

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**EUROOPAN UNIONIN TALOUSARVIO –
”HYVÄN BUDJETIN” MAHDOTTOMUUS?**

Julkinen talousjohtaminen

Pro Gradu tutkielma

Huhtikuu 2018

Ohjaaja: Lotta-Maria Sinervo

Johanna Makkonen 99069

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamiskorkeakoulu, Julkinen talousjohtaminen,
Pro Gradu- seminaari ja tutkielma 2018
MAKKONEN JOHANNA: Euroopan unionin talousarvio – ”hyvän budjetin” mahdottomuus?
Pro Gradu-tutkielma: 68 sivua
Tutkielman ohjaaja: Lotta-Maria Sinervo

Avainsanat: Euroopan unioni, Euroopan unionin talousarvio, budjetoinnin tutkimus, ”hyvän budjetin” kriteerit, varainhoitoasetus

TIIVISTELMÄ

Tämä tutkimus tarkastelee ja arvioi Euroopan unionin (EU) talousarvion mahdollista uudistamista ja talousarvion uudistamisprosessiin mahdollisesti vaikuttavia tekijöitä, sen perusteella millaisia budjetointiteoreettisia painotuksia keskeisimmillä EU:n budjettitoimielimillä havaitaan olevan. Tutkimuksen avulla pyritään löytämään ja nostamaan esille Euroopan unionin talousarvion uudistamisprosessin kannalta oleellisia seikkoja, jotka voivat mahdollisesti vaikuttaa prosessiin ja sen tavoitteisiin. Uudistamisprosessiin vaikuttavia tekijöitä pyritään havainnoimaan hahmottamalla EU:n keskeisten budjettitoimielinten painottamia ”hyvän budjetin” kriteerejä, ja vertailemalla niiden välisiä suhteita ja mahdollisia ristiriitoja talousarvion uudistamisprosessin kannalta.

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen, eli laadullinen tutkimus, joka muodostuu teoria- ja empiriaosuudesta. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu valituista päätös- ja budjetoinnin teorioista ja niiden pohjalta muodostetusta ”hyvän budjetin” kriteeristöstä. Tutkimuksen empiirinen aineisto on koostettu tarkoin valikoiduista EU:n keskeisten budjettitoimielinten tuottamista dokumenteista, joiden on katsottu sisältävän tutkittavan aihepiirin kannalta erityisen keskeistä informaatiota. Aineiston analyysissä on tässä tutkimuksessa käytetty teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä, jonka avulla on pyritty löytämään uudenlaisia näkemyksiä tutkittavasta aiheesta. Vaikka teoriaohjaava sisällönanalyysi etenee lähtökohtaisesti valitun tutkimusaineiston ehdoilla, on teoreettisella viitekehyksellä tämän tutkimuksen kannalta erityisen merkittävä asema.

Euroopan unionin talousarvion uudistamisen voidaan katsoa olevan suhteellisen todennäköistä lähitulevaisuudessa. Uudistamisen tavoitteena on kasvattaa talousarvion varojen käytöstä syntyvää EU:n lisäarvoa, sekä kehittää talousarviosta sellainen, jonka avulla voidaan vastata entistä tehokkaammin toimintaympäristön muutosten synnyttämiin haasteisiin. Tutkimuksen perusteella EU:n keskeisten budjettitoimielinten painottamat ”hyvän budjetin” kriteerit voivat asettaa EU:n talousarvion uudistamiselle rajoitteita, mikäli painotetut kriteerit ovat ristiriidassa toistensa kanssa. Painotettujen kriteerien ja niiden taustalla olevien intressien huomioiminen on uudistamisprosessin kannalta hyvin tärkeää, mikäli uudistamisella halutaan saavuttaa aiempaa huomattavasti parempi EU:n budjetti, jolla voidaan vastata entistä tehokkaammin EU:n kohtaamiin nykyisiin ja tuleviin haasteisiin.

SISÄLLYS

LYHENTEET	i
1 JOHDANTO	1
1.1 Aiheen esittely.....	1
1.2 Euroopan Unionin budjetoinnin tutkimus	3
2 TUTKIMUSASETELMA	5
2.1 Tutkimuksen tavoite ja ongelman asettelu	5
2.2 Tutkimuksen rajaus ja kattavuus.....	6
2.3 Tutkimuksen metodit, menetelmät ja aineisto	8
2.4 Tutkimuksen keskeiset käsitteet	12
3 BUDJETOINNIN TUTKIMUS.....	14
3.1 Budjetoinnin teoreettiset lähestymistavat.....	14
3.2 ”Hyvän budjetin” kriteerit.....	23
4 EUROOPAN UNIONIN BUDJETTIJÄRJESTELMÄ	28
4.1 Euroopan Unionin budjetin kehitys	28
4.2 Euroopan unionin budjettijärjestelmän säädösperusta	29
4.3 Euroopan unionin budjettiperiaatteet	30
4.4 Euroopan Unionin budjettiprosessi.....	32
5 EUROOPAN UNIONIN TALOUSARVION TULEVAISUUS.....	34
5.1 Euroopan unionin budjetti ja epävakaa toimintaympäristö.....	36
5.2 Euroopan Unionin talousarvion uudistaminen	39
5.3 Varainhoitoasetuksen uudistaminen	44
6 TUTKIMUSTULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET	54
6.1 ”Hyvä” Euroopan unionin budjetti.....	55
6.2 Rajoitteet Euroopan unionin budjetin uudistamisessa.....	60
6.3 Pohdintaa uudesta Euroopan unionin budjetista	64
6.4 Tutkimuksen rajoitukset ja jatkotutkimus.....	66
7 LÄHTEET.....	69
8 LIITTEET.....	75

Tekstissä esiintyvät kuviot ja taulukot

Taulukko 1 Kriteerit ”hyvälle budjetille”	27
Kuvio 1 EU:n talousarvion laatimisprosessi	33
Taulukko 2 EU:n keskeisten budjettitoimielinten painotukset ”hyvän budjetin” kriteeristöissä.....	59

LYHENTEET

AK	Euroopan alueiden komitea
BKT	Bruttokansantuote
EP	Euroopan parlamentti
ETT	Euroopan tilintarkastustuomioistuin
ETSK	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö(t)
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
MRK	Monivuotinen rahoituskehys
KOM	Euroopan komissio
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
VHA	Varainhoitoasetus
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen esittely

Euroopan unionilla on sen voimassa olevan perussopimuksen mukaan neljä erilaista tapaa toteuttaa politiikkaansa ja pyrkiä asettamiensa tavoitteiden saavuttamiseen. Päämääriä voidaan tavoitella *oikeudellisin, poliittisin, hallinnollisin ja taloudellisin* keinoin. (Saarilahti 2012, 63). Eräs EU:n keskeisimmistä taloudellisista keinoista, jolla se pyrkii toteuttamaan moninaiset tavoitteensa, on sen talousarvio, *EU:n budjetti*. Kyseinen budjetti on ollut olemassa jo Euroopan unionin alkutaipaleelta asti, ja se on aina ollut monin tavoin poikkeuksellinen suhteessa kansallisiin talousarvioihin Euroopassa. Keskeisenä eroavaisuutena kansallisiin talousarvioihin voidaan katsoa olevan muun muassa kansallisten talousarvioiden merkittävimpien menolajien puuttuminen (esimerkiksi sosiaali- ja puolustusmenot). EU:n budjetti on ominaisuuksiltaan täysin ainutlaatuinen kokonaisuus. (Pihkala 2008, 142).

Euroopan unionin yleisen talousarvion loppusumma, on etenkin edellä mainittujen seikkojen vuoksi, ollut aina verrattain pieni suhteessa kansallisiin talousarvioihin. Vuoden 2018 Euroopan unionin budjetti on suuruudeltaan 160,1mrd. € (Euroopan unionin neuvoston lehdistötiedote 2017). Tämä vastaa noin kolmen vuoden yhteenlaskettua Suomen valtion budjettia (Valtiovarainministeriö budjettikatsaus 2018). Euroopan unionin talousarvio kattaa alueensa julkisista menoista tällä hetkellä ainoastaan noin 2 prosenttia (Pihkala 2008, 142; Euroopan komissio 2017c). On kuitenkin mainitsemisen arvoista, että Euroopan unionin budjetin verrattain maltillinen loppusumma on kasvanut hyvin nopealla tahdilla vuosien varrella (Pihkala 2008, 142). Vuodesta 1968 vuoteen 2010 se kasvoi lähes kuusikymmentäkertaiseksi, maatalouspolitiikan käynnistämisen (1960-luvulla) ja EU-jäsenmaiden lisääntymisen myötä (Saarilahti 2012, 86).

EU:n talousarvion loppusumman perusteella tai vertaamalla sitä kansallisiin eurooppalaisiin talousarvioihin, ei voida vetää johtopäätöksiä EU:n talousarvion merkittävyydestä, saati sen painoarvosta. EU:n sisäisten ja sen rajojen ulkopuolisten yhteisten hankkeiden, ja politiikkojen tukeminen (muun muassa EU:n talousarviosta rahoitettavilla investoinneilla) tuottaa parhaimmillaan hyvin merkittäviä tuloksia, jotka lopulta hyödyttävät kaikkia EU-jäsenmaita ja jopa sen ulkopuolisia alueita. (Euroopan komissio 2017c, 3). Lopulta kyse ei siis välttämättä olekaan rahoituksen suuruusluokasta vaan siitä painoarvosta, joka unionin tasoisella

kansainvälisellä talousarviolla, sen tukemilla politiikoilla, sekä sen rajat ylittävillä projekteilla on, ja joiden avulla on mahdollista synnyttää runsaasti kansainvälistä lisäarvoa niin Euroopassa, kuin sitä ympäröivillä alueillakin.

Euroopan unionin talousarvion merkittävyys ja sen viime aikoina kohtaamat haasteet synnyttävät juuri nyt selkeän tarpeen talousarvion uudelleen arvioinnille, ja sen mahdolliselle uudistamiselle (Euroopan komissio 2017c, 3). Euroopan komission aloittama laaja-alainen keskustelu Euroopan unionin tulevaisuudesta alkoi vuoden 2017 aikana, komission julkaistua Valkoisen kirjan Euroopan tulevaisuudesta (Euroopan komissio 2017a). Valkoisessa kirjassa komissio toi esille EU:n nykyisiä ja tulevia haasteita, ja esitteli hahmottelemiaan tulevaisuuden skenaarioita EU27:lle Iso-Britannian lähdön jälkeen. Unionin kohtaamiin merkittäviin haasteisiin sisältyy etenkin globalisaation hallintaa, aivan uudenlaisia turvallisuuskykyä, sekä uusien teknologioiden mukana syntyviä haasteita.

Valkoisen kirjan julkaisemisen jälkeen komissio julkaisi vielä sarjan yksityiskohtaisempia pohdinta-asiakirjoja, muun muassa EU:n rahoituksen tulevaisuudesta (Euroopan komissio 2017c). Tässä asiakirjassa keskityttiin erityisesti EU:n budjetin kohtaamiin haasteisiin, esiteltiin budjetin painopisteitä, sekä pohdittiin sen uudistamista. Komission pohdinta-asiakirjassa ilmaisema näkemys oli selvästi se, että EU:n budjettia on syytä uudelleen arvioida ja mahdollisesti uudistaa, jotta budjetin varoilla voidaan tulevaisuudessa saavuttaa maksimaalinen EU:n lisäarvo (Euroopan komissio 2017c).

Euroopan unionin budjetin uudistamissuunnitelmien ajankohtaisuuden vuoksi on erittäin perusteltua tutkia ja arvioida mahdollisia uudistamiseen vaikuttavia tekijöitä, esimerkiksi selvittämällä millaisia *painotuksia* ja *intressejä* EU:n talousarvion kannalta keskeisillä toimijoilla on suhteessa EU:n talousarvioon ja sen uudistamiseen. Aiheen ajankohtaisuuden lisäksi on syytä mainita myös se tutkimuksen tekoa motivoiva ja sen tärkeyttä perusteleva tosiasia, ettei EU:n talousarviota ole tieteellisesti tutkittu kovinkaan laajasti. Budjetin uudistamisintressien taustalla vaikuttavien globaalien yhteiskunnallisten muutosten ja haasteiden vaikuttaessa EU:n talousarvion lisäksi kokonaisvaltaisesti myös lukemattomiin muihin instrumentteihin ja kokonaisuuksiin, voidaan arvioida, että tämänkaltaiselle tutkimukselle on olemassa selkeä tarve, tutkimuksen aihepiirin kytkeytyessä lopulta tutkimuskontekstia huomattavasti laajempaan kokonaisuuteen.

Tämä tutkimus pyrkii täyttämään havaitun tutkimusaukon, jotta ymmärrystä Euroopan unionin budjetista ja sen mahdollisesta uudistamisprosessista voitaisiin laajentaa, ja mahdollisesti hyödyntää varsinaisen uudistamisprosessin yhteydessä.

1.2 Euroopan Unionin budjetoinnin tutkimus

“Budgeting is a key pillar of policy development and accountability in any country or region.” (Downes, Moretti & Nicol 2017, 2).

Euroopan unionin budjetointia on tutkittu monista eri näkökulmista. Näkökulman valinnalla on ollut suuri merkitys siihen, mistä tutkimus on erityisesti kiinnostunut ja mihin sen tarkastelu on päätetty keskittää. Saarilahden (2012, 63) mukaan näkökulmat voidaan jakaa karkeasti neljään eri luokkaan: *oikeudelliseen, poliittiseen, hallinnolliseen ja taloudelliseen* näkökulmaan. *Oikeudellisen* näkökulman omaavassa Euroopan unionin budjetointiin liittyvässä tutkimuksessa ollaan luonnollisesti kiinnostuneita EU:n lainsäädäntöön liittyvistä seikoista, kuten erinäisistä varainhoitoa koskevista artikloista ja niiden merkityksistä ja vaikutuksista (esim. Heinemann 1995). Siitä huolimatta, että tutkimus ei lähtökohtaisesti olisi täysin *oikeudellisen* näkökulman omaava, on Euroopan unionin budjetoinnin tutkimukselle hyvin tavanomaista, että edes jonkin tasoisten oikeudellisten kysymysten tiivis käsittely on tutkimuksessa välttämätöntä tai vähintäänkin hyödyllistä.

Poliittisen näkökulman intressinä on tutkia esimerkiksi budjettivallan käyttäjien välisiä valtasuhteita ja budjetointiin liittyvään päätöksentekoon sisältyviä budjettikiistoja. (esim. Lindner 2006). Valtasuhteiden lisäksi *poliittisen* näkökulman kiinnostuksenkohteena on toiminut myös yksi budjetoinnin keskeisimmistä elementeistä, resurssien allokointiin liittyvät kysymykset. Resurssien allokointi, päätökset siitä mihin tarkoitukseen varoja käytetään, on useiden poliittisten intressien ohjauksessa, ja siten erityisen kiinnostava aihealue *poliittisesta* näkökulmasta tarkasteltuna.

Hallinnollinen näkökulma on perinteisesti keskittynyt tutkimaan finanssivaltiojärjestelmän toimintaa ja toiminnan menettelytapoja (esim. Strasser 1992). Finanssivaltiojärjestelmän kokonaistoimintaan vaikuttavat ja sisältyvät monitulkintaisuudet, rajoitteet, hyödyt, sekä järjestelmän toimijoiden toimintaan ja toimintatapoihin liittyvät samaiset ominaisuudet, kiinnostavat *hallinnollisen* näkökulman valinneita budjetoinnin tutkimuksia.

Taloudellisen näkökulman omaavissa tutkimuksissa on haluttu tarkastella muun muassa taloudellisuutta, tehokkuutta ja tuloksellisuutta Euroopan unionin varainkäyttöön liittyen. Näkökulma on ollut erityisen kiinnostunut myös unionin finanssipoliittisista linjauksista ja muun muassa fiskaalisen federalismin aihepiiristä (esim. Korkman 2005). Euroopan unionin talousarvion rajalliset resurssit ja niillä tavoiteltava maksimaalinen ”eurooppalainen lisäarvo” asettaa tavoitteeksi mahdollisimman taloudellisen, tehokkaan ja tuloksellisen unionin varojen käytön, joiden tarkastelu on kasvattanut suosiotaan taloudellisen lähestymistavan omaavissa budjetoinnin tutkimuksissa (esim. Tarschys 2005).

On kuitenkin todettava, että näkökulmien jaottelusta huolimatta monet budjetoinnin tutkimukset sisältävät usein ainakin jossain määrin useampia eri näkökulmia, kuten Strasserin (1992) teos *The finances of Europe: The budgetary and financial law of the European Communities*. Teoksessa yhdistyy *hallinnollinen, poliittinen* ja osittain *oikeudellinenkin* tutkimusnäkökulma. Useiden eri näkökulmien esiintyminen Euroopan unionin budjetoinnin tutkimuksessa selittyy luonnollisesti muun muassa budjetointiin sisältyvien moninaisten elementtien olemassa ololla. Vaikka tutkimuksen kiinnostus olisi lähtökohtaisesti esimerkiksi finanssihallintojärjestelmän kokonaistoiminnassa ja siihen vaikuttavissa rajoitteissa (hallinnollinen näkökulma), on selvää, että järjestelmän ollessa vahvasti poliittinen ja poliittisten intressien vaikuttaessa vahvasti sen toimintaan, on poliittisen näkökulman jonkin asteinen esiintyminen tutkimuksessa jopa oletettavaa. Tämä tutkimus on lähtökohtaisesti hallinnollisen näkökulman omaava tutkimus, kuitenkin sisältäen joitakin poliittiselle näkökulmalle ominaisia piirteitä.

Euroopan unionin budjettivallan kehitystä, muutoksia ja integraation vaikutuksia budjetin talouteen on tieteellisesti tutkittu suhteellisen laajasti. Budjetoinnista ja budjetointijärjestelmästä on lisäksi tehty runsaasti erinäisiä selvityksiä ja raportteja muun muassa komission toimesta. Tästä huolimatta Saarilahti toteaa teoksessaan *Euroopan Unionin taloushallintojärjestelmän joustavuus – finanssihallinnollisia tutkimuksia joustavuuden eri muodoista ja kehityksistä vuosina 1968-2009* (2012, 65), ettei kovinkaan laajaa teoreettista tutkimusta Euroopan unionin budjettijärjestelmästä ole vielä tehty. Havaittu tutkimusaukko ja tutkittavan aihepiirin ajankohtaisuus luovat vahvan motivaation, ja selkeän tarpeen tälle tutkimukselle.

2 TUTKIMUSASETELMA

2.1 Tutkimuksen tavoite ja ongelman asettelu

Tässä tutkimuksessa keskitytään ensisijaisesti tarkastelemaan erinäisiä suunnitelmia ja intressejä kohdistuen Euroopan unionin budjettijärjestelmän uudistamiseen ja siten Euroopan unionin talousarvion tulevaisuuteen, hyödyntäen budjetointiteorioiden pohjalta muodostettua teoreettista viitekehystä. Tutkimuksessa perehdytään yleisesti budjetoinnin tutkimukseen, sen kehitykseen, sekä keskeisiksi katsottuihin klassisiin budjetoinnin teorioihin. Budjetoinnin tutkimuksen kohdalla erityinen kiinnostus kohdistuu useisiin näkemyksiin siitä, millaista on hyvä budjetointi, ja millaisia kriteerejä klassiset budjetoinnin teoriat asettavat ”hyvälle budjetille”. Tutkimus on kiinnostunut budjetointiteorioiden näkemysten kehityksestä ja kehitykseen vaikuttaneista seikoista. Tutkimus pyrkii budjetoinnin tutkimuksen kehityksen tarkastelun ja vahvan teoreettisen kehyksen muodostamisen avulla luomaan hyvän lähtökohdan Euroopan unionin talousarvion kehityksen ja sen tulevaisuuden näkymien arvioinnille.

Tämä tutkimus on budjetoinnin tutkimuksen ja budjetointiteorioiden lisäksi erityisen kiinnostunut Euroopan unionin talousarvioista, sen kehityksestä ja sen nykytilasta. Tutkittavan aihepiirin kannalta on perusteltua tehdä lyhyt, mutta riittävän kattava esittely tarkasteltavan instrumentin taustoihin ja toimintaan. EU:n talousarvion taustojen ja sen kokonaisuuden tarkastelusta huolimatta, tutkimuksessa ei sen syvällisemmin puututa esimerkiksi talousarvion toimeenpanoon, seurantaan, arviointiin, saati pyritä arvioimaan budjettijärjestelmän kokonaisuuden tai toimintaprosessin kehitystä lähitulevaisuudessa.

Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella millaisia vaateita ja tavoitteita budjetille ollaan asettamassa lähitulevaisuudessa etenkin Euroopan komission toimesta, sekä millaisia intressejä keskeisillä budjettitoimielimillä (Euroopan komissio, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti) mahdollisesti on suhteessa EU:n budjetin uudistamiseen. Näiden näkökulmien selvittäminen toimii keskeisenä elementtinä arvioitaessa EU:n budjetille kaavailtujen tulevaisuuden painopisteiden ja tavoitteiden realiteetteja suhteessa esimerkiksi budjettivallan käyttäjän preferensseihin. Tämän tutkimuksen erityinen kiinnostus kohdistuu etenkin niihin odotuksiin, mitä keskeisillä budjettitoimielimillä on tällä hetkellä ja mahdollisesti myös lähitulevaisuudessa Euroopan unionin talousarvion suhteen.

Tämän tutkimuksen tutkimusongelma muodostuu tutkittavan aihepiirin ajankohtaisen ilmiön: Euroopan unionin budjetin uudistamisen, sekä klassisten budjetoinnin teorioiden mukaisten budjetointiin ja ”hyvään budjettiin” liittyvien näkemysten ja kriteerien pohjalta.

Tutkimusongelma on: *Budjetointiteoreettisten näkemysten merkitys Euroopan unionin budjetin uudistamisessa.*

Tutkimusongelmaa lähestytään perusteellisen ja monipuolisen budjetointiteorioiden, sekä empiirisen aineiston tarkastelun avulla, jotta tutkittavaa ilmiötä voidaan ymmärtää mahdollisimman hyvin. Tutkimusongelma pyritään ratkaisemaan vastaamalla seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. *Millaisia kriteerejä ”hyvälle budjetille” voidaan asettaa klassisten budjetoinnin teorioiden näkökulmasta?*
2. *Millaisia ”hyvän budjetin” kriteerejä EU:n keskeiset budjettitoimielimet painottavat?*
3. *Millaisia rajoitteita ”hyvän budjetin” kriteerit asettavat EU:n yleisen talousarvion uudistamiselle?*

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastataan teoreettisen viitekehyksen määrittämisen yhteydessä. Teoreettinen viitekehys painottuu juurikin klassisiin budjetoinninteorioihin ja niistä johdettuihin ”hyvän budjetin” kriteereihin. Toiseen ja kolmanteen tutkimuskysymykseen vastataan tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen, empiirisen aineiston analyysin, saatujen tutkimustulosten, sekä tutkimustuloksista jatkettun pohdinnan avulla. Toinen ja kolmas tutkimuskysymys on päätetty asettaa vahvasti tutkimuskontekstiin kytkeytyviksi siitä syystä, että EU:n budjetin on katsottu olevan hyvin ainutlaatuinen kokonaisuus, jonka toiminta on hyvin erityislaatuista. Sen huono verrannollisuus muun muassa kansallisiin talousarvioihin on ohjannut tutkimuskysymysten asettamista siten, ettei niitä ole haluttu muotoilla liian yleistettävälle tasolle.

2.2 Tutkimuksen rajaus ja kattavuus

Tämän tutkimuksen empiirisen osuuden keskeisenä tarkasteluajanjaksona toimivat vuodet 2016-2018. Lyhyt tarkasteltava ajanjakso on tarkasti harkittu tietoinen valinta, sillä kiinnostus kohdistuu erityisesti ajankohtaisiin ja tulevaisuutta koskeviin ennusteisiin, suunnitelmiin

ja intresseihin koskien EU:n budjetin tulevaisuutta, sekä erityisesti EU:n keskeisten budjettitoimielinten painottamiin tämän hetkisiin näkemyksiin ja intresseihin.

Euroopan unionin budjettia tarkastellaan tutkimuksessa lähinnä makrotasoisesti, eli yksittäisten virkamiesten ja toimintayksiköiden yksityiskohtaisempi tarkastelu rajataan tutkimuksen ulkopuolelle (mikro- ja mesotasot). Tutkimuksen ongelman ja esitettävien tutkimuskysymysten näkökulmasta, järjestelmätasoinen tarkastelu nousee avainasemaan. Tässä tutkimuksessa järjestelmätasolla tarkoitetaan nimenomaan makrotasoa, eli kolmen keskeisimmän Euroopan unionin budjettijärjestelmän toimijan tasoa (Euroopan komissio, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti). Kyseessä ovat unionin suurimmat ja merkittävimmät instituutiot, joten voidaan puhua institutionaalisesta tarkastelutasosta.

Oleellista on myös todeta, että tämä tutkimus ei pyri selvittämään, saati analysoimaan Euroopan unionin jäsenmaiden virallisia kantoja Euroopan unionin budjettia ja sen tulevaisuutta koskien. Neuvoston budjettikomiteassa tai ministerineuvostossa esille nousseita jäsenmaa kohtaisia näkemyksiä ei siten nosteta eritellen esille, vaan perehdytään Euroopan unionin neuvostossa muodostettuun neuvoston yhtenäiseen kantaan, ja vertaillaan näitä näkemyksiä Euroopan komission ja Euroopan parlamentin kantojen ja julkilausumien kanssa. Tutkimuksessa ei arvioida myöskään yksityiskohtaisesti esimerkiksi tulevaisuuden budjetin menojen ja tulojen suuruusluokkia, tai pohdita sitä, millaisia instrumentteja tulevaisuuden budjettiin voitaisiin mahdollisesti sisällyttää.

Tutkimuksen keskeisimpänä aineistona toimivat erinäiset julkiset, sekä julkisuudeltaan rajalliset dokumentit ja kokousasiakirjat, jotka mahdollistavat instituutioiden ja budjettivallankäyttäjän näkemysten ja painotusten vertailun, suhteessa lähitulevaisuudessa tavoiteltavaan Euroopan unionin talousjärjestelmän kehitykseen. Tutkimuksessa ollaan erityisen kiinnostuneita talousjärjestelmään liittyvistä, ajankohtaisista näkemyksistä ja intresseistä. Tutkimuksen empiirinen aineisto onkin koottu erityisen relevantteina pidetyistä dokumenteista, joiden tarkastelu mahdollistaa hyvän lähtökohdan aihepiirin perusteelliseen, luotettavaan ja ajankohtaiseen tarkasteluun.

Tutkimusta voidaan pitää suhteellisen kattavana, mikäli kattavuuden kriteerinä pidetään ajankohtaisten, tutkimuskysymysten kannalta keskeisten, ja riittävän monipuolisten dokumenttien perusteellista tarkastelua ja analyysiä. Toisaalta tutkimuksessa rajattu, tarkasteltava ajanjakso on suhteellisen lyhyt. Mikäli intressinä olisi tarkastella ja arvioida sitä, millaiseksi

Euroopan unionin budjetti todellisuudessa muotoutuu lähitulevaisuudessa tehtävien uudistusten myötä, täytyisi tutkimusta laajentaa huomattavasti pidemmälle tuleviin vuosiin. Mikäli tutkimuksessa haluttaisiin puolestaan tarkastella Euroopan unionin budjettitoimielinten pidemmän ajanjakson ”hyvän budjetin” kriteerejä ja niiden painotusten kehitystä vuosien varrella, olisi syytä koota tarkasteltava tutkimusaineisto huomattavasti laajemman aikavälin dokumenteista ja asiakirjoista.

