

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille (rahoitusnäkymät 2007—2013)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 14 heinäkuuta 2004 hyväksymä tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille unionin uusista rahoitusnäkymistä

vuosiksi 2007—2013 (KOM (2004) 487 b-pullinen) sekä tiedonannosta laadittu muistio. Rahoituskehyykset ovat keskeinen osa toimielinten välistä sopimusta, jota koskeva ehdotus on erillisessä kirjelmässä.

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 2004

Toinen valtiovarainministeri *Ulla-Maj Widenroos*

Budjettineuvos Rauno Lämsä

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE
UNIONIN UUSISTA RAHOITUSNÄKYMISTÄ VUOSILLE 2007—2013 (KOM (2004) 487
LOPULLINEN)**

1. Yleistä

Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyi 14 päivänä heinäkuuta 2004 tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille unionin uusista rahoitusnäkyistä vuosiksi 2007—2013 (KOM (2004) 487 lopullinen).

Tiedonanto liittyy komission samanaikaisesti tekemään ehdotukseen toimielinten välisen sopimuksen uudistamiseksi (KOM (2004) 498 lopullinen, komission työasiakirja).

Sekä tiedonannon että ehdotuksen perustana on komission 10 päivänä helmikuuta 2004 antama tiedonanto ”Yhteisen tulevaisuuden rakentaminen — Poliitiikan haasteet ja rahoitusmahdollisuudet laajentuneessa unionissa 2007—2013” (KOM (2004) 101 lopullinen).

Rahoituskehykset vuosiksi 2007—2013 ovat keskeinen osa ehdotusta uudeksi toimielinten väliseksi sopimukseksi. Tästä syystä niiden samanaikainen tarkastelu on tarpeen. Samoin uusiin rahoituskehyksiin liittyvät useat eri politiikkalohkoja koskevat lainsäädäntöesitykset. Komissio julkistaa merkittävän osan sektoripoliittisista esityksistä vasta myöhemmin. Tämä vaikeuttaa eri meno-otsakkeiden yksityiskohtaisempaa kuvausta tämän kirjelmän myöhäisemmässä vaiheessa. Etenkin rahoitusmitoitusten kannalta lukuisien lainsäädäntöesitysten yhtenäinen ja rinnakkainen tarkastelu on erityisen perusteltu. Ehdotus omien varojen päätökseksi (KOM (2004) 501 lopullinen) sisältää EU:n rahoitusjärjestelmää koskevat perusteet ja muutokset nykyjärjestelmään (päätös 2000/597/EY).

Rahoitusnäkyillä ei ole tällä hetkellä varsinaista oikeusperustaa. Nykyiseen perustamissopimukseen ei sisälly mitään velvoitetta

rahoitusnäkyistä. Siinä määrätään vain vuotuisista talousasioista. Toimielinten välinen sopimus määrittelee rahoitusnäkyiden soveltamisen. Uusi perustuslaki sisältää monivuotisia rahoituskehyksiä koskevat säädökset.

Komissio esittää ehdotuksensa seuraaviksi rahoitusnäkyiksi, joissa on tarkoitus määrittellä Euroopan unionille vuosiksi 2007—2013 asetettavat tavoitteet ja rahoitusmahdollisuudet. Rahoitusnäkyiden mukaan EU:n toiminnassa tulisi keskittyä ensisijaisesti tavoitteisiin, jotka liittyvät kilpailukykyyn, koheesioon, kestäväan kehitykseen, unionin kansalaisuuteen ja unionin ulkoihin toimiin. Tiedonannossa käsitellään resurssien sopeuttamista tavoitteisiin, välineitä, hallintotapaa ja rahoitusjärjestelmää. Lisäksi tiedonannossa käsitellään politiikkalohkojen, ohjelmien ja toimien tuottamaa lisäarvoa koko unionille ja kansalaisille sekä rahoitusinstrumenttien yksinkertaistamismahdollisuuksia.

Tiedonanto johtaa keskusteluun ja päätöksentekoon unionille vuosiksi 2007—2013 asetettavista tavoitteista ja näiden rahoitusmahdollisuuksista. Kyse on neljänsistä rahoitusnäkyistä Delors I -paketin (1988—1992), Delors II -paketin (1993—1999) ja vuonna 1999 tehdyn toimielinten sopimuksen perustan muodostaneen Agenda 2000:n (2000—2006) jälkeen.

2. Rahoitusnäkyiden nykyjärjestelmä — tiedonannon taustaa

2.1. Nykyjärjestelmän perusteiden kuvaus

Rahoitusnäkyiden synty juontaa juurensa 1980-luvun alkuun, josta lähtien yhteisön ra-

hoitusjärjestelmän tasapaino huononi asteittain. Kaudelle olivat tyypillisiä voimistuvat jännitteet, jotka heijastuivat vuotuisen talousarviomenettelyn toiminnan vaikeutumisenä. Resurssit soveltuivat samoin entistä huonommin yhteisön tarpeisiin. Toistuvien budjettikriisien johdosta yhteisön toimielimet sopivatkin menetelmästä, jolla parannetaan talousarviomenettelyä ja taataan samalla talousarviota koskevan kurinalaisuuden noudattaminen. Toimielinten välinen sopimusmenettely syntyi tämän kehityksen myötä.

Toimielinten välisellä sopimuksella Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sopivat ennakkolta tulevaa kautta varten talousarvion tärkeistä painopistealueista, jotka käyvät ilmi rahoitusnäkymien muodossa annettavasta menokehyksestä. Rahoitusnäkymissä määritellään odotettavissa olevien menojen enimmäismäärät ja koostumus.

Ensimmäinen toimielinten välinen sopimus tehtiin 1988, ja sen avulla sovellettiin vuosien 1988—1992 rahoitusnäkyviä (Delors I -paketti). Tarkoituksena oli tarvittavien varojen irrottaminen yhtenäisasiakirjan talousarvion täytäntöönpanoa varten. Siitä lähtien rahoitusnäkyvät on laadittu aina uudelleen seuraavaa kautta varten. Kauden 2000—2006 rahoitusnäkyvät esitetään 6. toukokuuta 1999 tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa. (EYVL C 172, 18.6.1999; sopimus sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2003/429/EY /EUVL L 147, 14.6.2003). Nyt olisi siten kyse neljänsistä rahoituskehyksistä.

Järjestelmän tarkoituksena on siis vahvistaa talousarviota koskevaa kurinalaisuutta, hallita menojen kokonaismäärän kasvua ja varmistaa talousarviomenettelyn sujuvuus. Rahoitusnäkymissä menoja säädellään kaksinkertaisilla kehyksillä, sekä kokonaismenojen ylärajalla että kunkin menoluokan enimmäismäärällä.

Enimmäismäärät määritetään seuraaville otsakkeille:

- 1 Maatalous
- 2 Rakennetoimet
- 3 Sisäiset politiikat
- 4 Ulkoiset toimet
- 5 Hallinto
- 6 Varaukset (valuuttavaraukset, hätäapuvaram, lainatakuuvaraus)

7 Kompensaatio/liittymistä valmisteleva tuki.

Kun otsakkeiden enimmäismäärät on määritetty, budjettikohtaa ei voida rahoittaa minäkään muun otsakkeen kohdalta. Kukin otsake on riittävän laaja, jotta menoja voidaan tarpeen mukaan kohdistaa uudelleen saman otsakkeen eri toimien välillä. Kun kyseessä on kaikkien menojen ylärajan määrittely, kaikkien maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen enimmäismäärä saadaan laskemalla yhteen kunkin otsakkeen enimmäismäärät. Maksumääräysten ja maksusitoumusten suhdetta arvioimalla määritetään maksumääräyksiin vuosittain käytettävien määrärahojen yläraja. Tämä koskee kokonaismäärää, eikä sitä ole jaoteltu otsakkeittain.

Maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen enimmäismäärä voidaan ilmaista yhteisön bruttokansantulon kehitystä koskevan ennusteen pohjalta prosenttiosuutena kyseisestä arvioidusta BKTL:sta. Näin tarkistetaan, ovatko unionin menot ja myös prosenttiosuuksina BKTL:sta ilmaistavat omat varat sopusoinnussa. Omien varojen enimmäismäärää ei saa ylittää. Maksumäärärahoihin käytettävä enimmäismäärä on nyt 1,24 % EU:n yhteenlasketusta bruttokansantulosta (BKTL) ja sitoumusmäärärahojen enimmäismäärä 1,31 %. Omien varojen enimmäismäärän ja maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen enimmäismäärän väliin jää liikkumavaraa ennakoimattomia menoja varten. Sillä on lähinnä kaksi tarkoitusta:

— Rahoitusnäkyviä voidaan tarvittaessa tarkistaa alun perin ennakoimattomien menojen kattamiseksi.

— Sillä voidaan osaltaan lieventää ennustettua heikomman talouskasvun seurauksia. Tällöin tosiasiallinen BKTL on ennakoitua alhaisempi, ja maksumäärärahojen enimmäismäärä (joka on absoluuttinen määrä), voidaan rahoittaa liikkumavarasta prosenttiosuutena BKTL:sta ilmaistun omien varojen enimmäismäärän rajoissa.

Kehyksen yksityiskohtaiset soveltamissäännöt sisältyvät toimielinten väliseen sopimukseen, jossa määrätään erityisesti teknisistä mukautuksista, täytäntöönpanon edellytyksiin liittyvistä mukautuksista ja rahoitusnäkymien tarkistamisesta.

Komissio suorittaa vuosittain omalla vas-

tuullaan rahoitusnäkyvien teknisen mukauttamisen seuraavaa vuotta varten. Mukauttamiseen kuuluvat seuraavat toimenpiteet:

— Koska rahoitusnäkyvät laaditaan kiintein hinnoin, niihin on tehtävä vuosittain inflaatiotarkistus.

— Omien varojen enimmäismäärä ilmaistaan prosenttimääränä BKTL:sta. Enimmäismäärän muuttaminen absoluuttiseksi arvoksi edellyttää, että tekninen mukauttaminen tehdään uusimpien yhteisön BKTL:sta käytettävissä olevien tietojen perusteella. Näin tarkistetaan, ovatko maksumääräyksiin käytettävät määrärahat ja käytettävissä olevat omat varat sopuissa.

— Maatalouden menolinjaus ei ole vuodesta 2000 lähtien enää muodostanut rahoitusnäkyvien otsakkeen 1 enimmäismäärää eikä näin ollen näy sellaisena rahoitusnäkyvien taulukossa. Se näkyy kuitenkin ylärajana useissa maatalouden alan menoluokissa.

Mukauttaminen tapahtuu vuoden (t) alussa seuraavaa vuotta (t+1) varten viimeisimpien tietojen ja saatavissa olevien talousennusteiden perusteella. Teknisen mukauttamisen yhteydessä komissio voi ehdottaa molemmille budjettivallan käyttäjille rahoitusnäkyvien tarkistamista. On kaksi tapausta, jotka todennäköisesti johtavat siihen, että komissio esittää tarkistusehdotuksen: maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen enimmäismäärän

uudelleenarviointi sen perusteella, että maksusitoumusten ja maksumääräysten suhde on kehittynyt eri tavalla kuin alun perin on arvioitu, tai rakennetoimissa (otsake 2) käyttämättä jääneiden varojen mahdollinen siirto myöhemmille vuosille, kun toimien ohjelmoinnissa on todettu viivästyksiä.

Molemmat budjettivallan käyttäjät voivat tarkistaa rahoitusnäkyviä komission pyynnöstä EY:n perustamissopimuksen 272 artiklan 9 kohdassa tarkoitetulla enemmistöllä tehdyllä yhteisellä päätöksellä. Tämän tarkoituksena on antaa yhteisölle mahdollisuus aloittaa omien varojen enimmäismäärän rajoissa toimia, joita ei ennakoitu rahoitusnäkyviä laadittaessa.

Nykyisen toimielinten välisen sopimuksen 26 artikla määrittelee tilanteen, jos rahoitusnäkyviä ei ole. Jos uusista rahoitusnäkyvistä ei päästä sopimukseen, ja jollei jokin tämän sopimuksen osapuolista torju erikseen nykyisiä rahoitusnäkyviä, voimassa olevien rahoitusnäkyvien viimeisen vuoden ylärajoja mukautetaan sopimuksen 15 kohdan mukaisesti soveltamalla niihin määriin edellisen kauden aikana todettua keskimääräistä korotusta unionin laajentumisesta johtuvien mukautusten lisäksi. Korotus ei voi kuitenkaan olla suurempi kuin kyseiselle vuodelle arvioitu yhteisön BKTL:n kasvuvauhti.

3. Tiedonannon tavoitteet

Laajentunut Euroopan unioni tarjoaa komission mukaan mahdollisuudet lisätä kansalaisten hyvinvointia ja parantaa heidän ja heidän lastensa elämän laatua. Haasteena on, että EU kykenee hyödyntämään kaikki laajentumisen tarjoamat mahdollisuudet ja vastaamaan kansalaisten odotuksiin.

Uusien rahoitusnäkymien laatiminen vuodesta 2007 alkavalle kaudelle tarjoaa mahdollisuuden antaa laajentuneen Euroopan unionin politiikalle tukeva perusta ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi niin, että Euroopan ja kansallisen tason toimet tähtäävät samoihin päämääriin.

Yhteisenä tavoitteenamme olisi oltava Eurooppa, joka arvostaa jokaisen jäsenvaltion kulttuurista ja kansallista erilaisuutta sekä kunnioittaa kansallista identiteettiä. Tavoitteena on yhteisvastuun ja kumppanuuden Eurooppa, jossa ihmisillä on mahdollisuus yhdessä rakentaa kestävää hyvinvointia, ja Eurooppa, jonka ääntä kuunnellaan kaikkialla maailmassa. Nämä haasteet on tietenkin nähtävä levottoman maailman ja kansainvälisen epävarmuuden taustaa vasten.

Komissio lähtee siitä, että Euroopan on vastattava talouden haasteeseen. Kansalaiset odottavat, että EU vie eteenpäin taloudellista yhdentymistä ja tekee maailman suurimmasta talous- ja kauppakokonaisuudesta alueen, jossa kasvu ja hyvinvointi lisääntyvät. Euroopan talouskehitys on ollut suhteellisen heikkoa. Keskimääräinen kasvuprosentti 15 jäsenvaltion EU:ssa vuodesta 1995 on ollut 2,2 %, kun vastaava prosenttiluku on koko maailmassa 3,6 ja Yhdysvalloissa 3,2. Näillä näkymin Euroopan talous taantuu, jos toimii ei ryhdytä. Mitä kauemmin Euroopan talous menestyy heikosti, sitä enemmän aletaan epäillä sen mahdollisuuksia tuottaa hyvinvointia, mikä on sen poliittisen oikeutuksen peruspilareita. Tämän suuntauksen kääntämiseksi tarvitaan koordinoitua ja johdonmukaista toimintaa.

Komissio korostaa, että tarvitaan uutta sitoumusta, jotta voidaan sopia laajentuneen unionin yhteisistä tavoitteista tuleville vuosille ja antaa unionille keinot näiden tavoitteiden toteuttamista varten. Tarvitaan kaikkien viranomaisten yhteistoimintaa sekä Euroopan

että kansallisella tasolla, jotta lisäarvo ja konkreettiset edut ulottuisivat kaikkialle. Perussopimuksessa määritellyillä yhteisillä politiikoilla voidaan saavuttaa nämä edut yhdistämällä sääntelyä, koordinoitua ja rahoitusta.

Kun päätetään seuraavista rahoitusnäkymistä, kysymys ei ole pelkästään rahasta. Kysymys on poliittisesta suunnasta. Nämä valinnat määräävät, kykenevätkö Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot todella saavuttamaan sen, mitä eurooppalaiset niiltä odottavat.

Tämä merkitsee uutta vaihetta unionin talousarvion kannalta. Kyse ei ole resurssien uudelleenjaosta jäsenvaltioiden kesken. Kyse on siitä, miten yhteisestä politiikasta saadaan mahdollisimman suuri hyöty niin, että jokaisella Euroopan tasolla kulutetulla eurolla saadaan aikaan entistä enemmän lisäarvoa.

Aikaisemmat rahoitusnäkyvät ovat komission mukaan heijastaneet poliittista hanketta. Vuosia 2000—2006 koskevan Agenda 2000:n osalta tämä hanke tarkoitti Euroopan valmistamista laajentumiseen. Kun laajentuminen toteutuu, ja vaikka uusien jäsenvaltioiden integroiminen edellyttää vielä paljon työtä, Euroopan on nyt löydettävä uutta dynamiikkaa ja vastattava uusiin odotuksiin.

Euroopan unionin tulevan rahoitusjärjestelmän pitäisi komission näkemyksen mukaan olla vakaudeltaan sellainen, että se tukee unionin poliittisten tavoitteiden toteuttamista usean vuoden aikavälillä. Sen on oltava kohdennettu niin, että sen avulla saadaan aikaan konkreettisia ja kohdennettuja tuloksia, jotka hyödyttävät jäsenvaltioita ja kansalaisia. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi kansalliset ja unionin tasoiset toimet tulisi sovittaa yhteen parhaalla mahdollisella tavalla.

