

EU:n uusi varainhoitoasetus yleisen talousarvion joustavuuden kannalta

Toinen osa – vuotuinen sisäinen jousto

Saarilahti Ilkka

Artikkelin ensimmäinen osa on julkaistu Hallinnon tutkimuksessa 23 (2004): 3, 14-47¹.

ABSTRACT

The new Financial Regulation of the European Union and Budgetary Flexibility - Part II. Annual Internal Flexibility

This is the second part of a series of three articles analysing the effects of the new Financial Regulation (FR), adopted on 25 June 2002, on the various forms of budgetary flexibility existing on the expenditure side of the General budget of the European Union. Part One, which dealt with annual external flexibility, was published in *Administrative Studies* vol. 23 (2004): 3, 14-47.

This Part Two deals more specifically with questions related to structural flexibility of the budget, transfers of appropriations during the budgetary year, legal bases, budgetary discipline and provisional appropriations. It also presents the various methods of implementation of the General budget.

From the point of view of flexibility, the most important changes introduced by the FR are the transition to an activity-based budgeting (ABB) presentation concerning Section III Commission - of the General budget from 2004 onwards, (in part subsequent) new rules - summarized in Annex III to the article - concerning transfers of appropriations allowing inter alia a new flexibility of 10 per cent in transfers of appropriations between Titles concerning staff and administrative expenditure

and in transfers of appropriations between Chapters within one Title (i.e. one Policy area) concerning operational expenditure (see Annex III), and the new methods of implementation of the budget (e.g. through executive agencies).

Concerning reserves, the FR identifies two cases where their constitution is allowed (absence of a basic act or doubts concerning the adequacy of appropriations). The FR also introduces, in the context of the new activity-based management, a new measure of flexibility concerning the management of statutory posts compared to what is authorised in the budget.

Keywords: Activity-based budgeting, Budget reform, Budgetary flexibility, General budget of the European Union, Financial Regulation

3.2 SISÄINEN JOUSTO

3.2.1 Rakennejousto

3.2.1.1 Yleisen talousarvion rakenne ja esitystapa

Merkittävin VHA:n mukanaan tuoma yleisen talousarvion rakenteeseen liittyvä muutos koskee siirtymistä ABB (Activity-based budgeting eli toimintoperusteinen budjetointi) -muotoiseen esitystapaan komission pääluokassa (PI III) vuoden 2004 TA:sta lähtien (ks. alla). Koska toimintoperusteiseen budjetointiin siirtymisen taustaa ja sisältöä on käsitelty laajemmin toisaalla ², rajoitetaan tässä artikkelissa esittelemään vain ABB-esitystavan pääpiirteet.

ABB-esitystapa merkitsi ensinnäkin siirtymistä PI III:ssa yksinomaisesti menojen luokitteluun käyttötarkoituksen (Use/ destination) mukaan ³ – muissa pääluokissa budjettivallan käyttäjällä säilyi VHA:n 41 artiklan 1 kohdan mukaisesti mahdollisuus luokitella tulot ja menot (ja PI III:ssa komission tulot) myös niiden lajin (Type/ nature) mukaan ⁴. Vastaavasti PI III:sta poistui samalla vuoden 1982 TA:sta lähtien sovellettu pääluokan jako kahteen osaan, A ja B ⁵ (ks. HT 1995, 298-299).

Siten VHA:n 41 artiklan 2 kohdan mukaan:

"Komission pääluokan menotaulukko perustuu budjettivallan käyttäjän vahvistamaan budjettinimikkeistöön ⁶, jossa menot luokitellaan niiden käyttötarkoituksen mukaan.

Osasto vastaa toimintalohkoa ja luku pääsääntöisesti toimintoa.

Kussakin osastossa voi olla toimintamäärärahoja ja hallintomäärärahoja.

Osaston sisällä hallintomäärärahat kootaan yhteen lukuun ⁷."

VSS:n 27 artiklassa täsmennetään, miten hallintomäärärahoja tulee käsitellä ABB-muotoisessa esityksessä:

"Kun talousarvion pääluokan menotaulukko perustuu nimikkeistöön, jossa menot luokitellaan niiden käyttötarkoituksen mukaan, hallintomäärärahat jaetaan eri luokkiin osastoittain seuraavan luokittelun mukaisesti:

a) henkilöstötulokun ⁸ mukaista henkilöstöä koskevat menot: näitä menoja varten osoitetaan määrärahat ja ilmoitetaan toimien määrä;

b) ulkopuolista henkilöstöä (kuten ylimääräistä

ja vuokrahenkilöstöä) koskevat menot ja muut hallintomenot (kuten edustus- ja kokouskulut);

c) rakennuksia koskevat menot ja muut niihin liittyvät menot, kuten siivous ja kunnossapito, vuokrat, televiestintä, vesi, kaasu ja sähkö;

d) tukimenot.

Kaikille osastoille yhteiset komission hallintomenot esitetään myös erillisenä yhteenvetona menolajin mukaan luokiteltuina."

Ensimmäinen VHA:n 41 artiklan 2 kohdan mukaista esitystapaa noudattava TA oli VHA:n 181 artiklan 1 kohdan mukaisesti ⁹ joulukuun 18. päivänä 2003 hyväksytty vuoden 2004 yleinen talousarvio ¹⁰. Vuoden 2004 TA:n pääluokan III muodostaa yhteensä 31 osastoa ¹¹, joista jokainen edustaa (periaatteessa) erityistä toiminta(politiikka)lohkoa (Policy area/ domaine politique). Toimintalohkot (joiden on periaatteessa tarkoitus vastata myös komission pääosastojen jaottelua, ks. Euroopan unionin... 2002, 171) säilyvät samoina vuoden 2005 yleisessä talousarviossa ¹² (ks. Taulukko 9).

"Osasto XX" ei ole toimintalohko tai osasto muiden osastojen tapaan, vaan kyseessä on (vrt. myös VSS:n 27 artiklan toinen kohta; ks. yllä) PI III:n eri toimintalohkoihin kohdennettujen hallintomenojen yhteenvedosta. "Varsinaiset" osastot voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- Osastot 01-24 sisältävät kaikki EU:n toiminta-politiikkoja koskevat menot (mukaan luettuina hallintomenot) toimintalohkoittain ryhmiteltyinä,
- Osastot 25-29 sisältävät komission horinsontaalisia tukitoimintoja koskevat menot,
- Osasto 30 sisältää kaikkia toimielimiä ja vastaavia koskevat eläkemenot,
- Osasto 31 sisältää pääosan ¹³ pääluokkaan III otetuista varausmäärärahoista ja varauksista.

Hallintomenot on kirjattu VHA:n 41 artiklan 2 kohdan neljännen alakohdan vaatimusten mukaisesti eri osastojen alkuun erillisiin "... toimintalohkon hallintomenot" -lukuun 01 ¹⁴. Nämä luvut

Taulukko 9. Toimintalohkot yleisen talousarvion päälluokassa III – Komissio – vuosina 2004 ja 2005/ Policy areas in Section III – Commission – of the 2004 and 2005 General budgets.

Osasto/ Title	Osasto/ Title
XX Toimintalohkoihin kohdenneet hallintomenot <i>Administrative expenditure allocated to policy areas</i> <i>Dépenses administratives par domaine politique</i>	16 Lehdistö ja viestintä <i>Press and communication</i> <i>Presse et communication</i>
01 Talous- ja rahoitusasiat <i>Economic and financial affairs</i> <i>Affaires économiques et financières</i>	17 Terveys- ja kuluttaja-asiat <i>Health and consumer protection</i> <i>Santé et protection des consommateurs</i>
02 Yritystoiminta <i>Enterprise</i> <i>Entreprises</i>	18 Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue* <i>Area of freedom, security and justice*</i> <i>Espace de liberté, de sécurité et de justice*</i>
03 Kilpailu <i>Competition</i> <i>Concurrence</i>	19 Ulkosuhteet <i>External relations</i> <i>Relations extérieures</i>
04 Työllisyys- ja sosiaaliasiat <i>Employment and social affairs</i> <i>Emploi et affaires sociales</i>	20 Kauppa <i>Trade</i> <i>Commerce</i>
05 Maatalous ja maaseudun kehittäminen <i>Agriculture and rural development</i> <i>Agriculture et développement rural</i>	21 Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin (maihiin) <i>Development and relations with ACP States (Countries)</i> <i>Développement et relations avec les Etats (pays) ACP</i>
06 Energia ja liikenne <i>Energy and transport</i> <i>Energie et transports</i>	22 Laajentuminen <i>Enlargement</i> <i>Elargissement</i>
07 Ympäristö <i>Environment</i> <i>Environnement</i>	23 Humanitaarinen apu <i>Humanitarian aid</i> <i>Aide humanitaire</i>
08 Tutkimus <i>Research</i> <i>Recherche</i>	24 Petostentorjunta <i>Fight against fraud</i> <i>Lutte contre la fraude</i>
09 Tietoyhteiskunta <i>Information society</i> <i>Société de l'information</i>	25 Komission politiikkojen koord. ja oikeudellinen tuki <i>Commission's policy coordination and legal advice</i> <i>Coord. des politiques de la Com. et conseil juridique</i>
10 Suora tutkimustoiminta <i>Direct research</i> <i>Recherche directe</i>	26 Hallinto <i>Administration</i> <i>Administration</i>
11 Kalatalous <i>Fisheries</i> <i>Pêche</i>	27 Talousarvio <i>Budget</i> <i>Budget</i>
12 Sisämarkkinat <i>Internal market</i> <i>Marché intérieur</i>	28 Varainhoidon valvonta <i>Audit</i> <i>Audit</i>
13 Aluepolitiikka <i>Regional policy</i> <i>Politique régionale</i>	29 Tilastotiedot <i>Statistics</i> <i>Statistiques</i>
14 Verotus ja tulliliitto <i>Taxation and customs Union</i> <i>Fiscalité et union douanière</i>	30 Eläkkeet <i>Pensions</i> <i>Pensions</i>
15 Koulutus ja kulttuuri <i>Education and culture</i> <i>Education et culture</i>	31 Varaukset <i>Reserves</i> <i>Réserves</i>

* EUVL:ssä julkaistussa vuoden 2004 TA:ssa virheellisesti "Oikeus- ja sisäasiat"

* In the 2004 General budget published in the OJEU, incorrectly "Justice and home affairs"

* Dans le budget général pour 2004 tel que publié au JO, l'intitulé ("Justice et affaires intérieures") est incorrect

jakautuvat puolestaan momentteihin seuraavasti (vrt. VSS:n 27 artiklan ensimmäisen kohdan; ks. yllä):

- momentti 01 (Menot ... toimintalohkon palveluksessa olevasta henkilöstöstä),
- momentti 02 (Ulkopuolinen henkilöstö ja muut hallintomenot ... toimintalohkossa ¹⁵),
- momentti 03 (Kiinteistöt ja niihin liittyvät menot ... toimintalohkossa),
- momentti 04 (... toimintalohkoon kuuluvien toimenpiteiden tukimenot).

Lukujen 01 momentteihin 01 on sisällytetty VSS:n 27 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdan mukaisesti henkilöstötaulukon mukaista henkilöstöä koskevat menot. Muuta henkilöstöä koskevat ja muut hallintomenot on merkitty momenteille 02.

Momenteilta 04 ¹⁶ rahoitetaan erilaisia hallinto- ja teknisen tuen menoja, ja momentit sisältävät siten esim. entiset nk. "B... A -budjettikohdat" ¹⁷, rakennerahastojen "minibudjetit" jne. Toisin sanoen nämä ovat menoja, jotka rahoitetaan

muiden rahoitusnäkymien otsakkeiden kuin hallintomenojen rahoitukseen tarkoitetun otsakkeen 5 varoin (ks. esim. Saarilahti 2004, luku 4.4 ja Liite II). Myös esim. uusia toimeenpanovirastoja koskevat budjettikohdat sisällytetään näille momenteille ¹⁸.

EU:n tutkimushenkilöstöä, ulkopuolista tutkimushenkilöstöä sekä tutkimustoimien muita hallintomenoja koskevat menot on kerätty osastojen 08 (Tutkimus) ja 10 (Suora tutkimustoiminta) lukujen 01 momentteihin 05. Menot rahoitetaan rahoitusnäkymien otsakkeesta 3 (Sisäiset politiikat). Momenteja 05 (nimeltään "... toimintalohkoon kuuluvan tutkimustoiminnan tukimenot") löytyy myös osastoista 02 (Yritystoiminta), 06 (Energia ja liikenne), 09 (Tietoyhteiskunta) ja 11 (Kalatalous).

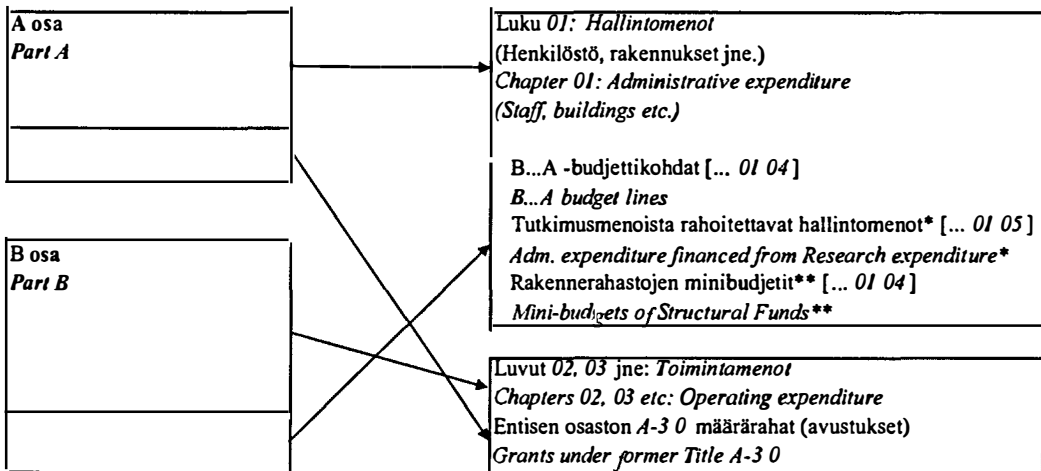
Eräiden osastojen lukuihin 01 on momenteista 06 eteenpäin on koottu erilaisia "erityisiä hallintomenoja". Näitä löytyy luonnollisesti eniten osastosta 26 (Hallinto) ¹⁹.

Kuvioon 1 on koottu yhteenveto siitä, miten pääluokan III entisten A ja B osien menot toimintoperusteisessa budjetoinnissa jakautuvat.

Taulukossa 10 on puolestaan esitetty, miten

Pääluokka III vuoteen 2003 asti
Section III until 2003

Pääluokka III toimintoperusteisen budjetoinnin mukaan
Section III according to ABB



* Entinen alaluokka B6 (Tutkimus ja teknologinen kehittäminen) / Former Subsection B6 (Research and technological development)

** Entinen osasto B2-1 (Rakennerahastot) / Former Title B2-1 (Structural Funds)

Kuvio 1. Pääluokan III – Komissio – A ja B osien menojen jakautuminen toimintoperusteisessa budjetoinnissa/ Split of expenditure formerly under Section III – Commission – Parts A and B according to ABB.

PI III:n budjettinimikkeistö on kehittynyt yleisen talousarvion luontivuodesta 1968. Verrattuna vuoteen 2003, siirtyminen ABB-muotoiseen esitystapaan PI III:ssa johti ensinnäkin alaluokkien poistumiseen ja osastojen määrän vähenemiseen (27 kappaleella). Toisaalta niin lukujen kuin etenkin alamomenttien määrä kasvoi tuntuvasti²⁰. Kolmanneksi budjettikohtien²¹ määrä kasvoi yli 160 kappaleella. On kuitenkin vaikea verrata suoraan vuosien 2003 ja 2004 yleisiä talousarvioita, sillä esim. henkilöstömenojen jakaminen eri toimintaloikoille moninkertaisti henkilöstömäärärahoja sisältävien budjettikohtien määrän verrattuna siihen, että kaikki komission hallintomenot olivat keskitetyksi PI III:n A osassa. Toisaalta vertailu ei ota huomioon esim. toimintapolitiikoissa tapahtuneita muutoksia (joilla on usein suoria heijastusvaikutuksia budjettinimikkeistöön; ks. esim. Saarilahti 2004, luku 7). On lisäksi huomattava, että PI III:n liitteiden budjettinimikkeistö yksinkertaistui huomattavasti – liitteiden lukumäärä sen sijaan lisääntyi vuoden 2004 TA:ssa edelliseen vuoteen verrattuna (mt. Liite II).

Siirtyminen toimintoperusteiseen budjettiin aiheutti niin ikään sen, että komission oli muutettava budjettivallan käyttäjälle toimittamansa informaation laatua sekä lisättävä sen määrää, jotta voitaisiin arvioida asianmukaisesti kunkin toiminta-alan menot, tavoitteet ja saavutetut tulokset (ks. esim. Van Craeynest & Saarilahti 2004a, 41 k, vrt. myös yhteys uuteen seurattavuusperiaatteeseen; ks. ensimmäinen osa, luku 2.5.1). Siten VHA:n 27 artiklan 3 kohdassa²² todetaan, että: "(k)aikille talousarvion kattamille toiminnan aloille on vahvistettava erityiset mitattavissa ja toteutettavissa olevat, asiaan kuuluvat ja ajallisesti määrätyt tavoitteet. Näiden tavoitteiden toteuttamista valvotaan toiminnoittain vahvistettujen tulosindikaattoreiden avulla, ja menosta vastaavat hallinnon toimittavat tiedot budjettivallan käyttäjälle. Nämä 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettavat tiedot toimitetaan vuosittain viipymättä ja ne esitetään myöhemmin alustavan talousarvioesityksen liiteasiakirjoissa".

VHA:n 27 artiklan 4 kohta kuuluu: "Päätöksenteon tehostamiseksi toimielimet arvioivat ohjelmia tai toimintoja etu- ja jälkikäteen komission määrittämien suuntaviivojen mukaisesti. Arviointia sovelletaan kaikkiin ohjelmiin ja toimiin, joista aiheutuu huomattavia menoja, ja arviointien tulokset ilmoitetaan menosta vastaaville hallinnoille sekä lainsäädäntö- ja budjettivallan käyttäjille".

VHA:n 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa todetaan (vrt. myös artikkelin luku 3.2.7): "Komissio liittää alustavaan talousarvioesitykseen (...) tietoja kaikkien ennalta vahvistettujen tavoitteiden toteuttamisesta toimintokohtaisesti sekä indikaattoreilla mitatuista uusista tavoitteista. Arviointien tuloksia tarkastellaan ja käytetään niiden hyötyjen osoittamiseksi, joita ehdotetulla talousarviota koskevalla muutoksella voidaan saada aikaan".

Informaation (ja moitteettomaan varainhoidon) merkityksen korostuminen ilmenee uudessa VHA:ssa 130 artiklan vaatimusten (jotka koskevat yleisestä talousarviosta tehdyistä takauksista ja niihin liittyvistä riskeistä tehtävää kertomusta) lisäksi myös mm. 131 artiklan määräyksistä, joiden mukaan komission on toimitettava Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle:

- kerran kuukaudessa sekä tulojen että määrärahoja koskevien menojen osalta talousarvion toteuttamista koskevat numerotiedot, jotka on ryhmitelty ainakin luvuittain. Näihin tietoihin sisältyvät myös tiedot edellisiltä varainhoitovuosilta siirrettyjen määrärahojen käytöstä (numerotiedot on toimitettava "kuukauden päättymistä seuraavien kymmenen arkipäivän kuluessa"),
- kolme kertaa vuodessa (kolmenkymmenen arkipäivän kuluessa 31 päivästä toukokuuta, elokuuta ja joulukuuta) kertomus talousarvion toteuttamisesta sekä tulojen että menojen osalta; tiedot jaotellaan luvuittain, momenteittain ja alamamenteittain. Myös tässä kertomuksessa esitetään tiedot edellisiltä varainhoitovuosilta siirrettyjen määrärahojen käytöstä.

Muita suoraan tai epäsuorasti toimintoperusteiseen budjettiin tai johtamiseen liittyviä VHA:n artikloita ovat esim. 59 artiklan 7 kohta (tulojen ja menojen hyväksyjän vuotuinen toimintakertomus) sekä 85-87 artiklat (sisäinen tarkastus), vrt. myös luku 3.2.2.

3.2.1.2 Yleiseen talousarvioon otetut määrärahat

Erilaisten TA:oon otettujen määrärahojen osalta varainhoitoasetuksen uudistamisen yhteydessä käytiin keskusteluja ennen kaikkea negatiivisista määrärahoista, varauksista (ks. luku 3.2.5, jossa käsitellään myös negatiivista varausta) ja jak-

**Taulukko 10. Pääluokan III – Komissio – budjettinimikkeistön kehitys vuosina 1968-2004/
Development of the budgetary nomenclature of Section III – Commission – in 1968-2004.**

Vuosi/ Year	1968	1985	1995	2003	2004**
Hallintomäärärahat/ Administrative appropriations					
Osastoja/ Titles	3	3	6	8	
Lukuja/ Chapters	18	18	28	31	
Momentteja/ Articles	77	93	104	97	
Alamomentteja/ Items	88	150	172	186	
Budjettikohtia/ Budget lines *	136	205	228	212	
Toimintamäärärahat/ Operating appropriations					
Alaluokkia/ Subsections	-	-	9	9	
Osastoja/ Titles	3	10	53	50	
Lukuja/ Chapters	31	71	140	142	
Momentteja/ Articles	37	279	384	486	
Alamomentteja/ Items	7	403	372	293	
Budjettikohtia/ Budget lines *	41	570	642	715	
Yhteensä/ Total					
Alaluokkia/ Subsections	-	-	9	9	-
Osastoja/ Titles	6	13	59	58	31
Lukuja/ Chapters	49	89	168	173	185
Momentteja/ Articles	114	372	488	583	588
Alamomentteja/ Items	95	553	544	479	689
Budjettikohtia/ Budget lines *	177	775	870	927	1 091
Liitteet/ Annexes					
Yhteensä/ Total	0	4	5	10	14
Tulo- ja menotaulukoita/ ** *		1 (a)	1 (a)	6 (b)	6 (b)
Osastoja/ Titles		3	4	19	6
Lukuja/ Chapters		16	17	87	13
Momentteja/ Articles		47	52	258	22
Budjettikohtia/ Budget lines *		89	96	423	67

* Momentteja tai alamomentteja/ Operating level budget lines (Articles or Items)

** Luvut eivät sisällä osastoa XX/ Figures do not include Title XX

*** Statements of revenue and expenditure

(a) Julkaisutoimisto (EYVJT)/ Official Publications Office (OOPEC)

(b) EYVJT, OLAF, EPSO, PMO, OIB, OIL/ OOPEC, OLAF, EPSO, PMO, OIB, OIL

sottamattomista määrärahoista (ks. kolmas osa, luku 4.1).

