

Alueiden komitean lausunto aiheesta ”EU:n, jäsenvaltioiden ja valtiotasoa alempien hallintotasojen talousarviovarojen yhteisvaikutusten lisääminen”

(2013/C 62/07)

ALUEIDEN KOMITEA

- korostaa, että alue- ja paikallisviranomaiset ovat vastuussa huomattavasta osasta julkista menotaloutta Euroopassa ja toteaa, että alue- ja paikallistason julkiset investoinnit painottuvat useimmiten tietyille keskeisille sektoreille, joiden merkitys on ratkaiseva Eurooppa 2020 -strategian onnistumisen kannalta, ja kehottaakin antamaan nykyistä enemmän poliittista painoarvoa EU:n, jäsenvaltioiden ja valtiotasoa alempien hallintotasojen (alue- ja paikallisviranomaiset) talousarviovarojen yhteisvaikutusten lisäämiselle.
- toteaa, että suhteellisen pienestä koostaan huolimatta EU:n talousarviolla ja Euroopan investointipankilla (EIP) on keskeinen merkitys investointeja edistävänä vipuvoimana EU:n alueella.
- pitää tervetulleena Euroopan tasolla parhaillaan käytävää keskustelua siitä, miten nykyistä talous- ja rahaliittoa voitaisiin täydentää ottamalla käyttöön EU:n yhdenmukainen talousarvioketju, ja katsoo, että euroalueen talouksien ja budjettipolitiikkojen voimakkaan keskinäisen riippuvuuden ja heijastusvaikutusten vuoksi on olennaisen tärkeää kehittää sellainen rahoituskapasiteetti, jolla voidaan helpottaa sopeutumista talouden häiriöihin.
- ilmaisee kuitenkin huolensa pyrkimyksistä lisätä vallan ja päätöksenteon keskittämistä ilman, että valtiotasoa alempana olevia viranomaistahoja on otettu tosiasiallisesti mukaan tähän keskusteluun, ja toteaa, että todellinen finanssivakaunioni ei ole mahdollinen ilman eri hallintotasojen oikeuksien ja vastuun määrittämistä (fiskaalinen federalismi), selkeämpää yhteyttä politiikan yhdenmukaistamisen ja talousarvion liittyvän päätöksenteon välillä sekä kunnianhimoista näkemystä siitä, miten yhteisvaikutuksia EU:n, jäsenvaltioiden ja paikallisten/alueellisten talousarviovarojen välillä voidaan lisätä asianmukaisten koordinoituneiden mekanismien avulla.
- on tyytyväinen siihen, että Euroopan komission tiedonannossa julkisesta taloudesta EMU:ssa 2012 oli ensimmäistä kertaa erityinen luku, jossa käsiteltiin julkistalouden hajauttamista EU:ssa. Komitea kehottaa Euroopan komissiota lisäämään tuleviin vuosikertomuksiin vastaavan, valtiotasoa alempien hallintotasojen julkistaloutta käsittelevän luvun.
- kehottaa Euroopan komissiota pohtimaan, minkälaisia etuja ja käytännön kysymyksiä (sekä mahdollisia hallinnollisia haasteita/kustannuksia) liittyy talousarviosyönteiden asteittaiseen yhdenmukaistamiseen sekä keskipitkän aikavälin talousarvioketjujen käytön edistämiseen ja tukemiseen valtiotasoa alemmilla hallintotasoilla.
- kehottaa Euroopan komissiota julkaisemaan vihreän kirjan, jossa käsitellään näitä asioita.

Esittelijä Rhodri Glyn THOMAS (UK, EA), Walesin edustajakokouksen jäsen

I. POLIITTISET SUOSITUKSET

ALUEIDEN KOMITEA

Johdanto

1. korostaa, että alue- ja paikallisviranomaiset ovat vastuussa huomattavasta osasta julkista menotaloutta Euroopassa: vuonna 2011 valtiotasoa alempien hallintotasojen julkiset menot olivat 16,7 prosenttia unionin BKT:stä ja 34 prosenttia kaikista julkisista menoista EU:ssa (pelkästään paikallisviranomaisten kohdalla vastaavat luvut ovat 11,9 % eli 272,2 miljardia euroa ja 24,3 %). Lisäksi niiden osuus suorista investoinneista EU:ssa oli vuonna 2011 noin kaksi kolmasosaa ⁽¹⁾.

2. toteaa, että alue- ja paikallistason julkiset investoinnit painottuvat useimmiten tietyille keskeisille sektoreille, kuten elinkeinoelämään, koulutukseen, ympäristöasioihin, asumiseen ja yhdyskuntapalveluihin, joiden merkitys on ratkaiseva Eurooppa 2020 -strategian onnistumisen kannalta. Näin ollen budjettileikkausten (26 prosenttia Yhdistyneessä kuningaskunnassa, yli 30 prosenttia Espanjassa) vaikutus heijastuu Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen (esimerkiksi Walesissa pääainvestointien määräraha on leikattu 42 prosentilla).

