

## I

*(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)*

## LAUSUNNOT

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

520. TÄYSISTUNTO 19. JA 20. LOKAKUUTA 2016

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Suorituskykyyn perustuva ja tulossuuntautunut EU:n talousarvio: moitteettoman varainhoidon avain”****(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 034/01)

Esittelijä: **Petr ZAHRADNÍK**

|                                              |                                                                       |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Komitean täysistunnon päätös                 | 21.1.2016                                                             |
| Oikeusperusta                                | työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta                                   |
|                                              | oma-aloitteinen lausunto                                              |
| Vastaava erityisjaosto                       | ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteensuuluvuus” |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                | 5.10.2016                                                             |
| Hyväksyminen täysistunnossa                  | 19.10.2016                                                            |
| Täysistunnon nro                             | 520                                                                   |
| Äänestystulos                                | 139/0/3                                                               |
| (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä) |                                                                       |

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK katsoo, että EU:n talousarvio voi olla perustavan tärkeä väline pyrittäessä vastaamaan unionin nykyisiin haasteisiin ja rakenteellisiin muutoksiin. On kuitenkin syytä analysoida ja punnita huolellisesti sitä, **mihin** unionin varoja käytetään, **miten** niitä käytetään, miten resurssien käytön tuloksellisuutta **arvioidaan** ja miten saavutetuista tuloksista **viestitään** <sup>(1)</sup>. Tällöin EU:n talousarvion avulla voidaan tarttua EU:n ensisijaisiin haasteisiin ja palauttaa eurooppalaisten luottamusta unioniin, vaikka talousarviovarojen absoluuttinen ja suhteellinen määrä pienenis.

<sup>(1)</sup> Talousarviosta vastaava Euroopan komission varapuheenjohtaja Georgieva Kristalina, verkkosivusto *EU Budget Focused on Results*.

1.2 EU:n talousarvion tuloksellisuuden parantaminen edellyttää samanaikaisesti myös **selkeästi määriteltyjä ensisijaisia tavoitteita EU:n kansalaisten hyväksi, tavoitteita koskevia kokonaisindikaattoreita ja uskottavaa raportointijärjestelmää**, jonka kautta välitetään tietoa EU:n talousarviosta rahoitettavista konkreettisista toiminnoista parhaan mahdollisen vastineen saamiseksi rahoille. Keinoina voivat olla esimerkiksi ennakkoehtojen asettaminen, rahoitusvälineet tai joustavuus ja kyky selviytyä äkillisistä haasteista <sup>(2)</sup>. Ensisijaisesti määrällinen näkökulma EU:n talousarvioon on myös ETSK:n mielestä erittäin merkittävä keskeisten painopisteiden ja niihin liittyvien politiikkojen määrittelemiseksi, mutta sen lisäksi talousarviota on tarkasteltava myös laadulliselta kannalta.

1.3 ETSK kannattaa lähestymistapaa, jonka yhteydessä varmistetaan EU:n talousarviomenojen osalta laillisuus ja menettelyjen sääntöjenmukaisuus ja pyritään sen lisäksi myös määrätietoisesti ja järjestelmällisesti tuloksiin ja saavutuksiin, joihin unionin ensisijaiset toiminta-alat kattavan EU:n talousarvion avulla voidaan päästä.

1.4 ETSK on samaa mieltä siitä, että tuloskulttuuriin kuuluvien sääntöjen omaksuminen EU:n talousarvion yhteydessä edellyttää tiivistä kytköstä yhtäältä menojen määrän ja luonteen ja toisaalta tuloksia ja suorituskyykyä mittaavien aggregoitujen tulosindikaattorien yhtenäisen joukon välillä.

1.5 ETSK katsoo kuitenkin, ettei tuloskulttuuriin omaksuminen ole kertaluonteinen toimenpide vaan kehitysprosessi, joka edellyttää sekä asianmukaista oikeuskehystä että välineiden valitsemista siten, että keskeiset toimijat saadaan toimimaan toivotulla tavalla. Tulevien keskustelujen ja suorituskyykyyn perustuvan EU:n talousarvion täytäntöönpanon yhteydessä on niin ikään määritettävä tarkemmin tällaisen talousarvion sisältö.