Yhteiset politiikat ovat keskeisessä asemassa, kun pyritään saavuttamaan laajentuneen unionin tavoitteita. Yhteiset toimintalinjat eivät ole vain lisävarusteita. Vain yhteisin toimin Euroopan tasolla voidaan päästä hyvin tuloksiin.

EU:n politiikka on perinteisesti keskittynyt maatalouteen, koheesioon, sisämarkkinoiden luomiseen ja makrotaloudellisen vakauden aikaansaamiseen. Näillä alueilla politiikat ovat olleet tuloksellisia. Komissio lähtee tiedonannossaan siitä, että unionin on edelleen järjeistettävä toimintaansa näillä aloilla ja

ulotettava se uusiin jäsenvaltioihin.

Komission tiedonannossa laajentuneen Euroopan unionin painopisteet tiivistyvät seuraaviksi tulevien rahoitusnäkymien osalta:

1) Sisämarkkinat on saatava valmiiksi, jotta niistä voidaan saada täysi hyöty laajemman kestäväan kehitykseen liittyvän tavoitteen toteuttamista varten valjastamalla talous-, sosiaali- ja ympäristöpolitiikka tähän tarkoitukseen. Osatekijöitä ovat kilpailukyky, koheesio ja luonnonvarojen kestävä hallinta ja suojeleminen.

2) Euroopan kansalaisuus poliittisena käsitteenä perustuu siihen, että saadaan aikaan alue, jolla vallitsee vapaus ja oikeus, joka on turvallinen ja jolla julkisten perushyödykkeiden saanti on turvattu.

3) Euroopalla pitäisi olla johdonmukainen asema kansainvälisenä toimijana, joka noudattaa perusarvojaan, ottaa vastuuta, edistää kestäväan kehitystä ja osallistuu siviiliväestön turvallisuuden ja strategisen turvallisuuden varmistamiseen.

Komission tiedonannossa pyritään selvittämään, miten unionin päämäärät voidaan saavuttaa. Tiedonannossa tuodaan esiin poliittinen hanke, jonka perustana on kestäväan kehityksen avainkäsite.

Jotta unionin painopisteet ja suunnitelmat saataisiin käytännössä toteutetuiksi, on toimittava sekä jäsenvaltioiden että unionin tasolla.

Nykyisten rahoitusnäkymien mukaan maksusitoumusmäärärahojen osuus on 25:n jäsenvaltion EU:ssa vuonna 2006 enintään 1,11 % EU:n bruttokansantulosta (BKTL). Jos yhdeksännen EKR:n sitoumukset otetaan huomioon, niistä aiheutuva lisäys olisi keskimäärin 0,03 % BKTL:sta.

Aiemmat päätökset ja sitoumukset vaikuttavat osaltaan menojen kehitykseen kaudella 2007—2013:

— Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt maatalouden markkinaperusteisten ja suorien maksujen suuruusluokan vuoteen 2013 asti.

— Koheesiopolitiikka kymmenessä uudessa jäsenvaltiossa, joiden vauraustaso on huomattavasti alhaisempi kuin 15 jäsenvaltiota EU:ssa, edellyttää lisämenoja.

— Yhteisön säännöstöön perustuvat menovaatimukset kasvavat selvästi, kun mukaan otetaan myöhemmin kaksi uutta jäsenvaltiota

(Bulgaria ja Romania), joissa maataloustoiminta on laajaa ja henkeä kohden lasketut tulot paljon alhaisemmat.

— Monet EU:n politiikat, esimerkiksi seuraavilla aloilla: sisämarkkinat, kilpailu, tulli, tilastot, liikenne ja ydinturvallisuus, audiovisuaaliala, nuoriso, kulttuuri ja tiedottaminen, tuovat mukanaan resurssivaikutuksia.

Komission näkemyksen mukaan unionin haasteet ovat niin merkittäviä, että ne edellyttävät suurta rahoitusvalmiuksien lisäystä EU:n tasolla, mutta komissio katsoo, että tämä on mahdollista nostamatta nykyistä omien varojen kattoa. Jos nykyisestä enimmäismäärästä pidetään kiinni, haasteisiin voidaan vastata tekemällä muutoksia eri painopisteiden väliseen tasapainoon, laatimalla tarkkoja kustannusarvioita ja suurentamalla vain vähän talousarvion nykyistä volyyymia.

Tästä lähtökohdasta käsin olisi tiedonannon mukaan mahdollista

— saada päätökseen uusien jäsenvaltioiden mukaantulo maatalouden, kalastuksen sekä muiden luonnonvarojen hallinnan alalla samoin kuin yhteisen maatalouspolitiikan ja yhteisen kalastuspolitiikan uudistus;

— panostaa kasvua ja työllisyyttä edistävään kilpailukykyyn, tutkimus, yleissivistävä ja ammatillinen koulutus sekä EU:n verkot mukaan luettuina;

— taata resurssit yhteisvastuuta koskevien sitoumusten täyttämiseen ja panostaa edelleen kasvuun ja työllisyyteen laajentumisen jälkeen;

— toteuttaa uusia toimia kansalaisuuteen, vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella; sekä

— taata, että EU:sta tulee todellinen naapuri ja entistä voimakkaampi kansainvälinen toimija.

4. Tiedonannon pääasiallinen sisältö

4.1. Rahoitusnäkyimiä koskevat peruslinjaukset

Seuraava tarkastelu nojautuu sekä 10.2.2004 että 14.7.2004 annettujen tiedonantojen sisältöjen analyysiin. Tiedonantojen sisältämät rahoitustaulukot eivät ole täysin vertailukelpoiset. Komissio on tehnyt eräitä

teknisiä tarkistuksia eräisiin määrärahaesityksiin. Komissio on siirtänyt solidaarisuusrahaston koheesiopolitiikan otsakkeesta kansalaisuus-otsakkeeseen ja esittää sen käyttötarkoitusta laajennettavaksi merkittävästi alkuperäisistä kaavailuistaan. EU kansainvälisenä toimijana otsakkeen lukuja vuosina 2007—2009 on tarkistettu. Muilta osin rahoitustaulukko on sama kuin helmikuun tiedonannossa. Lisäksi eri meno-otsakkeiden kuvaus tässä kirjelmässä jää vaillinaiseksi, koska komissio esittää eräitä keskeisiä politiikkaloikoja koskevat lainsäädäntöesityksensä myöhemmin. Tämä vaikeuttaa sisällön analysointia ja tärkeimpien painopisteiden asianta.

Komissio ehdottaa, että nykyisten rahoitusnäkymien rakennetta muutetaan huomattavasti siten, että toiminnat ryhmitetään viiteen otsakkeeseen, joista otsake 1 jakaantuu kahteen alaotsakkeeseen ja YMP:n maksut otetaan erikseen otsakkeeseen 2. Tämä rakenne tuo esiin erityisesti sen, että useita EU:n politiikkoja pidetään välineinä Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi tarkoituksena on tuoda esiin muita kauden 2007—2013 poliittisia painopisteitä, kuten luonnonvarojen suojele ja hallinta, Euroopan kansalaisuus ja EU maailmanlaajuisena toimijana. Uusi rakenne lisää joustavuutta ja olisi askel kohti menojen organisoimisen vakauttamista ja rationalisointia poliittikkakohtaisesti.

Tiedonannon päähuomio keskittyy kasvun ja kilpailukyvyyn sekä työllisyyden turvaamiseen unionin alueella sekä Lissabonin strategian tavoitteiden toteuttamiseen. Suurimpia menoeriä vastaavien rahoitusnäkymien otsakkeiden lukumäärä ehdotetaan vähennettäväksi nykyisestä kahdeksasta viiteen. Tällä tavoin pyritään joustavoittamaan järjestelmää ja tehostamaan resurssien käyttöä. Komission tavoitteena kehysten rakenteen uudistamiseksi on politiikkasuuntautunut kehysrakennelma, joka vastaisi unionin hyväksymiä prioriteetteja. Nämä otsakkeet, joiden maksusitoumusmäärärahojen kokonaismäärä vuosina 2007—2013 on 1 025 mrd. euroa vuoden 2004 hinnoin, ovat seuraavat:

1) Kestävä kasvu, joka jakautuu kahteen osaan:

1a) kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailu

1b) kasvua ja työllisyyttä edistävä koheesio;

2) Luonnonvarojen kestävä kehitys ja suojele;

3) Unionin kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus;

4) Euroopan unioni kansainvälisenä toimijana; sekä

5) Hallinto.

Maksuumäärärahojen kokonaismäärä saman jakson aikana on 928,7 mrd. euroa.

Komissio ehdottaa solidaarisuusrahaston sisällyttämistä rahoituskehukseen (otsakkeessa 3) ja sen käyttötarkoituksen laajentamista. Joustavuus on komission tiedonannon mukaan tärkeä osatekijä. Sen tulisi rakentua mm. seuraavien mekanismien varaan:

— menokattojen tarkistusmenettely, joka on käytössä nykyisessä rahoituskehyksessä;

— uusi uudelleenkohdentamista koskeva joustavuus, mikä merkitsee, että budjettivallan käyttäjä voi tietyissä rajoissa kohdentaa määrärahoja uudelleen meno-otsakkeiden välillä;

— nk. kasvurahasto (joka on tarkoitus sisällyttää kestävä kasvua koskeviin määrärahoihin), joka mahdollistaa menojen nopeamman sopeuttamisen mahdollisiin olosuhdemuutoksiin. Tätä miljardin euron suuruista rahastoa voitaisiin lisäksi kasvattaa kahden vuoden aikana käyttämättä olevilla koheesiorahastojen varoilla, kuitenkin enintään miljardilla eurolla.

Komissio esittää tiedonannossaan rahoituskehysten kestoksi seitsenvuotiskautta 2007—2013. Se ehdottaa, että tämän jälkeen rahoituskehysten kesto voisi olla viisi vuotta, sillä tämä noudattaisi paremmin toimielinten toimintarytmiä. Komissio korostaa, että sen tulevaa rahoituskehystä koskevissa ehdotuksissa otetaan huomioon unionin nykyiset ja ennakoitavissa olevat sitoumukset. Ehdotuksilla pyritään erityisesti kattamaan 27 jäsenvaltion unionin tarpeet joulukuussa 2003 koontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti, joissa asetetaan yhteinen tavoite ottaa Bulgaria ja Romania unionin jäseniksi tammikuussa 2007, jos ne ovat valmiita jäsenyyteen.

Komissio lähtee siitä, että unionin tarvitsemat maksusitoumusmäärärahat olisivat keskimäärin 1,26 prosenttia 27 jäsenvaltion

unionin bruttokansantulosta (BKTL) tämän seitsenvuotiskauden aikana. Näistä sitoumuksista (ja vuotta 2007 edeltävältä kaudelta maksamatta olevista sitoumuksista) johtuvien maksumäärärahojen arvioidaan olevan keskimäärin 1,14 %. Nämä maksumäärärahat voidaan rahoittaa nykyisessä omista varoista tehdyssä päätöksessä enimmäismääräksi asetetun 1,24 % BKTL:sta puitteissa olettaen, että 27 jäsenvaltion unionin BKTL kasvaa kyseisenä kautena vuosittain keskimäärin 2,3 %.

4.2. Vuosien 2007—2013 rahoituskehysten painopistealueet

Ottaen huomioon, että Euroopan viimeaikainen talouskasvu on ollut keskinkertaista, komissio ehdottaa unionin toiminnan keskitämistä kolmeen painopistealueeseen:

- kestävän kehityksen tukeminen, joka edellyttää sisämarkkinoiden loppuunsaattamista ja eri politiikanalojen mobilisointia (talous-, sosiaali- ja ympäristöpolitiikka) ja joka kattaa kilpailukykyä, koheesiota sekä luonnonvarojen suojelua ja hallintaa koskevat tavoitteet;

- unionin kansalaisuuden käsitteen merkityksen konkretisointi luomalla vapautteen, oikeuteen ja turvallisuuteen perustuva alue ja turvaamalla julkisten perushyödykkeiden saanti;

- Euroopan johdonmukainen asema kansainvälisenä toimijana.

Komission esityksessä merkittävin osa EU:n varoista kohdennettaisiin edelleen maatalouden sekä alue- ja rakennepolitiikan menoihin. Niiden osuus kokonaissitoumuksista olisi noin 69 % vuonna 2013, kun niiden osuudeksi vuonna 2006 arvioidaan runsaat 76 %. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen osuus laskisi EU:n budjetissa 46 %:sta 36 %:iin. Kilpailukykyresurssien osuus nousisi 7 %:sta 16 %:iin kokonaissitoumusmäärärahoista.

Kestävän kehityksen osalta komissio muistuttaa, että kilpailukyky ja koheesio ovat toisiaan tukevia tavoitteita. Kestävän kehityksen aikaansaamiseksi Euroopan unionista on tehtävä dynaaminen ja kasvuun suuntautunut osaamistalous. Lisäksi on parannettava koheesiota ja maatalouden kilpailukykyä, vah-

vistettava maaseudun kehitystä, varmistettava kalavarojen kestävä hyödyntäminen ja säilytettävä laadukas ympäristö. Jotta tavoite EU:n muuttamisesta dynaamiseksi ja kasvuun suuntautuneeksi tietoperustaiseksi taloudeksi saavutettaisiin, komissio asettaa viisi tavoitetta, joiden mukaan asiaa koskevat politiikat ja/tai kohteet on ryhmitelty. Nämä tavoitteet ovat: kilpailukykyyn edistäminen täysin yhentyneillä sisämarkkinoilla, tutkimus ja teknologinen kehittäminen, Euroopan yhteenliittäminen EU:n verkkojen avulla, yleissivistävä ja ammatillinen koulutus sekä sosiaalipoliittinen toimintasuunnitelma.

Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky, johon on varattu 133 mrd. euroa, kattaa seuraavat tavoitteet:

- parannetaan yritysten kilpailukykyä täysin yhentyneillä markkinoilla panostamalla erityisesti teollisuuden kilpailukykyyn, yrittäjyyteen, pienyritysten kehitykseen, innovaatiopotentiaaliin, innovaatioyhteiskuntaan, julkisen sektorin tietotekniikkainvestointeihin ja ekotehokkaaseen tekniikkaan;

- vahvistetaan ja parannetaan tutkimuksen ja teknologian kehittämistä Euroopassa eurooppalaisen tutkimusalueen luomiseksi ja tutkimuksen kokonaispanostuksen nostamiseksi 3 %:iin suhteessa unionin BKT:n vuoteen 2010 mennessä; riippumattomille tutkijoille, kumppanuuksille, laboratorioiden verkottumiseen sekä tutkinto-ohjelmien ja suunnitelmien koordinointiin myönnettävä rahoitustuki on olennainen osa tätä prosessia; uudeksi painopistealueeksi on otettu avaruus ja turvallisuusalat;

- liitetään Euroopan alueet yhteen yhteisöjen verkkojen välityksellä; ruuhkien aiheuttamat kustannukset arvioidaan yhdeksi prosentiksi suhteessa BKT:hen ja entistä parempien siirtoyhteyksien ansiosta saadaan käyttöön hyödyntämätöntä potentiaalia, jonka arvoksi arvioidaan 0,23 % suhteessa BKT:hen; kokonaiskustannukset ovat arviolta 600 mrd. euroa, vuoteen 2020 voimassa olevaan ensisijaisten hankkeiden luetteloon sisältyvien 26 hankkeen toteuttamiskustannukset ovat 220 mrd. euroa; eniten rahoitusta tarvitaan kaudelle 2007—2013;

- opetuksen ja koulutuksen laatua parannetaan korostamalla liikkuvuutta; tavoitteena on saada mukaan liikkuvuutta edistäviin toi-

miin: 3 milj. yliopisto-opiskelijaa vuoteen 2010 mennessä, 150 000 ammatillisessa koulutuksessa olevaa opiskelijaa vuoteen 2013 mennessä, 10 % koulujen oppilaista ja opettajista koko ohjelmakauden aikana ja 50 000 aikuista vuoteen 2013 mennessä;

— laaditaan sosiaalipoliittinen toimintaohjelma; tässä ohjelmassa, joka on olennainen osa Lissabonin strategiaa, yhdistyvät lainsäädäntö, avoin koordinaatiomenettely ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu.

Komissio ehdottaa seitsemäksi vuodeksi yli 22 mrd. euron rahoitusta Euroopan laajuisille liikenne- ja energiaverkoille sekä Galileo- ja Marco Polo -ohjelmille. Liikenteen osalta vahvistettaisiin 20,35 mrd. euron budjetti sekä energia-alalle 340 milj. euroa.

Komissio esittää kattavaa toimintaohjelmaa koulutuksen ja elinikäisen oppimisen alalla, yhteensä 13,6 mrd. euroa kaudelle 2007—2013. Ohjelma koostuisi neljästä alakohtaisesta ohjelmasta, jotka on suunnattu koulutukseen (Comenius), korkea-asteen koulutukseen (Erasmus), ammatilliseen koulutukseen (Leonardo da Vinci) ja aikuiskoulutukseen (Grundtvig). Media Plus- ja Media koulutus-ohjelmat sulautettaisiin Media 2007-ohjelmaan, jonka mitoitus koko kaudella olisi yli miljardi euroa.

