgetplan för den period som inleds år 2007 erbjuder en möjlighet att ge den utvidgade Europeiska unionens politik en hållbar grund och medel att uppnå målen, på så sätt att åtgärderna på europeisk och nationell nivå strävar mot samma mål.

Det gemensamma målet bör vara ett Europa som värdesätter den kulturella och nationella variationen mellan medlemsstaterna och respekterar den nationella identiteten. Målet är ett Europa som kännetecknas av gemensamt ansvar och partnerskap och där människorna har möjlighet att tillsammans bygga upp en bestående välfärd, samt ett Europa som får sin röst hörd på alla håll i världen. Dessa utmaningar måste naturligtvis ses mot bakgrunden av en orolig värld och internationell osäkerhet.

Kommissionen utgår från att Europa skall svara på utmaningarna i ekonomin. Medborgarna förväntar sig att EU driver den ekonomiska integrationen vidare och gör världens största helhet för ekonomi och handel till ett område med ökande tillväxt och välfärd. Europa har haft en förhållandevis svag ekonomisk tillväxt. Den genomsnittliga tillväxtprocenten i det EU som omfattade 15 medlemsstater har från år 1995 varit 2,2 %, medan motsvarande procenttal är 3,6 för hela världen och 3,2 för USA. Som det ser ut nu kommer den europeiska ekonomin att stagnera ifall åtgärder inte vidtas. Ju längre den europeiska ekonomin uppvisar en svag utveckling, desto mer börjar man tvivla på dess möjligheter att ge välfärd, vilket är en av grundpelarna för dess politiska berättigande. För att kunna vända denna tendens krävs samordnade och konsekventa åtgärder.

Kommissionen framhäver att det behövs ett nytt engagemang för att det skall vara möjligt att komma överens om gemensamma mål för

den utvidgade unionen de kommande åren och ge unionen medel att förverkliga dessa mål. Det är viktigt att alla myndigheter samarbetar på både europeisk och nationell nivå för att mervärdet och de konkreta förmånerna skall kunna nå alla. Genom den gemensamma politik som definieras i det konstitutionella fördraget kan dessa förmåner uppnås i form av en kombination av reglering, samordning och finansiering.

När det gäller att fatta beslut om nästa budgetplan är det inte enbart fråga om pengar. Det är fråga om en politisk riktlinje. Dessa val bestämmer om Europeiska unionen och dess medlemsstater verkligen klarar av att nå det som européerna förväntar av dem.

Detta innebär ett nytt skede för unionens budget. Det är inte fråga om att omfördela resurserna mellan medlemsstaterna. Det är fråga om hur den gemensamma politiken skall kunna vara till största möjliga nytta, så att varje euro som förbrukas på europeisk nivå skall ge mer mervärde än tidigare.

De tidigare budgetplanerna har enligt kommissionen avspeglat ett politiskt projekt. Beträffande Agenda 2000 som gällde åren 2000—2006 innebar detta projekt att Europa förberedde sig inför utvidgningen. När utvidgningen förverkligas, och även om de nya medlemsstaternas integrering ännu kräver mycket arbete, måste Europa finna en ny dynamik och svara mot de nya förväntningarna.

Enligt kommissionen bör Europeiska unionens framtida finansieringssystem vad stabiliteten beträffar vara sådant att det stöder uppnåendet av unionens politiska mål under ett tidsintervall på flera år. Det skall riktas så att det kan bidra till att skapa konkreta och precisa resultat som är till nytta för medlemsstaterna och medborgarna. För att detta mål skall kunna nås bör åtgärderna på nationell och europeisk nivå samordnas på bästa möjliga sätt.

Den gemensamma politiken innehar en central ställning i strävan efter att nå den utvidgade unionens mål. De gemensamma riktlinjerna för verksamheten utgör inte endast extra utrustning. Det är endast med gemensamma åtgärder möjligt att nå goda resultat på europeisk nivå.

EU:s politik har av tradition varit inriktad

på jordbruk, sammanhållning, upprättandet av en inre marknad och skapandet av stabilitet i makroekonomin. På dessa områden har politiken gett goda resultat. I sitt meddelande utgår kommissionen från att unionen fortsättningsvis måste rationalisera sin verksamhet på dessa områden och utvidga den så att den omfattar de nya medlemsstaterna.

I kommissionens meddelande koncentreras Europeiska unionens tyngdpunkter i fråga om den kommande budgetplanen på följande sätt:

1) Den inre marknaden måste fullbordas för att den skall kunna ge full behållning med tanke på uppnåendet av ett mer omfattande mål för en hållbar utveckling, och detta sker genom att man i detta syfte breddar den ekonomiska politiken och social- och miljöpolitiken. Delfaktorer är konkurrenskraft, sammanhållning samt bevarande och hållbar förvaltning av naturresurserna.

2) Det europeiska medborgarskapet som ett politiskt begrepp grundar sig på att det uppstår ett tryggt område där frihet och rättvisa råder och där tillgången till grundläggande kollektiva nyttigheter är tryggad.

3) Europa bör ha en väldefinierad ställning som en global partner som handlar i enlighet med sina grundläggande värden, tar ansvar, främjar en hållbar utveckling och deltar i att säkerställa civilbefolkningens säkerhet och en strategisk säkerhet.

I kommissionens meddelande försöker man utreda hur unionens mål skall kunna nås. I meddelandet nämns ett politiskt projekt som grundar sig på nyckelbegreppet hållbar utveckling.

För att unionens prioriteringar och planer skall kunna omsättas i praktiken måste åtgärder vidtas inom både medlemsstaterna och unionen.

Enligt den nuvarande budgetplanen utgör andelen anslag för åtaganden år 2006 högst 1,11 % av EU:s bruttonationalinkomst (BNI) i ett EU med 25 medlemsstater. Om den rionde EUF:s åtaganden beaktas är ökningen till följd av dessa i medeltal 0,03 % av BNI.

Tidigare beslut och åtaganden inverkar å sin sida på utgiftsutvecklingen under perioden 2007—2013:

— Europeiska rådet har godkänt beloppet av de marknadsbaserade och direkta jord-

bruksavgifterna fram till år 2013.

— Sammanhållningspolitiken i de tio nya medlemsstaterna, där välståndsnivån är betydligt lägre än i det EU som omfattade 15 medlemsstater, förutsätter extra utgifter.

— De utgiftskrav som har sin grund i gemenskapens regelverk ökar tydligt när unionen senare utvidgas med två nya medlemsstater (Bulgarien och Rumänien), där jordbruksverksamheten är omfattande och inkomsterna per capita är mycket lägre.

— Många av EU:s politikområden har ræursmässiga konsekvenser, bl.a. den inre marknaden, konkurrensen, tullen, statistiken, trafiken och kärnsäkerheten, den audiovisuella branschen, ungdomen, kulturen och informationsgången.

Enligt kommissionen är de utmaningar som unionen möter så betydande att de förutsätter en omfattande höjning av den finansiella beredskapen på EU-nivå, men kommissionen anser att detta är möjligt utan att höja det nuvarande taket för egna medel. Om man håller fast vid det nuvarande maximibeloppet kan man svara mot utmaningarna genom att ändra balansen mellan olika prioriteter, göra upp exakta kostnadskalkyler och endast i liten utsträckning utöka budgetens nuvarande volym.

Utgående från detta är det enligt meddelandet möjligt att

— slutligen introducera de nya medlemsstaterna på området för jordbruk, fiske och förvaltandet av andra naturresurser och likaså slutföra förnyandet av den gemensamma jordbrukspolitik och den gemensamma fiskeripolitiken,

— satsa på konkurrenskraft som främjar tillväxten och sysselsättningen, vilket inbegriper forskning, allmänbildande och yrkesinriktad utbildning samt EU:s nätverk,

— garantera resurser för att åtaganden som gäller det gemensamma ansvaret skall kunna fullgöras, och fortsättningsvis satsa på tillväxt och sysselsättning efter utvidgningen,

— genomföra nya åtgärder på de områden som grundar sig på medborgarskap, frihet, säkerhet och rättvisa, samt

— garantera att EU blir en riktig granne och en allt starkare global partner.

4. Meddelandets huvudsakliga innehåll

4.1. De grundläggande linjerna för budgetplanen

Den analys som följer baserar sig på en innehållslig analys av de meddelanden som gavs den 10 februari 2004 och den 14 juli 2004. De finansieringstabeller som ingår i meddelandena är inte helt jämförbara. Kommissionen har gjort vissa tekniska justeringar i en del av förslagsanslagen. Kommissionen har fört över solidaritetsfonden från rubriken sammanhållningspolitik till rubriken medborgarskap och föreslår att användningsändamålet för fonden utvidgas betydligt i förhållande till den ursprungliga planen. Siffrorna under rubriken EU som global partner för åren 2007—2009 har justerats. I övrigt är finansieringstabellen identisk med den som ingick i februari månads meddelande. I den här skrivelsen ges dessutom en ofullständig beskrivning av de olika utgiftsrubrikerna, eftersom kommissionen lägger fram sina lagstiftningsförslag inom vissa centrala politikområden först senare. Detta gör det svårare att analysera innehållet och slå fast de viktigaste tyngdpunkterna.

Kommissionen föreslår att den nuvarande budgetplanens struktur ändras betydligt så att verksamheten grupperas i fem rubriker, varav rubrik 1 indelas i två underrubriker och avgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken behandlas separat under rubrik 2. Denna struktur för i synnerhet fram att flera av EU:s politikområden betraktas som instrument för att målen för Lissabonstrategin skall kunna uppnås. Avsikten är också att presentera andra politiska prioriteter för perioden 2007—2013, t.ex. bevarandet och förvaltningen av naturresurser, europeiskt medborgarskap och EU som global partner. Den nya strukturen ger ökad flexibilitet och är ett steg mot stabilisering och rationalisering i organiserandet av utgifterna för varje politikområde.

Meddelandet riktar främst uppmärksamheten mot tryggheten av tillväxt, konkurrens och sysselsättning inom unionen samt på uppnåendet av målen i Lissabonstrategin. Det föreslås att de rubriker i budgetplanen som

står för de största utgiftsposterna skall vara fem till antalet i stället för nuvarande åtta. På detta sätt strävar man efter att göra systemet ner flexibelt och effektivisera resursanvändningen. Kommissionen mål när det gäller förnyandet av ramstrukturen är att åstadkomma en politiskt inriktad ramkonstruktion som motsvarar de prioriteter som unionen har godkänt. Rubrikerna, vilkas totala anslag för åtaganden åren 2007—2013 är 1 025 miljarder euro enligt 2004 års priser, är följande:

1) Hållbar tillväxt, som omfattar

1 a) konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning

1 b) ökad sammanhållning för tillväxt och sysselsättning,

2) Långsiktigt utnyttjande och bevarande av naturresurser,

3) Unionsmedborgarskap, frihet, säkerhet och rättvisa,

4) Europeiska unionen som global partner, samt

5) Administration.

Anslagen för betalning uppgår sammanlagt till 928,7 miljarder euro under perioden.

Kommissionen föreslår att solidaritetsfonden inarbetas i budgetramen (rubrik 3) och att dess användningsändamål breddas. Flexibilitet är enligt kommissionens meddelande en viktig delfaktor. Den bör bygga på bl.a. följande mekanismer:

— ett förfarande för att se över utgiftstaken, vilket tillämpas i den gällande budgetplanen,

— en ny möjlighet till flexibel omfördelning, som innebär att budgetmyndigheten inom vissa gränser kan omfördela anslag mellan utgiftsrubrikerna,

— en fond för tillväxtjustering (inom ramen för anslaget för hållbar tillväxt) som gör det möjligt att snabbare justera utgifterna enligt eventuella förändringar i tillståndet. Denna fond har en miljard euro i anslag och kan ytterligare utökas med de medel från sammanhållningsfonderna som inte utnyttjats efter två år, dock högst 1 miljard euro.

I sitt meddelande föreslår kommissionen att de ekonomiska ramarna skall gälla sjuårsperioden 2007—2013. Den föreslår att de ekonomiska ramarna efter det kunde upprättas för fem år, vilket bättre skulle följa institutionernas arbetsrytm. Kommissionen beto-

nar att de förslag som gäller dess framtida ekonomiska ramar beaktar unionens nuvarande och förutsebara åtaganden. Med förslagen försöker man i synnerhet täcka behoven hos en union som omfattar 27 medlemsstater i enlighet med de slutsatser som Europeiska rådet drog vid sitt möte i december 2003, där det ställs upp ett gemensamt mål om att ta med Bulgarien och Rumänien som medlemmar av unionen i januari 2007, förutsatt att de är mogna för ett medlemskap.

Kommissionen utgår från att de anslag för åtaganden som unionen under denna sjuårsperiod behöver i genomsnitt utgör 1,26 % av bruttonationalinkomsten (BNI) i en union med 27 medlemsstater. Det beräknas att de anslag för betalningar som föranleds av dessa åtaganden (och av utestående åtaganden från den period som föregår år 2007) i medeltal utgör 1,14 %. Dessa anslag för betalningar kan finansieras inom ramen för det maximala belopp om 1,24 % av BNI som fastställts i det nuvarande beslutet om egna medel, förutsatt att den union som omfattar 27 medlemsstater har en BNI som årligen växer med i medeltal 2,3 % under ifrågavarande period.