Tilintarkastustuomioistuin kritisoi negatiivisia tuloja, negatiivisia menoja ja negatiivisia varauksia lausunnossaan nro 4/97 mm. seuraavasti:

"Negatiiviset määrät heikentävät avoimuutta ja vaikeuttavat entistä enemmän talousarvion luettavuutta ja ymmärrettävyyttä. Koska nämä negatiiviset määrät on kytketty tiettyyn tarkoitukseen ja koska positiivisten otsakkeiden määrät

pienentyvät niiden vaikutuksesta, tietyt tulot ja tietyt menot kumoavat toisensa, mikä on vastoin talousarviota koskevaa yleiskattavuusperiaatetta [yleiskatteisuusperiaatetta]. Vastaavanlaista arvostelua on esitettävä tapauksista, joissa tiettyyn tarkoitukseen kytkettyjä negatiivisia varauksia käytetään siten, että ne kumotaan erityisten positiivisten määrärahojen avulla siirtoja tekemällä.

Negatiivisten määrien olemassaolo talousar-

viossa on näin ollen kiellettävä poikkeuksetta. Ei riitä, että tätä varten poistetaan säännökset, joissa sallitaan tietyt negatiiviset määrät, sillä komissio on omavaltaisesti perustanut muita negatiivisia määriä, joista ei ole säädetty varainhoitoasetuksessa: tarvitaan yksi ainoa ja yksinkertainen säännös, jonka mukaan yksikään talousarvion otetuista määristä ei voi olla negatiivinen" (TTI... 1998, 1.13 ja 1.14 kohta; vrt. myös TTI... 2001a).

Komissio yhtyi osittain TTI:n näkemykseen ja ehdotti negatiivisten tulojen ja menojen (ks. HT 1995, 296) kieltämistä (ehdotuksen 39 artikla) siten, että jäsenvaltiot pidättäisivät nk. perinteisten omien varojen keräämiskustannukset tilityksistään EU:lle ja että negatiiviset menot katsottaisiin käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi (ks. KOM(2001) 691 lopull./2, 2.3.4 ja 2.7.1 kohta). Sen sijaan komissio ei esittänyt negatiivisten varausten kieltämistä (ks. luku 3.2.5.2). On niin ikään huomattava, että luopuminen negatiivisista menoista olisi vaatinut useiden yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevien asetusten (mm. YMP:n rahoituksesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1258/1999; ks. COM(2000) 494 final, vrt. Van Craeynest & Saarilahti 2004a, 113 k.) muuttamista ²³.

Lopulta neuvosto hyväksyi ehdotuksen kieltää negatiiviset tulot (VHA:n 42 artiklan ensimmäinen kohta). Neuvoston omien varojen järjestelmästä 29.9.2000 tehdyn päätöksen (ks. EYVL L 253, 7.10.2000, 42-46) nojalla perityt omat varat merkitään siten vuoden 2003 TA:sta lähtien ²⁴ talousarvioon nettomääräisinä siten, että niistä on vähennetty päätöksen 2 artiklan 3 kohdan mukaiset jäsenvaltioiden perinteisten omien varojen keräämiskustannuksina pidättämät määrät eli 25 % todetuista maksuista.

Negatiivisten menojen kohtalosta käytiin neuvostossa huomattavasti kiivaampia keskusteluja aina VHA:n lopulliseen hyväksymiseen saakka etenkin Ruotsin ollessa voimakkaasti negatiivisten menojen järjestelmän jatkamista vastaan ²⁵. Lopulta kompromissiksi muodostui, että negatiiviset menot eivät poistu vuoden 2003 alusta, mutta että VHA:n 180 artiklan 1 kohtaan kirjataan periaate, jonka mukaan "(m)ikäli neuvosto ei 31 päivään joulukuuta 2006 mennessä pääse mahdollisen komission ehdotuksen perusteella yhteisymmärryksen jostain muusta tavasta käsitellä talousarviossa negatiivisia maatalousmenoja, nämä korvataan 1 päivästä tammikuuta

2007 alkaen EMOTR:n määrärahoihin kokonaan osoittavilla tuloilla" ²⁶. Samalla neuvoston pöytäkirjaan kirjattiin lausuma, jonka mukaan "Neuvosto sitoutuu uusien rahoitusnäkymien tarkastelun rinnalla tarkastelemaan uudelleen kysymystä maatalouden negatiivisista menoista [VHA:n] 184 artiklan säännösten ²⁷ pohjalta voidakseen tehdä asiasta päätöksen viimeistään vuonna 2006" ²⁸.

Neuvoston pöytäkirjaan kirjattiin myös VHA:n 18 artiklan 1 kohdan c alakohtaan liittyen seuraava lausuma: "Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sopivat siitä, että kullekin toimielimelle ominaiset ja 18 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetut käyttötarkoitukseensa sidotut tulot kirjataan talousarvioon toimielimen omaan pääluokkaan. Käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen ja niihin liittyvien menojen kirjaamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt määrittellään soveltamissäännöissä [10-12 artikla]". Näin mm. turvataan toimielinten ja vastaavien budjettiautonomia talousarviopääluokkansa hallinnoinnissa (vrt. viite 4).

3.2.2 Määrärahojen siirrot varainhoitovuonna

Kuten vuoden 1977 varainhoitoasetuksessa (vuonna 1977 annetun varainhoitoasetuksen, sellaisena kuin se on vuonna 1990 muutettuna, 26 artiklan 5 kohta, ks. HT 1996, 10-12; 2002, 176-177), VHA:n 24 artiklan mukaan määrärahasiirroista päättäminen varainhoitovuonna kuuluu budjettivallan käyttäjälle siten, että parlamentti päättää lopullisesti ei-pakollisia menoja ja neuvosto pakollisia menoja koskevista siirroista ²⁹. Tämä on perusteltua sikäli, että siirroilla poiketaan budjettivallan käyttäjän hyväksymästä talousarviosta. Niin ikään "alustavat määrärahat" -osaston määrärahoja voidaan käyttää VHA:n 43 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti vasta budjettivallan käyttäjän päättämän siirtomenettelyn jälkeen (ks. luku 3.2.5.1). Myös tämä on ymmärrettävää, etenkin jos määrärahojen varaukseen ottamisen perusteena on ollut tietoinen "budjettivallan käyttö" eikä esim. pelkkä perussäädöksen puuttuminen talousarviota laadittaessa (ks. HT 2002, 163-164 ja Saarilahti 2004, luvut 6 ja 7) ³⁰.

Verrattuna edelliseen varainhoitoasetukseen, VHA tuo kuitenkin mukanaan uusia merkittäviä joustoelementtejä. Tärkeimmät niistä ovat (VHA:n

22 artiklan 1 kohdan ja 23 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdan mukaisesti) kaikille toimielimille ja vastaaville annettu mahdollisuus siirtää henkilöstö- ja hallintomäärärahoja – tiettyjen reunaehtojen vallitessa – osastosta toiseen tai (VHA:n 23 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti) komissiolle annettu mahdollisuus siirtää toimintamäärärahoja – tiettyjen reunaehtojen vallitessa – luvusta toiseen (saman osaston sisällä) enintään kymmenen prosentin rajoissa varainhoitovuoden määrärahoista sekä muille toimielimille kuin komissiolle ³¹ (VHA:n 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti) suotu mahdollisuus siirtää määrärahoja luvusta toiseen – jälleen tietyin reunaehdoin (ks. alla).

Komissio esitti ehdotuksessaan (ehdotuksen 21 artiklan 1 kohdan b alakohta), että se voisi pääluokassaan ilmoitusvelvollisuuden täytettyään tehdä vapaasti määrärahasiirtoja henkilöstö- ja hallintomenojen osalta osastosta (eli toimintalohkosta) toiseen, kun kyseessä ovat luonteeltaan "samanlaiset määrärahat". Perusteluna käytettiin ennen kaikkea toimintoperusteiseen budjetointiin siirtymistä. Ehdotus olisi niin EP:n kuin neuvoston katsontakannan mukaan kuitenkin suonut komissiolle liian suuren joustomahdollisuuden (eli liian suuren mahdollisuuden poiketa hyväksytystä talousarviosta), joten budjettivallan käyttäjä torjui esityksen sellaisenaan.

Toimintamenojen osalta komissio esitti (ehdotuksen 21 artiklan 1 kohdan c alakohta) voivansa suorittaa – ilmoitusvelvollisuuden jälkeen – määrärahasiirtoja saman osaston (eli yhden toimintalohkon) luvusta toiseen siten, että kultakin momentilta voitaisiin siirtää enintään kymmenen prosenttia sille alun perin otetuista määrärahoista (vrt. myös HT 2002, 163). Vaikka budjettivallan käyttäjä hyväksyikin ehdotuksen kymmenen prosentin rajasta, uuteen varainhoitoasetukseen (23 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan) sisällytettiin EP:n vaatimuksesta, joka halusi säilyttää TA:n toimeenpanon valvonnassaan, budjettivallan käyttäjälle mahdollisuus "pysäyttää" asianmukaisesti perustelluista syistä aiottu siirto ja vaatia VHA:n 24 artiklan mukaisen "normaalimenettelyn" (eli budjettivallan päättämän siirtomenettelyn) soveltamista. Sama sääntö (ja kymmenen prosentin joustomahdollisuus) ulotettiin koskemaan myös komission sekä muiden toimielinten ja vastaavien henkilöstö- ja hallintomäärärahasiirtoja osastosta toiseen (ks. alla).

Muiden toimielinten ja vastaavien osalta

komissio ehdotti (ehdotuksen 20 artikla), että määrärahasiirrot osastosta toiseen tulisi aina ja joka tapauksessa alistaa budjettivallan käyttäjän päätettäväksi. Sen sijaan muille toimielimille ehdotettiin vapautta suorittaa pääluokassaan määrärahasiirtoja ei pelkästään momentilta toiselle, kuten aikaisemmin (ks. HT 2002, 176-177), vaan myös luvusta toiseen, budjettivallan käyttäjälle tehdyn ilmoituksen jälkeen.

Neuvoston aloitteesta komission henkilöstö- ja hallintomenoille suotu kymmenen prosentin "joustomahdollisuus" osastojen välisissä siirroissa (täyden siirtovapauden sijaan, ks. yllä) ulotettiin koskemaan myös muita toimielimiä ja vastaavia. Toisaalta budjettivallan käyttäjä hyväksyi komission esittämän siirtomenettelyn luvusta toiseen.

On huomattava, että muiden toimielinten kuin komission ja vastaavien pääluokat koostuvat tyyppillisesti (ks. esim. Saarilahti, luku 4) neljästä osastosta siten, että ensimmäinen osasto sisältää henkilöstöä koskevat menot, toinen osasto kiinteistöistä, tarvikkeista ja sekalaisia hallinnosta johtuvia menoja ja kolmas osasto toimielimen suorittamista erityistehtävistä aiheutuvat menot. Neljäs osasto (nimeltään osasto 10, "Muut menot") sisältää ennen kaikkea erilaisia varausmäärärahoja (mt. luku 7).

Jos muille toimielimille kuin komissiolle ja vastaaville hyväksytyt määrärahasiirtojärjestelmä onkin yleisesti ottaen aikaisempaa joustavampi, siirroissa momentilta toiselle budjettivallan käyttäjä voi nykyisin kuitenkin vaatia (erotuksena edellisen varainhoitoasetuksen määräyksiin ³²) VHA:n 24 artiklan soveltamista.

VHA:n mukaan (22 artiklan 2 kohta) muiden toimielinten kuin komission ja vastaavien on siten ilmoitettava kymmenen prosentin "joustomarginaalin" rajoissa sekä luvusta toiseen tai momentilta toiselle tehtävistä siirroista kolme viikkoa aikaisemmin budjettivallan käyttäjälle, jolla on tänä aikana mahdollisuus "asianmukaisesti perustelluista syistä" kieltää siirto ja pyytää VHA:n 24 artiklan mukaisen (normaali)menettelyn soveltamista. Menettely on siten sama kuin komissiota koskeva (henkilöstö- ja hallintomäärärahojen siirtoihin osastosta toiseen ja toimintamäärärahojen siirtoihin luvusta toiseen kymmenen prosentin rajoissa sovellettava) VHA:n 23 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan menettely (ks. yllä).

VHA:n uudistama määrärahojen siirtomenettely varainhoitovuonna ³³ on esitetty yhteenvedonmukaisesti Liitteessä III ³⁴. On valitettavaa, että

uuden varainhoitoasetuksen siirtoja koskevien artikloiden 22–24 muotoilu ei ole selvin mahdollinen. Artikloista myös selvästi puuttuu kohtia (vrt. komissiota koskeva 23 artiklan 2 kohta ("Komissio voi omassa pääluokassaan esittää budjettivallan käyttäjälle myös muita kuin 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja määrärahasiirtoja"), joka ilmiselvästi puuttuu muita toimielimiä ja vastaavia koskevasta 22 artiklasta ³⁵). Jos tähän vielä lisätään VHA:n muihin kuin artikloihin 22–24 kirjatut erityissäännöt (ks. maatalous-, rakennerahasto- ja tutkimusmäärärahoja koskeva 26 artiklan 1 kohta, joka viittaa VHA:n toisen osan osastoihin I, II, III ja V kirjattuihin poikkeuksiin (ks. alla), määrärahasiirtoihin "alustavat määrärahat" –osastosta tai osastoon liittyvä 43 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ja 2 kohta sekä lainatakuu- ja hätäapuvараusta koskeva 26 artiklan 2 kohta; vrt. myös 23 artiklan 2 kohta) sekä eri kieliversioissa esiintyvät eroavaisuudet ³⁶ on ymmärrettävää, ettei artikloiden soveltaminen ainakaan heti VHA:n voimaantulon jälkeen ole aina osoittautunut ongelmattomaksi.

"Alustavat määrärahat" –osastosta tai osastoon sekä lainatakuu- ja hätäapuvараuksen käyttöön liittyvät määrärahojen siirtomenettelyt on kuvattu yksityiskohtaisemmin luvuissa 3.2.5.1 ja 3.2.5.4.

VHA:n toisen osan I osaston mukaisiin EMOTR:n tukiosastoa koskeviin määrärahasiirtoihin sovellettavan VHA:n 153 artiklan 1 ja 2 kohdan, III osaston tutkimusmäärärahojen siirtoja säätelevien 160 artiklan 2 kohdan ja 161 artiklan 4 kohdan sekä V osaston yhteisön virastojen määrärahoja koskeviin osastoihin sovellettavan 172 artiklan 3 kohdan sisältö on esitetty Liitteessä III. Rakennerahastomäärärahojen siirrot, jotka voidaan tehdä VHA:n toisen osan II osaston 158 artiklan nojalla, on kuvattu liitettä yksityiskohtaisemmin EUVL:ssä L 53, 23.2.2004, II/1490.

Edellä selostettuun VHA:n 22 artiklan 2 kohdan ja 23 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaiseen ehdotettujen määrärahasiirtojen "pysäyttämiseen" ja VHA:n 24 artiklan mukaiseen siirtomenettelyyn siirtymiseen on kuitenkin turvaututtu tätä kirjoitettaessa suhteellisen harvoin, vain muutaman kerran vuodessa. Toisaalta "siirtoilmoitusten" tarkastelumenettely on budjettivallan käyttäjällä erilainen: jäsenvaltioiden edustajien on neuvoston budjettikomiteassa ³⁷ pyydettävä erikseen, että ilmoitus otetaan käsi-

teltäväksi (jonka jälkeen neuvosto päättää, pyytääkö se VHA:n 24 artiklan mukaisen menettelyn soveltamista). EP:n budjettivaliokunta (jolle parlamentti on delegoinut päätösvaltansa määrärahasiirtojen suhteen) sen sijaan käsittelee jokaisen saapuneen ilmoituksen. Kysymys on yhtä kaikki – ja ennen kaikkea EP:n tapauksessa – "valvotusta joustosta".

VSS:n 17 artiklan 1 ja 2 kohdassa määritellään tarkemmin määrärahasiirtojen "kymmenen prosentin laskentasäännöt" sovellettaessa VHA:n 22 ja 23 artikloita:

- "1. Varainhoitoasetuksen 22 artiklan 1 kohdassa ja 23 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b ja c alakohdassa tarkoitettujen prosenttiosuudet lasketaan, kun määrärahasiirtopyyntö esitetään.
2. Varainhoitoasetuksen 22 artiklan 1 kohdan ja 23 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b ja c alakohdassa esitettyä enimmäismäärää laskettaessa on otettava huomioon kaikki määrärahasiirrot, joilla on määrä siirtää budjettikohdasta määrärahoja, sekä budjettikohdasta aiemmin tehdyt määrärahasiirrot."

Käytännössä laskelmassa käytetään perustana nk. laskentapohjaa, joka on suuruudeltaan kymmenesosa kohtaan otetusta määrärahasta, sellaisena kuin se on mahdollisesti muutettuna lisäbudjettimenettelyllä. Jokainen siirto kohdasta pienentää pohjaa, sen sijaan määrärahasiirrot kohtaan eivät sitä kasvata. VHA:n 24 artiklan mukaisen menettelyn mukaisesti tehdyt siirrot eivät pienennä laskentapohjaa mutta sen ylittävä siirto (tai siirron osa) on aina tehtävä 24 artiklan mukaisesti.

Määrärahojen nk. kokonaissiirtojen (eli nk. Notenboom-menettelyn ³⁸) osalta EP esitti tarkistuksessaan nro 41, että menettelystä säädettäisiin VHA:ssa erillisessä artiklassa seuraavasti:

"Komissio voi varainhoitovuoden lopulla ja viimeistään 1 päivänä joulukuuta kyseistä vuotta ehdottaa budjettivallan käyttäjälle määrärahojen kokonaissiirtoa ³⁹, joka koskee samanaikaisesti useita talousarvion lukuja.

Kokonaissiirron tavoitteena on mahdollistaa mukautuminen varainhoitovuonna ilmenneisiin toteutusedellytyksiin ja tarpeisiin, jotta voidaan varmistaa etenkin maksusitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen välisen suhteen asianmukainen kehitys ja talouden hoidon moitteettomuus. Komissio ja budjettivallan käyttäjä varmistavat,

että kokonaissiiirtoon liittyvissä toimissa vältetään liiallinen ero kyseisiin budjettikohtiin alun perin otettuihin määrärahoihin nähden.”

Komissio ei kuitenkaan sisällyttänyt tarkistusta muutettuun ehdotukseensa eikä neuvosto hyväksynyt sitä.

Taulukkoon 11 on koottu esimerkin vuoksi budjettivallan käyttäjän päättämät tai toimielinten ja vastaavien ilmoitusvelvollisuuden täytettyään tekemät määrärahasiirrot vuonna 2003. Taulukko ei sisällä komission pääluokassa tehtyjä määrärahasiirtoja, sillä ne suoritettiin vuonna 2003 viimeisen kerran VHA:n 181 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti edellisen varainhoitoasetuksen 26 artiklan 3 ja 4 kohdan sääntöjä noudattaen ⁴⁰. ”Moniosaiset” (so. useita toisiinsa suoraan liittymättömiä budjettikohtia koskevat) siirrot on taulukossa laskettu erillisiksi siirroiksi.

VHA:n määrärahasiirtomenettelyihin tuomien muutoksen merkitystä ei ole syytä vähätellä, sillä Taulukossa 11 esitetyt siirrot suoritettiin lähes yksinomaan VHA:n 22 artiklan menettelyn mukaisesti budjettivallan käyttäjän asettuessa vastustamaan ilmoitettua siirtoa ainoastaan kolmasti. Nämä siirrot koskivat pääluokkia VI (Talous- ja sosiaalikomitea) ja VII (Alueiden komitea).

Toimintoperusteisen johtamisen ja budjetoinnin periaatteen mukaisesti komissiolle sekä muille toimielimille ja vastaavilla (vaikka ne eivät noudatakaan ABB-esitystapaa pääluokassaan) annettiin niin ikään mahdollisuus tehdä niille myönnettyjen toimien rajoissa henkilöstötaulukkoihinsa

(ks. viite 8) muutoksia, jotka koskevat enintään kymmenen prosenttia toimista, lukuun ottamatta palkkaluokkiin A1, A2 ja A3 ⁴¹ kuuluvia toimia. Edellytys kuitenkin on, että muutokset eivät vaikuta täyttää varainhoitovuotta vastaavien henkilöstömäärärahojen määrään ja että ne eivät ylitä henkilöstötaulukossa myönnettyjen toimien kokonaismäärää (ks. VHA:n 47 artiklan 1 kohta). On huomattava, että komissio ehdotti vain palkkaluokkiin A1 ja A2 (pääjohtajat ja johtajat) kuuluvien toimen rajaamista muutosmahdollisuuksien ulkopuolelle. Neuvosto vähensi joustoa lisäämällä listaan myös A3 (”päälliköt”) -palkkaluokkaan kuuluvat toimet.