1.6 ETSK on vakuuttunut siitä, että suorituskyykyyn perustuvan EU:n talousarvion avulla voidaan saavuttaa EU:n painopistealoilla konkreettisia tuloksia ja vaikutuksia, jotka tuottavat tarkasti määritettävissä olevaa lisäarvoa. Keskustelu suorituskyykyyn perustuvasta EU:n talousarviosta on näin ollen myös keskustelua unionin politiikan painopisteistä, joiden avulla voidaan toteuttaa tarvittavat rakenteelliset muutokset.

1.7 Tähän mennessä on toteutettu pilottihankkeita sen määrittämiseksi, miten EU:n talousarvio on vaikuttanut Eurooppa 2020 -strategiassa asetettujen prioriteettien ja määrällisten tavoitteiden saavuttamiseen. ETSK pitää näitä toimia myönteisenä askeleena oikeaan suuntaan. Edistymistä on jatkettava systemaattisesti ja tähänastista huomattavasti kattavammin. Testeissä paljastui suuria eroja asetettujen tavoitteiden ja saavutettujen tulosten välillä sekä useita esimerkkejä EU:n varojen tehottomasta käytöstä ja tähän liittyvistä menettelypuutteista.

1.8 ETSK kannattaa Eurooppa 2020 -strategian ja vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen sekä kyseisten vuosien EU-talousarvioiden välisen kytköksen ja yhteyden kehittämistä ja tiivistämistä vaikutusarviointeihin liittyvien indikaattorien ja arviointien perusteella tehtävien tulkintojen avulla. Tässä yhteydessä tulee pohtia, vastaavatko Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet EU:n todellisia kehitysprioriteetteja myös kuluvan vuosikymmenen jälkipuoliskolla.

1.9 ETSK kehottaa myös varmistamaan, että kumppanuussopimukset ja toimenpideohjelmat voivat edistää tehokkaasti EU:n tavoitteiden ja painopisteiden muuntamista jäsenvaltioissa täytäntöön pantaviksi toiminnalliseksi tavoitteiksi, joilla pyritään parantamaan jaettava hallinnointia tai Euroopan komission suoraan jäsenvaltioissa hallinnoimien ohjelmien menettelysääntöjä.

1.10 ETSK suosittaa, että jäsenvaltioita kannustetaan sisällyttämään kumppanuussopimuksiinsa ja toimenpideohjelmiinsa yhtenäinen joukko vertailukelpoisia mitattavissa olevia tuloksia, joihin on tarkoitus päästä EU:n talousarviosta saatavalla tuella. Tuloksia olisi myöhemmin arvioitava. Kaikkiin kumppanuussopimuksiin ja ohjelmiin olisi sisällyttävä perustaltaan monialaisia tai horisontaalisia yhteisiä tulosindikaattoreita, joiden yhteydessä määritellään selvästi erilaisista rahastoista ja ERI-rahastoista kaiken kaikkiaan saatu tuki ja joiden avulla edistystä voidaan seurata EU:n laajuisesti, jäsenvaltioittain ja alueittain.

1.11 ETSK pitää vuosien 2014–2020 rahoituskehityksen lähestyvää *välisarviointia* tilaisuutena vahvistaa suorituskyyky- ja tulossuuntautuneisuutta, jota olisi ryhdyttävä toteuttamaan täysipainoisesti seuraavassa monivuotisessa rahoituskehityksessä vuodesta 2021 lähtien.

<sup>(2)</sup> Tarkempaa analyysia kohdassa 2.2.3.