Komission ehdottamassa koheesiopolitiikassa on Lissabonin ja Göteborgin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti asetettu etusijalle kilpailukyky, kestävä kehitys ja työllisyys ihmisiin ja aineelliseen pääomaan tehtävien investointien kautta. Näihin tavoitteisiin olisi pyrittävä aiempaa yksinkertaisemman ja avoimemman järjestelmän avulla. Ajanjaksoa 2007—2013 koskevien uusien ohjelmien laatimisessa voitaisiin ottaa lähtökohdaksi seuraavat kolme yhteisön tavoitetta: lähentyminen, alueellinen kilpailukyky ja työllisyys sekä alueellinen yhteistyö.

Komissio esittää kokonaismenoiksi 0,41 % (336 mrd. euroa) tai 0,46 % unionin BKT:sta (373 mrd. euroa), jos maaseudun kehittämistä ja kalastusta koskevat menot (otsake 2) otetaan huomioon.

Kasvua ja työllisyyttä edistävällä koheesiotavoitteella, joka muodostaa otsakkeen 1 toisen osan, on kolme painopistealaa:

— lähentyminen: etusijalla toiminnassa ovat muita heikommin kehittyneet jäsenval-

tiot ja alueet;

— alueellinen kilpailukyky ja työllisyys: tämä tavoite kattaa pääasiassa lähentymistävoitteen ulkopuolelle jäävät jäsenvaltiot ja alueet, joilla tarve on edelleen huomattavan suuri;

— alueellinen yhteistyö Euroopassa rajat ylittävien ja kansainvälisten ohjelmien muodossa.

Komissio ehdottaa, että myös koheesiopolitiikan tarjoama lisäarvoa vahvistetaan keskittämällä resursseja investointeihin noudattamalla sisämarkkinasääntöjä, luomalla uusia työpaikkoja uusilla aloilla, edistämällä kumppanuutta ja hyvää hallintotapaa sekä vipuvaikutuksella (joka saadaan aikaan yhteisrahoitusta koskevilla säännöillä, joiden avulla saadaan uusia voimavaroja uusiin investointeihin kansallisista julkisista ja yksityisistä lähteistä).

Luonnonvarojen kestävä hallinnan ja suojelun otsakkeen kokonaismäärärahat kaudelle 2007—2013 ovat 417 mrd. euroa, josta maatalouden osuus on 72 % (310 mrd. euroa). Pääosa tämän otsakkeen menoista aiheutuu yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen mukaisesta tilatukijärjestelmästä, tulevasta vuoden 2006 jälkeistä aikaa koskevasta maaseudun kehittämispolitiikasta, uudesta (tammikuu 2003) yhteisestä kalastuspolitiikasta ja ympäristöpolitiikan painopistealueista.

Komission ehdotuksissa on otettu huomioon maatalousneuvostossa kesäkuussa 2003 aikaansaatu sopimus yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisesta. Maaseudun kehittämistoimenpiteet on keskitetty yhteen välineeseen, jonka lähtökohdana on kolme tavoitetta: maataloussektorin kilpailukykyyn parantaminen tukemalla rakenneuudistusta, ympäristön tilan parantaminen ja elämänlaadun parantaminen maaseudulla edistämällä elinkeinotoiminnan monipuolistumista. Otsakkeeseen on sisällytetty myös yhteinen kalastuspolitiikka ja useita ympäristöpolitiikkaan liittyviä toimia.

EU:n maaseudun kehittämisen rahoitusosuus kasvaisi esitysten mukaan 13,7 mrd. euroon kaudella 2007—2013. Komission mukaan uuden politiikan hallinto ja valvonta on yksinkertaisempaa, kun rahoitusta ja ohjelmatyötä varten otetaan käyttöön yksi väline.

Maaseudun kehittämissä politiikan kolme päätavoitetta jakautuvat seuraavasti:

Tavoitelinja 1 Maa- ja metsätalouden kilpailukyvyyn kehittäminen

Esimerkkejä:

- Maa- ja metsätalouden kehittämiseen ja mukauttamiseen liittyvien infrastruktuurien parantaminen ja kehittäminen
- Elintarvikkeiden laatu- ja järjestelmiin osallistuvilla viljelijöille myönnettävä tuki
- Nuorten viljelijöiden aloitustuki
- Uusien jäsenvaltioiden kotitarvitiloille myönnettävä tuki kilpailukyvyyn parantamiseksi

Vähintään 15 % yhteisön osarahoituksesta on osoitettava tavoitelinjalle 1. EU:n rahoitusosuus on enintään 50 % (konvergenssialueilla 75 %).

Tavoitelinja 2: Ympäristön ja maankäytön parantaminen maanhoidon avulla

Esimerkkejä:

- Viljelijöille vuoristoalueilla maksettavat luonnonhaittakorvaukset
- Natura 2000 -tuet
- Maatalouden ympäristötoimenpiteet
- Tuet eläinten hyvinvointia edistävälle toimille.

Maaseudun ympäristötoimenpiteet sekä eläinten hyvinvointitoimenpiteet ovat edelleen pakollisia. Tuensaajien on noudatettava maa- ja metsätaloutta koskevia EU:n ja kansallisia vaatimuksia.

Vähintään 25 % yhteisön osarahoituksesta on osoitettava tavoitelinjalle 2. EU:n rahoitusosuus on enintään 50 % (konvergenssialueilla 80 %).

Tavoitelinja 3: Maaseudun talouden monipuolistaminen ja maaseutualueiden elämän laatu

Esimerkkejä:

- Taloudellisen toiminnan laajentaminen maatalouden ulkopuolelle
- Tuet mikroyritysten perustamiseen
- Matkailun edistäminen
- Kylien uudistaminen

Vähintään 15 % yhteisön osarahoituksesta on osoitettava tavoitelinjalle 3. EU:n rahoitusosuus on enintään 50 % (konvergenssialueilla 75 %).

Leader-ohjelmalle on varattava vähintään 7 % yhteisön osarahoituksesta. Kauden kokonaismäärärahoista jätetään varantoon 3 %, jotka myönnettäisiin parhaat tulokset Leader-toiminnassa saavuttaneille jäsenvaltioille 2012/2013.

Otsakkeen ”Unionin kansalaisuus sekä vapautteen, turvallisuuden ja oikeuden perustuva alue” määrärahoja lisätään siten, että ne ovat kaudella 2007—2013 yhteensä 19 mrd. euroa.

Vapautteen, turvallisuuden ja oikeuden perustuvan alueen osalta komissio ehdottaa Euroopan rajaturvallisuusviraston ja sen yhteydessä toimivan Euroopan rajavartioston muodostamista sekä yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan käyttöönottoa. Turvallisuuden takaamisen alan ensisijaisiin toimiin kuuluu Europolin ja Euroopan poliisiakatemian vahvistaminen. Oikeuden alalla tarvitaan toimia, joilla varmistetaan hyvä oikeusturva ja tiivis oikeudellinen yhteistyö sekä yhteiset toimintatavat rikollisuuden torjumiseksi.

Nuorisotoimintaohjelmaan varattaisiin 914 milj. euroa sekä Kulttuuri 2007 -ohjelmaan runsaat 400 milj. euroa.

Otsakkeessa ”EU kansainvälisenä toimijana” korostetaan tarvetta tasapainon luomiseen unionin poliittisen vallan ja taloudellisen painoarvon välillä, jotta EU:n lähialueillaan ja niiden ulkopuolella harjoittama toiminta ei rajoittuisi taloudellisiin ja poliittisiin yhteyksiin, vaan sillä pystyttäisiin yhä suuremman määrän takaamaan vakaus, estämään konflikteja ja hoitamaan kriisejä. Kestävän kehityksen edistäjänä EU on mukana köyhyyden torjunnassa. YK:n yleiskokouksen asettamiin vuosittain asetettuihin tähtävien toimien toteuttamisessa ja monenvälisten neuvotteluiden johdonmukaisuuden takaavien yhteisten kantojen laatimisessa. Kansainvälisenä toimijana EU:n tulisi edistää tuloksekasta monenvälistä toimintaa ja alueen strategista turvallisuutta. Lisäksi olisi parannettava kahdenvälisen suhteiden ja kansainvälisissä instituutioissa tehtävän työn johdonmukaisuutta erityisesti ottamalla käyttöön yhtenäinen poliittinen toimintakehys ja yhtenäinen ohjelmatyö kutakin kumppanimaata ja aihealuetta varten ja noudattamalla yhteistä kehitysyhteistyöpolitiikkaa.

Ulkosuhdeohjelmien kokonaismäärärahat kaudella 2007—2013 ovat 96 mrd. eroa.

Komissio ehdottaa määrärahojen lisäämistä kaikkien ulkoisten toimien osalta 11,2 mrd. eurosta vuonna 2006 15,7 mrd. euroon vuonna 2013 (ml. Euroopan kehitysrahasto). Tämä lisäys vastaa kokonaisbudjetin suhteellisen tasaista jakautumista koko jaksolle: vuonna 2006 määrärahojen osuus yhteisön talousarviosta on 9,3 % ja se nousee 9,9 %:iin vuoteen 2013 mennessä.

Määrärahat kolmen tärkeimmän toimintatavoitteen osalta jakautuisivat helmikuun tiedonannon mukaisesti seuraavasti (nämä luvut saattavat kuitenkin muuttua):

- noin puolet määrärahoista käytettäisiin kestävästä kehityksestä koskevaan kumppanuuteen, joka liittyy pääosin köyhyyden vähentämiseen ja muihin vuosituhannen kehitystavoitteisiin AKT-maiden alueella, Aasiassa, Keski-Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa;
- noin kolmannes käytettäisiin naapurisuuspolitiikkaan, joka käsittäisi liittymistä edeltävän avun, Balkanin maat, Välimeren alueen, Venäjän sekä muut uudet itsenäiset naapurivaltiot;

- loppuosa liittyyisiin kohtaan ”EU maailmanlaajuisena toimijana” ja siihen kuuluvat YUTP, aihekohtaisemmat toimet (esimerkiksi humanitaarinen apu, rauhanturvaamisoperaatio, yhteiskunnanrakenteiden kehittäminen, ihmisoikeudet, miinanraivaus). Rahoituksen piiriin kuuluisivat myös lainatakuut ja hätäapua koskevat varaukset, joiden määrärahat vakiinnutettaisiin vuoden 2006 tasolle.

Tämän otsakkeen piiriin kuuluisivat kaikki ulkoiset menot lukuun ottamatta kansainvälisiä kalastussopimuksia ja tutkimuksen alan yhteistyötä.

Komissio ehdottaa lisäksi seuraavaa:

- EKR olisi sisällytettävä yhteisön talousarvioon politiikkojen johdonmukaisuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi; kaavaillut menot

olisivat vähintään 0,031 % BKTL:sta vuosina 2008—2013.

- Unionin ulkoisten toimien järjestelmää olisi yksinkertaistettava korvaamalla nykyiset välineet kuudella välineellä:

- taloudellisen yhteistyön ja kehityksen väline, joilla korvataan osa nykyisistä maantieteellisistä ja aihekohtaisista ohjelmista;

- yhtenäinen liittymistä edeltävä väline PHARE-, ISPA- ja SAPARD-ohjelmien korvaamiseksi;

- naapurisuus- ja kumppanuusväline, joka kattaa Euroopan naapurisuuspolitiikan piiriin kuuluvat maat;

- vakausinstrumentti, joka kattaa yhteisöpilariin kuuluvat toimen kriiseihin vastaamiseksi (erillinen YUTP:sta);

- humanitaarisen avun väline;

- makrotaloudellinen apu.

Välineet ja hallintomalli

Politiikan onnistuminen riippuu sen harjoittamisessa käytettävien välineiden tehokkuudesta. Komissio muistuttaa tämän vuoksi asianmukaisen tehtävänjaon periaatteista, jotka ovat resurssien keskittäminen, tavoitteiden välinen johdonmukaisuus ja kumppanuus kaikkien mukana olevien toimijoiden kanssa.

Yksi tiedonannon keskeisistä kysymyksistä on välineiden yksinkertaistaminen, joka perustuu etenemissuunnitelmaan, johon on koottu päämäärät, tavoitteet, välineet ja indikaattorit sekä tiukka aikataulu. Yksinkertaistamisessa otetaan huomioon hankkeen johdonmukaisuus ja poliittinen ulottuvuus sekä suhteellisuusperiaate. Komissio ehdottaa tämän vuoksi, että kullakin politiikanalalla sovellettaisiin yhtä välinettä (yksi rahasto ohjelmaa kohden) ja että pyrittäisiin löytämään vaihtoehto omana työnä hoidettavalle suoralle hallinnolle.

4.3. Komission ehdotus rahoitustaulukoksi vuosille 2007—2013

Uusi rahoituskehys vuosiksi 2007—2013 (Komission esitys: KOM 498 lopullinen)

Maksusitoumus- määrärahat	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kestävä kasvu	58 735	61 875	64 895	67 350	69 795	72 865	75 950
Ia Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailu	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825
Ib Kasvua ja työllisyyttä edistävä koheesio (b)	46 630	47 485	48 215	48 385	48 545	49 325	50 125
Luonnonvarojen kestävä kehitys ja suojele (d)	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805
josta: Maatalous – markkinoihin ja suoriin tukiin liittyvät menot	43 500	43 673	43 354	43 034	42 714	42 506	42 293
Unionin kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus (a)	2 570	2 935	3 235	3 530	3 835	4 145	4 455
EU kansainvälisenä toimijana (c)	11 280	12 115	12 885	13 720	14 495	15 115	15 740
Hallinto (c)	3 675	3 815	3 950	4 090	4 225	4 365	4 500
Maksusitoumusmäärärahat yht.	133 560	138 700	143 140	146 670	150 200	154 315	158 450

Maksuumäärärahat yht. (a) (b)	124 600	136 500	127 700	126 000	132 400	138 400	143 100	Keskiarvo
Maksuumäärärahat suhteessa BKTL:oon, %	1,15	1,23	1,12	1,08	1,11	1,14	1,15	1,14
Liikkumavara, %	0,09	0,01	0,12	0,16	0,13	0,10	0,09	0,10
Omien varojen enimmäismäärä suhteessa BKTL:oon, %	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

(a) Mukaan luettuina Euroopan unionin solidaarisuusrahaston menot vuodesta 2006; kyseisiin menoihin liittyvät maksut otetaan huomioon kuitenkin vasta vuodesta 2007.

(b) Euroopan kehitysrahaston sisällyttäminen EU:n talousarvioon on tarkoitus toteuttaa vuonna 2008. Vuosiin 2006 ja 2007 liittyvät sitoumukset on otettu huomioon yksinomaan vertailun vuoksi. Vuotta 2008 edeltävän ajan sitoumuksiin liittyviä maksuja ei ole otettu huomioon maksuumääräyksissä.

(c) Muiden toimielinten kuin komission hallintomenot, eläkkeet ja Eurooppa-koulut mukaan luettuina. Komission hallintomenot sisältyvät neljään ensimmäiseen menolukuun.

(d) Ei sisällä modulaation kautta tulevia maaseudun kehittämisvaroja.

5. Asian käsittelyvaiheet

5.1. Asian käsittely kansallisella tasolla

Suomen vaikuttaminen EU:n rahoitusnäkyvien sisältöön alkoi jo vuoden 2002 lopulla, jolloin aloitettiin valmistelut Suomen strategisista painopisteistä EU:n uusia rahoitusnäkyviä koskien. Tämä painopisteitä koskeva kannanotto valmistui toukokuussa 2003 (E17/2003 vp). Eduskunnan eri valiokunnat käsittelevät kannanottomuistiota.

Kansallista valmistelua jatkettiin toukokuun 2003 kannanoton ja siihen liittyvän vaikuttamistyön pohjalta. Jatkovalmistelu kytkettiin komission rahoituskehystiedonannon valmisteluun (KOM (2004) 101 lopullinen, 10.2.2004) Hallitus hyväksyi tiedonantoon liittyvän kannanoton (E4/2004 vp) 11.2.2004. Suuri valiokunta antoi asiasta lausunnon valtioneuvostolle (SuVL 1/2004 vp — E4/2004 vp; 14.4.2004). Suuren valiokunnan lausuntoon sisältyvät liitteenä eri valiokunnilta saadut lausunnot (VaVL 13/2004 vp, HaVL 4/2004 vp, MmVL 7/2004 vp, TaVL 6/2004 vp, TyVL 2/2004 vp ja YmVL 10/2004 vp).

Näiden kannanottojen pohjalta hallitus on valmistellut tähän kirjelmään sisältyvän kannanoton, jossa on pyritty ottamaan huomioon komission heinäkuussa 2004 julkistamien lainsäädäntöesitysten vaikutukset, etenkin tiedonannon (KOM (2004) 487 lopullinen) ja toimielinten välistä koskevan sopimuksen ehdotuksen (KOM (2004) 498 lopullinen) osalta.