4.2. Prioriteringar i de ekonomiska ramarna åren 2007–2013

Med beaktande av att den ekonomiska tillväxten i Europa de senaste åren varit medelmåttig föreslår kommissionen att verksamheten skall inriktas på tre huvudprioriteringar:

- att stödja en hållbar utveckling, vilket förutsätter en fullbordad inre marknad och politiska insatser på olika områden (ekonomisk politik, social- och miljöpolitik) och vilket täcker de mål som ställts i fråga om konkurrenskraften, sammanhållningen och bevarandet och förvaltningen av naturresurser,

- att konkretisera innebörden i begreppet unionsmedborgarskap genom att skapa ett område baserat på frihet, rättvisa och säkerhet och genom att trygga tillgången till grundläggande kollektiva nyttigheter,

- att utforma en väldefinierad roll för Europa som global partner.

Enligt kommissionens förslag skall den mest betydande delen av EU:s medel fortsättningsvis riktas till utgifter inom jordbru-

ket och regional- och strukturpolitiken. Det föreslås att deras andel av de totala åtagandena skall utgöra 69 % år 2013, medan deras andel år 2006 beräknas vara drygt 76 %. Andelen för utvecklandet av jordbruket och landsbygden sjunker från 46 % till 36 % i EU:s budget. Resurserna när det gäller konkurrenskraften stiger från en andel om 7 % till 16 % av det totala anslaget för åtaganden.

När det gäller en hållbar utveckling påminner kommissionen om att konkurrenskraften och sammanhållningen är mål som stöder varandra. För att få till stånd en hållbar utveckling måste Europeiska unionen bli en dynamisk kunskapsbaserad ekonomi som är inriktad på tillväxt. Dessutom måste sammanhållningen och jordbrukets konkurrenskraft förbättras, landsbygdsutvecklingen stärkas, ett hållbart utnyttjande av fiskeresurserna tryggas och miljöns kvalitet bevaras. För att målet om att EU skall bli en dynamisk kunskapsbaserad ekonomi som är inriktad på tillväxt skall kunna uppnås, ställer kommissionen upp fem mål utgående från vilka politikområdena och/eller objekten i frågan har grupperats. Dessa mål är att främja konkurrenskraften i en fullt integrerad inre marknad, att utveckla forskningen och tekniken, att förbinda de europeiska länderna genom EUnätverk, att förbättra den allmänbildande och yrkesinriktade utbildningen samt att följa upp den socialpolitiska agendan.

Konkurrenskraften för tillväxt och sysselsättning, för vilken det reserverats 133 miljarder euro, täcker följande mål:

- att främja företagets konkurrenskraft i en fullt integrerad marknad genom att satsa på industrins konkurrenskraft, företagsamheten, utvecklingen av små företag, innovativ potential, innovationssamhället, investeringar i IT-teknik för offentlig förvaltning och miljövänlig teknik,

- att intensifiera och förbättra forskningen och den tekniska utvecklingen i Europa för att inrätta ett europeiskt forskningsområde och öka forskningsinsatserna till 3 % av unionens BNI senast år 2010. Det ekonomiska stöd som beviljas oberoende forskare, forskarlag, samarbete mellan laboratorier samt samordningen av examensprogram och planer utgör en väsentlig del av denna process. Ett nytt prioritetsområde är rymdforskning

och säkerhet.

— att förbinda de europeiska områdena genom EU-nätverk. Kostnaderna för trafikstockningar beräknas uppgå till 1 % av BNI och tack vare bättre förbindelser kan outnyttjad potential om ca 0,23 % av BNI användas. De totala kostnaderna beräknas till 600 miljarder euro. Kostnaderna för genomförandet av de 26 projekt som ingår i förteckningen över primära projekt fram till år 2020 uppgår till 220 miljarder euro. Den största finansieringen behövs under perioden 2007—2013.

— att höja kvaliteten i undervisning och utbildning genom ökad rörlighet. Målet är att i de rörlighetsfrämjande åtgärderna engagera 3 miljoner universitetsstuderande fram till år 2010, 150 000 yrkesstuderande fram till år 2013, 10 % av skolnas elever och lärare under hela programperioden och 50 000 vuxna fram till år 2013.

— att göra upp en socialpolitisk agenda. I denna agenda, som utgör en väsentlig del av Lissabonstrategin, förenas lagstiftningen, den öppna samordningsmetoden och dialogen mellan parterna på arbetsmarknaden.

Kommissionen föreslår att de transeuropeiska transport- och energinätverken samt Galileo-programmet och Marco Polo-programmet beviljas finansiering om drygt 22 miljarder euro för sju år. För trafiken fastställs en budget om 20,35 miljarder euro och för energibranschen 340 miljarder euro.

Kommissionen presenterar ett omfattande program inom området för utbildning och livslångt lärande, sammanlagt 13,6 miljarder euro för perioden 2007—2013. Programmet består av fyra delprogram som är inriktade på skolundervisning (Comenius), utbildning på högre nivå (Erasmus), yrkesutbildning (Leonardo da Vinci) och vuxenutbildning (Grundtvig). Programmen Media Plus och Media Utbildning inlemmas i programmet Media 2007, för vilket det dimensionerats över en miljard euro för hela perioden.

I den sammanhållningspolitik som kommissionen presenterar har konkurrenskraft, en hållbar utveckling och sysselsättning prioriterats genom investeringar i mänskligt och materiellt kapital, detta i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådets möten i Lissabon och Göteborg. Man bör sträva efter att uppnå dessa mål med hjälp av ett system som

är enklare och öppnare än det förra. I utformningen av de nya programmen för tidsperioden 2007—2013 kan följande tre gemenskapsmål tas som utgångspunkt: konvergens, regional konkurrenskraft och sysselsättning samt regionalt samarbete.

Kommissionen föreslår att de totala utgifterna skall utgöra 0,41 % (336 miljarder euro) eller 0,46 % (373 miljarder euro) av unionens BNI, om utgifterna för landsbygdsutveckling och fisket (rubrik 2) beaktas.

Målet om ökad sammanhållning för tillväxt och sysselsättning, som utgör den ena delen av rubrik 1, har tre prioritetsområden:

— konvergens: i verksamheten prioriteras de minst utvecklade medlemsstaterna och regionerna,

— regional konkurrenskraft och sysselsättning: detta mål inriktas huvudsakligen på de medlemsstater och regioner som inte berörs av konvergensmålet, men där behoven fortsättningsvis är stora,

— europeiskt regionalt samarbete i form av gränsöverskridande och transnationella program.

Kommissionen föreslår att också sammanhållningspolitikens mervärde stärks genom att man inriktar resurserna på investeringar, följer bestämmelserna för den inre marknaden, skapar nya arbetstillfällen genom ny verksamhet, bidrar till partnerskap och god förvaltning samt till hävstångseffekter (som uppstår till följd av samfinansieringsbestämmelser med hjälp av vilka man kan mobilisera ytterligare resurser till nyinvesteringar från den nationella offentliga och privata sektorn).

Rubriken för hållbar förvaltning och hållbart bevarande av naturresurserna har fått sammanlagt 417 miljarder euro i anslag för perioden 2007—2013, varav 72 % (310 miljarder euro) går till jordbruket. Huvudparten av utgifterna under denna rubrik föranleds av systemet med gårdsstöd i enlighet med reformen av den gemensamma jordbrukspolitik, av den framtida politiken för jordbrukets utveckling efter år 2006, av den nya gemensamma fiskeripolitiken (januari 2003) och av miljöpolitiska prioriteringar.

Kommissionen har i sina förslag beaktat det avtal om reformering av den gemensamma jordbrukspolitik som jordbruksrådet gick in för i juni 2003. Åtgärderna för lands-

bygdsutveckling koncentreras till ett instrument som utgår från tre mål: förbättrad konkurrenskraft för jordbrukssektorn genom stöd till omstrukturering, förbättrad miljö samt förbättrad livskvalitet på landsbygden genom en ökad diversifiering av näringsverksamheten. I rubriken ingår också den gemensamma fiskeripolitiken och ett flertal miljöpolitiska åtgärder.

Enligt förslaget ökar medfinansieringen till EU:s landsbygdsutveckling till 13,7 miljarder euro under perioden 2007—2013. Kommissionen anser att det är lättare att administrera och kontrollera politiken om ett enda instrument för finansieringen och programarbetet tas i bruk.

De tre huvudmålen för landsbygdsutvecklingspolitiken indelas enligt följande:

Inriktning 1: Förbättra jord- och skogsbrukets konkurrenskraft

Exempel:

- Förbättra och utveckla den infrastruktur som avser utvecklingen och anpassningen av jord- och skogsbruket

- Stödja jordbrukare som deltar i kvalitetssystem för livsmedel

- Startstöd till unga jordbrukare

- Jordbrukare i de nya medlemsstaterna som delvis bedriver självhushållsjordbruk får stöd för att bli konkurrenskraftiga

Minst 15 % av det nationella anslaget måste användas för inriktning 1. EU:s medfinansiering får högst uppgå till 50 % (75 % i konvergensregioner).

Inriktning 2: Förbättra miljön och markanvändningen med hjälp av markskötsel

Exempel:

- Kompensation till jordbrukare för effekterna av naturbetingade nackdelar i bergsområden

- Natura 2000-stöd

- Miljöåtgärder inom jordbruket

- Stöd för djurens välfärd.

Miljöåtgärderna på landsbygden och åtgärderna för djurens välfärd är fortfarande obligatoriska. Stödtagarna måste respektera EU:s krav och de nationella kraven avseende jord- och skogsbruket.

Minst 25 % av det nationella anslaget måste användas för inriktning 2. EU:s medfinan-

siering får högst uppgå till 50 % (80 % i konvergensregioner).

Inriktning 3: Diversifiering av landsbygds ekonomin samt livskvaliteten på landsbygdområdena

Exempel:

- Diversifiering till annan ekonomisk verksamhet än jordbruksverksamhet

- Stöd för grundandet av mikroföretag

- Främjande av turism

- Utveckling av byar

Minst 15 % av det nationella anslaget måste användas för inriktning 3. EU:s medfinansiering får högst uppgå till 50 % (75 % i konvergensregioner).

Minst 7 % av det nationella anslaget skall reserveras för Leader-programmet. Av det totala anslaget för perioden avsätts 3 % som reserv som år 2012/2013 beviljas de medlemsstater som uppnår de bästa resultaten inom Leader-verksamheten.

Under rubriken "Unionsmedborgarskap, frihet, säkerhet och rättvisa" tillkommer anslag så att anslaget sammanlagt uppgår till 19 miljarder euro under perioden 2007—2013.

När det gäller området frihet, säkerhet och rättvisa föreslår kommissionen att det inrättas en europeisk myndighet för säkerheten vid de yttre gränserna och i samband med detta en europeisk gränsbevakningskår samt att en gemensam asyl- och invandringspolitik börjar tillämpas. Av säkerhetsskäl prioriteras åtgärder för att stärka Europol och Europeiska polisakademin. När det gäller rättsväsendet krävs insatser för ett gott rättsskydd och nära rättsligt samarbete samt gemensamma förfaringssätt för förebyggande av brottslighet.

För ungdomsprogrammet reserveras 914 miljoner euro och för programmet Kultur 2007 drygt 400 miljoner euro.

I rubriken "EU som global partner" understryks behovet av att skapa balans mellan unionens politiska makt och det ekonomiska inflytandet så att den verksamhet som bedrivs på EU:s närområden och utanför dessa inte skall begränsa sig till ekonomiska och politiska frågor utan även i större utsträckning kunna garantera stabilitet, förebygga konflikter och hantera kriser. EU är i egen-skap av främjare av en hållbar utveckling med om att bekämpa fattigdom, genomföra

de åtgärder som fastställts i FN:s millennie-deklaration och utforma gemensamma ståndpunkter som ger samstämmighet i de multilaterala förhandlingarna. I egenskap av global aktör bör EU bevaka en effektiv multilateralism och bidra till strategisk säkerhet på området. Dessutom bör även sammanhållningen i bilaterala förbindelser och internationella institutioner förbättras, i synnerhet genom att man upprättar en enhetlig politisk strategi och en enhetlig programplanering för varje partnerland och tema och för en gemensam biståndspolitik. Det totala anslaget för programmen för yttre förbindelser under perioden 2007—2013 uppgår till 96 miljarder euro.

Kommissionen föreslår att anslagen för alla externa åtgärder ökas från 11,2 miljarder euro år 2006 till 15,7 miljarder euro år 2013 (inkl. Europeiska utvecklingsfonden). Denna ökning innebär att den totala budgeten fördelar sig relativt jämnt på hela perioden: år 2006 står anslagen för en andel om 9,3 % av gemenskapens budget och andelen stiger till 9,9 % före år 2013.

Enligt det meddelande som gavs i februari fördelas anslagen för de tre viktigaste verksamhetsmålen på följande sätt (dessa tal kan dock förändras):

- det föreslås att ungefär hälften av anslagen används inom partnerskapet för hållbar utveckling, som i huvudsak hänförs till minskandet av fattigdom och andra millennieutvecklingsmål på AVS-ländernas territorium, i Asien, i Centralasien och i Latinamerika,

- ungefär en tredjedel används inom grannskapspolitiken som inbegriper föranslutningsstöd, Balkanländerna, Medelhavsområdet, Ryssland samt andra nya självständiga grannstater,

- den resterande delen hänförs till punkten "EU som global partner" och omfattar GUSP, mer ämnesspecifika åtgärder (t.ex. humanitärt bistånd, fredsbevarande insatser, utvecklande av samhällsstrukturer, de mänskliga rättigheterna och minröjning). Det föreslås att finansieringen också skall omfatta reserver för lånegarantier och katastrofbistånd, för vilka anslagen fastställs till 2006 års nivå.

Till denna rubrik hör alla externa utgifter med undantag av internationella fiskeavtal och samarbetet inom forskningsområdet.