1.12 ETSK katsoo, että vuodesta 2021 sovellettavan monivuotisen rahoituskehityksen tulee muodostaa yhdessä uuden kilpailukyky- ja kehitysstrategian ja kehitteillä olevan sosiaalisen pilarin kanssa tärkein keskipitkän aikavälin strategia-alusta (sama kesto kuin kilpailukykystrategialla), jossa eri menoluokkien rakenne ja suuruus on mukautettu todellisiin tarpeisiin ja painopisteisiin, ja mahdollistaa myös suurempi joustavuus, jotta voidaan vastata ilmaantuviin uusiin tarpeisiin. ETSK pitäisi lisäksi tervetulleena EU:n talousarviovarojen hallinnoinnin tehostamista siten, että takaisinmaksettavia välineitä sovellettaisiin laajemmin ja pyritäisiin varmistamaan niiden ja tukimäärärahojen keskinäinen täydentävyys. EU:n talousarvion ja sen tehokkuuden arviointimenetelmissä on lisäksi vielä paljon parantamisen varaa. Talousarvion joustavuus on perustavan tärkeä tekijä, kun ajatellaan mahdollisuuksia reagoida EU:n talousarvion avulla uusiin aloitteisiin, uhkiin ja mahdollisuuksiin sekä EU:n toimintakyvyn ylläpitämistä (esimerkkeinä voidaan mainita muuttoliikekriisi, tarve vastata talouden häiriöihin tai EU:n jäsenmäärän muuttuminen ja muutoksen seuraukset talousarviovarojen kannalta sekä luonnonkatastrofien varalta kootun solidaarisuusrahaston riittävä rahoituspohja). Kyse ei ole pelkästään EU:n talousarviomenojen määrästä ja rakenteesta vaan myös tulopuolesta.

1.13 ETSK suosittelee, että vuoden 2020 jälkeisessä EU:n budjettipolitiikassa otettaisiin huomioon myös EU:n talousarviotulojen määrä ja lähteet (jäsenvaltioiden rahoitusosuudet ja omat budjettivarat tulee saattaa yhteisvastuulliseen tasapainoon).

1.14 ETSK kannattaa aktiivisen finanssipolitiikan mahdollisuuksien laajentamista nykyisestä esimerkiksi siten, että voidaan laskea liikkeeseen arvopapereita. Tätä varten olisi parannettava finanssipoliittista kehystä ja EU:n talousarviomenettelyjä ja niin ikään löydettävä tyydyttävä ratkaisu kysymykseen EU:n budjettipolitiikan soveltamisesta yhtäältä euroalueen maihin ja toisaalta muihin EU-maihin.

## 2. Ongelman analyysi ja kuvaus

### 2.1 Perusfaktat

2.1.1 EU:n talousarvio on merkittävä ja keskeinen EU:n painopistealojen rahoittamisväline. Se on suuruudeltaan noin 1 prosentti EU:n bruttokansantuotteesta; vuonna 2015 määrärahoja oli 145,3 miljardia euroa. EU:n talousarvion panos jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen toteuttamiseen on varsin mittava: sen osuus EU:n jäsenvaltioiden julkisista menoista on keskimäärin 1,9 prosenttia mutta tietyissä tapauksissa selvästi yli 10 prosenttia.

### 2.2 Aiheen käsittelyn lähtökohdat

2.2.1 Koska rahoitusvarat ovat näin suuret, on tärkeää varmistaa, että ne kohdennetaan laillisesti ja sääntöjenmukaisesti ja tämän ohella huolehditaan siitä, että varojen avulla voidaan ennen kaikkea saavuttaa tavoitteet ja toivotut tulokset ja että moitteettoman varainhoidon ja tulokulttuurin periaatteita noudatetaan. EU:n talousarvion käytön todellisten vaikutusten määrittäminen asianmukaisten makrotaloudellisten indikaattoreiden ja kriteerien avulla on nykyisin teemana kaikissa EU:n budjettipolitiikkaa koskevista pohdintoista.

Talousarvion tuloksellisuus edellyttää EU:n talousarviomenojen asianmukaista kohdentamista unionin kulloisillekin tosiasiallisille painopisteille. Tulokulttuuri tukeutuu näin ollen kolmeen peruspilariin: strategiaan, yksinkertaistamiseen ja talousarviomenettelyyn.

2.2.2 EU:n talousarviossa ja sen käytössä olisi noudatettava seuraavia prioriteetteja:

- Tulee omaksua suorituskykyyn perustuva ja tulossuuntautunut tehostettu lähestymistapa, joka tasapainottaisi laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen pohjautuvaa tavanomaista katsantotapaa ja mahdollistaisi EU:n nykyisiä ja tulevia rahoitustarpeita (ks. tarkemmin jäljempänä) vastaavien uusien osatekijöiden huomioimisen.
- Suorituskyky- ja tulossuuntautuneisuuden vahvistaminen edellyttää tietojen käsittelyn, käytettävyyden ja pyydettyssä muodossa saatavilla olon parantamista, jotta tosiasiallista hyötyä voidaan arvioida. Edellytyksenä on, että näiden toimien vaikutukset ylittävät niistä aiheutuvat lisäkustannukset.
- Tulee arvioida EU:n talousarvion määrärahojen kohdentamista koskevan sääntelykehityksen laatua.