Tätä kannanottoa on käsitelty budjettijaoston kokouksissa kesä-, elo- ja syyskuussa sekä Agenda 2007 -johtoryhmän kokouksissa. Kannanotto on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa.

5.2. Asian käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Komissio antoi 10.2.2004 tiedonantonsa (KOM (2004) 101 lopullinen) politiikan haasteista ja rahoitusmahdollisuuksista Euroopan unionissa 2007—2013. Komission puheenjohtaja esitteli 23.2.2004 kyseisen tiedonannon yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostolle. Kevään 2004 Eurooppa-

neuvosto kehotti sittemmin neuvostoa jatkaamaan asian käsittelyä pysyvien edustajien komiteassa analyttisen selvityksen laatimiseksi ennen kesäkuussa 2004 pidettävää Eurooppa-neuvostoa. Pysyvien edustajien komitea piti useita erityisistuntoja ja perusti ad hoc -työryhmän avustamaan tiettyjen näkökohtien tarkastelussa.

Tämän työvaiheen päätyttyä puheenjohtajavaltio toimitti analyttisen selvityksen Eurooppa-neuvostolle 17.—18.6.2004. Tällä analyysillä on kaksi tavoitetta: yhtäältä pyritään selventämään helmikuussa 2004 annetun komission tiedonannon perustana olevia oletuksia, ennusteita ja periaatteita ja toisaalta antamaan palautetta, jota komissio voi käyttää apuna lainsäädäntöehdotuksia laatessaan.

Joulukuussa 2003 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston hyväksymän monivuotisen ohjelman mukaisesti uudet rahoitusnäkyvät on tarkoitus hyväksyä kesäkuussa 2005 kokoontuvassa Eurooppa-neuvostossa. On selvää, että prosessin näin varhaisessa vaiheessa tehty analyysi ei voi ennalta vaikuttaa poliittisiin päätöksiin tai valtuuskuntien kantoihin, koska keskustelut käydään myöhemmässä vaiheessa. Tämän yleisen aikataulua koskevan näkökohdan lisäksi selvityksen laadintaa ovat rajoittaneet seuraavat seikat:

— Suuri osa yksityiskohtaisista tiedoista, joita neuvosto tarvitsee voidakseen arvioida ehdotuksia perusteellisesti, on käytettävissä vasta myöhemmässä vaiheessa, erityisesti komission esitettyä lainsäädäntöehdotuksensa.

— Vielä olennaisempaa on se, että keskustelua tulevista rahoitusnäkyvistä ovat alusta alkaen leimanneet jäsenvaltioiden erimielisyydet EU:n menojen asianmukaisesta määrästä ja noudatettavasta menetelmästä. Osa jäsenvaltioista tukee komissiota, jonka lähtökohtana on sen oma arvio laajentuneen unionin tarpeista kyseisenä kautena yhdessä neuvoston jo tekemien poliittisten ja toimintaan liittyvien sitoumusten kanssa. Tältä pohjalta komissio arvioi, että kyseisenä kautena menot ovat maksumääräysten osalta keskimäärin 1,14 % EU:n bruttokansantulosta (BKTL) vuodessa ja maksusitoumusten osalta 1,26 %. Menojen yhden prosentin enimmäismäärää ajavat jäsenvaltiot taas ehdottavat ylhäältä

alas lähestymistapaa, jonka mukaan ensin sovitaan talousarvion enimmäismäärästä ja toimintatavoitteet priorisoidaan sitten tämän enimmäismäärän puitteissa. Ne katsovat, että kurinalaisen budjettipolitiikan vaatimukset ja kansallisen julkisen talouden vaikea tilanne edellyttää tällaista lähestymistapaa. Muut jäsenvaltiot asettuvat näkemyksineen näiden kahden lähestymistavan välille.

Euroopan parlamentti antoi huhtikuussa 2004 omat päätelmänsä tulevien kehysten sisällöstä (PS_TA-prov (2004) 367). Lähinnä helmikuuisen tiedonantonsa pohjalta komissio esitti varsinaiset lainsäädäntöesityksensä 14.—15.7.2004. Neuvoston rakennetoimien työryhmä aloitti työnsä jo 15.7.2004, jolloin komissio esitteli alue- ja rakennepolitiikkaa koskevat lainsäädäntöesityksensä. Esitysten käsittely neuvoston muissa työryhmissä alkoi syyskuun 2004 alussa.

6. Taloudelliset ja muut vaikutukset

6.1. Taloudelliset vaikutukset

EU:n budjettiarkkitehtuurissa monivuotisista rahoituskehyksistä päättäminen merkitsee tärkeää poliittista päätöksentekoprosessia. Menokehyksillä ohjataan käytännössä unionin resurssien kohdentamista merkittäviin politiikkalohkoihin unionin asettamien tavoitteiden mukaisesti. Kehyksillä määritetään pitkälti ne kohdat, joihin EU:n varoja kohdennettaisiin tulevalla rahoituskaudella seitsemän vuoden aikana.

Unionin varojen käytön osalta rahoituskehykset ovat politiikan teon väline. Tämä merkitsee, että Suomen tulee huolellisesti valmistautua kansallisista intresseistä ja tavoitteista käsin tulevien rahoituskehysten laadintaan.

Suomen kansallisen vaikuttamisen näkökulmasta seuraavat rahoituskehysten 2007—2013 valmisteluun liittyvät asiat nousevat tärkeään asemaan:

- talousarvion kokonaismitoitus;
- omien varojen enimmäismäärä ja rahoituslähteet eli kuinka paljon ja millä tavalla Suomi rahoittaa EU-budjettia;
- alue- ja rakennepoliittisten resurssien kohdentaminen eli miten Suomen eri alueita

kohdellaan tulevissa aluepoliittisissa ratkaisuissa;

- maaseudun kehittämispolitiikan sisältö ja Suomen saama osuus yhteisön maaseudun kehittämisvaroista;

- sisäisten politiikkojen painopisteasetanta; Lissabonin kilpailukykystrategian toteuttamisen välineiden kehittäminen eli miten Lissabonin prioriteetit pannaan käytäntöön; sekä

- EU:n lähialueiden ja pohjoisen ulottuvuuden sekä rajavalvonnan rahoitustavat ja mahdollisuudet.

Tässä yhteydessä keskitytään ensisijaisesti budjettitaloudellisiin vaikutuksiin. Niiden perustana on EU-ministerivaliokunnan 11.2.2004 käsittelemä muistio Suomen ja EU:n välisistä rahavirroista uusien rahoituskehysesitysten pohjalta. Ne ovat suuntaa antavia ja perustuvat tietyille lähtökohtatiedoille ja oletamuksille, jotka voivat muuttua ja täsmentyä rahoituskehysesneuvottelujen eri vaiheissa.

Komission lainsäädäntöesitysten ja resurssimitoitusten sekä Suomen strategisten painopistelinjausten pohjalta voidaan saada aikaisempaa täsmällisempi kokonaisarvio. Suomen rahoitusaseman kannalta on oleellista kiinnittää erityistä huomiota kaikkiin kolmeen osatekijään:

- EU-budjetin loppusumman suuruus;
- Suomen EU:lta saamat tulot; ja
- Suomen rahoitusosuus.

Aikaisemmissa rahoituskehysesneuvotteluissa on päähuomio keskitetty lähes pelkästään EU:lta saataviin tuloihin.

Budjetin koon vaikutusta arvioitaessa tulee ottaa huomioon se, että vuosien 2000—2004 talousarvioiden mitoituksen ja todellisen käyttöasteen perusteella voidaan arvioida myös vuoden 2006 menotason jäävän selvästi alle rahoituskehysten enimmäismäärän. Tämä luo uusille politiikkaprioriteeteille enemmän liikkumavaraa.

Hallitus lähtee EU:n rahoituskehysten sitoumusten mitoittamisesta tulevalla kaudella enintään noin 1,1 %:n tasolle EU:n bruttokansantulosta ja katsoo, että tällä kokonaismitoituksella tulee turvata resurssit Suomen ja koko unionin kannalta elintärkeiden tavoitteiden edistämiseen. Kokonaiskehysten nostaminen yli 1,1 %:n tason voisi kaventaa lii-

kaa kansallisen budjettitalouden liikkumava-
raa ja sitä kautta vaikuttaa kielteisesti mah-
dollisuuksiin kansallisesti huolehtia alue- ja
työllisyyspolitiikan tehokkaasta hoitamisesta.
Unionin ja jäsenmaiden kestävä ja taloudel-
lisen rahoitustilanteen näkökulmasta vakaut-
tavan, tiukan budjettipolitiikan jatkaminen on
keskeinen edellytys.

Suomen rahoitusosuus EU:n vuoden 2004
budjetista arvioidaan olevan Suomen valtion
budjettiin kirjattujen ALV- ja BKTL-
maksujen osalta 1 415 milj. euroa. Kokonai-
suudessaan Suomen maksut EU-budjettiin
vuonna 2004 nousevat 1 510 milj. euroon.

Suhteellisen maksuosuuden arvioidaan
olevan 1,51 % vuonna 2004. Tulevalla rahoit-
uskehyskaudella sen ennakoitaan nousevan
1,6 %:iin nykyisen rahoitusjärjestelmän pe-
rusteilla. Rahoitusosuuden kasvu perustuu
ensisijaisesti keskimääräistä nopeampaan ta-
louskasvuun ja nykyisen EU:n rahoitus-
järjestelmän Suomelle epäedullisiin rakentei-
siin, jotka vahvistettiin Agenda 2000
-ratkaisussa.

Jos EU-budjetin menot mitoitettaisiin tule-
valla kaudella keskimäärin komission ehdot-
tamalle sitoumustasolle, Suomen maksut kas-
vaisivat keskimäärin vuositasolla noin 670
milj. eurolla vuoden 2004 hinnoin nykytilan-
teeseen verrattuna.

Mikäli menot mitoitettaisiin noin 1,1 %:n
sitoumuskaton pohjalta, Suomen maksut jäi-
sivät pienemmiksi. Lisäys olisi runsaat 400
milj. euroa vuositasolla verrattuna vuoden
2004 tilanteeseen. Tuolloin Suomen maksut
EU:n budjettiin nousisivat yli 1,8 mrd. euron.

EU-budjetin koko vaikuttaa siten nykyisillä
perusteilla lisäävästi noin 270 milj. euron
verran Suomen maksuosuuteen tarkasteltaes-
sa tulevaa rahoituskehyskautta keskimäärin,
kun vertailuperustoina käytetään komission
esittämää sitoumus- ja maksutasoa sekä
Suomen linjaamaa menotasoa. Käytännössä
budjetin koko voi jäädä rahoituskehysten sal-
limia enimmäismääriä pienemmiksi. Rahoit-
uskehysneuvottelutilannetta arvioitaessa voi-
daan lähteä siitä, että lopullinen taso tulisi
jäämään selvästi alle komission esittämän
kokonaisuuden tason.

Omien varojen järjestelmässä komissio eh-
dottaa siirryttäväksi yleiseen korjauskertoi-
meen ja Yhdistyneen Kuningaskunnan mak-

suhelputuksen asteittaista poistamista. Ko-
mission esitys merkitsisi Suomen maksu-
osuuden pienentymistä noin 85 milj. eurolla
nykyjärjestelmään ja -perusteisiin verrattuna.
Komission esityksessä Suomi maksaisi rik-
kaimpien jäsenmaiden maksuhelputuksia
runsaan 105 milj. euron verran.

Suomen esittämällä rahoitusjärjestelmä-
mallilla maamme maksuosuus pieneni run-
saalla 125 milj. eurolla nykytasoon verrattu-
na. Suurin hyöty koko unionille Suomen
ajamasta rahoitusmallista olisi sen yksinker-
taisuus ja läpinäkyvyys sekä oikeudenmukai-
suus kaikkia jäsenmaita silmällä pitäen.

Komission esittämä malli soveltuu lähtö-
kohdiltaan erityisen huonosti uusille jäsen-
maille sekä ns. pienille nettomaksajamaille,
kuten Suomi, Ranska, Tanska ja Italia, jotka
ensikädessä maksavat budjettiepäsuorain-
ten korjauksen. Esityksen mukainen malli tu-
lisi olemaan vahvasti vastoin rahoituskehys-
kannanottojen linjausta järjestelmän yksin-
kertaistamistarpeesta. Korjausjärjestelmän
laskennassa tulee olemaan 25 maan tiedot
neljä vuotta ja jokainen muutos yhden maan
tiedoissa muuttaa kaikkien maiden mak-
suosuuksia. Mallin monimutkaisuutta lisää-
vät siirtymäkauden järjestelyt, kompensatio
Yhdistyneille Kuningaskunnille ja korjaus-
kertoimen asteittainen käyttöönotto. Seura-
uksena on budjettisysteemin hämärtyminen
ja läpinäkyvyyden heikentyminen entises-
tään. Yleinen korjausmekanismi vähentää
käytännössä kannusteita kurinalaiseen bud-
jettipolitiikkaan.

Komission malli on rakennettu siltä pohjal-
ta, että rahoitusjärjestelmän jatkoneuvotte-
luissa Suomen kaltaiset maat joutuisivat
maksumiehiksi lähes jokaisessa muutosmal-
lissa, joka lähtisi komission perusesityksestä.

On kuitenkin selvää, että kukin laskelma
riippuu suurelta osin lähtökohdista; yleinen
korjauskerroinmalli kuten muutkin laskelmat
voivat vaihdella merkittävästi lähtökohtaole-
tusten myötä. Tästä syystä on tärkeää, että
kussakin mallissa tai laskelmassa selvitetään
tarkoin käytetyt oletukset ja arviot. Alus-
tavien laskelmien mukaan eri mallien vaiku-
tus Suomen maksuosuuteen on huomattava;
ero voi olla noin 450 milj. euroa.

Suomen EU:lta saamat tulot pyritään seu-
raavassa perustamaan mahdollisimman tuo-

reisiin ja realistisiin arvioihin komission esitysten pohjalta. Niihin kuitenkin sisältyy edelleen epävarmuustekijöitä.

Suomen saamat tulot maatalouden osalta on mitoitettu neuvoston 26.6.2003 hyväksymään maatalouden kokonaisuudistukseen. Sen mukaisesti maatalouden suora tuki vuonna 2007 on vajaa 90 milj. euroa korkeampi kuin vuonna 2004. Suorien tukien taksoksi arvioidaan 550 milj. euroa. Maatalouden kokonaisuudistuksen myötä Suomen interventiotuet (maito ja ruis) laskevat merkittävästi. Koko kehyskautta ajatellen maatalousmenot (suorat tuet ja markkinatoimet) on määritelty. Maaseudun kehittämisen osalta parhaassa tapauksessa tulojen arvioidaan pysyvän lähes ennallaan komission esitysten pohjalta. Kaikkiaan maatalouden ja maaseudun kehittämisen osalta Suomen saamat tulot voivat nousta nykyarvioiden mukaan 830—900 milj. euroon. Jos Suomen pohjois- ja itäosat eivät sisälly uuteen konvergenssitavoitteeseen, maaseudun kehittämisvarojen taso jää nykyistä selvästi pienemmäksi. Tätä ei ole laskelmissa otettu huomioon. Mikäli jatkoneuvotteluissa onnistuttaisiin hyvin, palauman kokonaistaso olisi selvästi korkeampi.

Alue- ja rakennepoliittisten tukiarvioiden tekemisessä Suomen nykyisten tavoite 1 -alueiden saama tukipaketti sisältää edelleen arviointiongelmia. Komissio ehdottaa Pohjois- ja Itä-Suomen tavoite 1 -alueita sisällytettäväksi uuteen alueelliseen kilpailukykytavoitteeseen erityisratkaisulla. Suomen lähtökohtana on näiden alueiden pitäminen korkeimman aluetuen piirissä uudessa tavoite 1 -tavoitteessa eli konvergenssitavoitteessa.

Mikäli Suomen asettamat tavoitteet toteutuisivat, nykyisen tukitason säilyminen (noin 320 milj. euroa/v) mahdollistuisi.

Useat jäsenmaat ovat ehdottaneet, että unionin koheesipolitiikan tulisi kohdistua tulevalle rahoituskaudella pelkästään köyhimpiin jäsenmaihin ja niiden alueisiin. Tämä merkitsisi komission esittämän mallin mukaisesti sitä, että Suomen pohjois- ja itäosat ml. Länsi- ja Etelä-Suomi jäisivät vaille tukea. Rakennerahastoneuvotteluissa leikkauspaineet kohdistuisivat nimenomaan tavoite 2:n rahoituksen mahdolliseen tasoon.

Suomen saama palauma tutkimusvaroista

on ollut selvästi yli Suomen maksuosuuden. Jäsenyytemme alkuvuosina palauma oli 2—2,5 %. Vuosina 2000—2002 T&K-menojen tulot olivat keskimäärin 1,9 % koko puiteohjelman budjetista. Tämä luku pohjautuu komission vuosittain esittämiin jäsenmaakohtaisiin nettoasematarkasteluihin Tulevalle rahoituskaudella T&K- ja kilpailukykyresurssien varojen saannin arvioidaan pienentyvän hieman. Muiden kasvua ja kilpailukykyä koskevien resurssien osalta palauman ennakoidaan jäävän nykytasolle eli lähemmäs 1 %.