Kommissionen föreslår dessutom följande:

- EUF skall inkluderas i gemenskapens budget för att konsekvensen och effektiviteten inom politikområdena skall öka. De planerade utgifterna utgör minst 0,031 % av BNI åren 2008—2013.

- Systemet för unionens externa åtgärder skall förenklas genom att de nuvarande instrumenten ersätts med följande sex instrument:

- ett instrument för ekonomiskt samarbete och utvecklingsarbete som ersätter en del av de nuvarande geografiska och ämnesspecifika programmen,

- ett enhetligt föranslutningsinstrument som ersätter PHARE-, ISPA- och SAPARD-programmen,

- ett grannskaps- och partnerskapsinstrument som täcker de länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken,

- ett stabilitetsinstrument som omfattar de krisbekämpningsåtgärder som ingår i gemenskapspolaren (separat från GUSP),

- ett instrument för humanitärt bistånd,

- ett instrument för makroekonomiskt bistånd.

Instrumenten och förvaltningsmodellen

Hur väl politiken lyckas beror på hur effektiva instrumenten i politiken är. Kommissionen påminner därför om principerna för en ändamålsenlig uppgiftsfördelning: samlade resurser, konsekvens mellan målen samt partnerskap med alla involverade aktörer.

En av de centrala frågorna i meddelandet är hur instrumenten kan förenklas, vilket baserar sig på den färdplan som samlar allt från avsikter, mål, instrument och indikatorer till en stram tidtabell. I förenklandet beaktas följdriktigheten i projektet och projektets politiska dimension samt proportionalitetsprincipen. Därför föreslår kommissionen att ett instrument skall tillämpas inom varje politikområde (en fond per program) och att man skall sträva efter att finna ett alternativ till den direkta förvaltning som sköts som eget arbete.

4.3. Kommissionens förslag till finansieringstabell för åren 2007—2013

De nya ekonomiska ramarna för åren 2007—2013 (Kommissionens förslag: KOM 498 slutlig)

Anslag för åtaganden	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Hållbar tillväxt	58 735	61 875	64 895	67 350	69 795	72 865	75 950
1a Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825
1b Ökad sammanhållning för tillväxt och sysselsättning (b)	46 630	47 485	48 215	48 385	48 545	49 325	50 125
Långsiktigt utnyttjande och bevarande av naturresurser (d)	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805
varav: Jordbruk – utgifter i anslutning till marknaden och direkta stöd	43 500	43 673	43 354	43 034	42 714	42 506	42 293
Unionsmedborgarskap, frihet, säkerhet och rättvisa (a)	2 570	2 935	3 235	3 530	3 835	4 145	4 455
EU som global partner (c)	11 280	12 115	12 885	13 720	14 495	15 115	15 740
Administration (c)	3 675	3 815	3 950	4 090	4 225	4 365	4 500
Anslag för åtaganden, totalt	133 560	138 700	143 140	146 670	150 200	154 315	158 450

Anslag för betalningar, totalt (a) (b)	124 600	136 500	127 700	126 000	132 400	138 400	143 100	Medeltal
Anslag för betalningar i förhållande till BNI, %	1,15	1,23	1,12	1,08	1,11	1,14	1,15	1,14
Marginal, %	0,09	0,01	0,12	0,16	0,13	0,10	0,09	0,10
Maximibeloppet av egna medel i förhållande till BNI, %	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

(a) Inklusive Europeiska unionens solidaritetsfonds utgifter från år 2006. De avgifter som hänför sig till utgifterna i fråga beaktas dock först från år 2007.

(b) Avsikten är att inkludera Europeiska utvecklingsfonden i EU:s budget år 2008. De åtaganden som hänför sig till år 2006 och 2007 har beaktats enbart med tanke på jämförelsen. De avgifter som hänför sig till åtaganden före år 2008 har inte beaktats i betalningsuppdragen.

(c) Inklusive administrativa utgifter för andra institutioner än kommissionen, samt pensioner och Europaskolor. Kommissionens administrativa utgifter ingår i de fyra första kostnadsslagen.

(d) Exklusive de medel för landsbygdsutveckling som fås genom modulation.

5. Ärendets behandlingsskeden

5.1. Behandlingen av ärendet på nationell nivå

Finland började bidra till innehållet i EU:s budgetplan redan i slutet av år 2002 då man började förbereda Finlands strategiska prioriteringar i EU:s nya budgetplan. Ett ställningstagande om prioriteringarna färdigställdes i maj 2003 (E 17/2003 rd). Riksdagens olika utskott behandlade ständpunktspromemorian.

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

Utgående från dessa ställningstaganden har regeringen berett ett ställningstagande som ingår i denna skrivelse. I ställningstagandet har regeringen strävat efter att beakta konsekvenserna av de lagstiftningsförslag som kommissionen offentliggjorde i juli 2004, i synnerhet vad gäller meddelandet (KOM (2004) 487 slutlig) och förslaget till interinstitutionellt avtal (KOM (2004) 498 slutlig).

Detta ställningstagande har behandlats på budgetavdelningens möten i juni, augusti och september samt på de möten som ledningsgruppen för Agenda 2007 har hållit. Ställningstagandet har också behandlats i EU-ministerutskottet.

5.2. Behandling av ärendet i Europeiska unionens institutioner

Kommissionen gav den 10 februari 2004 sitt meddelande om politikens utmaningar och budgetmedel i Europeiska unionen 2007—2013 (KOM (2004) 101 slutlig). Den

23 februari 2004 presenterade kommissionens ordförande meddelandet inför rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser). Europeiska rådet som sammanträdde våren 2004 uppmanade senare rådet att fortsätta behandlingen av ärendet i Ständiga representanternas kommitté i syfte att åstadkomma en analytisk redogörelse före Europeiska rådet i juni 2004. Ständiga representanternas kommitté höll flera särskilda sammanträden och grundade en ad hoc-arbetsgrupp som hjälp i granskningen av vissa aspekter.

När detta arbetsskede var avslutat översände ordförandestaten den analytiska redogörelsen till Europeiska rådet den 17—18 juni 2004. Denna analys har två syften: å ena sidan strävar man efter klarlägga de antaganden, prognoser och principer som ligger som grund för det meddelande som kommissionen gav i februari 2004, å andra sidan vill man ge respons som kommissionen kan ha hjälp av när den utarbetar lagstiftningsförslag.

I enlighet med det mångåriga program som Europeiska rådet godkände i december 2003 är avsikten att godkänna den nya budgetplanen under Europeiska rådet i juni 2005. Det står klart att en analys som gjorts i ett så tidigt skede av processen inte på förhand kan påverka de politiska besluten eller delegationernas ställningstaganden, eftersom diskussionerna förs i ett senare skede. Utöver denna allmänna aspekt på tidtabellen har också följande faktorer inverkat begränsande på sammanställandet av redogörelsen:

— En stor del av den detaljinformation som rådet behöver för att kunna bedöma förslagen grundligt finns tillgänglig först i ett senare skede, framför allt efter att kommissionen har lagt fram sitt lagstiftningsförslag.

— Ännu mer väsentligt är att diskussionen om den kommande budgetplanen från första början har präglats av medlemsstaternas meningsskiljaktigheter beträffande det motiveerade beloppet av EU:s utgifter och det tillvägagångssätt som skall tillämpas. En del av medlemsstaterna stöder kommissionen, som utgår från sin egen bedömning av den utvidgade unionens behov under ifrågavarande period i kombination med rådets befintliga politiska och verksamhetsrelaterade åtaganden. Med utgångspunkt i detta bedömer kommis-

sionen att utgifterna under ifrågavarande period i medeltal utgör 1,14 % av EU:s bruttonationalinkomst (BNI) per år för betalningarnas del och 1,26 % för åtagandenas del. De medlemsstater som å sin sida anser att utgifterna maximalt skall utgöra en procent föreslår att man skall närma sig frågan uppifrån, dvs. först komma överens om budgettaket och sedan prioritera verksamhetsmålen inom ramen för detta maximibelopp. De anser att den disciplinära budgetpolitikens krav och den nationella offentliga ekonomins svåra läge förutsätter att man går tillväga på detta sätt. De övriga medlemsstaterna placerar sig med sin syn på frågan mellan dessa båda betraktelsesätt.

Europaparlamentet drog i april 2004 sina egna slutsatser om innehållet i de framtida ramarna (PS_TA-prov (2004) 367). Den 14–15 juli 2004 presenterade kommissionen sina egentliga lagstiftningsförslag, närmast utgående från februari månads meddelande. Rådets arbetsgrupp för strukturåtgärder inledde sitt arbete redan den 15 juli 2004, då kommissionen presenterade sina lagstiftningsförslag gällande regional- och strukturpolitiken. Behandlingen av förslagen i rådets andra arbetsgrupper påbörjades i början av september 2004.

6. Ekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

6.1. Ekonomiska konsekvenser

Att fatta beslut om mångåriga ekonomiska ramar i EU:s ekonomiska arkitektur innebär en viktig politisk beslutsprocess. Genom utgiftsramarna styrs i praktiken unionens resurser till betydande politikområden i enlighet med de mål som unionen ställt upp. I ramarna anges i hög grad de områden till vilka EU-medlen skall anvisas under den kommande sju år långa finansieringsperioden.

I fråga om användningen av unionens medel är de ekonomiska ramarna ett redskap för bedrivande av politik. Detta innebär att Finland utifrån sina nationella intressen och mål noggrant måste förbereda sig på utarbetandet av den kommande budgetplanen.

Med tanke på Finlands nationella inflytande intar följande faktorer en viktig roll i an-

slutning till beredningen av de ekonomiska ramarna för 2007—2013:

- budgetens totala dimensionering,
- maximibeloppet av egna medel och finansieringskällor, dvs. med hur mycket och på vilket sätt Finland finansierar EU-budgeten,
- allokeringen av regional- och strukturpolitiska resurser, dvs. hur Finlands olika områden behandlas i de kommande regionalpolitiska lösningarna,
- innehållet i landsbygdsutvecklingspolitiken och Finlands andel av gemenskapens medel för landsbygdsutveckling,
- tyngdpunktsområdena för den inre politiken, utvecklandet av genomförandeinstrumenten för Lissabonstrategin när det gäller konkurrenskraften, dvs. hur Lissabonprioriteringarna omsätts i praktiken, samt
- finansieringen av och möjligheterna för EU:s närområden, den nordliga dimensionen och gränsbevakningen.

I detta sammanhang fokuseras i första hand på de budgetekonomiska konsekvenserna. Som grund för dessa ligger den promemoria som EU-ministerutskottet behandlade den 11 februari 2004 beträffande penningflödet mellan Finland och EU utifrån de nya förslagen till ekonomiska ramar. De är approximativa och grundar sig på vissa källuppgifter och antaganden som kan komma att ändras och preciseras i olika skeden av förhandlingarna om de ekonomiska ramarna.

Utgående från kommissionens lagstiftningsförslag, resursdimensioneringarna och linjerna för Finlands strategiska tyngdpunkter kan man åstadkomma en exaktare helhetsbedömning än tidigare. Med tanke på Finlands finansiella ställning är det viktigt att fästa särskild uppmärksamhet vid alla tre delfaktorer:

- EU-budgetens slutsumma,
- Finlands inkomster från EU, och
- Finlands medfinansiering.

I de tidigare förhandlingarna om de ekonomiska ramarna har man fäst den huvudsakliga vikten vid inkomsterna från EU.

När konsekvenserna av budgetbeloppet bedöms bör det beaktas att man utgående från dimensioneringen och det totala kapacitetsutnyttjandet av 2000—2004 års budgetar kan beräkna att utgiftsnivån också år 2006 blir

klart lägre än det maximibelopp som anges i de ekonomiska ramarna. Detta ger de nya politikprioriteterna större marginaler.

I dimensioneringen av åtaganden för EU:s ekonomiska ramar går regeringen den kommande perioden in för en nivå på 1,1 % av EU:s bruttonationalinkomst och anser att denna totala dimensionering bör trygga resurserna för främjande av de mål som är livsviktiga för Finland och hela unionen. Om de totala ramarna höjs över en nivå på 1,1 % kan marginalen i den nationella budgetekonomin bli för snäv och därmed inverka negativt på möjligheterna att nationellt sörja för att regional- och sysselsättningspolitiken sköts effektivt. För att unionens och medlemsländernas finansiella situation skall vara hållbar och ekonomisk är det viktigt att det fortsättningsvis bedrivs en stabiliserande och strikt budgetpolitik.

Finlands medfinansiering till EU:s budget år 2004 beräknas i fråga om de moms- och BNI-betalningar som skrivits in i den finska statens budget uppgå till 1 415 miljoner euro. Finlands finansiella bidrag till EU-budgeten år 2004 uppgår i sin helhet till 1 510 miljoner euro.

Det proportionella finansiella bidraget beräknas utgöra 1,51 % år 2004. Under den kommande ramperioden väntas bidraget stiga till 1,6 % på de grunder som det nuvarande finansieringssystemet anger. Den ökade medfinansieringen grundar sig främst på en ekonomisk tillväxt som varit snabbare än normalt och på de strukturer i EU:s nuvarande finansieringssystem som fastställdes i Agenda 2000 -lösningen och som varit ofördelaktiga för Finland.

Om EU-budgetens utgifter under den kommande perioden i medeltal dimensioneras till den nivå för åtaganden som kommissionen föreslår, ökar Finlands finansiella bidrag i medeltal med ca 670 miljoner euro på årsnivå enligt 2004 års priser i jämförelse med den aktuella situationen.