- Kun otetaan huomioon EU:n talousarviosta rahoitettavien toimien luonne, talousarvion kehitystä ei missään nimessä pitäisi tarkastella yksinomaan tietyn varainhoitovuoden näkökulmasta vaan jatkuvana keskipitkän aikavälin prosessina, jossa yksittäiset vuodet ilmentävät tiettyä kehityskulkua, joka on tarpeen toivottujen tulosten saavuttamiseksi.
- Tulee ottaa huomioon, että EU:n talousarvio, EU:n uusi talouspolitiikkamalli <sup>(3)</sup> ja EU:n talouden nykyinen suorituskyyky ovat keskipitkällä aikavälillä erittäin tiiviisti sidoksissa toisiinsa.
- Tulee varmistaa EU:n budjettipolitiikan jatkuvuus sekä sen tavoitteiden saavuttaminen ja arviointi.

2.2.3 EU:n talousarvio sisältää monivuotisen rahoituskehityksen 2014–2020 toteuttamiseen liittyviä uusia osia, joilla on merkitystä suorituskyykyyn perustuvan ja tulossuuntautuneen lähestymistavan vahvistamisen kannalta. Niistä voidaan mainita seuraavat:

- a) Temaattinen keskittäminen: EU:n rahoitusvaroilla pitäisi tukea vain painopistealojen toimia, eikä tukea saisi kohdentaa mihin tahansa. Painopisteet on määriteltävä tarkasti, ja niiden edistämiseksi on laadittava määrällinen analyysi ja toteutettavuussuunnitelmiä. Painopisteiden kattama ala on rajattava tiukasti, ja perusteltuja painopisteitä varten on varattava riittävä rahoitus todellisten tulosten ja hyödyn aikaansaamiseksi.
- b) Yhdennetty ja paikkalähtöinen lähestymistapa ja yhteisvaikutukset: Ohjelmien ja hankkeiden pitäisi tuottaa tuloksia ja hyötyä itsessään mutta yhteisvaikutusten kautta myös muiden ohjelmien ja hankkeiden yhteydessä. Synergiaa pitäisi saavuttaa toissijaisuusperiaatteen perusteella määritellyn alueellisen yksikön puitteissa. Jotta järjestelmä toimisi, on tärkeää laatia hallinnointimalli, joka takaa asianmukaiset edellytykset toteuttaa yhdennettyjä hankkeita.
- c) Ennakkoehdot ja suoritusvaraus: Moitteettoman varainhoidon periaatteet edellyttävät, että EU-rahoitus tapahtuu asianmukaisissa maakohtaisissa, makrotaloudellisissa ja institutionaalisissa olosuhteissa; tämä on varojen osoittamisen ennakkoehdellytys. Hyvin suoriutuvien toimijoiden palkitsemiseksi on lisäksi otettu käyttöön suoritusvaraus.
- d) Yksinkertaistaminen: EU:n rahoitusjärjestelmä on monessa suhteessa poikkeuksellisen monimutkainen, mikä hankaloittaa sen tehokasta hallinnointia sekä sen tosiasialla tuottamien tulosten ja hyödyn mittaamista.
- e) Tulosten tarkempi kvantifiointi: On erittäin tärkeää mitata tehokkaasti, millaisiin tuloksiin todellisuudessa on ylletty, ja voida hyödyntää tehtyjä huomioita selkeästi ja täsmällisesti EU:n budjettipolitiikan laadinnassa ja mukauttamisessa. Tätä varten on olennaista parantaa tietojen analysointijärjestelmää, järjestelmän hallinnointia ja indikaattoreiden käyttöä.