Kolme viikkoa ennen muutosten tekemistä kunkin toimielimen ja vastaavan tulee ilmoittaa aikeistaan budjettivallan käyttäjälle. EP tai neuvosto ⁴² voivat tämän määräajan kuluessa, esiteytystä asianmukaisesti perustelluista syistä, estää toimielimiä tekemästä muutoksista. Muutokset on tällöin mahdollista tehdä budjettivuonna vain lisäbudjettimenettelyä noudattaen.

Kiinteistöjensä hallinnointivapauden osalta toimielimet ja vastaavat olivat sitoutuneet vuoden 1973 varainhoitoasetuksen (ks. EYVL L 116, 1.5.1973, 1-73) hyväksymisen yhteydessä pyytämään budjettivallan käyttäjän etukäteissuosittumusta ennen merkittäviä kiinteistöhankeita (kuten kiinteistöjen hankintaa tai pitkäaikaisia vuokrasopimuksia) koskevien sopimusten allekirjoittamista (ks. esim. Van Craeynest & Saarilahti 2004a, 140 c). Perusteena oli se, että

Taulukko 11. Määrärahojen siirrot varainhoitovuonna 2003 (pois lukien pääluokka III – Komissio)/ Transfers of appropriations in 2003 Section III – Commission – excluded.

Pääluokka/ Section	II	IV	V	VI	VII	VIII A	Yhteensä Total
Osasto -> osasto Title -> Title	10			5			17
Luku -> luku Chapter -> Chapter	21	9	9	4	6	5	55
Artikla -> artikla Article -> Article	4	17	4	4	5	3	41
Yhteensä/ Total	26	36	13	9	10	8	113

I: Parlamentti/ Parliament

II: Neuvosto/ Council

IV: Tuomioistuin/ Court of Justice

V: Tilintarkastustuomioistuin/ Court of Auditors

VI: Talous- ja sosiaalikomitea/ Economic and Social Committee

VII: Alueiden komitea/ Committee of the Regions

VIII A: Oikeusasiamies/ Ombudsman

hankinnoista tai vuokrista voi aiheutua tuntuja, pitkäaikaisia talousarvioseuraamuksia.

Neuvosto "sisällytti" sitoumuksen VHA:een tarkentaen samalla sen sisältöä ja yleistä kantavuutta⁴³. Siten VHA:n 179 artiklan 3 kohdan mukaan:

"Toimielimet toimittavat hyvissä ajoin molemmille budjettivallan käyttäjille tiedot jokaisesta kiinteistöhankeesta, jolla voi olla huomattavaa taloudellista vaikutusta talousarvioon.

Molemmat budjettivallan käyttäjät ilmoittavat välittömästi asianomaiselle toimielimelle aikomuksestaan antaa asiasta tälle lausunto. Jos vastausta ei anneta, asianomainen toimielin voi käynnistää suunnitellun hankkeen hallinnollisen riippumattomuutensa perusteella, jollei Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 282 artiklasta ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 185 artiklasta muuta johdu yhteisön edustuksen osalta.

Kun molemmat budjettivallan käyttäjät ovat ilmoittaneet aikomuksestaan antaa asiasta lausunto, ne toimittavat sen asianomaiselle toimielimelle kahden viikon kuluessa ilmoituksesta".

On huomattava, että tosin kuin erillisvirastojen tapauksessa (ks. viite 43), VHA antaa budjettivallan käyttäjälle eksplisiittisen mahdollisuuden keskeyttää hankkeen eteneminen.

3.2.3 Normijousto

Oikeusperustojen (oikeusperusteiden) osalta VHA:lla jatketaan, kuten vuoden 1977 varainhoitoasetusta vuonna 1990 muutettaessa⁴⁴, sen tilanteen "konsolidoimista", joka oli pitkien ristiriitojen jälkeen vakiintunut vuosien 1998⁴⁵ ja 1999 toimielinten välisten sopimusten solmimisen seurauksena (ks. esim. Discors 1999a, 74-85; 1999b, 49-56 tai Saarilahti 2004, luku 3.9). Samalla VHA:ssa täydennetään määräyksiä erityisesti II ja III pilarin menojen osalta (ks. esim. Van Craeynest & Saarilahti 2004a, 57 e) k.). Siten VHA:n osaston IV ("Talousarvion toteuttaminen") artiklaan 49 on koottu ensimmäistä kertaa keskeiset perussäädoksi⁴⁶ koskevat periaatteet ja säännöt. Tähän liittyvät VSS:ssä annetut täydentävät säännöt perussäädosten ilmenemismuodoista, määrärahojen enimmäismääristä ja komission erityistoimivaltuuksista. Tämä mahdollistaa mm. enimmäismäärien joustavamman ajantasaistamisen esim. uuden TVS:n solmimisen tai sen

muuttamisen tapauksessa verrattuna tilanteeseen, että enimmäismäärät olisivat VHA:ssa⁴⁷.

VHA:n 49 artiklan 1 kohta (joka noudattaa vuoden 1999 TVS:n II osan F-otsakkeen⁴⁸ 36 kohtaa sitä tarkentaen ja laajentaen II ja III pilarin menoihin; ks. ensimmäinen osa, luvut 2.3 ja 2.5.1) kuuluu:

"Talousarvioon yhteisöjen toimintaa varten osoitettuja määrärahoja voidaan käyttää vasta kun on annettu perussäädös. Samoin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (jäljempänä "SEU") V ja VI osaston määräysten täytäntöönpanosta aiheutuvien, Euroopan yhteisöjen talousarvioon otettavien toimintamenojen toteuttaminen edellyttää, että sitä ennen on annettu perussäädös.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja Euroopan atomienergiajärjestöstä tehdyn sopimuksen sekä SEU:n V ja VI osaston määräysten soveltamisen alalla "perussäädös" on johdettu oikeuteen kuuluva säädös, joka muodostaa yhteisön tai unionin toiminnan ja sitä vastaavan, talousarvioon otetun menon käytön oikeudellisen perustan. Suositukset ja lausunnot, päätöslauselmat, päätelmät, julistukset ja muut säädökset, joilla ei ole oikeudellisia vaikutuksia, eivät ole tässä artiklassa tarkoitettuja perussäädöksiä.

Komissio vahvistaa soveltamissäännöissä luettelon, jossa esitetään, missä muodossa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja Euroopan atomienergiajärjestön perustamissopimuksen nojalla annetut perussäädot voivat olla, sekä SEU:n V ja VI osaston asiaa koskevan soveltamisen alan osalta".

VHA:n 49 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa mainittu luettelo on esitetty VSS:n 31 artiklasta ("Perussäädosten ilmenemismuodo") seuraavasti:

1. Yhteisön "perussäädös" voi olla, sellaisena kuin se määritellään varainhoitoasetuksen 49 artiklan 1 kohdassa, muodoltaan asetus, direktiivi, EY:n perustamissopimuksen 249 artiklassa tarkoitettu päätös tai sui generis-päätös⁴⁹.
2. Yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvissä asioissa perussäädös voi olla jokin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 13 artiklan 2 kohdassa, 14 artiklassa ja 23 artiklan 2 kohdassa mainittu asiakirja.
3. Poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvissä asioissa perussäädös voi

olla jokin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdassa mainittu asiakirja”.

Toisaalta 49 artiklan 2 kohdassa sisällytetään varainhoitoasetukseen vuoden 1999 TVS:n II osan F-otsakkeen 37 kohta – jossa käsitellään tapauksia, jossa talousarvioon kirjattuja määrärahoja voidaan käyttää ilman, että sitä ennen on annettu perussäädöstä – sellaisenaan seuraavasti:

”Ilman perussäädöstä, edellyttäen, että rahoitettavat toimet kuuluvat yhteisön tai [lisäyksenä TVS:n 37 kohtaan] unionin toimivaltaan, voidaan kuitenkin käyttää:

- a) määrärahat kokeiluluonteisiin pilottihankkeisiin, joiden tarkoituksena on toiminnan toteutettavuuden ja sen hyödyllisyyden selvittäminen. Vastaavat maksusitoumusmäärärahat voidaan ottaa talousarvioon vain kahdeksi peräkkäiseksi varainhoitovuodeksi;
- b) määrärahat toimintaan, jolla valmistellaan yhteisön tulevia toimia koskevia ehdotuksia. Valmistelutoimissa noudatetaan yhdenmukaista lähestymistapaa, ja ne voivat olla muodoltaan erilaisia. Vastaavat maksusitoumusmäärärahat voidaan ottaa talousarvioon enintään kolmeksi peräkkäiseksi varainhoitovuodeksi. Lainsäädäntömenettely on saatettava päätökseen ennen kolmannen varainhoitovuoden päättymistä. Lainsäädäntömenettelyn aikana määrärahojen sitomisessa on otettava huomioon valmistelutoimen erityispiirteet suunniteltujen toimintojen, tavoitteiden ja edunsaajien osalta. Näin ollen ei suoritettujen varojen määrä voi suuruudeltaan vastata lopullisen toiminnan rahoittamiseen tarkoitettuja varoja.

Alustavan talousarvioesityksen yhteydessä komissio esittää budjettivallan käyttäjälle a ja b alakohdassa tarkoitetuista toimista kertomuksen, johon sisältyy tulosten arviointi sekä arvio suunnitelluista jatkotoimista;⁵⁰

- c) määrärahat kertaluonteisiin tai pysyviin toimiin, joita komissio toteuttaa niiden tehtävien perusteella, jotka Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja Euroopan atomienergiajärjestöstä tehdyn sopimuksen nojalla johtuvat sen muista institutionaalisista oikeuksista kuin b alakohdassa tarkoitettuista lainsäädännöllisestä aloiteoikeudesta sekä sille

suoraan perustamissopimusten nojalla kuuluvasta erityisestä toimivallasta ja jotka luetaan soveltamissäännöissä;⁵¹

- d) määrärahat kunkin hallinnollisesti itsenäisen toimielimen toimintaan.”

On myös syytä huomata, että Eurooppa-valmistelukunta ehdotti⁵², että lainsäädännön ja talousarvion (ja sen toteuttamisen) välinen ”yhteys” kirjattaisiin perustamissopimukseen. Siten ehdotuksessaan sopimukseksi Euroopan perustuslaista valmistelukunta esitti, että I osan VII osastoon (joka koskee unionin varainhoitoa) sisällytettäisiin periaate, jonka mukaan: ”Talousarvioon otettujen menojen toteuttaminen edellyttää, että ensin on annettu oikeudellisesti velvoittava säädös, joka toimii oikeusperustana unionin toiminnalle ja menon toteuttamiselle [perustuslain] III-318 artiklassa tarkoitetun eurooppalain mukaisesti. Säädöksen on oltava muodoltaan eurooppalaki, eurooppapuitelaki, eurooppa-asetus tai eurooppapäätös” (52 artiklan 4 kohta⁵³; ks. EUVL C 169, 18.7.2003, 20).

Brysselissä 17.-18.6.2004 kokoonnutun hallitusten välinen konferenssi hyväksyi esitetyn artiklan seuraavassa muodossa:

”Talousarvioon otettujen menojen toteuttaminen edellyttää, että ensin on annettu oikeudellisesti velvoittava unionin säädös, joka toimii oikeusperustana sen toiminnalle ja vastaavan menon toteuttamiselle III-412 artiklassa tarkoitetun eurooppalain mukaisesti, lukuun ottamatta siinä säädettyjä poikkeuksia” (I-53 artiklan 4 kohta; EUVL C 310, 16.12.2004, 36).

Näin vanha neuvoston vaatimus siitä, että ennen kuin talousarvioon otettuja määrärahoja voidaan toteuttaa tarvitaan perussäädös, on – edellytyksellä, että perustuslaki ratifioidaan – kirjautumassa primaarilainsäädäntöön.

3.2.4 Budjettikuri ja rahoitusnäkyvät

Euroopan parlamentti esitti, että uudessa varainhoitoasetuksessa käsiteltäisiin myös rahoitusnäkyviä. Siten tarkistuksessaan nro 49 parlamentti ehdotti seuraavan artiklan lisäämistä VHA:een: ”Komissio ja budjettivallan käyttäjä voivat sopia monivuotisesta menosuunnitelmasta, josta käytetään nimitystä ”rahoitusnäkyvät”. Tässä suunnitelmassa voidaan asettaa enimmäismääriä tärkeimmille menoluokille. Jos

rahoitusnäkymistä päästään sopimukseen, budjettivallan käyttäjät sopivat, että kun kyseessä ovat muut kuin perussopimuksista tai niiden nojalla annetuista sääöksistä johtuvat pakolliset menot, ne hyväksyvät tällaisen sopimuksen ajaksi sellaiset menojen enimmäismäärät, jotka perustuvat rahoitusnäkymien enimmäismäärien rajoissa laadittuihin talousarvioihin”⁵⁴. Ehdotettua artiklaa ei kuitenkaan sisällytetty VHA:een koska neuvosto katsoi, ettei olemassa olevaa tilannetta ole tarve muuttaa.

Tilanne kuitenkin muuttuu, jos Brysselissä 17.-18.6.2004 kokoontuneen HVK:n hyväksymä ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista tulee voimaan esitetyssä muodossa. Ehdotuksen monivuotista rahoituskehystä koskeva I-55 artikla kuuluu:

1. Monivuotisella rahoituskehyksellä pyritään takaamaan, että unionin menot kehittyvät hallitusti sen käytettävissä olevien omien varojen rajoissa. Monivuotisessa rahoituskehyksessä vahvistetaan maksusitoumusmäärärahoja koskevien vuotuisten ylärajojen sitovat määrät menoluokittain III-402 artiklan mukaisesti.
2. Monivuotinen rahoituskehys vahvistetaan neuvoston eurooppalailla. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin kaikkien jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän.
3. Unionin vuotuinen talousarvio laaditaan monivuotista rahoituskehystä noudattaen.
4. Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti tehdä eurooppapäätöksen, jonka mukaan neuvosto voi 2 kohdassa tarkoitetun eurooppalain antaessaan tehdä ratkaisunsa määräänemmistöllä” (EUVL C 310, 16.12.2004, 37).

On luonnollista, että rahoituskehyksiä ja niiden toimeenpanoa ja toteuttamista tullaan tällöin käsittelemään uuden sopimuksen III-412 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella annetussa uudessa varainhoitoasetuksessa (ks. EUVL C 310, 16.12.2004, 178).

3.2.5 Varaukset

3.2.5.1 Alustavat määrärahat

Varausten ja varausmäärärahojen kirjaamista yleiseen talousarvioon vuosina 1968-2003 (so. ennen VHA:n voimaantuloa) on käsitelty yksityiskohtaisemmin esim. teoksessa Saarilahti 2004, luku 5.

Alustavien määrärahojen osalta VHA:n 43 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jokaiseen talousarvion pääluokkaan voi kuulua ”alustavat määrärahat” -osasto⁵⁵. VHA määrittää aikaisempaa tarkemmin tapaukset, joissa määrärahoja voi kirjata osastoon.

Komissio oli ehdotuksessaan (40 artiklan 1 kohta) esittänyt, että osastoon voi kirjata määrärahoja seuraavissa tapauksissa:

- a) toimenpiteeltä puuttuu oikeusperusta talousarviota laadittaessa,
- b) ei ole varmuutta siitä, riittävätkö budjettikohtiin otetut toimintamäärärahat tai tarvitaanko niitä.

EP oli tarkistuksessaan nro 52 ehdottanut kolmannen tapauksen lisäämistä:

- c) ei ole varmuutta budjettikohtiin otettujen toimintamäärärahojen toteutusmahdollisuudesta VHA:ssa vahvistetun moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti.

Parlamentti perusteli tarkistustaan seuraavasti: ”Vuonna 1999 annetussa päätöslauselmassa [ks. ensimmäinen osa, viite 18] varoitettiin jo komission tai neuvoston yrityksestä rajoittaa parlamentin vapautta varausten käytön suhteen. Tästä syystä on tarkennettava, että tämä varausväline on tärkeä moitteettoman taloudenhoidon varmistamiseksi”.

VHA:n 43 artiklan 1 kohta hyväksyttiin lopulta seuraavassa muodossa (on huomattava, että b alakohhta puhuu ainoastaan ”määrärahoista”):

”[”Alustavat määrärahat” -osastoon] otetaan määrärahoja kahdessa seuraavassa tapauksessa:

- a) kyseiseltä toimenpiteeltä puuttuu perussäädös talousarviota laadittaessa;
- b) on vahvoja epäilyjä määrärahojen riittävyydestä tai mahdollisuudesta toteuttaa kyseisiin budjettikohtiin otettuja määrärahoja moitteet-

toman varainhoidon mukaisin edellytyksin.

Tämän osaston määrärahoja voidaan käyttää ainoastaan 24 artiklassa mukaan tehdyn määrärahasiirron jälkeen."

Komissio oli ehdottanut (ehdotuksen 40 artiklan 1 kohta) tuntuvasti joustavampaa siirtomenettelyä "alustavat määrärahat" –osastosta "operatiivisille budjettikohdille", eli mahdollisuutta turvautua myös VHA:n 22 ja 23 artiklan mukaiseen siirtomenettelyyn. Parlamentti halusi kuitenkin säilyttää tällaiset siirrot tiukasti budjettivallan käyttäjän valvonnassa, ja sai neuvoston taipumaan kannalleen. Siirrot on siten aina tehtävä VHA:n 24 artiklan mukaisen siirtomenettelyn mukaisesti (ks. luku 3.2.2 ja Liite III).

Toisaalta TA:n toimeenpanon joustavuuden kasvattamiseksi komissio esitti (ehdotuksen 40 artiklan 2 kohta), että jos TA:n toteutuksessa "ilmenee vakavia vaikeuksia, komissio voi varainhoitovuoden kuluessa siirtää määrärahoja osastoon "alustavat määrärahat".

EP ei kuitenkaan tältäkkään osin ollut näin suuren joustavuuden kannalla, vaan katsoi, että budjettivallan käyttäjän tulee päättää myös määrärahojen siirroista "alustavat määrärahat" –osastoon.

Parlamentti esitti komission ehdottaman artiklan kohdan muotoilua seuraavasti (tarkistus nro 53):

"Jos toteutuksessa ilmenee vakavia vaikeuksia, komissio voi varainhoitovuoden kuluessa ehdottaa määrärahojen siirtämistä osastoon "alustavat määrärahat". Budjettivallan käyttäjä päättää näistä siirroista [hyväksytyin VHA:n 24 artiklassa] säädetyin edellytyksin.

Komission ehdotuksesta budjettivallan käyttäjä voi päättää ennen kyseisen varainhoitovuoden joulukuun 1 päivää osastoon "alustavat määrärahat" täten siirrettyjen määrärahojen käytöstä joko

- niihin budjettikohtiin kohdistuvalla siirrolla, joista määrärahat on otettu, jos ilmenee, ettei toteutusvaikeuksia enää esiinny;
- tai muihin kuin niihin budjettikohtiin kohdistuvalla siirrolla, joista määrärahat on otettu, moitteettoman taloudenhoidon tai määrärahojen toteutuksen asianmukaisen kehityksen varmistamiseksi tai siksi, että komissio katsoo, etteivät määrärahat ehkä riitä."

EP perusteli tarkistustaan seuraavasti: "Jos

vakavia toteutusvaikeuksia ilmenee, on mielekästä ottaa käyttöön mahdollisuus keskeyttää jonkin budjettikohdan toteutus siirtämällä määrärahoja budjettikohdasta varaukseen. Budjettivallan käyttäjän pitäisi päättää näistä siirroista. Se päättää myös varaukseen siirrettyjen määrärahojen mahdollisesta käytöstä".

Neuvosto hyväksyi lopulta myös määrärahojen siirtomenettelyn "alustavat määrärahat" –osastoon EP:n tarkistuksen mukaisesti. Siirrot "alustavat määrärahat" –osastosta "operatiivisille budjettikohdille" ja päinvastoin tapahtuvat siten saman (VHA:n 24 artiklan mukaisen) menettelyn mukaisesti. Muilta osin neuvosto hyväksyi komission ehdotuksen. VHA:n 43 artiklan 2 kohta kuuluu siten: "Jos toteuttamisessa ilmenee vakavia vaikeuksia, komissio voi varainhoitovuoden kuluessa ehdottaa määrärahojen siirtämistä osastoon "alustavat määrärahat". Budjettivallan käyttäjä päättää näistä siirroista 24 artiklassa säädetyin edellytyksin".

3.2.5.2 Negatiivinen varaus

Ehdotuksessaan uudeksi varainhoitoasetukseksi (41 artikla), ja tilintarkastustuomioistuimen kielteisestä kannasta huolimatta (ks. luku 3.2.1.2⁵⁶), komissio esitti 24.6.1988 tehdyllä vuoden 1977 varainhoitoasetuksen muutoksella asetukseen kirjatun (ks. HT 1996, 24) negatiiviseen varaukseen⁵⁷ turvautumisen mahdollisuuden säilyttämistä. Komissio perusteli kantaansa seuraavasti: "Budjettivallan käyttäjä on perustanut negatiivisen varauksen helpottaakseen budjettimenettelyyn osallistuvien toimielinten yhteisymmärrykseen pääsyä, ja kokemus on osoittanut siitä olevan hyötyä" (KOM(2000) 461 lopullinen, 12). EP hyväksyi komission näkökannan.