Lisäksi tutkittavan dokumenttiaineiston rajaus ainoastaan sellaisiin dokumentteihin, joista voidaan löytää komission, neuvoston ja parlamentin yleisiä kantoja EU:n talousarvion uudistamiseen liittyen, rajaa tutkimuksen ulkopuolelle instituutioiden sisäiset, mahdollisesti näkemyksiltään eriävät intressit ja mielipiteet. Mikäli tältä osin tutkimuksen kattavuutta ja laajuutta haluttaisiin lisätä, täytyisi kartoittaa yksityiskohtaisemmin esimerkiksi Euroopan unionin instituutioiden toimielinten, virkamiesten tai EU-jäsenvaltioiden hallitusten kantoja ja näkemyksiä tutkittavaan aiheeseen liittyen.

On vielä korostettava, että tämän tutkimuksen tarkoituksena *ei ole* pyrkiä ennustamaan yksityiskohtaisesti Euroopan unionin talousarvion tulevaisuuden kokonaisuutta, tai toimintaprosessia. Tarkoituksena on tarkastella ja tutkia jo olemassa olevia kantoja ja intressejä, joita Euroopan unionin instituutioilla (komissio, neuvosto ja parlamentti) on liittyen talousarvion uudistamiseen, ja pyrkiä siten hahmottamaan ne ”hyvän budjetin” kriteerit, joita voidaan nähdä pidettävän tärkeinä kyseisten instituutioiden näkökulmista, ja jotka tulevat todennäköisesti vaikuttamaan EU:n talousarvion uudistamisprosessiin.

2.3 Tutkimuksen metodit, menetelmät ja aineisto

Tutkimus on kvalitatiivinen, eli laadullinen tutkimus, joka koostuu teoriasta, sekä empiirisestä osuudesta. Teorian avulla tutkimukselle ja sen onnistuneelle toteutukselle luodaan hyvä perusta, jonka avulla mahdollistetaan empiirisen osuuden syvälinen analyysi ja tarkastelu. Tutkimuksen teoriaosuudessa keskeisimpinä teorioina toimivat erinäiset päätös- ja budjetoinnin teorit, kuten rationaalisuus.

Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (1997, 161) määrittävät kvalitatiivisen tutkimusmetodiikan lähtökohdaksi todellisen elämän kuvaamisen, ja kvalitatiivisen tutkimuksen tavoitteeksi aiheen mahdollisimman kokonaisvaltaisen tarkastelun. Kvalitatiivinen tutkimus tutkimuksen

metodina mahdollistaa täten tutkittavan ilmiön holistisen tarkastelun. Tutkimuksen metodiseksi lähtökohdaksi valitaan laadullinen tutkimus muun muassa siitä syystä, että aineisto halutaan koostaa tutkimuksen kannalta merkityksellisistä asiakirjoista ja dokumenteista. Laadullinen tutkimusmetodi mahdollistaa tutkittavan aineiston perusteellisen ja tarkan tutkimisen.

Aineiston analyysissä analyysimenetelmänä käytetään sisällönanalyysiä. Tämä analyysimenetelmä toimii sekä metodina, että teoreettisena kehyksenä, joka mahdollistaa menetelmän käytön hyvin erityyillisissäkin tutkimuksissa. Sisällönanalyysiä voidaan pitää perusanalyysimenetelmänä, jonka avulla tutkittavasta aineistosta pyritään löytämään tutkimuksen kannalta keskeiset asiat, sekä muodostamaan niiden avulla lopulliset johtopäätökset. (Tuomi & Sarajärvi 2004, 91-100). Sisällönanalyysin avulla dokumenttimuotoisesta tekstiaineistosta etsittävät merkitykset avataan sanallisesti, mahdollisimman hyvin valitun aineiston sisältöä kuvaten. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105-107). Sisällönanalyysi mahdollistaa tiiviin, aineiston pohjalta tehtävän kuvauksen, ja siten saatujen tulosten kytkeytymisen tutkittavan ilmiön laajempaan kontekstiin, sekä aiempiin tutkimustuloksiin. (Tuomi & Sarajärvi, 2004, 91-100). Sisällönanalyysissä aineiston tulkinta tapahtuu tutkijan itsensä toteuttamana, hyödyntäen omaa loogista päättelykykyä. Ensimmäisessä vaiheessa tutkimuksessa hyödynnettävä aineisto jaetaan osiin ja käsitteellistetään. Viimeisessä vaiheessa käsitteellistetty aineisto kootaan uudelleen loogiseksi kokonaisuudeksi. (Tuomi & Sarajärvi 2004, 105, 110).

Tässä tutkimuksessa aineistosta pyritään löytämään tutkimusteeman ja erityisesti tutkimusongelman kannalta keskeisiä lausuntoja ja näkemyksiä, jotka eritellään valitusta aineisto kokonaisuudesta. Eritellystä kokonaisuudesta jäsennetään mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen kokonaisuus, jonka avulla voidaan selittää tutkittavaa ilmiötä ja vastata asetettuihin tutkimuskysymyksiin.

Laadullinen sisällönanalyysi on mahdollista toteuttaa aineistolähtöisesti, teorialähtöisesti tai teoriaohjaavasti (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95). Aineistolähtöisessä analyysissä valittu teoria liittyy ainoastaan tutkimuksen metodologiaan, eikä teorialla tulisi olla juurikaan merkitystä tutkimustuloksien tai johtopäätösten suhteen. Täysin aineistolähtöisen analyysin teko tapahtuu ainoastaan aineiston perusteella ja sen ehdoilla. Todellisuudessa tämä on kuitenkin hyvin haastavaa ja tutkijan kannalta erittäin vaativaa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95-96). Teorialäh-

töinen analyysi on nimensä mukaisesti jostakin jo olemassa olevasta teoriasta, ja sen näkemysistä lähtöisin oleva analyysimenetelmä. Teorian avulla määritellään tutkittava ilmiö, jonka jälkeen analyysin avulla pyritään testaamaan aiemmin tuotettua tietoa tutkimuksessa määritellyssä kontekstissa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97).

Teoriaohjaava analyysi ei pyri teorialähtöisen analyysin tapaan testaamaan valittua teoriaa, sillä sen tarkoituksena on valitun teorian avulla löytää uudenlaisia näkemyksiä ja ajatuksia tutkittavasta aiheesta. Teoriaohjaava analyysi hyödyntää vahvasti valittua teoriaa, yhdessä aineistosta poimitujen havaintojen kanssa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96-97). Teoriaohjaava sisällönanalyysi muistuttaa osittain aineistolähtöistä analyysiä, sillä ne molemmat etenevät valitun tutkimusaineiston ehdoilla. Teoriaohjaava analyysi hyödyntää kuitenkin jo olemassa olevia käsitteitä empiirisen aineiston analyysissä, eikä pyri luomaan aineiston pohjalta täysin uusia käsitteitä. Suhteessa teorialähtöiseen sisällönanalyysiin, teoriaohjaava sisällönanalyysi kykenee lähestymään empiiristä aineistoa vahvemmin aineiston omilla ehdoilla. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 117).

Tässä tutkimuksessa käytettävä teoriaohjaava analyysi sijoittuu aineistolähtöisen ja teorialähtöisen analyysin välimaastoon. Aineiston analyysi ei siis täysin perustu käytettävään teoriaan tai pyri testaamaan sitä, vaan ideana on löytää teorian avulla aineistosta tehdyistä havainnoista selityksiä ja vahvistuksia. Teorialla on aineiston analyysissä selkeä merkitys, mutta se ei kuitenkaan täysin ohjaa sitä. Teorian hyödyntäminen tutkimuksessa toimii myös keinona erottaa tieteellinen tutkimus esimerkiksi selvityksestä tai tutkimusraportista (Eskola & Suoranta 2008, 74-79).

Tutkimuksessa käytetyn teoreettisen viitekehyksen käyttöä ja tutkimustulosten havainnollistamista tehostetaan taulukoinnin avulla. Käytettävistä budjetoinnin teorioista valitaan tutkimuskysymykseen vastaamisen kannalta olennaisia ”hyvän budjetin” kriteerejä, jotka voidaan nähdä valituille budjetoinnin teorioille erityisen ominaisina. Valituista kriteereistä muodostetaan taulukko, jota hyödynnetään tutkimusaineiston sisällönanalyysissä. Taulukoinnin avulla tutkimustulosten esittäminen tapahtuu selvästi ja keskeisimpiä löydöksiä korostaen.

Tutkimuksessa käytettävä ja analysoitava aineisto koostuu pääasiassa ”institutionaalisista lähteistä”, eli Euroopan unionin toimielinten (Euroopan komissio, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti) virallisista dokumenteista ja kokousasiakirjoista, sekä tutkimuksen aihepiirin kannalta olennaisista lainsäädäntöasiakirjoista ja budjettidokumenteista. Osa aineiston dokumenteista on täysin julkisia, muun muassa Euroopan unionin virallisessa lehdessä (EUVL) julkaistuja asiakirjoja. Tutkimuksessa on lisäksi tarkasteltu ja analysoitu dokumentteja, jotka eivät ole julkisia (muun muassa instituutioiden kokousasiakirjoja ja -raportteja). Aineiston kokonaisuuteen kuuluu muun muassa Euroopan komission julkaisemia Euroopan tulevaisuutta käsitteleviä pohdinta-asiakirjoja, Euroopan unionin neuvoston tuottamia uusimpia varainhoitoasetuksen uudistamisprosessia käsitteleviä dokumentteja, sekä Euroopan parlamentin tuottama raportti koskien komission varainhoitoasetuksen uudistamishdotusta. (empiirisen aineiston tarkka luettelo ks. liitteet).

Tutkimuksen empiirinen aineisto on valittu lähtökohtaisesti siten, että sen voidaan katsoa koostuvan tutkimusaihetta täsmällisesti koskevista asiakirjoista ja pitävän sisällään tutkimuksen kannalta erityisen keskeistä informaatiota. Tutkimuksen empiiriseen aineistoon on haluttu valita ainoastaan kaikkein keskeisimmät dokumentit ja asiakirjat, jotta niiden tarkastelu ja analyysi on voitu toteuttaa mahdollisimman perusteellisesti. Keskeisimpinä dokumentteina on pidetty sellaisia asiakirjoja, jotka ovat EU:n virallisten toimijoiden tuottamia ja joiden sisältämää informaatiota on voitu pitää ajankohtaisena. Ajankohtaisuuden vuoksi esimerkiksi neuvoston tuottamista varainhoitoasetuksen uudistamisprosessia koskevista useista kokousasiakirjoista ja dokumenteista on valittu ainoastaan kaikkein uusimmat asiakirjat. Tutkimuksen tietoisena valintana on ollut tarkastella kaikkein viimeisimpiä ja mahdollisimman ”lopullisia” asiakirja kokonaisuuksia, joista toimielinten viralliset, makrotasoiset intressit ja painotukset on voitu luotettavasti hahmottaa. Aineiston valinnassa on lisäksi pyritty siihen, että valitut dokumentit edustaisivat mahdollisimman hyvin ja tasapuolisesti kaikkien budjettitoimielinten kantoja ja näkemyksiä.

Dokumentteihin ja niiden analyysiin painottuvat tutkimukset voidaan Pietilän (1976) mukaan jakaa kahteen eri ryhmään. Ensimmäinen tutkimusryhmä on kiinnostunut dokumenteista ilmiönä. Tämän kaltaisissa tutkimuksissa keskitytään dokumenttien ominaisuuksien kuvaamiseen ja analyysiin. Toinen dokumenttipohjaisten tutkimusten ryhmä on kiinnostunut dokumentteihin sisältyvästä informaatiosta, joka selittää tutkittavaa ilmiötä (Pietilä 1976).

Tämä tutkimus sijoittuu jäljempänä kuvattuun tutkimusryhmään sen käyttämän dokumenttiaineiston käyttötavan vuoksi.

Tämä tutkimus rakentuu johdannosta, tutkimusasetelmasta, teoriasta, aihepiirin ja aineiston esittelystä, aineiston analyysistä, sekä tutkimustuloksista, päätelmistä ja pohdinnasta. Aiempi budjetoinnin tutkimus, sekä teoriaosuus esitellään luvusta kolme. Budjetoinnin tutkimukseen liittyvien keskeisten teorioiden ja näkemysten esittelyn lisäksi kyseisessä luvussa vastataan tutkimuksen ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Luvussa neljä syvennyttään tutkimuksen kannalta riittäväällä tasolla Euroopan unionin talousarvion taustoihin, säädösperustaan, budjettiperiaatteisiin ja budjettiprosessiin. Tutkimuksen viidennessä luvussa esitellään tutkimuksen empiiristä aineistoa ja etenkin tutkimuksen kannalta keskeisimpiä kokonaisuuksia. Luvussa kuusi syvennyttään empiirisen aineiston analyysiin ja sen myötä saatuihin tutkimustuloksiin, sekä tutkimustuloksista jatkojalostettuihin johtopäätöksiin. Luvussa kuusi vastataan tutkimuksen toiseen ja kolmanteen tutkimuskysymykseen. Tutkimuksen viimeisessä luvussa pohditaan lopuksi myös tutkimuksen rajoitteita, luotettavuutta, sekä mahdollisia jatkotutkimuksen aiheita.

2.4 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Tutkimuksen ja erityisesti tutkimuskontekstin kannalta keskeiset käsitteet ovat:

Talousarvio ja *budjetti*, jotka toimivat tutkimuksessa synonyymeinä toisilleen. Valtion tai muun julkisyhteisön talousarvio on sen taloutta koskeva vuotuisuussuunnitelma, jossa määritetään käytettävien varojen kohdentaminen, ja jonka avulla ohjataan taloutta (Saviaho ym. 1981, 16). Talousarvion kautta viranomaiset saavat oikeuden käyttää talousarvion varoja tiettyihin kohdennettuihin käyttötarkoituksiin. Talousarvio toimii varojen kohdentamisen lisäksi myös pohjana tilintarkastukselle. (Saviaho 1970, 11; Saviaho ym. 1981, 16). Tässä tutkimuksessa talousarviosta tai budjetista puhuttaessa, tarkoitetaan juurikin Euroopan unionin talousarviota. Euroopan unionin talousarvio on varainhoitoa koskeva suunnitelma siitä, mihin kyseisen varainhoitovuoden käytettävissä olevat varat (*menot*) kohdistetaan, ja mistä toiminnan rahoittamiseen tarvittavat varat (*tulot*) saadaan. Euroopan unionin talousarvion laadintaa rajoittavat muun muassa monivuotiset rahoituskehys (MRK), jossa on asetettu euromääräiset rajat vuotuiselle talousarviolle, sekä eri politiikkojen rahoittamiselle.

Budjettitoimielimet tarkoittavat tutkimuksessa Euroopan unionin neuvostoa, Euroopan parlamenttia ja Euroopan komissiota. Euroopan komissio on vastuussa talousarvion laatimisesta ja varainkäytön valvonnasta. Neuvosto ja parlamentti hyväksyvät vuotuisen talousarvion. Parlamentti hyväksyy vuotuisen talousarvion laadintaa ohjaavan monivuotisen rahoituskehityksen (MRK), josta neuvosto pääasiallisesti päättää. Vuotuisesta budjettiprosessista ja budjettielinten toiminnasta on säädetty SEUT:n 314 artiklassa.

Budjettivallan käyttäjiä ovat budjettitoimielimistä ainoastaan Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti. Kyseiset toimielimet hyväksyvät SEUT artiklan 314 mukaisesti vuotuisen talousarvion siten, että vuotuiset tulot ja menot ovat tasapainossa. Euroopan komission tehtävänä on esittää talousarvioehdotus, sekä hallinnoida budjetin toimeenpanoa.

Toimintaympäristön käsite tässä tutkimuksessa tarkoittaa sitä toimintaympäristöä, jossa EU:n budjetti toimii. Laamanen, Kamensky, Kivilahti, Kosonen & Lindell (2005, 66) ovat todenneet toimintaympäristön koostuvan kaikista niistä ulkopuolisista tekijöistä, jotka vaikuttavat jossain määrin organisaation kehitykseen ja sen toimintaan. Tämän määrittämisen mukaan EU:n budjetin toimintaympäristönä toimii koko maailma, sillä budjetin voidaan katsoa toimivan Euroopan lisäksi Euroopan ulkopuolisissa toimintaympäristöissä, sekä siihen vaikuttavat välillisesti erinäiset globaalit ilmiöt (esimerkiksi maailmantalouden kriisit).

Joustavuudella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa EU:n budjetin erinäisiä joustomuotoja, karkeasti jaettuna budjetin sisäisiä ja ulkoisia joustomuotoja. Joustot ovat välineitä, joilla voidaan vastata budjettivuoden aikaisiin toimintaympäristön ennakoimattomiin muutoksiin. Sisäisellä joustolla tarkoitetaan budjetille asetettujen määrärahakehysten sisällä tehtävää varojen uudelleen kohdentamista. Ulkoisella joustolla tarkoitetaan puolestaan määrärahakehystistä poikkeamista esimerkiksi lisäämällä rahoitusta lisätalousarvion avulla. (Saarilahti 2012, 87).

3 BUDJETOINNIN TUTKIMUS

Tässä tutkimuksen osiossa tarkastellaan budjetoinnin tutkimusta, budjetoinnin tutkimuksen kehitystä ja sen erilaisia lähestymistapoja. Jotta asetettuihin tutkimuskysymyksiin voidaan vastata, on välttämätöntä ymmärtää budjetoinnin tutkimuksen luonnetta ja sen taustoja. Aihepiirin tarkastelu tapahtuu aiemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Tarkastelluista budjetoinnin teorioista ja niihin tiiviisti nivoutuneista päätöksenteon teorioista, ja näkökulmista valitaan tutkimuksen kannalta keskeisimmät. Valituista teorioista muodostuu siten tutkimuksen teoreettinen viitekehys, jonka kautta tutkittavaa aihepiiriä lähestytään, ja jonka avulla valitun aineiston analyysi tapahtuu. Tutkimuksen teoreettista viitekehystä muodostettaessa vastataan myös tutkimuksen ensimmäiseen tutkimuskysymykseen: *Millaisia kriteerejä ”hyvälle budjetille” voidaan asettaa klassisten budjetoinnin teorioiden näkökulmasta?*

3.1 Budjetoinnin teoreettiset lähestymistavat

”There is no single theory of budgeting and scanning any budgeting text makes this clear. However, most budgeting research is not theoretical; a variety of theories of policymaking and politics have been applied to the field. There is no single theory, there are several.” (Bartle 2001, 1).

Tässä osiossa tehdään katsaus budjetoinnin tutkimuksen kehitykseen 1940-luvulta alkaen. Tarkastelu kuvaa lähtökohtaisesti yhdysvaltalaisen budjettiajattelun kehitystä, sillä Yhdysvaltojen voidaan katsoa olleen eräänlainen edelläkävijämaa budjettiteorioiden kehityksessä (Hyde 1992). Tässä tarkastelussa ei syvennytä moninaisten käytännön budjetoimintamallien (esimerkiksi ohjelma-, tulos- tai suoritebudjetointi) kehitykseen tai tutkimukseen, vaan lähinnä erinäisiin budjetointiajattelu malleihin ja -teorioihin. Budjetoimintiteorioihin merkittävästi vaikuttaneet päätöksentekoteoriat nivoutuvat tiiviisti yhteen toistensa kanssa, joten tarkastelu tapahtuu yhdistellen molempien tutkimusalueiden kehityskulkuja. (Bartle 2001).

Budjetoinnin tutkimuksen kannalta erityisen merkittävä artikkeli oli, ja on edelleen, *The Lack of Budgetary Theory* (Key 1940), joka nosti esille budjetoinnin teorian puutteen, sekä tarpeen sellaisen kehittämiseksi. Key (1940, 1138) painotti, että teorian täytyisi antaa vastauksia muun muassa siihen, millä perusteella rahankäytön kohteiden valinta tapahtuu. Keyn

artikkelin (1940) julkaisemisen jälkeen budjetointia on tutkittu laajasti eri tieteenalojen toimesta ja monista eri näkökulmista.

Useista eri tieteenaloista ja hyvin erilaisista näkökulmista lähtöisinoleva monipuolinen budjetoinnin tutkimus selittyy hyvin pitkälti sillä, että budjetille asetetut vaatimukset ja tehtävät ovat aina olleet hyvin monialaisia. Jo budjetoinnin tutkimuksen alkua ajoilta lähtien budjetoinnilla nähtiin olevan ainakin ohjaukseen, tilinpitämiseen, valvontaan, sekä oikeuteen liittyviä tehtäviä ja vaatimuksia. (Eckstein 1959, 3-4).

Budjetoinnin vaatimukset ja tehtävien korostaminen vaihtelivat vuosikymmenten vaihtuessa, joka mahdollisti budjetoinnin tutkimuksen kehittymisen monipuolisista näkökulmista ja useista eri tieteenaloista. Budjettia ja budjetointia tutkittiin jo hyvin varhaisessa vaiheessa niin finanssipoliittisista, hallinnollisista, taloustieteellisistä, valtiontaloudellisista, kuin poliittisistakin lähtökohdista katsoen. (Saarilahti 2012, 48). Budjetointia on tutkittu muun muassa valtio-opin, kansantaloustieteen, laskentatoimen ja hallintotieteen tieteenalojen piirissä (Premchand 1984, 35). Eri tieteenalojen tekemä budjetoinnin tutkimus on ollut osittain jopa erittäin epäyhtenäistä, mistä johtuen budjetoinnin tutkimuksen kokonaisuus on muodostunut suhteellisen kirjavaksi, mutta toisaalta myös kattavaksi.

Kuten jo edellä mainittu, budjetoinnin tutkimuksen kautta kehitetyt moninaiset budjetoinnin teoriat ovat lähtökohtaisesti saaneet runsaasti vaikutteita erinäisistä päätöksenteko teorioista, erityisesti julkisen sektorin budjetoinnin kohdalla (Lewis 1952, 42-52). Eräs budjetoinnin tutkimukseen, sekä budjetointiajatteluun merkittävästi vaikuttanut teoria, on *rationalismi*. Rationalismi toimi hyvin kauan budjetointiteorioiden johtavana teoriana, sekä budjetointiin liittyvään päätöksentekoon sovellettavana päätöksentekoteoriana. (Saarilahti 2012, 55).

Rationaalisuuden käsitettä on ymmärretty yleisesti Max Weberin määritysten mukaisesti. Weber esitteli ensimmäistä kertaa teoksessaan *The Theory of Social and Economic Organization* (1964) tavoiterationaalisuuden käsitteen. Tavoiterationaalinen toiminta pyrkii punnitsemaan rationaalisesti sekä käytettävissä olevia keinoja, että tavoiteltavia päämääriä. Tämän lisäksi punnitaan myös tavoiteltaviin päämääriin mahdollisesti sisältyviä sivuvaikutuksia, sekä kaikkia mahdollisia olemassa olevia päämääriä vaihtoehtoja. (Weber 1964, 12-13). Tavoiterationaalinen toiminta tapahtuu valitun päämäärän mukaisesti. Tällöin voidaan puhua myös arvorationaalisista tavoitteista, mikäli tavoitteet nähdään täysin absoluuttisina.

(Weber 1964, 12-13). Weberin päätelmien mukaan rationaalisuuteen pyrkivä organisaatio on hierarkkinen organisaatio, jota hallinnoidaan byrokratian keinoin (Weber 1956).

Rationalismi julkisen talouden budjetoinnin kaltaisen yhteiskunnallisen suunnittelun ja päätöksenteon kaltaisessa järjestelmässä, voidaan katsoa kuuluvan ymmärtävän rationalismin suunnitteluajatteluun. Ymmärtävän rationalistisessa suunnittelussa julkinen etu on yksilön etua korkeammalla jalustalla ja toteutettava suunnittelu, sekä tehtävät päätökset eivät voi tapahtua ilman erinäisiä laskelmia ja loogista positivismia. (Weaver ym. 1985, 157-158).

Saarilahti & Uusikylä (1991, 15-16) mielsivät esimerkiksi ohjelmabudjetoinnin ymmärtävän rationalismin budjetointina, jossa pyrkimyksenä oli tavoiterationaalisen päätöksenteon toteuttaminen. Ohjelmabudjetointi ei kuitenkaan toiminut sille asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa, sillä sen yritys luoda täydellisesti toimiva budjetti, jossa kaikki mahdolliset valittavissa olevat keinot selvitettäisiin tieteellisin menetelmin, sekä kaikki olemassa olevat ohjelmakategoriat kerättäisiin yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, epäonnistui. Rationaalinen budjetointi asetti painopisteensä epäonnistuneen ohjelmabudjetointiajattelun jälkeen huomattavasti vahvemmin budjetin pitävyyden kriteeriin. Rationalistinen päätöksenteko keskittyi tällöin budjetin suunnitteluvaiheeseen, joka rationaalisesti toteutetusti mahdollistaisi ideaalisen budjetin, josta ei tarvitsisi joustaa tai poiketa millään tavoin. (Saarilahti 2012, 56).

Tällainen täysin rationaalinen lähestymistapa budjetoinnissa on todellisuudessa vähintäänkin rajallinen, jopa mahdoton. Päätöksenteon ei nähdä tosiasiaassa tapahtuvan optimaalisesti, saati loogisesti maksimaalisen hyödyn saavuttamiseksi. Budjetoinnin kohdalla rationaalinen malli tarkoittaisi kaikkien mahdollisten valittavien vaihtoehtojen kartoittamista ja objektiivista punnintaa. Vaihtoehdot täytyisi kartoittaa julkisen talouden budjetoinnista puhuttaessa siten, että ne vastaisivat lopulta mahdollisimman onnistuneesti koko yhteiskunnan tasolla tarkoin valittuja tavoitteita ja mahdollistaisivat lopulta kyseisiin tavoitteisiin pääsemisen. (Lee ym. 2008). Tämänkaltaisen tapahtuman mahdollistaminen vaatisi jo toteutuakseen virheettömän informaation, jota kyettäisiin käsittelemään ja hallitsemaan täydellisesti. Rationaalinen malli perustuu täysin edellä mainittujen seikkojen ohella mikrotaloudelle, eikä sikäkään ole realistinen malli esimerkiksi makrotalouden käytössä. (Lee ym. 2008).

Rationaalinen budjetointiajattelu hankaloituu todellisuudessa entisestään myös julkiseen talouteen sisältyvien tosiasiallisten ja universaalien rajoitteiden vuoksi. Tällaisia kaikkien valittavissa olevien vaihtoehtojen kartoittamista ja optimaalista päätöksentekoa rajoittavia tekijöitä ovat muun muassa julkisen hallinnon rajalliset resurssit, epätäydellinen käytettävissä oleva informaatio, sekä informaatioon, valittaviin päämääriin ja niiden vaikutuksiin sisältyvät monitulkintaisuudet.

Ymmärrettävästi rationalismi on saanut osakseen runsaasti kritiikkiä muun muassa juuri edellä mainituista syistä. Rationalismiin kohdistuneen kritiikin yksi keskeisimmistä teoksista on Herbert A. Simonin rajoitetun rationaalisuuden käsitteen esittelevä julkaisu *Administrative Behavior* (Simon 1947). Simon halusi luoda mahdollisimman todenmukaisen teorian päätöksenteosta, ja hänen kiinnostuksensa kohdistui päätöksenteon kehittämiseen, sekä päätöksentekotaitojen parantamiseen. Teorian keskiössä olivat tehokkuus, rationaalisuus ja päätöksentekosuorituksen maksimointi. Simon ymmärsi, että todellisessa päätöksenteossa täydellisen rationaalisuuden ehdot eivät pysty täyttymään, muun muassa tiedon epätäydellisuuden vuoksi, sillä onhan rationaalisuuden edellytys täydellinen tietämys. (Simon 1979, 119-121).

Päätöksenteon rationaalisuuteen vaikuttavat päätöksentekijän käyttämän epätäydellisen tietämyksen ja tiedon lisäksi, päätöksenteon monitulkintaiset tavoitteet, sekä taloudellisten resurssien rajallisuus. Rationaalisten päätösten tekeminen vaatisi lisäksi perusteltua ja varmaa tietoa siitä, millaisia seurauksia ja vaikutuksia valittavilla päätöksillä todellisuudessa on. Tämän kaltaisen täydellisen informaation puutteellisuus rajoittaa huomattavasti päätöksenteon ja budjetoinnin rationaalisuutta (Simon 1979, 118-120).