2.2.4 Tarkoituksena on mukauttaa EU:n budjettipolitiikka ja EU:n talousarvion käytännön toiminta paremmin tarpeisiin saattamalla yhtäältä EU:n talousarvion käyttöön liittyvät muoto- ja menettelykysymykset ja toisaalta suorituskyykyyn perustuvat ja tulossuuntautuneet lähestymistavat nykyistä asianmukaisempaan tasapainoon. Lähestymistapa, jossa pyritään saavuttamaan asiasta yhteinen näkemys ja yhteisymmärrys, on erittäin tarpeellinen suorituskyykyyn ja tulosten kannalta.

2.2.5 Muutosääntöjen noudattamatta jättämisestä on jo pitkään mitattu virhetasoindikaattorilla. Virhetaso on noin 4 prosenttia (nelisen prosenttia EU:n talousarvion käytöstä ei tapahdu muutosääntöjen mukaisesti, mikä ei ole huono tulos; absoluuttisena määränä kyse on kuitenkin noin 6 miljardista eurosta). Kokonaisvirhetaso on kehittynyt viime vuosina seuraavasti:

| 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
|-------|-------|-------|-------|
| 3,9 % | 4,8 % | 4,7 % | 4,4 % |

<sup>(3)</sup> Mm. Eurooppa 2020 -strategia, EU-ohjausjakso, talouspolitiikan ohjauspaketti ("six-pack"), budjettikuripaketti ("two-pack"), maakohtaiset suositukset; yksi mahdollinen keino voi olla tiiviin kytköksen luominen maakohtaisiin suosituksiin, jotka toimisivat EU:n talousarviomäärärahojen kohdentamisen tehokkuuden mittapuuna.

2.2.6 EU:n talousarvion keskeisenä periaatteena on rahoitusvirtojen ja rahoitettavien ohjelmien ja hankkeiden terve pohja, joka mahdollistaa EU:n varojen optimaalisen käytön arvioinnin kaikkien näkökohtien osalta. ETSK suhtautuu myönteisesti suorituskyykyä ja tuloksia painottavaan nykysuuntaukseen Euroopan komission toiminnassa (tuloksiin keskittyvää EU:n talousarviota koskeva aloite<sup>(4)</sup>) ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen toiminnassa (vuoden 2014 vuosikertomuksen<sup>(5)</sup>) rakenne ja erityisesti tuloksellisuutta käsittelevä luku; jaettua hallinnointia käsittelevissä kohdissa esitetään pilottihankkeen tuloksena arvio ohjelmien tuloksellisuudesta).

2.2.7 ETSK kannattaa pilottihankkeessa noudatettua lähestymistapaa: siinä analysoitiin suhteita ja yhteyksiä Eurooppa 2020 -strategian ja kumppanuussopimusten tai toimenpideohjelmien välillä, jotka ovat EU:n koheesipolitiikan toteuttamisen kannalta keskeisiä välineitä ja muodostavat merkittävän osan EU:n talousarvion menopuolesta. Testiä voidaan pitää EU:n talousarvion suorituskyykyyn ja tulosten kattavan arvioinnin alkuna<sup>(6)</sup>.

2.2.8 Datan ja tietojen käsittely, hallinnointi ja jakaminen EU:n toimielinten ja elinten (ensisijaisesti Euroopan komission) ja jäsenvaltioiden välillä on oleellisen tärkeää EU:n talousarvioon liittyvien muotoa ja suorituskyykyä koskevien näkökohtien tasapainoisen seurannan varmistamiseksi. EU:n talousarvion toteuttamiseen liittyy valtava määrä dataa ja tietoja, joita hyödynnetään käytännössä kuitenkin vain hyvin suppeasti sen varmistamiseksi, että voidaan arvioida objektiivisesti sekä virhetasoa että tosiasiallisten tulosten saavuttamista EU:n talousarvion avulla ja laatia menettelyjä todetun tilanteen kohentamiseksi.

### 3. Tärkeimmät huomiot

3.1 ETSK katsoo, että EU:n talousarvion tärkein tehtävä on hyödyttää EU:n kansalaisia ja samalla suojella unionin taloudellisia etuja. Hyöty muodostuu kehityksen ja toiminnan prioriteettien noudattamisen perusteella annettavasta tuesta, joka sopii yhteen talouspoliittisen kehityksen sekä toteutuneiden ja odotettujen taloudellisten saavutusten kanssa. EU:n taloudellisia etuja suojellaan käyttämällä EU:n talousarviovaroja asianmukaisella tavalla, sääntöjen mukaisesti, virheettömästi ja ilman vilppiä. Tämänhetkisen poliittisen lähestymistavan olisi edistettävä näiden seikkojen täysimääräistä huomioon ottamista ja tasapainoa.