Neuvostossa negatiivisen varauksen säilyttäminen aiheutti sen sijaan varsin kiivaita keskusteluja eräiden jäsenvaltioiden vaatiessa loppuun asti luopumista varaukseen turvautumismahdollisuudesta niiden katsoessa, että varaus on niin TA:n seurattavuus- kuin talousarvion totuudenmukaisuusperiaatteenkin vastainen. Enemmistö jäsenvaltioista oli kuitenkin valmis kannattamaan varauksen säilyttämistä, perustellen kantaansa (varauksen "hyödyllisyyden" budjettineuvotte luissa ohella) mm. varauksen "edullisuudella" esim. vuoden 1999 TVS:n 24 kohdan mukaiseen joustovälineeseen (ks. luku 3.2.5.4) turvau-

tumiseen verrattuna. Lopulta neuvosto sisällytti VHA:een artiklan, joka (vuoden 1977 varainhoitoasetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1990, 19 artiklan 5 kohdan mukaisesti; ks. HT 1996, 24-25) säätää:

"Komission talousarvion pääluokkaan voi kuulua "negatiivinen varaus", jonka enimmäismäärä on 200 miljoonaa euroa. Tämä varaus, joka otetaan erilliseen osastoon, voi koskea sekä maksusitoumusmäärärahoja että maksuumäärärahoja.

Varaus on otettava käyttöön ennen varainhoitovuoden loppua 22, 23 ja 25 artiklassa säädetyn menettelyn mukaan tehtävillä määrärahasiirroilla" (VHA:n 44 artikla).

Verrattuna edelliseen varainhoitoasetukseen on huomattava, että negatiivinen varaus tulee ottaa erilliseen osastoon eikä lukuun, kuten aikaisemmin edellytettiin. Toisaalta siirrot tehdään uusittujen määrärahasiirtoääntöjen mukaan (ks. luku 3.2.2).

Negatiiviseen varaukseen kielteisesti suhteutuneiden jäsenvaltioiden (mm. Suomen) vaatimuksesta neuvoston pöytäkirjaan kirjattiin kuitenkin seuraava lausuma: "Neuvosto toteaa, että 44 artiklassa tarkoitettu negatiivinen varaus on poikeus seurattavuutta ja talousarvion totuudenmukaisuutta koskeviin talousarvioperiaatteisiin. Näin ollen neuvosto ilmoittaa, että negatiivisen varauksen tarpeellisuutta on tulevaisuudessa tarkasteltava uudelleen 184 artiklan [ks. ensimmäinen osa, viite 17] pohjalta".

Taulukkoon 12 on koottu negatiivisen varauksen käyttö vuoteen 2004. Vaikka budjettitoimielimet keskustelivatkin useana vuotena varauksen käyttämisen mahdollisuudesta, varaukseen on lopulta turvauduttu ainoastaan kuutena vuotena (joista yhtenä lisäbudjettien avulla). On lisäksi

huomattava, että varainhoitovuoden 1997 talousarviossa varaus oli merkitty alun alkaenkin kahdelle momentille (ks. HT 2002, loppuviite 32). TTI arvosteli käytäntöä lausunnossaan nro 4/97 sillä perusteella, että vuoden 1977 varainhoitoasetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1990, 19 artiklan 5 kohdassa säädettiin ainoastaan yhdestä negatiivisesta varauksesta (ks. TTI... 1998, Liitteen 1.12 kohta).

3.2.5.3 Rahoitusvaraus

Neuvoston 26 päivänä syyskuuta 2000 talousarvion kurinalaisuudesta antaman asetuksen (EY) N:o 2040 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti (EYVL L 244, 29.9.2000, 30) rahoitusvaraus ⁵⁸ (ks. HT 1996, 25-26) poistettiin varainhoitovuodesta 2003 alkaen. Neuvosto ei siten enää kirjannut varausta koskevia säännöksiä VHA:een komission ehdotuksesta huolimatta ⁵⁹. Perusteluina poistamiseen käytettiin mm. maatalouden maailmanmarkkinahintojen heilahtelujen tasaantumista aikaisempaan verrattuna ja siitä johtuvaa parempaa maataloustuotteiden hintojen ennustettavuutta sekä yleistä EY:n maatalousmenojen alentunutta "herkkyyttä" Yhdysvaltain dollarin kurssin muutoksille yhteisen maatalouspolitiikan erilaisten uudistusten seurauksena ⁶⁰ (ks. esim. Fouilleux 2003, 316-364).

Maatalousvaliokuntansa aloitteesta EP esitti puolestaan (tarkistus nro 54) erityisen varauksen ennakoimattomia menoja varten ⁶¹ luomista. Parlamentti perusteli ehdotustaan seuraavasti: "Maatalousvaliokunta on pitkään kehottanut luomaan jonkintyyppisen varauksen, joka antaa Euroopan yhteisölle mahdollisuuden reagoida maatalouden kriiseihin, joista on muodostumassa

Taulukko 12. Negatiivisen varauksen käyttö vuosina 1968-2004 (miljoonaa ecua/ euroa)/ Use of the negative reserve in 1968-2004 (million ecus/ euros).

Vuosi	Budjettikohta*	MSM	MMR	EYVL, L-sarja	Ks. esim.
Year	Budget line*	CA	PA	OJEC, Series L	See e.g.
1986		150		214, 4.8.1986, 337	Strasser 1992a, 153-154
1987		181,1	88,9	86, 30.3.1987, 933	Strasser 1992a, 154
1990	[B-] 10 3	38,4		24, 29.1.1990, 104-105	Nicoll & Lentz 1990, 279
1992	B0-4 2 0-3	40+10 **	50	** *	Fernández-Fábregas & Lentz 1993, 629
1996	B0-4 2	200	100	22, 29.1.1996, 1618-1619	HT 2002, loppuviite 32
1997	B0-4 5 1-2	126	96	44, 14.2.1997, 1253-1254	Discors 1997, 696

* Pääluokka III/ Section III ** Poisto lisäbudjetilla nro 3/92/ Cancelled with SAB No 3/92

** * Lisäbudjeteilla nro 2/92 (EYVL L 174, 29.6.1992, 18-19) ja 3/92 (EYVL L 349, 30.11.1992, 118-119)/ With SAB No 2/92 and 3/92

vuotuinen ilmiö. Tämän säännöksen lisääminen antaisi yhteisölle mahdollisuuden toteuttaa maatalouden, ympäristön tai maaseudun kehittämisen kannalta tarpeellisia toimenpiteitä jos ja kun tarvetta ilmenee”⁶². Neuvosto kuitenkin katsoi, että olemassaolevat rahoitus- ja joustomekanismit riittävät vastaamaan myös maatalousmenojen erityistarpeisiin, eikä se siten hyväksynyt tarkistusta.

3.2.5.4 Hätäapu- ja lainatakuuvaraus

VHA:n 45 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissiota koskevassa talousarvion pääluokassa säilyy kaksi ”erityisvarausta”, kolmansien maiden hyväksi annettavaa hätäapua koskeva varaus sekä yhteisöjen kolmansien maiden hyväksi toteutettavia toimia varten myöntämiä lainoja ja lainatakuita koskeva varaus⁶³ (ks. HT 1996, 26-27).

Varausten käyttöä koskevien määrärahasiirtojen osalta komissio esitti, että jos budjettivallan käyttäjät eivät pääse yksimielisyyteen komission määrärahasiirtoesityksestä poikkeavasta määrästä, ”ne pidättyvät esityksen käsittelystä ja sen katsotaan tulleen hyväksytyksi” (ehdotuksen 24 artiklan 2 kohta).

Neuvosto kuitenkin sisällytti VHA:een siirtomenettelyä käsittelevän vuoden 1999 TVS:n 23 kohdan viidennen alakohdan sellaisenaan⁶⁴.

Toisaalta neuvosto halusi välttää aikaisemmin sille ongelmallisiksi osoittautuneet ”moniosaiset” siirrot, jossa siirto hätäapuvarauksesta ”operatiiviselle” budjettikohdalle oli osaa laajempaa siirtopakettia vaatimalla, että jokainen hätäapua koskevan varauksen käyttämistä koskeva siirtoehdotus on esitettävä erikseen.

Siten lopullisesti hyväksytyssä muodossaan VHA:n 26 artiklan 2 kohdassa säädetään:

”Budjettivallan käyttäjä päättää komission esityksestä määrärahasiirroista, joiden tarkoituksena on käyttää yhteisöjen kolmansien maiden hyväksi myöntämiä lainoja ja lainatakuita koskevaa varausta sekä hätäapua koskevaa varausta. Hätäapua koskevan varauksen käyttämistä koskeva siirtoehdotus on esitettävä erikseen kunkin toimen osalta⁶⁵.”

Tässä tapauksessa sovelletaan 24 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädettyä menettelyä [ks. luku 3.2.2]. Jos budjettivallan käyttäjät eivät hyväksy komission ehdotusta eivätkä pääse kyseisten

varausten käyttämistä koskevaan yhteiseen kaantaan, ne pidättyvät päättämästä määrärahojen siirtoa koskevasta komission ehdotuksesta”.

Uudelleenkirjoituksesta huolimatta (ja toisin kuin VHA:n 24 artiklan mukaisissa pakollisia ja ei-pakollisia määrärahoja sisältävissä määrärahasiirroissa (”virements mixtes”), joissa jos EP ja neuvosto vähentävät esitettyä määrää eri tavalla, toisen toimielimen hyväksymän alemman määrän katsotaan tulleen hyväksytyksi tai jos jompikumpi toimielin kieltäytyy hyväksymästä määrärahasiirtoa, sitä ei saa tehdä; ks. luku 3.2.2 ja Liite III) hätäapua sekä yhteisöjen kolmansien maiden hyväksi myöntämiä lainoja ja lainatakuita koskevan varauksen käytössä noudatetaan edelleenkin käytännössä nk. negatiivista yhteispäätösmenettelyä, ts. komission esityksen katsotaan tulleen hyväksytyksi, ellei budjettivallan käyttäjä pääse yhteisymmärrykseen toisenlaisesta menettelystä tai määrästä (ks. HT 1996, 27).

Merkittävin hätäapuvaraukseen liittyvä muutos ei liity VHA:een, vaan vuonna 2002 saavutettuun budjettitoimielinten väliseen yhteisymmärrykseen varauksen käytön laajentamisesta siviilikriisien hallintaan. Yhteisymmärrykseen päästiin komission ehdottua ensin uuden joustovälineen luomista siviilikriisinhallintatoimien rahoittamista varten (ks. KOM(2001) 647 lopullinen). Neuvosto – jossa ehdotus kulki ”superjoustavuuden” (”Superflexibility”) nimellä – oli vahvasti komission esitystä vastaan, sillä jäsenvaltiot katsoivat poikkeuksetta, että olemassaolevat rahoituslähteet ja joustovälineet riittävät hyvin vastaamaan myös siviilikriisien luomiin erityistilanteisiin. Näitä lähteitä ja välineitä ovat mm:

- rahoitusnäkymien otsakkeen 4 (Ulkoisen toiminta) määrärahojen uudelleenjako (Reallocation of appropriations/ réaffectation des crédits),
- otsakkeen 4 ylärajan alle jätetyn (eli enimmäismäärään sisältyvän) liikkumavaran (Margin available under the ceiling/ marge disponible sous le plafond) käyttö – tämä voidaan tehdä budjetti-prosessin vaiheesta riippuen joko alustavassa talousarvioesityksessä, talousarvioesityksessä, oikaisukirjelmällä tai (TA:n ollessa hyväksytty) lisäbudjetin tai määrärahasiirtojen avulla,
- nopean toiminnan järjestelmään (Rapid reaction mechanism/ mécanisme de réaction

Taulukko 13. Häätäpuvarauksen käyttö vuosina 2000-2004 (miljoonaa euroa)/ Use of Emergency aid reserve in 2000-2004 (million euros).

Vuosi Year	TA* Budget*	MSM/ CA		MMR/ PA		Siirrot nro Transfers No	Pääasiallinen maantieteellinen kohde Main geographical destination
		Käytetty Used	Käyttämättä Remaining	Käytetty Used	Käyttämättä Remaining		
2000	203	180	23	180	23	48	Jugoslavia
2001	208	50	158	40	168	39, 55, 59	Afganistan, Kaukasus, Lähi-Itä
2002	213	174	39	33	180	24, 41, 55	Afganistan, Pakistan, Iran, eteläinen Afrikka, Lähi-Itä
2003	217	115	102	79	138	9, 14, 18	Irak, eteläinen Afrikka, Etiopia
2004	221	0	221	0	221	-	-

* MSM=MMR. Momentti B7-9/10 vuosina 2000-2003, momentti 31 02 42 vuonna 2004/ CA=PA. Article B7-9/10 in 2000-2003, Article 31 02 42 in 2004

rapide) turvautuminen (momentti 19 02 05, 28 miljoonaa euroa maksusitoumus- ja 33,8 miljoonaa euroa maksumäärärahoina esim. vuoden 2004 TA:ssa).

- vuoden 1999 TVS:n 24 kohdan mukaisen joustovälineen (Flexibility instrument/ instrument de flexibilité; enintään 200 miljoonaa euroa maksusitoumus- ja maksumäärärahoina) käyttöönotto,
- negatiiviseen varaukseen turvautuminen (ks. luku 3.2.5.2).

Hätäapua koskevan varauksen käytön laajentamisesta sovittiin lopulta vuoden 2003 talousarvioesityksen laadintaa (neuvoston I käsittely) edeltävässä talousarvioneuvottelukokouksessa 19.7.2002. Neuvoston kokouksen pöytäkirjaan merkittiin seuraava lausuma yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta (YUTP) sekä hätäapuvarauksesta:

"Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat yhtä mieltä siitä, että siviilitoimet on rahoitettava rahoitusnäkymien puitteissa.

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio viittaavat toimielinten sopimuksen, jota sovelletaan täysimääräisesti, 23 kohtaan ja ovat yhtä mieltä hätäapua koskevan varauksen käytöstä humanitaariseen apuun ja olosuhteiden sitä edellyttäessä siviilikriisinhallintaan.

Parlamentti ja neuvosto pyrkivät osana talousarviota 2003 koskevaa kokonaissopimusta yhteisymmärrykseen YUTP:n määrärahoista vuodeksi 2003 ottaen huomioon tarpeen rahoittaa huomattavia uusia vaatimuksia ja perustamisopimuksen määräyksiä noudattaen Euroopan parlamentin asianmukaisesta osallistumisesta, kun on kysymys tämän kaltaisista YUTP:n mukaisista toimenpiteistä."

Hätäapuvarauksen käytöstä vuosina 1993 -

1999, ks. HT 2002, loppuviite 34. Varauksen käyttö vuosina 2000-2004 on esitetty Taulukossa 13. On huomattava, että vuonna 2004 varaukseen ei turvaututtu lainkaan.

Lainatakuuvarauksen⁶⁶ käyttö luontivuodesta 1994 lähtien on puolestaan koottu Taulukkoon 14.

3.2.6 Muut keinot

Eräänä varainhoitoasetuksen uudistamisen johtajatuksena oli yleisen talousarvion en toteuttamis- ja hallinnointitapojen selkiyttäminen⁶⁷. Komission hallinnonuudistukseen kuului keskeisenä osana mm. eräiden toimeenpanotehtävien siirtäminen esim. uusille toimeenpanovirastoille (ks. artikkelin ensimmäinen osa, luku 1; vrt. esim. Euroopan unionin... 2002, 271-275, European... 2002, 137-193 tai Salmon & Saarilahti 2005). Myös näiden uudistusten huomioon ottaminen johti uusien säännösten kirjaamiseen VHA:een.

Talousarvion erilaiset toteuttamistavat niitä koskevine uusine ja uusittuine VHA:n artikloineen on koottu Kuvioon 2.

En tapojen yksityiskohtaisempi esittely on valitettavasti jätettävä tämän artikkelin ulkopuolelle⁶⁸. Yhteenvetona voidaan todeta, että:

- Talousarvion tulojen ja menojen toteuttaminen kuuluu komissiolle "(varainhoito)asetuksen mukaisesti, omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa" – jäsenvaltiot toimivat yhteistyössä komission kanssa siten, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti (VHA:n 48 artikla; ks. myös SEY:n 274 artiklan ensimmäinen kohta ja VHA:n 5 artiklan 2 kohta);
- Komissio voi toteuttaa talousarviota VHA:n 53 artiklan mukaan:

Taulukko 14. Lainatakuuvarauksen käyttö vuosina 1994-2004 (miljoonaa ecua/ euroa)/ Use of the reserve for loan guarantees in 1994-2004 (million ecus/ euros).

Vuosi <i>Year</i>	TA* <i>Budget</i>	Budjettikohta <i>Budget line</i>	Siirretty** <i>Transferred**</i>	Käyttämättä <i>Remaining</i>
1994	318	B0-2 3 0	293,7	24,3
1995	323	B0-2 3 0	250,8	72,3
1996	326	B0-2 3 0	235,4	90,6
1997	329	B0-2 3 0	286,1	42,9
1998	338	B0-2 3 0	272,4	65,6
1999	346	B0-2 3 0	300,1	45,9
2000	203	B0-2 3 0	186,3	16,7
2001	208	B0-2 3 0	207,2	0,8
2002	213	B0-2 3 0	170,5	42,5
2003	217	B0-2 3 0	147,9	69,1
2004	221	01 04 01 13	181,9	39,1

* Jaksottamaton määräraha/ *Non-differentiated appropriation*

** Lainatakuuvarauksesta -rahastoon siirretyt määrärahat/ *Amounts transferred from the Reserve to the Fund*

A) Keskitetysti:

- a) suoraan eri yksikköjensä (pääosastot jne.) toimesta (nk. suora hallinnointi) tai
- b) epäsuorasti "ulkoistamalla" ⁶⁹ TA:n toimeenpanotehtäviä (VHA:n 54-57 artikla):
 - i) VHA:n 55 artiklassa tarkoitettujen toimeenpanovirastojen avulla,
 - ii) VHA:n 185 artiklassa tarkoitettujen yhteisöjen perustamien elinten ⁷⁰ avulla,
 - iii) VHA:n 54 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti yhteisöjen, jotka suorittavat julkisen palvelun tehtäviä, avulla,

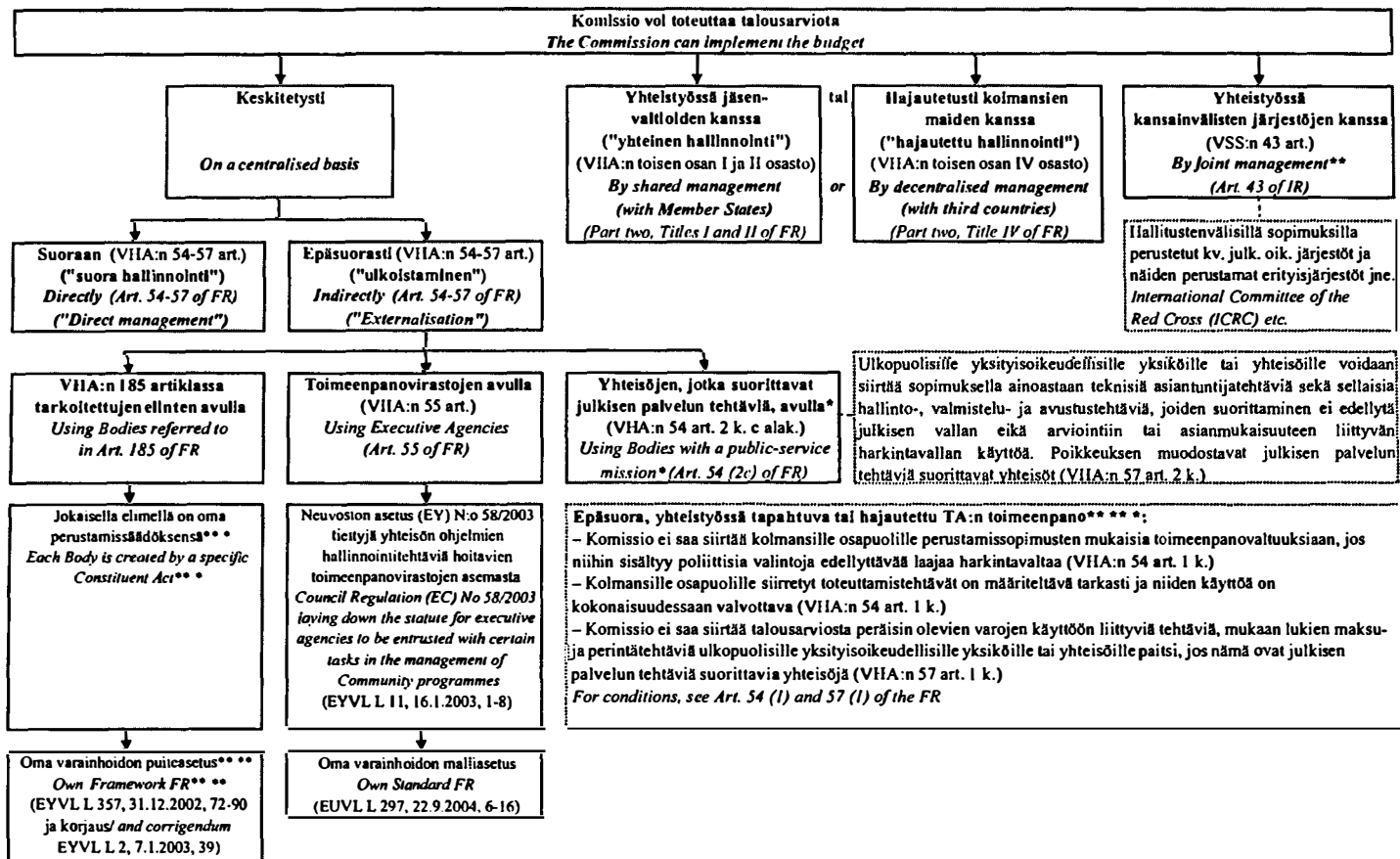
B) Yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa (nk. yhteinen hallinnointi; VHA:n toisen osan I ja II osasto ⁷¹) tai hajautetusti (kolmansien maiden kanssa, nk. hajautettu hallinnointi; VHA:n toisen osan IV osasto ⁷²).

C) Yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa (VSS:n 43 artikla).

Käytettäessä suoraan hallinnointiin perustuvaa hallinnointitapaa (Direct management/ ges-

tion directe) komissio ja sen yksiköt huolehtivat toimien toteuttamiseksi tarvittavasta hallinnointityöstä ilman, että jäsenvaltiot tai EU:n ulkopuoliset maat, joissa maksun saajat sijaitsevat, osallistuvat hallinnointiin. Näin hallinnoidaan hallintomäärärahoja (rahoitusnäkymien otsake 5) ja osaa toimintamäärärahoista, ennen kaikkea otsakkeeseen 3 kuuluvia sisäisiä politiikkoja ja tiettyjä otsakkeeseen 4 kuuluvia ulkoisia toimia.

Jäsenvaltioiden kanssa toteutettavaa yhteistä hallinnointia (Shared management/ gestion partagée) sovelletaan nykyisin huomattavaan osaan talousarviota eli EMOTR:n tukiosastoon ja rakennerahastoihin (otsakkeet 1 ja 2, joita koskevat menot edustavat nykyisin noin 80 % TA:n loppusummasta). Riippumaton asiantuntijakomitea määritteli yhteisen hallinnoinnin seuraavasti: "yhteisellä hallinnolla tarkoitetaan sellaisten yhteisön ohjelmien hallintoa, joissa komissiolla ja jäsenvaltiolla on erilaisia hallinnollisia tehtäviä, jotka ovat toisistaan riippuvaisia ja perustuvat lainsäädäntöön, ja joissa sekä komission hallinnon että kansallisen hallinnon on hoidettava omat tehtävänsä, jotta yhteisön politiikka voidaan panna menestyksekkäästi täytäntöön" (Riippu-



* Kansalliset virastot/ National Offices ** With international organisations *** Kuudentoista erillisviraston perustamissääökset saatiin ajan tasalle VIA:n kanssa kesällä 2003 (ks. EUVL L 245, 29.9.2003, 1-46) The Constituent Acts of sixteen Community bodies were modified in 2003 in order to take into account the new FR (see OJEU L 245, 29.9.2003, 1-46) **** Koskee vain niitä erillisvirastoja, jotka saavat TA:sta suoritettavaa avustusta/ Applies only to those Community bodies which actually receive grants charged to the General budget ***** Vrt. myös VHA:n 53 artiklan 5 kohta: Kun toteuttaminen tapahtuu yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tai hajautetusti, komissio toteuttaa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyjä tai tekee rahoituskorjauksia varmistaakseen, että varat käytetään ao. lainsäädännön mukaisesti ja että sen on mahdollista kantaa lopullinen vastuu TA:n toteuttamisesta SEY 274 artiklan mukaisesti

Kuvio 2. Yleisen talousarvion toteuttamistavat vuoden 2002 VHA:n mukaan/ Methods of implementation of the General budget according to the 2002 Financial Regulation.

maton... 1999b, 3.2.2. kohta). Tällöin TA:ta joko kokonaan tai osittain rahoitettavia menoja hallinnoidaan jäsenvaltioissa unionin lainsäädännön mukaisesti ja kansallisia rakenteita käyttäen. Samalla tarkastetaan mm. menojen tukikelpoisuus.

Hajautettua hallinnointia (Decentralised management/ gestion décentralisée) on käytetty erityisesti liittymistä valmistelevien ohjelmien yhteydessä (otsake 7, vajaa 2 % yleisen talousarvion menoista). Tällöin osaa menoista hallinnoidaan yhdessä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.

Kuvioon 3 on puolestaan koottu erilaisia olemassa tai perusteilla olevia elimiä, virastoja ja vastaavia, jotka osallistuvat nykyisin TA:n toteuttamiseen.

Kuvion vasempaan reunaan listattujen erilaisten nk. yhteisön virastojen toimintaa säädellään VHA:n toisen osan V osastosta (171-176 artikla; vrt. ensimmäinen osa, luku 2.3 ja Van Craeynest & Saarilahti 2004a, 135-138 k.).

VHA:n 171 artiklan 1 kohdan mukaan yhteisön virastoilla tarkoitetaan "yhden tai useamman toimielimen eri alojen erityistehtävien suorittamista varten perustamia hallintorakenteita" ⁷³. VHA:n 172-174 artiklassa säädetään yhteisön virastojen määrärahojen budjetoinnista (määrärahat otetaan sille tarkoitettuun budjettikohtaan TA:n komissiota koskevaan pääluokkaan (ks. viite 19) ja eritellään yksityiskohtaisesti pääluokkaan kuuluvassa liitteessä), henkilöstötaulukosta (jonka tulee olla komission henkilöstötaulukon liitteenä), määrärahasiirroista (joita viraston johtaja voi vapaasti suorittaa virastoa koskevassa osastossa; ks. Liite III), tilinpäätöksestä (virastojen tilinpäätökset ovat kiinteä osa yhteisöjen tilinpäätöstä), viraston johtajan ja johtokunnan toimivallasta sekä kustannuslaskennasta.

Kuvioon 3 merkittyjen ⁷⁴ "erillisvirastojen", joiden määrä on ollut viime vuosina voimakkaasti kasvussa, joukossa on eroteltava Alicantessa sijaitseva sisämarkkinoilla toimiva yhdenmukais- tamisvirasto, Anger'ssa toimiva yhteisön kasvi- lajikevirasto sekä Luxemburgiin sijoitettu EU:n elinten käännöskeskus, jotka eivät saa yleisestä talousarviosta suoritettavaa avustusta, ja joihin ei sovelleta VHA:n 185 artiklaa (ks. viite 70). Nämä virastot eivät siten osallistu TA:n toimeenpanoon. EU:n erillisvirastoja (jotka ovat osa yhteisöjen perustamista elimistä) on käsitelty tarkemmin mm. teoksessa Van Craeynest & Saarilahti

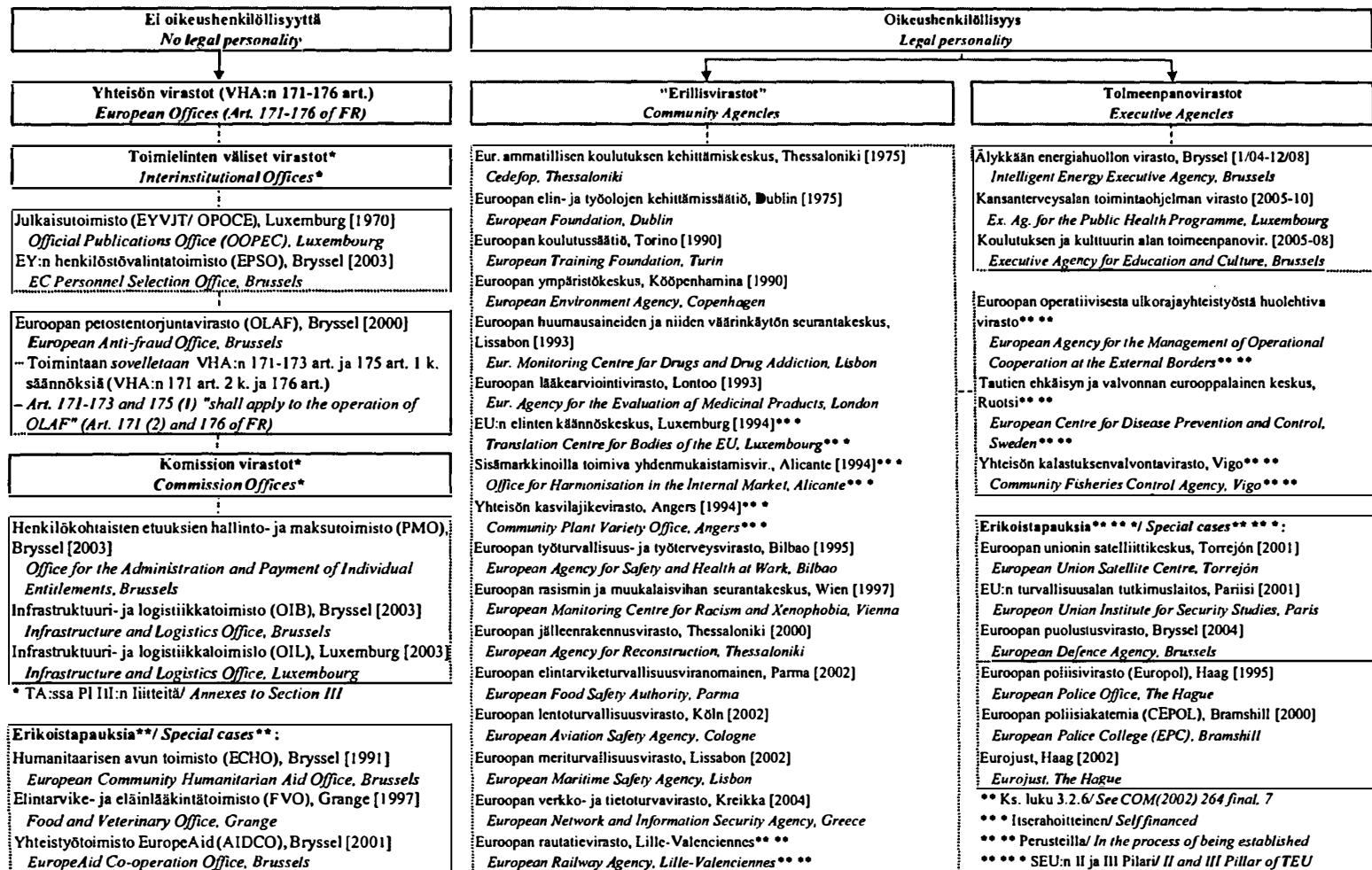
2004b. Erillisvirastojen rahoituksesta, ks. esim. Dussart 2002b, 97-111, vrt. ensimmäisen osan viite 41.

Kuvion 3 oikeassa yläkulmassa listatut kolme tähän mennessä perustettua toimeenpanovirasto (ks. myös ensimmäinen osa, luku 1 ja sen viite 9) ovat VHA:n 55 artiklan 1 kohdan mukaisesti "yhteisön oikeuden mukaisia komission päätöksellä perustettuja oikeushenkilöitä, joille voidaan siirtää kokonaan tai osittain yhteisön ohjelman tai hankkeen toimeenpano komission puolesta ja komission vastuulla toimeenpanovirastojen perustamista ja niiden toimintaa koskevat edellytykset ja yksityiskohtaiset säännöt määrittävien yhteisön ohjelmien hallinnointiin liittyvien tiettyjen tehtävien toteuttamisesta vastaavien toimeenpanovirastojen perussäännöstä annetun neuvoston asetuksen [ks. luku 1] mukaisesti". VHA:n 55 artiklan 2 kohdan mukaan "Vastaavien toimintamäärärahojen toteuttamista koskeva toimivalta siirretään viraston johtajalle".

Kuvion 3 oikeaan alalaitaan omaan laatikkoonsa on merkitty eräät SEU:n toisen ja kolmannen pilarin säädöksiin perustetut erilaiset virastot ⁷⁵ jne. jotka – Eurojustia lukuun ottamatta, jolle suoritetaan avustusta yleisestä talousarviosta – ovat nekin rahoituksensa puolesta TA:n ulkopuolella (ts. niiden toiminta on suoraan jäsenvaltioiden rahoittama; ks. esim. Van Craeynest & Saarilahti 2004b). Myös Euroopan poliisiakatemia ⁷⁶ (CEPOL) ryhdytään suorittamaan avustusta yleisestä talousarviosta vuodesta 2005 alkaen.

Kuvion 3 vasemmassa alareunassa mainitut humanitaarisen avun toimisto (ECHO), elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto (FVO) sekä EuropeAid-yhteistyötoimisto (AIDCO) poikkeavat niin ikään muista kuvioon merkityistä virastoista ja toimistoista.

Englannin- ja ranskan- ja ranskankielisestä nimityksestä "Office" huolimatta – suomenkielinen nimitys "toimisto" on onnistuneempi – ECHO, FVO ja AIDCO ovat komission "sisäisiä toimistoja" ("Internal Commission office/ office interne de la Commission"), jotka kuitenkin eräin osin eroavat esim. komission pääosastoista. Komission mukaan (in KOM(2002) 264 lopullinen, 7) em. toimistot ovat "joko täysin riippumattomia ylemmästä hallinnollisesta yksiköstä ja raportoivat suoraan vastuussa olevalle komission jäsenelle (ECHO) tai hallintoneuvostolle (AIDCO), tai ne voivat olla osa komission pääosastoa (FVO)". Käytännössä



Kuvio 3. Euroopan unionin virastot ja laitokset/ Agencies and bodies of the European Union.

FVO on oikeudellisesti "terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto", eikä se varsinaisesti poikkea muista komission pääosastoista (mts. 7).

On lopuksi syytä kiinnittää huomiota erilaisiin VHA:een kirjattuihin rajoitteisiin, jotka koskevat komission mahdollisuuksia luovuttaa kolmansille tahoille perustamissopimuksessa sille suoraan annettua TA:n toimeenpanovaltaa (ks. Saarilahti 2004, Kuvio 2). Keskeisimmät rajoitteet on koottu yhteenvedonomaaisesti Kuvioon 3⁷⁷ (ks. myös Van Craeynest & Saarilahti 2004a, 56-68 k. 7⁸).

3.2.7 Yhteenvedo

Uudelleenlaaditussa VHA:ssa komission pääluokan osalta siirryttiin yksinomaan toimintoperusteiseen esitystapaan varainhoitovuodesta 2004. TA:n rakenteen osalta tätä voidaan pitää suurimpana yksittäisenä muutoksena sitten yleisen talousarvion luomisen vuonna 1968. ABB-esitystavasta saatuja kokemuksia analysoidaan tarkemmin artikkelin yhteenvetoluvussa (kolmas osa, luku 5). Tässä yhteydessä on syytä painottaa, että toimintoperusteinen budjetointiin liittyen VHA:ssa korostuu budjettivallan käyttäjälle sekä talousarvion laadinta-, toteutus- että vastuuvapuvaiheessa toimitetun informaation määrän ja laadun merkitys. Esim. TA:n laadintavaiheessa keskeiselle sijalle ovat nousseet VHA:n 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaiset (ks. luku 3.2.1.1) "toimintokohtaiset selvitykset"⁷⁹. Neuvoston budjettikomitea tarkasteli selvityksiä (keskittyen erityisesti 33 toimintokohtaisen selvityksen otokseen) varsin seikkaperäisesti vuoden 2005 budjetin valmisteluprosessin aikana, todeten mm. seuraavaa:

- selvitysten sisältö on parantunut, mutta selvityksissä on edelleenkin kehittämisen varaa. Siten esim. toimintakuvauksia olisi täsmennettävä ja toimien perusteluja olisi parannettava erityisesti yhteisön lisäarvon osalta. Erityisesti olisi luovuttava pelkistä viittauksista oikeusperustoihin toimien perustelemiseksi,
- selvityksiin sisältyvät tavoitteet on joissakin tapauksissa esitetty aivan liian yleisluonteisesti, ja niitä olisi huomattavasti täsmennettävä erityisesti toimien arvioitujen tulosten ja seurausten osalta,

- toimia koskevat arvioinnit ovat usein kesken,
- erityisesti vuodeksi 2005 pyydettyjen määrärahojen perustelut ovat osoittautuneet riittämättömiksi, ja niitä olisi siten täydennettävä.

Rahoituspalvelut⁸⁰ todettiin yleensä riittävän yksityiskohtaisiksi, mutta niiltä todettiin usein puuttuvan yhteys toimintokohtaisiin selvityksiin erityisesti varojen ja tavoitteiden suhteen osalta.

EP:n budjettivaliokunta tarkasteli puolestaan toimintokohtaisia selvityksiä kokouksessaan 20.9.2004 vuoden 2005 TA:n yleisesittelijän laatiman työasiakirja pohjalta, ollen monilta osin neuvostoa(kin) kriittisempi selvitysten sisällön suhteen (ks. Työasiakirja... 2004, 1-7).

Jos negatiiviset tulot katosivatkin uuden varainhoitoasetuksen myötä TA:sta (ks. luku 3.2.1.2), VHA ei edelleenkään kiellä negatiivisia menoja tai turvautumista negatiiviseen varaukseen.

Negatiivista varausta voidaan pitää lähinnä "häätävararatkaisuna" tilanteessa, jossa budjettisopuun ei päästä muilla keinoilla. Varaukseen ei ole turvaututtu vuoden 1997 jälkeen ja sen ylläpitäminen (eräiden jäsenvaltioiden voimakkaasta vastustuksesta huolimatta, ks. luku 3.2.5.2) onkin nähtävä ennen kaikkea ylimääräisen jouston mahdollisuuden säilyttämisenä mahdollisia tulevia vaikeita talousarvioneuvotteluvuosia silmälläpitäen.

Negatiivisten menojen säilyttämisellä on sen sijaan suurempia suoria vuotuisia talousarviovaikutuksia (ks. esim. TTI... 2001a, 1-4). Jos VHA:n 180 artiklan ja neuvoston pöytäkirjaan merkityn lausuman ad VHA:n 42 artikla (ks. luku 3.2.1.2) oikeudellinen merkitys jääkin nähtäväksi on nykyisin vallitsevan näkemyksen mukaan varsin epätodennäköistä, että negatiivisten menojen järjestelmää enää jatkettaisiin vuoden 2007 jälkeen.

Varainhoitoasetuksen uudistamisen eräänä keskeisenä johtajatuksena oli EU:n yleisen talousarvion toimeenpanon parantaminen mm. pyrkimällä vähentämään kaikenlaista "mikrohallinnointia" ja siihen johtavia käytäntöjä (ks. HT 2002, 164). Halu TA:n toteuttamisen joustavoittamiseen ilmeneekin hyvin uusituissa määrärahojen siirtosäännöissä budjettivuonna. VHA:n luomat uudet siirtosäännöt on esitetty kokoavasti artikkelin Liitteessä III. Edellisen varainhoitoasetuksen mukaiset siirtosäännöt on kuvattu puolestaan HT:ssa 21 (2002): 2, s. 176-177.

VHA:n johdanto-osan seitsemäs kappale

toteaa uusituista siirtosäännöistä: "toimielinten on voitava siirtää joustavasti määrärahoja. (...) Lisäksi on yhtenäistettävä määrärahojen siirtomenettelyjä kaikkien toimielinten välillä, jotta voidaan säätää, että henkilöstö- ja hallintomäärärahasiirroista päättää kukin toimielin itse. Toimintamenoja koskevien määrärahasiirtojen osalta komissio voi siirtää määrärahoja saman osaston [eli yhden toimintalohkon] luvusta toiseen siten, että kustakin budjettikohdasta voidaan siirtää enintään kymmenen prosenttia kyseisessä kohdassa olevista varainhoitovuoden määrärahoista". Aivan näin joustaviksi ei uusia määrärahojen siirtosääntöjä sentään luotu, sillä budjettivallan käyttäjä yhtäältä piti toimielinten (ja vastaavien) henkilöstö- ja hallintomäärärahasiirrot päätösvallassaan, jos ne koskevat yli kymmentä prosenttia osaston varainhoitovuoden määrärahoista tai alustavia määrärahoja, tai valvonnassaan, jos ne koskevat suurinta osaa muita siirtoja (ks. luku 3.2.2). Toisaalta myös toimintamenoja koskevien määrärahasiirtojen kohdalla luvusta toiseen budjettivallan käyttäjällä säilyi mahdollisuus vaatia turvautumista VHA:n 24 artiklan mukaiseen (budjettivallan käyttäjän päättämään) siirtomenettelyyn, vaikka siirrot tapahtuisivatkin saman osaston sisällä. On lisäksi kiistatonta, että monet sektorikohtaiset erityismääräykset tekevät siirtojärjestelmästä aiottua monimutkaisemman, vaikka siirtomenettelyt esim. rakennerahasto-, tutkimus- ja yhteisön virastojen määrärahojen osalta ovatkin suhteellisen joustavia.

Määrärahojen siirtosäännöissä VHA:ssa tapahtuneiden lukuisten TA:n vuotuisen sisäisen joustavuuden kannalta tärkeiden muutosten takia sääntöjä käsitellään edelleen kolmannen osan yhteenvetoluvussa 5.

Uutta joustavuutta edustavat toimielimille ja vastaaville niin ikään sallitut kymmenen prosentin rajoissa tehdyt muutokset henkilöstötaulukoihinsa. VHA:n johdanto-osan viidennessätoista kappaleessa uutta joustoa perustellaan seuraavasti: "Toimielinten on voitava hallinnoida henkilöstösääntöjen alaisia virkoja joustavasti suhteessa budjettivallan käyttäjän myöntämien virkojen ja toimien määrään erityisesti uuden, keinojen sijasta tuloksiin keskittyvän hallintomallin mukaisesti". Myös tätä joustavuutta säädel- lään siten, että ensinnäkin sitä rajoittavat tietyn varainhoitovuoden talousarviomäärärahat sekä virkojen ja toimien hyväksytyt enimmäismäärät –

joustava hallinnointi ei myöskään koske kaikkein ylimpiä palkkaluokkia. Toisaalta budjettivallan käyttäjällä on aina mahdollisuus estää "asianmukaisesti perustelluista syistä" toimielimiä ja vastaavia tekemästä siirtoa kolmen viikon kuluessa ilmoituksesta (VHA:n 47 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta; ks. luku 3.2.2).