Kasvua ja kilpailukykyä koskevat Suomen kokonaistulot nousisivat näin ollen runsaaseen 180 milj. euroon vuositasolla.

Sisäiseen turvallisuuteen liittyvien määrärahojen osalta lähdetään Suomen saamien tulojen pienoista kasvusta, lähinnä rajavallontaan liittyvien resurssien osalta. Tasoksi arvioidaan runsaat 20 milj. euroa.

Voimistuva panostus EU:n naapuruuspolitiikkaan ja sen nykyistä selkeämpään ryhmittelyyn sekä etenkin Euroopan naapuruusinstrumenttiin merkitsisi investointeja rajan molemmin puolin ja hyödyttäisi etenkin Suomen kaltaista jäsenmaata. Tässä yhteydessä ei voida vielä arvioida, paljonko Suomi voisi saada mm. naapuruusinstrumentinvaroista.

Perustettavan kemikaaliviraston vaikutuksia ei voida tässä vaiheessa yksityiskohtaisemmin arvioida. Hallintotoimien tulot olisivat aikaisempaa tasoa.

Suomen saamien tulojen arvioinnissa on tarvetta vaihteluvälin esittämiseen lähinnä maaseudun kehittämisen ja alue- ja rakennepolitiikan resurssien määrittelyssä.

Komission rahoituskehysesitysten myötä nyt on käytännössä aikaisempaa selkeämpi kuva EU:n ja Suomen välisestä rahoitusvirroista tulevalle rahoituskaudella 2007—2013.

Ajantasaistetut kokonaisarviot vahvistavat aikaisempia suuntia antavia kokonaislaskelmia sekä uusien kehysten valmistelun että laajentumislaskelmien osalta. Suomesta on tulossa entistä selkeämmin nettomaksaja laajentuneessa unionissa, siksi tulevat rahoituskehysesitykset ovatkin Suomen kannalta erittäin merkittävät.

Tähän kirjelmään sisältyvällä Suomen kannanotolla olisi toteutuessaan sellaisenaan

merkittävät taloudelliset vaikutukset. Suomen nettohyödyt voisivat kohota seitsemän vuoden kaudella yhteensä yli 2,5 mrd. euron.

Suomen laskennallinen nettomaksuosuus kasvaisi seuraavalla rahoituskaudella asteittain nykyisestä 0,1 %:sta siten, että kaudella 2007—2013 se olisi keskimäärin 0,20—0,45 % bruttokansantulosta eri lähtökohdista riippuen. Aiemman selvityksen mukaan (SuVL 1/2004vp — E4/2004 vp) lähdettiin siitä, että nettomaksuasema vuonna 2013 olisi arviolta 540—880 milj. euroa. Uudet ajantasaistetut kokonaislaskelmat vahvistavat tämän suunnan ja vuotta 2013 koskevan arvioidon. Koko kaudella keskimääräinen nettomaksuasema olisi 360—770 milj. euroa. Tämä korostaa tavoitetta EU:n kurinalaisesta budjettipolitiikasta myös tulevaisuudessa.

6.2. Kansantaloudelliset vaikutukset ja toimintapuitteet

Suomen lähtökohtana on, että yhteisön tasolla koko tulevalla rahoituskaudella varmistetaan samanlainen budjettikuri kuin mitä keskimäärin kansallisella valtion budjettitasolla noudatetaan. Tämän linjauksen tulisi heijastua myös EU:n uusia menokehityksiä valmisteltaessa. Vakauttavan budjettipolitiikan tarve unionitasolla on entistä ajankohtaisempi ottaen huomioon kasvu- ja vakaussopimuksen edellyttämät toimintapuitteet, EU-maiden julkisen talouden tasapaino ja yleiset talousnäkyvät.

Julkisen talouden liikkumavara EU:n jäsenmaissa on jatkossakin hyvin pieni. Unionitason lähivuosien budjetit ja uusien rahoituskehysten valmistelu eivät voi olla irrallaan kasvu- ja vakaussopimuksen asettamista raameista.

Hallitus pitää kannatettavana komission ehdottamaa EU:n budjetin rakenneuudistusta, ja korostaa Lissabonin ja Göteborgin strategioiden merkitystä unionin toimintaa ohjaavina tekijöinä. Suomi korostaa pitävänsä tärkeänä vahvistettujen prioriteettien huomioon ottamista rahoituksesta päätettäessä niin, että EU:n kilpailukyvyyn kannalta keskeisten työllisyys- ja osaamistavoitteiden rahoitus turvataan.

Unionin rahoituskehysten valmistelussa EU:n rahoitusjärjestelmän yksinkertaistami-

nen sekä menojen painopisteen muuttaminen talouskasvua tukevaksi korostuvat koko unionin näkökulmasta. Uusilla rahoituskehityksillä on selkeä yhteys rakennepolitiikan tehostamiseen unionin alueella ja Lissabonin strategian parempaan fokusointitarpeeseen. Painopisteen tulisi olla työllisyysasteessa ja tuottavuudessa.

Uusien rahoituskehysten vaikutuksia ei voida tutkia ja ratkaista pelkästään EU:lta saatavien tulojen perusteella. EU:lta saatavien tulojen ja EU:lle maksettavien rahoitusosuuksien yleistarkastelukaan ei ole riittävä. Jäsenmaahan kohdistuvat muut kokonaistaloudelliset vaikutukset (mm. rakennerahastohankkeiden kerrannaisvaikutukset, T&K-hankkeiden innovaatioita edistävät vaikutukset, maaseudun työpaikkojen säilyminen, infrastruktuurin rakentaminen ja kehittäminen jne.) voivat nousta ratkaisevaan asemaan. Tässä yhteydessä tällaiseen kansantaloudellisten vaikutusten arviointiin ei ole riittäviä edellytyksiä.

6.3. Hallinnolliset ja muut vaikutukset

Komission esitykset johtaisivat hallintomenojen yli kolmanneksen kasvuun. Näin on, vaikka komission esityksen keskeisenä tavoitteena on eri rahoitusvälineiden yksinkertaistaminen. Suomi lähtee siitä, että unionin hallinto- ja päätöksentekoprosesseja kevennetään merkittävästi. Lähtökohtana tulisi olla, että rahoituskaudella 2007—2013 hallintomenot jäädytettäisiin nykytasolle.

Päätöksentekoprosessien ja vastuusuhteiden selkiyttämisen tulee keskittyä mm. alue- ja rakennepolitiikkaan.

Unionin toimintojen ulkoistamiseen on tarvetta suhtautua kriittisesti ja edellyttää, että tulokset ovat taloudellisesti kestäviä.

6.4. Neuvotteluasetelmien ja -kysymysten arviointi

Rahoituskehysneuvotteluissa on ennen kaikkea kyse rahoituksellisista kysymyksistä. Kyse on EU:n varojen käyttöä säätelevistä yleisistä tavoitteista, EU:n talousarvion kokonaistasosta ja toimintokohtaisesta jakaumasta sekä EU:n talousarvion rahoitusjärjestelmän eli ns. omien varojen järjestelmän uu-

distamistarpeesta.

Rahoituskehysneuvottelujen varhaisessa vaiheessa on perusteltua tiedostaa keskeisimmät neuvotteluasetelmaan vaikuttavat tekijät ja neuvottelukysymykset. Kyse on niin laajasta politiikka- ja neuvottelukokonaisuudesta, että se edellyttää sekä kansallisesti että unionitasolla laaja-alaista koordinoitua ja informointia. Näin kyetään varmistamaan samalla kansallisesti merkittävimpien tavoitteiden edistäminen.

Kyse on EU:n budjetin menojen painopisteen muuttamisesta kasvua tukevaksi sekä mm. seuraavista sisällöllisistä politiikkaratkaisuksista:

- unionin laajentumispolitiikan varmistaminen;
- EU:n alue- ja rakennepolitiikan uudistaminen;
- kilpailukyky- ja työllisyyspolitiikan voimistaminen;
- tutkimus- ja kehitystoiminnan tehokkaampi kohdentaminen;
- koulutusohjelmien uudistaminen;
- unionin maaseutualueiden kehittäminen ja yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen toteuttamisen varmistaminen sovitulla tavalla;
- Euroopan laajuisten verkostojen kehittäminen; sekä
- EU:n lähialuepolitiikan selkiyttäminen ja tehostaminen.

Kuvattuun laaja-alaiseen neuvotteluasetelmaan vaikuttavat lukuisat eri seikat ja kehityspiirteet, jotka tulee ottaa huomioon eri vaiheissa. Tällaisia näkökohtia ovat lähinnä:

- tiukan budjettikurin jatkaminen;
- budjettikuri ja varojen käyttöaste;
- lisäarvon vaatiminen unionin toiminoilta;
- erilaiset näkemykset rahankäytön ja uusien politiikkatavoitteiden välillä;
- jäsenmaiden erilainen asenne unionin toiminnan rahoitukseen;
- rahoitusjärjestelmän oikeudenmukaisuus;
- unionin sisäinen kehitys; sekä
- sisäpoliittiset muutokset pitkän neuvotteluprosessin kuluessa.

Pääosa jäsenmaista on valmistellut kannanottonsa komission helmikuiseen rahoituskehyskannanottoon. Vain muutama jäsenmaa

on jättänyt tämän kannanmuodostuksensa komission lainsäädäntöesitysten julkistamisen jälkeiseen aikaan.

Kevään 2004 kuluessa neuvoston piirissä käyty keskustelu jo osoitti, että rahoituskehysneuvotteluista on tulossa vaikeat ja aikaa vievät. Jäsenmaiden positioiden perusteella on havaittavissa eri ryhmittymien synty. Kannanotoista muodostuu vielä varsin moni-aikeellinen kokonaiskuva, kun tarkastellaan rahoituskehysten sisältöä ja rahoitusjärjestelmän uudistamista yhdessä.

Erytyisesti nettomaksajamaiden prioriteetti menojen asettamisesta 1 %:iin on jakanut keskustelua. Vastaavasti monet jäsenmaat haluavat korkeampaa menotasoa.

Tähänastisen neuvotteluprosessin perusteella on nostettavissa useita erittäin vaikeita neuvottelukysymyksiä. Ne tiivistyvät tässä vaiheessa seuraaviksi:

- rahoituksen kokonaistaso; miten tiukkaa budjettikuria jatketaan
- EU:n rahoitusjärjestelmän uudistaminen; miten luodaan oikeudenmukaisempi, läpinäkyvämpi ja yksinkertaisempi omien varojen järjestelmä
- menorakenteen painopiste kasvua tukevaksi; mitkä ovat käytettävissä olevat kilpailukyky- ja työllisyysvälineet
- alue- ja rakennepolitiikan välineiden uudistaminen ja keskittäminen
- alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen taso
- maaseutupolitiikan kehittämistarpeet sekä
- muiden uusien politiikkasäätöjen painottaminen, sisältäen mm. OSA-asiat ja naapurisuuspolitiikka.

Maatalouteen liittyviä näkökohtia ei kannanottomuistiossa tarkastella, koska maatalousmenojen kehukset on jo määritelty aikaisemmin aina vuoteen 2013 asti. Neuvottelujen kuluessa tulee kuitenkin varautua siihen, että nämä kysymykset saattavat avautua.

7. Valtioneuvoston kanta

Suomen hallituksen kannanotto lähtee siitä, että Euroopan unioni on historiansa suurimman haasteen edessä. Vuonna 2004 tapahtunut laajentuminen kymmenellä uudella jäsenmaalla on olennainen askel Euroopan yh-

dentymisessä ja sodanjälkeisen kahtiajaon poistamisessa. Unionin jäsenvaltioiden keskinäiset elintasoerot tulevat olemaan suuremmat kuin koskaan ennen, mikä luo haasteen koheesiopolitiikalle.

Toinen merkittävä haaste liittyy Lissabonin strategian tavoitteeseen pääsemiseen eli siihen, miten unionista voi tulla maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestävää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Lissabonin strategisen tavoitteen saavuttamisen kulmakiveksi nousee tuottavuuden kasvun lisääminen innovaatioiden ja rakenneuudistusten avulla. Samalla tulee puuttua entistä voimakkaammin hyväksytyjen säädösten saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja keskittyä Lissabonin toimintasuunnitelmaan perustuvan lainsäädäntöohjelman päätökseen viemiseen. Kilpailukykyyn kehittämiseksi on unionin toiminnassa varmistettava jo käynnistettyjen strategioiden keskinäinen yhteensopivuus ja suunnattava voimavarat jatkossa entistä voimakkaammin jo sovittujen keskeisten toimenpiteiden sekä Euroopan kilpailukykyä selkeästi parantavien hankkeiden toteuttamiseen. Kestävä kasvua ja työllisyyttä edistävät tärkeimmät poliittiset ratkaisut julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyuden varmistamisen puitteissa tulee asettaa etusijalle. Tämä edellyttää, että unionitasollakin tarvitaan tiukkaa budjettikuria.

Unionin tulee aiempaa enemmän keskittyä toimintaan, joka luo lisäarvoa, koko unionin tasolla eikä vain yksittäisissä jäsenvaltioissa. Tarvitaan nykyistä voimakkaampaa toiminnan priorisointia. Lisäarvoa syntyy, jos unionin taloudellinen kilpailukyky vahvistuu ja sitä tulee myös unionin muusta toiminnasta mm. oikeus- ja sisäasioissa, ympäristöasioissa sekä ulkosuhteissa. Tulevissa rahoituskehysneuvotteluissa on arvioitava tarkasti kaikkien sektorien osalta, tuoko unionin toiminta lisäarvoa.

EU:n toiminnan tulee jatkossa olla nykyistä läpinäkyvämpää ja avoimempaa. Erityisesti unionin rahoitusjärjestelmää tulee tuntuvasti yksinkertaistaa.

Rahoituskehyksistä päätettäessä mitataan unionin kyky vastata edellä mainittuihin

haasteisiin. Hallitus katsoo, että uusilla rahoituskehyksillä on tuettava unionin poliittisia tavoitteita. Kyse on rahoitusmitoitusten ohella poliittisista valinnoista. Rahoituskehysten tulee tukea yleistä pyrkimystä unionin eheyden säilyttämiseen ja niistä täytyy löytää kaikkia jäsenvaltioita tyydyttävä ratkaisu.

Hallitus pitää tärkeänä kurinalaista budjettipolitiikkaa sekä jäsenmaissa että unionissa. Se ei kuitenkaan voi olla esteenä jäsenvaltioiden keskinäiselle solidaarisuudelle. Uusien jäsenvaltioiden mahdollisimman nopea integroituminen on koko unionin etu, mutta myös nykyisten jäsenvaltioiden heikoimpia alueita tulee jatkossakin voida tukea.

EU:n vuoteen 2010 asetetun kilpailukykytavoitteen saavuttaminen edellyttää unionin kasvumahdollisuuksien hyödyntämistä työllisyyttä ja tuottavuutta parantamalla ja rakenneuudistuksilla. EU:n budjetin resursseista yhä merkittävämmän osan tulisi kohdentua unionin tulevaisuuden kannalta tärkeisiin asioihin.

Tämä merkitsee koko unionin ja jäsenmaiden enenevää panostamista tietoon ja innovaatioihin samalla, kun nopeutetaan rakenneuudistuksia. Kasvuun tähtäävän talouspolitiikan toteuttamiseksi tarvitaan Suomen mielestä nykyistä selkeämpää ja vastuullisempaa strategiaa.

Valtiovarainministeriö ilmoittaa asian oltua valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltävänä perustuslain 96 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvoston kannanottona komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille uusista rahoitusnäkymistä vuosiksi 2007—2013 seuraavaa:

Rahoituskehysten kokonaispiteet

1. Unionin poliittisten prioriteettien toteuttamiseksi EU:n uudet rahoituskehykset vuosiksi 2007—2013 tulee mitoitaa realistisiksi. Niiden tulee varmistaa unionin resurssien täysimääräinen ja lisäarvoa tuottava hyödyntäminen. Kurinalaisen budjettipolitiikan jatkumisen tulee olla uudistusten lähtökohta.

Komission esitys johtaisi nykyisten omien varojen enimmäismäärän ylittymiseen jo tulevalla rahoituskaudella heikon taloudellisen kasvun puitteissa sekä odotetun talouskasvun puitteissakin vuoden 2013 jälkeisenä kaute-

na. Pelkästään tästä syystä komission kokonaisuudesta tulee merkittävästi tarkistaa.

2. Suomi katsoo, että EU:n rahoituskehykset (sitoumukset) tulee mitoittaa tulevalla kaudella enintään noin 1,1 %:n tasolle EU:n bruttokansantulosta (komission esitys: kaudella 2007—2013 sitoumukset keskimäärin 1,26 %). Tällä kokonaismitoituksella kyetään turvaamaan lisäresurssien osoittaminen etenkin unionin elintärkeiden politiikkaprioriteettien toteuttamiseen sekä edistämään tervettä ja kestäväää taloushallintoa.