Rationaalisuus on rajoittunutta myös siitä syystä, että toimintaympäristöt, olemassa olevat kognitiiviset taidot, sekä päätösten tekemiseen käytettävissä olevan ajan määrä eivät ole täydellisiä. Organisaatioissa toimivat päätöksentekijät joutuvat siis tekemään päätöksensä enemmän tai vähemmän epätäydellisissä olosuhteissa, rajoitetun rationaalisesti. (Sinervo, 2011, 74). Julkisen sektorin budjetoinnissa tehtävien päätösten teko tapahtuu lisäksi erityisen kompleksisessä ja monia eri intressejä sisältävässä toimintaympäristössä, kun päätöksentekijöiden ratkaisuihin vaikuttavat muun muassa poliittiset ideologiat. Tällaisessa tilanteessa

voidaankin katsoa täydellisen rationaalisten budjettipäätösten olevan suhteellisen utopistinen ajatus, ja puhtaan rationalismin mallin kuvaavan erityisen huonosti julkisen sektorin budjetoinnin toimintaa. (Lee ym. 2008, 22-23).

Rationalistisen ja sitä kritisoivan rajoittuneen rationalistisen ajattelun lisäksi budjetoinnin tutkimukseen on vahvasti vaikuttanut inkrementalistinen ajattelu, joka syntyi myös kritiikkinä rationalistiselle ajattelulle ja teorialle. Sen kehittäjänä on yleisesti pidetty Charles E. Lindblomia. Lindblomin (esim. 1959, 79-88) mukaan päätöksenteossa rationalistisen toiminnan sijasta toimivampi ratkaisu, ja todellisuudessa paremman lopputuloksen synnyttävä vaihtoehto, olisi *Muddling Through*, vapaasti suomennettuna ”selviäminen juuri ja juuri”. Sen sijaan, että pyrittäisiin epärealistisiin, jopa utopistisiin täydellisiin lopputuloksiin, suurempi hyöty olisi todennäköisesti mahdollista saavuttaa huomattavan maltillisten lisäratkaisujen avulla. Lindblomin (1979, 517-526) mukaan rationaalinen suunnittelu voisi johtaa muun muassa perusteettomaan luottamukseen siitä, että päätöksentekijällä on riittävästi tiedollista ja taidollista kapasiteettia tehtävien päätösten tekoon. Rationaalinen suunnittelu saattaisi lisäksi aiheuttaa liiallista tieteellisen metodin painottamista ja viedä huomion tosiasiallisesta tiedon puutteesta, sekä kompleksisen toimintaympäristön aiheuttamista rajoitteista.

The Politics of the Budgetary Process (Wildavsky 1964) teos toi inkrementalistisen näkemyksen budjetoinnin tutkimukseen ja nosti sen pian suureen suosioon. Wildavskyn (1964) mukaan valtion budjetointiin ja sen ominaispiirteisiin sisältyvät rajalliset resurssit, monimuotoinen sosiaalinen toimintaympäristö ja useat eri intressit. Demokraattisessa poliittisessa järjestelmässä budjetti on väline, joka toimii keräten ja kohdentaen resursseja haluttuihin toimiin ja kohteisiin. Inkrementalismi mahdollistaa budjetoinnin ja budjetointiin liittyvien valtataisteluiden tarkastelun, sekä jonkin asteisen budjetointiprosessin ymmärtämisen, mutta itsessään se ei ole budjetointimalli, saati -teoria (Tucker 1982, 330-338).

Keskeinen ajatus inkrementalistisessa budjetoinnissa on se, että budjetti luodaan suurilta osin edellisen vuoden budjetin perusteella. Budjettia ei pyritä muodostamaan siis joka vuosi täysin ”puhtaalta pöydältä”, vaan edellisvuoden kokonaisuuteen tehdään vain joitakin lisäyksiä. (Wildavsky 1964). Saarilahti & Uusikylä (1991, 17-19) toteavat artikkelissaan, että täysin uuden budjetin laatiminen, ja siihen liittyvä uudelleenarviointi vuosittain kuormittaisi toteutuessaan suhteettomasti budjetin laatijoita ja olisi käytännössä tuskin edes mahdollista.

Tästä syystä inkrementalistisen näkemyksen perimmäinen ajatus on huomattavasti rationaalista näkemystä realistisempi budjetoinnin reaali maailmassa, jossa esimerkiksi valtioiden budjetit muistuttavat jokseenkin edellisvuosien budjetteja, marginaaliset muutokset pois lukiin.

Inkrementalistinen budjetointiajattelu kyseenalaisti budjetointiin liittyvän rationaalisen päätöksenteon käytännön toimintaedellytyksiä. Wildavsky (1964) painotti toimivan budjettiprosessin ja onnistuneen budjetin hallinnan mahdollistamisessa nojautumista lähinnä edellisten vuosien päätöksiin, sekä maltillisia määrärahopohjien lisäyksiä, joiden ansiosta voitaisiin kuitenkin tarjota mahdollisuus havaittujen epäkohtien korjaamiseen. Wildavsky (1964) ei siis kannattanut budjetteja, joita ei voisi laisinkaan kehittää, vaan lähinnä korosti tosiasioiden aiheuttamia rajoitteita rationaalisen näkökulman kaltaiseen budjetointiin ja päätöksentekoon pyrittäessä. Wildavskyn (1986) mielestä inkrementalismi budjetoinnin näkökulmana oli huomattavasti rationaalista näkemystä realistisempi, tarjoten tehokkaammin hallittavan ja toimivamman kokonaisuuden.

Budjetoinnin tutkimuksen ja budjetoinninteorian kehityksessä Wildavskyn merkitys oli hyvin merkittävä, sillä hän korosti erityisesti politiikan ja vallankäytön vaikutuksia budjetointiin ja siihen liittyvään päätöksentekoon. Wildavskyn mukaan budjetoinnissa olikin lopulta kyse poliittisesta prosessista, poliittisten päätösten merkityksen noustessa ensisijaisen tärkeään asemaan. (Kettl 2004, xi-xiv). Ymmärtääkseen budjetointia, täytyisi siis ymmärtää myös poliittista ”budjettipeliä”. Wildavskyn kritiikki tehokkuutta ja rationaalisuutta korostavaa budjettiteoreettista ajattelua kohtaan perustui juuri poliittisen toimintaympäristön luomien realiteettien ja rajoitteiden korostamiseen. (Wildavsky 1986). Poliittiset valtataistelut rajallisista resursseista, niin poliittisten puolueiden, monien eri instituutioiden, hallintoyksiköiden virkamiesten, sekä erinäisten eturyhmien toimesta loivat Wildavskyn mukaan sellaisen kompleksisen toimintaympäristön budjetoinnille ja päätöksenteolle, ettei rationalistinen budjetointistrategia kykenisi siinä toimimaan. (Kettl 2004, xi-xiv).

On kuitenkin huomioitava, että rationalismi ja inkrementalismi eivät ole sellaisenaan suoraan verrattavissa toisiinsa. Rationalismi voidaan nähdä teoriana, jonka tarkoituksena on vastata kysymykseen: *millaista on onnistunut suunnittelu, päätöksenteko ja budjetointi*. Inkrementalismi ei pyri vastaamaan samaan kysymykseen, sillä se pohtii ja pyrkii löytämään budjetoinnin kannalta epäedullisia seikkoja, sekä välttämään niin sanottua epäonnistunutta

tai huonoa budjettia. (Saarilahti & Uusikylä 1991, 22). Rationalismin etuna onkin huomattavasti selkeämmät määritelmät siitä, millainen on konkreettisesti ”hyvä budjetti” ja millaisin keinoin ”hyvä budjetti” on mahdollista saavuttaa. Rationaalisuudelle kritiikkinä syntynyt inkrementalismi ei määrittele yhtä selvästi kriteerejä tai konkreettisia malleja ”hyvälle budjetille”, saati keinoja sellaisen saavuttamiselle.

Inkrementalismi on myös saanut osakseen kritiikkiä, ja jopa varsin laajasti. Etenkin Wildavskyn (1964) ajatus siitä, ettei budjettipohjaan tehtäisi vuosittain kuin vain pieniä muutoksia, on nähty liiallista ja siten epäedullista staattisuutta korostavana ajatuksena. Inkrementalistista budjetointinäkemystä on kuvailtu myös kapea-alaiseksi. Inkrementalistisessa ajattelussa budjettiprosessin katsotaan optimaalisesti etenevän alhaalta ylöspäin, jolloin kriitikoiden mukaan budjetin tarkastelu tapahtuu liian suppeasti, eikä laajempaa kokonaiskuvaa muodostu. (Bozeman & Straussman 1982).

Allen Schick (1980) antoi teoksessaan inkrementalistiselle näkemykselle kritiikkiä myös siitä, ettei se paneudu riittävän syvällisesti esimerkiksi budjettiin tehtyihin lisäyksiin ja pyri vastaamaan kysymykseen: *miksi lisäys on tehty*. Schickin mukaan inkrementalismi keskittyy liiallisesti budjetoinnin rajoitteiden osoittamiseen, eikä pohdi riittävästi sitä, miten budjetointia voitaisiin tosiasiallisesti kehittää. Wildavskyn (1964) esittämä väite siitä, että inkrementalismi olisi rationalismia huomattavasti realistisempi näkemys budjetoinnista, on kyseenalaistettu osittain, muun muassa huomauttamalla todellisten budjettineuvottelujen ominaisuuksista.

Inkrementalismin mukaan, mikäli budjettineuvottelut ja päätöksenteko todella toteutetaan inkrementalistisin periaattein, kaikki toimijat saavat yhtäläiset mahdollisuuden vaikuttaa päätöksentekoon ja neuvotteluiden lopputulokseen. Kriitikot ovat väittäneet, että todellisuudessa näin ei kuitenkaan tapahdu, sillä toimijoiden mielipiteiden saama painoarvo vaihtelee ja toimijoiden vaikutusmahdollisuudet ovat harvoin täysin identtiset. (White 1994, 113-134). Inkrementalistisen budjetointi näkemyksen realistisuutta on kyseenalaistettu runsaasti myös vedoten inkrementalistiseen väitteeseen eri määrärahakokonaisuuksien samankaltaisesta arvottamisesta. Todellisuudessa eri määrärahakokonaisuuksia arvioidaan epätasa-arvoisesti. (Kamlett & Mowery 1980, 808-810).

Inkrementalismien rinnalle syntyi 1970-luvulla dekrementalismi, jonka ydin on menosäästöissä. Inkrementalismien perusajatus budjettipohjaan tehtävistä maltillisista lisäyksistä jouduttiin kyseenalaistamaan, sillä julkisten menojen kasvu oli jopa paikoin hallitsematonta, mistä johtuen jouduttiin turvautumaan tiukkoihin säästöihin ja menojen leikkauksiin. (Saarilahti 2012, 61). Wildavsky totesi jopa itse teoksessaan *The New Politics of the Budgetary Process* (1988), että julkisten menojen kasvun ja vaurauden vähentymisen johdosta edellytyksiä ja tarvittavia olosuhteita inkrementalistiselle budjetoinnille ei enää ollut olemassa. Budjetoinnin käytänteet ja budjettipolitiikka kokivat perustavanlaatuisia muutoksia olosuhteiden muutoksien johdosta, kun uusien finanssipoliittisten välineiden kuten säästö- ja leikkauksipäätösten käyttö yleistyi. (Saarilahti 2012, 61).

Menosäästöjä korostava dekrementalistinen budjetointiajattelu ei kuitenkaan ollut täysin inkrementalistisesta ajattelusta, saati rationaalisesta ajattelusta poikkeava budjetointimalli. Lähinnä niistä muodostettu menosäästöjä korostava versio. (Saarilahti 2012, 61). Inkrementalismia kritisoinut Allen Schick (1983, 21-23) kuvailee dekrementalismia huomattavasti inkrementalismia positiivisemmin, sillä se ei sovelluksena ole yhtä staattinen, kuin inkrementalismi. Shickin mukaan dekrementalistinen budjetointi mahdollistaa tehokkaamman menojen uudelleenjaon ja leikkaukset.

Dekrementalismien on nähty tuovan budjetoinnin tutkimukseen sellaisen ideologian, joka sopii erityisesti valtiovarainministeriöiden ja keskuspankkien intresseihin. Dekrementalismissa säästöjen kohdalla rahaprosessi korostuu suhteessa toimintaprosessiin, jolloin rahoituksen painoarvo korostuu. On myös syytä mainita, että arviointia tehtävien menojen leikkauksista ei pyritä dekrementalistisessa budjetoinnissa tekemään täysin rationalistisen ajattelun mukaisesti, joka konkretisoituu muun muassa edellä mainitun rahaprosessin korostumisessa. (Saarilahti & Uusikylä 1991, 24-25).

Mainitsemisen arvoisia ovat dekrementalismien myötä kehittyneet säästöjen kerryttämiseksi luodut instrumentit, esimerkkinä kehysmenettelyt erilaisine variaatioineen (Tarschys 1985, 36-41). Pohdittaessa dekrementalistisen budjetointiajattelun käsitystä ”hyvästä budjetista”, voidaan olettaa, että etenkin budjettiin tehtävät leikkaukset ja tiukassa budjettikurissa pysyminen nähtäisiin suhteellisen keskeisinä elementteinä. Dekrementalistisessa ajattelussa suhtaudutaan esimerkiksi budjetista joustamiseen suhteellisen negatiivisesti, sillä ”hyvä budjetti” täytyy olla tiukasti hallittavissa. Dekrementalistisen budjetoinnin korostaminen hiipui

kuitenkin hiukan talouden kasvun kiihtyessä, ja sen tilalle nousi muita budjetoinnin trendejä. (Saarilahti 2012, 62).

Budjetoinnin tutkimuksen kannalta merkittävänä päätöksenteon lähestymistapana voidaan puhua myös rationalismin ja inkrementalismin yhdistävästä mallista. Amitai Etzioni pyrki jo 1960-luvulla kehittämään yhdistelmä mallia, jossa hyödynnettäisiin rationalistisen mallin ja inkrementalismin parhaimmat puolet. Etzionin (1968) yhdistetyn tarkastelun mallin pyrkimyksenä oli säilyttää muun muassa eri vaihtoehtojen punnitseminen, jotta mahdollisimman hyvä lopputulos olisi mahdollinen (rationalismi), sekä maltillisuuden ja realismin piirteet (inkrementalismi). Päätöksenteon strategian täytyisi siis sisältää riittävästi inkrementalistisen ajattelun kaltaisia, päätöksenteon hallintaa tukevia, todellisuuteen perustuvia ja jopa konservatiivisina nähtyjä ominaisuuksia. Strategiaan täytyisi kuitenkin sisällyttää yhtä lailla innovointia ja kehitystä edistäviä ominaisuuksia, joiden avulla päätöksenteko kehittyisi kestävämmäksi ja kauaskantoisemmaksi. (Etzioni 1968, 282-283). Etzionin mallista ei kuitenkaan syntynyt todellista budjetointimallia, mutta sen vaikutus budjetoinnin tutkimuksen kannalta on ilmeinen.

1980-luvulla syntyi taloudellisen kasvun ja Etzionin mallin jalanjäljissä rajoitetun rationaalisuuden päätöksenteon malli. Lähestymistapa pitää sisällään ajatuksen siitä, että rationalistisen ajattelun mukainen päätösvaihtoehtojen etsintä on hyödyllistä ja toivottavaa. Rajoitetun rationaalisuuden malli ymmärtää kuitenkin, ettei vaihtoehtojen etsinnällä todennäköisesti löydetä täydellisen optimaalista ratkaisua ja lopputulemaa. (Saarilahti 2012, 61-62).

Päätöksenteko organisaatioissa on aina jollain tapaa rajoitetusti rationaalista. Informaatiopuutteista, resurssien niukkuudesta tai päätöksentekijöiden rajallisesta kapasiteetistä huolimatta päätöksiä on kuitenkin tehtävä, mikäli asioissa halutaan edetä (Harisalo, 2008, 156). Kartoittamalla mahdollisimman kattavasti valittavissa olevat vaihtoehdot päästään luultavasti vähintään tyydyttävään ratkaisuun (Saarilahti 2012, 61-62). Rajoitetun rationalismin päätöksentekoteoria vastaa suhteellisen hyvin Etzionin yhdistetyn tarkastelun budjetointi ajattelua. Rajoitetun rationaalisuuden malli näkee inkrementalistisen toiminnan hyödyllisenä, etenkin ajanjaksoina, jolloin merkittävien muutosten tarve ei ole ilmeinen. Kuitenkin ne ajanjaksot, jotka sisältävät suurten muutosten tarpeen voidaan katsoa, että uusien vaihtoehtojen ja mahdollisten lopputulosten runsaampi kartoittaminen on erittäin perusteltua ja todella hyödyllistä. (Lee ym.2008, 24).

Budjetoinninteorioihin ja budjetoinnin kehitykseen merkittävästi vaikuttaneet keskeiset budjetointiin ja päätöksentekoon liittyvät näkemykset ovat vaihdelleet vuosikymmenten aikana. Kulloisenakin ajanjaksona pinnalla olleet näkemykset ovat pyrkineet jollain tapaa vastamaan juuri sen hetkiseen taloudelliseen tai yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Mikäli taloudellinen tilanne on ollut haastava, on turvaututtu dekrementalismiin painottamiin menojen leikkauksiin, kun taas talouden nousukausina inkrementalistiset budjettiin tehtävät määrärahojen lisäykset ovat kasvattaneet suosiotaan. Näkemysten, mallien ja käytänteiden jatkuvan muutoksen keskellä voidaan havaita budjetoinnin moninaiset tarpeet ja toimintaympäristön selkeä merkitys tiettyinä ajankohtana pinnalla olleisiin tarpeisiin. Monenkirjavat tilanteet ja yhteiskunnalliset muutokset tekevät budjetin toimintaympäristöstä vähintäänkin kompleksisen, jonka vuoksi ”hyvän budjetin” saavuttaminen ei ole läheskään niin yksiselitteistä ja helppoa, kuin voisi luulla.

3.2 ”Hyvän budjetin” kriteerit

Käsite ”hyvä budjetti” on jo itsessään hyvin kompleksinen. Saarilahti & Uusikylä (1991) toteavat, että mitään absoluuttista määritelmää ”hyvästä budjetista” on haasteellista muodostaa, sillä toisistaan eriäviä käsityksiä budjetin tehtävistä ja vaatimuksista on runsaasti. On myös huomioitava, että määriteltäessä ”hyvää budjettia”, sisältyy määritelmään ja sen tekijään aina tiettyjä ennakkonäkemyksiä, intressejä, valtapyrkimyksiä ja muita ainakin osittain määrittelyyn vaikuttavia tekijöitä (Saarilahti & Uusikylä 1991). Aiemmin esiteltyjen klassisten budjetointiteorioiden ja näkemysten pohjalta voidaan kuitenkin löytää tiettyjä elementtejä ja ominaisuuksia, jotka näiden teorioiden näkemysten mukaan toimivat osana ”hyvää budjettia” tai jopa sen edellytyksen kriteereinä.

Saarilahti on teoksessaan *Euroopan unionin taloushallintojärjestelmän joustavuus – finanssivaltionhallinnollisia tutkimuksia joustavuuden eri muodoista ja kehityksestä vuosina 1968-2009* (2012, 95) tehnyt implisiittisesti erottelua eri ”hyvän budjetin” kriteereille kansainvälisen budjetointikirjallisuuden ja tutkimuksen avulla. Saarilahti (2012, 94) toteaa, ettei jaoteltu kriteeristö ole täysin kattava ja on huomioitava lisäksi ajankohta, jolloin jaottelua on alun perin tehty. Jaottelun pohjana toimii Saarilahden & Uusikylän (1991, 28) 1990-luvulla tekemä tutkimus.

Yksi ”hyvän budjetin” kriteereistä on budjetin *pitävyyden* kriteeri. *Pitävyydellä* tarkoitetaan talousarviossa määritellyissä suunnitelmissa pysymistä, eli asetettujen määrärahakehysten noudattamista. Tämän kriteerin kohdalla budjetista poikkeamista ja erinäisiä joustoja budjetin sisällä, (esim. määrärahasiirrot) tai sen ulkopuolella (esim. lisätalousarviot) ei katsota hyvällä. Talousarvion laadinnan yhteydessä tehdyt perusteelliset päätökset ja niiden mukaisesti laadittu budjetti on oletettavasti onnistunut, ja siitä poikkeaminen ei ole toivottavaa, saati hyödyllistä. Tämän kaltaisen kriteerin näkeminen edellytyksenä ”hyvän budjetin” saavuttamiseksi, voidaan katsoa kuuluvan tietyllä tapaa rationalistisen teorian ajatteluun, sillä uskomus optimaalisesta päätöksenteosta luo uskon täydellisen optimaalisen talousarvion laatimiselle. Tällaisen täydellisen kokonaisuuden kohdalla ei siis olisi tarvetta poiketa tehdystä toimivasta suunnitelmasta, vaan erityisesti siinä pysyminen nähtäisiin oleellisena. (esim. Lee ym. 2008).

Toisaalta budjetin *pitävyyden* kriteerin voidaan nähdä sopivan myös dekrementalistiseen ajatteluun, jossa menojen leikkaukset ovat budjettivallan käyttäjän asettamien määrärahakehysten pitävyyden ohella keskeisessä asemassa. Talousarvion ylittäminen on tämänkin teoria suuntauksen näkökulman vastaista. (esim. Schick 1983, 21-23). Budjetin pitävyys edistää vuotuisten menojen ennakoitavuutta, ja määrärahoja käyttävien tahojen mahdollisuutta suunnitella etukäteen toimintaansa myös pidemmällä aikavälillä. Budjettivallan käyttäjälle on ominaista budjetin pitävyyden kriteerin korostaminen, sillä mikäli sen päättämistä määrärahaehyksistä poiketaan, heikennetään samalla sen käyttämää valtaa ja tehtyjä poliittisia päätöksiä.

Saarilahden & Uusikylän (1991) jaottelun mukaisesti ”hyvän budjetin” toisena kriteerinä pidetään sen *lainmukaisten tehtävien toteuttamista*. Tämänkin kriteerin kohdalla talousarviosta poikkeaminen katsotaan lähinnä negatiivisena, sillä sen keskeisimpänä ambitiona on ainoastaan säädösten ja määräysten tarkka noudattaminen. Talousarviolle asetettujen tavoitteiden (poliittisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten) jää *lainmukaisten tehtävien toteuttamisen* varjoon. Kriteerinä budjetti *lainmukaisten tehtävien toteuttajana* sijoittuu kameralistisen teorian ajatusmaailmaan ja on sinällään budjettivallan käyttäjän tukema kriteeri, sillä mikäli kriteeriä noudatetaan ja budjetti toteuttaa sen lainmukaiset tehtävät, budjettivaltaa ei niin sanotusti loukata. (esim. Tuori 1985).

Kolmantena ”hyvän budjetin” kriteerinä esitellään *talouspolitiikan ohjaus*. Budjetin toiminen taloudellisena ohjausvälineenä asettuu lähelle dekrementalistisen teorian ajattelua. Dekrementalistinen ajattelu on kasvattanut suosiotaan usein aikoina, jolloin talouden kasvu on hiipunut ja menojen leikkaukset ovat nousseet ajankohtaisiksi. Dekrementalismien tavoitteena on ollut leikkausten lisäksi kohdentaa menoja uudelleen (muun muassa investointeja), talouden kannalta mahdollisimman järkeviin kohteisiin, jolloin talouspolitiikkaa on kyetty ohjaamaan haluttuun suuntaan. Budjetti toimii tämän kriteerin pohjalta edistävänä instrumenttina muun muassa työttömyyden vähentämisessä. Näkemykseltään budjetin käyttäminen *talouspoliittisena ohjausvälineenä* on hyvin taloustieteellinen ja käytännöntasolla talouspoliittista kuria edistävä. (Tarschys 1985; Saarilahti 2012, 95-96).

Inkrementalismien ajatusmaailmaan soveltuvana ”hyvän budjetin” kriteerinä voidaan katsoa olevan *poliittisten päämäärien saavuttamisen* kriteeri (Wildavsky 1974). Budjettia ei nähdä siis millään tapaa itseisarvoisena itsenäisenä prosessina, vaan instrumenttina, joka palvelee poliittisia intressejä ja tavoitteita (Kettl 2004, xi-xiv). Tämä kriteeri on näkemykseltään hyvin pluralistinen ja se sallii talousarviosta poikkeamisen (esim. lisätalousarviot), mikäli *poliittisten päämäärien saavuttaminen* sitä vaatii. Voidaankin sanoa, että hyvä poliittiset päämäärät saavuttava budjetti toimii erinomaisesti yhteiskunnallisten tavoitteiden kannalta, jolloin toimintaprosessin merkitys korostuu suhteessa rahaprosessiin. (Saarilahti & Uusikylä 1991, 30). Määrärahakehyksistä poikkeaminen erinäisten joustojen avulla ei aiheuta vastarintaa *poliittisten päämäärien saavuttamisen* kriteerin tukijoissa, kuten tiettyjen eturyhmien ja poliittisten puolueiden keskuudessa. Toimintayksiköidenkin näkökulmasta joustava budjetti näyttäytyy hyvin optimaalisena budjettina, kun toimintaprosessin merkitys kasvaa rahaprosessia suuremmaksi. Budjettivallan käyttäjän kannalta kriteerin edistäminen ei ole toivottavaa, sillä sen valta-asema heikentyy etenkin asetettujen määrärahojen ylityksien yhteydessä.

Viides kriteeri *budjetti ”tulo-”/”menoautomaattina* on kriteerinä inkrementalistisen ajattelun äärimmäinen kriteeri, jossa ”hyvä budjetti” kykenee kattamaan kaikki menot ja talousarvion ulkoisia joustoja ei nähdä ongelmallisina, päinvastoin. *Budjetti tuloautomaattina* mahdollistaa kaiken toiminnan rahoituksen, huolehtimatta resurssien rajallisuudesta. Inkrementalistiseen pluralismiin sijoittuva kriteeri on kuitenkin täysin sellaisenaan todella ääripään kriteeri inkrementalistisessa ajattelussa.

Saarilahti & Uusikylä (1991) määrittelevät kuudennen ”hyvän budjetin” kriteerin, joka soveltuu yhdistetyn tarkastelun-mallin näkemykseen ”hyvästä budjetista”. Yhdistetyn tarkastelun-malli yhdistää rationaalisen ja inkrementalistisen ajattelun parhaimmiksi katsottuja ominaisuuksia, mistä johtuen ”hyvän budjetin” kriteeri sisältää luonnollisesti molempien näkemysten piirteitä. *Ankkuroituminen suunnittelujärjestelmiin* kriteerinä painottaa rationaalisten suunnittelujärjestelmien kanssa toimivaa budjettia. Tämän lisäksi budjettiprosessi itsessään toimii hyvin inkrementalistisesti ja itseohjautuvasti. Hyvän budjetin täytyy siis toimia siten, että suunnitteluvaiheessa pyrkimyksenä on kartoittaa mahdollisimman laajasti valittavissa olevat vaihtoehdot, jotta optimaalisen päätöksenteon edellytykset voivat riittävällä tasolla täytyä. Käytännön budjetin täytyy kuitenkin toimia riittävän inkrementalistisesti ja ilman vahvaa keskusohjausta, jolloin sen toiminta on todellisuudessa riittävän sujuvaa. (esim. Etzioni 1968).

Viimeisenä esiteltävänä ”hyvän budjetin” kriteerinä toimii *budjetti osana suunnittelujärjestelmää*. Teoria pohjana kyseisellä kriteerillä toimii rationalismi, ja siten talousarvion muutoksia ja ylityksiä ei koeta osaksi toimivaa ja hyvää budjettia. (esim. Nove 1986). Ensimmäisenä esitellystä ”hyvän budjetin” *pitävyyden* kriteeristä poiketen, tässä rationalistiseen ajatteluun soveltuvassa kriteerissä talousarvion asemaa ei nähdä kuitenkaan autonomisena, vaan osana suurempaa suunnittelujärjestelmää. (Saarilahti 2012, 97). Suunnittelujärjestelmässä talousarvio toimii tarkasti suunnitelman mukaisesti, koska rationalistisen päätöksenteon tuloksena syntynyt talousarvio on oletettavasti optimaalinen kokonaisuus. Budjetti osana suunnittelujärjestelmää on budjettivallan käyttäjän näkökulmasta suhteellisen hyvä budjetti, sillä se ei ylitä asetettuja määrärahaakehyksiä. Autonomialtaan rajallinen budjetti toimii tiukan hallinnan mukaisesti, joka mahdollisesti vaikeuttaa sen sopeutumista toimintaympäristön muutoksiin, mutta joka ei vähennä budjettivallan käyttäjän valtaa.