Om utgifterna dimensioneras utgående från att taket för åtaganden är 1,1 %, blir Finlands finansiella bidrag mindre. Ökningen blir drygt 400 miljoner euro på årsnivå i jämförelse med situationen år 2004. Finlands finansiella bidrag till EU-budgeten stiger då till över 1,8 miljarder euro.

På de nuvarande grunderna har därmed storleken på EU-budgeten en ökande effekt om ca 270 miljoner euro på Finlands finansiella bidrag i medeltal, om man ser till den kommande ramperioden; detta om man som jämförelsegrund använder den nivå för åtaganden och betalningar som kommissionen föreslagit samt den utgiftsnivå som Finland linjerat upp. I praktiken kan budgetbeloppet bli mindre än de maximibelopp som de ekonomiska ramarna tillåter. I bedömningen av förhandlingssituationen när det gäller de ekonomiska ramarna kan man utgå från att den slutliga nivån blir klart lägre än den totala utgiftsnivå som kommissionen har föreslagit.

Vad systemet med egna medel beträffar föreslår kommissionen att man övergår till en allmän korrigeringskoefficient samt att Förenade Konungarikets lättnad i betalningsvillkoren gradvis slopas. Kommissionens förslag innebär att Finlands finansiella bidrag minskar med ca 85 miljoner euro i jämförelse med det gällande systemet och de nuvarande grunderna. Enligt kommissionens förslag betalar Finland drygt 105 miljoner euro för de lättnader i betalningsvillkoren som de rikaste medlemsländerna beviljats.

Med den modell för finansieringssystemet som Finland föreslår minskar vårt lands finansiella bidrag med drygt 125 miljoner euro jämfört med den nuvarande nivån. Den största fördelen som unionen får av den finansieringsmodell som Finlands förespråkar är att modellen är enkel, öppen för insyn och rättvis för alla medlemsländer.

Den av kommissionen föreslagna modellen är till utgångsläget synnerligen dåligt lämpad för de nya medlemsländerna och de s.k. små nettobetalarländerna såsom Finland, Frankrike, Danmark och Italien, som i första hand betalar korrigeringen av den bristande jämvikten i budgeten. Den föreslagna modellen går starkt emot ställningstagandenas målsättning för de ekonomiska ramarna som påtalar behovet av att systemet förenklas. Korrigeringssystemet kommer att kalkylera med 25 länders uppgifter under fyra år, och varje förändring i ett lands uppgifter medför att samtliga länders finansiella bidrag ändras. Modellen blir ytterligare mer komplicerad av arrangemangen kring en övergångsperiod, kom-

pensationen till Förenade Konungariket och det gradvisa ibruktagandet av korrigeringskoefficienten. Till följd av detta blir budgetsystemet mer dunkelt och överskådligt än tidigare. Den allmänna korrigeringsmekanismen minskar i praktiken incitamenten för en disciplinerad budgetpolitik.

Kommissionens modell bygger på att länder i likhet med Finland i de fortsatta förhandlingarna om finansieringssystemet blir betalare i så gott som varje ändringsmodell som utgår från kommissionens grundförslag.

Det står dock klart att varje uträkning till stor del beror på utgångspunkterna; modellen med den allmänna korrigeringskoefficienten kan, såsom andra kalkyler, varieras betydligt allt enligt grundantagandena. Det är därför viktigt att man i varje modell eller kalkyl noggrant utreder vilka antaganden och beräkningar som använts. Enligt de preliminära kalkylerna har de olika modellerna betydande verkningar för Finlands finansiella bidrags del: skillnaden kan utgöra ca 450 miljoner euro.

Avsikten är att härnäst grunda Finlands inkomster från EU på så färsk och realistiska beräkningar som möjligt utgående från kommissionens förslag. Vissa osäkra faktorer spelar dock fortfarande in.

Finlands jordbruksinkomster har dimensionerats mot den jordbruksreform som rådet godkände den 26 juni 2003. Enligt denna är det direkta stödet till jordbruket år 2007 knappt 90 miljoner euro högre än år 2004. Nivån på de direkta stöden uppskattas till 550 miljoner euro. I samband med jordbruksreformen sjunker de interventionsstöd som Finland beviljas (mjölk och råg) betydligt. Jordbruksutgifterna är fastslagna med tanke på hela ramperioden (direkta stöd och marknadsåtgärder). Vad landsbygdsutvecklingen beträffar är det i bästa fall så, att inkomsterna beräknas hållas så gott som oförändrade utgående från kommissionens förslag. När det gäller utvecklandet av jordbruket och landsbygden kan Finlands inkomster enligt dagens uppskattningar stiga till 830—900 miljoner euro. Om Finlands norra och östra delar inte inkluderas i det nya konvergensmålet stannar medlen för landsbygdsutveckling på en märkbart lägre nivå än i dagens läge. Detta har inte beaktats i kalkylerna. Om goda resul-

tat uppnås i de fortsatta förhandlingarna är helhetsnivån på behållningen klart högre.

I bedömningen av de regional- och strukturlpolitiska stöden påträffas vissa problem när det gäller stödpaketet till Finlands nuvarande mål 1 -områden. Kommissionen föreslår att norra och östra Finlands mål 1 -områden genom en speciallösning inkluderas i det nya regionala målet för konkurrenskraft. Finland utgår från att dessa områden fortsättningsvis omfattas av det högsta regionstödet i det nya mål 1, dvs. konvergensmålet.

Om de mål som Finland har ställt upp uppnås, är det möjligt att den nuvarande stödnivån (ca 320 miljoner euro/år) bibehålls.

Flera medlemsländer har föreslagit att unionens sammanhållningspolitik under den kommande finansieringsperioden enbart skall rikta sig till de fattigaste medlemsländerna och deras territorier. I enlighet med den modell som kommissionen föreslår innebär detta att Finlands norra och östra delar, likaså västra och södra Finland, blir utan stöd. I strukturfondsförhandlingarna skulle trycket på nedskärningar uttryckligen riktas mot finansieringsnivån för mål 2.

Finlands behållning av forskningsmedlen har varit klart högre än Finlands finansiella bidrag. De första åren av medlemskapet var behållningen 2—2,5 %. Åren 2000—2002 utgjorde inkomsterna från FoU-utgifterna i medeltal 1,9 % av hela ramprogrammets budget. Detta tal grundar sig på den undersökning av varje medlemslands nettobetalarställning som kommissionen årligen presenterar. Tillgången till medel för FoU- och konkurrenskraftsresurser bedöms minska en aning under den kommande finansieringsperioden. I fråga om resurserna för övrig tillväxt och konkurrenskraft väntas behållningen förbli på nuvarande nivå, dvs. uppemot 1 %.

Finlands totala inkomster när det gäller tillväxt och konkurrenskraft stiger således till drygt 180 miljoner euro på årsnivå.

Beträffande de anslag som hänför sig till den inre säkerheten utgår man från att Finlands inkomster ökar en aning, främst när det gäller gränsbevakningsresurserna. Nivån uppskattas till drygt 20 miljoner euro.

Den effektiviserade satsningen på EU:s grannskapspolitik och på en tydligare gruppering av denna samt framför allt satsningen

på ett europeiskt grannskapsinstrument innebär investeringar på bägge sidor om gränsen, vilket i synnerhet gagnar ett medlemsland som Finland. I det här sammanhanget kan man inte ännu uppskatta hur mycket Finland kan få av t.ex. medlen för grannskapsinstrumentet.

Konsekvenserna av det kemikalieverk som skall inrättas kan i detta skede inte bedömas i detalj. Inkomsterna från förvaltningen håller samma nivå som tidigare.

I bedömningen av Finlands inkomster finns det behov av att lägga fram ett variationsintervall, främst i fastställandet av resurser för landsbygdsutvecklingen och regional- och strukturpolitiken.

Tack vare kommissionens förslag om de ekonomiska ramarna har man nu i praktiken en klarare bild av penningflödet mellan EU och Finland under den kommande finansieringsperioden 2007—2013.

De uppdaterade helhetsbedömningarna bekräftar de tidigare approximativa helhetskalkylerna när det gäller såväl beredningen av de nya ramarna som utvidgningskalkylerna. Finland blir allt tydligare en nettobetalare i den utvidgade unionen, och just därför är de förestående förhandlingarna om de ekonomiska ramarna synnerligen viktiga för Finland.

Det ställningstagande från Finland som ingår i denna skrivelse har, om det genomförs som sådant, betydande ekonomiska konsekvenser. Finlands nettofördelar kan under sjuårsperioden öka till sammanlagt över 2,5 miljarder euro.

Under nästa finansieringsperiod ökar Finlands kalkylerade nettobidrag gradvis från nuvarande 0,1 % så att det under perioden 2007—2013 i medeltal utgör 0,20—0,45 % av bruttonationalinkomsten beroende på de olika utgångspunkterna. Enligt en tidigare utredning (StoUU 1/2004 rd — E 4/2004 rd) har man utgått från att rollen som nettobetalare år 2013 beräknas innebära 540—880 miljoner euro. De nya uppdaterade helhetskalkylerna bekräftar denna tendens och bedömningen för år 2013. Det beräknas att ställningen som nettobetalare i genomsnitt innebär 360—770 miljoner euro under hela perioden. Detta lyfter fram målet om en fortsatt disciplinerad budgetpolitik inom EU.

6.2. Samhällsekonomiska konsekvenser och handlingsramar

Finland utgår från att samma budgetdisciplin som i genomsnitt iakttas på nationell statsbudgetnivå säkerställs på gemenskapsnivå under hela den kommande finansieringsperioden. Denna linje bör också återspegla sig i beredningen av EU:s nya utgiftsramar. Behovet av en stabiliserande budgetpolitik på unionsnivå är aktuellt än tidigare om man beaktar de handlingsramar som tillväxt- och stabilitetspakten förutsätter, balansen i EU-ländernas offentliga finanser och de allmänna ekonomiska utsikterna.

Marginalerna i EU-ländernas offentliga finanser är även i fortsättningen synnerligen små. De närmaste årens budgetar och beredningen av nya ekonomiska ramar på unionsnivå kan inte vara helt fristående från de ramar som tillväxt- och stabilitetspakten fastställer.

Regeringen anser att den av kommissionen föreslagna stukturreformen av EU:s budget kan understödjas och betonar Lissabon- och Göteborgsstrategiernas betydelse i styrandet av unionens verksamhet. Finland betonar att det är viktigt att de fastställda prioriteterna beaktas när beslut om finansieringen fattas, på så vis att finansieringen av de sysselsättnings- och kompetensmål som är centrala med tanke på EU:s konkurrenskraft kan tryggas.

I beredningen av unionens ekonomiska ramar framhävs ur hela unionens perspektiv att finansieringssystemet förenklas och att utgiftsprioriteterna ändras så att de stöder ekonomisk tillväxt. De nya ekonomiska ramarna har ett klart samband med effektiviserandet av strukturpolitiken på unionens område och med behovet av bättre fokusering i Lissabonstrategin. Tyngdpunkten bör ligga i sysselsättningsgraden och produktiviteten.

Konsekvenserna av de nya ekonomiska ramarna kan inte undersökas och lösas enbart utgående från de inkomster som kommer från EU. En allmän granskning av de inkomster som kommer från EU och de finansiella bidrag som betalas till EU är inte heller tillräcklig. De andra övergripande ekonomiska konsekvenserna för medlemsländerna kan få

en avgörande ställning (bl.a. multiplikatoreffekterna av strukturfondsprojekten, verkningar som främjar innovationen i FoU-projekt, bevarandet av arbetstillfällen på landsbygden, byggandet och utvecklandet av infrastrukturen etc.). I detta nu finns inte tillräckliga förutsättningar för en sådan bedömning av de samhällsekonomiska konsekvenserna.

6.3. Administrativa konsekvenser och andra konsekvenser

Kommissionens förslag leder till att de administrativa utgifterna stiger med över en tredjedel. Detta sker, trots att det centrala syftet med kommissionens förslag är att förenkla de olika finansiella instrumenten. Finland utgår från att unionens förvaltnings- och beslutsprocesser lättas upp betydligt. Utgångspunkten bör vara att de administrativa utgifterna bevaras på nuvarande nivå under finansieringsperioden 2007—2013.

Tydliggörandet av beslutsprocessen och ansvarsförhållandena bör fokusera på bl.a. regional- och strukturpolitiken.

Man bör förhålla sig kritisk till en utlokalisering av unionens funktioner och förutsätta att resultaten skall vara ekonomiskt hållbara.

6.4. Bedömning av förhandlingskonstellationerna och därtill hörande frågor

Under förhandlingarna om de ekonomiska ramarna behandlas framför allt frågor i anslutning till finansiering. Det är fråga om de allmänna mål som reglerar användningen av EU:s medel, nivån på EU:s budget som helhet och dess funktionsspecifika fördelning samt behovet av att förnya finansieringssystemet för EU:s budget, dvs. systemet med s.k. egna medel.

I det inledande skedet av förhandlingarna om de ekonomiska ramarna är det skäl att göra klart vilka centrala faktorer och förhandlingsfrågor som inverkar på förhandlingskonstellationen. Det är fråga om en så pass bred politik- och förhandlingshelhet att det förutsätter övergripande koordinering och information såväl nationellt som på unionsnivå. På så sätt kan man samtidigt säkerställa att nationellt viktiga målsättningar främjas.