Suomi pitää tärkeänä, että rahoituskehysneuvottelujen alusta lähtien menojen eri kokonaislähestymistapoja käsitellään tasavertaisesti. Kokonaismenojen tarkastelu 1,26—1,0 %:n vaihtoehtojen pohjalta ei ole riittävä.

3. Suomi näkee tärkeäksi sen, että noin 1,1 %:n sitoumuskatolla vaikutetaan myös EU:n rahoitusjärjestelmän uudistuksen sisältöön. Tiukan budjettikurin avulla myönteisesti parhaiten puhtaan rahoitusjärjestelmän luomiseen ilman mitään maksuhelpotuksia ja korjausmekanismeja millekään jäsenmaalle.

4. Euroopan kehitysrahaston budjetoinnin vaikutuksia ei ole tässä kokonaismitoituksessa otettu huomioon. EU:n rahoitusjärjestelmän uudistamisesta aiheutuvan menopuolen kompensaaion budjettivaikutukset tulee käsitellä omana meno-otsakkeenaan rahoituskehysten kokonaisenmenokaton puitteissa.

5. Suomi lähtee siitä, että unionin budjetiresurssien maksatuskehitystä tulee vauhdittaa nykyisestä merkittävästi. Komission esittämä sitomus- ja maksatustasojen välinen keskimääräinen ero 0,12 % on liian suuri. Tiedossa olevan ohjelmien toimeenpanoprofiilin (vanhat ja uudet ohjelmat) sekä enintään noin 1,1 %:n sitoumuskaton seurauksena vuosittaiset maksatukset voivat vaihdella.

6. Kaikkien unionin menojen kohdalla on yhä tärkeämpää tähdentää jäsenvaltioiden ja EU:n vastuuden selkeyttä ja EU:n toimenpiteiden lisäarvon, kasvu- ja kerrannaisvaikutusten tuottamista suhteessa kansallisiin toimiin. Erityisesti kilpailukyky määrärahojen lisäämisen yhteydessä tulee kiinnittää huomiota ko. resurssien rahoituksellisiin vipuvaikutuksiin kansallisella tasolla.

7. Tämän mukaisesti olisi Suomen näkemys mukaan tarpeellista kehittää kilpai-

lukyky määrärahoihin liittyvää seuranta-olemassa olevan järjestelmän puitteissa. Lähtökohtana tulee olla, ettei etenkin EU-tutkimusrahoituksella täytettäisi kansallisella politiikalla luotua vajetta asetettuihin tavoitteisiin nähden. Täydentävyysperiaatteen seurannan ulottaminen mm. T&K-toimintaan olisi perusteltua.

8. Unionin menojen allokointiin tulisi liittää nykyistä enemmän tukien käyttöä koskevia ehdollisuuskriteereitä.

9. Uudet rahoituskehykset laaditaan nopeasti muuttuvassa taloudellisessa toimintaympäristössä. Lissabonin tavoitteiden seuranta edellyttää jatkuvaa arviointia. Näitä tarpeita varten eri meno-otsakkeisiin tulee jättää riittävät marginaalit vuosittain.

Rahoitusjärjestelmän uudistaminen

10. Nykyinen omien varojen järjestelmä on kehittynyt perusteiltaan kestävämmäksi laajentuneessa unionissa. Unioni ja sen kansalliset tarvitsevat jatkossa nykyistä yksinkertaisemman, läpinäkyvämmän ja oikeudenmukaisemman rahoitusjärjestelmän, jonka tulee vastata kunkin jäsenmaan taakankantokykyä.

Tähän liittyen EU:n rahoitusjärjestelmää tuleekin merkittävästi yksinkertaistaa nykyisen omien varojen enimmäismäärän, 1,24 % EU:n bruttokansantulosta, puitteissa. Uudistettavassa järjestelmässä, joka esitetään laajemmin liitteessä, tulee siirtyä bruttokansantulooperusteiseen varaan ja luopua arvonnäköalasta varasta. Perinteiset omat varat tulee säilyttää.

11. Rahoitusjärjestelmän yksinkertaistaminen selkiyttäisi merkittävästi koko järjestelmän rakennetta ja näkyvyyttä EU-kansalaisten suuntaan. Uuden järjestelmän tulee olla puhdas kaikista maksuhelpotuksista.

12. Suomi katsoo, että komission esitys yleisestä korjauskertoimesta tekee rahoitusjärjestelmästä nykyistäkin monimutkaisemman ja vähentää kannustavuutta kurinalaisen budjettipolitiikan harjoittamiseen.

Suomi suhtautuu komission esitykseen yleisestä korjauskertoimesta yksiselitteisen kielteisesti ja katsoo, ettei esityksestä ole jatkoneuvottelujen perustaksi tilanteessa, jossa kaikkein köyhimmätkin jäsenmaat joutuisivat

maksamaan osan maksuhelpotuksia saavien vauraampien jäsenmaiden rahoitusosuudesta EU:n budjettiin.

13. Uuteen rahoitusjärjestelmään siirtymisen helpottamiseksi Suomi näkee mahdolliseksi hyödyntää tilapäisesti ja degressiivisesti alenevaa kompensatiota budjetin menopuolella eräiden jäsenmaiden nettomaksuaseman hyväksi. Tämän kompensaation kokonaismäärä vuonna 2007 voisi olla enintään 4 mrd. euroa ja vuonna 2013 enintään 2 mrd. euroa.

14. Suomi ei puolla suoran verotusoikeuden myöntämistä unionille kuten komissio esittää, eikä siten kannata EU-veron käytönottoa.

Rahoituskehyksiä ja -järjestelmää koskeva päätöksenteko

15. Eri poliittiset painopisteet muodostavat yhdessä rahoituksellisen kokonaisuuden. Suomen näkemyksen mukaan on välttämätöntä, että uusia rahoituskehyksiä ja EU:n rahoitusjärjestelmän uudistamista tarkastellaan yhdessä rinnakkain. Näitä koskevat päätökset tulee tehdä samanaikaisesti.

16. Suomi pitää tärkeänä, että EU:n uudet rahoituskehykset ja rahoitusjärjestelmän uudistus muodostavat kaikkia jäsenmaita tyydyttävän kokonaisuuden, joka antaa selkeät viitteet vuoden 2013 jälkeisestä ajasta.

Laajentuneen unionin menestyminen edellyttää solidaarista rahoituskehysratkaisua ja poliittikalinjausta koko EU:n puitteissa.

Lissabonin strategia ja rahoituskehykset

17. Unionin todellinen menestyminen tulevalle rahoituskaudella riippuu ensisijaisesti Lissabonin strategian vauhdittamisesta. Unionin kattavalla solidaarisuudella kyetään luomaan nykyistä vaikuttavampia kasvumahdollisuuksia. Ainoastaan taloudellisesti kilpailukykyinen EU pystyy ylläpitämään hyvinvointia, työllisyyttä ja kestävää kehitystä. Työvoiman saatavuuskysymykset nousevat aikaisempaa ratkaisevampaan asemaan.

18. Suomi katsoo, että Lissabonin strategiaa tulee uudistaa ja vauhdittaa painopisteitä tarkistamalla ja kansallisia toimia tehostamalla. Tämä tulee kytkeä kiinteästi uusien

kehysten valmisteluun konkreettisten toimien muodossa. Uusien rahoituskehysten valmistelussa kyseen tulee olla menojen painopisteen muuttamisesta talouskasvua ja työllisyyttä tukevaksi.

19. Lissabonin strategia on sekä resurssitarpeiden että toteuttamisen osalta kaksitahtoinen. Suomi korostaa, että suuri osa strategiaa ei vaadi unionitason eikä kansallisen tason budjettirahoitusta, vaan on pääosin aineetonta lainsäädäntötoimien ja muiden toimien toteuttamista. Strategian toteuttaminen merkitsee samalla subsidiariteettiperiaatetta eli jäsenmailla on pääasiallinen vastuu kilpailukystrategian toteuttamisessa. Strategisten tavoitteiden saavuttaminen nojaa ensisijaisesti yksityissektorin toimiin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden ohella. Unionin roolina on toimia katalyyttina tässä prosessissa tulevallakin rahoituskaudella.

20. Nämä lähtökohdat tulee ottaa Lissabonin strategian tarkistuksen kulmakiviksi. Eriytyisesti tarvitaan koko strategian parempaa fokusointia.

Kasvu ja kilpailukyky

21. Merkittävin resurssilisäys rahoituskaudella 2007—2013 tulee suunnata tutkimus- ja kehystoiminnan ja osaamis pohjaisen talouden edistämiseen. Komission kasvua ja kilpailukykyä koskevista määrärahaesityksistä Suomi pitää tärkeimpänä lisätä tutkimus- ja innovaatioresursseja. Näitä varoja voidaan lisätä silloin, jos se tuo lisäarvoa jäsenmaiden toimintaan. Tutkimusvarojen tulee jatkossakin edistää eurooppalaista huipputaamista ja luoda edellytykset yhteiskunnan ja elinkeinoelämän kilpailukykyyn osaamis pohjaiselle kehitykselle.

22. Lissabonin strategian toimeenpanon vauhdittamiseksi Suomi on valmis lisäämään kasvua ja työllisyyttä edistäviä kilpailukyky määrärahoja noin 80 %:lla vuoden 2006 tasoon (7,2 mrd. euroa) verrattuna eli noin 12,8 mrd. euroon asti vuonna 2013.

23. Kilpailukyky määrärahojen lisäys tulee ensinnäkin suunnata tutkimus- ja kehystoiminnan (tutkimuksen puiteohjelma) kaksinkertaistamiseen ottaen huomioon se, ettei lisäresursseilla korvata kansallisia tutkimuspanostuksia. Lisäykset tulee kytkeä I-

säärvoa ja kasvua tuottaviin ohjelmiin. Unionin puitteissa yksityisen sektorin T&K-panostusten suhteellisen heikko taso korostuu.

24. Kilpailukyvyyn edistämiseksi toisen elintärkeän kokonaisuuden muodostaa monivuotisen yrittäjyys- ja innovaatio-ohjelman toteuttaminen, jonka kokonaisresurssit tulisi olla kolminkertaiset sisältöratkaisuista riippuen nykyisen pk-ohjelman tasoon verrattuna. Kyse tulee olla innovaatiopoliittisen rahoituksen lisäämisestä muun muassa innovaatiotuen ja uusien tietopohjaisten yritysten sekä siemen- ja käynnistysvaiheen yritysten liiketoimintamaisuuden edistämiseksi. Teknologian siirron edistäminen, innovointiverkostojen rakentaminen ja koordinointi eurooppalaisten yritysten välillä ovat keskeisimpiä toimia yritysten kilpailukyvyyn edistämiseksi.

25. Suomi pitää tärkeänä, että Lissabonin strategian mukaisen eEurope-ohjelman kaltaista toimintaa jatketaan eEurope 2013:n muodossa unionin kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin lisäämiseksi. eEurope-ohjelman jatkoa suunniteltaessa on tärkeää arvioida uudelleen EU:n tietoyhteiskuntapolitiikan keskeiset tavoitteet ja sisältö, jotta ohjelman tehokkuutta sekä tarkoituksenmukaisuutta voidaan parantaa.

26. Suomi näkee perustelluksi keskittyä esimerkiksi Lissabonin strategiassa ydinpainopistealueisiin ja samalla karsia vähämerkityksellisiä ohjelmia. Nämä tulee ottaa huomioon uudistettaessa Lissabonin strategiaa kaudeksi 2007—2013. Muun muassa TEN-varojen osalta voidaan lähteä nimelliskasvun turvaamisesta. TEN-hankkeiden kuten muidenkin vastaavien hankkeiden rahoituksessa tulee enenevästi hyödyntää Euroopan investointipankin ja investointirahaston tarjoamia rahoitusmahdollisuuksia.

TEN-järjestelmään vuonna 2004 tehtyjen tukiprosenttien korotusten ja uusien hankkeiden lisäysten yhteydessä todettiin, ettei tehdyillä päätöksillä ennakoita tulevia rahoituskehyksiä. TEN-hankkeiden, kuten muidenkin suurhankkeiden rahoituksessa, tulee erityisesti ottaa huomioon mahdollisuudet hankkeiden rahoittamiseen valmisteilla olevan EUROVINJETT- tai muun vastaavan käyttäjämaksujärjestelmän kautta. TEN-hankkeissa

tulee myös selvittää hankkeiden rahoitusmahdollisuudet rakenne- ja koheesiorahastoista. Nykyisten TEN-hankkeiden evaluointi tulee ottaa huomioon. Näihin asioihin otetaan yksityiskohtaisemmin kantaa kyseisten lainsäädäntöesitysten käsittelyssä.

Suomi priorisoi TEN-rahoitusjärjestelmässä koko Eurooppaa palvelevan Galileo-satelliittijärjestelmän toteuttamista.

27. Kasvurahaston perustamista koskeva ehdotus ei ole perusteltu eikä toimiva.

28. Kasvua ja kilpailukykyä edistävien määrärahojen puitteissa tarvitaan nykyistä enemmän joustavuutta reagoida nopeasti muuttuviin tarpeisiin. Tämä edellyttää riittävän vuosittaisen marginaalin jättämistä. Komission esittämä menettely uudessa toimielinten välisessä sopimuksessa (kohta 27) ei tuo perusteltua joustavuutta eikä kannusta tehokkaaseen toteuttamiseen.

29. Tiedonannon kilpailukykyä koskevasta osasta puuttuu selkeä esitys ohjelmarakenteeksi rahoitusinstrumentteineen ja määrärahaesityksineen. Komissio ei täsmennä tiedonannossaan valittujen painopisteiden sisältöä. Ennen kuin kilpailukykyotsakkeen rakenteeseen voidaan ottaa lopullisesti kantaa, tarvitaan yksityiskohtaisia arviointeja ja perusteluja eri toimien eurooppalaisesta lisäarvosta ja työnjaosta kansallisen tason ja unionitason välillä. Lisäarvotarkasteluun tulee sisällyttää myös eri toimien kerrannaisvaikutusten/ns. vipuvaikutusten arviointi. Erityisesti tulee selvittää, mitä vaikutuksia komissio ennakoi saavan isoilla määrärahalisäyksillä ohjelmittain. Osa painopisteistä tai toimista ovat tärkeämpiä kuin toiset. Prioriteetit on myös suhteutettava käytettävissä oleviin resursseihin ja lisäarvon tuottamisen kriteereihin. Lähtökohtana tulee esim. tutkimusrahoituksen osalta olla se, ettei EU:n rahoituksella korvata kansallisen tutkimusrahoituksen puutteita. Tutkimusrahoituksen 3 %:n tavoite tai pikemminkin 1 %:n tavoite julkisten panostusten osalta on riippuvainen kunkin jäsenmaan omista toimista. Näin ollen tämän otsakkeen hierarkia tarvitsee komission kattavia lisäselvityksiä ja painopisteiden yksityiskohtaisempaa esittelyä.

30. Kilpailukykyä edistävien yksittäisten ohjelmien tukitasojen nostaminen (EU:n rahoitusosuus) nykyisestä ei ole perusteltua.

Koheesiopolitiikka

31. Alueellisen, taloudellisen ja sosiaalisen koheesion tulee olla keskeinen unionin toiminnan perusta. Sen toteuttamiseksi tarvitaan tehokkaampaa rakenne- ja työllisyyspolitiikkaa. Suomi katsoo, että alueellisen koheesion, kilpailukyvyyn ja työllisyyden edistämisen tulee olla uusien rahoituskehysten 2007—2013 sisällön ja resursoinnin kulmakivi.

32. Alue- ja rakennepolitiikassa tulee pyrkiä tasapainoiseen, innovoivaan rakennepoliittiseen rahoitusratkaisuun, joka tyydyttää kaikkia jäsenmaita. Rakennepolitiikan uudistus tulee kytkeä Lissabonin ja Göteborgin strategian toimeenpanoon. Työllisyys- ja osaamistavoitteiden rahoituksen tulee säilyä suhteellisesti vähintään nykytasolla. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi tarvitaan komission esitysten pohjalta alue- ja rakennepoliittisia resursseja suunnilleen 0,40 % EU:n bruttokansantulosta. Suomi pitää myönteisenä komission ehdotukseen sisältyvää vahvaa ympäristöpainotusta sekä konvergenssi- että alueellinen kilpailukyky- ja työllisyystavoitteissa.

33. Suomi pitää kynnyskysymyksenä sitä, että sen pohjoiset ja itäiset erittäin harvaan asutut alueet saadaan korkeimman aluetuen piiriin myös jatkossa.