Tässä tutkimuksessa edellä kuvattuja, eri budjetointi ja päätöksenteko teorioiden pohjalta muodostettuja ja sittemmin jaoteltuja näkemyksiä ja kriteerejä ”hyvästä budjetista” (taulukko 1), käytetään valituilta osin hyödyksi empiirisen aineiston tarkastelussa ja analyysissä. Aineistosta pyritään havainnoimaan ”hyvän budjetin” kriteeristön avulla klassisten budjetointi teorioiden edustamia näkemyksiä ja painotuksia, ja siten muodostamaan mahdollisimman todenmukainen kuva Euroopan unionin keskeisten budjettitoimielinten painottamista ”hyvän budjetin” kriteereistä.

Aineistosta havaittujen ”hyvän budjetin” kriteerien avulla mahdollistetaan jäljempänä tutkimuksessa Euroopan unionin talousarvioon kohdistuvien uudistamisintressien mahdollisten rajoitteiden määrittäminen. Tutkimuksen seuraavassa osiossa esitellään lyhyesti Euroopan unionin budjetin kehitystä, säädösperustaa ja budjetin tämän hetkistä toimintaprosessia.

Taulukko 1 Kriteerit ”hyvälle budjetille” (lähde: Saarilahti & Uusikylä 1991; Saarilahti 2012).

Budjetin Kriteeri	Teoria	Näkemys	Talousarvion ylittäminen
<i>Pitävyys</i>	Rationalismi, Dekrementalismi	<i>”Talousarviossa määritellyissä kehyksissä pysyminen järkevää”</i>	Negatiivinen suhtautuminen
<i>Lainmukaisten tehtävien toteuttaminen</i>	Kameralismi	<i>”Keskeisintä noudattaa asetettuja säädöksiä ja määräyksiä”</i>	Negatiivinen suhtautuminen
<i>Taloudellinen ohjausväline</i>	Dekrementalismi	<i>”Pyrkimys vaikuttaa talouteen mm. investoinneilla”</i>	Negatiivinen suhtautuminen
<i>Poliittisten tavoitteiden saavuttaminen</i>	Inkrementalismi	<i>”Tärkeintä saavuttaa poliittiset intressit ja tavoitteet”</i>	Positiivinen suhtautuminen
<i>”Meno- /”Tuloautomaatti</i>	Inkrementalismi	<i>”Kaikkien menojen kattaminen mahdollista”</i>	Positiivinen suhtautuminen
<i>Ankkuroituminen suunnittelujärjestelmiin</i>	Yhdistetyn tarkastelunmalli	<i>”Perusteellinen päätöksenteko & itseohjautuva budjettiprosessi.</i>	Negatiivinen suhtautuminen
<i>Osa suunnittelujärjestelmää</i>	Rationalismi	<i>”Vahvasti ohjattu & autonomialtaan rajallinen budjetti”</i>	Negatiivinen suhtautuminen

4 EUROOPAN UNIONIN BUDJETTIJÄRJESTELMÄ

Tässä osiossa luodaan tiivis katsaus Euroopan unionin budjettijärjestelmään, sen kehitykseen, säädösperustaan, keskeisiin budjettiperiaatteisiin, sekä vuotuisen budjettiprosessiin, jotta voidaan riittävällä tasolla ymmärtää tutkittavan instrumentin kokonaisuutta ja sen taustoja.

4.1 Euroopan Unionin budjetin kehitys

Jo ennen Euroopan unionia, sellaisena kun sen tänä päivänä tunnemme, oli Euroopan talousyhteisöllä (EEC), sekä Euroopan yhteisöllä (EY) olemassa oma tulo- ja menoarvio. Vuoteen 1975 asti budjettivaltaa käytti yksinomaan Euroopan unionin neuvosto. Vuoden 1975 aikana Euroopan parlamentti nostettiin toiseksi budjettivallan käyttäjäksi. Kyseisenä ajanjaksona EU:n budjetti oli jaettu kahteen osaan: *pakollisiin* ja *ei-pakollisiin* menoihin. Pakolliset menot sisälsivät lähinnä maatalousmenoja, ei-pakollisten menojen sisältäessä puolestaan rakennerahastomenoja. (Pihkala 2008, 142-143).

Euroopan unionin budjetilla rahoitettiin jo sen alku ajoilta lähtien unionin yhteisiä politiikkoja. Unionin yhteinen maatalouspolitiikka oli hyvin pitkään budjetin merkittävin rahoituskohde. Merkittäväksi prioriteetiksi nousi myöhemmin myös koheesiopolitiikka, jonka avulla pyrittiin tasoittamaan Euroopan unionin eri alueiden välisiä eroavaisuuksia ja parantamaan koko unionin taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. (Begg 1999).

Vuodesta 1988 alkaen otettiin käyttöön monivuotiset rahoituskehukset (MTR), jonka avulla budjettikuria voitiin tiukentaa ja tulopuolta vakiinnuttaa. Rahoituskehysten käyttöönoton myötä voitiin lisäksi hillitä jatkuvasti kasvavia maatalousmenoja. Monivuotiset rahoituskehukset helpottivat huomattavasti vuosittaisen talousarvion käsittelyä ja hyväksyntää. (Pihkala 2008, 143).

EU:n budjetin tulot koostuivat vuoteen 1970 asti unionin jäsenmaiden bruttokansatuotteen perusteella määritellyistä avustuksista. Vuoden 1970 aikana EY sai käyttöönsä uuden tulonlähteen niin sanotut ”perinteiset omat varat”, jotka koostuivat tullituloista, sekä sokerin ja maataloustuotteiden tuontimaksuista.

Vuonna 1979 jäsenmaiden avustukset lopetettiin ja siirryttiin jäsenmaa kohtaisiin maksuihin (1% arvonlisäveron harmonisoidusta tuotosta). Vuosien kuluessa arvonlisäveroon perustuvan maksun laskentapohjaa muutettiin useampaan kertaan. Alv-perusteisen maksun lisäksi Brysselin sopimuksen myötä tulolajeihin lisättiin bruttokansantuotteeseen perustuva maksu. Tämänkin tulolajin laskuperustetta muutettiin ja vuonna 1995 otettiin käyttöön bruttokansantuloon perustuva maksu. (Junka 2005, 227-228).

Tänä päivänä Euroopan unionin budjetin tulot koostuvat 98% EU:n omista varoista. Omiin varoihin luetaan perinteiset omat varat, arvonlisäveroon perustuvat omat varat, sekä bruttokansantuloon perustuvat omat varat. (Omia varoja käsittelevä korkean tason työryhmä: ensimmäinen arviointikertomus 2014).

4.2 Euroopan unionin budjettijärjestelmän säädösperusta

Euroopan unionin talousarvion säädösperusta on muuttunut useaan otteeseen sen olemassa olon aikana (muun muassa Pariisin sopimus 23.7.1952, Luxemburgin sopimus 1.1.1971, Brysselin sopimus 1.6.1977 ja niin edelleen). Sopimukset ja säädökset ohjaavat budjetin laadintaprosessia, sekä budjetin toimeenpanoa. (Saarilahti 2012, 81-84).

Rooman sopimuksen tullessa voimaan 1.1.1958 varainhoitoa koskevat artiklat säätivät, että unionin talousarviosta päättää neuvosto yksin. Budjettivalta oli siis kyseisen sopimuksen aikaan vain yhdellä toimijalla. Budjettivallan keskittämisestä huolimatta itse budjettiprosessissa Euroopan komissiolla oli jo tuolloin erittäin keskeinen rooli talousarvion laatimisessa ja toteuttamisessa ja Euroopan parlamentille oli myönnetty oikeus esittää muutosehdotuksia talousarviota koskien. (Strasser 1990).

Luxemburgin sopimuksen voimaantulon myötä (1.1.1971) Euroopan parlamentin budjettivalta kasvoi muun muassa menojen jakautumisen, parlamentin omien menojen, sekä vastuuvapauden myöntämisen suhteen. Luxemburgin sopimuksen voimaantulo jakoi budjetin menot pakollisiin ja ei-pakollisiin menoihin. Parlamentille myönnettiin päätösvalta ei-pakollisista menoista. (Saarilahti 2012, 82).

1.6.1977 voimaantullut Brysselin sopimus teki parlamentista toisen Euroopan unionin budjettivallan käyttäjän. Parlamentin oli siis nyt mahdollista hylätä talousarvio ja lisäksi se sai

toimia vastuuvapauden myöntäjänä komissiolle. Jäljempänä voimaan tulleet Maastrichtin (1.11.1993), Amsterdamin (1.5.1999) ja Nizzan (1.2.2003) sopimukset muuttivat, poistivat ja lisäsivät joitakin varainhoitoa koskevia artikloja. Mainitsemisen arvoisena voidaan pitää muun muassa Maastrichtin sopimuksen myötä varainhoitoasetukseen lisättyä moitteettoman varainhoidon budjettiperiaatetta. Lissabonin sopimus (voimaantulo 1.12.2009) lisäsi entisestään parlamentin valtaa tekemällä siitä täysivaltaisen budjettivallan käyttäjän. (Saarilahti 2012, 82-83).

Euroopan unionin talousarviota ja sen budjettiprosessia säätelevät perustamissopimusten lisäksi toimielinten väliset sopimukset ja komission, neuvoston ja parlamentin yhteiset julistukset. Lisäksi erinäiset säädökset ja säännökset, kuten omia varoja koskeva päätös, varainhoitoasetus ja sen soveltamissäännöt, talousarvion toimeenpanosäännöt ja muut säädökset vaikuttavat olennaisesti EU:n budjettiin. (Saarilahti 2012, 83-84).

4.3 Euroopan unionin budjettiperiaatteet

Euroopan unionin varainhoitoa koskevissa säädöksissä käsitellään EU:n budjetin periaatteita, joilla on keskeinen asema budjetin käytön ohjauksessa.

EU:n talousarviota koskevista perussäännöistä ja toimintaperiaatteista on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) N:o 966/2012 (annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta). Budjettiperiaatteita ovat *yhtenäisyyden ja talousarvion totuudenmukaisuuden periaatteet*, *vuotuisuusperiaate*, *tasapainoperiaate*, *laskentayksikön periaate*, *yleiskatteisuusperiaate*, *erittelyperiaate*, *moitteettoman varainhoidon periaate* ja *avoimuusperiaate* (VHA 6-35 artikla).

Yhtenäisyyden ja talousarvion totuudenmukaisuuden periaatteen mukaisesti EU:n budjetissa tuloja tai menoja ei voi suorittaa ilman niiden sisällyttämistä johonkin budjettikohdistaan. Lisäksi menoja, jotka ylittävät vahvistetun määrärahan ei voida hyväksyä, saati maksaa.

Vuotuisuusperiaatteen ytimessä on niiden varojen sisällyttäminen vuotuisen talousarvioon, jotka siihen kuuluvat. Varainhoitovuosi on määritelty alkavaksi 1 päivänä tammikuuta ja päättyväksi 31 päivänä joulukuuta.

Tasapainoperiaatteen mukaan vuotuisen talousarvion tulojen ja maksumäärärahojen on oltava tasapainossa. Tuloja ei saa lähtökohtaisesti pyrkiä keräämään enemmän, kuin mitä vuotuiset menot vaativat. Huomion arvoista on myös se, *ettei* Euroopan unionin budjettia voida rahoittaa lainarahalla, kuten esimerkiksi kansallisia budjetteja.

Laskentayksikön periaate määrittää, että monivuotinen rahoituskehys (MRK), sekä EU:n talousarvio on esitettävä ja toteutettava euroina. EU:n talousarvion tilinpäätös laaditaan myös samassa valuutassa.

Yleiskatteisuudenperiaatteen mukaan talousarvion tulojen täytyy kattaa maksumäärärahojen kokonaismäärä. Tuloja ja menoja ei lisäksi vähennetä toisistaan, vaan ne täytyy ottaa vuotuisen talousarvion kokonaisuudessaan.

Erittelyperiaate määrää, että kaikki talousarviossa olevat määrärahat on eriteltävä osasto, luku, momentti ja alamomentti kohtaisesti, jotta voidaan osoittaa niiden käyttötarkoitus. Erittelyperiaatteella edistetään muun muassa EU:n budjetin kirjanpitoa ja informaation selkeyttä.

Moitteettoman varainhoidon periaate velvoittaa taloudellisen, tehokkaan ja vaikuttavan varainhoidon noudattamista. Tämä tarkoittaa muun muassa kustannustehokkuutta toimintojen järjestämisessä, toiminnoille asetettuja tavoitteita, päätöksenteon tehostamista ja toimintojen valvontaa.

Avoimuusperiaatteen noudattamisella tarkoitetaan avointa vuotuisen talousarvion laadintaa, toteuttamista ja seurantaa. Tämän periaatteen mukaisesti talousarvio ja varainhoitovuoden aikana hyväksytyt lisätalousarviot julkaistaan kokonaisuudessaan EUVL:ssä.

Budjettiperiaatteet ohjaavat EU:n varojen käyttöä, jotta se olisi vastuullista, tehokasta ja tuloksellista. Budjettiperiaatteiden noudattaminen (muun muassa vuotuisuus- ja tasapainoperiaate) edistävät myös sujuvampaa budjetin ja sen toimeenpanon tarkastamista ja valvontaa. (Euroopan komissio 2012).

4.4 Euroopan Unionin budjettiprosessi

Euroopan unionin budjettijärjestelmän ja sen budjettiprosessin keskeisinä toimijoina toimivat SEUT 314 artiklan mukaisesti komissio, neuvosto ja parlamentti. Budjettivalta jakautuu neuvostolle, sekä parlamentille. Euroopan unionin perustamissopimuksen artiklan 317 määräyksen mukaisesti komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä Euroopan unionin jäsenvaltioiden kanssa, perustamissopimuksen artiklan 322 määrittämien säädösten mukaisesti, määrärahapäätöksiä kunnioittaen, sekä noudattaen moitteettoman varainhoidon periaatetta.

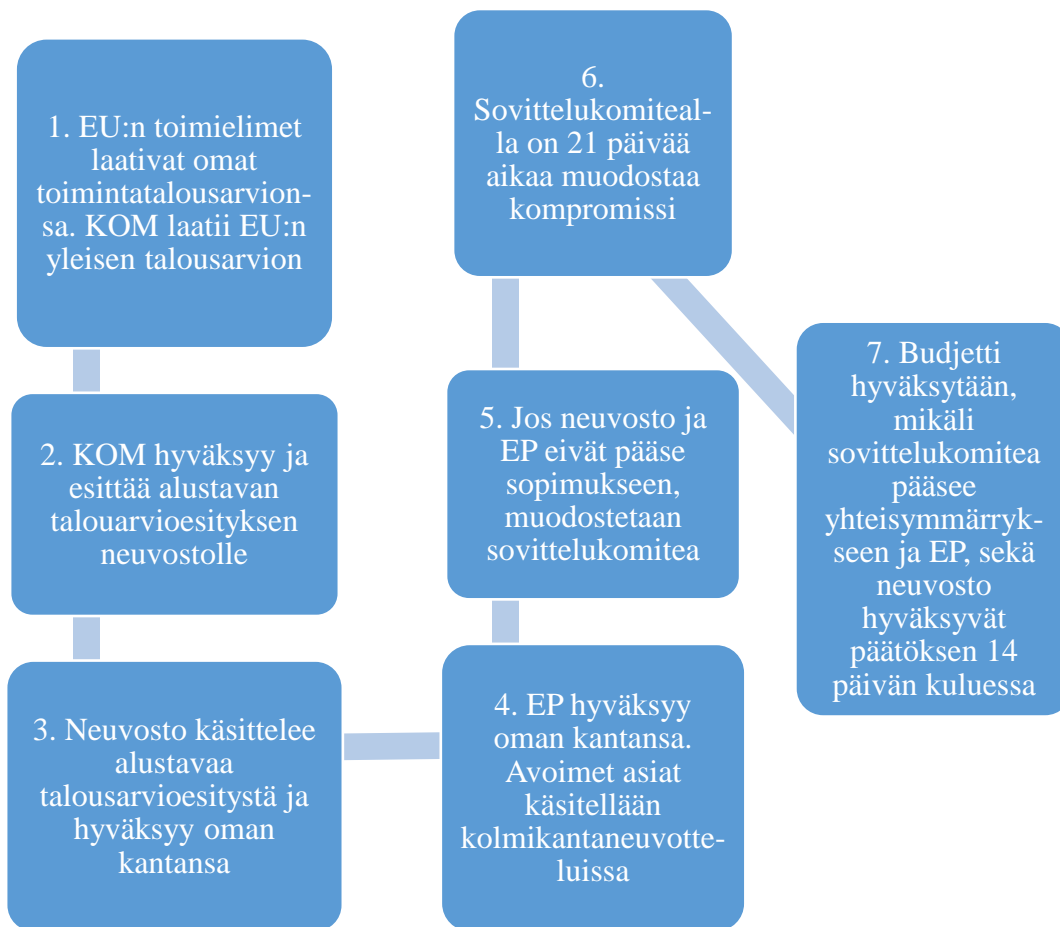
Neuvoston, komission ja parlamentin lisäksi Euroopan unionin budjettiprosessiin osallistuvat huomattavasti vähäisemmässä määrin (vain toimielimen oman pääluokan määrärahoihin liittyen) muut toimielimet, kuten Euroopan oikeusasiamies ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin. EU:n jäsenvaltioilla on myös välillisesti erinomaiset mahdollisuudet vaikuttaa budjettiprosessiin. Neuvoston lisäksi valtioilla on mahdollista saada äänensä kuuluviin esimerkiksi parlamentin ja hallitustenvälisten neuvotteluiden kautta (Saarilahti 2012, 76-77).

EU:n talousarvion vuotuisen budjettiprosessin alussa, komissio valmistelee tulevan varainhoitovuoden talousarvioehdotuksen syyskuun ensimmäiseen päivään mennessä. Tätä ennen jokainen Euroopan unionin toimielin (Euroopan keskuspankkia lukuun ottamatta) on toimitannut arvion seuraavan vuoden menoistaan komissiolle (1.7. mennessä). Neuvoston täytyy muodostaa virallinen kanta komission talousarvioehdotuksesta ja ilmoittaa se parlamentille viimeistään lokakuun ensimmäiseen päivään mennessä. (Euroopan parlamentti 2018c).

Ilmoituksen saatuaan parlamentilla on 42 päivää aikaa, joko hyväksyä neuvoston kanta tai tehdä jäsentensä enemmistöllä tarkistettu esitys komissiolle ja neuvostolle. Mikäli parlamentti hyväksyy neuvoston kannan tai ei ryhdy toimenpiteisiin katsotaan talousarvio hyväksytyksi. Jos kuitenkin parlamentti päätyy tekemään tarkistetun esityksen talousarvioehdotuksesta, kutsutaan koolle sovittelukomitea (sovittelukomitea ei kokoonnu, mikäli neuvosto päättää hyväksyä parlamentin ehdotukset). (Euroopan parlamentti 2018c).

Sovittelukomitean tarkoituksena on päästä sopimukseen tulevan vuoden talousarviosta 21 päivän kuluessa (epäonnistuessaan komission täytyy tehdä uusi talousarvio). Neuvoston ja parlamentin edustajien lisäksi komissio osallistuu komitean työskentelyyn. Sopimuksen

edellytyksenä on neuvoston jäsenten määränemmistön, sekä parlamentin jäsenten enemmistön tuki. Yhteisymmärryksen saavutettuaan budjettivallan käyttäjillä on 14 päivää aikaa hyväksyä yhteinen teksti. Mikäli seuraavan 14 päivän kuluessa neuvosto, sekä parlamentti hylkäävät yhteisen tekstin, toinen budjettivallan käyttäjistä hylkää tekstin ja toinen ei tee sen suhteen ratkaisua tai neuvosto hyväksyy tekstin, mutta parlamentti hylkää sen, on komission tehtävä uusi talousarvio. Muissa tapauksissa talousarvio hyväksytään ja Euroopan parlamentin puhemies toteaa seuraavan vuoden talousarvion hyväksytyksi. (Kuvio 1).



Kuvio 1 EU:n talousarvion laatimisprosessi (Valtiovarainministeriö 2018).

5 EUROOPAN UNIONIN TALOUSARVION TULEVAISUUS

Tässä osiossa käsitellään tutkimuksen empiiristä aineistoa, joka koostuu useista erilaisista, eri EU-instituutioiden tuottamista dokumenteista (ks. liite). Tutkimuksen empiirisen aineiston valinta tapahtui käymällä läpi sisällöltään tutkimuksen kannalta soveltuvia asiakirjoja, joiden analysoinnin kautta asetettuihin tutkimuskysymyksiin voitaisiin vastata. Aineiston koko ja laajuus haluttiin säilyttää pro gradu -tutkielmalle soveltuvassa suuruudessa, mistä johtuen pyrittiin valitsemaan ainoastaan kaikista relevanteimmat dokumentit.

Julkisia dokumentteja etsittiin erinäisistä verkkolähteistä, kun taas julkisuudeltaan rajallisia dokumentteja saatiin keskeisimpien budjettitoimielinten yksittäisiltä toimijoilta. Tutkimukseen valittavien dokumenttien täytyi koskea täsmällisesti tutkimuksen aihepiiriä, ja jokaisessa valitussa dokumentissa täytyi olla selvästi havaittavissa tutkimuskysymyksiensä kannalta relevantteja seikkoja. Tutkimuksen empiirisen aineiston dokumentteja käytiin systemaattisesti läpi lukemalla ne useampaan kertaan, perehtymällä niihin hyvin syvällisesti ja luokittelemalla valittujen näkökulmien ja teemojen mukaisesti aineistosta tehtyjä havaintoja.

Tehtyjen havaintojen luokittelua jatkettiin jaottelemalla havainnot valitun teoreettisen viitekehyksen ”hyvän budjetin” kriteeristön perusteella omiin havaintoryhmiinsä. Tässä tutkimuksessa teoreettinen viitekehys on avainasemassa havaintojen poiminnassa, sillä sen avulla on jo lähtökohtaisesti muodostettu niin sanottu esiyymmärrys tutkittavasta aihepiiristä. Lisäksi havaintoja tehtäessä on tietoisesti pyritty kiinnittämään huomiota vain niihin seikkoihin, jotka ovat tutkimuskysymysten ja valitun teoreettisen viitekehyksen kannalta oleellisia. Tutkimuksessa käytetylle analyysimenetelmälle, sisällönanalyysille, ominaiseen tapaan aineistoa kuvataan tässä ja seuraavassa tutkimuksen osiossa sanallisesti, esittelemällä alaotsikoiden jaottelun mukaisesti aineistosta tehtyjä havaintoja.

Tämän osion ensimmäisessä kappaleessa tarkastellaan dokumenttiaineistosta havaittuja, EU:n talousarvion kannalta merkittäviä toimintaympäristön muutoksia, jotka luovat haasteita budjetin toiminnalle, sekä paineen ja motivaation sen kehittämiseksi. Tarkoituksena on alleviivata ainoastaan keskeisimpinä katsottuja muutoskokonaisuuksia ja niiden myötä budjetille syntyviä haasteita. Tarkoituksena ei ole ottaa kantaa muutosten yksityiskohtiin, saati arvioida muutoskokonaisuuksien todennäköisyyksiä.

Toisessa kappaleessa tarkastellaan Euroopan unionin talousarvion tulevaisuuden mahdollisia suuntauksia, eli mihin haasteisiin ja tarkoituksiin budjettia on ajateltu käytettävän tulevaisuudessa, ja millä tavoin budjettia aiotaan mahdollisesti uudistaa. Tarkasteltavat uudistus suunnitelmat ovat edelleen lähinnä hahmotelmia ja suuntaa antavia, eivätkä siis ole vielä konkreettisia lopullisia päätöksiä. Niiden painoarvoa ei tästä huolimatta kannata vähätellä, sillä on hyvin todennäköistä, että ainakin osa havaituista suunnitelmista ja aikomuksista tullaan edes jossain määrin toteuttamaan tulevaisuudessa.

Kolmannessa kappaleessa tehdään tiivis katsaus noin reilun vuoden mittaiseen varainhoitoasetuksen uudistamisprosessiin, joka pitää sisällään tutkimuksen kannalta hyvin keskeistä informaatiota siitä, millaisia painotuksia eri instituutioilla (Euroopan komissio, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti) on koskien EU:n varainkäyttöä ja sitä ohjaavaa säännöstöä. Prosessissa esiin nousseista kannoista pyritään hahmottamaan instituutioiden puoltamia ”hyvän budjetin” kriteereitä, joiden voidaan edelleen olettaa vaikuttavan lähitulevaisuuden EU:n yleisen talousarvion uudistamisprosessissa.

Varainhoitoasetuksen uudistamisprosessissa EU:n instituutiot ovat joutuneet ilmaisemaan kantansa muun muassa Euroopan unionin yleisen talousarvion joustoihin liittyen. Neuvottelut ovat olleet paikoittain jopa erittäin haasteellisia budjettivallan käyttäjän ja komission eriävien kantojen johdosta, joka osaltaan selkeyttää instituutioiden välisten painotusten erottelua tarkasteltavasta aineistokokonaisuudesta.

5.1 Euroopan unionin budjetti ja epävakaa toimintaympäristö

”Sen jälkeen, kun talousarvio nykyisessä muodossaan otettiin käyttöön, on kuitenkin noussut esiin monenlaisia uusia haasteita. Pakolaiskriisi, turvallisuushuolet, kyberuhat ja terrorismi sekä puolustus edellyttävät toimia koko Euroopan tasolla. Nämä erilaiset tarpeet kilpailevat samoista rajallisista resursseista. Tästä syntyy painetta, minkä vuoksi meidän on pohdittava, millä tavoin EU:n rahoitus olisi tulevaisuudessa järjestettävä. Yhdistyneen kuningaskunnan ero merkitsee, että EU menettää tärkeän kumppanin, joka on osallistunut suurella panoksella EU:n politiikkojen ja ohjelmien rahoitukseen. Samalla tarjoutuu kuitenkin myös tilaisuus avata elintärkeä keskustelu EU:n talousarvion uudistamisesta.” (Euroopan komissio 2017c, 3).

Kuten komission EU:n rahoituksen tulevaisuutta koskevasta pohdinta-asiakirjasta (2017c) käy ilmi, on Euroopan unioni kohdannut viime vuosina täysin uudenlaisia haasteita, joihin sen on pyrittävä vastaamaan. Toimintaympäristönsä tuoreimpien muutosten ja uusiempien globaalien haasteiden lisäksi EU:lla on jo entuudestaan useita erinäisiä ratkaisemattomia ongelmia, joita se pyrkii aktiivisesti selvittämään. Tämän lisäksi jo aiemmin alkunsa saaneet toimintaympäristön muutokset asettavat edelleen omat vaikeutensa unionin toimintaan.

Euroopan komissio aloitti laaja-alaisen keskustelun Euroopan tulevaisuudesta julkaisemalla 1. maaliskuuta 2017 Valkoisen kirjan Euroopan tulevaisuudesta (2017a), joka sisälsi pohdintaa ja erinäisiä skenaarioita EU:n 27 jäsenvaltion tulevaisuudesta vuoteen 2025 saakka. Komission valkoinen kirja korosti EU:n moninaisia tulevaisuuden mahdollisuuksia, samalla nostaten esille Euroopan unionin merkittävimmät jo olemassa olevat, sekä lähitulevaisuudessa kohdattavat haasteet ja uhat.