Det är fråga om dels en ändring av utgiftsprioriteringarna i EU:s budget så att de börjar stödja tillväxt, dels följande innehållsliga politiska lösningar:

- att trygga unionens utvidgningspolitik,
- att förnya EU:s regional- och strukturpolitik,
- att stärka konkurrens- och sysselsättningspolitiken,
- att rikta forsknings- och utvecklingsverksamheten på ett mer effektivt sätt,
- att förnya utbildningsprogram,
- att utveckla unionens landsbygdsområden och säkerställa att den gemensamma jordbrukspolitiken reformeras på avtalat sätt,
- att utveckla Europanätverk, samt
- att förtydliga och effektivisera EU:s närområdespolitik.

Den breda förhandlingskonstellation påverkas av olika omständigheter och särdrag i utvecklingen, och dessa bör beaktas i olika skeden. Till dessa räknas främst följande aspekter:

- fortsatt strikt budgetdisciplin,
- budgetdisciplin och kapacitetsutnyttjande av medel,
- krav på mervärde i unionens funktioner,
- olika synsätt på användningen av pengar och de nya målen i politiken,
- medlemsländernas varierande inställning till finansieringen av unionens verksamhet,
- ett rättvist finansieringssystem,
- unionens inre utveckling, samt
- internpolitiska förändringar under en lång förhandlingsprocess.

Huvudparten av medlemsländerna har begett ett ställningstagande till den ståndpunkt om de ekonomiska ramarna som kommissionen gav i februari. Endast ett fåtal medlemsländer har valt att redogöra för sin ståndpunkt efter att kommissionens lagstiftningsförslag har offentliggjorts.

Den diskussion som våren 2004 fördes inom rådet visade att förhandlingarna om de ekonomiska ramarna kommer att bli svåra och tidskrävande. Utgående från medlemsländernas positioner kan man skönja en uppkomst av olika grupperingar. Ställningstagandena kommer att ge en rätt mosaikartad bild i den gemensamma granskningen av de ekonomiska ramarnas innehåll och i revider-

ringen av finansieringssystemet.

I synnerhet nettobetalarländernas prioritet om att fastställa utgifterna till 1 % har delat diskussionen. På motsvarande sätt vill många medlemsländer ha en högre utgiftsnivå.

På basis av förhandlingsprocessen så här långt kan flera synnerligen svåra förhandlingsfrågor lyftas fram. I detta skede kan de sammanfattas i följande:

- den totala nivån på finansieringen; hur strikt skall budgetdisciplinen vara i fortsättningen

- förnyandet av EU:s finansieringssystem; hur skapas ett rättvisare, överskådligare och enklare system för egna medel

- utgiftsstrukturens tyngdpunkt skall stöda tillväxt; vilka konkurrens- och sysselsättningsmedel står till förfogande

- regional- och strukturpolitikens instrument förnyas och sammanförs

- nivån på finansieringen av regional- och strukturpolitiken

- utvecklingsbehoven inom landsbygdspolitiken, samt

- betoning av andra nya politikinhåll, bl.a. rättsliga och inrikes frågor och grannskapspolitiken.

I ståndpunktspromemorian granskas inte jordbruksaspekter, eftersom ramarna för jordbruksutgifterna har fastställts redan tidigare ända fram till år 2013. Under förhandlingarnas gång bör man dock vara beredd på att dessa frågor kan öppnas.

7. Statsrådets ståndpunkt

Finlands regering utgår i sitt ställningstagande från att Europeiska unionen står inför den största utmaningen genom tiderna. Den utvidgning med tio nya medlemsländer som blev verklighet under år 2004 är ett betydelsefullt steg i den europeiska integrationen och i eliminierandet av den efterkrigstida utdelningen. Skillnaderna i levnadsstandarden mellan unionens medlemsstater kommer att vara större än någonsin tidigare, något som blir en utmaning för sammanhållningspolitiken.

Den andra betydande utmaningen hänför sig till uppnåendet av målet i Lissabonstrategin, dvs. hur unionen skall kunna bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kun-

skapsbaserade ekonomi som kan upprätthålla en hållbar ekonomisk tillväxt, skapa nya och bättre arbetstillfällen och öka den sociala samhörigheten. Hörnstenen i uppnåendet av Lissabonstrategins mål blir att öka tillväxten i produktiviteten med hjälp av innovationer och strukturförändringar. Man bör samtidigt allt starkare arbeta för att de antagna rättsakterna sätts i kraft som en del av den nationella lagstiftningen och fokusera på att slutföra det lagstiftningsprogram som baserar sig på handlingsplanen från toppmötet i Lissabon. För att konkurrenskraften skall utvecklas måste samstämmigheten mellan de pågående strategierna säkras i unionens verksamhet och resurserna i fortsättningen allt starkare inriktas på att genomföra centrala åtgärder och projekt som tydligt förbättrar Europas konkurrenskraft. Som första prioritering bör anges de viktigaste politiska lösningarna som främjar en hållbar tillväxt och sysselsättning inom ramen för långsiktig stabilitet i de offentliga finanserna. Detta förutsätter att det också på unionsnivå förs en strikt budgetdisciplin.

Unionen bör i högre grad än tidigare fokusera på verksamhet som tillför ett mervärde också på unionsnivå, inte enbart i de enskilda medlemsstaterna. Vi behöver en starkare prioritering inom verksamheten. Mervärde uppstår om unionens ekonomiska konkurrenskraft stärks, och mervärde utvinns också i unionens övriga verksamhet, t.ex. i rättsliga och inrikes frågor, miljöfrågor och yttre förbindelser. I de förestående förhandlingarna om de ekonomiska ramarna måste det för alla sektorsers del noggrant bedömas huruvida unionens verksamhet tillför ett mervärde.

EU:s verksamhet bör i fortsättningen vara överskådligare och öppnare än i dagens läge. I synnerhet unionens finansieringssystem bör förenklas kännbart.

När det fattas beslut om de ekonomiska ramarna mäts unionens förmåga att svara på dessa utmaningar. Regeringen anser att man med de nya ekonomiska ramarna skall stöda unionens politiska målsättningar. Förutom finansiella beräkningar är det också fråga om politiska val. De ekonomiska ramarna måste stöda den allmänna strävan att bibehålla unionens enhetlighet och man måste i dem finna en lösning som tillfredsställer alla medlems-

stater.

Regeringen anser att en stram budgetpolitik i både medlemsländerna och unionen är viktig. Den kan dock inte utgöra ett hinder för solidaritet medlemsstaterna emellan. En så snabb integrering av de nya medlemsstaterna som möjligt är till fördel för hela unionen, men också de svagare regionerna i de nuvarande medlemsstaterna måste kunna stödas även i fortsättningen.

Uppnåendet av EU:s mål gällande konkurrenskraften, vilket uppstälts till år 2010, förutsätter att unionens tillväxtpotential utnyttjas genom ökad sysselsättning och produktivitet samt genom strukturförändringar. Av resurserna för EU-budgeten borde en allt mer betydande del riktas mot mål som är viktiga för unionens framtid.

Detta innebär att hela unionen och alla medlemsländer i allt större utsträckning satsar på kunskap och innovationer, samtidigt som strukturreformerna påskyndas. För att det skall gå att driva en ekonomisk politik som eftersträvar tillväxt behövs enligt Finland en klarare och ansvarsfullare strategi än hittills.

Sedan ärendet med stöd av 96 § 2 mom. i grundlagen behandlats av statsrådets finansutskott meddelar finansministeriet följande såsom statsrådets ställningstagande i fråga om kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om budgetplanen för 2007—2013:

De ekonomiska ramarnas totala omfattning

1. För att unionens politiska prioriteringar skall kunna förverkligas måste EU:s nya ekonomiska ramar för åren 2007—2013 dimensioneras på realistiskt sätt. De bör säkerställa ett fullödigt utnyttjande av de resurser som unionen tillhandahåller och som tillför ett mervärde. Reformerna bör ha sin utgångspunkt i en fortsatt strikt budgetpolitik.

Kommissionens förslag leder till att maxibeloppet för de nuvarande egna medlen överskrids redan under den kommande finansieringsperioden, om man ser till den svaga ekonomiska tillväxten, och även efter år 2013, om man beaktar den ekonomiska tillväxt som är att vänta. Kommissionens förslag bör som helhet redan av denna orsak ses

över ordentligt.

2. Finland anser att EU:s ekonomiska ramar (åtaganden) under den kommande perioden bör dimensioneras så att de på sin höjd utgör 1,1 % av EU:s bruttonationalinkomst (kommissionens förslag: under perioden 2007—2013 utgör åtagandena i medeltal 1,26 %). Med denna totaldimensionering kan man säkerställa att tilläggsresurser i synnerhet riktas till förverkligandet av politiska prioriteringar som är livsviktiga för unionen samt till främjandet av en sund och hållbar ekonomiförvaltning.

Finland anser att det är viktigt att de olika sätten att betrakta utgifterna behandlas jämnt redan från det att förhandlingarna om de ekonomiska ramarna inleds. En övergripande granskning utgående från alternativen om 1,26—1,0 % är inte tillräcklig.

3. Finland anser att det är viktigt att man med ett åtagandetak på ca 1,1 % också inverkar på innehållet i reformen av EU:s finansieringssystem. Med hjälp av en strikt budgetdisciplin kan man bäst medverka till att skapa ett rent finansieringssystem utan lättnader i betalningsvillkoren och korrigeringsmekanismer för något land.

4. Konsekvenserna av Europeiska utvecklingsfondens budgetering har inte beaktats i denna totaldimensionering. Budgetverkningsarna av kompensationen på utgiftssidan, som orsakas av att EU:s finansieringssystem förnyas, bör behandlas som en egen utgiftsru-brik inom det totala utgiftstaket i de ekonomiska ramarna.

5. Finland utgår från att utvecklingen i fråga om utbetalningen av unionens budgetmedel bör påskyndas märkbart jämfört med dagens läge. Den genomsnittliga av kommissionen föreslagna skillnaden mellan åtagandenivå och betalningsnivå, 0,12 %, är för stor. De årliga utbetalningarna kan variera till följd av den förutsedda genomförandeprofilen för program (gamla och nya program) samt till följd av åtagandetaket på högst 1,1 %.

6. Det blir i fråga om unionens samtliga utgifter allt viktigare att betona klarhet i medlemsstaternas och EU:s ansvar och åstadkommandet av mervärde, tillväxteffekter och multiplikatoreffekter av EU:s åtgärder i förhållande till de nationella åtgärderna. Det bör

i synnerhet i samband med ökandet av anslagen för konkurrenskraft fästas uppmärksamhet vid de finansiella hävstångseffekter som resurserna har på nationell nivå.

7. I enlighet med detta anser Finland det vara nödvändigt att inom ramen för det gällande systemet utveckla den uppföljning som hänför sig till anslagen för konkurrenskraft. Utgångspunkten bör vara att man framför allt inte med forskningsfinansiering från EU skall väga upp underskott som den nationella politiken åstadkommit i förhållande till de mål som ställts. Det är motiverat att utvidga uppföljandet av additionalitetsprincipen till att också omfatta bl.a. FoU-verksamhet.

8. Till allokeringen av unionens utgifter bör i högre grad än i dagens läge fogas villkorlighetskriterier för användningen av stöd.

9. De nya ekonomiska ramarna utarbetas i en snabbt föränderlig ekonomisk miljö. Uppföljningen av målen i Lissabonstrategin förutsätter en fortgående utvärdering. Med tanke på dessa behov bör det årligen lämnas tillräckligt stora marginaler under de olika utgiftsrubrikerna.

Reformen av finansieringssystemet

10. I och med utvidgningen av unionen har det nuvarande systemet för egna medel utvecklats i en i grunden ohållbar riktning. Unionen och dess medborgare behöver i fortsättningen ett finansieringssystem som är enklare, mer öppet för insyn och rättvisare än det nuvarande systemet och som skall underlätta situationen för varje medlemsland.

EU:s finansieringssystem bör med tanke på detta förenklas märkbart inom ramen för maximibeloppet av egna medel, dvs. 1,24 % av EU:s bruttonationalinkomst. Det föreslås att man i det system som nu revideras och som presenteras närmare i bilagan skall övergå till medel som baserar sig på bruttonationalinkomsten och frånga medel som baserar sig på mervärdesskatt. Traditionella egna medel bör bibehållas.

11. Förenklingen av finansieringssystemet leder till att hela systemets struktur och synlighet i betydande grad förtydligas för EU-medborgarna. Det nya systemet bör vara fritt från alla lättnader i betalningsvillkoren.

12. Finland anser att kommissionens för-

slag om en allmän korrigeringskoefficient gör finansieringssystemet allt mer komplicerat och inte sporrar till en disciplinerad budgetpolitik.

Finland förhåller sig entydigt negativt till kommissionens förslag om en allmän korrigeringskoefficient och anser att förslaget inte duger som grund för fortsatta förhandlingar i en situation där de allra fattigaste medlemsländerna skulle bli tvungna att betala en del av den medfinansiering till EU:s budget som skall betalas av rikare länder som erhåller lättnader i betalningsvillkoren.

13. För att underlätta övergången till det nya finansieringssystemet anser Finland det vara möjligt att dra nytta av den tillfälligt och degressivt sjunkande kompensationen på budgetens utgiftssida till fördel för vissa medlemsländers ställning som nettobetalar. Det totala beloppet för denna kompensation kunde år 2007 utgöra högst 4 miljarder euro och år 2013 högst 2 miljarder euro.

14. Finland förordar inte att unionen beviljas direkt beskattningsrätt, såsom kommissionen föreslår, och understöder därmed inte införandet av en EU-skatt.

Beslutsfattande om de ekonomiska ramarna och finansieringssystemet

15. De olika politiska prioriteringarna bildar tillsammans en finansiell helhet. Enligt Finland är det nödvändigt att de nya ekonomiska ramarna och reformen av EU:s finansieringssystem ses över parallellt. Det fattas samtida beslut om dessa.