3. kehottaakin antamaan nykyistä enemmän poliittista painoarvoa EU:n, jäsenvaltioiden ja valtiotasoa alempien hallintotasojen (alue- ja paikallisviranomaiset) talousarviovarojen yhteisvaikutusten lisäämiselle, kun tavoitteena on saavuttaa sovitut EU:n tavoitteet erityisesti Eurooppa 2020 -strategian osalta. Euroopan parlamentin vuonna 2010 tekemä tutkimus osoitti, että "strategisten EU:n politiikan tavoitteiden ja talousarviopolitiikan välinen kokonaisenergia on heikkoa" ja että "kansallisissa talousarvioissa harvoin viitataan siihen, miten ne myötävaikuttavat Lisabonissa asetettujen [Eurooppa 2020 -strategian] tavoitteiden tai EU:n muiden strategioiden tavoitteiden saavuttamiseen" ⁽²⁾.

4. korostaa, että meneillään olevan kriisin yhteydessä tehdyt lukuisat budjettileikkaukset jäsenvaltiotasolla ja alemmilla hallintotasoilla sekä niistä julkiselle menotaloudelle aiheutuvat valtavat paineet merkitsevät sitä, että tehokkuuden ja tuloksekkuuden parantaminen on tärkeä poliittinen tavoite.

5. on tyytyväinen siihen, että Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan vakaas- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä osiossa olisi "hyödynnettävä" "EU:n olemassa olevan finanssipoliittisen kehyksen tarjoamia mahdollisuuksia tasapainottaa tarve tehdä tuottavia julkisia investointeja julkisen talouden kurinalaisuustavoitteiden kanssa". Tavoite on sitäkin tärkeämpi, kun otetaan huomioon Kansainvälisen valuuttarahaston viimeaikaiset

havainnot, joiden mukaan niin kutsutut julkistaloudellisten toimien kerroinvaikutukset, jotka mittaavat julkisen talouden vaikuttamistoimien vaikutuksia kasvuun, olivat "selvästi suuremmat" kuin analyytikot velkakriisin aikana odottivat. Komitea odottaakin, että komissio käsittelee tätä asiaa tarkemmin julkisten menojen laadusta annettavassa tulevassa tiedonannossaan, jossa olisi pohdittava muun muassa *juoksevien menojen* erottamista *investoinneista* budjettivajetta laskettaessa, jotta pitkällä aikavälillä nettohyötyä tuottavia julkisia investointeja ei laskettaisi negatiivisiksi.

6. korostaa, että yhteisvaikutuksista käytäviä keskusteluja ei missään nimessä saa käyttää Troijan hevosenä, jonka kautta oikeutetaan ehdotetun monivuotisen rahoituskehyksen pienentäminen tai EU:n talousarvioon kuuluvien osatekijöiden siirtäminen takaisin kansalliselle tasolle (esimerkiksi rakennerahastot niin sanotuissa "rikkaammissa" jäsenvaltioissa) tai legitimoimaan makrotaloudellinen ehdollisuus.

Yhteisvaikutukset EU:n ja paikallisten/alueellisten talousarviovarojen välillä

7. muistuttaa, että EU:n talousarvio vastaa pientä osaa (noin 2 prosenttia) kaikista julkisista menoista EU:n alueella eikä yksinään riitä aikaansaamaan niitä 1 800 miljardin euron suuruisia tulevaisuuteen suuntautuneita suoria investointeja, joita tarvitaan Eurooppa 2020-strategian lippulaivahankkeisiin (kuten todetaan Euroopan parlamentin mietinnössä monivuotista rahoituskehystä koskevista ehdotuksista). Tämä tarkoittaa, että Eurooppa 2020-strategian yleisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää julkisen ja yksityisen rahoituksen tehokasta hyödyntämistä jäsenvaltiotasolla ja valtiotasoa alemmilla tasoilla myös lainarahoituksen kautta sekä edistämällä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia.

8. toteaa, että suhteellisen pienestä koostaan huolimatta EU:n talousarviolle ja Euroopan investointipankilla (EIP) on keskeinen merkitys investointeja edistävänä vipuvoimana EU:n alueella erityisesti (vaikkakaan ei yksinomaan) yhteisen strategiakehyksen kattamien rahastojen kautta, joita hallinnoidaan ja hyödynnetään alueellisella tasolla (usein alue- ja paikallisviranomaisten toimesta) ja joilla on merkittävä kerrannaisvaikutus talouteen.

9. korostaa, että talouskriisin aikana EU:n rahoitus erityisesti yhteisen strategiakehyksen rahastojen kautta on tarjonnut alue- ja paikallisviranomaisille vakaata ja turvattua rahoitusta, joka on monissa tapauksissa ollut ainoa keino tukea julkisia investointeja ja merkittäviä aloitteita, kun paikallisia, alueellisia ja valtiollisia talousarvioita on leikattu. EIP:n tapauksessa rahoituksella autettiin puolestaan paikkaamaan lainaperusteiseen rahoitukseen finanssikriisin seurauksena syntyneitä suurta vajetta. Komitea painottaakin ehdotettujen makrotaloudellisten ehtojen mahdollista kielteistä vaikutusta yhteiseen strategiakehykseen nojautuvan rahoituksen näennäiseen vakauteen.

⁽¹⁾ Dexia Crédit local ja Euroopan kuntien ja alueiden neuvosto CEMR (2012), *Subnational public finance in the European Union* (Julkinen talous valtiotasoa alempana Euroopan unionissa), heinäkuu 2012.