Yksi merkittävä ja hyvin ajankohtainen Euroopan unionia kohdannut haaste koskee sen taloutta. Siitä huolimatta, että komission (2017a) mukaan EU omaa tällä hetkellä suurimmat sisämarkkinat koko maailmassa, edustaa kokonaisuudessaan kaikkein merkittävintä kaupamahtia, jonka valuutta on dollarin jälkeen kaikkein eniten käytetty valuutta, on sen asema maailman taloudessa muuttumassa lähitulevaisuudessa. Kiinan ja muiden kehittyvien talouksien kasvattaessa taloudellista painoarvoaan ja samalla taloudellista vaikutusvaltaansa maailmassa, on hyvin todennäköistä, että Euroopan unionin taloudellinen painoarvo pienee merkittävästi.

Komission valkoisen paperin (2017a, 8) mukaan Euroopan unionin osuus maailman BKT:sta laskee reilun kymmenen vuoden kuluessa alle kahteenkymmeneen prosenttiin.

Lisäksi väestönkasvun lasku suhteessa kehittyvien maiden kiihtyvään väestönkasvuun pudottaa EU:n osuuden koko maailman väkiluvusta noin neljään prosenttiin vuoteen 2060 mennessä. Euroopan väestö ikääntyy myös huomattavan nopeasti, ja jo vuoteen 2030 mennessä mediaani-ikä odotetaan olevan 45 vuotta. Väestörakenteen muutokset muuttavat toimintaympäristöä ja haastavat yhteiskunnan järjestelmiä, rakenteita ja taloutta. (Euroopan komissio 2017a, 8-10).

Yhteiskunnan järjestelmät, kuten sosiaaliturvajärjestelmät kohtaavat uudenlaisia haasteita väestörakenteen muutosten lisäksi työelämän muutosten johdosta. Työelämää pysyvästi muuttava digitalisaatio vaikuttaa yritysten lisäksi työntekijöihin ja työntekijöiden ammatillisiin osaamisvaatimukseen (Pohjola 2015, 2-3). Digitalisaation myötä syntyvien monien hyötyjen ohella syntyy myös runsaasti haasteita, esimerkiksi joidenkin toimialojen häviössä. Yhteiskunnalliset ja Euroopan unionin tasoiset haasteet liittyvät erityisesti koulutuksen ja investointien uudelleen järjestämiseen, sekä sosiaalisten oikeuksien ja tukijärjestelmien uudistamiseen, uuteen toimintaympäristöön soveltuviksi (Euroopan komissio 2017a, 10).

Euroopan unionin viimeaikojen taloudellisista haasteista akuutein, oli Yhdysvalloista alkunsa saanut lähihistorian merkittävin finanssikriisi, jonka vaikutukset kumuloituivat nopeasti myös Euroopassa. Vuonna 2008 puhjennut kriisi syöksi Euroopan unionin talouden sen koko historian pahimpaan taantumaa, jonka vaikutukset olivat laajat ja suhteellisen pitkäkestoiset (Euroopan komissio 2009). Komission Valkoisen kirjan mukaan Euroopan talouden elpyminen tästä maailmanlaajuisesta finanssi- ja talouskriisistä jatkuu edelleen, vaikka merkittäviä toimia taloustilanteen parantamiseksi on tehty ja haastavimmat ajat ovat jo takanapäin. Finanssikriisin vaikutukset näkyvät tänäkin päivänä muun muassa työllisyydessä ja valtioiden velkakehityksessä.

Taloudellisten ongelmien ja haasteiden lisäksi Euroopan unionin toimintaympäristön voidaan katsoa muuttuneet myös globalisaation vaikutuksesta. Globalisaation myötä kasvaneet

huolet ja uhkakuvat esimerkiksi turvallisuuteen liittyen, ovat aiheuttaneet jonkinlaista muutosta poliittisessa ilmapiirissä, heikentäneet jossain määrin EU:n kansalaisten luottamusta unioniin, ja kasvattaneet populististen ja nationalististen aatteiden kannatusta Euroopassa.

Globalisaation, globaalien kriisien ja jännitteiden, sekä väestönkasvun myötä lisääntyvät myös niiden konkreettiset vaikutukset EU:n rajojen sisäpuolella, kuten esimerkiksi vuoden 2015 pakolaiskriisi. Syyrian, Irakin ja Afganistanin pitkään jatkunut huono turvallisuustilanne, sekä naapurivaltioihin virranneet valtavat pakolaismäärät, johtivat lopulta Euroopan lähihistorian pahimpaan pakolaiskriisiin, sitten toisen maailmansodan (Sisäministeriö 2015). Arviolta yli 60 miljoonaa ihmistä joutui vuoden 2015 aikana pakenemaan omasta kodistaan, joko oman maansa sisällä tai kokonaan sen ulkopuolelle (YK:n pakolaisjärjestö UNHCR 2015). Eurooppaan pakeni vuoden 2015 aikana arviolta noin 1,2 miljoonaa ihmistä, joka herätti jäsenvaltiot pohtimaan ja uudelleen arvioimaan olemassa olevia toimintatapoja ja vastuita (Euroopan komissio 2017a).

Yksi keskeisimmistä globaaleista haasteista, joka osaltaan lisää muun muassa muuttoliikkeen kasvua ja pakolaisuutta, on ilmastonmuutos. Ilmastonmuutos on todellinen ilmiö ympäri maailmaa ja sen vaikutukset näkyvät niin keskilämpötilojen nousussa, jäätiköiden sulamisessa ja kuivuuden lisääntymisessä eri alueilla. (Euroopan ympäristökeskus EEA 2012). Ilmastonmuutoksen vaikutuksesta lisääntyvä ilmastopakolaisuus tulee hyvin todennäköisesti lisäämään painetta Euroopassa. Tämän lisäksi ilmastonmuutos itsessään lisää äärimmäisten sääilmiöiden, kuten tulvien esiintymistä EU:n rajojen sisäpuolella. Ilmastonmuutos vaikuttaa näin EU:n turvallisuuteen ja talouteen, kun sen vaikutukset muuttavat nykyistä toimintaympäristöä. (EEA 2017).

Globalisaation ja ilmastonmuutoksen lisäksi Euroopan unionin toimintaympäristöä ja sen kokonaisuutta muuttaa Iso-Britannian päätös lähteä EU:sta. Kesäkuussa 2016 Ison-Britannian kansa äänesti Brexitin, eli Iso-Britannian EU-eron puolesta. Virallinen ilmoitus Euroopan unionista eroamisesta toimitettiin Eurooppa-neuvostolle vuoden 2017 maaliskuun lopussa. Brexitin lopullisia vaikutuksia on hyvin haasteellista ennustaa, mutta joka tapauksessa se tuo mukanaan merkittäviä muutoksia sekä EU:lle, että Isolle-Britannialle. (Pisani-Ferry, Röttgen, Sapir, Tucker & Wolff 2016).

Euroopan unionille Iso-Britannia on ollut yksi suurimmista ja merkittävimmistä jäsenmaista, joka on osallistunut muun muassa unionin toiminnan rahoitukseen, sekä lainsäädäntöprosesseihin erittäin aktiivisesti (Euroopan komissio 2017a). Arvioiden mukaan Brexit tulee neuvotteluiden lopputuloksesta riippumatta vaikuttamaan negatiivisesti Britannian talouteen, eikä ole optimaalisimmillaankaan positiivinen ratkaisu taloudellisesta näkökulmasta. Lisäksi on arvioitu, että jäljelle jäävät EU-jäsenmaatkin kärsivät Ison-Britannian erosta muun muassa kaupankäynnin hankaloituessa. (Van Reenen 2016).

Euroopan komission esille nostamat ja yleisestikin tunnustetut Euroopan unionin kohtaamat haasteet ja muutokset toimintaympäristössä luovat aiempaa suurempaa painetta ja täysin uudenlaisia odotuksia Euroopan unionin toiminnalle ja Euroopan unionin budjetille. Komission EU:n rahoitusta koskeva pohdinta-asiakirja (2017c, 13) toteaa, että Euroopan unionilta ja sen jäsenvaltioilta odotetaan talouden kasvun kehittämistä, siten hyvinvoinnin kasvattamista, sekä turvallisuuden ja vakauden säilyttämistä Euroopassa. Nykymailman epävarmuus ja toimintaympäristön epävakaus aiheuttavat sen, ettei edellä mainittujen odotusten täyttäminen ole yksinkertaista, saati helppoa.

5.2 Euroopan Unionin talousarvion uudistaminen

”EU:n tulevan talousarvion on perustuttava selkeään näkemykseen Euroopan painopisteistä ja määrätietoiseen investoimiseen niille aloille, jotka varmistavat tulevaisuuden vahvan talouden, kestävyuden, solidaarisuuden ja turvallisuuden”
(Euroopan komissio 2017c, 21).

Poliittisesti riippumaton, lainsäädäntöehdotuksia tekevä, talousarvion ja toimintapolitiikkojen valvoja: Euroopan komissio määrittelee vuoden 2017 viimeisenä julkaisemassaan pohdinta-asiakirjassa ne painopisteet ja suuntaukset, joihin EU:n täytyisi tulevaisuudessa sen talousarvionkin tasolla keskittyä, mikäli intressinä on vastata jo aiemmin tutkimuksessa esiteltyihin EU:n kohtaamiin uusiin haasteisiin. (Euroopan komissio 2017c, 13-20).

Komissio esittää ensimmäisenä uutena entistä vahvempana painopisteenä Unionin *kansalaisten turvallisuuden*. Turvallisuus aiempaa vahvempana painopisteenä nähdään tärkeänä seikkana EU:n, sekä EU:n ulkopuolisten alueiden toimintaympäristöjen epävakauden lisää-

nyttyä. Kansalaisten turvallisuuden painottamisella ei ainoastaan tarkoiteta esimerkiksi terrorismin aiheuttamiin turvallisuuskysymyksiin keskittymistä, vaan mukaan luetaan lisäksi kyberuhat, luonnon katastrofit, tartuntatautiepidemiat ja muut kansalaisten turvallisuuteen vaikuttavat uhkatekijät. (Euroopan komissio 2017c, 13).

Nykyisellä talousarviolla ei merkittävässä määrin rahoiteta Euroopan alueellista puolustusta, sillä se on edelleen lähestulkoon kokonaan jäsenmaiden kansallisten budjettien kautta hoidettu osa-alue. EU-tasolla on kuitenkin turvallisuus kysymysten korostuessa alettu kehittää yhteistä puolustustavoitetta ja sillä on jo olemassa oleva puolustusrahasto, johon kohdennetaan 1,5 miljardia euroa vuotuisesta talousarviosta. (Euroopan komissio 2017c, 22). Komission (2017c, 22) mukaan EU-tasolla on muodostunut yhtenäinen ajatus siitä, että lähitulevaisuudessa entistä vahvempi Euroopan puolustuksen vahvistaminen ja kehittäminen on tärkeää. Intressinä on tukea vahvemmin etenkin puolustusalan tutkimusta Euroopan unionin varojen avulla.

Turvallisuutta välillisesti edistävä Euroopan unionin ulkoisten toimien rahoittaminen kuuluu olennaisena osana jo nykyisellään EU:n talousarvion toimintakenttään. Monivuotisessa rahoituskehityksessä 2014-2020 on määritelty, että noin 6 % kyseisten vuosien budjeteista käytetään EU:n ulkoisen toiminnan rahoitukseen. Ulkoisen toiminnan tukemisella tarkoitetaan muun muassa humanitääristen toiminnan ja kehitysyhteistyön tukemista unionin naapurivaltiossa, sekä kauempana. (Komissio 2017c, 21-20).

Toiseksi painopiste kokonaisuudeksi komission pohdinta-asiakirja (2017c, 13) nostaa Euroopan *talouden ja sen kilpailukyvyn vakauttamisen ja vahvistamisen*, sekä *kestävän kehityksen ja solidaarisuuden edistämisen*. Talouden ja kilpailukyvyn tukeminen ja ylläpito Euroopassa edistää koko Euroopan taloutta ja sitä kautta myös Euroopan unionin kansalaisten hyvinvointia, sekä sosiaalista ja taloudellista tasa-arvoa eri alueiden välillä (Komissio 2017c, 13-14). Euroopan talouden kestävyyttä ja sen kilpailukykyä on jo vuosia tuettu infrastruktuuri-investointien avulla ja yhteisten varojen uudelleen jaolla koheesio politiikan kautta (Komissio 2017c, 14). EU:n talousarvion rahoituskapasiteetista noin 13 % on päätetty kohdentaa Euroopan talouden kestävän kasvun tukemiseen vuosien 2014-2020 aikana. Kasvua tuetaan erinäisten hankkeiden ja ohjelmien avulla, jotka tukevat muun muassa eurooppalaisia yrityksiä, opiskelijoita ja Euroopassa tehtävää tieteellistä tutkimusta (Euroopan komissio 2017c, 15).

Taloustarvion kautta tapahtuvan Euroopan talouden kasvun ja sen kilpailukyvyn tukemisen lisäksi on pohdittu mahdollisia vaihtoehtoja makrotaloudessa tapahtuvien suhdannevaihteluiden vakauttamiseksi. Tällä hetkellä EU:n budjetilla ei ole talouden vakauttamiseen suoraan kohdistettua instrumenttia jota se rahoittaisi siitä huolimatta, että sillä on kuitenkin makrotalouden vakauttamista edistäviä vaikutuksia (esimerkiksi MRK:n ansiosta). (Euroopan komissio 2017c, 14).

Euroopan komission talous- ja rahaliiton syventämistä käsittelevässä pohdinta-asiakirjassa (2017b, 25-26) avattiin keskustelu mahdollisen vakautusjärjestelmän kehittämisestä, jolla makrotalouden häiriötä ja kriisitilanteita voitaisiin tasapainottaa. Vakautusjärjestelmä voitaisiin tuoda euroalueen yhteisen rahoituskapasiteetin sijasta Euroopan unionin budjetin yhteyteen, esimerkiksi uuden makrotaloutta vakauttavan rahoitusvälineen perustamisen avulla (Komissio 2017c, 22-23). Talous- ja rahaliiton syventämistä käsittelevä asiakirja (Euroopan komissio 2017b) esitteli myös ajatuksen täysin uudesta laajemmasta EU:n taloustarviosta, jonka tulot ja menot olisivat nykyistä huomattavasti suuremmat, ja jonka avulla kyettäisiin saavuttamaan huomattavasti enemmän EU-tasolla yhdessä asetettuja tavoitteita. Tämän laajuinen uudistus ei kuitenkaan ole lähitulevaisuuden kannalta todellisesti tavoiteltava uudistus, vaan uudistamiskeskusteluissa esiin tullut pohdinta.

Euroopan komission (2017c, 22) mukaan EU:n budjetin on jatkossakin kyettävä edistämään Euroopan taloutta ja sen kilpailukykyä, muun muassa jäsenvaltioiden ja alueiden välisiä sosiaalisia ja taloudellisia eroavaisuuksia minimoimalla. Oleellisena toimenpiteenä nähdään etenkin tasa-arvoon, kansanterveyteen, koulutukseen ja sosiaaliseen kehitykseen painottaminen, sillä niillä on Euroopan talouden vakauden ja kehityksen kannalta merkittäviä vaikutuksia. (Euroopan komissio 2017c, 22).

Kestävän kehityksen piiriin EU-tasolla kuuluvat talous, ympäristö ja ihmiset. Kyseisten osaluokkien kestävän kehityksen tukeminen taloustarvion avulla mahdollistaa lisääntyvien EU-tason haasteiden, kuten työttömyyden, väestörakenteen muutosten haittavaikutusten ja globalisaation mukana syntyneiden ongelmien vähentämisen (Euroopan komissio 2017c, 13). Kestävää kehitystä on pyritty edistämään jo pitkään EU:n budjetin avulla, esimerkiksi investoimalla innovointiin, koulutukseen, ilmastoon, ympäristöön ja kehitysmaihin (Euroopan

komissio 2017b, 13). EU on lisäksi sitoutunut YK:n globaaliin, kestävästä kehityksestä edistävään Agenda2030-ohjelmaan ja sen tavoitteisiin (Eurostat 2017, 9). Painopisteinä edellä mainitut eivät ole EU:n talousarviolle uusia, sillä muun muassa maatalous- ja koheesio politiikka ovat jo pitkään toimineet unionin talousarvion merkittävimpinä rahoituskohteina. Onkin selvää, että keskustelu EU:n budjetin uudistamisesta koskettaa uusimpien painopisteiden lisäksi hyvin vahvasti myös budjetissa jo kauan olemassa olleita politiikkoja.

Euroopan komission mukaan (2017c, 24) ensimmäinen merkittävä EU:n yhteinen politiikka, maatalouspolitiikka on edelleen tärkeä lisäarvon tuottaja EU:lle ja sen kansalaisille. Maatalouspolitiikan alkuperäiset tavoitteet (elintarviketurvallisuus, kilpailukyky, luonnonsuojelu) ovat tulevaisuudessakin niiden tavoittelemisen ja rahallisen tukemisen arvoisia, mutta politiikan uudistukset ovat samalla erittäin tarpeellisia, jopa välttämättömiä. Komission mukaan keskustelua on käyty erinäisistä tehokkuutta ja tuloksellisuutta edistävästä toimenpideuudistuksista, muun muassa viljelijöiden saamien tukien maksujärjestelyissä. Intressinä on siten säilyttää politiikan ala ja sen alkuperäiset tavoitteet nykyaikaistamalla sen toimintaa ja siten lisäämällä sen tuloksellisuutta. (Euroopan komissio 2017c, 24).

Nykymuotoisen EU:n budjetin yksi keskeisimmistä ja vanhimmista politiikoista on maatalouden lisäksi koheesiopolitiikka. Koheesiopolitiikan merkitys nähdään unionin tavoitteiden ja peruseriaatteiden kannalta hyvin tärkeänä. Sen säilyttäminen EU:n budjetissa myös lähitulevaisuudessa on erittäin todennäköistä. Poliitiikan uudistamisella, ja sitä kautta aiempaa tehokkaammalla ja tuloksellisemmalla, nykyisiin ja tuleviin haasteisiin vastaamisella, voidaan perustella politiikan hyödyllisyyttä ja sen säilyttämistä EU:n budjetissa. Suunnitellut uudistukset käsittävät komission (2017c, 25) mukaan koheesiopolitiikan toimeenpanotasoisia uudistuksia, kuten toimintojen joustavuuden ja nopeuden kehittämisen, sekä ohjelmien entistä onnistuneemman koordinoinnin. Lisäksi koheesioon käytettävien varojen kohdentamisen nykyistä mallia olisi myös perusteltua uudelleenarvioida. (Euroopan komissio 2017c, 25).

Maatalous- ja koheesiopolitiikan uudistamisen ohella Euroopan komissio (2017c, 23) painottaa kaikkien Euroopan unionin budjetin alaisten ohjelmien, instrumenttien ja painopisteiden uudelleenarvioinnin merkitystä. Uudelleenarviointi voi tarkoittaa rahoitusvälineisiin tehtäviä pieniä tai suuria muutoksia, rahoitusvälineiden yhdistelyä ja joidenkin instrumenttien käytön lopettamista kokonaan.

Euroopan komission tärkeinä pitämien talousarvion tulevaisuuden painopisteiden ohella, se on määritellyt myös budjetin uudistamisprosessissa välttämättöminä kokemansa periaatteet. Etenkin budjetin uudistamisprosessin suunnitteluvaiheessa nähdään tärkeänä arvioida sitä, miten tulevan budjetin avulla voidaan saavuttaa maksimaalinen EU:n lisäarvo. Varojen käytön täytyy olla niin taloudellista, tehokasta ja tuloksellista, kuin vain mahdollista. Suunniteltaessa uudistuksia lisäarvon näkökulma on säilytettävä prosessin alusta loppuun. (Euroopan komissio 2017c, 25-26). Komissio painottaa julkilausumissaan myös läpinäkyvyyttä ja demokraattisuutta talousarvion uudistamisprosessissa, sekä lopullisessa uudistetussa talousarviossa ja sen prosesseissa itsessään. Se myös toteaa, että budjetin ulkopuoliset rahoitusinstrumentit heikentävät budjetin läpinäkyvyyttä ja yhtenäisyyttä, mistä johtuen tämän kaltaisten välineiden rakentamista tulisi ainakin pyrkiä välttämään. (Euroopan komissio 2017c, 25).

Tulevaa EU:n budjettia kehitettäessä täytyy komission (2017c, 25-26) mukaan etsiä toimivaa tasapainoa talousarvion pitävyyden ja joustavuuden suhteen. Ennustettavuutta edesauttavat budjetin pitävyys ja vakaus toimivat tärkeinä tekijöinä muun muassa EU:n rahoitusta saaville tahoille. Talousarvion vakaus mahdollistaa suunnitelmallisuuden ja toimintojen maltillisen kehittämisen. Budjetin vakauden tuomien hyötyjen ohella on budjetin oltava myös riittävän joustava, mikäli sillä aiotaan vaikuttaa toimintaympäristön muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin tehokkaasti. (Euroopan komissio 2017c, 26). Tällä hetkellä joustumuotoja toki löytyy, mutta ne ovat komission näkökulmasta täysin riittämättömiä tulevaisuuden haasteiden edessä. Joustojen kehittäminen ja nykyisten joustumuotojen rajoitteiden vähentäminen EU:n talousarvion riittävän vakauden säilyttämisen ohella on välttämätöntä. (Euroopan komissio 2017c, 25-26).

Komission viimeisenä talousarvion uudistusperiaatteena on sääntöjen yksinkertaistaminen. Nykymuotoiset säännöt ovat tehneet EU:n budjetin rahoituksen hakemisprosessista liian monimutkaisen ja epäselvän, joka lisäksi heikentää budjetin tuloksellisuutta ja EU:n lisäarvon kerryttämistä. Sääntöjen yksinkertaistamisen ja selkeyttämisen arvioidaan vähentävän myös EU-tason hallinnollisia kuluja, joka osaltaan tukee myös varojen tehokasta ja taloudellista käyttöä. (Euroopan komissio 2017c, 27).

5.3 Varainhoitoasetuksen uudistaminen

Tässä kappaleessa käsitellään EU:n varainhoitoasetuksen uudistamisprosessia, joka kuvaa todellisesti sitä, millaisia painotuksia keskeisimmillä budjettitoimielimillä on tällä hetkellä suhteessa yleisen talousarvion alaiseen talouteen ja sen toimintaan. Erityisten painotusten ja intressien havainnoinnilla voidaan hahmottaa niitä keskeisiä elementtejä, jotka selvästi ovat osa toimielinten yleistä suhtautumista Euroopan unionin talousarvion kokonaisuuteen, toimintaan ja tulevaisuuteen. On varsin tärkeää korostaa, että vaikka varainhoitoasetuksen uudistamisen ei katsota suoranaisesti vaikuttavan taloudellisesti Euroopan unionin yleiseen talousarvioon, on uudistettava asiakirja kuitenkin EU:n varainhoitoa ja erityisesti EU:n budjetin käyttöä ohjaava pääasiallinen asiakirja, eikä sen uudistamisprosessin merkitystä siksi voida vähätellä.

Varainhoitoasetuksessa käsitellään muun muassa Euroopan unionin budjettiperiaatteita, jonka vuoksi sen uudistamisprosessi ja siinä ilmenneiden keskeisimpien budjettitoimielinten kannat nähdään tutkimusongelman ja tutkimuskysymysten näkökulmasta tarkastelemisen arvoisina ja hyvin relevantteina. Varainhoitoasetuksen uudistamisprosessia tarkasteltaessa voidaan havainnoida konkreettisesti Euroopan komission, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan parlamentin näkemyksiä, tavoitteita ja painopisteitä, jotka se kokee tärkeinä Euroopan unionin talousarvion alaisen talouden ja toiminnan muuttamisessa.

Euroopan parlamentin ja neuvoston ((EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetus (EY, Euratom) N:O 1605/2002 kumoamisesta) varainhoitoasetus on unionin varainhoitoa ohjaava perussäännös, jota sovelletaan yleisen talousarvion laadintaan, toteutukseen ja valvontaan. (Euroopan parlamentti 2018b). Varainhoitoasetus koskee kaikkia EU:n budjetin menoja ja tuloja. Tällä hetkellä voimassa olevaa varainhoitoasetuskokonaisuutta on alettu noudattaa vuoden 2013 alusta lähtien. EU:n varainhoitoa ohjaava säännöstö koostuu varainhoitoasetuksesta ja sen yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä. (Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2018). Edelleen yleiseen talousarvioon sovellettava, nykyinen varainhoitoasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012) artiklan 211 mukaan, varainhoitoasetusta täytyy tarkastaa vähintään kaksi vuotta ennen nykyisen MRK:n päättymistä (Valtioneuvosto 2016, U 70/2016 vp).

Vuoden 2016 syyskuussa Euroopan komissio teki ehdotuksen Euroopan unionin varainhoitoasetuksen uudistamisesta. Ehdotus uudistuksesta annettiin monivuotisen rahoituskehityksen 2014-2020 tiedonannon yhteydessä (COM (2016) 603) osana muita lainsäädäntöehdotuksia. (Valtioneuvosto 2016, 2). Varainhoitoasetuksen uudistamisen tavoitteena oli parantaa Euroopan unionin yleisen talousarvion kykyä mukautua ja vastata sen kohtaamiin toimintaympäristön muutoksiin ja haasteisiin entistä tehokkaammin. Komission mukaan muutosehdotukset sääntöjen yksinkertaistamiseksi ja joustojen lisäämiseksi edesauttaisivat entistä paremman budjetin kehittämistä. (Euroopan parlamentti 2018).

Osana Komission *Tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio* -aloitetta, varainhoitoasetukseen tehtävät komission uudistukset yksinkertaistaisivat varainhoitomenettelyjä, helpottaisivat EU:n talousarvion ja sen varojen hallinnointia, edistäisivät erinäisten EU:n rahoitusvälineiden tehokkuutta ja tuloksellisuutta, sekä tekisivät talousarvioon liittyvät raportointitoimenpiteet aiempaa helpommiksi. Uudistuksen tavoitteena oli lisäksi yhtenäistää varainhoitoasetuksen ja sen soveltamissääntöjen kokonaisuutta, sijoittamalla keskeisimmät soveltamissäännöt varainhoitoasetukseen ja vähemmän keskeiset komission määrittämiin suuntaviivoihin tai sisäisiin sääntöihin. (Valtioneuvosto 2016, 2-3). Komissio painotti lisäksi, että sen ehdotus sisälsi ainoastaan todella tarpeellisia uudistuksia perussopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi (Valtioneuvosto 2016, 9).

Komission tekemä varainhoitoehdotus (Euroopan komissio 2016) koski yli 260 artiklaa. Merkittäviä muutoksia ei kuitenkaan ehdotettu kaikkiin artikloihin, ainoastaan osaan niistä. Artikloiden 128, 150, 175, 180, 184, 185, 188, 189 ja 277 kohdalla komissio ehdotti menettelyiden yksinkertaistuksia siten, että rahoitusohjelmien kautta EU:n varoja saavat tahot välttyisivät liiallisilta hallinnollisilta rasituksilta. Yksinkertaistuksia ehdotettiin muun muassa avustushakemusten sisältöön, kertakorvausten ja kustannusten laskentaan, sekä luontoissuoritusten arvon määrittämiseen. (Euroopan komissio 2016).

Valvontaa ja siihen liittyvää raportointia haluttiin myös yksinkertaistaa. Artikloiden 122, 123, 126 ja 149 ehdotettiin muutoksia, joiden tarkoituksena oli kehittää talousarvion varojen käytön valvontaa ja raportointia aiempaa yksinkertaisemmaksi ja yhdenmukaisemmaksi. Muutosten myötä monivaiheista valvontaa voitaisiin vähentää siten, että tarkastuksia, arviointeja tai hyväksymisiä ei tarvitsisi suorittaa useita kertoja, usein eri menetelmin ja standardein. (Euroopan komissio 2016). Artikloihin 36, 149, 201-206, 208 ja X osaston 2 lukuun 2

ja 3 jaksoon ehdotettujen muutosten tarkoituksena oli edistää rahoitusvälineiden tehokasta käyttöä. Esimerkiksi rahoitusvälineisiin kohdennettujen varojen palautuessa takaisin (jätetty käyttämättä osoitettuun tarkoitukseen) täytyisi kyseiset varat kuitenkin joko säilyttää valitussa instrumentissa tai siirtää toiselle instrumentille (artikla 202). (Euroopan komissio 2016).