Vuoden 1999 toimielinten väliseen sopimukseen sisältyvien perussäädöksiä koskevien periaatteiden ja sääntöjen (mukaan luettuina perussäädösten ilmenemismuodot, määrärahojen enimmäismäärät ja komission erityistoimivaltuudet; ks. luku 3.2.3) kirjaaminen varainhoitoasetukseen (ja VHA:n soveltamis- sääntöihin) ei sinänsä muuta aikaisempaa tilan- netta tai vallitsevia käytäntöjä, mutta omalta osaltaan korostaa tosiasiaa, että kaikista "pehmeät oikeuslähteet" -nimityksistä ("soft law", ks. luku 3.2.4) huolimatta TVS sitoo sen allekirjoitaneita toimielimiä (eli EU:n kielenkäytön mukaan sopimus on "binding"). Aika, jolloin voitiin ajatella, että toimielimet voisivat joustavasti olla noudattamatta TVS:n kohtia ilman, että esim. EY:n tuomioistuin voisi tätä sanktioida, on siten auttamattomasti ohi. Toisaalta perussäädöksissä on kyse mitä ilmeisimmin yleisen talousarvion toimeenpanosta joten on luonnollista, että niitä koskevista kysymyksistä säädetään TA:n toteut- tamista käsittelevässä osastossa (ks. ensimmäi- nen osa, luku 2.3).

Sen sijaan periaatteista, jotka koskevat varainhoitoa koskevien säännösten sisällyttämiseen säädöksiin (ks. esim. Saarihahti 2004, luku 3.9) säädellään edelleenkin TVS:ssa (vuoden 1999 TVS:ssa sen E-osan kohdissa 33-35). Tämä on perusteltua sikäli, että ne koskevat niin lain- säädäntö- kuin budjettivallankin käyttöä, eivätkä yksinomaan esim. talousarvion toteuttamista.

Pakollisten ja ei-pakollisten menojen osalta (ks. HT 1996, 12-17; 2002, 164-165) VHA ei tuo mukanaan uudistuksia⁸¹ vaan näiden suhteen on odotettava Euroopan perustuslakisopimusesi- tyksen ratifioinnin kohtaloo PM/ EI-PM -erottelun poistuessa kokonaan jos sopimus tulee voimaan. Uusi perustuslaki merkitsee samalla merkittäviä muutoksia budjettivallan jakoon EU:ssa.

VHA luettelee aikaisempaa tarkemmin tapaukset (kaksi kappaletta: perussäädöksen puute tai epävarmuus määrärahojen riittävydestä; ks. luku 3.2.5.1), jolloin määrärahoja voidaan kirjata varauksiin. Varauksiin kirjaamiskäytännöt säilyi- vät kuitenkin vuoden 2004 talousarvioprosessin

aikana vielä varsin samanlaisina kuin edellisen varainhoitoasetuksen aikana (ks. Saarilahti 2004, luvut 3.7 ja 6). Siten EP esim. jatkoi nk. horinson-taalisten tarkistusten ⁸² käytäntöään, eli parlamentti kirjasi varauksiin tietyn prosenttiosuuden samantyyppisten budjettikohtien määrärahoista saadakseen komission toimimaan tiettyjen, kohtien perusteluosaan kirjattujen ehtojen mukaisesti.

Vuoden 2004 TA:ssa (EU-25) pääluokan III osaston 31 (Varaukset), joka sisältää pääosan komission pääluokkaan otetuista varausmäärärahoista ja varauksista ⁸³ (ei kuitenkaan esim. lainatakuuvarausta, ks. viite 13), loppusumma kohoaa noin 608,584 miljoonaan euroon maksusitoumus- ja 455,981 miljoonaan euroon maksu määrärahoina ⁸⁴, eli noin 0,55 ja 0,46 %:iin yleisen talousarvion loppusummasta.

Toisaalta VHA:n 43 artiklan 1 kohta, jonka mukaan jokaiseen talousarvion pääluokkaan voi kuulua osasto "alustavat määrärahat" (ks. luku 3.2.5.1), on tulkittava laajasti: siten esim. vuoden 2004 TA:ssa muissa pääluokissa kuin pääluokassa III "alustavat määrärahat" on kirjattu entiseen malliin erilliseen lukuun (luku 10 O) "Muut menot" nimiseen osastoon ⁸⁵.

Tässä vaiheessa on vielä liian aikaista ennustaa, miten uusi varainhoitoasetus tulee tosiasiaissa muuttamaan EU:n määrärahojen kirjaamiskäytäntöjä varauksiin. Toisaalta on ennen-aikaista yrittää vastata kysymykseen, kuinka VHA lopulta vastaa EP:n huoleen siitä, että varauksiin kirjattuja määrärahoja jää vuosittain runsaasti käyttämättä. Parlamentin haluamat siirtosäännöt "alustavat määrärahat" -osastosta tai -osastoon (ks. luku 3.2.5.1) merkitsevät, että budjettivallan käyttäjä (ja erityisesti parlamentti) haluaa säilyttää tiukan valvonnan siihen, miten varauksiin kirjattuja määrärahoja käytetään. VHA:een kirjatut entistä tarkemmat säännöt talousarvion toteuttamisen seurannasta ja valvonnasta (ks. luku 3.2.1.1, vrt. esim. Van Craeynest & Saarilahti 2004a, erit. 96-97 k.) auttanevat budjettivallan käyttäjää myös tässä suhteessa.

VHA:n kokonaisuudistuksen keskeisenä ajatuksena ollut TA:n toimeenpanon joustavuuden lisääminen näkyy myös TA:n erilaisten toteuttamistapojen moninaisuuden lisääntymisenä (ks. luku 3.2.6). Siten esim. erilaiset yhteisön virastot, uudet toimeenpanovirastot jne. avaavat omalta osaltaan uusia mahdollisuuksia hallinnoida esim. EU:n eri ohjelmia. Toteuttamistapojen tarkempi

erittely on kuitenkin valitettavasti jätettävä tämän artikkelin ulkopuolelle. On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota erilaisiin komissiolle asetettuihin rajoitteisiin delegoida sille kuuluvia julkisen vallan tehtäviä, jos niihin sisältyy harkintavaltaa. Jokaisessa tapauksessa on erikseen kyettävä varmistamaan, että komissiolla säilyy sille SEY:n 274 artiklan mukaan kuuluva lopullinen vastuu TA:n toteuttamisesta.

VIITTEET

¹ Artikkelissa esitetyt mielipiteet ovat tekijän omia eivätkä siten välttämättä edusta työnantajan kantaa tai näkemyksiä.

² Ks. esim. Euroopan unionin... 2002, 170-173, vrt. myös esim. Saarilahti 2004, Liite II. Mielenkiintoisena yksityiskohtana voidaan mainita, että toimintoperusteiseen budjetointiin siirtyminen sai pitkälti alkunsa HAUS:n vuoden 1997 joulukuussa komissiolle luovuttamasta raportista (Turning... 1997, 1-38).

³ Vrt. VHA:n johdanto-osan neljästoista kappale: "On säädettävä, että komissiota koskevassa talousarvion pääluokassa määrärahat ja varat voidaan esittää käyttötarkoituksen mukaan ryhmiteltyinä ("toimintoperusteinen budjetointi"); näin voidaan lisätä talousarvion hallinnoinnin avoimuutta suhteessa moitteettoman varainhoidon tavoitteisiin ja erityisesti tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen".

⁴ VHA:n 41 artiklan 1 kohdan mukaan luokittelu tapahtuu osastoihin, lukuihin, momentteihin ja alamomentteihin. VHA:n 41 artiklan 2 kohdan mukaan komission pääluokan menotaulukko "perustuu budjettivallan käyttäjän vahvistamaan budjettinimikkeistöön" (Budgetary nomenclature/ nomenclature budgétaire). Verrattuna edelliseen varainhoitoasetukseen VHA ensinnäkin lisää alamomentit (Items/ postes) eksplisiittisesti budjettinimikkeistölistaukseen (vrt. esim. Saarilahti 2004, luku 3.3, vrt. myös VHA:n 21 artikla). Toisaalta vuoden 1990 muutoksen mukaisen vuoden 1977 varainhoitoasetuksen 22 artiklan 2 kohdan (jonka mukaan "Komissio uskoo [toimielimille ja vastaaville] tarpeellisen toimivallan niitä vastaavien talousarvion pääluokkien toteuttamiseksi") sanamuotoa muutettiin VHA:ssa vastaamaan paremmin toimielinten ja vastaavien budjettiautonomiaa oman pääluokkansa hallinnoinnissa (ks. esim. Gabolde & Perron 2000, 1815). VHA:n 50 artiklan mukaan "Komissio tunnustaa muiden toimielinten toimivallan toteuttaa niitä koskevia talousarvion pääluokkia".

⁵ PIII:n A osassa esitettiin vuosina 1982-2003 komission henkilöstö- ja hallintomenot ja B osassa EU:n toimintamenot alaluokkiin jaettuina (vuoden 1991 TA:sta lähtien; ks. esim. Saarilahti 2004, luvut 4.3-4.4).

⁶ Uudesta varainhoitoasetuksesta puuttuu maininta, jonka mukaan budjettinimikkeistöön vahvistaminen

tapahtuu talousarvionmenettelyn aikana (vrt. vuoden 1990 muutoksen mukaisen vuoden 1977 varainhoitoasetuksen 19 artiklan 3 kohta). Tämä ei kuitenkaan merkitse muutosta vuoden 1977 varainhoitoasetuksen luomaan menettelyyn verrattuna (ks. esim. Van Craeynest & Saarihahti 2004a, 49 k.).

⁷ Periaate, että kullekin toimintalohkolle kohdennetut (eli eri osastoihin merkityt) hallintomäärärahat kootaan yhteen erilliseen lukuun, oli keskeisiä budjettivallan käyttäjän vaatimuksia laadittaessa uutta varainhoitoasetusta.

⁸ Henkilöstötaulukko (Establishment plan/ tableau des effectifs) muodostaa VHA:n 47 artiklan 1 kohdan mukaisesti kussakin toimielimessä ja vastaavassa (mukaan luettuina VHA:n 185 artiklassa tarkoitetuissa elimissä) ehdottoman ylärajan nimityksille. On huomattava, että esim. erilaiset sopimusperusteiset työsuhteet eivät sisälly henkilöstötaulukkoon.

⁹ VHA:n 181 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti komission menot luokitellaan käyttötarkoituksen mukaisesti ensimmäisen kerran varainhoitovuonna 2004. VHA:n 181 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti komission pääluokkaan kuului siten viimeisen kerran A ja B osa varainhoitovuonna 2003 (ks. viite 5).

¹⁰ EUVL L 53, 23.2.2004, I/1-593 (osa I) ja II/1-1565 (osa II) ja oikaisu EUVL:ssä L 76, 12.3.2004, 1-55 ja L 272, 20.8.2004, 16. Toukokuun ensimmäisenä päivänä 2004 tapahtuneen laajentumisen vaikutukset sisällytettiin liittymisasiakirjan mukaisesti yleiseen talousarvioon 9.3.2004 hyväksytyllä lisätalousarviolla nro 1/2004 (ks. ensimmäinen osa, luvut 3.1.2 ja 3.1.3 sekä Liite II). "Konsolidoitu" talousarvio EU-25:lle (eli 18.12.2003 hyväksytty yleinen talousarvio varainhoitovuodeksi 2004, sellaisena kuin se on muutettuna lisätalousarviolla nro 1/2004) julkaistiin tiedoksi ja komission "omalla vastuulla" EUVL:ssä C 105, 30.4.2004, 1-593 (osa I) ja 1-1587 (osa II). Osa I sisältää yleisen tulo- ja menotaulukon ja muiden toimielinten kuin komission ja vastaavien tulot ja menot (eli pääluokat I, II sekä IV-VIII B) ja osa II pääluokan III - Komissio - tulot ja menot liitteeseen. Vuoden 2004 budjettiprosessista, ks. esim. Henry & Saarihahti 2004.

¹¹ PI III:n osastojen kohdalla luovuttiin siten EU:ssa aikaisemmin voimassa olleesta nk. kymmenjärjestelmäluokittelusta (ks. HT 1995, 299). Luokittelu asetettiin EU:n budjettinimikkeistöjärjestelmälle rajoitteita erityisesti tilanteessa, jossa unionin kompetenssi kasvoi uusille aloille (ks. esim. Saarihahti 2004, luku 4.4).

¹² Vuoden 2004 TA:ssa osaston 18 nimenä säilyi alustavassa talousarvioesityksessä esiintynyt nimike "Oikeus- ja sisäasiat" budjettivallan käyttäjän hyväksymästä tarkistuksesta huolimatta. Vuoden 2005 TA:ssa nimike oikaistiin tarkistuksen mukaiseksi ("Vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue").

¹³ Poikkeuksen muodostaa esim. lainatakuuvaraus (ks. luku 3.2.5.4), joka on otettu osaston 01 (Talous- ja rahoitusasiat) alamomentille 01 04 01 13.

¹⁴ Osaston 24 (Petostentorjunta) luku 01 eroaa

muiden osastojen luvuista 01 sikäli, että se sisältää vain momentin 24 01 06 (nimeltään "Petostentorjuntavirasto (OLAF)"). Tämä selittyy sillä, että OLAF:n tulo- ja menotaulukko esitetään yksityiskohtaisemmin PI III:n liitteessä. Myös osastojen 30 (Eläkkeet) ja 31 (Varaukset) luvut 01 poikkeavat rakenteeltaan muiden osastojen vastaavista luvuista osastojen erityislaatuisuuden takia.

¹⁵ Osastossa 08 (Tutkimus) momentin nimi on "Ulko- ja turvallisuuspoliittinen henkilöstö ja muut hajautetusti hallinnoidut menot tutkimustoiminnan toimintalohkossa".

¹⁶ Momentti 04 puuttuu osastoista 01 (Talous- ja rahoitusasiat), 03 (Kilpailu), 08 (Tutkimus), 10 (Suora tutkimustoiminta), 24 (Petostentorjunta), 28 (Varainhoitovalvonta), 30 (Eläkkeet) ja 31 (Varaukset).

¹⁷ Vuoden 2003 TA:ssa "B... A -budjettikohden" loppusumma oli noin 238 miljoonaa euroa maksusitoumus- ja noin 211 miljoonaa euroa maksuäärärahoina. Näillä määrärahoilla rahoitettiin mm. nk. entisten teknisen tuen toimistojen (Technical assistance offices TAO/ bureaux d'assistance technique BAT; ks. esim. SEC(1998) 1217/6 ja SEC(1999) 981), tilapäisen tukihenkilöstön ja asiantuntijoiden sekä erilaisten selvitysten, asiantuntijakokousten ja julkaisujen rahoittamiseen tarkoitettuja menoja. Vuoden 2005 TA:ssa erilaiset hallinnollisen tuen menot (rahoitusnäkyvien otsakkeen 2 (Rakennetoimet) "minibudjetit" sekä otsakkeen 3 (Sisäiset politiikat) ja 4 (Ulkoiset toimet) entiset "B... A -budjettikohdat") kohosivat noin 360 miljoonaan euroon.

¹⁸ Alamomentti 06 01 04 30 (otsake 3) älykkään energiahuollon virastolle (Intelligent Energy Executive Agency/ Agence exécutive pour l'énergie intelligente; ks. ensimmäinen osa, viite 9), alamomentti 17 01 04 30 (otsake 3) kansanterveysalan toimintaohjelman virastolle (2003 2008; Executive Agency for the Public Health Programme (2003 2008)/ Agence exécutive pour le programme de santé publique (2003 2008) sekä alamomentti 15 01 04 30 (otsake 3), 15 01 04 32 (otsake 5) ja 19 01 04 30 (otsake 4) koulutuksen ja kulttuurin alan toimeenpanovirastolle (Executive Agency for Education and Culture/ Agence exécutive pour l'éducation et la culture; ks. luku 3.2.6).

¹⁹ Ks. erityisesti momentit 26 01 09 (Julkaisutoimiston hallinnollinen tuki), 26 01 11 (Euroopan unionin virallinen lehti), 26 01 20 - 23 (neljän yhteisön viraston eli Euroopan henkilöstövalintatoimiston (EPSO), henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimiston (PMO) sekä Brysselin ja Luxemburgin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimistojen tuet (OIB ja OIL); ks. luku 3.2.6) ja 26 01 50 (Henkilöstöpolitiikka ja -hallinto). Viimeksi mainittu momentti sisältää mm. kolmentoista Eurooppa-koulun ja johtokunnan edustajan toimiston menot.

²⁰ VHA:n 41 artiklan toisen kohdan mukaan ABB-muotoisessa esitystavassa luvun tulisi pääsääntöisesti vastata toimintoa (Activity/ activité; ks. yllä). Jos laususta jätetään pois osastot 30 (Eläkkeet) ja 31 (Varaukset), yhteensä kolme lukua) sekä otetaan huomioon,

että henkilöstö- ja hallintomenoja koskevia lukuja 01 on osastoissa 01-29 (ks. yllä), esim. vuoden 2004 TA erittelee noin 150 erilaista EU:n toimintoa.

²¹ Budjettikohdalla tarkoitetaan momenteja tapauksessa, jossa niitä ei ole jaettu alamomentteihin, ja alamomentteja muissa tapauksissa. Taulukossa on laskettu mukaan vuoden 1968 TA:n kaksi erityisosastoa sekä varauksia koskevat luvut (ks. Saarilahti 2004, luku 6). Pääluokka III jaettiin A ja B osaan vuoden 1982 yleisessä talousarviossa. Alaluokat otettiin käyttöön pääluokassa III vuoden 1991 TA:ssa.

²² On huomattava, että VHA:n 27 artiklan 3 ja 4 kohdan vaatimukset koskevat kaikkia toimielimiä ja vastaavia. VHA:n vaatimuksia täsmennetään VSS:n 21 artiklassa.

²³ On niin ikään huomattava, että vuoden 1999 TVS:n 10 kohdan kolmannen alakohdan mukaan rahoitusnäkyvät eivät kata niitä budjettikohtia, jotka rahoitetaan käyttötarkoitukseensa sidotuilla tuloilla (Assigned revenue/ recettes affectées).

²⁴ Vuoden 2001 TA:ssa negatiiviset tulot (Osasto 1 (Omat varat), luku 1 9 (Omien varojen kannosta jäsenvaltioille aiheutuvat kulut)) kohosivat noin 1 734 miljoonaan ja vuoden 2002 TA:ssa noin 1 766 miljoonaan euroon.

²⁵ Käytännössä Ruotsi (joka sai taustatukea mm. Saksalta) halusi, että negatiivisista menoista muodostettaisiin TA:n yleisiä (eikä käyttötarkoitukseensa sidottuja) tuloja. Esimerkiksi vuonna 1999 negatiivisia menoja olivat: petosten ja sääntöjenvastaisuuksien seurauksena takaisin perityt summat (yhteensä 60 miljoonaa), 2) vuoden 1994 talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta tehdyn päätöksen (ks. EYVL L 293, 12.11.1994, 17) 13 artiklan perusteella ennakkoihin tehdyt korjaukset (126 miljoonaa), julkisen varastoinnin myynneistä kertyvät "voitot" (286 miljoonaa), maidon liikatuoannosta perittävä lisämaksu (498 miljoonaa) sekä tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien päätösten taloudelliset seuraukset (606 miljoonaa euroa; ks. COM(2000) 494 final, 2). Vrt. tilintarkastustuomioistuimen kanta (in TTI... 1998, 1.12 kohta): "Joissakin tapauksissa nämä negatiiviset määrät ovat nykyisen varainhoitoasetuksen mukaisia: esimerkkinä ovat negatiivinen varaus (...) ja EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastaminen ja hyväksyminen (...). Joissakin tapauksissa negatiiviset määrät perustuvat talousarvionmenettelyyn, eikä niistä ole vastaavia säännöksiä varainhoitoasetuksessa: esimerkkinä ovat joidenkin markkinajärjestelyjen yhteydessä perityt yhteisvastuumaksut sekä perinteisten omien varojen kantamisesta jäsenvaltioille aiheutuvat kulut".

²⁶ VHA:n 180 artiklan 2 kohdassa luetaan lisäksi, mitä muutoksia VHA:een tulee tehdä jos negatiiviset menot päätetään korvata käyttötarkoitukseensa sidotuilla tuloilla. Esimerkkinä käyttötarkoitukseensa sidottuista tuloista (VHA:n 18 artiklan 2 kohdan mukaisesti), ks. esim. 20.12.2000 tehdyn neuvoston päätöksen eurooppalaisten audiovisuaalisten teosten kehittämisen, levityksen ja myynninedistämisen tukemista

koskevan ohjelman täytäntöönpanosta (Media Plus - Kehittäminen, levitys ja myynninedistäminen) (2001-2005) 6 artikla (EYVL L 336, 30.12.2000, 86).

²⁷ Artiklassa käsitellään VHA:n tarkistamista (ks. ensimmäinen osa, viite 17).

²⁸ Voidaan kuitenkin kysyä, mikä on VHA:n 180 artiklan 1 kohtaan kirjatun periaatteen juridinen arvo (ks. Van Craeynest & Saarilahti 2004a, 113 k.).

²⁹ Sekä pakollisia ja ei-pakollisia menoja koskevissa määrärahasiirroissa (nk. virements mixtes) siirto katsotaan hyväksytyksi, jos EP ja neuvosto eivät kumpikaan tee kielteistä päätöstä. Jos budjettivallan käyttäjä vähentää ehdotettua määrää eri tavalla, toisen käyttäjän hyväksymän alemman määrän katsotaan tulleen hyväksytyksi. Jos jompikumpi budjettivallan käyttäjä kieltäytyy hyväksymästä määrärahasiirtoa, sitä ei saa tehdä (VHA:n 24 artiklan 4 kohta).

