



**DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES**  
**POLICY DEPARTMENT D: BUDGETARY AFFAIRS**

# **Creating greater synergy between European and national budgets**

**Executive summary of the study in:  
Finnish**

# EUROOPAN UNIONIN TALOUSARVION JA KANSALLISTEN TALOUSARVIOIDEN VÄLISEN SYNERGIAN LISÄÄMINEN

## YHTEENVETO

Tässä tutkimuksessa analysoitiin menoja sekä EU:ssa että jäsenvaltioissa seuraavilla politiikan aloilla: koulutus, sosiaalipolitiikka, tutkimus, kehitysapu ja humanitaarinen apu, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Siinä myös tarkasteltiin mekanismeja ja menetelmiä, joiden avulla pyritään varmistamaan talousarvion koordinointi EU:n ja kansallisen tason välillä. Analyysi katsoi talousarvion ja politiikan ohjaavat tavoitteet viidellä alalla neljässä jäsenvaltiossa – Belgiassa, Ranskassa, Sloveniassa ja Portugalissa – tehdyn tutkimuksen perusteella. Perehtymällä aineistoon ja haastattelemalla virkamiehiä sekä EU:ssa että jäsenvaltioissa arvioitiin nykyisiä mekanismeja ja menettelyjä, joita käytetään EU:n ja kansallisten menojen koordinointiin. Samalla arvioitiin myös syitä yleiseen synergian puutteeseen EU:n ja kansallisen tason välillä.

EU:n talousarviomenot ovat vain noin kaksi prosenttia kaikista julkisista menoista EU:ssa. EU:n menojen osuus kaikista julkisista menoista on erityisen vaatimaton suhteessa kansallisiin menoihin sosiaalipolitiikassa, koulutuksessa sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Ne ovat suhteellisesti suuremmat kehitysavun sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan osalta.

Strategisten EU:n politiikan tavoitteiden ja talousarviopolitiikan välinen kokonaissynergia on heikkoa. Vain vaatimaton osa EU:n talousarviosta käytetään toimintoihin, jotka myötävaikuttavat Lissabonin strategian toteutumiseen. Jäsenvaltioissa joitakin – lähinnä aluepolitiikkaan liittyviä – poikkeuksia lukuun ottamatta kansallisissa talousarvioissa harvoin viitataan siihen, miten ne myötävaikuttavat Lissabonin tavoitteiden tai muiden EU:n strategioiden saavuttamiseen.

Yleisesti ottaen politiikan ensisijaiset tavoitteet kyseisissä neljässä jäsenvaltiossa edellä mainituilla viidellä politiikan alalla ovat yhteneviä vastaavien EU:n tavoitteiden kanssa, erityisesti kehitysavun sekä ulko- ja/tai turvallisuuspolitiikan alalla. Kaikki jäsenvaltiot ovat sitoutuneet YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen ja tukevat kehityspolitiikkaa koskevaa eurooppalaista konsensusta. Koulutuksen ja sosiaalipolitiikan alalla elinikäinen oppiminen sekä työntekijöiden joustavuuden ja työllistettävyyden tehostaminen ovat EU:n politiikan mukaisesti yhä tärkeämmässä asemassa kaikissa neljässä jäsenvaltiossa. Lisäksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan osalta jäsenvaltiot linjaavat tutkimus- ja kehittämisstrategiaansa sekä kansallisia rahoitusmenetelmiään EU:n tutkimusohjelman tavoitteiden ja toiminnan mukaisiksi. Kuten odottaa saattaa, politiikan ensisijaisten tavoitteiden linjaaminen on voimakasta niillä politiikan aloilla – esimerkiksi koheesiopolitiikassa – joilla kelpoisuus EU:n rahoituksen saamiseen riippuu yhteisrahoitusta koskevista edellytyksistä. Tämä pätee erityisesti niihin jäsenvaltioihin, joissa EU:n menojen suhteellinen osuus julkisista menoista on suurempi.

Haastatellut henkilöt ovat samaa mieltä siitä, että nykyisten talous- ja rahoituskriisien ja varojen niukkuuden takia vallitsee voimakas paremman koordinoinnin tarve sekä EU:n tason politiikan tavoitteiden (esim. Lissabonin tavoitteet ja EU 2020 -strategian tavoitteet,

kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus) että EU:n ja kansallisen politiikan tavoitteiden välillä useilla aloilla. Koordinointi johtaisi synergian lisääntymiseen EU:n ja kansallisten menojen välillä. Samalla noudatettaisiin ja vahvistettaisiin toissijaisuus- ja täydentävyyseriaatetta, eurooppalaista lisäarvoa ja mittakaavaetujen hyötyjä.

Vaikka tutkimuksessa kyettiin tunnistamaan vain muutamia esimerkkejä virallisista talousarvion koordinointimekanismeista, se ei tarkoita, että talousarvioita ei koordinoitaisi lainkaan. Jäsenvaltioiden hallitukset eivät voi olla ottamatta huomioon EU:n julkisia menoja koskevaa politiikkaa. Kansallisissa talousarviostrategioissa pyritään enenevässä määrin hakemaan EU:n rahoitusta täydentämään kansallista rahoitusta.

Teoriassa EU ja jäsenvaltiot koordinoivat politiikkaansa monien, usein implisiittisten mekanismien avulla. Näitä ovat esimerkiksi verkostot, vertailuanalyysikäytännöt ja vertaisarviointit, jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajat suuntaviivat sekä avoin koordinointimenetelmä. Vaikka haastatellut tunnustivat koordinointimekanismien merkityksen talousarvioiden synergian lisäämisessä, he myönsivät, että niitä harvoin toteutetaan käytännössä. Jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja ja niitä useammin avointa koordinointimenetelmää pidetään välineinä, joiden koordinointi- ja lähentymisvaikutukset ovat rajallisia, koska niistä puuttuvat seuraamusmekanismit.