Artiklat 12, 20, 24, 28, 30, 48, 49, 109, 125, 186, 203, 205 ja 227 muutettaisiin komission esityksen mukaan siitä syystä, että yleisen talousarvion hallinnoinnista saataisiin aiempaa joustavampaa. Artiklaan 227 ehdotettu muutos mahdollistaisi erityisrahastojen perustamisen erinäisiä Euroopan unionin sisäisiä, sekä sen ulkopuolisia hätätilanteita varten. Hätätilanteissa tarvittavaa joustoa lisäisi myös artiklaan 186 ehdotettu muutos koskien humanitaarista apua ja siihen liittyvää hallinnointia, jota olisi tarkoitus yksinkertaistaa. (Euroopan komissio 2016).

Komissio ehdotti lisäksi negatiivisen varauksen kasvattamista kaksinkertaiseksi (400 miljoonaa euroa), joustojen lisäämistä komission itsenäisiin määrärahasiirtoihin, sekä ulkoisiin toimiin (esimerkiksi Euroopan naapuruusväline) ja yksinkertaistuksia EU:n solidaarisuusrahaston ja Euroopan globalisaatiorahaston käyttöön. Artiklaan 12 ehdotettu muutos määräisi, että solidaarisuusrahaston maksusitoumusmäärärahat ja hätäapuvaraus siirrettäisiin tulevaisuudessa automaattisesti seuraavalle varainhoitovuodelle. Komission ehdotus artiklaan 30 mahdollistaisi puolestaan sisäisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen käytön muihinkin menoihin, kuin niiden käyttö on alun perin sidottu. (Euroopan komissio 2016).

Varainhoitoasetuksen mukaista sääntelyä liittyen raportointiin haluttiin muuttaa komission toimesta, sekä korostaa talousarvion tulossuuntautuneisuutta etenkin artikloiden 121, 175, 176, 177 ja IX osaston ja niihin tehtävien muutosten avulla. Artiklaan 121 ehdotettu muutos lisäisi komission mukaan tulossuuntautuneisuutta siten, että maksujen suorittaminen tapahtuisi asetettujen ehtojen, syntyneiden tuotosten ja suoritusten perusteella, eikä maksuja suoritettaisi korvaamalla syntyneitä kustannuksia, kuten aiemmin. Muutos helpottaisi hallinnollisia rasitteita ja pienentäisi valvonnan tarpeita. Avustusmuodoista käytettäisiin tuloksiin sidottujen maksujen kohdalla yksinkertaistettuja avustusmuotoja ja jatkossa painotettaisiin erityisesti kokonaiskertakorvauksia (175 ja 176 artiklat). (Euroopan komissio 2016).

Artikloihin 31, 32, 39, 150 ja 259 tehdyt ehdotukset painottivat myös tuloksellisuutta yleisessä talousarviossa. Artiklan 31 määrärahojen käytössä huomioitavat periaatteet koostuisivat jatkossa muun muassa tuloksellisuuden, taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteista. Talousarvion tuloksellisuudesta täytyisi tulevaisuudessa tehdä yksi yhtenäinen vuosikertomus, jossa yhdistettäisiin SEUT-sopimuksen 318 artiklan määrittämä kertomus ja yhteenvetokertomus. Arviointiin liittyviä määritelmiä yhdenmukaistettaisiin ja vaikutusten-, sekä ennakoarvioinnit sulautettaisiin toisiinsa (32 artikla). (Euroopan komissio 2016).

Komission ehdotukseen sisältyi raportoinnin yhdenmukaistaminen 39, 239-245 ja 247 artikloihin tehtyjen muutosehdotusten toimesta. Uudistettu artikla 39 määräisi, että talousarvioesityksen yhteydessä täytyisi toimittaa yhtenäinen dokumentti kaikista rahoitusinstrumenteista ja niiden toiminnasta. Joka vuotinen talousarvion hallinnosta ja tuloksellisuudesta koottu toimintakertomus toimisi oleellisena osana raportoinnin kokonaisuutta (239 artikla). (Euroopan komissio 2016).

Komission ehdotukseen oli sisällytetty lisäksi runsaasti toimia, jotka yksinkertaistaisivat Euroopan unionin hallintoa ja keventäisivät sitä (64, 65, 68, 90 ja 108 artiklat). Selvennyksiä tehtäisiin muun muassa EU:n virastojen pakollisten ja muiden tehtävien välille (64 ja 65 artiklat). Komission ehdottamat uudistukset tehostaisivat Euroopan unionin toimielinten toimintaa esimerkiksi palvelutasosopimukseen liittyvällä uudistuksella, jonka ansiosta hallintomäärärahojen käytöstä tulisi entistä sujuvampaa. (Euroopan komissio 2016).

Komissio ehdotti lisäksi muita muutoksia artikloihin 20, 54, 94, 96, 106 ja 107. Artiklan 20 kohdalla tehtäisiin uudistuksia käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen sanamuotoon, jotta tiettyjen rahoitusosuuksien huomioonotto olisi mahdollista. 54 artiklaan ehdotettu muutos mahdollistaisi Euroopan unionin kansalaisten kuulemisen koskien talousarvion toteuttajien, kuten EU-jäsenvaltioiden toimintaa. (Euroopan komissio 2016). Avoimuus periaatteen tukemiseksi ehdotettiin muutosta omien varojen negatiivisiin mukautuksiin (94 artikla). 96 artiklaan tehtäisiin uusi säännös, jonka myötä asetettaisiin aikaraja velalliselle toimitettavalle veloitusilmoitukselle. 106 artiklaan sisällytettäisiin komission lisäksi muiden toimielinten määräämät sakot, sekä tehtäisiin selvennyksiä sakkoihin ja seuraamusmaksuihin. (Euroopan komissio 2016).

Komission uudistus ehdotusta käsiteltiin Euroopan unionin neuvoston työryhmässä, budjettikomiteassa vuoden 2017 aikana. EU-jäsenmaat työskentelivät komiteassa saavuttaakseen yhteisymmärryksen neuvoston kannasta varainhoitoasetuksen uudistamiseksi. Puheenjohtajamaa Malta esitti yhteensä kolme kompromissiesitystä, joihin kaikkiin tehtiin muutoksia budjettikomiteassa. Jäsenmaiden näkemyksissä oli runsaasti eroavaisuuksia etenkin tiettyjen kriittisten artikloiden kohdalla liittyen muun muassa määrärahasiirtoihin. Budjettikomitean lisäksi varainhoitoasetuksen uudistamista käsiteltiin myös Puheenjohtajan ystävät-ryhmässä 22.6.2017. (Valtiovarainministeriö 2017b).

Euroopan unionin neuvostossa komission uudistukseen suhtauduttiin sen yksinkertaistuksen osalta suhteellisen myönteisesti. Esitettyihin joustoelementteihin suhtauduttiin huomattavasti suuremmalla varauksella ja erityisesti tietyt artikkelit osoittautuivat prosessissa erityisen kiistanalaisiksi. Ehdotus määrärahojen peruuttamisesta tai niiden siirtämisestä varainhoitovuodelta toiselle (artikla 12) olisi komission ehdotuksen myötä mahdollistanut erillisen joustovaran luomisen kohdentamattomien määrärahojen siirroilla. Neuvoston työryhmässä ehdotus ei saanut kannatusta, sillä joustavuuden lisääminen määrärahasiirtojen osalta olisi mahdollisesti heikentänyt budjettivallan käyttäjän valtaa. Myös artiklaan 14 sisältynyt vapautettujen määrärahojen uudelleen käyttö Euroopan unionin kriisivarauksessa ei saanut kannatusta neuvostossa. (Valtiovarainministeriö 2017b, 2-3).

Komission muutosehdotukset artikloihin 20 ja 21 olisivat laajentaneet käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen käyttöä maan ja rakennusten myynneistä saataviin tuloihin. Tämän lisäksi muut kuin lainanoton ja lainanannon rahoitustoimet olisi jatkossa huomioitu sisäisiksi käyttötarkoitukseen sidotuiksi tuloiksi. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (EUVL 2017) mukaan olisi kuitenkin huomattavasti yksinkertaisempaa poistaa sisäiset käyttötarkoitukseen sidotut tulot ja käsitellä kaikki palautuneet varat yleisinä tuloina. Osa EU-jäsenvaltioista kannatti neuvostossa esiteltyä ehdotusta sisäiseen käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen määritelmän rajoittamisesta, mutta lopulta enemmistö hyväksyi yhteiseksi kannaksi muotoilun, joka vastaa nykyisen varainhoitoasetuksen muotoilua. (Valtiovarainministeriö 2017b, 3).

Euroopan komission ehdottamat määrärahasiirtojen joustavuutta lisäävät uudistusehdotukset eivät saaneet kannatusta neuvostossa. Komissio olisi artiklaan 28 ehdottamansa muutok-

sen seurauksena voinut omatoimisesti siirtää määrärahoja omassa pääluokassaan EU:n solidaarisuusrahaston osalta. Neuvoston puheenjohtaja esitti kompromissiehdotuksessaan lisäksi komission oikeuksien rajoittamista koskien hallinnollisten tukimenojen budjettikohdista tehtäviä määrärahasiirtoja vastaaviin toimintamenojen budjettikohtiin. (Valtiovarainministeriö 2017b, 3).

Artikloihin 48 (Negatiivinen varaus) ja 49 (Hätäapuvaraus ja Euroopan unionin kriisivaraus) suunniteltuja muutoksia vastustettiin yleisesti neuvoston toimesta. Komission ehdotus kaksinkertaistetusta negatiivisesta varauksesta oli neuvoston mukaan tarpeeton uudistus tämän hetkisessä tilanteessa. Artiklan 49 ehdotus EU:n kriisivarauksen ottamisesta käyttöön hylättiin neuvoston toimesta. (Euroopan unionin neuvosto 2017e; Valtiovarainministeriö 2017b).

Talousarvion toteuttamistapoja koskevaan artiklaan 61 esitetyt muutosehdotukset säätäisivät komission suorasta talousarvion toteuttamisesta yhdessä jäsenvaltioiden ja muiden tahojen esimerkiksi jäsenvaltioiden yksityisoikeuden mukaisten elinten kanssa. Neuvosto ilmaisi kuitenkin halunsa rajoittaa rahoitustakuiden määrää, mitä jäsenvaltioiden yksityisoikeuden mukaisille elimille voisi koitua ja joista ne olisivat lopulta vastuussa. (Valtiovarainministeriö 2017e, 5). Neuvoston puheenjohtaja päätti poistaa kokonaan artiklan 125 ensimmäisen kompromissiehdotuksensa yhteydessä, sillä komission ehdottama varojen siirron mahdollistaminen rakennerahastopuolelta komission itsensä hallinnoimiin ohjelmiin vähentäisi nykyisten säännösten mukaista varojen palautumista EU:n yleiseen talousarvioon. (Valtiovarainministeriö 2017e, 5).

Komission ehdotukset koskien rahoitusvälineiden takaisinmaksuja ja rahoitusvälineiden, sekä talousarviotakuiden käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen siirtoja (perussäädöksen avulla muihin rahoitusvälineisiin tai talousarviotakuisiin) herättivät runsaasti kritiikkiä neuvoston työryhmässä ja lopulta niiden suhteen päädyttiin voimassa olevan varainhoitoasetuksen suuntaiseen kompromissiin. Komission hallinnoiman yhteisen vararahaston (artikla 205), joka koostuu talousarviotakuiden, rahoitusvälineiden tai rahoitusavusta peräisin olevista rahoitusvelkojen kattamisen varoista, neuvosto kannatti Euroopan investointipankkia rahaston hallinnoijaksi ja komissiota sen implementoijaksi. (Valtiovarainministeriö 2017b, 6; Euroopan unionin neuvosto 2017e).

Komission tavoite laajentaa yleisen talousarvion ulkopuolisten erityisrahastojen käyttöalaa EU:n sisäisten toimintojen politiikkoihin (artikla 227) ei edennyt, sillä neuvosto oli vahvasti laajennusta vastaan. Jäsenvaltiot kannattivat suhteellisen laajasti neuvoston hyväksynnän vaatimusta erityisrahastoja perustettaessa, poikkeuksena kuitenkin hätätilanteet. (Valtiovarainministeriö 2017b, 6-7).

Euroopan komission varainhoitoasetuksen muutosehdotusta käsiteltiin pääasiallisesti toisen budjettivallan käyttäjän, Euroopan parlamentin budjettivaliokunnassa, sekä talousarvion valvontavaliokunnassa (tietyin osin käsittelyssä myös muissa EP:n valiokunnissa). Käsitteilyssä huomioitiin lisäksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitean (ETSK), Euroopan alueiden komitean (AK) sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (ETT) lausunnot annetusta komission ehdotuksesta. (Euroopan parlamentti 2018).

ETSK tuki vuoden 2016 lopussa julkaisemassa lausunnossaan muutosehdotuksilla tavoiteltavia komission tavoitteita (varainhoitoasetuksen yksinkertaistaminen ja joustavuuden lisääminen). ETT totesi puolestaan vuoden 2017 julkaistussa raportissaan, että komission olisi täytynyt suorittaa vaikutusarviointi ehdottamistaan muutoksista ennen ehdotuksen julkistamista. ETT kritisoi lisäksi ehdotuksesta havainnoimiaan ongelmakohtia, kuten komission kirjanpidollisten toimien tämän hetkisiä puutteita ja ETT:n rajoitettuja pääsyoikeuksia komission tietokantoihin. (Euroopan parlamentti 2018).

Maaliskuussa 2017 Euroopan parlamentin budjettivaliokunta ja talousarvion valvontavaliokunta aloittivat yhteistyömenettelyyn kuuluvat neuvottelut, joiden lopputuloksena saavutettiin kesäkuussa pidetyssä istunnossa molempien osapuolten hyväksymä lausunto varainhoitoasetuksen uudistamiseksi. Euroopan parlamentin lausunto sisälsi runsaasti muutosehdotuksia komission alkuperäiseen ehdotukseen. (Euroopan parlamentti 2017).

Parlamentti painotti budjettivallan käyttäjän valta-aseman säilyttämisen tärkeyttä, mutta ei katsonut hyvänä talousarvion valvontaa suorittavan tahon vallan rajoittamista niiltä osin, kun komissio sitä oli ehdottanut. EP ehdotti myös täysin uutta säännöstä, jonka mukaan EU-kansalaisia tulisi kuulla talousarvion laadinnan yhteydessä. Komissio täytyisi lisäksi velvoittaa lisäämään vuotuisen talousarvioehdotukseensa muiden EU-instituutioiden niille aiemmin toimittamat talousarvioehdotukset, sillä mikäli komissio päättäisi tehdä niihin muutoksia, olisivat tehdyt muutokset selvästi havaittavissa. (Euroopan parlamentti 2018).

Parlamentin mukaan alueiden mahdollisuutta osallistua niitä koskettavaan päätöksentekoon pitäisi edistää. Eturistiriita tilanteissa tulisi kaikkia hallintoneuvoston jäseniä, ohjauskomiteoita, sekä toimeenpanevia tahoja velvoittaa standardoidun tiedoksiannon vaatimus. Valtuutetun virkamiehen vastuuta varmistaa toimintaa koskevan informaation luotettavuus, täydellisyys ja virheettömyys täytyisi laajentaa entisestään. (Euroopan parlamentti 2018). Talousarvion tarkastuksessa täytyisi hyödyntää vahvemmin vastavuoroisia tarkastuksia siten, että mikäli hallintoviranomaisella olisi jo olemassa riittävästi tietoa jonkin rahoitusosuuden käytöstä, samoja tietoja ei tarvitsisi kerätä uudelleen. Parlamentti ehdotti myös voiton tavoittelemattomuuden periaatteen käyttöönottoa yhdeksi apurahoja koskevaksi peruseriaatteenksi. (Euroopan parlamentti 2018).

Euroopan parlamentin (2018) mukaan tarkastuksia ja kontroleja täytyisi keskittää entistä vahvemmin erityisesti niihin edunsaaja tahoihin, joiden katsotaan luovat korkeamman riskin Euroopan unionin talousarviolle. Se katsoi olennaiseksi lisäksi sen, että jatkossakin pitäydytään tiukasti kaksinkertaisenrahoituksen kieltämisen periaatteessa, eikä siihen sallita poikkeuksia. Osittainen poikkeaminen liittyen takautuvasti maksettavien tukien pääsääntöön täytyisi sallia vain ja ainoastaan humanitaarisen avun ja vastaavien toimien rahoituksessa.

Parlamentti vaati ehdotuksessaan (2017) täysin samoja raportointia koskevia vaatimuksia jaetun toimeenpanon rahoitusinstrumenteille, kuin mitkä velvoittavat suoraan ja epäsuoraan toimeenpantavia rahoitusinstrumentteja. Vaatimukseen sisältyi myös Euroopan tilintarkastustuomionistuin valtaoikeuksien vahvistaminen koskien tilintarkastuksen metodologiaa ja raportointia. Lisäksi täytyisi poistaa kaikki sellaiset säännökset, jotka velvoittavat EU:n tukea saavia henkilöitä julkaisemaan arkaluontoista, henkilökohtaista informaatiota esimerkiksi koskien edunsaajan perheenjäseniä.

Pysyvien edustajien komitea (EU:n jäsenvaltiot) antoi mandaatin Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajalle aloittaa neuvottelut varainhoitoasetuksen uudistamisesta Euroopan parlamentin kanssa 28. kesäkuuta 2017. Neuvoston eri valmisteluelimet aloittivat neuvottelut Euroopan parlamentin varainhoitoasetuksen uudistamisprosessista vastuussa olevien komiteoiden kanssa. (Euroopan unionin neuvosto 2017b, 4). Marraskuun puolivälissä 2017 pysyvien edustajien komitea hyväksyi maataloutta koskevien säännösten erottamisen muusta ehdotuskokonaisuudesta, jotta niiden toimeenpano voitaisiin toteuttaa jo vuoden 2018 alusta.

Säännösten erottaminen ja niiden nopea toimeenpano nähtiin erityisen tärkeänä edunsaajien näkökulmasta. Euroopan parlamentti hyväksyi myös yksinkertaistettujen maataloutta koskevien säännösten erottamisen muusta kokonaisuudesta ja virallinen päätös saatiin hyväksyttyä 12. joulukuuta 2017. (Euroopan unionin neuvosto 2017b, 4; Euroopan unionin neuvosto 2017c).

Uuden varainhoitoasetuksen kokonaisuus saatiin lähestulkoon hyväksyttyä kaikkien toimielinten osalta, toimielinten välillä käydyissä kolmikantaneuvotteluissa (29. elokuuta – 11. joulukuuta aikavälillä). Vain muutamien teknisten kysymysten ja resitaalien osalta jatkettiin neuvotteluita lopullisen hyväksymisen saavuttamiseksi. (Euroopan unionin neuvosto 2017b, 4). 13. joulukuuta 2017 Euroopan unionin neuvoston työryhmä, budjettikomitea, antoi tilapäisen, alustavan hyväksyntänsä varainhoitoasetuksen uudistusprosessissa saavutettuun lopputulokseen, kuitenkin huomioiden toistaiseksi teknisten avointen kysymysten ja resitaalien puuttumisen kokonaisuudesta. Jo tässä vaiheessa prosessia, voitiin kuitenkin tiivistää varainhoitoasetuksen uudistuksen lopullisesti tuloksesta seuraavasti. (Euroopan unionin neuvosto 2017b, 4-5).

Euroopan komission ehdottamat yksinkertaistukset varainhoitoa koskeviin säännöksiin otettiin suurimmalta osin positiivisesti vastaan, ja enemmistö ehdotuksista lopulta hyväksyttiin molempien budjettivallan käyttäjien toimesta. Erityisesti yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen, sekä vastavuoroisten tarkastusten ja arvioiden hyödyntämisen edistäminen sai kannatusta keskeisten budjettitoimijoiden keskuudessa. (Euroopan unionin neuvosto 2017b, 4-5). Euroopan komission ehdottamat joustavuutta edistävät ehdotukset saivat huomattavasti enemmän kritiikkiä ja vastustusta osakseen. Erityisesti ehdotuksiin vapautettujen määrärahojen avulla luotavasta Euroopan unionin kriisivarauksesta ja ulkopuolisten erityisrahastojen (trust funds) käyttöalan laajentamisesta Euroopan unionin sisäisten toimintojen politiikkoihin, suhtauduttiin neuvoston ja parlamentin tasolla erittäin kielteisesti. (Euroopan unionin neuvosto 2017b, 5; Valtiovarainministeriö 2017b).

Varainhoitoasetuksen rakenteeseen ehdotettu muutos hyväksyttiin parlamentin ja neuvoston toimesta komission ehdotuksen mukaisesti. Varainhoitoasetuksen yksityiskohtaiset soveltamissäännöt (RAP, Rules of Application) siirretään sen keskeisimmiltä osilta varainhoitoasetuksen kokonaisuuteen. Jäljelle jäävät soveltamissäännöt siirretään puolestaan komission määrittämiin suuntaviivoihin tai komission sisäisiin sääntöihin. Raportointiin ja selontekoon

liittyvistä ehdotuksista päästiin myös yhteisymmärrykseen. (Euroopan unionin neuvosto 2017b, 5-7; Euroopan unionin neuvosto 2017d; Euroopan unionin neuvosto 2017e).

Varainhoitoasetuksen uudesta kokonaisuudesta päästiin lopullisesti sopuun 27.3.2018 järjestetyssä kolmikantaneuvottelussa, jossa käsiteltiin viimeisiä avoimina olleita kohtia. Uuden varainhoitoasetuksen tekstikokonaisuus menee Coreper II –kokoukseen 19.4.2018 I-asiana, jolloin aloitetaan muodolliset hyväksymismenettelyt. Coreper II –kokouksen jälkeen käsitelty kokonaisuus toimitetaan Euroopan parlamentin tietoon. Parlamentti käsittelee tekstikokonaisuutta kahdessa eri täysistunnossa, jonka jälkeen suoritetaan lopullinen allekirjoitusmenettely. Arvioitu ajankohta allekirjoitusmenettelylle on vuoden 2018 heinäkuun aikana. (Suomen pysyvä edustusto Bryssel EUE 2018).

6 TUTKIMUSTULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä osiossa syvennytään valitun teoreettisen viitekehyksen näkökulmasta empiirisestä aineistosta tehtyihin löydöksiin, koskien Euroopan unionin talousarvion ”hyvän budjetin” kriteerejä eri instituutioiden näkökulmista. Aineiston syvällisen läpi käynnin ja valittujen näkökulmien ja teemojen mukaisen luokittelun jälkeen, aineistosta tehdyt havainnot on jaoteltu ”hyvän budjetin” kriteerien muodostamiin havaintoryhmiin, joka on osaltaan edesauttanut aineiston analyysiä ja tulosten tulkintaa. Tässä tutkimuksen osiossa aineiston ja teorian välille muodostetaan tiivis vuoropuhelu, jotta voidaan vastata kysymykseen:

- *Millaisia ”hyvän budjetin” kriteerejä EU:n keskeiset budjettitoimielimet painottavat?*

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastaamisen jälkeen pohditaan löydettyjen ”hyvän budjetin” kriteerien painotusten mahdollisia vaikutuksia aineistosta ilmenneiden Euroopan unionin budjetin toimintaympäristön muutosten ja kyseisten muutosten tuomien haasteiden myötä syntyneisiin EU:n budjetin uudistamisintresseihin. Tutkimusaineistosta ilmenneiden seikkojen pohjalta ja tutkijan oman pohdinnan avulla vastataan kysymykseen:

- *Millaisia rajoitteita ”hyvän budjetin” kriteerit asettavat EU:n yleisen talousarvion uudistamiselle?*

Tämän osion kolmannessa luvussa laajennetaan pohdintaa saatujen tutkimustulosten avulla ja arvioidaan mahdollisimman perusteellisesti Euroopan unionin talousarvion uudistamisen mahdollisuuksia ja talousarvion tulevaisuuden näkymiä. Tutkimustulosten, teoreettisen viitekehyksen ja tutkijan oman pohdinnan avulla yritetään hahmottaa sellaisen EU:n budjetin kokonaisuutta, joka voisi todellisuudessa syntyä budjetin uudistamisprosessin myötä. Pohdinnassa arvioidaan myös sitä, onko pohdinnan avulla hahmoteltu, uudistettu EU:n budjetti merkittävästi nykyisestä talousarviosta poikkeava, ja onko sillä teoriassa edes mahdollisuuksia vastata niihin Euroopan komission alleviivaamiin haasteisiin, joita EU ja sen talousarvio tulevat tulevaisuudessa kohtaamaan. Tämän osion viimeisessä luvussa arvioidaan tutkimuksen rajoitteita liittyen muun muassa tutkimuksessa käytettyyn empiiriseen aineistoon. Viimeisessä luvussa pohditaan tämän lisäksi mahdollisia jatkotutkimuksen aiheita.

6.1 ”Hyvä” Euroopan unionin budjetti

Tutkimuksen teoreettisena viitekehystenä käytetään klassisten budjetointi teorioiden pohjalta rakennettua ”hyvän budjetin” kriteerien kokonaisuutta, jonka avulla tutkimuksen empiirisestä aineistosta on havainnoitu erinäisiä budjetointi teoreettisia painotuksia. Kriteerien jaottelun pohjana toimii Saarilahden & Uusikylän (1991, 28) tekemä tutkimus. Saarilahden (2012, 94) esittelemää ”hyvän budjetin” kriteeristöä ei ole kuitenkaan haluttu käyttää täydessä kokonaisuudessaan, ja siitä onkin valittu käytettäväksi tutkimuksen kannalta parhaiten soveltuvat kriteerit. Kriteerien soveltuvuutta on lähtökohtaisesti arvioitu tutkittavan aihepiirin, sekä tutkimuksen tavoitteiden ja intressien näkökulmista. Valitut kriteerit ovat edustaneet erityisen vahvasti juuri niitä tekijöitä, joiden havainnoinnista tutkimus on ollut kiinnostunut ja joiden perusteella asetettuihin tutkimuskysymyksiin vastaaminen on katsottu mahdolliseksi.

Jaoteltu kriteeristö ei ole budjetointi teorioiden näkökulmasta täysin kattava, mutta tämän tutkimuksen kannalta se on kuitenkin varsin riittävä ja toimiva kokonaisuus. Riittävyyttä voidaan perustella muun muassa sillä, että kriteeristöön valitut kriteerit edustavat suhteellisen monipuolisesti klassisia budjetoinnin teorioita. Tutkimuksessa on siis tietoisesti valikoitu useita erilaisia teoreettisia näkemyksiä edustavia ”hyvän budjetin” kriteereitä, jotta aineiston analyysi ei rakentuisi teoreettisessa mielessä liian yksiulotteiseksi. Tässä osiossa esitellään Euroopan unionin keskeisten budjettitoimielinten kannoista ja lausunnoista havaittuja näkemyksiä, ja erityisesti toimielinten vahvasti painottamia ”hyvän budjetin” kriteerejä. Keskeisempänä tutkimuksen dokumenttiaineistona toimielinten painottamien ”hyvän budjetin” kriteerien havainnoimisessa, toimii se aineisto, joka koskee vuonna 2016 aloitettua EU:n varainhoitoasetuksen uudistamisprosessia.