³⁰ VHA:ssa säilyy periaate, jonka mukaan määrärahoja saadaan siirtää ainoastaan budjettikohtiin, joihin on TA:ssa vahvistettu määräraha tai jotka on varustettu p.m. -merkinnällä (ks. esim. Saarilahti 2004, luku 3.7). Käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja vastaavat määrärahat (ks. luku 3.2.1.2) saadaan siirtää ainoastaan, jos kyseiset tulot pysyvät sidottuina käyttötarkoitukseensa (VHA:n 25 artiklan 1 ja 2 kohta). EP ja neuvosto lisäksi jatkoivat nk. herrasmiehsopimuksen (ks. HT 2002, 176-177 tai Saarilahti 2004, alaviite 80) soveltamista toistensa pääluokkia koskevien määrärahasiirtojen osalta neuvoston pöytäkirjaan merkityn VHA:n 22 artiklaan liitetyn lausuman mukaisesti.

³¹ On muistettava, että VHA:n 41 artiklan 2 kohdan neljännen alakohdan mukaan komission hallintomäärärahat kootaan eri osastoissa yhteen lukuun (ks. luku 3.2.1.1), joten jos PI III:n henkilöstö- ja hallintomenoja halutaan siirtää luvusta toiseen, määrärahoja on siirrettävä toimintalohkolta toiselle, jolloin on toimitettava osastojen välisiä siirtoja koskevien VHA:n sääntöjen mukaan. Edellisen varainhoitoasetuksen mukaan komissio sen sijaan pystyi pääluokkansa A osassa siirtämään määrärahoja luvusta toiseen vapaasti ilmoitusvelvollisuuden täytettyään (ks. HT 2002, 176-177).

³² Vuonna 1977 annetun varainhoitoasetuksen, sellaisena kuin se on vuonna 1994 muutettuna, 26 artiklan 2 kohdan mukaan toimielin (pois lukien komissio) tai vastaava päätti vapaasti siirroista momentilta toiselle ilmoitettuaan siirrosta budjettivallan käyttäjälle ja komissiolle.

³³ Komission osalta uusia siirtomenettelyjä alettiin pääosin soveltaa VHA:n 181 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti varainhoitovuodesta 2004.

³⁴ VSS:n 19 artiklan mukaisesti kaikkiin määrärahasiirtoesityksiin ja tietoihin, joita budjettivallan käyttäjälle toimitetaan VHA:n 22 ja 23 artiklan mukaisesti tehdyistä määrärahasiirroista, on liitettävä mukaan riittävät ja yksityiskohtaiset perustelut, joista käy ilmi määrärahojen toteutuminen sekä tarvearvio varainhoitovuoden loppuun - perustelut on annettava sekä budjettikohdista, joiden määrärahoja lisätään, että budjettikohdista, joiden määrärahoja vähennetään.

³⁵ Komissio on joutunut sisällyttämään kohdan VHA:n soveltamissääntöihin (16 artiklan 1 kohta; vrt. myös VSS:n 16 artiklan 2 kohta). Tämä ei kuitenkaan ole hyvän lainsäädännön laadun mukaista 22.12.1998 solmitun toimielinten välisen sopimuksen merkityksessä (ks. EYVL C 73, 17.3.1999, 1-4). Toisaalta komission henkilöstö- ja hallintomenojen siirtoja osastosta toiseen kymmenen prosentin ylittävältä osalta säädellään VSS:n 16 artiklan 1 kohdassa, vaikka VSS:n 16 artikla liittyykin VHA:n 22 artiklaan, joka koskee muita toimielimiä kuin komissiosta (jonka siirtomenettelyistä säädetään VHA:n 23 artiklassa).

³⁶ Esim. suomenkielisessä VHA:ssa 22 artiklan 1 kohta voi antaa virheellisesti kuvan, että muut toimielimet kuin komissio ja vastaavat voisivat tehdä määrärahasiirtoja luvusta toisen tai momentilta toiselle enintään kymmenen prosentin rajoissa kyseisen varainhoitovuoden määrärahoista. Tosiasiassa VHA:n mukaan toimieliin (tai vastaava) voi vapaasti siirtää määrärahoja luvusta toisen tai momentilta toiselle edellytyksellä, että oikeasta annetaan tieto budjettivallan käyttäjälle kolme viikkoa etukäteen (joka voi "asianmukaisesti perusteluista syystä" vaatia VHA:n 24 artiklan mukaisen siirtomenettelyn soveltamista; ks. Liite III).

³⁷ Budjettikomitea (Budget committee/ comité budgétaire) on neuvoston työryhmä, joka valmistele budjettiasiat pysyvien edustajien komitealle (Coreper II) ja neuvostolle (ks. esim. Lewis 2000, 277-278 tai Nicoll & Bryan-Kinns 2004, 106-107).

³⁸ Menettely, joka on saanut nimensä COBU:n entisen hollantilaisen varapuheenjohtajan mukaan, juontaa juurensa vuonna 1976 EP:n aloittamista TA:n tosiasialista toteutusta koskevista "keskusteluista" (ks. Strasser 1992a, 294). Tällöin tarkasteltiin ennen kaikkea parlamentin korotusmarginaalinsa (ks. HT 1996, 16) perustella budjettiin ottamien määrärahojen käyttösätettä. EP otti tavakseen tarkastella joka vuosi TA:n toimeenpanon etenemistä elokuun loppuun mennessä. Komissio alkoi puolestaan laatia tarkastelua varten erityistä työasiakirjaa, jossa laajemmin käytiin läpi eri budjettikohtien käyttöasteita sekä erilaisten, etenkin parlamentin kannalta keskeisten budjettiin otettujen määrärahojen käytössä kohdattuja ongelmia. Samalla komissio pyrki ennakoimaan, minkälaiseksi käyttöaste muodostuu vuoden lopulla. Havaittujen ongelmien korjaamiseksi komissio ryhtyi lisäksi esittämään erityisiä "määrärahasiirtopyyntöpaketteja", joita alettiin kutsua "kokonais(määräraha)siirroiksi" ("koontosirroiksi"; Total transfers/ virements totaux tai globaux).

Siitä lähtien kun vuonna 1982 annettiin yhteinen julistus, joka koskee erilaisia toimia talousarviomenettelyn parantamiseksi (ks. HT 1996, 13), siirrot ovat koskeneet ennen kaikkea julistuksen 3 c) kohdan mukaisia siirtoja (ks. esim. Saarihähti 2004, luku 3.9). Lopulta 1980-luvun loppupuolella siirtopyyntöjen esittämisajankohtaa myöhennettiin ja siirtoja alettiin kutsua nimellä "Global tai omnibus transfers/ virements globaux".

Alkujaan siirrot koskivat sekä maksusitoumus- että maksuäärärahoja. Nykyisin ne koskevat yksinomaan

maksuäärärahoja. Erotuksena "alkuperäiseen menettelyyn" puhutaankin toisinaan nk. Bourlanges tai Notenboom/ Bourlanges -menettelystä siirtokäytännön muuttaneen EP:n entisen ranskalaisen talousarvioleisesittelijän mukaan.

Vuoden 1999 TVS:n Liitteen III (Toimielinten välinen yhteistyö talousarviosta koskevista asioissa) 5 kohdan mukaisesti kokonaisuäärärahasiirroista keskustellaan nykyisin ennen EP:n talousarvioesityksen ensimmäistä käsittelyä pidetyssä kolmikantakokouksessa, jossa budjettitoimielimet TVS:n liitteen mukaisesti mm. "vaihtavat mielipiteitä (...) kuluvaan vuoden talousarvion toteuttamiskehityksestä".

³⁹ Omnibus transfer/ virement global. EP perusteli tarkistusesitystään seuraavasti: "(N)iden kokemusten perusteella, jotka on saatu viimeisimpien varainhoitovuosien talousarvioiden toteuttamisen yhteydessä, tarkistuksessa ehdotetaan, että varainhoitoasetukseen sisällytetään määrärahojen kokonaisuirtoa koskeva menettely samalla, kun rajoitetaan komission mahdollisuuksia käyttää väärin tätä välinettä budjettivallan käyttäjän päätösten kiertämiseksi".

⁴⁰ Komissio esitti vuonna 2003 budjettivallan käyttäjälle yhteensä 50 määrärahasiirtopyyntöä. Kuusi ehdotuksista koski pakollisia menoja sisältäviä budjettikohtia ja kolme (mukaan luettuna "kokonaisuirta" nro 27/2003) sekä pakollisia että ei-pakollisia menoja sisältäviä budjettikohtia ("virements mixtes", ks. luku 3.2.2). Kolme siirtoa (nro 9, 14 ja 18/2003) liittyi hätäapu- ja kaksi siirtoa (nro 13 ja 38/2003) lainatakuuvarauksen käyttöön (ks. luku 3.2.5.4). EU:n solidaarisuusrahaston käyttöön (ks. ensimmäinen osa, viite 89) liittyi kaksi siirtoa (nro 25 ja 28/2003). Määrärahasiirtoehdotusta nro 34/2003, jolla oli tarkoitus lisätä luvun B7-6 3 alamomentille B7-6 3 1 1 (Köyhyyteen liittyvien sairauksien (HI-virus/aids, malaria ja tuberkuloosi) torjuminen kehitysmaissa) 3,5 miljoonaa euroa maksusitoumusmäärärahoina siirtämällä määrärahat luvusta B0-4 0 (Alustavat määrärahat), ei hyväksytty.

⁴¹ Uusien henkilöstösääntöjen mukaan (ks. ensimmäinen osa, viite 6) palkkaluokkiin A*16/ AD16, A*15/ AD15 ja A*14/ AD14 kuuluvat toimet.

⁴² Henkilöstötaulukkojen muutokset EP:n ja neuvoston pääluokissa tehdään "herrasmiehsopimusta" noudattaen neuvoston pöytäkirjaan merkityn VHA:n 22 artiklaan liitetyn lausuman mukaisesti (vrt. viite 30).

⁴³ Samanlainen periaate kirjattiin myös erillisvirastojen perustamissäädoksiin (kesällä 2003 olemassaolevien erillisvirastojen osalta; ks. ensimmäinen osa, luku 1 ja sen viite 11) seuraavasti: "Johtokunta [tai vastaava] ilmoittaa budjettivallan käyttäjälle mahdollisimman pian aikomuksestaan toteuttaa hankkeita, joilla voi olla huomattavaa taloudellista vaikutusta talousarvion rahoittamiseen, erityisesti kiinteistöihin liittyviä hankkeita, kuten kiinteistöjen vuokraus tai hankinta. Johtokunta ilmoittaa asiasta komissiolle. Kun jompikumpi budjettivallan käyttäjä on ilmoittanut aikomuksestaan antaa lausunto, se toimittaa sen johtokunnalle kuuden viikon kuluessa hankkeesta ilmoittamisesta".

⁴⁴ Varainhoitoasetukseen otettiin sitä vuonna 1990 muutettaessa vuonna 1982 annetulla yhteisellä julistuksella (joka käsittelee erilaisia toimia talousarvio-menettelyn parantamiseksi; ks. HT 1996, 13) luodut käytännöt, jotka koskevat oikeusperustojen ja varainhoitoa koskevien säännösten säädöksiin sisällyttämistä (ks. esim. Van Craeynest & Saarilahti 2004a, 57 k.).

⁴⁵ Lokakuun 13. päivänä 1998 tuomioistuimen Asiassa C-106/96 (Yhdistynyt kuningaskunta vs Euroopan yhteisöjen komissio, Kok. 1998, I-2729-2761; vrt. myös Asiat C-239/96 ja C-240/96; Kok. 1996, I-4475-4494) antaman tuomion jälkeen EP:n, neuvoston ja komission välillä solmittu toimielinten välinen sopimus koski talousarvion toteuttamista ja oikeusperustoja (Interinstitutional Agreement of 13 October 1998 (between the European Parliament, the Council and the Commission) on legal bases and implementation of the budget/ Accord interinstitutionnel du 13 octobre 1998 (entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission) sur les bases légales et l'exécution du budget; EYVL C 344, 12.11.1998, 1-4).

⁴⁶ Oikeusperusta (oikeudellinen perusta; Legal base/ base légale) on EU:n yleisen talousarvion yhteydessä yleiskäsite puhuttaessa talousarvion otettujen määrärahojen käytön edellytyksenä olevista säädöksistä (vrt. esim. vuoden 1999 TVS:n II osan F-otsakkeen nimi, viite 48). On myös huomattava, että esim. TA:n selvityksissä käytetään nykyisin käsitettä "oikeusperusta" (Legal basis/ bases légales).

Perussäädöksillä (Basic act/ acte de base) tarkoitetaan joko yleisesti johdannaisen (eli johdetun) oikeuden säädöstä tai erityisesti VHA:n 49 artiklan 1 kohdan mukaisesti talousarvion EU:n toimintaa varten osoitettujen määrärahojen käyttöön oikeuttavia oikeudellisia perusteita (ks. luku 3.9). Johdannaisen oikeuden säädös voi olla joko perustamissopimuksen artiklaan perustuva nk. ensimmäisen asteen säädös (acte de premier degré; ks. Asiat 11/70, 25/70 ja 26/70, Kok. 1970, 1125-1158, 1161-1171 ja 1183-1195) tai toimeenpanosäädös (acte d'exécution).

Oikeusperustalla (oikeammin oikeusperuste tai laillinen perusta (base juridique - englanniksi käytetään myös tässä yhteydessä termiä "Legal base")) voidaan kirjallisuudessa tarkoittaa myös perustamissopimuksen artiklaa, joka antaa lainsäätäjälle oikeuden toimia ("donne un pouvoir d'action au législateur") ja joka säätää säädöksen "tarkoituksen" ja "sisällön" ("but" et "contenu" de l'acte) sekä hyväksymismenettelyn (procédure). Lainsäätäjä on joko neuvosto (tai Maastrichtin sopimuksesta lähtien yhteispäätösmenettelyn tapauksessa neuvosto yhdessä EP:n kanssa) tai komissio perustamissopimuksessa määrättyissä tapauksissa.

⁴⁷ VSS on komission asetus, jonka muuttamiseen tarvitaan komission päätös toimielinten lausunnon jälkeen (neuvoston pöytäkirjaan VHA:n hyväksymisen yhteydessä merkityn lausuman ad 183 artikla mukaisesti). VHA on puolestaan neuvoston asetus, jonka hyväksymismenettelyä säätelee SEY:n 279 artikla (ks.

ensimmäinen osa, luku 2.1; ks. myös Van Craeynest & Saarilahti 2004a, alaviitteet 5 ja 24).

⁴⁸ Vuoden 1999 TVS:n II osan ("Toimielinten välisen yhteistyön parantaminen talousarvio-menettelyn aikana") F-otsakkeen nimi on "Oikeusperustat" (Legal bases/ bases légales).

⁴⁹ Entscheidung tai Beschluss.

⁵⁰ Vuoden 1999 TVS:n 37 kohdan mukaisesti VHA:n 49 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan mukaiset määrärahojen enimmäismäärät pilottihankkeille ja valmistelutoimille kunakin varainhoitovuonna on esitetty VSS:n 32 artiklassa (32 miljoonaa euroa pilottihankkeille sekä 30 miljoonaa euroa uusille valmistelutoimille - jälkimmäisiä määrärahoja saa sitoa varainhoitovuotena enintään 75 miljoonaa euroa).

⁵¹ VSS:n 33 artikla ("Perustamissopimusten mukaiset komission erityiset toimivaltuudet").

⁵² Ehdotus pohjautuu Eurooppa-valmistelukunnan asettaman yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän suosituksiin. Työryhmän loppuraportin (Yksinkertaistamista... 2002, II osan G kohta) mukaan "Perustamissopimuksen 270 artiklan lisäksi olisi lisättävä vuoden 1998 toimielinten välisessä sopimuksessa [ks. viite 45] vakiinnutettu määräys, jonka mukaan yhteisön toimintaa varten talousarvion otettujen määrärahojen toteuttaminen edellyttää, että ensin annetaan perussäädös. Se on johdettuun oikeuteen kuuluva säädös, joka toimii oikeusperustana yhteisön toiminnalle ja sitä vastavaan, talousarvion otetun menon toteuttamiselle. Se voisi olla muodoltaan "laki", "puitelaki", "päätös" tai "asetus".

⁵³ Vrt. myös Eurooppa-valmistelukunnan esityksen 52 artiklan 5 kohta: "Talousarvion kurinalaisuuden turvaamiseksi unioni ei anna sellaisia säädöksiä, joilla saattaa olla huomionarvoisia vaikutuksia talousarvioon, ellei se esitä vakuuksia sille, että ehdotus tai toimenpide voidaan rahoittaa unionin omilla varoilla ja [perustuslain] 54 artiklassa tarkoitettua monivuotisessa rahoituskehityksessä vahvistettuja menojen enimmäismääriä noudattaen" (EYVL C 196, 18.7.2003, 20). Esitys noudattelee Maastrichtin sopimuksessa hyväksytyyn (ks. Strasser 1994, 198-200) 201 a artiklan (nykyisin 270 artikla) sanamuotoa. Brysselin vuoden 2004 HVK hyväksyi artiklan seuraavassa muodossa: "Talousarvion kurinalaisuuden turvaamiseksi unioni ei anna sellaisia säädöksiä, joilla saattaa olla huomionarvoisia vaikutuksia talousarvioon, ellei se esitä vakuuksia sille, että näistä säädöksistä aiheutuvat menot voidaan rahoittaa unionin omilla varoilla ja I-55 artiklassa tarkoitettua monivuotista rahoituskehystä noudattaen (I-53 artiklan 5 kohta; EUVL C 310, 16.12.2004, 36-37).

⁵⁴ Parlamentti perusteli tarkistustaan seuraavasti: "Nyt kun Nizzan sopimuksessa ehdotetaan viittausta rahoitusnäkyimiin (rakennetoimia koskeva 161 artikla), on hyvä miettiä tämän toimielinten yhteistyövälineen määritelmän esittämistä varainhoitoasetuksessa. Maa-liskuussa 1999 annetussa päätöslauselmassa [ks. ensimmäinen osa, viite 18] ja esittelijän työasiakirjoissa

on aina tähdennetty, että olisi mietittävä ns. pehmeitä oikeuslähteitä (soft law) ja niiden mahdollista sisällyttämistä varainhoitoasetukseen. Toukokuussa 1999 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen 12 kohdan ensimmäinen alakohta näyttää muodostavan yhden parlamentin kannalta hyödyllisimmistä varainhoitoasetukseen sisällytettävistä säännöksistä ilman, että kuitenkaan koskettaisiin toimielinten väliseen tasapainoon tai perustamissopimuksessa tunnustettuihin parlamentin erioikeuksiin ja vapauksiin". Vuoden 1999 TVS:n 12 kohdan ensimmäinen alakohdan mukaan: "Budjettivallan käyttäjät sopivat hyväksyvänsä vuosien 2000-2006 rahoitusnäkymien ajaksi sellaiset ei-pakollisten menojen enimmäislisäykset, jotka perustuvat rahoitusnäkymien ylärajojen puitteissa laadittuihin talousarvioihin".

⁵⁵ "Provisions" title/ titre "crédits provisionnels".

⁵⁶ Vrt. myös TTI... 2001a, 14 ja 77 d) kohta: "Negatiivisen varauksen käsite vaikeuttaa huomattavasti hyväksyttyjen kokonaismäärärahojen selkeää ja tarkkaa esittämistä ja on samalla (...) avoimuusperiaatteen [seurattavuusperiaatteen] vastainen. (...) Olisi luovuttava ajatuksesta muodostaa negatiivinen varaus, sillä sen avulla on mahdollista hyväksyä talousarvio, joka ylittää sallitun kokonaismäärän" (Apparent total amount authorised/ montant total autorisé apparent).

⁵⁷ Negative reserve/ réserve négative. Negatiivisen varauksen tarkoituksena on muodostaa TA:n menoja sisältävään osaan negatiivinen määrärahaerä, jota ei ole tarkoitettu käytettäväksi maksusitoumuksia ja maksuja varten, vaan joka korvataan ja peruutetaan käyttämättä jääneiden määrärahojen siirroilla (ks. HT 2002, loppuviite 32).

⁵⁸ Monetary reserve/ réserve monétaire. Rahoitusvarauksen suuruus oli vuosina 1988-1994 yhteensä 1 000, vuosina 1995-2001 yhteensä 500 ja vuonna 2002 yhteensä 250 miljoonaa ecua/euroa (ks. EYVL L 185, 15.7.1988, 36; C 331, 7.12.1993, 6 ja C 172, 18.6.1999, 12). Varauksen asteittaisesta poistamisesta sovittiin Agenda 2000 -neuvottelujen yhteydessä. TTI (1999, 19 kohta) oli ollut lausunnossaan nro 9/99 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi talousarvion kurinalaisuudesta rahoitusvarauksen asteittaista pienemistä ja poistumista vastaan katsoen sen olevan "varovaisuuden periaatteen" (Principle of/ principe de prudence) vastaista niin kauan kuin Maailman kauppajärjestö (WTO) ei kiellä vientitukia kokonaan.

⁵⁹ Komissio ehdotti siirtymä- ja loppusäännöksiin (VHA:n kolmas osa; ks. ensimmäinen osa, luku 2.3 ja Taulukko 2) seuraavaa artiklaa: "Komission pääluokkaan kuuluu EMOTR:n tukiosaston määrärahojen yhteydessä väliaikainen valuuttavaraus, jonka perustamista, käyttöä ja rahoitusta koskevista edellytyksistä säädetään talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta tehdyssä neuvoston päätöksessä ja yhteisöjen omista varoista tehdyssä neuvoston päätöksessä sekä sen mukaisesti annetuissa säännöksissä" (ehdotuksen 169 artikla). Nykyisin EU:n maatalousmenojen budjetoinnissa pidetään peukalosääntönä, että yhden sentin muutos Yhdysvaltain dollarin kurssissa suhteessa

euroon aiheuttaa noin 20-25 miljoonan euron muutoksen EY:n maatalousmenoihin. Siten vahvistunut Yhdysvaltain dollari pienentää EU:n sisämarkkina- ja maailmanmarkkinahintojen välistä euroina ilmaistua eroa. Tämän seurauksena vientitukien määrä alenee samalla, kun eräiden maailmanmarkkinahintoihin perustuvien tukien loppusumma pienenee. Tästä puolestaan seuraa EMOTR-tukiosaston menojen aleneminen.