Yhtenä syynä nykyiseen talousarvioiden synergian puutteeseen pidetään myös jäsenvaltioiden ja EU:n talousarviomenettelyjen epäyhtenäisyyttä. Synergian luomista vaikeuttavat peruskysymykset, kuten budjettisykliin pituus ja ajoitus sekä sovitun Euroopan laajuisen talousarvion rakenteen perusmallin puuttuminen.

Eräisiin EU:n rahoitustyyppisiin liittyvät yhteisrahoitusta koskevat vaatimukset johtavat joissain määrin kansallisten menojen uudelleenkohdentamiseen ja jäsenvaltioiden politiikan ensisijaisten tavoitteiden tosiasialliseen uudelleenmuotoiluun. Tämä koskee erityisesti niitä jäsenvaltioita, jotka ovat muita riippuvaisempia EU:n budjettisiirroista.

Sosiaalipolitiikassa yhteisrahoitusta koskevat Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan aluekehitysrahaston vaatimukset johtavat politiikan ensisijaisten tavoitteiden linjaamisen lisääntymiseen EU:n ja kansallisen tason välillä ja vaikuttavat kansallisiin talousarvioihin. Tämä myönteinen vipuvaikutus on kuitenkin rajallista ja vähemmän näkyvää niissä jäsenvaltioissa, jotka saavat suhteellisen vähän EU:n rahoitusta, kuten Ranska ja Belgia.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan osalta on näyttöä kansallisten talousarvioiden ja EU:n talousarvion välisen linjaamisen lisääntymisestä, koska seitsemännen tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja demonstroinnin puiteohjelman määrärahat lisääntyivät merkittävästi. Siksi sen suhteellinen merkitys kasvoi tutkimustoimintaan osoitettavan kokonaisrahoituksen osana.

Koulutuksen osalta jäsenvaltioita ei velvoiteta täydentämään EU:n menoja. EU:n rahoituksen vipuvaikutus rajoittuu pääasiassa politiikan koordinoinnin tehostamiseen esimerkiksi vertailuanalyysikäytäntöjen avulla.

Kehitysavun osalta useat jäsenvaltiot siirtävät osia kansallisesta kehitysavustaan EU:lle Euroopan komission hallinnoitavaksi EU:n tarkoituksiin. Tämä on mielenkiintoinen esimerkki siitä, miten jäsenvaltiot pyrkivät lisäämään vaikuttavuutta hyödyntämällä mittakaavaetuja, joita kehitysavun yhdistäminen luo.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on vähän näyttöä EU:n talousarvion ja kansallisten talousarvioiden välisestä koordinoinnista. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa pidetään yhä yleisesti politiikan alana, jolla on voimakas kansallinen ulottuvuus, vaikka politiikan ensisijaisten tavoitteiden linjaaminen lisääntyykin EU:n tasolla. Sekä kehitysapu- että ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta Euroopan ulkosuhdehallinnon perustaminen tarjoaa erinomaisen tilaisuuden koordinoinnin lisäämiseen.

Seuraavat suositukset voivat tehostaa EU:n talousarvion ja kansallisten talousarvioiden välistä koordinaointia.

Ensiksi talousarvioiden koordinoinnin avoimuutta ja näkyvyyttä EU:n ja kansallisen tason välillä voidaan tehostaa *linjaamalla menoluokat kansallisen ja EU:n talousarvion tasolla*. Tällä hetkellä ei ole saatavilla kokonaisanalyysiä EU:n julkisesta taloudesta. Se edellyttää korkealaatuisia ja vertailukelpoisia tietoja julkisten menojen tehtävänmukaisesta jaottelusta. Samoin kuin kansallisten talousarvioiden osalta, Eurostat voisi linjata myös EU:n talousarvion nykyiset menoluokat julkisen sektorin tehtäväluokituksen luokkien kanssa – muuttamatta EU:n talousarvion rakennetta – jotta kyetään vertailemaan kansallisia ja EU:n julkisia menoja samanaikaisesti yhdessä analyttisessä kehyksessä.

Toiseksi jäsenvaltioiden viranomaiset voivat sopia EU:n tavoitteiden ja strategioiden toteuttamiseen tähtäviä taloudellisia sitoumuksiaan ja ponnistelujaan koskevan yleiskatsauksen sisällyttämisestä kansalliseen talousarvioonsa. Se tarjoaisi hallituksille ja parlamenteille tilaisuuden yhdistää kansalliset tavoitteet EU:n tasolla sovittuihin sitoumuksiin. Se myös loisi kehyksen, jonka puitteissa voitaisiin määrittää EU:n menot ja kansalliset menot ja joka antaisi käsityksen EU:n rahoitusvälineiden taloudellisista vipuvaikutuksista.

Kolmanneksi kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin pitäisi tehdä yhteistyötä tehostaakseen talousarvion koordinaointia EU:n ja kansallisen tason välillä. Neuvoston tasolla toimivan nykyisen foorumin lisäksi budjettivaltaa käyttävien EU:n ja kansallisten parlamenttien väliset keskustelut voisivat olla tehokas väline, kun etsitään etenemistapoja talousarvion koordinoinnin tehostamiseksi ja kansallisten viranomaisten kannustamiseksi kiinnittämään enemmän huomiota EU:n menoihin kansallisten talousarvioiden yhteydessä. Tällaiset keskustelut voisivat myös keskittyä tässä tutkimuksessa tunnistettuihin puutteisiin ja koordinointiin, jota tarvitaan tiettyjen menoluokkien osalta.