Euroopan komission osalta yhtenä ”hyvän budjetin” kriteerinä voidaan tutkimuksessa käytetyn aineiston perusteella tulkita olevan budjetti *talouspoliittisena ohjausvälineenä*. Euroopan komission vuonna 2017 julkaisemassa pohdinta-asiakirjassa (2017c) komissio määritteli niitä suuntauksia ja painopisteitä, joihin EU:n täytyisi tulevaisuudessa keskittyä myös sen talousarvion tasolla. Yksi komission esille nostamista kokonaisuuksista, johon jatkossakin voitaisiin kohdentaa varoja EU:n budjetista, oli Euroopan talouden ja sen kilpailukykyyn vaikuttaminen ja vahvistaminen. Budjetin käyttäminen talouspolitiikan ohjaukseen muun muassa investointien ja menojen tarkoituksenmukaisen kohdentamisen kautta on ollut osa EU:n

budjetin toimintaa jo vuosien ajan. Komission (2017c, 14) mukaan EU:n budjetilla on jo olemassa muun muassa makrotalouden vakauttamista edistäviä vaikutuksia, mistä huolimatta se esittää pohdinta-asiakirjassaan ajatuksen aiempaa vahvemmassa makrotalouden suhdannevaihteluiden vakauttamisesta talousarvion avulla. Budjetin käyttäminen talouspoliittisena välineenä asettuu lähelle dekrementalistista ajattelua. Tässä komission ehdotuksessa dekrementalistisen ajattelun osa-alueista painottuu menojen kohdentaminen talouspoliittisesti mahdollisimman järkeviin kohteisiin, ei sinänsä menojen leikkaaminen.

Toinen aineistosta selvästi havaittu komission painottama ”hyvän budjetin” kriteeri on *poliittisten päämäärien saavuttamisen* kriteeri. Komission vuonna 2017 julkaisemissa pohdinta-asiakirjoissa on havaittavissa hyvin selkeä näkemys siitä, että EU:n budjetilla on tavoiteltava entistä voimakkaammin unionin sille asettamia yhteiskunnallisia tavoitteita. Komissio on painottanut EU:n rahoituksen tulevaisuutta käsittelevässä pohdinta-asiakirjassaan (2017c, 21) EU:n talousarvion koko perustan luomisen tärkeyttä juuri niille EU:n määritäville painopisteille ja politiikanaloille, jotka se näkee keskeisinä. Investoinnit on kohdistettava tämän periaatteen mukaisesti erityisesti solidaarisuutta, turvallisuutta ja Euroopan talouden kestävyyttä edesauttaville aloille. Tämän inkrementalistiseen ajatteluun soveltuvan ”hyvän budjetin” kriteerin mukaan budjetti on instrumentti, joka palvelee ensisijaisesti poliittisia tavoitteita ja intressejä. On huomioitava kuitenkin inkrementalistisesta kärjistyä ajatuksesta poiketen, että komissio ei näe budjettia ainoastaan poliittisia intressejä ja tavoitteita palvelevana instrumenttina.

Yhdistetyn tarkastelun-mallin näkemykseen ”hyvästä budjetista” soveltuva kriteeri (*suunnittelujärjestelmiin ankkuroituva budjetti*), voidaan nähdä olevan perusajatukseltaan komission näkemysten kanssa linjassa. *Ankkuroituminen suunnittelujärjestelmiin* kriteerinä painottaa rationaalisten suunnittelujärjestelmien kanssa toimivaa budjettia, kuitenkin siten, että budjettiprosessi itsessään toimii sujuvasti ja inkrementalistisesti. Komission viime aikoina aloittama keskustelu EU:n budjetin tulevaisuuden painopisteistä, sekä muun muassa varainhoitoasetuksen uudistamisprosessin käynnistäminen, viestivät komission vahvasta intressistä tehdä mahdollisimman rationaalisia päätöksiä talousarvion suhteen. Kuitenkin sen varainhoitoasetukseen ehdottamat uudistukset (joustojen lisääminen ja säännösten yksinkertaistaminen) viestivät halusta kehittää itse budjettiprosessin ja vuotuisen budjetin toimintaa, jotta esimerkiksi toimintaympäristön muutoksiin vastaaminen olisi aiempaa tehokkaampaa ja sujuvampaa. Budjettitoimielimenä komissio ei virallisesti toimi budjettivallan käyttäjänä,

mutta sen tehtäviin kuuluva vuotuisen talousarvioehdotuksen laadinta, sekä sen oikeus tehdä ehdotuksia muun muassa varainhoitosäännösten uudistamiseksi, luovat ymmärrettävän painotuksen sellaiselle ”hyvän budjetin” kriteerille, jonka keskiössä on suunnittelujärjestelmien kanssa toimiva budjetti, ja jonka budjettiprosessi toimii inkrementalistisesti.

Budjettivallan käyttäjän painotukset ”hyvän budjetin” kriteeristöissä asettuvat osittain hie- man erilaisten kriteerien ympärille. Euroopan unionin neuvoston, sekä Euroopan parlamen- tin nähdään empiirisen aineiston perusteella painottavan erityisesti ”hyvän budjetin” *pitä- vyyden* kriteeriä. Budjettivallan käyttäjän hyväksymän talousarvion määrärahakehysten nou- dattaminen, ja siten budjettivallan toteutuminen ovat molempien toimielinten suurena intres- sinä. Mikäli neuvoston ja parlamentin hyväksymä EU:n budjetti ”pitää”, kyseisten budjetti- toimielinten käyttämää budjettivaltaa ei heikennetä. Varainhoitoasetuksen uudistamispro- sessissa neuvoston, sekä parlamentin suhtautuminen komission ehdottamiin uusiin jous- toelementteihin oli erityisen kriittinen (Valtiovarainministeriö 2017b; Euroopan parlamentti 2018). Kaikki komission ehdotukset, joiden myötä budjettivallan käyttäjän valta olisi mah- dollisesti heikentynyt saivat osakseen voimakasta vastustusta.

Ei voida kuitenkaan väittää, että neuvoston ja parlamentin suhtautuminen kaikkiin budjetti- järjestelmän joustomuotoihin (sisäisiin ja ulkoisiin joustoihin) olisi täysin negatiivinen. Va- rainhoitoasetuksen uudistamisprosessissa ilmenneistä julkilausumista voidaan havaita, että budjettivallan käyttäjällä on selkeä ymmärrys muun muassa mahdollisten toimintaympäris- tössä tapahtuvien muutosten johdosta syntyvistä välttämättömistä joustotarpeista. Neuvos- ton ja parlamentin ei voida katsoa edustavan tässä suhteessa täysin rationaalisen teorian ajat- telun mukaista linjaa budjetin pitävyyden kriteerin suhteen. Budjetin pitävyyden voidaan katsoa sisältyvän myös dekrementalistisen ajattelun piiriin, sillä sekin suhtautuu erityisen negatiivisesti talousarvion ylittämiseen. Dekrementalistisen ajattelun keskiössä oleva meno- jen leikkaaminen ei kuitenkaan painotu neuvoston ja parlamentin näkemyksissä, vaikka bud- jetin pitävyyden merkitys on toimielimille ilmeinen. Pitävyyden voimakas painottaminen on budjettivallan käyttäjän toimesta jokseenkin ymmärrettävää ja oletettavaakin, sillä erinäisten talousarvioiden joustomuotojen voidaan katsoa heikentävän niiden käyttämää budjettivaltaa.

Pitävyyden kriteeriä huomattavasti vähemmän painotettu kriteeri: budjetin *lainmukaisten tehtävien toteuttaminen*, esiintyy kuitenkin jonkin verran tutkimuksen empiirisestä aineis- tosta havaituissa budjettivallan käyttäjän kannoissa. Lainmukaisten tehtävien toteuttaminen

painottaa kriteerinä yhtä lailla talousarvion määrärahakehyksissä ja tehdyissä päätöksissä pysymistä, sekä olemassa olevien säädösten ja määräysten tarkkaa noudattamista. Aineistosta havaitun budjettivallan käyttäjän oman valta-asemansa suojelemisen voidaan tulkita tukevan kyseistä ”hyvän budjetin” kriteeriä. Kriteerin määrittelyn mukaisesti talousarvion tavoitteet jäävät lainmukaisten tehtävien toteuttamisen varjoon. Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan parlamentin ei voida nähdä puoltavan näin radikaalia ”hyvän budjetin” lainmukaisten tehtävien toteuttamisen kriteeriä, sillä talousarviolle asetettujen tavoitteiden toteutuminen on budjettivallan käyttäjän julkilausumien perusteella sille erittäin oleellista. Tämänkin kriteerin kohdalla korostuu kuitenkin valta-aseman säilyttäminen ja vallankäyttäjän päätösten kunnioittaminen.

On hyvin selvää, että tutkimuksen empiirisen aineiston perusteella budjettivallan säilyttäminen vahvasti nykyisellä budjettivallan käyttäjällä korostuu neuvoston ja parlamentin kannoissa. Tämän lisäksi Euroopan parlamentin voidaan varainhoitoasetuksen uudistamisprosessin yhteydessä havaita alleviivanneen myös *poliittisten päämäärien saavuttamisen* kriteeriä. On kuitenkin selvennettävä, että parlamentin tapa korostaa tätä kriteeriä ”hyvän budjetin” kriteeristöä ei ole asetetuista määrärahakehyksistä joustettaessa täysin kriteerin määrittelyn mukainen, mutta kriteerin esiintymistä parlamentin kannoissa ei voida tästä huolimatta kiistää. Parlamentin intentiona on empiirisen aineiston perusteella edesauttaa talousarvion avulla tapahtuvien poliittisten päämäärien saavuttamista, kuitenkin niin, ettei sen valta-asemaa heikennetä.

Neuvoston ja parlamentin ei voida katsoa korostavan yhdistetyn tarkastelunmallin mukaista ”hyvän budjetin” kriteeriä (budjetti *ankkuroituu suunnittelujärjestelmiin*) saati rationaaliseen ajatteluun lukeutuvaa ”hyvän budjetin” kriteeriä (budjetti *osana suunnittelujärjestelmää*) tutkimuksen empiirisen aineiston perusteella. Yhdistetyn tarkastelunmallin näkemys mukainen ”hyvän budjetin” kriteeri voidaan kyllä nähdä budjettivallan käyttäjän intresseihin soveltuvana, ainakin siinä tapauksessa, kun sen valtaa ei loukata itseohjautuvassa budjettiprosessissa. Rationalistisempi ”hyvän budjetin” kriteeri, jossa budjetti toimii *osana suunnittelujärjestelmää*, ja jossa sitä ei nähdä autonomisena instrumenttina, soveltuu budjettivallan käyttäjän intresseihin osittain. Talousarvio toimii kyseisen kriteerin mukaisesti hyvin tarkasti tehtyjen suunnitelmien mukaan, joka tarkoittaa yksityiskohtaista budjettivallan käyttäjän päätösten noudattamista. Todellisuudessa kriteeri on hyvin teoreettinen,

sillä budjetilla ei sen mukaan nähdä olevan minkäänlaista itsenäistä asemaa ja pienikin talousarviosta poikkeaminen nähdään negatiivisena. Edes budjettivallan käyttäjän ei voida sanoa kannattavan näin jäykkää, jopa ”komentotaloudellista” järjestelmää mallintavaa ja tukevaa kriteeriä.

Inkrementalistisen ajattelun ääripäätä edustava ”hyvän budjetin” kriteeri, jossa budjetti nähdään niin sanotusti ”tulo-” tai ”menoautomaattina” ei esiinny yhdenkään budjettitoimieliimen näkemyksissä tutkimuksen empiirisen aineiston tarkastelussa. Tämän kriteerin mukaan ”hyvä budjetti” mahdollistaisi kaikkien menojen kattamisen, ja siten budjetin täytyisi joustaa aina niin paljon kuin tarpeellista. Käytännössä tämänkaltaisen EU:n budjetti ei ole mahdollinen, ja todennäköisesti siksi tämän ajattelun mukaisia kantoja ei voida havaita aineistosta. Loputtomiin joustava budjetti ei myöskään tukisi budjettivallan käyttäjän tekemissä päätöksissä pysymistä, ja toisaalta se hankaloittaisi myös komission työtä talousarvion kokonaisuuden ennustettavuuden huonontuessa merkittävästi. Havaittujen EU:n keskeisten budjettitoimieliinten painottamien kriteerien myötä voidaan havaita konkreettinen vastakainasettelu budjettivallan käyttäjän ja komission intressien välillä (taulukko 2).

Taulukko 2 EU:n keskeisten budjettitoimieliinten painotukset ”hyvän budjetin” kriteeristöissä

Budjetin Kriteeri	Teoria	Budjettitoimielin	Talousarvion ylittäminen
<i>Pitävyys</i>	Rationalismi, Dekrementalismi	EP, Neuvosto	Negatiivinen suhtautuminen
<i>Lainmukaisten tehtävien toteuttaminen</i>	Kameralismi	EP, Neuvosto	Negatiivinen suhtautuminen
<i>Taloudellinen ohjausväline</i>	Dekrementalismi	Komissio	Negatiivinen suhtautuminen
<i>Poliittisten tavoitteiden saavuttaminen</i>	Inkrementalismi	Komissio, EP	Positiivinen suhtautuminen
<i>Ankkuroituminen suunnittelujärjestelmiin</i>	Yhdistetyn tarkastelunmalli	Komissio	Negatiivinen suhtautuminen

6.2 Rajoitteet Euroopan unionin budjetin uudistamisessa

Euroopan unionin toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa. Globaalina toimijana EU:n toimintaympäristö ei käsitä ainoastaan EU-jäsenvaltioiden maantieteellisiä alueita, sillä sen toiminta ulottuu myös sen rajojen ulkopuolisiin valtioihin ja alueisiin. Tämän lisäksi Euroopan unioni on yhtä lailla altis sen rajojen ulkopuolelta tuleville vaikutuksille, jotka vaikuttavat sen toimintaan ja toiminnan kehitykseen.

Viime aikoina EU:n toimintaympäristössä ovat olleet valloillaan hyvin uudenlaiset toimintaympäristön muutokset, joiden myötä unioni on kohdannut runsaasti uusia haasteita. Globaalit taloudelliset- ja sotilaalliset kriisit, Euroopan taloudellisen painoarvon pieneneminen, väestörakenteen muutokset, digitalisaation myötä syntyvät uudistuspuaineet (koulutus, sosiaalijärjestelmät, investoinnit), ilmastonmuutos, pakolaisuuden lisääntyminen, muutokset Euroopan poliittisessa ilmapiirissä ja Brexit, ovat kaikki luoneet osaltaan painetta EU:lle, ja siten myös intressin sen talousarvion uudistamiselle.

Euroopan komissio on erotellut EU:n talousarvion painopisteitä pohtiessaan sen uudistamistarpeita ja -prosessia. Toimintaympäristön muutosten johdosta turvallisuus on nostettu omaksi painopisteekseen. Turvallisuudella tarkoitetaan erityisesti EU:n kansalaisten turvallisuutta, sisältäen terrorismiin, tartuntatauteihin, luonnonkatastrofeihin ja muihin turvallisuutta heikentäviin tekijöihin vastaamista ja vaikuttamista. EU-tasolla on havaittavissa uudenlaisia intressejä myös entistä tiiviimmän yhteisen puolustuksen kehittämiseen, muun muassa puolustusrahaston kautta. Keskusteltaessa EU:n sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta esillä ovat olleet myös muuttoliikkeen hallintaan ja rajavalvontaan liittyvät teemat.

Toisena EU:n talousarvion painopisteenä komissio esittelee Euroopan talouden ja sen kilpailukyvyn vakauttamisen ja vahvistamisen, sekä kestäväen kehityksen ja solidaarisuuden edistämisen painopisteen. Kyseinen talousarvion painopiste on ollut olemassa jo pitkään muun muassa maatalous- ja koheesio politiikkojen muodossa. Komission tarkoituksena ei ole muuttaa nykyistä EU:n budjettia täysin uudenlaiseksi kokonaisuudeksi, sillä suurin osa nykyisistä politiikoista nähdään edelleen hyvin merkittävinä ja keskeisinä EU:n asettamien tavoitteiden saavuttamisessa. Uudistamisen näkökulmasta keskeistä onkin nyt uudelleen arvioida ja kehittää jo olemassa olevia politiikkoja ja instrumentteja.

Komissio painottaa uudistamisprosessin yhteydessä maksimaalisen EU:n lisäarvon tavoitetta siten, että EU:n budjetin varat käytettäisiin niin taloudellisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti, kuin vain mahdollista. EU:n talousarvion uudistamisintressien keskiössä on ennen kaikkea budjetin joustavuuden lisääminen, ja varainhoitoa koskevan säännösten yksinkertaistaminen. Euroopan komissio on pyrkinyt muun muassa varainhoitoasetuksen uudistamisella edistämään edellä mainittuja ominaisuuksia, jotta EU:n budjetin varoilla saavutettaisiin aiempaa suurempaa EU:n lisäarvoa.

Tutkimuksessa havaitut Euroopan unionin keskeisimpien budjettitoimielinten ”hyvän budjetin” kriteerien painotukset voivat mahdollisesti vaikuttaa EU:n talousarvion uudistamisprosessiin. Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti toimivat EU:n budjetinvaltan käyttäjänä, jolloin niiden painottamien kriteerien huomioiminen on erityisen tärkeää, etenkin arvioitaessa Euroopan komission esittämien uudistamisehdotusten toteutumista. Tarkasteltaessa vuonna 2016 käynnistetyn varainhoitoasetuksen uudistamisprosessia, voidaan selvästi havainnoida Euroopan komission ja budjettivallan käyttäjän painottamien kriteerien merkitystä ja niiden vaikutusta uudistusprosessiin ja sen lopputulokseen. Varainhoitoasetuksen uudistamisprosessin tarkastelulla pyritään arvioimaan ”hyvän budjetin” kriteerien painotusten mahdollisia vaikutteita myös tulevaan EU:n talousarvion uudistamisprosessiin, kuitenkin tiedostaen, etteivät prosessit sinällään ole verrannollisia toisiinsa nähden.

Euroopan komission intressinä yleiseen talousarvioon sovellettavien varainhoitosääntöjen uudistamisprosessissa oli lisätä EU:n budjetin joustavuutta ja yksinkertaistaa varainhoitoa ohjaavaa säännöstöä. Komission uudistus ehdotusten ja uudistamisprosessin aikana esitettyjen lausuntojen, sekä sen jäljempänä julkaisemien pohdinta-asiakirjojen perusteella komissio painotti ”hyvän budjetin” kriteereistä erityisesti budjettia *taloudellisena ohjausvälineenä*, budjettia *poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa* ja *suunnittelujärjestelmiin ankkuroituvaa budjettia*. Budjettivallan käyttäjän, Euroopan unionin neuvoston, varainhoitoasetuksen uudistamisprosessissa esittämistä kannoista, ehdotuksista ja lausunnoista voitiin havaita erityisesti budjetin *pitävyyden* ja budjetin *lainmukaisten tehtävien toteuttamisen* kriteerien painotuksia. Budjettivallan käyttäjä, Euroopan parlamentti, painotti myös budjetin *pitävyyttä* ja budjetin *lainmukaisten tehtävien toteuttamista*, sekä budjetin *poliittisten tavoitteiden saavuttamista* eritellyistä ”hyvän budjetin” kriteereistä.

Euroopan komission alkuperäinen tavoite yksinkertaistaa menettelyjä, sekä tehostaa ja joustavoittaa budjetin hallintaa ja sen käyttöä, toteutui suhteellisen onnistuneesti säännösten yksinkertaistusehdotusten osalta. Ehdotukset joustavuuden lisäämiseksi saivat huomattavasti kriittisemmän vastaanoton budjettivallan käyttäjän toimesta, joka johti lopulta useiden uudistusehdotusten hylkäämiseen. Budjettivallan käyttäjän tärkeänä pitämä budjetin *pitävyyden* kriteeri, jonka taustalla voidaan nähdä voimakas halu säilyttää valtaa käyttävän budjettitoimielimen valta-asema, on selvässä ristiriitatilanteessa Euroopan komission tavoittelemman budjetin *joustavuuden* kanssa. Ottaen huomioon varainhoitoasetuksen uudistamisprosessissa budjettitoimielinten selvästi painottamat ”hyvän budjetin” kriteerit, niiden väliset ristiriidat, sekä saavutetun lopputuloksen, on perusteltua olettaa, että samaisilla kriteereillä voi talousarvion uudistamisprosessissa olla uudistamista ja sen tavoitteita rajoittavia vaikutuksia.

Euroopan komission julkaisemista Euroopan tulevaisuutta käsittelevissä pohdinta-asiakirjoista käy ilmi komission mahdollinen halu käyttää EU:n budjettia tulevaisuudessa aiempaa vahvemmin makrotalouden suhdannevaihteluiden vakauttamisessa. ”Hyvän budjetin” kriteeristöissä tämän kaltainen ehdotus osoittaa halua käyttää budjettia talouspoliittisena ohjauksena. Tämänkaltainen uudistusehdotus ei todennäköisesti kohtaa merkittäviä rajoitteita budjettivallan käyttäjän toimesta, ainakaan näin yksinkertaisessa muodossa. Talousarvion menojen kohdentaminen talouspoliittisesti järkeviin kohteisiin, on lähtökohtaisesti jokaisen budjettitoimielimen puoltama tavoite. Mikäli ehdotukseen ei sisälly ehdotusta talousarvion joustavuuden lisäämisestä, ei budjettivallan käyttäjän tässä kohtaa voida olettaa rajoittavan sitä painottamiensa ”hyvän budjetin” kriteerien johdosta.

Komission painottamista ”hyvän budjetin” kriteereistä suunnittelujärjestelmiin ankkuroituvan budjetin kriteeri yhdistää rationaalisen ja inkrementalistisen ajattelun ominaisuuksia. Budjetin halutaan tällöin toimivan mahdollisimman hyvin rationaalisten suunnittelujärjestelmien kanssa, mutta kuitenkin käytännössä sen toiminnan on oltava riittävän itsenäistä ja sujuvaa. Komission uudistamisintresseistä käy ilmi selvä halu joustavoittaa budjetin käytännön toimintaa, ja sen kykyä vastata muun muassa toimintaympäristön muutoksiin. Budjettivallan käyttäjän suhtautuminen sen käyttämisen vallan heikentämiseen voi tämänkaltaisen uudistamisintressin kohdalla rajoittaa uudistuksen toteutumista. Budjettivallan käyttäjän voi-

daan olettaa tukevan sellaista budjettia, joka toimii suunnittelujärjestelmien kanssa tehokkaasti, mutta todennäköisesti vastustavan liian itsenäisesti toimivan ja heikosti ylhäältäpäin ohjatun budjetin kehittämistä.

EU:n keskeisimpien budjettitoimielinten painottamat ”hyvän budjetin” kriteerit voivat mahdollisesti asettaa rajoitteita EU:n yleisen talousarvion uudistamiselle ja etenkin niille Euroopan komission ilmaisemille uudistusintresseille, jotka ovat jonkinlaisessa ristiriidassa budjettivallan käyttäjän korostamien kriteerien, kuten budjetin *pitävyyden* kanssa. Mikäli Komission intressinä on esimerkiksi lisätä budjetin ulkoisia joustoja ja siten tehostaa budjetin mahdollisuuksia sille asetettujen poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi, voi budjettivallan käyttäjän tärkeänä pitämä budjetin pitävyyden kriteeri rajoittaa uudistuksen toteutumista.

Komission määrittämien uudistettavan EU:n budjetin painopisteiden kohdalla keskeisten budjettitoimielinten painottamat kriteerit eivät todennäköisesti tule merkittävästi vaikuttamaan kyseisten painopisteiden toteutumiseen. On toki mahdollista, että budjettivallan käyttäjä ei hyväksy komission ehdottamia painopisteitä, mutta suoranaisesti sen painottamien ”hyvän budjetin” kriteerien ei voida katsoa synnyttävän rajoitteita esiteltyjen painopisteiden toteutumiselle.

Uutena Euroopan unionin talousarvion painopisteenä komissio esitteli turvallisuuden painopisteen. Mikäli turvallisuus aiotaan asettaa uudistettavan EU:n budjetin painopisteeksi ilman budjettivallan käyttäjän painottamien ”hyvän budjetin” kriteerien asettamia rajoitteita, on oleellista sisällyttää halutut instrumentit, rahastot ja muut turvallisuutta edesauttavat välineet talousarvioon. Kun kaikki EU:n budjetin painopisteisiin sisältyvät instrumentit sisällytetään talousarvioon, ei budjettivallan käyttäjän valta-asemaa heikennetä sen käyttäessä korkeinta päätösvaltaa suhteessa talousarvioon.

Komission määrittämän toisen EU:n budjetin painopisteen, Euroopan talouden ja sen kilpailukykyyn vakauttamisen ja vahvistamisen, sekä kestäväen kehityksen ja solidaarisuuden edistämisen ollessa jo olemassa oleva EU:n budjetin painopiste, on sen uudistamisen keskiössä täysin uusien instrumenttien luomisen sijaan nykyisten politiikkojen kehittäminen. Poliitikkojen ja instrumenttien kehittämisen näkökulmasta budjettitoimielinten painottamien ”hyvän budjetin” kriteerien voidaan katsoa asettavan mahdollisia rajoitteita tavoitellulle kehitykselle, mikäli pyrkimyksenä on lisätä esimerkiksi budjetin ulkopuolisia rahastoja tai joustomuotoja.

Komission painottaessa EU:n talousarvion uudistamisprosessin yhteydessä maksimaalisen EU:n lisäarvon tavoittelua, on lisäksi huomioitava, että mikäli komissio pyrkii lisäämään taloudellista, tehokasta ja tuloksellista budjetin varojen käyttöä, on valittavilla menetelmillä erityisen keskeinen asema mahdollisten rajoitteiden syntymisen suhteen. Siinä tapauksessa, että komissio päättää tavoitella talousarvion uudistamisprosessissa suurempaa EU:n lisäarvoa esimerkiksi lisäämällä budjetin ulkoisia joustomuotoja, on mahdollista, että budjettivalan käyttäjän painottama budjetin pitävyyden kriteeri asettaa rajoitteita tämänkaltaiselle uudistamisintressille.

6.3 Pohdintaa uudesta Euroopan unionin budjetista

Euroopan unionin budjetin uudistaminen vaikuttaa tutkimuksen empiirisen aineiston, ja meillä olevan laaja-alaisen Euroopan tulevaisuutta käsittelevän keskustelun perusteella hyvin todennäköiseltä. Euroopan unionin toimintaympäristön muutokset, Unionin nykyiset ja tulevat haasteet, sekä käytettävissä olevien resurssien rajallisuus synnyttävät todellisen paineen talousarvion tulevaisuuden pohdinnalle, sekä motivaation talousarvion uudistamiselle. Tässä luvussa pohditaan tutkimusaineistosta tehtyjen havaintojen, sekä tutkijan oman ajattelun kautta Euroopan unionin budjetin uudistamista, sen mahdollisuuksia ja rajoitteita. Tavoitteena on muodostaa jonkinlainen arvio mahdollisesta uudistetusta EU:n budjetin kokonaisuudesta ja etenkin siitä, mitkä Euroopan komission esittelemät uudistusehdotukset olisivat todellisuudessa toteuttamiskelpoisia tutkimuksen havaintojen perusteella.

Euroopan unionin yleisen talousarvion uudistamiskeskustelussa Euroopan komissio on nostanut keskiöön talouden vahvuuden, kestävyuden, solidaarisuuden ja turvallisuuden painopisteet. Uudistettu, hyvin laadittu EU:n budjetti keskittyisi tukemaan esitettyjä painopisteitä, joiden avulla syntyisi mahdollisimman suuri EU:n tuoma lisäarvo, ja jonka avulla kyettäisiin vastaamaan aiempaa tehokkaammin nykyisiin ja tuleviin haasteisiin. Komission esittämien painopisteiden toteutuminen tulevaisuuden EU:n budjetissa on täysin mahdollista, mutta todellisuudessa suunnitelman toteutumisella on myös omat rajoitteensa. Euroopan unionin nykyisen talousarvion painopisteet ja politiikat (esimerkiksi koheesio- ja maatalouspolitiikka) nähdään edelleen suurimmilta osin tarpeellisina ja tärkeinä, niiden saamasta kritiikistä huolimatta.

Nykyisen talousarvion rahoittamat osa-alueet kilpailevat jo nyt rajallisista talousarvion resursseista, joten on selvää, että uusien merkittävien talousarvion painopisteiden kehittäminen vähentäisi käytettävissä olevia resursseja nykyisten painopisteiden käytöstä. On siis hyvin mahdollista, että esimerkiksi turvallisuuden vahvempi painottaminen uudistettavassa talousarviossa voi lopulta hankaloitua, mikäli talousarvion tuloja ei huomattavasti kasvateta. Merkittävän EU:n budjetin rahoittajan, Iso-Britannian EU-ero, sekä useiden EU-jäsenvaltioiden negatiivinen suhtautuminen nykyistä suurempiin jäsenvaltioiden rahoitusosuuksiin osoittavat, että talousarvion varat eivät todennäköisesti tule lähiaikoina ainakaan merkittävästi lisääntymään.