Itä- ja Pohjois-Suomea koskevan ratkaisun arvioinnissa merkityksellisintä on tuen mahdollisimman korkea taso ja pysyvyys sekä yritystukien ja maaseudun kehittämistukien tason säilyminen nykyisessä laajuudessa. Paras menettelytapa tämän tavoitteen toteuttamiseksi on sisällyttää mainitut alueet rakennerahastoyleisasetuksen artiklaan 5 (konvergenssitavoite) omaksi alakohdaksi. Suomi näkee, että näin voidaan taata sellaiset resurssit ja keinovalikoima, joka vastaa niiden rakenneongelmien vakavuuteen. Unionin hallitusten ja jäsenvaltioiden edustajat antoivat kesäkuussa 2004 poliittisen hyväksynnän pohjoisten erittäin harvaan asuttujen alueiden erityiskohtelun säilymiselle. Tämä erityiskohtelu, joka perustuu Suomen liittymissopimukseen, on sisällytetty uuden perustuslaillisen sopimuksen artiklaan III—220 ja liittymissopimuksia koskevan pöytäkirjan numero 8 artiklaan 63.

34. Suomen näkemyksen mukaan komission ehdottama rakennerahastojen määrän vähentäminen kolmeen on hallintoa ja eri menettelyjä yksinkertaistava sekä alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa tehostava toimi, ja näin ollen kannatettavissa.

35. Suomi hyväksyy lähtökohtaisesti komission esittämät kolme tavoitetta.

36. Euroopan investointipankin ja investointirahaston rahoitusmahdollisuuksien hyödyntämistä koheesiopolitiikassa tulee lisätä komission esityksen mukaisesti.

37. Suomi puoltaa 4 %:n jäsenmaakohtaista BKT-kattoa.

38. Yksinkertaistaminen, tehostaminen ja varojen vaikuttavan käytön varmistaminen on selkeästi asetettu Suomen tavoitteeksi rakennerahastojen ohjelmatyössä ja hallinnoinnissa. Komission ehdotukset ovat tältä osin oikeansuuntaisia, mutta eivät riittäviä. Rahoituksen vaikuttavuutta on nykyistä selkeämmin pystyttävä seuraamaan sekä unionin tasolla että jäsenvaltioissa. Suomi katsoo, että valvontaa koskevien ehdotusten päälinjat ovat periaatetasolla oikeansuuntaisia ja hyväksyttävissä. Esitysten ja niiden vaikutusten arviointia tulee jatkaa ja siinä yhteydessä täsmentää Suomen kantoja.

Luonnonvarat

39. Komission määrärahaesitykset maatalouden markkinamenojen ja suoran tulotuen osalta ovat hyväksyttävissä.

40. Maaseudun kehittämisasiat ovat jääneet komission esityksissä liian vähälle huomiolle. Suomi tukee komission esitystä maaseudun kehittämistoimien rahoituksen kokoamisesta yhteen. Yhteinen maatalouspolitiikka, jonka määrärahatarpeista päätettiin lokakuussa 2002 ja kesäkuussa 2003, tarvitsee rinnalleen aktiivisen maaseudun kehittämispolitiikan koko unionin alueella. Maaseudun monialayrittäjyyden ja uusien työpaikkojen syntymistä on tarpeen edistää aikaisempaa tehokkaammin myös unionin yhteisillä toimilla. Se edellyttää maaseudun kehittämistoimien resurssien lisäämistä noin 10 % komission esitystä enemmän.

41. Suomi pitää EU:n maatalouspolitiikan toisen pilarin, maaseudun kehittämisen vahvistamista tärkeänä. Maaseudun kehittämisen

tulee kattaa komission esityksen mukaisesti yhteisen maatalouspolitiikan nykyiset liitännäistoimenpiteet (maatalouden ympäristötuki ja eläinten hyvinvointi, luonnonhaittakorvaus ja ympäristörajoitteisten alueiden tuki, peltonmetsitys, varhaiseläke, standardien saavuttaminen ja elintarvikkeiden laatu) sekä toimenpiteet maatilatalouden ja sen tuotteiden jalostusketjun kilpailukyvyyn kehittämiseksi sekä perinteisen maa- ja metsätalouden ulkopuolisen elinkeinotoiminnan edistämiseksi uusilla ja kasvavilla toimialoilla ja maaseudun palvelurakenteen kehittämiseksi (alueelliset maaseudun kehittämistoimet).

Suomelle on tärkeää, että nykyisellä ohjelmakaudella hyvin toimivien ja laajojen ympäristötuki- ja luonnonhaittakorvausjärjestelmien rahoitus turvataan tulevalla ohjelmakaudella nykyisin toteutuneen mukaisesti. Lisäksi Natura-alueista aiheutuvia rajoitteita tulisi ensi ohjelmakaudella voida korvata maa- ja metsätalousalueilla.

Suomen Natura-verkosto on luonnonolusuhteista johtuen laaja, erityisesti kun se suhteutetaan väestömäärään ja BKT:seen. On tärkeää varmistaa, että nyt ehdotettua uutta ympäristöalan rahoitusvälinettä voidaan käyttää komission ehdotusta laajemmin. Tämä edellyttää, että resursseja ohjataan Natura 2000 -verkostoon komission esittämää huomattavasti enemmän ympäristöalan rahoitusvälineen kautta.

42. Elinkeinokalatalouden osalta Suomi kannattaa komission esitystä rahoituksen keskittämisestä Euroopan kalatalousrahastoon, jonka varoja käytettäisiin kalatalouden rakenteiden kehittämiseen yhden kansallisen kalatalousohjelman mukaisesti. Suomen tavoitteena on pitää Suomen elinkeinokalatalouden rahoitus nykyisellä tasolla.

43. Suomi kannattaa maaseudun kehittämismenojen kokoamista yhden otsakkeen alle. Otsakkeeseen tulee koota nykyinen maatalouspääluokan alaotsakkeesta 1b maksettava maaseudun kehittämisrahoitus, tavoite 1 -alueiden maaseudun kehittämisrahoitus, Leader-yhteisöaloitteen rahoitus kokonaisuudessaan (eikä vain puolet, kuten komissio esittää) sekä 10 uuden jäsenvaltion sekä Bulgarialle ja Romanialle osoitettu maaseudun kehittämisrahoituksen määrä.

44. Suomi tukee komission ehdotusta maa-

seudun kehittämistoimenpiteiden osalta siten, että toteutetaan välitarkastelu kehyskauden puolella välissä ja tarkennetaan toimenpiteitä ja varojen käyttöä sen jälkeen. Tällöin voitaisiin myös tarkentaa jäsenvaltiokohtaista määrärahojen jakaumaa jäsenvaltioiden välillä.

45. Komission kriteerit maaseudun kehittämisvarojen jaosta ovat periaatteessa kannattavat. Suomi on kuitenkin lähtenyt siitä, että maaseudun kehittämisvarojen jaossa otettaisiin komission esittämien kriteereiden lisäksi huomioon myös luonnonolosuhteet (ilmaston kuivuus/kylmyys, satotasot jne.) sekä alueen syrjäisyys, maaseutumaisuus (mm. asutuksella ja elinkeinorakenteella ja muilla sosio-ekonomisilla mittareilla mitaten), harva asutus sekä etäisyys tai saavutettavuus Euroopan keskeisiltä markkina-alueilta.

Unionin kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus

46. On tärkeää, että rahoituskehyksissä annetaan näille asioille enemmän painoarvoa, vaikka niiden edellyttämät määrärahat ovat pieniä muihin politiikkalohkoihin ja meno-otsakkeisiin verrattuna. Painopisteen tulee olla ensisijaisesti oikeus- ja sisäasioihin liittyvissä kysymyksissä.

47. Komission ehdottama otsake on sisällöltään hajanainen eikä sisällä kokonaisnäkemystä. Useimmat määrärahatarpeet lähtevät politiikkavolyymien asettamisesta, mikä ei voi olla rahoituskehysten laadinnan lähtökohta. Komission tuleekin esittää tämän monia aloja käsittävän otsakkeen määräraha-jakauma ohjelmittain/rahoitusinstrumenteittain. Komission tulee selvittää, mikä olisi tämän otsakkeen varsinainen ydinprioriteetti tulevalla kaudella. Vasta tämän jälkeen voidaan tarkemmin arvioida otsakkeen alaotsakkeiden sisältöjä ja yksityiskohtaista jakoa.

48. Näiden politiikka-alojen toteuttamisessa tulee lähtökohtina olla lisäarvon tuottaminen ja subsidiariteetin kunnioittaminen. Näissä puitteissa Suomi pitää perusteltuna määrärahojen kasvattamista noin 50 %:lla siten, että kokonaistaso vuonna 2013 olisi noin 2,1 mrd. euroa.

49. Ylikansallista toimivaltaa itsenäisesti käyttävän eurooppalaisen rajavalvontaviranomaisen muodostaminen ei ole mitenkään

hyväksyttävissä. Yhteisörahoituksen mahdollista lisäämistä ei tule myöskään käyttää edellä kuvatun kaltaisen EU-viranomaisen perustamiseksi. Ulkorajavalvonnan tulee jatkossakin perustua jäsenvaltioiden kansallisten rajaturvallisuusviranomaisten toimintaan, joka rahoitetaan ensisijaisesti kansallisista budjeteista. Yhteisörahoitusta on paikallaan lisätä yhteismitallisten kriteerien perusteella erityisesti yhteisten operaatioiden rahoittamiseksi sekä jäsenvaltioiden yhteisiin, rajavalvontainfrastruktuuria kehittäviin hankintoihin.

50. Maahanmuuttajien kotouttamiseen ei voida asettaa määrällisiä tavoitteita. Subsidiariteetin noudattaminen on tässä yhteydessä olennaista.

51. Perushyödykkeiden ja -palveluiden saatavuus on ensisijaisesti kansallisen tason vastuisiin kuuluvaa. Unionitasolla tulee keskittyä suoja-, turvallisuus- ja ympäristönormien kehittämiseen, tiukentamiseen ja soveltamiseen nykyistä tehokkaammin.

52. Solidaarisuusrahaston kattamia toimintoja tulee jatkaa nykyiseltä pohjalta. Rahaston säädosperustaa tulee tarkentaa, mihin katastrofeihin ja millä perusteilla ja kriteereillä solidaarisuusrahaston tukea voidaan tarvittaessa jatkossa antaa. Nykyinen tukikäytäntö ei ole täyttänyt kaikkia asetuksen mukaisia kriteereitä. Kansalaisten suojeleminen laajamittaisilta katastrofeilta ei kuitenkaan edellytä solidaarisuusrahastoa varten määrärahan varaa budjettiin vuosittain. Tulee soveltaa nykyistä käytäntöä eli rahoituskehysten ulkopuolista menettelyä.

53. Rahaston toiminnan tulee keskittyä puhtaasti luonnonkatastrofien ja muiden alueellisten katastrofien tuhojen kattamiseen.

54. Suomi ei myöskään puolla solidaarisuusrahaston ja sisäisen turvallisuuden asioiden yhdistämistä yhdeksi rahastoksi. Kumpaakin toimintaa varten tarvitaan omat oikeusperustansa.

Ulkoiset toimet, EU maailmanlaajuisena toimijana

55. Entistä yksinkertaisempi rakenne ulkosuhteiden alalla, joka merkitsisi yli 100 erilaisen nykyisin käytössä olevan välineen korvaamista kuudella koordinoitummalla vä-

lineellä, on periaatteessa hyvä. Komission helmikuuisessa rahoituskehystiedonannossa naapuruusinstrumentti keskittyi raja-alueyhteistyöhön eikä, kuten komissio nyt esittää, myös kaikkeen muuhun taloudelliseen tukeen naapuruuspolitiikan maille. Tämän muun taloudellisen tuen tulisi olla talous- ja kehitysinstrumentissa kuten komissio aikaisemmin esitti. Komission tuleekin esittää tarkempi selvitys välineiden rakenteesta, jotta eri välineiden valmistelua voitaisiin viedä eteenpäin.

Suomen kannalta on huolestuttavaa, että Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentin (ENPI) kohteena mainitaan vain naapuruuspolitiikan piirissä olevat maat. Koska Venäjä ei kuulu naapuruuspolitiikan maihin eikä ole kehitysmaa, muotoilu sisältää uhan, että Venäjä on vuodesta 2007 alkaen jäämässä ulos EU:n ulkosuhderahoituksen piiristä. Venäjä on erityistapaus, johon EU:n suhteet rakentuvat kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen (PCA) ja strategisen kumppanuuden neljän yhteistyöalueen puitteissa ja lisäksi EU-Venäjä-yhteistyön alueellisena elementtinä on pohjoisen ulottuvuuden politiikka.

56. Budjetin läpinäkyvyys on varmistettava. Siirtyminen uuteen budjettijärjestelmään vaikeuttaa vertailua nykyiseen rahoituskautteen esimerkiksi maa- ja aluetasolla. Jatkovalmistelua varten komissiolta pyydetään lisätietoja:

— nykyisen ja tulevan rahoituskauden määrärahojen siirtoineen kattava vuosittainen selvitys

— mitä uusia määrärahoja ja ohjelmia on mahdollisesti tarkoitus sisältää (esim. määrärahoja, jotka on aikaisemmin katettu muista kuin ulkosuhdeotsakkeista)

— vertailua aikaisemman rahoituskauden määrärahojen maa- ja aluetason jakaumaan.

57. Suomi katsoo, että ulkosuhdeohjelmien rahoituksen tulee perustua määrärahojen reaalisuuden turvaamiseen (pl. EKR:n määrärahatarpeet) ja merkittävään ulkosuhderahoitusosuuteen.

58. Ulkosuhdebudjetin toimivuus edellyttää joustomahdollisuuksia, mm. allokoiattomia vuosittaisia reservejä koko ulkosuhdeotsakkeen ja -instrumenttien sisällä, riippuen koko budjettia koskevista joustoelementeistä.

59. Vuosittaiset reservit ovat erityisen tar-

peellisiä odottamattomien kriisien hoitamiseksi ja EU:n kriisinhallinnan osalta.

60. Kullekin rahoitusinstrumentille tulee vahvistaa omat resurssien allokointikriteerit, jotka pätevät yli maantieteellisten rajojen.

61. Jäsen ehdokkaiksi jo hyväksytyjen maiden lisäksi myös Länsi-Balkanin maille on annettu jäsenyysperspektiivi. Liittymistä valmisteleva rahoitusväline (IPA) tukee tätä kehitystä. Edunsaajamaiden jako tunnustetuihin ja mahdollisiin ehdokasmaihin on perusteltu. Rahoitustukien mitoituksessa tulee kuitenkin ottaa huomioon selkeästi maiden eriasteinen edistyminen, rahoitusvälineen tehokas hyödyntäminen sekä hakijamaastatus.

62. Unionin pitkäjänteinen kehitysyhteistyö ja sen rahoitus on turvattava. EU:n kehitysyhteistyön tulee edelleen keskittyä köyhyyden poistamiseen YK:n vuosituhatjulistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Erityisesti tulee turvata vähiten kehittyneiden maiden asema EU:n kehitysyhteistyössä. Suomi tukee Euroopan kehitysrahaston (EKR) siirtämistä EU:n budjettiin. Päätös asiasta tulisi tehdä mahdollisimman nopeasti.

63. EU:n kriisinhallinta tulee kasvamaan ja laajenemaan tulevaisuudessa. Sen riittävä rahoitus tulisi turvata. Tätä tarkoitusta varten yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (YUTP) varattujen määrärahojen reaalkasvu olisi turvattava. Ulkosuhdevarojen mitoituksen ohella myös niiden koherentti ja joustava käyttö sekä pitempiä aikaisiin ohjelmiin että nopea irrottaminen äkillisiin kriiseihin on olennaista. Lisäksi olisi tärkeää yksinkertaistaa ja nopeuttaa rahoitukseen ym. YUTP-päätöksentekoon liittyviä menettelytapoja. Ilman reagointiajan merkittävää lyhentämistä EU ei pysty vastaamaan siihen kohdistuviin haasteisiin.

64. EU:n lähialueiden merkitys kasvaa unionin nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Suomen kannalta on tärkeää kehittää yhtenäinen naapuruusinstrumentti rahoittamaan rajat ylittävää ja alueellista yhteistyötä EU:n koko ulkorajalla. Raja-alueyhteistyön tulee olla unionin keskeinen prioriteetti, jonka kehittämiseksi tulee turvata nykyistä suuremmat resurssit.

Suomi lähtee siitä, että pohjoisen ulottuvuuden toimintaohjelman rahoitus tulee taata mm. ulkosuhderahoituksen tarkoituksenmu-

kaisista rahoitusinstrumenteista.

65. Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentin (ENPI) keskeisimmän pääsisällön tulee lähteä rajat ylittävästä yhteistyöstä. Uuden instrumentin tulee koskea unionin raja-alueita ml. Venäjä. Uuden instrumentin tulee olla toiminnallisesti joustava sekä yhdistää unionin ulko- ja aluepoliittiset tarpeet. Komission esitys naapuruusinstrumentin rahoituksesta kahdesta lähteestä, koheesio- ja ulkosuhdeotsakkeesta, olisi periaatteessa mahdollinen. Tämä on hyväksyttävää etenkin, jos varojen käytölle ja hallinnolle luodaan yhteiset säännöt. Suomi ottaa yksityiskohtaisemmin kantaa komission esityksen myötä.