3.2 Siirtymistä kohti suorituskyykyyn perustuvaa EU:n talousarviota ei voida ETSK:n näkemyksen mukaan toteuttaa kertaluonteisena toimenpiteenä. On oleellisen tärkeää laatia oikeudelliset perusnormit sekä EU:n talousarvion ja unionin politiikan tavoitteet siten, että tavoitteena on noudattaa laadullisia indikaattoreita ja saavuttaa mitattavissa olevia tuloksia.

3.3 EU:n talousarvion tulossuuntautuneisuutta edistäisi merkittävästi myös talousarviokauden (nykyisin seitsenvuotinen rahoituskehys) sovittaminen ajallisesti yhteen EU:n tärkeimmän kehitysstrategian (nykyisin Eurooppa 2020 -kymmenvuotisstrategia) kanssa. Vuonna 2021 tarjoutuu tähän liittyen ainutlaatuinen tilaisuus sovittaa kaudet yhteen ja luoda edellytykset mahdollisimman hyvin toimivalle EU:n talousarviolle, jossa keskeisellä sijalla ovat tulokset ja suorituskyyky.

3.4 ETSK panee merkille Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuodelta 2014 julkaiseman vuosikertomuksen sisältämät tiedot ja antaa niille arvoa. Kertomus paljasti joukon ongelmakohtia, joissa yhteys Eurooppa 2020 -strategian ja kumppanuussopimusten tai toimenpideohjelmien välillä ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Siinä todetaan, että eri välineitä ei ole suunniteltu siten, että niiden avulla voitaisiin systemaattisesti muuntaa Eurooppa 2020 -strategian poliittisia tavoitteita (kumppanuussopimuksissa ja toimenpideohjelmissä) konkreettisiksi toiminnallisiksi tavoitteiksi<sup>(7)</sup>.

3.5 ETSK katsoo, ettei EU:n viiden rakenne- ja investointirahaston (ERI-rahaston) yhteisen sääntely- ja hallinnointikehityksen ja kunkin jäsenvaltion yhden yhtenäisen kumppanuussopimuksen avulla saavutettavissa olevien synergioiden potentiaalinen hyöty ole toistaiseksi toteutunut käytännössä vaan erilaisten sääntöjen soveltaminen eri rahastoihin jatkuu, mikä tekee ohjelmasuunnittelusta hajanaista (sen sijaan, että syntyisi tarvittavaa synergiaa).

<sup>(4)</sup> Budjetista ja henkilöstöstä vastaava Euroopan komission varapuheenjohtaja Kristalina Georgieva julkisti hankkeen 22. syyskuuta 2015 pidetyssä konferenssissa.

<sup>(5)</sup> Vuosikertomus julkaistiin 10. marraskuuta 2015.

<sup>(6)</sup> Useat Euroopan parlamentin vuosina 2013–2015 antamat päätöslauselmat olivat sisällöllisesti samansuuntaisia (ks. Jens Geierin ja Ingeborg Grässlen laatimat mietinnöt) – niissä tosin käsiteltiin aiheen tiettyjä osa-alueita. Euroopan parlamentin asiakirjassa vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan komissiolle varainhoitovuodelta 2014 (Martina Dlabajován laatima mietintö, 2016) esitetään kattava näkemys aiheesta.

<sup>(7)</sup> Ks. esimerkiksi kohdat 3.10–3.12 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa vuodelta 2014.