⁽²⁾ Euroopan parlamentti (2010): *Creating greater synergy between European and national budgets* (Euroopan unionin talousarvion ja kansallisten talousarvioiden välisen synergian lisääminen). Tutkimuksen laati Deloitte Consulting budjettivaliokunnan pyynnöstä. Lainaus on sivulta 4 (tiivistelmä).

10. painottaa näiden investointien vipu- ja kerrannaisvaikutuksia paikalliseen ja laajempaan talouteen suorina ja välillisinä hyötyinä:

- Euroopan komissio on arvioinut, että ohjelmakaudella 2000–2006 EU:n rakennerahastojen keskimääräinen vipuvaikutus oli 2,1 euroa kutakin EU:n talousarviosta käytettyä euroa kohden.
- Ohjelmakaudelle 2014–2020 Euroopan komissio on asettanut tavoitteeksi 4,2 euron vipuvaikutuksen kutakin koheesiopoliittikkaan sijoitettua euroa kohden.
- Euroopan komission alue- ja kaupunkipoliittikan pääosasto arvioi, että kerrannaisvaikutus BKT:n kasvuun aikavälillä 2007–2013 on Espanjassa 1 prosentti, Puolassa, Slovakiassa ja Romaniassa 3 prosenttia ja Baltian maissa yli 5 prosenttia.
- Toisten arvioiden mukaan vaikutus BKT:n kasvuun on ollut Irlannissa 8,5 prosenttia ja Espanjassa 19,6 prosenttia aikavälillä 1999–2010, vaikkakin kriisin vaikutukset tulevat laskemaan näitä lukuja. On myös todettava, että kerrannaisvaikutuksen laskemisessa käytettävät menetelmät ovat ongelmallisia.

11. muistuttaa, että yhteisen strategiakehyksen kattamien rahastojen vipuvaikutukset eivät ole vain taloudellisia vaan myös poliittisia, sillä ne mukauttavat alueellisia ja paikallisia strategisia painopisteitä EU:n tason painopisteisiin ja lisäksi auttavat muun muassa vahvistamaan kumppanuutta sekä edistämään rajatylittäviä yhteistyötoimia. Tällaisista hyvistä käytännöistä on runsaasti esimerkkejä kaikkialta Euroopasta. Lisäksi komitea korostaa erilaisten rahoituslainainstrumenttien muodossa annetun EIP:n tuen merkitystä paikallis- ja aluetason valmiuksien vahvistamiselle niin, että uusien ja innovatiivisten ohjelmien hallinnoiminen ja toteuttaminen on ollut mahdollista.

12. myöntää kuitenkin, että alhaiset hyödyntämisasteet tietyissä osissa Eurooppaa osoittavat, että koheesio- ja rakennerahastotoimien käytännön toteutuksessa on pullonkauloja. Erityisesti komitea kiinnittää huomiota äskettäin julkaistun OECD:n tutkimuksen⁽³⁾ osoittamiin heikkouksiin, jotka liittyvät eräiden jäsenvaltioiden ja valtiotasoa alempien viranomaistahojen hallinnollisiin järjestelyihin, valmiuksiin ja sääntelykehyksiin ja joiden korjaamiseksi tarvitaan toimenpiteitä.

13. pitää tervetulleena Euroopan komission pyrkimyksiä virtauivaistaa ja yksinkertaistaa sääntöjä, jotka koskevat yhteisen strategiakehyksen kattamista rahastoista tuettujen hankkeiden hallinnointia ja täytäntöönpanoa sekä niistä raportointia. Tämän pitäisi jossain määrin auttaa parantamaan hyödyntämistä. Komitea toteaa, että tehokkaan valvonnan ja riittävän joustavuuden välillä on löydettävä tasapaino poistamalla tarpeettomat sääntelyyn liittyvät rasitteet, ja tukee siksi siirtymistä riskiperusteiseen lähestymistapaan varainkäytön valvonnan osalta.

⁽³⁾ *Regulatory Capacities at Sub-National Level for the Implementation of Public Investment Strategies related to the Absorption of EU Structural Funds*, Allio Rodrigo Consultingin OECD:lle tekemä tutkimus, kesäkuu 2012.

14. pahoittelee, että eurooppalaisten ohjelmien hallintoviranomaisina toimivilta kansallisilta tai alueellisilta viranomaisilta vaaditaan edelleenkin investointien rahoittamista ennakoon. Tämä merkitsee nykyisillä rajoitetuilla rahoitusmarkkinoilla vaikeaa taloudellista ponnistusta. Jos Euroopan unioni edellyttää investointien ennakkorahoittamista, se menettää ainutlaatuisen tilaisuuden suunnata varoja suoraan talouden edistämiseen ja rakennemuutoksiin siten, että myönnetään suurempia ennakoita, jotka mahdollistavat rahoittamisen korvausten saannin alkamisen edellyttämässä tahdissa.

15. ei hyväksy monivuotista rahoituskehystä, jossa yhteisen strategiakehyksen rahastoille osoitetut varat ovat suuruudeltaan vuosia 2014–2020 koskevaa Euroopan komission ehdotusta alhaisemmat, sillä se heikentäisi Euroopan unionia juuri silloin, kun unionin tulisi olla vahvimmillaan.