16. Finland anser att det är viktigt att EU:s nya ekonomiska ramar och reformen av finansieringssystemet bildar en helhet som tillfredsställer alla medlemsländer och som ger en klar vink om tiden efter år 2013.

För att den utvidgade unionen skall bli en framgång krävs en solidarisk lösning i fråga om de ekonomiska ramarna och en politisk linje inom ramen för hela EU.

Lissabonstrategin och de ekonomiska ramarna

17. Frågan om huruvida unionen kommer att ha verklig framgång under den kommande finansieringsperioden är i första hand för-

knippad med ett påskyndande av Lissabonstrategin. Genom en täckande solidaritet inom unionen förmår man skapa allt mer effektiva tillväxtmöjligheter. Endast ett EU som är konkurrenskraftigt i ekonomiskt hänseende kan upprätthålla välfärd, sysselsättning och en hållbar utveckling. Frågorna om tillgången på arbetskraft får en mer avgörande ställning än tidigare.

18. Finland anser att Lissabonstrategin bör förnyas och påskyndas genom att tyngdpunktsområdena ses över och de nationella åtgärderna effektivteras. Detta bör i form av konkreta åtgärder få en nära koppling till beredningen av de nya ramarna. I beredningen av de nya ekonomiska ramarna bör frågan handla om att förskjuta tyngdpunkten i utgifterna så, att fokus ligger på att stödja ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

19. Lissabonstrategin är dubbelbottnad när det gäller såväl resursbehovet som genomförandet. Finland betonar att en stor del av strategin inte kräver budgetfinansiering på vare sig unionsnivå eller nationell nivå; den medför i huvudsak immateriellt genomförande av lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder. Ett fullföljande av strategin innebär samtidigt en bekräftelse av subsidiaritetsprincipen, vilket innebär att medlemsländerna bär det huvudsakliga ansvaret när konkurrenskraftsstrategin fullföljs. Uppnåendet av de strategiska målen stöder sig främst på åtgärder som vidtas inom den privata sektorn parallellt med partnerskapet mellan den offentliga och privata sektorn. Unionens roll är att även under den kommande finansieringsperioden verka som katalysator i denna process.

20. Dessa utgångspunkter bör utgöra hörnstenarna när Lissabonstrategin ses över. Det finns speciellt behov av en bättre fokusering inom strategin.

Tillväxt och konkurrenskraft

21. Den mest betydande resursökningen under finansieringsperioden 2007—2013 bör riktas till forsknings- och utvecklingsverksamheten och främjandet av en kunskapsbaserad ekonomi. När det gäller kommissionens förslag beträffande anslagen för tillväxt och konkurrenskraft anser Finland att det är viktigast att öka resurserna för forskning och

innovation. Dessa anslag kan ökas om de tillför ett mervärde till medlemsländernas verksamhet. Forskningsmedlen bör också i fortsättningen främja europeisk spetskompetens och skapa förutsättningar för en kunskapsbaserad utveckling av samhället och näringslivets konkurrenskraft.

22. För att påskynda verkställandet av Lissabonstrategin är Finland redo att öka anslagen för tillväxt och sysselsättning med ca 80 % i jämförelse med 2006 års nivå (7,2 miljarder euro), dvs. till ca 12,8 miljarder euro fram till år 2013.

23. Ökningen i anslagen för konkurrenskraft bör i första hand vikas för en fördubbling av anslagen för forskning och utveckling (ramprogrammet för forskning) med beaktande av att tilläggsresurserna inte ersätter de nationella satsningarna på forskning. Tilläggsanslagen bör kopplas till program som ger mervärde och bidrar till tillväxt. FoU-satsningarnas förhållandevis svaga nivå inom den privata sektorn framhävs.

24. När det gäller att främja konkurrenskraften bildar fullföljandet av det mångåriga programmet för företagande och innovation en annan livsviktig helhet. De totala resurserna för programmet borde, beroende på de innehållsliga lösningarna, vara trefalt större jämfört med nivån på det nuvarande programmet för små och medelstora företag. Det bör vara fråga om att öka den innovationspolitiska finansieringen bl.a. i syfte att främja innovationsstöd och affärsverksamheten inom nya kunskapsbaserade företag, såddföretag eller nystartade företag. Främjandet av teknisk överföring och bildandet och koordineringen av innovationsnätverk mellan europeiska företag hör till de mest centrala åtgärderna när det gäller att främja företagets konkurrenskraft.

25. Finland anser att det är viktigt att verksamhet i likhet med eEurope-programmet i Lissabonstrategin fortsätter i form av eEurope 2013, så att unionens konkurrenskraft och välfärd skall öka. När fortsättningen för eEurope-programmet planeras är det viktigt att omvärdera de centrala målen och det centrala innehållet i EU:s informationssamhällspolitik för en förbättrad effektivitet och ändamålsenlighet i programmet.

26. Finland anser det motiverat att t.ex. i

Lissabonstrategin koncentrera sig på de centrala prioritetsområdena och samtidigt gallra bort program av mindre betydelse. Detta bör beaktas vid revideringen av Lissabonstrategin för perioden 2007—2013. Bland annat när det gäller resurserna för TEN-projekt kan man ha som utgångspunkt att säkerställa den nominella tillväxten. De budgetmedel som Europeiska investeringsbanken och investeringsfonden tillhandahåller bör i högre grad utnyttjas i finansieringen av TEN-projekt och andra motsvarande projekt.

I samband med höjningarna av stödprocenten i TEN-systemet år 2004 och tillskottet av nya projekt konstaterades att de beslut som fattats inte kan förutspå de kommande ekonomiska ramarna. I finansieringen av TEN-projekten bör man, såsom i fråga om andra stora projekt, särskilt beakta möjligheterna att finansiera projekten genom det EURO-VINJETT-system som bereds eller genom ett annat motsvarande avgiftssystem. När det gäller TEN-projekten bör man också utreda möjligheterna att finansiera projekten med medel ur struktur- och sammanhållningsfonderna. Evalueringen av de nuvarande TEN-projekten bör beaktas. Det tas närmare ställning till dessa frågor i behandlingen av ifrågakavande lagstiftningsförslag.

I fråga om TEN-finansieringssystemet prioriterar Finland införandet av satellitsystemet Galileo, som kommer att tjäna hela Europa.

27. Förslaget om inrättandet av en fond för tillväxtjustering är varken motiverat eller fungerande.

28. Inom ramen för anslagen för tillväxt och konkurrenskraft behövs mer flexibilitet för att det skall vara möjligt att reagera på snabbt föränderliga behov. Detta förutsätter att det årligen reserveras en tillräckligt stor marginal. Det förfarande som kommissionen föreslår i det nya interinstitutionella avtalet (punkt 27) tillför ingen grundad flexibilitet och sporrar inte heller till ett effektivt genomförande.

29. I den del av meddelandet som handlar om konkurrenskraften fattas ett klart förslag till programstruktur inklusive finansiella instrument och förslag till anslag. Kommissionen preciserar inte innehållet i de prioritetsområden som den valt i sitt meddelande. Innan det är möjligt att ta slutlig ställning till

strukturen under rubriken konkurrenskraft behövs detaljerade bedömningar av och motiveringar till det mervärde som åtgärderna medför i europeiskt hänseende och arbetsfördelningen mellan den nationella nivån och unionsnivån. Granskningen av mervärdet bör också innefatta en bedömning av de olika åtgärdernas multiplikatoreffekter/s.k. hävstångseffekter. Man bör särskilt utreda vilka effekter kommissionen väntar sig med de stora tilläggsanslagen för varje program. En del av prioriteringarna eller åtgärderna är viktigare än andra. Prioriteringarna måste också sättas i förhållande till de tillgängliga resurserna och kriterierna för utvinning av ett mervärde. Utgångspunkten bör t.ex. när det gäller forskningsfinansieringen vara att EU:s finansiering inte skall kompensera för brister i den nationella forskningsfinansieringen. Målet på 3 % inom forskningsfinansieringen eller snarare målet på 1 % när det gäller de offentliga satsningarna är beroende av de åtgärder som varje enskilt medlemsland vidtar. Hierarkin under denna rubrik kräver på så vis att kommissionen lägger fram täckande tilläggsutredningar och presenterar prioriteringarna mer detaljerat.

30. Det är inte motiverat att höja stödnivån (EU:s medfinansiering) för enskilda program som främjar konkurrenskraften.

Sammanhållningspolitiken

31. Regional, ekonomisk och social sammanhållning bör utgöra en central grund för unionens verksamhet. För att denna skall kunna uppnås krävs en effektivare struktur- och sysselsättningspolitik. Finland anser att hörnstenen i innehållet och resursallokeringen när det gäller de nya ekonomiska ramarna för åren 2007—2013 bör bestå i främjande av regional sammanhållning, konkurrenskraft och sysselsättning.

32. I regional- och strukturpolitiken bör målet vara en strukturpolitisk finansiell lösning som är balanserad och innovativ och som tillfredsställer alla medlemsländer. Reformen av strukturpolitiken bör också kopplas till verkställandet av Lissabon- och Göteborgsstrategierna. Finansieringen av sysselsättnings- och kompetensmålen bör proportionellt sett bevaras åtminstone på nuvarande

nivå. För att dessa mål skall kunna uppnås behövs, utgående från kommissionens förslag, regional- och strukturpolitiska resurser om ca 0,40 % av EU:s bruttonationalinkomst. Finland anser att det är positivt att kommissionen i sitt förslag starkt betonar miljön i såväl konvergensmålet som målen för den regionala konkurrenskraften och sysselsättningen.

33. Det, att Finlands norra och östra områden som är ytterst glesbebyggda även i fortsättningen omfattas av det högsta regionstödet, anser Finland vara en tröskelfråga.

Vad gäller lösningen för östra och norra Finlands del är det viktigast att hålla en så hög och bestående stödnivå som möjligt, samt att bibehålla den nuvarande nivån på företagsstöd och stöd för utvecklande av landsbygden. Det bästa sättet att uppnå detta mål är att inkludera dessa områden under ett eget stycke i artikel 5 (konvergensmålet) i den allmänna förordningen om strukturstöd. Finland anser att man på detta sätt kan garantera sådana resurser och utbud av instrument som motsvarar regionernas strukturproblem. Representanterna för unionens regeringar och medlemsstater gav i juni 2004 sitt politiska godkännande för en fortsatt särbehandling av de ytterst glesbebyggda områdena i norr. Denna särbehandling, som grundar sig på Finlands anslutningsfördrag, har inkluderats i artikel III—220 i det nya konstitutionella fördraget och i artikel 63 i protokoll nr 8 om anslutningsfördragen.

34. Kommissionens förslag om att antalet strukturfonder skall reduceras till tre är en åtgärd som förenklar administrationen och de olika procedurerna och effektiviserar genomförandet av regional- och strukturpolitiken. Detta kan därmed stödjas.

35. Finland godkänner i princip de tre mål som kommissionen föreslår.

36. Utnyttjandet av Europeiska investeringsbankens och investeringsfondens budgetmedel i sammanhållningspolitiken bör öka i enlighet med kommissionens förslag.

37. Finland förordar ett BNI-tak på 4 % för medlemsländerna.

38. Förenklade, effektiviserade och säkerställande av ett verkningsfullt bruk av medel har ställts upp som Finlands klara mål i det programarbete och den administration som

hänför sig till strukturfonderna. Kommissionens förslag går till denna del i rätt riktning, men de är inte tillräckliga. Finansieringens verkningsfullhet måste tydligare än i dag kunna följas såväl på unionsnivå som i medlemsstaterna. Finland anser att huvudlinjerna i förslagen gällande kontrollen på principiell nivå går i rätt riktning och är godtagbara. Bedömningen av förslagen och deras konsekvenser bör fortsätta och i samband med detta bör Finlands ståndpunkter preciseras.

Naturresurserna

39. Kommissionens förslag till anslag när det gäller jordbrukets marknadsutgifter och det direkta inkomststödet är godtagbara.

40. Frågorna kring landsbygdens utveckling har inte beaktats tillräckligt i kommissionens förslag. Finland stöder kommissionens förslag om en samlad finansiering för landsbygdsutvecklande åtgärder. Den gemensamma jordbrukspolitiken, om vars anslagsbehov man fattade beslut i oktober 2002 och juni 2003, kräver att det parallellt förs en aktiv utvecklingspolitik för landsbygden inom hela unionens område. Det är nödvändigt att effektivare än tidigare och också genom unionens gemensamma åtgärder främja ett branschövergripande företagande och uppkomsten av nya arbetsplatser på landsbygden. Detta förutsätter att resurserna för landsbygdsutvecklingen höjs med ytterligare 10 % utöver det som kommissionen föreslagit.

41. Finland anser att det är viktigt att den andra pelaren i EU:s jordbrukspolitik, utvecklandet av landsbygden, stärks. I enlighet med kommissionens förslag skall landsbygdsutvecklingen omfatta de nuvarande kringåtgärderna i den gemensamma jordbrukspolitiken (miljöstöd till jordbruket och djurens välfärd, kompensationsbidrag och stöd till områden med miljöbetingade restriktioner, åkerbeskogning, förtidspension, uppnående av standarder och livsmedelskvalitet), åtgärder för utvecklande av konkurrenskraften när det gäller gårdsbrukets och gårdsbruksprodukters förädlingskedja samt åtgärder för främjande av näringsverksamhet utanför det traditionella jord- och skogsbruket inom nya och växande sektorer och för

utvecklande av landsbygdens servicestruktur (regionala åtgärder för landsbygdsutveckling).