66. EU:n Venäjä-yhteistyön kokonaisrahoituksen taso tulee turvata.

67. Makrotaloudellisen avun rahoitusinstrumentin osalta Suomi ottaa kantaa myöhemmin.

Hallinto

68. Komission tulisi esittää hallintomenot eriteltyinä otsakkeittain ja kokonaissummana. Ilman tällaista taulukkoa nykyisen ja uuden kauden hallintomenojen vertailu on mahdotonta. Hyväksyttävien rahoituskehysten tulee sisältää vähintäänkin yläraja hallintomenojen kokonaissummalle (kuten nykyisin otsake 5). Vuosittaisessa budjettiprosessissa hallintomenot voidaan liittää operationaalisiin menoihin. Toimielinten välisessä sopimuksessa tulee kuitenkin määrittellä, miten komission tulee osoittaa vuosittain, että hallintomenojen enimmäismäärää ei ylitetä.

69. Suomi lähtee siitä, että tulevalle rahoituskaudella hallintomenot tulisi mitoittaa nykytasolle pl. eläkemenojen kasvu. Tämä edellyttää kaikkien toimielinten hallinto- ja päätöksentekoprosessien virtaviivaistamista. Ohjelmien määrää tulee vähentää.

70. Hallintomenoja koskevat kehykset tulee laatia siltä pohjalta, että ne sisältävät tuottavuuden vuosittaisen nousun vaikutuksen kaikkien toimielinten osalta. Tämän tulee merkitä selkeiden säästö- ja rationalisointihyötyjen kirjaamista määrärahamitoituksiin: tavoitteeksi tulee asettaa vähintään yhden prosentin kustannushyötyjen aikaansaaminen tulevalle rahoituskaudella verrattuna vuoden

2006 budjetin menojen tasoon. Tältä pohjalta hallintomenojen kokonaistaso voisi olla noin 7,3 mrd. euroa vuonna 2013.

71. Hallintomenettelyjen ja -resurssien entistä järkevämmän käytön varmistamiseksi tulisi rahoituskehysten valmistelussa olla selkeä näkemys siitä, mitä päätetään Brysselissä ja jäsen/edunsaajamaissa, ja miten. Ulkoistamisprosessien ja toimien hajauttamisen osalta tulee laatia omat yksityiskohtaiset menettelynsä. Selkeät vastuusuhteet tulee asettaa kaikille ohjelmille.

72. Tilivelvollisuutta toteuttavia menettelyitä tulee kehittää. Tulosvastuuseen ja tilivelvollisuuteen johtavalla uudistustyöllä tulee pyrkiä edesauttamaan tuloksellisuuden ja erityisesti tuottavuuden nostamista unionin taloudessa ja toiminnassa. Sitä kautta ja turvaamalla nykyistä paremman päätöksenteon tietoperustan EU:n tilinpäätös- ja tilivelvollisuusudistus edistää mahdollisuuksia unionin politiikkojen kestävään harjoittamiseen. Toimielimien toiminnallinen tuloksellisuus tulisi ottaa yhdeksi keskeiseksi perustaksi tulevalla rahoituskaudella kannustinresurssien jakamiseksi hyvin ja tehokkaasti toimiville yksiköille.

On tärkeää painottaa EU:n voimavarojen vaikuttavuuden arviointia sekä suunnittelussa että seurannassa ja luoda näille kaikkia jäsenmaita ja EU:n toimielimiä koskevat periaatteet.

73. Moitteettomaan varainhoitoon liittyvien seikkojen vuoksi maksusitoumusten ja maksuäärärahojen suhteen tulisi olla selvä. Komission esityksissä sitoumusten asteittainen ja lineaarinen lisääminen verrattuna maksujen epäsäännölliseen kehitykseen lisää näiden määrärahojen välistä kuilua. Komission tuleekin esittää erillinen selvitys maksuprofiilien sovittamisesta paremmin ohjelmajaksoihin tulevia lainsäädäntöehdotuksia ajatellen. Lisäksi tulee selvittää tarpeet muuttaa varainhoitoasetusta varojen käytön tehostamiseksi etenkin maksuviipeiden osalta.

Joustoelementit

74. Suomi ei puolla komission joustoesityksiä sellaisenaan.

75. Tarpeelliset joustot vuosittain voidaan parhaiten turvata varaamalla eri otsakkeiden

sisään marginaalia, jota voitaisiin tarvittaessa käyttää budjettiprosessien valmistelun yhteydessä ennalta arvaamattomiin tarpeisiin. Pääsääntönä tulisi olla vähintään 2 %:n marginaalin jättäminen kuhunkin otsakkeeseen (pl. rakennetoimet). Kriteerit ennalta arvaattomien tarpeiden määrittelemiseksi tulisi luoda nykyistä selkeämmin ja yksiselitteisemmin.

76. Uusien rahoituskehysten valmistelussa tulee välttää keinotekoisien instrumenttien luomista, mihin mm. uuden kasvurahaston perustaminen voisi johtaa. Liika joustavuus hämärtää helposti poliittisia painopisteitä eikä johda terveen taloushallinnon toteuttamiseen tai resurssien tehokkaampaan käyttöön. Joustavuus lisääntyy mm. rahoitusinstrumentteja vähentämällä.

77. Kasvurahaston luomisella ei voida lisätä komission kaavailemaa lisäjoustoa. Suomi ei puolla rahaston perustamista.

Uusien rahastojen perustamiseen tulisi suhtautua periaatteessa kielteisesti.

Taloushallinto

78. Budjetin toimeenpanoon liittyen Suomi pitää erittäin tärkeänä, että jo pitkään jatkuneesta systemaattisesta ja merkittävästä ylibudjetoinnista/alikäytöstä päästään eroon niin pikaisesti ja täydellisesti kuin mahdollista. Avainasemassa ovat realistisemmat budjettiennusteet erityisesti rakennetoimissa. Jo varainhoitovuoden aikana tehtävät korjaavat toimet (jäsenmaksujen palautukset lisäbudjetin avulla) tulee niin ikään vakiinnuttaa keinovalikoimaan.

Maksamattomien sitoumusten eli RAL:in ennakoitaan nousevan vuonna 2013 jopa 181—225 mrd. euron tasolle. Tällainen taso on liian suuri, minkä vuoksi tarvitaan nykyistä tehokkaampia keinoja tilanteen ehkäisemiseksi. Nykyinen RAL-kehitys viittaa siihen suuntaan, että sitoumuksia annetaan liikaa suhteessa kykyyn suorittaa maksuja. Maksusitoumusten vähentämisen ja jo annettujen sitoumusten peruuttamisen (nk. N+2-säännön kurinalaisen soveltamisen) ohella on ennakoluulottomasti harkittava muitakin tehokkaampaa taloushallintoa edistäviä toimia kuten sitoumusten vähentämistä ja maksusitoumusten yksinkertaistamista.

79. Tavoitteeksi tulisi asettaa, että rakenne-toimien lisäksi muillakin eri politiikkalohkoilla sovellettaisiin N+2-sääntöä mahdollisimman kattavasti vuodesta 2007 lähtien. Tullee selvittää, onko perusteltua sisällyttää tämä periaate yleiseen varainhoitoasetukseen.

80. Sitoumusten ja maksatusten suureen eroon tulee etsiä vastauksia, kuinka eroa voidaan pienentää. Yksi merkittävä kokonaisuus on sitoumusten peruutusmenettelyiden tiukentaminen. Maksuaikatauluihin tulee kiinnittää erityishuomio jatkossa lainsäädäntökäsittelyvaiheessa.

Rahoituskehyksiä koskevat tekniset näkökohdat

81. Uudet rahoituskehykset voitaisiin laatia käyvin hinnoin.

82. Suomi pitää erityisen perusteltuna, että komissio toimittaa kehystiedonantoon liittyvät lähtökohdat ja perustiedot mahdollisimman täydellisinä. Komission esitys on näiltä osin puutteellinen. Komission tulee toimittaa yksityiskohtainen laskelma siitä, mitä kukin uusi otsake määräraharakenteiden osalta sisältää. Eli tulisi selvittää, mikä on kilpailukyvyyn alaotsakkeen alla tutkimuksen, koulutusohjelmien, TEN-varojen jne. osuus. Tiedonantoon sisältyviä määrärahaesityksiä ja mitoitussuunnitelmia tulisi tarkemmin perustella.

83. Komission tulee toimittaa seuraavat I-säselvitykset:

- tiedonannon yhteenvetotaulukot täydellisinä kiintein ja käyvin hinnoin siten, että ne sisältävät Euroopan kehitysrahaston ja solidaarisuusrahaston menot

- selvittää mm. ympäristötoimiin, kilpailukyvyyn edistämiseen jne. tarkoitettujen rahoituslähteiden kokonaisuus eli ne toimet, jotka rahoitettaisiin useammasta eri otsakkeesta

- hallintomenot tulee esittää eriteltyinä ja seurattavissa otsakkeittain ja kokonaissummana

- eläkemenot tulee esittää samoin eriteltyinä toimielimittäin

- kompensatiomenojen osalta tulee toimittaa lisäselvitys niiden resurssien tarpeellisuudesta.

Kokonaisuutena komission tulee toimittaa kattava vertailuaineisto uusien ja nykyisten

meno-otsakkeiden välillä. Sen tulee kattaa kaikki määrärahasiirrot otsakkeesta toiseen kattavan kuvan aikaansaamiseksi. Vuosia 2000—2006 vastaava taulukko tulee muuttaa vastaamaan 2007—2013 rakennetta, jolloin nähdään, miten kukin otsake kehittyy vuosittain. Tiivistetysti komission tulee toimittaa verrannollinen taulukko, jossa nykyinen nimikkeistö luokitellaan ohjelmittain ja joka sisältää ennakoitujen menojen määrän, jotta sitä voidaan verrata nykytilanteeseen.

Komission tulisi myös toimittaa sellainen taulukko, jossa kilpailukyky- ja koheesioressurssit on eroteltu omiksi otsakkeiksi kuten myös ympäristötoimet.

Vertailutaulukoiden hyödynnettävyyden lisäämiseksi komission tulisi myös toimittaa kattava selvitys siitä, millaiseksi se hahmottaa uusien rahoitusinstrumenttien rakennelman. Tällainen selvitys voisi olla luettelon muodossa eli mitä uudet rahoitusinstrumentit kattaisivat olemassa olevista ohjelmista uuden otsakerakennelman puitteissa.

84. Suomi puoltaa seitsemän vuoden kehyksiä. Jatkosta ei ole tarvetta ottaa tällä rahoituskehyskierröksellä kantaa. Sitä seuraavien kehysten pituus riippuu ensisijaisesti kulloisestakin tilanteesta. Kehysten pituutta ja institutionaalisia ratkaisuja ei tule kuitenkaan kytkeä toisiinsa.

85. Suomi ei ole täysin tyytyväinen komission esittämään meno-otsakkeiden rakenteeseen. Se vaatii vielä kehittämistä mm. seuraavalta pohjalta:

- Ympäristömenot tulisi keskittää oman alaotsakkeen alle luonnonvarat -otsakkeessa.

- Luonnonvarat-otsakkeeseen tulee luoda alaotsakkeet, joita voisivat olla esimerkiksi suora tulotuki ja markkinointitoimet, liitännäistoimet ja maaseudun alueellinen kehittäminen.

- Maaseudun kehittämisvarat ml. Leader-määrärahat tulee koota yhteen otsakkeeseen.

- Kaikki hallintomenot tulisi esittää yhdessä kootusti.

86. Kokonaiskuvan saamiseksi alue- ja rakennepolitiikan kokonaisuudistuksesta komission tulee toimittaa vertailutaulukko siitä, millä tukikelpoisuuskriteereillä ja perusteilla kauden 2000—2006 tavoitteet 1—3 on rakennettu ja millä kriteereillä tulevan kauden tavoitteet ja painopisteet rakennetaan.

Rahastojen yhteydet maaseudun kehittämisen ja Euroopan naapuruusinstrumentin rahoitukseen tulee kuitenkin huolellisesti kartoittaa mm. päällekkäisyyksien välttämiseksi.

Komission tulee toimittaa myös vertailutaulukko yleisen viitekehysten puitteissa siitä, mitä keskimääräisiä tukitasoja se hahmottaa käyttävänsä tulevan rakennerahastokauden ohjelmissa suhteessa nykyisen kauden tukitasoihin ja mitkä ovat muutokset Berliinissä sovellettuun metodologiaan.

87. Komission koheesioraportin mukaan

uudessa alue- ja rakennepolitiikassa tulee keskittyä kilpailukykyä ja kestävästä kehitystä edistäviin toimenpiteisiin sekä taloudellisten ja sosiaalisten rakenteiden uudistamiseen. Tähän liittyen on perusteltua välttää päällekkäisyydet otsakkeiden 1a ja 1b välillä Lissabonin strategian edistämiseksi. Erityisesti alueellisen kilpailukyky- ja työllisyystavoitteen kohdalla on tarpeen selvittää mahdolliset päällekkäisyydet 1a -otsakkeen rahoitettavien toimien kanssa.

SUOMEN EHDOTUS EU:N RAHOITUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISEKSI

EU:n rahoitusjärjestelmää yksinkertaistettava merkittävästi

Unionin laajentumisen myötä EU:n rahoitusjärjestelmä on kehittynyt perusteiltaan kestävämmäksi. On tullut aika arvioida EU:n rahoitusjärjestelmää uudelleen. Nykyjärjestelmän jatkaminen merkitsisi sitä, että kaikkein köyhimmätkin uudet jäsenmaat maksaisivat osan maksuhelputuksia saavien paljon vauraampien jäsenmaiden rahoitusosuudesta EU:n budjettiin. Tämä ei ole perusteltavissa.

EU:n rahoitusjärjestelmää tulee yksinkertaistaa ja virtaviivaistaa merkittävästi. Järjestelmä tulee kehittää puhtaaksi eri maksuhelputusjärjestelyistä nykyisten omien varojen enimmäiskaton 1,24 % EU:n bruttokansantulosta puitteissa. Tämä merkitsee, ettei tulopuolella tule myöntää nykyisen kaltaisia helputuksia millekään jäsenmaalle.

Lopputuloksena olisi tällöin nykyistä merkittävästi yksinkertaisempi ja toimivampi EU:n rahoitusjärjestelmä.

Omien varojen järjestelmän uusi rakenne

Uudistettavassa rahoitusjärjestelmässä tulee siirtyä bruttokansantuloperusteiseen varaan ja luopua arvonlisäveroperusteisesta varasta. Perinteiset omat varat tulee säilyttää.

Rahoitusjärjestelmän lähteiden vähentäminen ja yksinkertaistaminen selkiyttäisi merkittävästi EU:n rahoitusjärjestelmän rakennetta ja näkyvyyttä EU:n kansalaisten suuntaan. Uuteen järjestelmään siirtymisen helpottamiseksi voitaisiin tarvittaessa hyödyntää tilapäistä ja degressiivisesti alenevaa kompensatiota budjetin menopuolella. Tämän mahdollisen kompensation määräraharakenteita tulee tarkastella rahoituskehysten kokonaismenokaton puitteissa erityis-
menona (oman otsakkeen puitteissa).

Ei tarvetta yleiselle korjausmekanismille tai EU-verolle

Komission suunnittelema ns. yleinen korjausmekanismi tekisi järjestelmästä vielä monimutkaisemman ja vähentäisi kannustavuutta kurinalaisen talousarviopolitiikan harjoittamiseen. Uusi mekanismi vain vahvistaisi EU:n talousarvion ja rahoituksen läpinäkyvyyden puutetta EU:n kansalaisten suhteen. Se tekisi koko laskenta- ja päätöksentekoprosessista arvaamattoman. Yleinen korjausmekanismi vaatisi useita tarkistuksia ja korjauksia, mikä tekisi hyvin vaikeaksi analysoida sen talousarviovaikutuksia kullekin jäsenmaalle. Se vähentäisi myös kannustavuutta tiukkaan talousarviopolitiikkaan. Suomi suhtautuu tähän mekanismiin yksiselitteisen kielteisesti.

Suomi ei kannata EU-veron käyttöönottoa. Suomen mukaan EU:n uusien rahoituskehysten ja rahoitusjärjestelmän uudistuksen tulee muodostaa kaikkia jäsenmaita tyydyttävä kokonaisuus, joka antaa selkeät viitteet vuoden 2013 jälkeisestä ajasta.

Raportti EU:n rahoituslähteiden vaihtoehtoisimmalle

Unionin rahoitusjärjestelmää tulee kehittää aikaisempaa enemmän taloudellisen ohjelmoinnin välineeksi. Omien varojen enimmäiskaton pitäminen ennallaan pitkälläkin aikavälillä on välttämätöntä unionin ja jäsenmaiden kestävä ja taloudellisen rahoitusratkaisun aikaansaamiseksi.

Omien varojen päätökseen tulisi sisällyttää maininta kattavan asiantuntijaselvityksen tekemisestä EU-maksun vaihtoehtoisimmalle ja niiden hyvistä ja huonoista puolista vuoteen 2012 mennessä. Asetettavassa ryhmässä tulisi olla sekä komission että jäsenmaiden edustus.