16. kehottaa lisäämään avoimuutta alue- ja paikallistason talousarvioprosesseissa siten, että yhteisen strategiakehyksen kattamien rahastojen merkitys kulloisenkin alueen investointistrategioiden kannalta tuodaan ilmi selkeästi, sekä osoittamaan vuotuisissa talousarvioesityksissä, miten EU:n rahoitus on määrää sijoittaa talousarviosykliin. Komitea kehottaa alue- ja paikallisviranomaisia toimittamaan esimerkkejä tämän kaltaisista hyvistä käytännöistä talousarviosuunnittelussa.

17. tuo esille EU:n paikallisviranomaisten esittämät huolet jäsenvaltioiden (ja alueiden hallitusvallan mahdollisesta) roolista, sillä se saattaa estää hyödyntämisestä täysimääräisesti rakennerahastojen säännöksiin kuuluvia oikeudellisia välineitä, jotka mahdollistavat ohjelmien toteuttamisen ja täytäntöönpanon osa-alueiden siirtämisen alemmalle hallintotasolle. Komitea kehottaa puuttumaan tähän vuosien 2014–2020 ohjelmissa, jotta yhteisen strategiakehyksen kattamia rahastoja koskevista yleisistä säännöistä annetussa asetusehdotuksessa määriteltyjen uusien välineiden (esim. yhdenmetyt alueelliset investoinnit, yhdyntyneet toimet, yhteiset toimintasuunnitelmat ja paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet) hyödyntäminen maksimoidaan.

18. suhtautuukin myönteisesti 15. tammikuuta 2013 hyväksytyyn Euroopan parlamentin oma-aloitteiseen mietintöön EU:n talousarvion yhteisvaikutuksista. Siinä käsitellään erityisesti yhteisen strategiakehyksen kattamia rahastoja. Komitea pitää kiinnostavana esimerkkejä konkreettisista aloitteista, joilla pyritään yksinkertaistamaan rahoitusohjelmien täytäntöönpanoa tuensajien kannalta.

19. tukee voimakkaasti Euroopan parlamentin komissiolle osoittamaa vetoamista, joka on kirjattu sen aiheesta "Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso: vuoden 2012 painopisteiden täytäntöönpano" antamaan päätöslauselmaan. Parlamentti "kehottaa komissiota ottamaan seuraavassa vuotuisessa kasvuselityksessään täysin huomioon unionin talousarvion roolin eurooppalaista ohjausjaksoa koskevassa prosessissa ja korostamaan sitä sekä tarjoamaan tosiseikkoihin perustuvaa käytännön tietoa talousarvion käynnistävästä, kannustavasta, synergisistä ja täydentävistä vaikutuksista kaikkiin julkisiin menoihin paikallisella, alueellisella ja jäsenvaltioiden tasolla –".

20. toivoo keskustelun jatkuvan siitä, miten EU:n lainsäädäntökehyksen puitteissa voitaisiin tehostaa ja yksinkertaistaa ohjelmien konkreettista toteutusta panostamalla erityisesti sellaisten hankkeiden ja aloitteiden tukemiseen, joilla saadaan aikaan merkittäviä muutoksia. Tässä yhteydessä voitaisiin tarkastella mahdollisuuksia perustaa yhtenäinen alueellinen investointirahasto (joka yhdistäisi erilaiset EU:n, jäsenvaltioiden ja valtiotasoa alempien hallintotasojen rahastot) tai keskitetty palvelupiste, jonka kautta rahastoja hyödynnettäisiin yhdenmukaisin säännöin, joka tarjoaisi kattavaa ja selkeää neuvontaa ja jossa painotettaisiin enemmän pysyvien tulosten saavuttamista, jotta peruskäyttäjät hyötyisivät rahastoista nopeammin ja rahastotoimien toteuttaminen käytännön tasolla olisi luonteeltaan strategisempaa. Kaikkien rahastojen yhteinen ohjelmasuunnittelu ja rahastotoimien toteutus parantaisi koordinoitua ja vähentäisi päällekkäisyyksiä.

21. katsoo, että EU:n, jäsenvaltioiden ja valtiotasoa alempien hallintotasojen talousarviovarojen yhteisvaikutuksista käytävässä keskustelussa on otettava huomioon myös yhteisvaikutukset EU:n talousarvion sisällä – sisältäen temaattiset ohjelmat, kuten Horisontti 2020:n, Yhteinen Erasmus -ohjelman, sosiaalisia muutoksia ja innovaatioita koskevan Euroopan unionin ohjelman (PSCI), Verkkojen Eurooppa -välineen ja COSME:n, joilla on suoria vaikutuksia alueelliselle tasolle sekä selkeitä kytköksiä yhteisen strategiakehyksen kattamien rahastojen painopistealoihin, kuten tutkimukseen, kehitykseen ja innovointiin, koulutukseen ja pk-yritysten kilpailukykyyn.