För Finland är det viktigt att finansieringen av de omfattande system för miljöstöd och kompensationsbidrag som fungerar väl under gällande programperiod tryggas också under den kommande programperioden i enlighet med hur finansieringen genomförts i dagens läge. Under nästa programperiod bör det dessutom på jord- och skogsbruksområden beviljas kompensation för de begränsningar som uppstår på grund av Naturaområden.

Finlands Naturanätverk är på grund av naturförhållandena stort, i synnerhet om det sätts i förhållande till befolkningsmängden och BNI. Det är viktigt att säkerställa att det finansiella instrumentet för miljöområdet som nu föreslås kan användas mer omfattande än vad som framgår av kommissionens förslag. Detta förutsätter att resurser styrs till nätverket Natura 2000 via det finansiella instrumentet för miljöområdet i betydligt högre grad än kommissionen föreslår.

42. Vad fiskerinäringen beträffar stödjer Finland kommissionens förslag om att finansieringen samlas i en europeisk fiskfond, vars medel skall användas till att utveckla strukturerna inom fiskerinäringen i enlighet med ett nationellt fiskerinäringsprogram. Finland har som mål att hålla finansieringen av Finlands fiskerinäring på nuvarande nivå.

43. Finland understöder att utgifterna för landsbygdsutveckling samlas under en rubrik. Rubriken skall samla den finansiering för landsbygdsutveckling som tas från under rubrik 1 b i den nuvarande huvudtiteln för jordbruket, finansieringen för landsbygdsutveckling på mål 1-områden, den totala finansieringen för Leader-programmet (inte enbart hälften, såsom kommissionen föreslår) samt den finansiering för landsbygdsutveckling som anvisas de 10 nya medlemsländerna samt Bulgarien och Rumänien.

44. När det gäller åtgärderna för landsbygdsutveckling stödjer Finland kommissionens förslag så, att det i mitten av ramperioden görs en mellankontroll och att åtgärderna och användningen av medel därefter preciseras. I samband med detta kan också anslagsfördelningen mellan medlemsstaterna preciseras.

45. Kommissionens kriterier för fördelning av medel för landsbygdsutveckling kan i princip understödjas. Finland har dock utgått från att man i fördelningen av medel för landsbygdsutveckling utöver kommissionens kriterier även beaktar naturförhållandena (torka, kyla, skördenivå etc.), hur avlägset området ligger, i vilken grad området räknas som landsbygd (mätt bl.a. utgående från bebyggelse, näringsstruktur och andra socio-ekonomiska faktorer), gles bebyggelse samt avstånd eller åtkomst till de centrala marknadsområdena i Europa.

Unionsmedborgarskap, frihet, säkerhet och rättvisa

46. Det är viktigt att dessa frågor ges mer tyngd i de ekonomiska ramarna, även om de anslag som dessa förutsätter är små jämfört med andra politikområden och utgiftsrubriker. Tyngdpunkten bör primärt ligga på sådant som har anknytning till rättsliga och inrikes frågor.

47. Den rubrik som kommissionen föreslår är till innehållet lösryckt och beskriver ingen helhetssyn. Flertalet anslagsbehov utgår från ett fastställande av politikvolymen, vilket inte kan utgöra grund för utarbetandet av de ekonomiska ramarna. Kommissionen bör presentera anslagsfördelningen för denna branschövergripande rubrik programvis eller utgående från de finansiella instrumenten. Kommissionen bör utreda vad som är rubrikens egentliga kärnprioritet den kommande perioden. Först därefter kan man närmare bedöma innehållet i rubrikernas underrubriker och den detaljerade fördelningen dem emellan.

48. När dessa politikområden förverkligas bör utgångspunkten ligga i att utvinna ett mervärde och respektera subsidiariteten. Inom ramen för detta anser Finland att det är motiverat att öka anslagen med ca 50 % så att helhetsnivån år 2013 är ca 2,1 miljarder euro.

49. Inrättandet av en europeisk gränsbevakningsmyndighet som självständigt utövar överstatliga befogenheter kan inte på något sätt accepteras. Den eventuella ökningen av gemenskapsfinansieringen skall inte heller användas till att inrätta EU-myndigheter av ovan nämnda slag. Bevakningen av de yttre

gränserna skall också i fortsättningen grunda sig på den verksamhet som medlemsstaternas nationella gränssäkerhetsmyndigheter bedriver och som primärt finansieras med medel ur de nationella budgetarna. Det är på sin plats att på basis av jämförbara kriterier öka gemenskapsfinansieringen för att i synnerhet finansiera gemensamma operationer samt för att finansiera för medlemsstaterna gemensamma projekt som utvecklar gränsbevakningens infrastruktur.

50. Det kan inte ställas upp kvantitativa mål för integreringen av invandrare. Iakttagandet av subsidiariteten är betydelsefullt i detta sammanhang.

51. Tillgången till grundläggande nyttigheter och tjänster hör primärt till det nationella ansvaret. På unionsnivå bör, i högre grad än i dagens läge, fokus sättas på utvecklande, skärpande och tillämpande av skydds-, säkerhets- och miljönormer.

52. De funktioner som solidaritetsfonden täcker bör fortgå på nuvarande grund. Fondens rättsaktionsgrund bör preciseras så att det fastställs vilka katastrofer och på vilka grunder och kriterier stöd från solidaritetsfonden vid behov kan ges i fortsättningen. Den nuvarande stödpraxisen har inte uppfyllt alla kriterier som anges i förordningen. Skyddandet av medborgarna från omfattande katastrofer förutsätter dock inte att anslag reserveras i budgeten varje år för solidaritetsfonden. Den nuvarande praxisen bör tillämpas, dvs. ett förfarande utanför de ekonomiska ramarna.

53. Fondens verksamhet bör koncentreras enbart till att täcka förödelsen efter naturkatastrofer och andra regionala katastrofer.

54. Finland förordar inte heller förslaget om att solidaritetsfonden och ärendena för den inre säkerheten slås samman till en enda fond. Vardera verksamheten kräver sin egen rättsliga grund.

Externa åtgärder, EU som global partner

55. Det är i princip bra att strukturen inom området för de yttre förbindelserna blir enklare än tidigare, vilket innebär att de över 100 olika instrument som i dag används ersätts med sex mer samordnade instrument. I kommissionens februarimeddelande om de ekonomiska ramarna fokuserade grannskaps-

instrumentet på gränsområdessamarbete och inte, såsom kommissionen nu föreslår, även på allt annat ekonomiskt stöd till de länder som omfattas av grannskapspolitiken. Detta övriga ekonomiska stöd bör ingå i ett instrument för ekonomiskt samarbete och utveckling, såsom kommissionen tidigare föreslog. Kommissionen bör lägga fram en mer exakt utredning över instrumentens struktur för att beredningen av olika instrument skall kunna föras vidare.

För Finlands del är det oroväckande att endast de länder som omfattas av grannskapspolitiken nämns som mål för det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (ENPI). Eftersom Ryssland inte hör till de länder som omfattas av grannskapspolitiken och inte heller är ett utvecklingsland, ingriper formuleringen ett hot om att Ryssland fr.o.m. år 2007 inte längre omfattas av finansieringen för EU:s yttre förbindelser. Ryssland är ett specialfall på vilket EU:s förbindelser bygger i fråga om överenskommelsen om partnerskap och samarbete (PCA) och de fyra samarbetsområdena för strategiskt partnerskap. Dessutom utgör den nordliga dimensionspolitiken ett regionalt element i samarbetet mellan EU och Ryssland.

56. Öppenheten och insynen i budgeten bör säkerställas. Övergången till det nya budgetsystemet försvårar jämförelsen med den nuvarande finansieringsperioden t.ex. på lands- och regionnivå. Med tanke på den fortsatta beredningen ombeds kommissionen meddela ytterligare uppgifter:

- en årlig utredning över anslagen och anslagsöverföringarna under den nuvarande och den kommande finansieringsperioden

- vilka nya anslag och program har man eventuellt för avsikt att inkludera (t.ex. anslag som tidigare har täckts med medel ur andra rubriker än rubriken för yttre förbindelser)

- en jämförelse med fördelningen av den tidigare finansieringsperiodens anslag på lands- och regionnivå.

57. Finland anser att finansieringen av programmen för yttre förbindelser bör grunda sig på ett tryggande av anslagens realltillväxt (frånsett EUF:s anslagsbehov) och på en betydande medfinansiering av de yttre förbindelserna.

58. En fungerande budget för yttre förbindelser förutsätter möjligheter till flexibilitet, bl.a. årliga, icke-allokerade reserver i rubriken och instrumenten för yttre förbindelser, beroende på de flexibla elementen i hela budgeten.

59. De årliga reserverna är särskilt nödvändiga för hanteringen av oväntade kriser och med tanke på EU:s krishantering.

60. För varje finansiellt instrument bör fastställas egna kriterier för allokeringen av resurser, och dessa skall gälla över de geografiska gränserna.

61. Utöver de länder som redan har godkänts som kandidatländer har också länderna på västra Balkan fått medlemsperspektiv. Föranslutningsinstrumentet (IPA) stöder denna utveckling. Det är befogat att indela mottagarländerna i godkända och möjliga kandidatländer. I dimensioneringen av finansieringsstöden bör man dock tydligt ta hänsyn till ländernas varierande utvecklingsskede, ett effektivt utnyttjande av det finansiella instrumentet samt statusen som kandidatland.

62. Unionens långsiktiga utvecklingssamarbete och finansieringen av detta bör säkras. EU:s utvecklingssamarbete bör fortsättningsvis fokusera på att avhjälpa fattigdom för att de mål som fastställts i FN:s millenniedeklaration skall kunna uppnås. I synnerhet de minst utvecklande ländernas ställning i EU:s utvecklingssamarbete bör tryggas. Finland understödjer att Europeiska utvecklingsfonden (EUF) överförs till EU:s budget. Det bör så snabbt som möjligt fattas beslut i ärendet.

63. EU:s krishantering kommer att växa och bli mer omfattande i framtiden. En tillräcklig finansiering av den bör tryggas. Med tanke på detta ändamål bör reelltillväxten hos de anslag som reserverats för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) tryggas. Väsentligt är, utöver dimensioneringen av medel för yttre förbindelser, såväl att koherent och flexibelt använda dessa i mer långvariga program som att snabbt frigöra medel för plötsliga kriser. Det vore dessutom viktigt att förenkla och förkorta de procedurer som bl.a. hör samman med beslutsfattandet inom GUSP. Om inte reaktionstiden förkortas märkbart kan EU inte svara på de utmaningar som riktar sig mot unionen.

64. EU:s närområden får en allt större betydelse i unionens snabbt föränderliga närmiljö. Det är för Finlands del viktigt att utveckla ett enhetligt grannskapsinstrument för att finansiera gränsöverskridande och regionalt samarbete vid EU:s alla yttre gränser. Gränsområdessamarbetet bör vara unionens centrala prioritering och för dess utveckling bör reserveras större resurser än i dag.

Finland utgår från att finansieringen av den nordliga dimensionens handlingsprogram säkerställs bl.a. med medel ur ändamålsenliga finansiella instrument för finansiering av yttre förbindelser.

65. Det mest centrala innehållet i det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (ENPI) bör ha sin utgångspunkt i gränsöverskridande samarbete. Det nya instrumentet bör gälla unionens gränsområden, Ryssland inberäknat. Det nya instrumentet bör funktionsmässigt sett vara flexibelt och föra samman unionens utrikes- och regionpolitiska behov. Kommissionens förslag om att finansiera grannskapinstrumentet från två källor, rubrikerna sammanhållning och yttre förbindelser, är i princip möjligt att genomföra. Detta är godtagbart i synnerhet om det skapas gemensamma regler för användningen av medel och för administrationen. Finland tar en mer exakt standpunkt i samband med kommissionens förslag.

66. Nivån på den totala finansieringen i fråga om EU:s samarbete med Ryssland bör säkerställas.

67. När det gäller det finansiella instrumentet för makroekonomisk hjälp gör Finland sitt ställningstagande senare.

Administration

68. Kommissionen bör specificera de administrativa utgifterna dels under varje rubrik, dels som en helhetssumma. Utan en sådan tabell är det omöjligt att jämföra de administrativa utgifterna under den nuvarande perioden och den kommande perioden. De ekonomiska ramar som kan godkännas bör åtminstone innehålla en övre gräns för den totala summan av administrativa utgifter (såsom nuvarande rubrik 5). I den årliga budgetprocessen kan de administrativa utgifterna fogas till de operationella utgifterna. I det in-

terinstitutionella avtalet bör det dock definieras på vilket sätt kommissionen varje år skall påvisa att maximibeloppet för de administrativa utgifterna inte överskrids.

69. Finland utgår från att de administrativa utgifterna under den kommande finansieringsperioden dimensioneras till nuvarande nivå fränsett ökningen i pensionsutgifter. Detta förutsätter en strömlinjeformning av samtliga institutioners förvaltnings- och beslutsprocesser. Antalet program bör reduceras.

70. Ramarna för de administrativa utgifterna bör uppgöras utgående från att de för alla institutioners del innefattar verkningarna av en årlig höjning av produktiviteten. Detta måste betyda att klara inbesparingar och rationaliseringsfördelar skrivs in i anslagsdimensioneringen: målet bör vara att under den kommande finansieringsperioden åstadkomma kostnadsfördelar om minst en procent i jämförelse med utgiftsnivån i 2006 års budget. Utgående från detta kan de administrativa utgifterna totalt utgöra ca 7,3 miljarder euro år 2013.