3.6 ETSK katsoo, että EU:n rahoitusvälineiden käyttöön kaudella 2014–2020 liitetyt kaksi uutta osatekijää – ehdollisuus ja suoritusvaraus – tarjoavat laajat mahdollisuudet vahvistaa suorituskyky- ja tulossuuntautuneisuutta. Juuri makrotaloudellisten ehtojen täyttämisen on määrä varmistaa, että EU:n talousarviovaroja käytetään jäsenvaltioissa makrotaloudellisesti riittävän terveessä ympäristössä, eli tehdä mahdottomaksi se, että jäsenvaltio, joka ei pyri korjaamaan makrotaloudellisia ongelmiaan, voisi käyttää kyseisiä varoja täysimääräisesti. Suoritusvarauksen on myös tarkoitus motivoida jäsenvaltioita riittävästi, jotta ne pyrkisivät saavuttamaan EU:n strategiset tavoitteet EU:n talousarviosta saatavan tuen avulla.

3.7 ETSK katsoo kuitenkin, että kokeiluhanketta, jossa arvioidaan EU:n talousarvion suorituskyky- ja tulossuuntautuneisuutta sen perusteella, miten talousarvio suhteutuu Eurooppa 2020 -strategian painopisteisiin, pitäisi laajentaa muille asiaan liittyville aloille, jotta EU:n talousarvion suorituskyky- ja tulossuuntautuneisuutta voitaisiin arvioida todella yhtenäisesti ja kattavasti. Olisi esimerkiksi kiinnitettävä huomiota maakohtaisiin suosituksiin ja johdonmukaisuuteen EU-ohjausjakson täytäntöönpanoon liittyvien indikaattorien kanssa.

3.8 ETSK suosittelee, että tarkasteltaessa EU:n talousarvion toimivuutta pohdittaisiin myös kysymystä markkinoiden toimintapuutteista, joiden korjaamiseen EU:n talousarviovaroja olisi osoitettava. Markkinoiden toimintapuutteet (markkinoiden epätäydellisyys tai toimimattomuus) voivat ilmetä esimerkiksi tiedon epäsymmetriana mahdollisesti rahoituslaitosten tavassa arvioida investointien kaupallista tuottavuutta: rahoitusta on hankala saada tiettytyyppisiin hankkeisiin, koska huomioon ei oteta tiettyjä positiivisia ulkoisvaikutuksia ja laajempia yhteiskunnallisia etuja, jotka eivät ole merkityksellisiä kyseisessä kaupallisessa tilanteessa mutta kylläkin EU:n rahoitustuen kannalta.

3.9 ETSK on samaa mieltä siitä, että EU:n toimielinten ja elinten (etenkin Euroopan komission) ja jäsenvaltioiden yhteistyössä toteuttamaa hallinnointia tulee parantaa merkittävästi. 76 prosenttia EU:n kaikista talousarviomenoista toteutetaan jaetun hallinnoinnin avulla. Mitä paremmin jäsenvaltiot toteuttavat Eurooppa 2020 -strategiaan liittyviä maakohtaisia määrällisiä tavoitteita, mitä paremmin EU:n talousarvio nivotaan Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin ja mitä paremmin tavoitteet kuvastavat EU:n todellisia taloudellisia, sosiaalisia, alueellisia ja ympäristöön liittyviä tarpeita, sitä suotuisampi tällaisesta moitteettomaan varainhoitoon pohjautuvasta toimintaympäristöstä tulee Euroopan komission ja jäsenvaltioiden välisen saumattoman yhteyden luomisen kannalta.

3.10 ETSK pitää rahoitusjärjestelyvälineiden tai innovatiivisten rahoitusvälineiden yhä laajemman käytön painottamista merkittävänä osoituksena suorituskyvyn ja tulossuuntautuneisuuden vahvistumisesta EU:n talousarvion yhteydessä. Tällaisten välineiden ominaisuudet muuttavat aivan perustavalla tavalla EU:n julkisten varojen käyttöä ja niihin liittyviä odotuksia. Rahoitusjärjestelyvälineiden kiistattomasta potentiaalista huolimatta vain noin 65 prosenttia kaudella 2007–2013 niihin liittyen osoitetuista varoista päätyi loppukäyttäjille saakka (lopun vain "pysäköitiin" rahoitusjärjestelyvälineisiin, jotta voitiin muodollisesti osoittaa, että varat oli käytetty kokonaan). Tämän seikan merkitys kasvaa vuoden 2020 jälkeen muun muassa siksi, että täydentävyyttä Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) kanssa on vahvistettava. Asia on strategisesti erittäin tärkeä sitä ajatellen, miten EU:n yhteiset budjettimäärärahat kohdennetaan vuodesta 2021 lähtien.