22. suhtautuu myönteisesti pyrkimykseen parantaa lainsäädäntökehystä kaudeksi 2014–2020 yhteisvaikutusten tukemiseksi, esimerkiksi yhteisen strategiakehyksen kattamia rahastoja koskevan asetuksen 55 artiklan 8 kohtaan, sekä kehottaa antamaan laajalti julkisuutta hankkeille/aloitteille, joiden kehittämisessä on hyödynnetty uusia säännöksiä, jotta lisätään tietoisuutta siitä, miten tällaisia yhteisvaikutuksia voidaan saavuttaa käytännössä.

23. kehottaa komissiota selvittämään perinpohjaisesti, miten EU:n talouspolitiikan ohjauksen ja muun julkisen talouden sääntely vaikuttaa alue- ja paikallistason mahdollisuuksiin päättää talousarvioidensa sisällöstä.

24. pahoittelee, että tämänhetkinen keskustelu talous-, raha- ja poliittisen unionin vahvistamisesta talous- ja rahaliitossa (EMU) ja laajemmin EU:ssa on rajoittunut tärkeimpiin EU:n toimielimiin ja jäsenvaltioiden tasolle, eikä siinä ole juuri lainkaan, jos ollenkaan, otettu huomioon alempia hallintotasoja huolimatta siitä, minkälaisia vaikutuksia valvonnan keskittämisellä EU:n tasolle saattaa olla alempien hallintotasojen budjettivaltaan ja -vastuuseen sekä julkistalouden hajauttamiseen.

25. pahoittelee myös – kuten lokakuussa julkaistusta alueiden komitean kolmannesta Eurooppa 2020 -seurantareportista ilmenee – sitä, että alue- ja paikallisviranomaisia ei edelleenkaan ole saatu tarkoituksenmukaisella tavalla mukaan talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon. Komitea muistuttaa jälleen, että

talousarvioprosessien välisiä yhteisvaikutuksia ei voida saavuttaa ilman synergiaa politiikan muotoilussa ja valvontaprosessissa.

Kohti finanssivakausionia: muuttuva taloudellinen ja poliittinen hallintotapa

26. pitää tervetulleena eurooppalaisella tasolla parhaillaan käytävää keskustelua siitä, miten nykyistä talous- ja rahaliittoa voitaisiin täydentää ottamalla käyttöön EU:n yhdenmennyttä talousarvioketjua, jolla taataan jäsenvaltioiden budjettipolitiikkojen kestäväpohjaisuus.

27. toteaa, että keskustelu jatkuu edelleen ja voi vaikuttaa merkittävästi siihen, miten EU:n, jäsenvaltioiden ja valtiotasoa alempien hallintotasojen talousarviovarojen yhteisvaikutuksiin liittyviä kysymyksiä tarkastellaan tulevaisuudessa.

28. ilmaisee huolensa pyrkimyksistä lisätä vallan ja päätöksenteon keskittämistä ilman, että valtiotasoa alempana olevia viranomaistahoja on otettu tosiasiallisesti mukaan tähän keskusteluun, sekä toteaa, että Euroopan komission tiedonannossa julkisesta taloudesta EMU:ssa 2012 korostetaan sellaisen finanssipoliittisen federalistisen mallin järkevyyttä, jossa sekä veronkanton että menoihin liittyvät vastualueet luovutetaan valtiotasoa alemmille viranomaistahoille.

29. toteaa, että muutokset EU:n talouden ohjausjärjestelmään (ehdotukset talouspolitiikan eurooppalaisesta ohjausjaksosta, talouspolitiikan ohjauspaketista, vakautta, yhteensovittamista ja ohjausta ja hallintaa koskevasta sopimuksesta sekä budjettikurin tiukentamista koskevasta lainsäädäntöpaketista) ovat johtaneet alueellisen ja paikallisen julkistalouden valvontaa koskevien sääntöjen tiukentumiseen jäsenvaltiotasolla (kun niin sanottu "kultainen sääntö" on monissa jäsenvaltioissa siirretty jäsenvaltiotasolta valtiota alemmille hallintotasoille).

30. ilmaisee huolensa siitä, että hallitustenvälisiin aloitteisiin, kuten sopimukseen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta (eli finanssipoliittiseen sopimukseen), sisältyvien sääntöjen siirtäminen jäsenvaltioiden perustuslakiin tai lainsäädäntöön tapahtui ilman, että alueiden komiteaa varsinaisesti kuultiin käsiteltävänä olleiden kysymysten alueellisesta ja paikallisesta ulottuvuudesta. Komitea korostaa, että jatkossa yhteisömenetelmää on noudatettava edettäessä kohti finanssivakausionia.

31. kehottaa ottamaan budjettivaltaa käyttävät alue- ja paikallisviranomaiset mahdollisimman pikaisesti avoimemmin ja tosiasiallisemmin mukaan näistä asioista käynnissä olevaan keskusteluun sekä takaamaan alueiden komitean virallisen osallistumisen mahdollisiin perussopimusten muutoksiin.