71. I syfte att säkerställa en förnuftigare användning av förvaltningsförfarandena och de administrativa resurserna bör det i beredningen av de ekonomiska ramarna finnas en klar syn på vad som skall avgöras i Bryssel och i medlemsländerna/mottagarländerna, och hur. Vad utlokaliseringprocesserna och decentraliseringen av funktioner beträffar bör det skapas egna detaljerade förfaringsätt. Klara ansvarsförhållanden bör fastställas för samtliga program.

72. Det bör utvecklas procedurer för redovisningsskyldigheten. Man bör genom reformer som leder till resultatansvar och redovisningsskyldighet sträva efter att främja uppnåendet av goda resultat och i synnerhet en höjd produktivitet i unionens ekonomi och verksamhet. Genom detta, och genom att trygga ett bättre kunskapsunderlag i beslutsfattandet, främjar EU:s bokslutsreform och reformen av redovisningsskyldigheten möjligheterna att bedriva en hållbar politik i unionen. Under den kommande finansieringsperioden bör en välfungerande och resultatrik verksamhet i institutionerna tas med som en central utgångspunkt i syfte att fördela resurserna för incitament mellan de välfungerande

och effektiva enheterna.

Det är viktigt att betona bedömningen av EU-resursernas effekter i såväl planering som uppföljning och att med tanke på dessa skapa principer som gäller alla medlemsländer och EU-institutioner.

73. På grund av omständigheterna i anslutning till en klanderfri finansförvaltning bör förhållandet mellan anslag för åtaganden och anslag för betalningar vara klart. I kommissionens förslag bidrar den gradvisa och lineära ökningen av åtaganden i förhållande till den oregelbundna utvecklingen av betalningar till att klyftan mellan dessa anslag ökar. Kommissionen bör lägga fram en separat utredning om hur betalningsprofilerna bättre kunde samordnas i programperioder med tanke på framtida lagstiftningsförslag. Dessutom bör utredas om det finns behov av att ändra budgetförordningen för att effektivisera användningen av medel i synnerhet när det gäller sena betalningar.

Flexibla element

74. Finland förordar inte kommissionens förslag till flexibilitet som sådana.

75. Varje år kan nödvändig flexibilitet bäst tryggas genom att man inom de olika rubrikerna reserverar en marginal som vid behov kunde användas för oförutsedda behov i samband med beredningen av budgetprocesserna. Huvudregeln bör vara en marginal på minst 2 % under varje rubrik (fränsett strukturatgärder). Kriterierna för definiering av oförutsedda behov bör kunna uppställas på ett tydligare och entydigare sätt än tidigare.

76. I beredningen av de nya ekonomiska ramarna bör man undvika att skapa konstgjorda instrument, något som eventuellt kunde föranledas av att bl.a. en ny fond för tillväxtjustering bildas. En alltför väl tilltagen flexibilitet fördunklar ofta de politiska prioriteringarna och leder inte till en sund ekonomiförvaltning eller effektiv användning av resurserna. Flexibiliteten ökar bl.a. om antalet finansiella instrument reduceras.

77. Man kan inte åstadkomma den extra flexibilitet som kommissionen eftersträvar genom att bilda en fond för tillväxtjustering. Finland förordar inte bildandet av en fond.

Man bör i princip förhålla sig kritiskt till

bildandet av nya fonder.

Ekonomiförvaltning

78. I anslutning till verkställandet av budgeten anser Finland att det är mycket viktigt att man så snabbt och så genomgripande som möjligt blir av med den systematiska och betydande överbudgetering och det underutnyttjande som redan pågått en lång tid. Mer realistiska budgetprognoser spelar en nyckelroll i synnerhet när det gäller strukturåtgärder. De korrigerande åtgärder som vidtas redan under budgetåret (återbetalning av medlemsavgifter med hjälp av en tilläggsbudget) bör likaså få en etablerad plats i utbudet av instrument.

Utestående åtaganden, dvs. RAL, väntas år 2013 stiga till uppemot 181—225 miljarder euro. En sådan nivå är för hög, och därför behövs effektivare metoder än i dag för att kunna förebygga situationen. Den nuvarande RAL-utvecklingen pekar på att det beviljas för mycket åtaganden i förhållande till förmågan att göra betalningar. Utöver en sänkning av anslagen för åtaganden och ett återkallande av redan beviljade åtaganden (disciplinerad tillämpning av den s.k. N+2-regeln) bör man fördomsfritt också överväga andra åtgärder för en effektivare ekonomiförvaltning, såsom att minska antalet åtaganden och förenkla förfarandet för utbetalning.

79. Målet bör vara att, utöver strukturåtgärderna, också på andra politikområden av olika slag tillämpa N+2-regeln så täckande som möjligt från och med år 2007. Det bör utredas om det är skäl att inkludera denna princip i den allmänna budgetförordningen.

80. När det gäller den stora skillnaden mellan åtaganden och utbetalningar bör man leta efter svar på hur skillnaden kan minskas. En betydande helhetsåtgärd är att skärpa förfaringssättet när det gäller att återkalla åtaganden. I lagstiftningsförfarandet bör i fortsättningen särskild vikt fästas vid betalningstidtabellerna.

Tekniska aspekter på de ekonomiska ramarna

81. De nya ekonomiska ramarna kunde göras upp enligt gängse priser.

82. Finland anser att det är särskilt befogat att kommissionen så utförligt som möjligt meddelar de utgångspunkter och de grundläggande uppgifter som hänför sig till meddelandet om ramarna. Kommissionens förslag är till dessa delar bristfälligt. Kommissionen bör ge en detaljerad kalkyl över vad varje ny rubrik innehåller i fråga om anslagsbehoven. Det bör alltså utredas vilken andel forskningen, utbildningsprogrammen, TEN-medlen etc. utgör under underrubriken för konkurrenskraft. De anslagsförslag och dimensionseringsplaner som ingår i meddelandet bör motiveras närmare.

83. Kommissionen bör lämna följande tilläggsutredningar:

- de sammanfattande tabellerna i meddelandet skall vara kompletta och utgå från fasta gängse priser så, att de inkluderar Europeiska utvecklingsfondens och solidaritetsfondens utgifter

- helheten bör klarläggas i fråga om de finansieringskällor som är avsedda för miljöåtgärder och främjande av konkurrenskraften, dvs. de åtgärder som finansieras med medel ur flera olika rubriker

- de administrativa utgifterna bör specificeras och kunna följas dels under varje rubrik, dels som en helhetssumma

- pensionsutgifterna bör likaså specificeras för varje institution

- vad kompensationsutgifterna beträffar bör en tilläggsutredning lämnas gällande behovet av resurser för utgifterna.

Som helhet bör kommissionen avge ett täckande material för jämförelse av nya och nuvarande utgiftsrubriker. Materialet skall omfatta alla anslagsöverföringar från en rubrik till en annan för att kunna ge en täckande bild. Tabellen för åren 2000—2006 bör ändras så att den motsvarar strukturen åren 2007—2013. Då är det möjligt att se på vilket sätt varje rubrik utvecklas för varje år. I korthet kan sägas att kommissionen bör lägga fram en jämförbar tabell där den nuvarande nomenklaturen klassificeras enligt program och där tabellen innehåller ett belopp för väntade utgifter, så att det är möjligt att jämföra den med den nuvarande situationen.

Kommissionen bör också lägga fram en tabell där konkurrenskrafts- och sammanhållningsresurserna hålls åtskilda under varsin

rubrik, såsom även miljöåtgärderna.

I syfte att öka nyttan av de jämförande tabellerna bör kommissionen också lämna en omfattande utredning över hur den gestaltar strukturen hos de nya finansiella instrumenten. Utredningen kunde ges i form av en förteckning över vad de nya finansiella instrumenten, inom ramen för den nya rubrikstrukturen, täcker i förhållande till de gällande programmen.

84. Finland förordar ramar för en period på sju år. Under pågående ramprocess är det inte nödvändigt att ta ställning till fortsättningen. Längden på därpå följande ramperiod är i första hand beroende av det aktuella läget just då. Ramperiodens längd bör dock inte kopplas samman med de institutionella lösningarna.

85. Finland är inte fullt nöjd med den utgiftsrubriksstruktur som kommissionen föreslagit. Den behöver ännu utvecklas bl.a. utgående från följande:

- Miljöutgifterna bör koncentreras till en egen underrubrik under rubriken naturresurser.

- Under rubriken naturresurser bör skapas underrubriker, t.ex. direkt inkomststöd och marknadsföring, kringåtgärder och regional utveckling av landsbygden.

- Medlen för utvecklande av landsbygden, inkl. Leader-anslagen, bör föras samman under en rubrik.

- Alla administrativa utgifter bör presenteras i samlad form.

86. För att åstadkomma en helhetsbild av totalreformen av regional- och strukturpoliti-

ken bör kommissionen lägga fram en jämförande tabell över på vilka stödberättigandekriterier och på vilka grunder mål 1—3 har byggts under perioden 2000—2006 och vilka kriterier som gäller för målen och prioriteringarna den kommande perioden.

Fondernas samband med finansieringen av landsbygdsutvecklingen och det europeiska grannskapsinstrumentet bör dock kartläggas omsorgsfullt för att bl.a. överlappningar skall kunna undvikas.

Kommissionen bör också inom den allmänna referensramen lägga fram en jämförande tabell över vilka genomsnittliga stödnivåer den planerar att tillämpa i programmen under den kommande strukturfondsperioden jämfört med stödnivåerna under den pågående perioden, och vilka ändringar som gjorts i den metodologi som tillämpades i Berlin.

87. Enligt kommissionens sammanhållningsrapport bör man i den nya regional- och strukturpolitiken fokusera på åtgärder som främjar konkurrenskraft och en hållbar utveckling samt på förnyande av de ekonomiska och sociala strukturerna. I anslutning till detta är det skäl att undvika överlappningar mellan rubrikerna 1 a och 1 b i främjandet av Lissabonstrategin. Det är i synnerhet i fråga om det regionala konkurrenskrafts- och selsättningsmålet nödvändigt att utreda eventuella överlappningar i förhållande till de åtgärder som finansieras med medel ur rubriken 1 a.

FINLANDS FÖRSLAG TILL REVIDERING AV EU:S FINANSIERINGSSYSTEM

EU:s finansieringssystem bör förenklas betydligt

I och med utvidgningen av unionen har EU:s finansieringssystem utvecklats i en i grunden ohållbar riktning. Det är dags att omvärdera EU:s finansieringssystem. Att fortsätta enligt det nuvarande systemet innebär att även de allra fattigaste nya medlemsländerna betalar en del av det finansiella bidraget för förmögnare medlemsstater som beviljas lätnader i betalningsvillkoren till EU:s budget. Detta är inte motiverat.

EU:s finansieringssystem bör förenklas och strömlinjeformas betydligt. Systemet skall inom ramen för taket på 1,24 % av EU:s bruttonationalinkomst för de nuvarande egna medlen utvecklas så att det blir fritt från olika arrangemang med lätnader i betalningsvillkoren. Detta innebär att på utgiftssidan bör lätnader av det nuvarande slaget inte beviljas något medlemsland.

Detta resulterar i en betydligt enklare och bättre fungerande finansiell mekanism för EU än den nuvarande.

Den nya strukturen för systemet med egna medel

I det finansieringssystem som nu revideras bör man övergå till medel som baserar sig på bruttonationalinkomsten och frånga medel som baserar sig på mervärdesskatt. Traditionella egna medel bör bibehållas.

Det att källorna inom finansieringssystemet reduceras och systemet förenklas medför att strukturen i EU:s finansieringssystem och dess synlighet i betydande grad klargörs för EU-medborgarna. För att underlätta övergången till det nya systemet föreslås att man vid behov skall kunna tillämpa en tillfällig och degressivt sjunkande kompensation på budgetens utgiftssida. Anslagsbehovet för denna eventuella kompensation skall behandlas som specialutgifter (under egen rubrik) inom taket för totalutgifterna i de ekonomiska ramarna.

Inget behov av en generell korrigeringsmekanism eller EU-skatt

Den s.k. generella korrigeringsmekanism som planerats av kommissionen gör systemet ännu mer komplicerat samtidigt som den minskar incitamenten för att bedriva en disciplinerad budgetpolitik. Den nya mekanismen förstärker ytterligare bristen på insyn i EU:s budget och finansiering för EU-medborgarna. Vidare gör den hela beräknings- och beslutsfattandeprocessen oförutsägbar. I den generella korrigeringsmekanismen krävs ett flertal ändringar och justeringar, vilket gör att det blir mycket svårt att analysera vilka budgetverkningar den har för de olika medlemsländerna. Dessutom minskar den incitamenten för en disciplinerad budgetpolitik. Finland förhåller sig entydigt negativt till nämnda mekanism.

Finland understöder inte införandet av en EU-skatt. Finland anser att EU:s nya ekonomiska ramar och reformen av finansieringssystemet bör bilda en helhet som tillfredsställer alla medlemsländer och som klart stakar ut tiden efter år 2013.

Rapport om de alternativa modellerna för EU:s finansieringskällor

Unionens finansieringssystem bör i allt högre grad utvecklas till ett instrument för ekonomisk planläggning. För att kunna åstadkomma en bestående och ekonomisk finansieringslösning för unionen och medlemsländerna är det nödvändigt att taket för egna medel bibehålls oförändrat även på lång sikt.

Det föreslås att i beslutet om egna medel tas in ett omnämnande om att en heltäckande sak-

kunnigutredning om de alternativa modellerna för EU-avgiften samt om för- och nackdelarna med dem görs före år 2012. I den grupp som tillsätts för utredningen bör ingå företrädare för såväl kommissionen som medlemsstaterna.