3.11 ETSK katsoo kuitenkin, ettei suorituskyvyn ja tulosten vahvempi painottaminen voi luonnollisestikaan merkitä laillisuuden ja menettelyjen sääntöjenmukaisuuden väheksymistä. Oikeudellisten ja menettelysääntöjen noudattamisen merkitystä ei saa vähätellä. Koska virhetasossa otetaan huomioon kaikki tapaukset, joissa rahoitusvaroja ei olisi pitänyt maksaa, koska niitä ei käytetty sääntöjen mukaisesti, ikään kuin automaattisena oletuksena on, että säännöt ovat asianmukaiset ja ristiriidattomat eikä niihin sisälly ei-toivottuja elementtejä. Myös tämän vuoksi menettelytapaan, jonka on tarkoitus olla moitteettoman varainhoidon sääntöjen mukainen, olisi sisällytettävä kyseisten sääntöjen vaikutusten tarkastaminen, jotta voidaan testata sääntöjen yhteensopivuus ja johdonmukaisuus EU:n tavoitteiden kanssa<sup>(8)</sup>.

3.12 ETSK yhtyy siihen näkemykseen, että EU:n talousarvion toteuttamiskäytänteet ovat hyvin monimutkaisia. Myös meneillään olevat ponnistelut kaikkien EU:n talousarvioon liittyvien toimien yksinkertaistamiseksi, olipa kyse menettelytapaan liittyvistä tai sisällöllisistä asioista, edistävät moitteettoman varainhoidon vaatimuksen täyttymistä. Yksinkertaistamistoimien olisi johdettava kohtuuttoman hallintotaakan kevenemiseen ja ylisääntelyn vähenemiseen jäsenvaltioissa.

<sup>(8)</sup> Esimerkiksi säädösten vaikutusten arvioinnin avulla, joka on erittäin tehokas keino varmistaa varainhoidon tosiasiallinen moitteettomuus.

3.13 ETSK pitää tämän lausunnon tekstijaksossa 3 esitettyjä ehdotuksia, joihin loppupäätelmät ja suositukset (tekstijakso 1) perustuvat, keskeisinä EU:n tulevan budjettipolitiikan käsitteellisen pohdinnan kannalta. Niitä voidaan ryhtyä soveltamaan osittain vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehysten *välitarkistuksen* yhteydessä, mutta täysimääräisesti ne voidaan ottaa huomioon budjettisäännöissä vasta vuodesta 2021 alkaen. Talousarviota ja vuoden 2020 jälkeistä monivuotista rahoituskehystä koskevien näkymien ja uudistustarpeiden tarkastelussa voidaan tukeutua ETSK:n viimeaikaisiin tätä aihetta käsitteleviin lausuntoihin tai jatkaa työtä niiden pohjalta <sup>(9)</sup>.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

<sup>(9)</sup> Ks. esimerkiksi ETSK:n lausunnot seuraavista aiheista: EU:n talousarvion kokonaistarkastelu (2011) (EUVL C 248, 25.8.2011 s. 75), Vuosien 2014–2020 rahoituskehys (2012) (EUVL C 229, 31.7.2012, s. 32), Talous- ja rahaliiton toteuttaminen / verotus (2014) (EUVL C 230, 14.7.2015, s. 24), Talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelu (2015) (EUVL C 268, 14.8.2015, s. 33), Talous- ja rahaliiton toteuttaminen – unionin uusi lainsäädäntökausi (2012) (EUVL C 451, 16.12.2014, s. 10), Talous- ja rahaliiton toteuttaminen: poliittinen pilari (2015) (EUVL C 332, 8.10.2015, s. 8), BKT ja muut indikaattorit / täydentävät indikaattorit (2012) (EUVL C 181, 21.6.2012, s. 14), Finanssitransaktiovero (2012) (EUVL C 181, 21.6.2012, s. 55), Tiiviimmän yhteistyön toteuttaminen finanssitransaktioveron alalla (2013) (EUVL C 271, 19.9.2013, s. 36) ja Kautta 2014–2020 koskeva toimintaohjelma (FISCUS) (2012) (EUVL C 143, 22.5.2012, s. 48).