32. toteaa, että Yhdysvaltain fiskaalisen federalismin historiassa lähestymistapa on ollut aivan erilainen kuin EU:n finanssivakausionin alkuvaiheessa. Yhdysvaltojen valitsemassa mallissa liittovaltio ei aseta eikä valvo osavaltioiden talousarvioiden tasapainoa koskevia sääntöjä (eivätkä osavaltioiden viranomaiset tee näin paikallisyhteisöjä kohtaan), vaan osavaltiot ovat itse hyväksyneet ja toteuttaneet ne riippumatta liittovaltiosta, joka

on asettanut yksiselitteisen avustamiskiellon. Seurauksena on kyseisten hallintotasojen täysimääräinen sitoutuminen prosessiin, koska sen lähtökohdat ovat sisäsyntyiset. Sen sijaan EU:ssa velkajarruista säädetään keskusjohtoisesti ja niitä valvoo EU:n tuomioistuin. Mahdollisuus jäsenvaltion (tai edes jäsenvaltiossa sijaitsevan paikallisyhteisön) ajautumisesta konkurssiin vaikuttaa lähtökohtaisesti poissuljetulta.

33. katsookin, että euroalueen talouksien ja budjettipolitiikkojen voimakkaan keskinäisen riippuvuuden ja heijastusvaikutusten vuoksi on olennaisen tärkeää kehittää sellainen rahoituskapasiteetti, jolla voidaan helpottaa sopeutumista talouden häiriöihin EU:n yhdenmetyt talousarviokehityksen puitteissa.

34. kannattaa sitä, että yhtenä lähestymistapana rahoituskapasiteetin kehittämiseen EU:n yhdenmetyt talousarviokehityksen puitteissa tutkitaan tarkemmin ajatusta EU:n talousarvioon sisällytettävästä joustovarauksesta. Tällainen mekanismi voisi mahdollistaa eri budjettikohdissa käyttämättä jääneiden varojen siirtämisen muiden toimien tukemiseen sen sijaan, että ne palautetaan automaattisesti jäsenvaltioille, samalla kun noudatetaan varainhoidon vuotuis- ja avoimuusperiaatteita. Tämä vastaa Euroopan parlamentin 13. kesäkuuta ja 23. lokakuuta 2012 hyväksymiä päätöslauselmia monivuotisesta rahoituskehityksestä.

35. toteaa kuitenkin, että todellinen finanssivakaunioni ei ole mahdollinen ilman eri hallintotasojen oikeuksien ja vastuun määrittelemistä (fiskaalinen federalismi), selkeämpää yhteyttä politiikan yhdenmukaistamisen ja talousarvioon liittyvän päätöksenteon välillä sekä kunnianhimoista näkemystä siitä, miten yhteisvaikutuksia EU:n, jäsenvaltioiden ja paikallisten/alueellisten talousarviovarojen välillä voidaan lisätä asianmukaisten koordinoitumekanismin avulla.

36. kehottaa Euroopan komissiota julkaisemaan vuoden 2013 alkupuoliskon aikana vihreän kirjan, jossa käsitellään näitä asioita sekä jäljempänä esitettyjä kysymyksiä.

Eräitä perusperiaatteita, joita tulisi noudattaa yhteisvaikutusten lisäämiseksi

37. kehottaa määrittelemään perusperiaatteet, joita tulisi noudattaa talousarviovarojen yhteisvaikutusten lisäämiseksi:

— **Taloudellinen autonomia:** EU:n, jäsenvaltioiden ja valtiota alempien hallintotasojen eri budjettiviranomaisten roolien ja vastuualueiden määrittelemisen selkeästi, sisältäen EU:n poliittisten ja rahoituksellisten toimien roolin ja perustelut; toissijaisuusperiaatteen sekä alue- ja paikallisviranomaisten budjettivallan kunnioittaminen (niiden rooli päätöksenteossa ja valvonnassa), toisin sanoen niiden demokraattinen vastuu äänestäjäkuntaansa kohtaan; sekä jokaisen hallintotason riippumattomuuden takaaminen painopisteiden ja varainkäytön määrittelyssä.

— **Avoimuus:** taataan avoimuus talousarvioprosesseissa kaikilla hallintotasoilla (sisältäen EU-rahoituslähteiden nimenomaisen määrittelyn jäsenvaltioiden ja valtiota alempien hallintotasojen talousarvioissa) sekä tietojen saatavuus EU:n tasolla unionin rahoitusohjelmien hyödyntämisestä alueellisella tasolla (silloin kun se on mahdollista).

— **Menettelyiden virtaviivaistaminen:** selkeytetään EU:n, jäsenvaltioiden ja valtiota alempien hallintotasojen painopisteiden ja rahoituksen mukauttamista EU:n tasolla sovituihin painopisteisiin, sitoudutaan poistamaan pullonkauloja (hallinnollinen, sääntelyllinen ja poliittinen virtaviivaistaminen) talousarviovarojen ja politiikkojen yhteisvaikutusten lisäämiseksi sekä vältetään ylimääräisen hallintotaakan luominen.

— **Kumppanuus:** sitoudutaan kumppanuuteen perustuvaan lähestymistapaan, jonka lähtökohtana on eri hallintotasojen (EU:n, jäsenvaltioiden ja valtiotasoa alempien) tasavertainen kumppanuus ja jota tuetaan virallisilla ja epävirallisilla yhteistyöhön kannustavilla mekanismeilla, esimerkiksi ottamalla valtiota alempien hallintotasojen edustajat mukaan nykyiseen Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden parlamenttien väliseen vuoropuheluun.