Euroopan komission kaavailema nykyisten talousarvion politiikkojen ja ohjelmien uudelleenarviointi voisi osaltaan tehostaa budjetin varojen käyttöä, jolloin EU:n tuomaa lisäarvoa syntyisi aiempaa enemmän, sekä varoja vapautuisi uusien painopisteiden käyttöön. Talousarvion varojen käytön kehittäminen aiempaa taloudellisemmaksi, tehokkaammaksi ja tuloksellisemmaksi voi kuitenkin osoittautua haasteelliseksi, mikäli kehitystä edesauttavat keinot heikentävät budjettivallan käyttäjän valtaa. Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan parlamentin voidaan tutkimusaineiston perusteella olettaa vastustavan kaikkia sellaisia talousarvion uudistusta koskevia ehdotuksia, joiden toimeenpano heikentää niiden käyttämää valtaa suhteessa yleiseen talousarvioon.

Pohdittaessa uudistettavan Euroopan unionin yleisen talousarvion mahdollista lähitulevaisuuden kokonaisuutta, voidaan tämän tutkimuksen tulosten perusteella olettaa, ettei perustavanlaatuisia muutoksia nykyisen talousarvion kokonaisuuteen ole luvassa. Tutkimuksessa tarkastellun varainhoitoasetuksen uudistamisprosessin perusteella voidaan todeta, että budjettitoimielinten painottamat ”hyvän budjetin” kriteerit voivat aiheuttaa paikoittain merkittäviä ristiriitatilanteita, jolloin esimerkiksi talousarvion joustavuuden lisääminen voi osoittautua hyvin haasteelliseksi. Tämän lisäksi Euroopan komission esittelemien talousarvion uusien painopisteiden mahdollisten rajoitteiden perusteella ei voida realistisesti odottaa, että niiden toteutuminen olisi todellisuudessa millään tapaa varmaa.

Siitä huolimatta, että merkittävien uudistusten toteutuminen nähdään tämän tutkimuksen tulosten ja tutkijan oman päättelyn myötä suhteellisen epätodennäköisenä, ei voida väittää, etteikö EU:n budjetin uudistamisella voitaisi saavuttaa hyvin tärkeitä ja tarpeellisia muutoksia. Mikäli kaikkien budjettitoimielinten kirkkaaksi tavoitteeksi muodostuu EU:n nykyisiin

ja tuleviin haasteisiin mahdollisimman tehokkaasti vastaaminen EU:n budjetin avulla, sekä maksimaalisen EU:n lisäarvon tuottaminen, on todella mahdollista, että uudistuksen myötä saadaan aikaiseksi näitä tavoitteita tukevia muutoksia. Budjettitoimielinten on kuitenkin löydettävä keinoja uudistaa budjettia siten, ettei perustavanlaatuisia konflikteja synny niiden painottamien ”hyvän budjetin” kriteerien välille. Budjettitoimielinten painottamien kriteerien huomioiminen uudistusprosessissa on tästä syystä erityisen tärkeää, mikäli prosessin kautta halutaan päästä onnistuneeseen lopputulokseen ja askeleen lähemmäksi nykyistä budjettia parempaa Euroopan unionin talousarviota.

Tämän tutkimuksen tulosten ja tuloksista tehtyjen johtopäätösten perusteella voidaan lopulta pohtia, onko todellinen ”hyvä” Euroopan unionin budjetti lopulta kuitenkin täysi *mahdottoisuus*? Niin pitkään, kun budjettitoimijoiden voimakkaat intressit ja painotukset säilyvät nykyisessä muodossaan, säilyy myös selkeä ristiriita välttämättöminä katsottujen uudistamisintressien vaatiman budjetin joustavuuden lisäämisen ja budjettivallan käyttäjän tiukasti kiinni pitämisen valta-aseman säilyttämisen välillä. Tämän lisäksi, kuten jo tutkimuksen teoriaosuudessa ilmaistiin, täysin yksiselitteisen, absoluuttisen ”hyvän budjetin” määritelmän rakentaminen on erityisen haastavaa, jopa mahdotonta. Ottaen huomioon tutkimuksen tuloksista ilmenneet budjettitoimielinten intressien ja painotusten väliset ristiriidat, sekä ”hyvän budjetin” käsitteen jo lähtökohtaisesti kompleksisen luonteen, voidaan arvioida absoluuttisen ”hyvän” Euroopan unionin budjetin mahdollisuuden olevan todellisuudessa suhteellisen olematon.

6.4 Tutkimuksen rajoitukset ja jatkotutkimus

Tämän tutkimuksen tutkimustuloksia ja niistä johdettuja päätelmiä voidaan pitää suhteellisen onnistuneina ja tärkeinä Euroopan unionin talousarvion uudistamisen näkökulmasta. Tutkimus nostaa esille relevantteja huomioita, joiden noteeraaminen talousarvion uudistusprosessissa voidaan pitää hyödyllisenä. Tästä huolimatta tutkimustulokset ja niistä jatkutun pohdinnan päätelmät jäävät suhteellisen yleiselle tasolle. Syvemmän näkemyksen saavuttamiseksi täytyisi tehdä entistä yksityiskohtaisempi, systemaattisempi ja laajempi katsaus tutkittavaan aihepiiriin. Pro gradu -tutkielmalle tyypillisen laajuuden huomioiden, tutkimuksen empiirisen aineiston aikajänteen pituutta (noin kaksi vuotta) voidaan pitää kohtuullisena. Pidemmän aikajänteen aineistolla tutkimuksen luotettavuutta voitaisiin kuitenkin huomattavasti lisätä, sen mahdollistaessa myös paremman vertailtavuuden.

Tutkimuksen luotettavuutta voidaan arvioida rajoittavan myös tutkijan todennäköisesti epäonnistunut yritys tehdä tutkittavasta aineistosta absoluuttisen objektiivisia havaintoja. Tutkijan tekemät tulkinnat ovat lopulta aina jokseenkin subjektiivisia, ja niitä rajoittavat muun muassa tutkijan aikaisemmat käsitykset ja olettamukset tutkittavasta aihepiiristä. On syytä myös huomioida valitun teoreettisen viitekehyksen asettamat olettamukset ja sen kautta muodostunut esiyymmärrys, jolla voidaan olettaa olevan jonkinlaisia vaikutuksia tutkijan tekemiin havaintoihin ja tulkintoihin.

Tutkimuksen rajoitteeksi voidaan nostaa edellä mainittujen tekijöiden lisäksi tutkijan rajallinen tietämys tutkittavasta, hyvin laajasta ja monialaisesta aihepiiristä. On hyvin mahdollista, että syvempi esiyymmärrys esimerkiksi EU:n talousarvion aikaisemmista muutosprosesseista olisi ohjannut tutkijan valitsemaan käytettävät tutkimusmenetelmät, -menetelmät ja -aineiston toisin tai jopa asettanut tutkimuskysymykset eri tavoin. Tutkimuksen ongelman asettelu ja saatavat tutkimustulokset olisivat tällöin voineet muodostua entistä kiinnostavammiksi ja oleellisemmiksi. Toisaalta on mahdotonta spekuloida millaisen lopputuloksen erilaisista lähtökohdista tehty tutkimus olisi lopulta tuottanut. Hyvin laaja esitietämys tutkittavasta aihepiiristä olisi voinut myös osaltaan rajoittaa tutkijan tekemiä havaintoja ja päätelmiä tutkittavasta aineistosta.

Euroopan unionin talousarviota on lopulta tutkittu suhteellisen vähän ja suppeasti. Vielä vähemmän on tutkittu sen uudistamista ja uudistamisprosessiin vaikuttavia tekijöitä, mistä johtuen mahdollisia jatkotutkimusaiheita on runsaasti. Tämän tutkimuksen aihepiiristä jatkotutkimusta voitaisiin laajentaa konkreettisesti Euroopan unionin talousarvion uudistamisprosessiin ja sen eri vaiheisiin. Tutkimuksen tavoitteena voisi olla esimerkiksi EU:n keskeisten budjettitoimielinten painottamien ”hyvän budjetin” kriteerien ja niiden taakse kätkeytyvien intressien todellisten vaikutusten arviointi EU:n talousarvion uudistamisprosessiin, joka tarkoittaisi uudistamisprosessin perusteellista tutkimista sen alusta loppuun. Tämän kaltainen case-tutkimus on kuitenkin mahdollista toteuttaa vasta uudistamisprosessin loputtua.

Mielenkiintoista olisi myös tutkia pidemmän aikavälin budjettitoimielinten ”hyvän budjetin” kriteerien painotuksia, ja sitä ovatko ne merkittävästi muuttuneet useiden vuosikymmenten aikana. Toimielinten ”hyvän budjetin” kriteerien painotuksia voisi tutkia myös syvemmin, mitä esimerkiksi tässä tutkimuksessa on tutkittu.

Tämän tutkimuksen tarkastelu tapahtui makrotasolla, jolloin toimielinten sisällä olevia, mahdollisesti hyvinkin moninaisia painotuksia ja intressejä ei erikseen tutkittu. Toimielinten painotusten ja intressien tutkiminen olisi mahdollista toteuttaa makrotason lisäksi myös meso- ja mikrotasoisesti, eli tutkimalla esimerkiksi toimielinten sisäisten yksiköiden ja virkamiesten painottamia ”hyvän budjetin” kriteerejä ja niiden taustalla vaikuttavia intressejä.

7 LÄHTEET

Council of the EU 2017. 2018 EU budget adopted. Press release 710/17. Brussels: Council of the EU. Haettu osoitteesta

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/30/2018-eu-budget-adopted/pdf>, 17.2.2018

Council of the EU 2017b. Interinstitutional File: 2016/0282 (COD). Analysis of the final compromise text with a view to agreement. Brussels 19.12.2017.

Council of the EU 2017c. Omnibus proposal (financial rules) – Outcome of the trilogues on Part 2 of the Omnibus proposal (amendments to the sectoral legislative acts). WK 14891 2017 INIT. Brussels 15.12.2017.

Council of the EU 2017d. Omnibus proposal (financial rules) – Outcome of the trilogues on Part 1 of the Omnibus proposal (Financial Regulation). WK 14901 2017 INIT. Brussels 18.12.2017.

Council of the EU 2017e. Omnibus proposal (financial rules) – Outcome of the trilogues on Part 1 of the Omnibus proposal (Financial Regulation): Summary. WK 14929 2017 INIT. Brussels 18.12.2017.

Council of the EU 2017f. Interinstitutional File: 2016/0282 (COD) – Proposal for a regulation (financial rules) – Agricultural provisions, agreed compromise text. Brussels 21.4.2017.

Council of the EU 2017g. Financial Regulation Omnibus – 2016/0282 (COD). Chart of the Recitals. (Send to Council & EP).

Bartle, John R 2001. *Evolving Theories of Public Budgeting*, vol 6. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

Begg, Iain 1999. *Reshaping the EU Budget – Yet Another Missed Opportunity?*. London: London South Bank University.

Bozeman, Barry & Straussman Jeffrey D 1982. *Shrinking Budgets and the Shrinkage of Budget Theory*. PAR 42 (1982): 6 (November/December). 509-515.

Lindblom, Charles E. 1959. *The Science of “Muddling Through”*. Reprinted in Gerald J. Miller, W. Bartley Hildreth & Jack Rabin (Eds.): *Performance-Based Budgeting*. Boulder, Colorado 2001: Westview Press.

Downes, R., Moretti, D. & Nicol, S. 2017. *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*. OECD Journal on Budgeting.

Eckstein, Otto 1959. *Trends in Public Expenditure in the Next Decade*. New York: Committee for Economic Development.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha 2008. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Kahdeksas painos. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

European Court of Auditors 2018. Financial Regulation and Provisions. <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/FinancialProvisionsRegulation.aspx> 6.3.2018.

European Environment Agency 2012. Press Release - Climate change evident across Europe, confirming urgent need for adaption. <https://www.eea.europa.eu/media/newsreleases/climate-change-evident-across-europe#tab-news-and-articles> 27.2.2018.

European Environment Agency 2017. Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016 - An indicator-based report. EEA Report No 1/2017. Publications Office.

European Parliament 2017. Report on the proposal for a regulation of the EP and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the Union and amending Regulation (EC) No 2012/2002, Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1305/2013, (EU) No 1306/2013, (EU) No 1307/2013, (EU) No 1308/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, (EU) No 652/2014 of the European Parliament and of the Council and Decision No 541/2014/EU of the European Parliament and of the Council (COM(2016)0605–C8-0372/2016–2016/0282(COD)(BUDG & CONT committees 8.6.2017). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0211+0+DOC+PDF+V0//EN>.

European Parliament 2018. Legislative Train Schedule – New Boost for Jobs, Growth and Investment: Reform of EU Financial Rules. <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-reform-of-eu-financial-rules> 7.3.2018.

European Parliament 2018b. Faktatietoja Euroopan unionista - Talousarvion toteuttaminen. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU_1.4.4.pdf 13.3.2018.

European Parliament 2018c. Fact Sheets on the European Union - The budgetary procedure. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.5.html. 10.4.2018.

Eurostat 2017. Sustainable Development in the European Union – Monitoring Report on Progress Towards the SDGs in an EU Context 2017 edition. <http://ec.europa.eu/budget/img/budget4results/SustainableDevelopmentInTheEU.pdf> 2.3.2018.

Etzioni, Amitai 1968. *The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes*. New York: The Free Press. Collier-Macmillan Limited.

Harisalo, Risto 2008. *Organisaatioteoria*. Tampere: Tampere University Press.

Heinemann, Friedrich 1995. *Die Finanzverfassung und Kompetenzausstattung der Europäischen Union nach Maastricht. Eine finanzwissenschaftliche Soll-Ist-Analyse*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

High Level Group on Own Resources 2014. First Assessment Report. Brussels

http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/multiannual_framework/HLGOR_1stassessment2014final_en.pdf.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sarjavaara, Paula 1997. *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.

Hyde, Albert C 1992. The Development of Budgeting and Budget Theory: The Threads of Budget Reform. Teoksessa Hyde, Albert C, *Government Budgeting: Theory, Process, Politics*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing, 1–6.

Junka, Teuvo 2005. *EU:n toiminnan rahoitus ja Suomen nettomaksut EU:lle. Suomi 10 vuotta Euroopan Unionissa*. Helsinki: Valtion talouden tutkimuskeskus, VATT julkaisuja 42.

Kamlett, Mark S. & Mowery, David C. 1980. *The Budgetary Base in Federal Resource Allocation*. AJPS 24. 4 (November) 1980. 804-821.

Kettl, Donald F. 2004. xi-xvii. Wildavsky, Aaron & Caiden, Naomi: *The New Politics of the Budgetary Process*. Fifth edition. New York: Longman Classics in Political Science. Pearson Longman.

Key, Valdimer Orlando 1940. The Lack of a Budgetary Theory. *The American Political Science Review*, Vol 34, No 6 (December), 1137-1144.

KOM 2009. Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication15887_en.pdf 7/2009.

KOM 2012. Why was it necessary to change the budgetary and spending rules in the Financial Regulation? Brussels: European Commission Press Release Database. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-795_en.htm 14.2.2018.

KOM 2016. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the European Union and amending Regulation. http://ec.europa.eu/budget/mff/lib/COM-2016-603/COM-2016-605_en.pdf Brussels 14.9.2016.

KOM 2017a. Valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta. Pohdintaa ja skenaarioita: EU-27 vuoteen 2025 mennessä. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/valkoinen_kirja_euroopan_tulevaisuudesta_fi.pdf 26.2.2018.

KOM 2017b. Pohdinta-asiakirja: EU:n talous- ja rahaliiton syventämisestä. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_fi.pdf 3.3.2018

KOM 2017c. Pohdinta-asiakirja: EU:n rahoituksen tulevaisuudesta. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_fi.pdf 10.2.2018.

Korkman, Sixten 2005. *Economic Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Laamanen, Tomi, Mamensky, Mika, Kivilahti Terhi, Kosonen Paavo, Laine, Kalle & Lindell, Martin. 2005. *Strategisen johtamisen käsitteet*. Juva: WS bookwell Oy.

Lee, Robert, Johnson, Ronald & Joyce, Philip 2008. *Public Budgeting Systems*. 8th edition. Massachusetts: Jones and Barclett Publishers.

Lewis, Verne B. 1952. *Toward a Theory of Budgeting*. PAR 12:1. 42-54. (Reprinted in Gerald J. Miller, W. Bartley Hildreth & Jack Rabin (Eds.): *Performance-Based Budgeting*. Boulder, Colorado (2001): Westview Press.

Lindblom, Charles E. 1959. The Science of "Muddling Through". 79-88. (Eds.) Miller, Gerald, Hildreth, Bartley & Rabin, Jack. *Performance Based Budgeting*. An ASPA Classic Volume. Boulder, Colorado: Westview Press.

Lindblom, Charles E. 1979. Still Muddling, Not Yet Through. PAR 39: 6 (November-December). 517-526.

Lindner, Johannes 2006. *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*. London: Routledge.

Nove, Alec 1986. *The Soviet Economic System*. Third edition. Boston: Allen & Unwin, Inc.

Official Journal of the European Union 2017. Information and Notices. Court of Auditors Opinion No 1/2017 (pursuant to Article 322, TFEU) – Concerning the proposal for a Regulation of the EP and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the Union and amending Council Regulation (EC) No 2012/2002, Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1305/2013, (EU) No 1306/2013, (EU) No 1307/2013, (EU) No 1308/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014 and (EU) No 652/2014 of the European Parliament and of the Council and Decision No 541/2014/EU of the European Parliament and of the Council. 23.3.2017 Volume 60.

Pietilä Veikko 1976. *Sisällön erittely*. Helsinki: Gaudeamus.

Pihkala, Erkki 2008. *Yhdentyvä Eurooppa – Euroopan unionin taloushistoria*. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Pisani-Ferry, Jean, Röttgen, Norbert, Sapir, Andre, Tucker, Paul, Wolff, Guntram B. 2016. *Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership*. https://www.hertie-school.org/fileadmin/4_Debate/Debate_Photos_Downloads/2016/2016-09-07_Continental_partnership_proposal_makes_international_headlines/EU-UK_20160829.pdf 27.2.2018.

Pohjola, Matti 2015. *Digitalisaatio ja tuottavuus finanssialalla*. http://www.finanssiala.fi/materiaalit/digitalisaatio_ja_tuottavuus_finanssialalla.pdf 27.2.2018.

Premchand, A. 1984. *Government Budgeting and Expenditure Controls*. Theory and Practice. Second Printing. Washington, D. C.: IMF.

- Saarilahti, Ilkka & Uusikylä, Petri 1991. *Ulkoinen ja sisäinen jousto suomalaisessa budjetoinnissa. Tapaustutkimus sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä opetusministeriöstä vuosina 1968-1988*. Yleisin valtio-opin hallinto-opin suuntautumisvaihtoehdon pro gradu-tutkielma. Helsingin yliopisto.
- Saarilahti, Ilkka 2012. *Euroopan Unionin taloushallintojärjestelmän joustavuus*. Fano: European Press Academic Publishing.
- Saviaho, Asko 1970. *Julkisen talouden budjettijärjestelmät*. Helsinki: Kyriiri.
- Saviaho, Asko, Sailas, Raimo, Siivonen, Erkki & Ylinen, Tauno 1981. *Julkisen talouden suunnittelu ja budjetointi*. 3.painos. Helsinki: Gaudeamus.
- Schick, Allen 1980. *Congress and Money: Budgeting, Spending and Taxing*. Washington D. C.: Urban Institute.
- Schick, Allen 1983. *Incremental Budgeting in a Decremental Age*. PS 16 (1983): 1(September). 1-25.
- Schick, Allen 2002. *Does Budgeting Have a Future?* OJB (2002):2. 7-48.
- Simon, Herbert A. 1947. *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillan Co.
- Simon, Herbert A. 1979. *Päätöksenteko ja hallinto*. Espoo: Weilin & Göös.
- Sinervo, Lotta-Maria. 2011. *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä*. Tampere: Tampere University Press.
- Sisäministeriö 2015. Media-tiedote - Ministeri Orpo tutustui vastaanottokeskukseen Turussa. http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/ministeri_orpo_tutustui_vastaanottokeskukseen_turussa_62104 7.9.2015.
- Strasser, Daniel 1990. *Les finances de L'Europe. Le droit budgetaire et financier des communautes europeennes*. 6th edition. Paris: L.G.D.J.
- Strasser, Daniel 1992. *The finances of Europe. The budgetary and financial law of the European Communities*. Seventh edition. Luxembourg: COM European Perspectives.
- Suomen pysyvä edustusto Bryssel, EUE. 2018. Kokousraportti EUE2018-00999. Bryssel: EUE.
- Tarschys, Daniel 1985. *Curbing Public Expenditure: Current Trends*. JPP 5 (1985): 1. 23-67.
- Tarschys, Daniel 2005. *The Enigma of European Added Value – Setting Priorities for the European Union*. Stockholm: SIEPS.
- Tucker H. J. 1982. *Incremental Budgeting: Myth or model?* *Western Political Quarterly* 35 (1982). 327-338.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2002. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 1.-4. painos. Helsinki: Tammi.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2004. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Tuori, Kaarlo 1985. *Budjetti, laki, suunnitelma*. VM, järjestelyosasto. Helsinki: VAPK.

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. Figures at a Glance. <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> 27.2.2018.

Valtioneuvosto 2016. U 70/2016 vp: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (unionin yleiseen talousarvioon sovellettavat varainhoitosäännöt; varainhoitoasetus). Helsinki 15.12.2016.

Valtiovarainministeriö 2017. Budjettikatsaus 2018. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 33a/2017.

Valtiovarainministeriö 2017b. Perusmuistio. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (unionin yleiseen talousarvioon sovellettavat varainhoitosäännöt; varainhoitoasetus). Eutori-tunnus: EU/2016/1486

Valtiovarainministeriö 2017c. EU-ohje. Coreper II 20.12.2017; Asiakohta 35: Omnibus-ehdotus (varainhoitoasetus) – lopullisen kompromissitekstin tarkastelu ja siitä sopiminen. Eutori-tunnus: EU/2017/0418

Valtiovarainministeriö 2018. EU:n budjetti. Haettu osoitteesta <http://vm.fi/eu-n-budjetti>, 18.2.2018.

Van Reenen, John 2016. *Brexit 2016 - Policy analysis from the Centre for Economic Performance*. London: Centre for Economic Performance, LSE.

Vihanto, Martti 2004. *Luottamus ja moraali taloustieteessä*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2004. Taloustieteellinen Yhdistys. 239-249.

Weaver, Clyde, Jessop, Joanne & Sad, Veechibala 1985. Rationality in the public interest: notes toward a new synthesis. 145-165. Breheny, Michael J. & Hooper, Allan J. (Eds.): *Rationality in Planning. Critical Essays on The Role of Rationality in Urban & Regional Planning*. London: Pion Limited.

Weber, Max 1956. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie. Mit einem Anhang: Die rationalen und soziologischen Grundlagen der Musik*. Vierte, neuherausgegebene Auflage, besorgt von Johannes Winckelmann. Vol. I-II. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck). Tübingen.

Weber, Max 1964. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press.

White, Joseph 1994. *(Almost) Nothing New under the Sun: Why the Work of Budgeting Remains Incremental?* Public Budgeting and Finance 14(1). 1994 (Spring). 113-134.

Wildavsky, Aaron 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.

Wildavsky, Aaron 1986. *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes Second Revised Edition*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Books.

Wildavsky, Aaron 1988. *The New Politics of the Budgetary Process*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman/Little Brown.

TUTKIMUKSESSA KÄYTETYT OIKEUSLÄHTEET

Lissabonin sopimus

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta

-Sopimus Euroopan unionista ja Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (allekirjoitettu 13.12.2007, voimaan 1.12.2009)

EUVL N:o 306, 17.12.2007, s. 1-271

Varainhoitoasetus (VHA)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettava varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta

EUVL N:o L 298, 26.10.2012, P. 1-96

8 LIITTEET

TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN DOKUMENTTIAINEISTO

Council of the EU 2017b. Interinstitutional File: 2016/0282 (COD). Analysis of the final compromise text with a view to agreement. Brussels 19.12.2017.

Council of the EU 2017c. Omnibus proposal (financial rules) – Outcome of the trilogues on Part 2 of the Omnibus proposal (amendments to the sectoral legislative acts). WK 14891 2017 INIT. Brussels 15.12.2017.

Council of the EU 2017d. Omnibus proposal (financial rules) – Outcome of the trilogues on Part 1 of the Omnibus proposal (Financial Regulation). WK 14901 2017 INIT. Brussels 18.12.2017.

Council of the EU 2017e. Omnibus proposal (financial rules) – Outcome of the trilogues on Part 1 of the Omnibus proposal (Financial Regulation): Summary. WK 14929 2017 INIT. Brussels 18.12.2017.

Council of the EU 2017f. Interinstitutional File: 2016/0282 (COD) – Proposal for a regulation (financial rules) – Agricultural provisions, agreed compromise text. Brussels 21.4.2017.

Council of the EU 2017g. Financial Regulation Omnibus – 2016/0282 (COD). Chart of the Recitals. (Send to Council & EP).

European Parliament 2017. Report on the proposal for a regulation of the EP and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the Union and amending Regulation (EC) No 2012/2002, Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1305/2013, (EU) No 1306/2013, (EU) No 1307/2013, (EU) No 1308/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, (EU) No 652/2014 of the European Parliament and of the Council and Decision No 541/2014/EU of the European Parliament and of the Council (COM(2016)0605–C8-0372/2016–2016/0282(COD)(BUDG & CONT committees 8.6.2017). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0211+0+DOC+PDF+V0//EN>.

European Parliament 2018. Legislative Train Schedule – New Boost for Jobs, Growth and Investment: Reform of EU Financial Rules. <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-reform-of-eu-financial-rules> 7.3.2018.

KOM 2016. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the European Union and amending Regulation. http://ec.europa.eu/budget/mff/lib/COM-2016-603/COM-2016-605_en.pdf Brussels 14.9.2016.

KOM 2017a. Valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta. Pohdintaa ja skenaarioita: EU-27 vuoteen 2025 mennessä. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/valkoinen_kirja_euroopan_tulevaisuudesta_fi.pdf 26.2.2018.

KOM 2017b. Pohdinta-asiakirja: EU:n talous- ja rahaliiton syventämisestä. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_fi.pdf 3.3.2018

KOM 2017c. Pohdinta-asiakirja: EU:n rahoituksen tulevaisuudesta. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_fi.pdf 10.2.2018.

Official Journal of the European Union 2017. Information and Notices. Court of Auditors Opinion No 1/2017 (pursuant to Article 322, TFEU) – Concerning the proposal for a Regulation of the EP and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the Union and amending Council Regulation (EC) No 2012/2002, Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1305/2013, (EU) No 1306/2013, (EU) No 1307/2013, (EU) No 1308/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014 and (EU) No

652/2014 of the European Parliament and of the Council and Decision No 541/2014/EU of the European Parliament and of the Council. 23.3.2017 Volume 60.

Valtioneuvosto 2016. U 70/2016 vp: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (unionin yleiseen talousarvioon sovellettavat varainhoitosäännöt; varainhoitoasetus). Helsinki 15.12.2016.

Valtiovarainministeriö 2017b. Perusmuistio. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (unionin yleiseen talousarvioon sovellettavat varainhoitosäännöt; varainhoitoasetus). Eutori-tunnus: EU/2016/1486

Valtiovarainministeriö 2017c. EU-ohje. Coreper II 20.12.2017; Asiakohta 35: Omnibus-ehdotus (varainhoitoasetus) – lopullisen kompromissitekstin tarkastelu ja siitä sopiminen. Eutori-tunnus: EU/2017/0418