38. käsittää EU:n talousarvion ensisijaisten tehtävien olevan tällä hetkellä: i) EU:n yhteisen politiikan keskeisten alueiden, kuten maatalouden ja kalastuksen, rahoittaminen sekä ii) EU:n politiikan muiden sovitujen tavoitteiden ja päämäärien tukeminen, koheesiopolitiikka mukaan luettuna, jäsenvaltioiden kanssa jaetun toimivallan puitteissa keskipitkälle ja pitkälle aikavälille painottuvien investointien kautta. Tällaisten toimien pohjana ovat seuraavat vakiintuneet käsitteet: a) EU:n toimien lisäarvo, b) tuettujen toimien täydentävyys ja c) EU:n toimien vipu- ja kerrannaisvaikutukset.

39. pitää toivottavana, että talous-, raha- ja finanssiliiton vahvistamisesta käytävän keskustelun yhteydessä selvennettäisiin edelleen, minkälaisia vaikutuksia tällaisella kehityksellä voi olla EU:n toimien rooliin ja perusteisiin ja mikä on sen yhteys jäsenvaltio- ja valtiota alemman tason talousarvioprosesseihin.

40. katsoo, että talousarviopolitiikkojen vertikaalisen koordinoitumisen vahvistaminen johtaisi yhteisvaikutusten lisääntymiseen silloin, kun toissijaisuusperiaatetta, täydentävyyttä, eurooppalaista lisäarvoa sekä mittakaavaetujen hyödyntämistä kunnioitetaan ja vahvistetaan⁽⁴⁾. Tällöin se on täysin yhteensopiva EU:n perussopimukseen kirjatun toissijaisuusperiaatteen kanssa.

⁽⁴⁾ Euroopan parlamentin tutkimus (2010): *Creating greater synergy between European and national budgets* (Euroopan unionin talousarvion ja kansallisten talousarvioiden välisen synergian lisääminen).

Suurempien vertikaalisten yhteisvaikutusten saavuttamista häiritseviä pullonkauloja

41. korostaa, että EU:n tasolla tarvitaan tarkkoja ja luotettavia tietoja ja analyyskejä valtiotasoa alempien hallintotasojen julkisesta taloudesta ja talousarvioprosesseista.
42. toteaa yhteisvaikutusten luomisen olevan monimutkainen haaste, koska jäsenvaltiotasoa alemmat hallintorakenteet ovat kaikkialla EU:ssa hyvin erilaisia.
43. on tyytyväinen siihen, että Euroopan komission tiedonnannossa julkisesta taloudesta EMU:ssa 2012 oli ensimmäistä kertaa erityinen luku, jossa käsiteltiin julkistalouden hajauttamista EU:ssa. Komitea kehottaa Euroopan komissiota lisäämään tuleviin vuosikertomuksiin vastaavan, valtiotasoa alempien hallintotasojen julkistaloutta käsittelevän luvun.
44. pitää tervetulleena muita tutkimuksia, joissa on tarkasteltu julkista taloutta ja julkisten investointien mahdollisuuksia sekä sosiaali-, talous- ja finanssikriisin vaikutuksia valtiota alempiin hallintotasoihin. Erityisesti mainittakoon Dexia Crédit Localin ja CEMR:n raportti sekä OECD:n julkaisemat tutkimukset.
45. toteaa kuitenkin, että paikallisesta ja alueellisesta julkistaloudesta EU:ssa on saatavilla suhteellisen niukasti tietoa, samoin kuin EU:n, jäsenvaltioiden ja valtiota alempien hallintotasojen talousarviovarojen yhteisvaikutuksista yleisemmällä tasolla.
46. kehottaa Euroopan komissiota toteuttamaan lisätoimia näiden puutteiden korjaamiseksi sekä ehdottaa eurooppalaisen yliopistojen tutkimusverkoston perustamista erityisasiantuntemuksen kehittämiseksi tällä merkittävällä osa-alueella. Lisäksi komitea pyytää Euroopan komissiota tukemaan paikallis- ja alueviranomaisten välistä hankekohtaista kokemustenvaihtoa sellaisten parhaiden käytänteiden yleistämiseksi, joissa on saatu aikaan yhteisvaikutuksia Euroopan unionin jäsenvaltioiden valtiotason ja valtiotasoa alempien hallintotasojen välillä.
47. toteaa, että EU:ssa on paljon muita talousarviomenettelyihin ja -sykleihin liittyviä pullonkauloja, joita pahentaa valtiotasoa alempien talousarvioprosessien heterogeenisuus. Jäsenvaltioiden ja alempien hallintotasojen talousarviosykli eivät ole yhdenmukaisia EU:n talousarviosyklin kanssa (joka toimii kalenterivuositain), minkä lisäksi paikallis- ja aluetason budjetointi perustuu pääosin vuotuisiin sykleihin eikä monivuotiseen suunnitteluun, joka on ominaista EU:n talousarviokehitykselle.
48. kehottaa Euroopan komissiota pohtimaan, minkälaisia etuja ja käytännön kysymyksiä (sekä mahdollisia hallinnollisia haasteita/kustannuksia) liittyy talousarviosyklien asteittaiseen yhdenmukaistamiseen sekä keskipitkän aikavälin talousarviokehysten käytön edistämiseen ja tukemiseen valtiotasoa alemmilla hallintotasoilla (talouspolitiikan ohjaukseen sisältyneiden toimien mukaisesti), ja selvittämään, miten tämä toimisi talouspolitiikan eurooppalaisen ohjauksjakson syklien puitteissa.
49. panee merkille käynnissä olevat neuvottelut ehdotuksista, jotka koskevat Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmää EU:ssa (COM(2010) 774 final), ja pahoittelee paikallisten ja alueellisten talousarvioiden heikkoa vertailtavuutta (rakenteen, ymmärrettävyyden ja sisällön osalta) sekä puutteellista yhdenmukaistamista EU:n tasolla, mikä vaikeuttaa mielekkäiden vertailujen ja analyysien tekoa.
50. toteaa direktiivin 2011/85/EU (osa talouspolitiikan ohjaukspakettia) edellyttävän jäsenvaltioilta, että ne ottavat käyttöön EKT 95 -standardin julkisen tilinpidon kansallisissa järjestelmissä ja varmistavat, että "kaikista julkisyhteisöjen alasektoreista on oikeaan aikaan ja säännöllisesti julkisesti saatavilla julkista taloutta koskevat tiedot". Komitea pitää valitettavana, että jäsenvaltioiden suuri enemmistö vastusti Eurostatin ehdotusta lisätä uusia tietoja eräitä NUTS 2 -aluetason julkisia investointeja koskevia indikaattoreita.
51. on tyytyväinen siihen, että Eurostat arvioi parhaillaan yhdenmukaistettujen julkisen tilinpidon standardien EU:n laajuisen käytön soveltuvuutta eri hallintotasoille keinona parantaa EU:n, jäsenvaltioiden ja valtiotasoa alempien hallintotasojen talousarviovarojen yhteisvaikutuksia.
52. korostaa mahdollista tarvetta parantaa EKT 95 -standardia alue- ja paikallisviranomaisten lainanotokustannuksiin liittyvissä kysymyksissä. EKT 95 -kirjanpito menetelmässä nimittäin kohdellaan taloustapahtumia (kuten lainanottoa) eri tavoin, mistä kärsivät alue- ja paikallisyhteisöt, jotka haluavat tehdä investointeja pyrkiessään tasapainottamaan talousarvionsa. EKT 95:n puitteissa otetaan huomioon ainoastaan kyseisen tilikauden tapahtumat, jolloin alue- ja paikallisviranomaisilla ei ole mahdollisuutta korvata investoinneista johtuvaa tilapäistä alijäämää varantoja tai siirtynyttä ylijäämää käyttämällä. Jotta alue- ja paikallisyhteisöt saavuttaisivat yhtäpitävät tulokset tilinpitokehikossa, niiden olisi rahoitettava investointinsa kokonaan omista varoistaan.
53. toteaa, että ne jäsenvaltiot, jotka ovat virallisesti ottaneet alue- ja paikallisviranomaiset mukaan talousarviomenettelyyn (sisäinen vakaussopimus esim. Belgiassa, Espanjassa tai Itävallassa), ovat yleensä kehittäneet mekanismeja EKT 95 -standardien joustavoittamiseksi, jotta ne jättäisivät tilaa investoinneille. Niissä voi olla kyse esimerkiksi talousarviotavoitteiden mukauttamisesta usean vuoden aikajaksona tai järjestelmistä, jotka sallivat osittaiset poikkeamat investointimenoille asetetusta tavoitteesta, jotta investointisykli otetaan huomioon.
54. kehottaakin ratkaisemaan ongelman EU:n tasolla yhdenmukaistamalla sääntöjä ja lisäämällä EKT 95 -standardien joustavuutta, jotta helpotettaisiin alue- ja paikallisviranomaisten mahdollisuuksia tehdä investointeja noudattaen kuitenkin julkisen talouden moitteetonta hoitoa koskevia vakaussopimuksen vaatimuksia.

55. kehottaa hyödyntämään paremmin uusia innovatiivisia rahoitusmekanismeja, kuten lainoja ja muita kierrätettäviä varoja, ja panee merkille myös julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien tarjoamat mahdollisuudet. Komitea kehottaa EIP:tä edistämään luovia ja innovatiivisia investointeja alueellisella tasolla ja pitää tervetulleena ohjelmakauden 2014–2020 toimenpiteitä (yhteisen strategiakehyksen kattamat rahastot mukaan luettuina), joilla tuetaan edelleen tällaisia toimintoja.

56. toteaa, että pääsy rahoitusmarkkinoille vaihtelee suuresti kaikkialla EU:ssa eikä se ole tietyissä unionin osissa kovin kehittyntä alue- ja paikallisviranomaisten kannalta, joten asiaa on käsiteltävä EU:n tasolla.

57. odottaa kiinnostuneena tulevia keskusteluita muiden EU:n tason innovatiivisten välineiden tarjoamista mahdollisuuksista edistää investointeja ja tukea yhteisvastuuta ja auttaa näin Eurooppaa selviytymään kriisistä; tällaisia välineitä ovat muun muassa EU:n hankejoukkolainat ja euroalueen yhteiset joukkolainat.

Bryssel 31. tammikuuta 2013

*Alueiden komitean
puheenjohtaja*

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