⁶⁰ Talousarvion kurinalaisuudesta annetun asetuksen johdanto-osan kuudennessatoista kappaleessa perustellaan rahoitusvarauksen poistamista seuraavasti: "Yhteisen maatalouspolitiikan asteittainen uudistaminen aiheuttaa sen, että [maatalous]menot eivät ole yhtä alttiita euron ja dollarin pariaron vaihtelulle, minkä vuoksi rahoitusvaraus voidaan poistaa asteittain".

⁶¹ Reserve for unforeseen expenditure/ réserve pour imprévu.

⁶² EP:n esittämä varausta koskeva artikla (tarkistus nro 55) kuului seuraavasti: "Maatalousmenojen osalta komission pääluokka voi sisältää "varauksen ennakkoimattomia menoja varten", joka otetaan erityiseen osastoon ja joka sidotaan ennalta tiettyihin osastoihin tai lukuihin. Nämä määrärahat rahoitetaan omista varoista poikkeuksellisesti vasta, kun budjettivallan käyttäjä päättää siirrosta. Kumminkin budjettivallan käyttäjät vahvistavat yhteisymmärryksessä ehdot määrärahojen ottamiselle "varauksen ennakkoimattomia menoja varten" ja varauksen käytölle.

Budjettivallan käyttäjä päättää tähän varaukseen otettavien vuosittaisten määrärahojen määrän rahoitusnäkymien otsakkeen 1 rajoissa". Parlamentti perusteli edelleen uutta artiklaa seuraavasti: "Tämä tarkistus vastaa maaliskuussa 1999 annetussa päätöslauselmassa (23 kohdassa) [ks. ensimmäinen osa, viite 18] ilmaistua toivomusta, joka nousi esiin myös talousarvion kurinalaisuutta koskevan asetuksen laatimisen yhteydessä. Tavoitteena on omata käytettävissä oleva varaus, jotta voidaan reagoida eri alojen ennakkoimattomiin tapahtumiin. Toisista varauksista poiketen näiden määrärahojen rahoituksessa käytetään omia varoja vasta, kun päätös niiden siirrosta tehdään. Varaus kateetaan rahoitusnäkymien otsakkeen 1 rajoissa". Ottaen huomioon, että alaotsakkeessa 1a (Yhteisen maatalouspolitiikan menot paitsi maaseudun kehittäminen) on kyse ei-pakollisista menoista (jotka kuuluvat neuvoston lopullisen päätösvaltaan; ks. HT 1996, 12-17), neuvoston kielteinen kanta ei tullut yllätyksenä.

⁶³ Reserve for emergency aid for third countries/ réserve pour aide d'urgence en faveur de pays tiers ja Reserve relating to Community loans and loan guarantees to third countries/ réserve relative aux opérations de prêts et de garanties de prêts accordés par les Communautés pour des opérations en faveur des pays tiers. Varausten perustamista, käyttöä ja rahoitusta koskevista edellytyksistä säädetään talousarvion kurinalaisuudesta annetussa neuvoston asetuksessa (viimeisin: Neuvoston asetukset (EY) N:o 2040/2000, annettu 26 päi-

vänä syyskuuta 2000, talousarvion kurinalaisuudesta; Council Regulation (EC) No 2040/2000 of 26 September 2000 on budgetary discipline/ règlement (CE) No 2040/2000 du Conseil du 26 septembre 2000 concernant la discipline budgétaire; EYVL L 244, 29.9.2000, 27-32; 15-18 artikla) sekä yhteisöjen omia varoja koskevasta järjestelmästä tehdyn päätöksen soveltamisesta annetussa neuvoston asetuksessa (ks. ensimmäinen osa, viite 70. Lopulta 16.11.2004 annettu asetus (EY, Euratom) N:o 2028/2004 on julkaistu EUVL:ssa L 352, 27.11.2004, 1-7). Lainatakuurahaston ja -varauksen "nivoutumisesta" toisiinsa, ks. esim. Euroopan unionin... 2002, 336-338. Lainatakuurahasto (täydelliseltä nimeltään takuurahasto ulkosuhteisiin liittyville hankkeille; Guarantee Fund [for external actions]/ fonds de garantie [relatif aux actions extérieures]) perustettiin neuvoston 31.10.1994 antamalla asetuksella (EY, Euratom) No 2728/94 (EYVL L 293, 12.11.1994, 1-3). Asetus muutettiin 25.5.1999 asetuksella (EY, Euratom) No 1149/1999 (EYVL L 139, 2.6.1999, 1-2). EU:n laajentuminen otettiin huomioon neuvoston 22.12.2004 antamalla asetuksella (EY, Euratom) No 2273/2004 (EUVL L 396, 31.12.2004, 28-29).

⁶⁴Varausten käytössä noudatetaan niin ikään vuoden 1999 TVS:n 23 kohdan kolmannen ja neljännen alakohdan sääntöjä: määrärahojen uudelleenkohdistamismahdollisuuksien selvittäminen ennen ehdotusta hätäapuvarauksen käyttämiseksi sekä kolmikantamenettely (ks. EYVL C 172, 18.6.1999, 5 ja Liite III). Tosi-asiassa esim. lainatakuuvarausta käytettäessä on aina turvauduttu "yksinkertaistetussa muodossa" käytyyn kolmikantamenettelyyn (mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että menettely on käyty samalla, kun määräraha-siirtoesitystä on käsitelty EP:ssa ja neuvostossa).

⁶⁵VSS:n 20 artiklan mukaan hätäapuvarauksesta tehtävien määrärahasiirtopyyntöjen tulee lisäksi sisältää seuraavat tiedot: a) mahdollisimman tuoreet tiedot määrärahojen toteutumisesta ja arviot loppuvuoden tarpeesta koskien budjettikohtaa, jonka määrärahoja siirrolla esitetään lisättäväksi, b) ulkoisia toimia koskevia budjettikohtia koskien määrärahojen käyttö siirtoesitystä edeltävän kuukauden loppuun mennessä sekä arviot loppuvuoden tarpeesta ja loppuvuoden tarvearvioiden ja alkuperäisten arvioiden välinen vertailu sekä c) selvitys mahdollisuudesta kohdentaa määrärahoja uudelleen.

⁶⁶"Lainavaraus ja takaus yhteisön ulkopuolisten maiden hyväksi ja näissä maissa myönnettäville lainoille" -budjettikohta. Esim. vuonna 2003 siirrettiin lainatakuurahastoon (momentille B0-2 4 0 - Uuteen toimintaan liittyvät maksut takuurahastoon) momentilta B0-2 3 0 kahdella määrärahasiirrolla (siirrot nro 13 ja 38/2003) yhteensä 147,92 miljoonaa euroa (ks. Taulukko 14). Ensimmäinen siirto (suuruudeltaan 145,67 miljoonaa euroa) liittyi yhteisön takauksen myöntämiseen Euroopan investointipankille ja Moldovalle annettulle keskipitkän aikavälin rahoitusavulle. Toinen siirto (2,25 miljoonaa euroa) koski puolestaan makrotaloudellisen lisärahoitusavun antamista Serbia ja Monte-

negrolle. Vuodesta 2004 kohta on kirjattu osastoon 01 (Talous- ja rahoitusasiat; ks. luku 3.2.1.1).

⁶⁷Lausunnossaan nro 4/97 tilintarkastustuomioistuin oli arvostellut komissiota mm. alihankinnan epäasianmukaisesta käytöstä TA:n toimeenpanon yhteydessä (ks. TTI... 1998, Liitteen 4.8-4.17 kohta). Neuvosto puolestaan lisäsi vuoden 1977 varainhoitoasetuksen vuoden 1998 marraskuun muutoksen yhteydessä (muutoksen tarkoituksena oli mm. sisällyttää varainhoitoasetukseen SEM 2000 -työn II vaiheen mukaisia uudistuksia; ks. artikkelin ensimmäinen osa, Liite I) 22 artiklan (joka käsittelee talousarvion toteuttamista) 2 kohtaan uuden alakohdan. Sen mukaan: "Komissio ja muut toimielimet eivät saa missään muodossa eikä millään perusteella siirtää ulkopuolisille yksiköille tai elimille sellaisia talousarvion toteuttamiseen liittyviä tehtäviä, jotka tarkoittavat Euroopan yhteisöille kuuluvien julkisten tehtävien hoitoa ja erityisesti siltä osin, kuin on kyse niiden toimivallasta sopimusten tekemiseen". Vrt. myös komission muutetun ehdotuksen 2.5.1 kohta: "Tilintarkastustuomioistuin on toivonut eri vastuualueiden selkeyttämistä sen mukaan, minkälainen toteuttamistapa on kyseessä. Se haluaisi myös muistuttaa erityisen säännöksen avulla, että talousarvion toteuttamisesta vastaa viime kädessä komissio. (EP) on pyytänyt komissiota täsmentämään, mitä tehtäviä toimeenpanovirastot voivat hoitaa komission nimissä ja sen vastuulla. Parlamentti on myös esittänyt toiveen siitä, että komissio määritteli varainhoitoasetuksen soveltamis-sääntöjä koskevassa ehdotuksessaan tällaisille elimille siirretyn toimeenpanovallan käyttöä koskevat edellytykset ja yksityiskohtaiset säännöt. Parlamentti on myös hyväksynyt tarkistuksen, jonka tarkoituksena on vahvistaa komission valvontatoimia ja vaatia sitä toimittamaan budjettivallan käyttäjälle kahdesti vuodessa katsaus talousarvion toteuttamisesta siirretyn toimeenpanovallan välityksellä. (Neuvosto) on yhtynyt tähän näkemykseen ja pyytänyt erityisesti, että varainhoitoasetuksessa kiellettäisiin siirtämästä talousarvion toteuttamista koskevaa toimeenpanovaltaa yksityisoi-keuden alaan kuuluville oikeushenkilöille" (KOM(2001) 691 lopull./2, 12). Myös esim. vuonna 1999 asetettu nk. riippumaton asiantuntijakomitea kiinnitti erityisesti toisessa kertomuksessaan laajaa huomiota talousarvion hallinnointitapoihin ja hallinnoinnissa ilmenneisiin puutteisiin (ks. Riippumaton... 1999b, erityisesti luvut 2 ja 3).

⁶⁸Yleisen talousarvion toteuttamistavoista, ks. esim. Craig 2003, Van Craeynest & Saarihahti 2004a, 56-68 k. tai The EU Budget... 2004, 139-140. Erilaisista virastoista jne, ks. myös esim. Vos 2000a; 2000b, Distributed... 2002, Les Agences... 2002, OECD... 2002, 1-139 tai Della Cananea 2004.

⁶⁹"Externalisation". On huomattava, että oikeushenkilöllisyyden omaavia VHA:n 185 artiklassa tarkoitettuja yhteisöjen perustamia elimiä (ks. viite 70) ja VHA:n 55 artiklassa tarkoitettuja toimeenpanovirastoja pidetään "kolmansina osapuolina" suhteessa komissioon (josta nimitys "ulkoistaminen"). Ulkoistamiseen käytet-

tiin 1990 luvun loppuun myös nk. teknisen tuen toimesta (ks. viite 17) eli yksityisoikeudellisia yhteisöjä, joille oli annettu joko teknisiä tehtäviä tai useamman pienimuotoisen toimenpiteen hallinnointitehtäviä, kuten maksujen suorittaminen edunsaajille. Tätä ulkoistamistapaa on arvosteltu mm. siitä, että julkisten palvelujen piiriin kuuluvia tehtäviä annettiin yksityisille toimijoille ja siitä, että komission valvontamekanismit osoittautivat eräissä tapauksissa varsin puutteelliseksi (vrt. myös viite 78).

⁷⁰ VHA:n 185 artiklassa puhutaan "yhteisöjen perustami(sta) elimi(stä) [Bodies set up by the Communities/ organismes créés par les Communautés], joilla on oikeushenkilöllisyys ja jotka todellisuudessa saavat talousarviosta suoritettavaa avustusta".

⁷¹ Ensiksi mainittu koskee maatalousmenoja (EMOTR:n tukiosastoa) ja toinen rakennerahastoja (ks. ensimmäinen osa, Taulukko 2). VHA:n toisen osan I ja II osaston (148-154 ja 155-159 artikla) sisällöstä, ks. esim. Van Craeynest & Saarihahti 2004a, 113-119 k.

⁷² Osasto koskee ulkoisten toimien menoja (ks. ensimmäinen osa, Taulukko 2). VHA:n toisen osan IV osaston (162-170 artikla) sisällöstä, ks. esim. Van Craeynest & Saarihahti 2004a, 123-134 k.

⁷³ VHA:n 171 artiklan 2 kohdan mukaan VHA:n toisen osan V osaston säännöksiä (pois lukien VHA:n 174 artiklan sekä 175 artiklan 2 kohdan säännökset VHA:n 176 artiklan mukaisesti) sovelletaan myös Euroopan petostentorjuntavirastoon (OLAF).

⁷⁴ Kuvioon 3 on merkitty ainoastaan toiminnassa olevat erillisvirastot tai ne virastot, joiden perustamissuunnitelmat ovat tätä kirjoitettaessa edenneet jo pitkälle. Siten kuviosta puuttuu mm. Suomeen perustettavaksi suunniteltu Euroopan kemikaalivirasto (European Chemicals Agency/ Agence européenne des produits chimiques) tai Brysselin Eurooppa-neuvoston 13.12.2003 tekemän päätöksen mukaisesti Luxemburgiin sijoitettava Euroopan syyttävävirasto (European Prosecutor's Office/ Parquet européen), jos virasto päätetään perustaa (ks. Brysselin... 2003 ja EUVL N:o L 29, 3.2.2004, 15). Eurooppa-neuvosto päätti niin ikään laajentaa Wienissä toimivan Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen toimeksiantoa, jotta se toimisi ihmisoikeusvirastona (Human Rights Agency/ Agence des droits de l'homme).

⁷⁵ EU:n turvallisuusalan tutkimuslaitos sekä EU:n satelliittikeskus perustettiin SEU:n 14 artiklaan perustuvalla neuvoston yhteisellä toiminnalla 20.7.2001 (EYVL L 200, 25.7.2001, 1-11) ja Euroopan puolustusvirasto yhteisellä toiminnalla 12.7.2004 (EYVL L 245, 17.7.2004, 17-28). Europol perustettiin 26.7.1995 neuvoston SEU:n K.3 artiklan 2 kohdan c alakohdan pohjalta tehdyn yleissopimuksen perusteella (EYVL C 316, 27.11.1995, 1-32) ja Eurojust 28.2.2002 neuvoston SEU:n 31 artiklan ja 32 artiklan 2 kohdan c alakohdan pohjalta tekemällä päätöksellä (EYVL L 63, 6.3.2002, 1-13).

⁷⁶ CEPOL (eli EPC) perustettiin Tampereen Eurooppa-neuvoston (15.-16.10.1999) päätelmien seu-

rauksena (Tampereen... 1999, 47 kohta) neuvoston SEU:n 30 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 34 artiklan 2 kohdan c alakohdan pohjalta tekemällä päätöksellä 22.12.2000 (EYVL L 336, 30.12.2000, 1-3). Päätöksellä ei annettu CEPOLille oikeushenkilöyyttä eikä sille määrätty pysyvää kotipaikkaa. Poliisiakatemia talousarvio päätettiin rahoittaa (vuoteen 2005 asti) kokonaan jäsenvaltioiden rahoitusosuuksilla. Brysselin Eurooppa-neuvoston 13.12.2003 tekemän päätöksen pohjalta (ks. viite 74) neuvosto sääti 26.7.2004, että CEPOLin kotipaikka on Bramshill (EUVL L 251, 27.7.2004, 20). Euroopan poliisiakatemia sui generis -luonne aiheutti kuitenkin ongelmia käytännön toiminnassa ja 1.10.2004 komissio teki ehdotuksen neuvoston päätökseksi CEPOLin perustamisesta Euroopan unionin elimeksi (ks. KOM(2004) 623 lopullinen). Perusteluosan mukaan "ehdotuksen tehtävä on mm. luoda CEPOLille parempi oikeudellinen kehys oikeushenkilöiden, pysyvän kotipaikan, yhteisön talousarviosta järjestettävän rahoituksen, selkeiden henkilöstösääntöjen ja tehostetun hallintorakenteen avulla" (mts. 1). Poliisiakatemialle annettiin oikeushenkilöyys 28.7.2004 (ks. EUVL L 251, 27.7.2004, 19).

⁷⁷ Vrt. VHA:n johdanto-osan kuudestoista ja seitsemästoista kappale: "Eri toteuttamisjärjestelyissä on varmistettava, että Euroopan yhteisöjen varojen suojaamismenettelyjä noudatetaan riippumatta siitä, mikä yksikkö on vastuussa talousarvion tai sen osan toteuttamisesta ja taattava, että lopullinen vastuu talousarvion toteuttamisesta on komissiolla Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 274 artiklan mukaisesti". "Talousarvion toteuttamisesta vastaavana komissio ei voi siirtää sille kuuluvia julkisen vallan tehtäviä, jos niihin sisältyy harkintavaltaa. [VHA:ssa on] täsmennettävä, mitä tehtäviä voidaan siirtää. Lisäksi on täsmennettävä, että talousarvion toteuttamistehtävää ei saa antaa yksityisoikeudellisille yhteisöille yksityiskohtaisesti määriteltujen ehtojen mukaisesti toimivia, julkisen palvelun tehtäviä suoritavia yhteisöjä lukuun ottamatta; ne voivat suorittaa ainoastaan teknisiä asiantuntijatehtäviä, hallintotehtäviä tai muita valmisteluja avustustehtäviä".

⁷⁸ Vrt. myös TTI... 1998, erityisesti Liitteen 4.8-4.17 kohta, jossa tilintarkastustuomioistuin tuomioistuimen 13.6.1958 keskeisissä Asioissa 9/56 ja 10/56 (Meroni ym. vs EHTY:n korkea viranomainen; Kok. 1958, osa IV, 43-44 ja 81-82) antaman tuomion mukaisesti kiinnitti huomiota komission tehtävien delegointiin ja erityisesti alihankintaan liittyviin erilaisiin ongelmiin (ongelmat eivät ole uusia, ks. esim. Noël & Etienne 1967, 127-133, vrt. myös Lenaerts 1993, 23-49 tai Van Craeynest & Saarihahti 2004b).

⁷⁹ Activity statement/ fiche d'activité. Komissio perusteli selvitysten merkitystä vuoden 2005 alustavaa talousarviota niitä koskevassa työasiakirjassa (Working document... 2004, 3) seuraavasti: "The (working document) comprises the totality of the Activity statements for the Commission's Activities, including information on the objectives, indicators, outputs and outcomes

for each of them as required by the Financial Regulation. These Activity Statements contain the main justification element of the Preliminary Draft Budget for 2005, focusing on performance information at the Activity level, in contrast with the previous practice based on input-related information at the budget article or item level (i.e. budget line). This shift in the budgeting approach is central to the application of Activity Based Management (ABM) in the Commission.

The Activity Statements permit a greater degree of integration of the budgetary element in the Activity based Management (ABM)/ Strategic Planning and Programming (SPP) cycle of the Commission. This one allows the establishment of a common set of objectives/ indicators to be utilised for the budgeting, implementation and reporting processes. To this extent, and in the context of the budgetary procedure, the Activity Statements become one of the cornerstones of the new approach.

The statements provide details not only of the resources that are dedicated to the Activities, but also of associated objectives and indicators, as well as other information such as anti fraud measures and evaluation matters. (This working document) also includes Activity Statements without financial resources, which are new to the budgetary documents since the introduction of Activity Based Budgeting".

⁸⁰ VHA:n 28 artiklan 1 kohdan (vrt. vuoden 1977 varainhoitoasetuksen 3 artikla) mukaan "(j)okaiseen lainsäätäjälle esitettävään ehdotukseen, joka saattaa vaikuttaa talousarvioon sekä henkilöstön määrään, on sisällyttävä rahoitus selvitys (sekä VHA:n 27 artiklan 4 kohdan mukaiset arvioinnit)". Rahoitus selvityksen (Financial statement/ fiche financière) tarkempi sisältö sekä ajan tasalle saattaminen on määritelty VHA:n 28 artiklan 2 ja 3 kohdassa. Vuoden 2005 alustavaa talousarviota koskevassa työasiakirjassa (Working document... 2004, 5; ks. viite 79) komissio toteaa rahoitus- ja toimintokohtaisten selvitysten suhteesta: "The shift of focus from the budget line to the Activity has involved a certain degree of rationalisation of the information given as justification for requests at the budget line level. The information provided for the Activity is not repeated for the budget lines included in that Activity, and therefore, the corresponding Financial Statements include information about the budget line which is not found anywhere else. As a result Financial Statements have been considerably simplified with respect to the past and are complementary to the politically more relevant Activity Statements".

⁸¹ EP:n ja neuvoston välisten ristiriitojen minimoimiseksi pakollisten ja ei-pakollisten menojen yksityiskohtaisemmasta käsittelystä on sovittu toimielinten välisissä sopimuksissa, viimeksi 6.5.1999 (ks. vuoden 1999 TVS:n 30-32 kohta ja Liite IV).

⁸² Horizontal amendments/ amendements horizontaux, ks. esim. Grossir 2001, 384; 2002, 382 ja Henry & Saarihahti 2004.

⁸³ Vuoden 2004 TA:n PI III:n osastossa 31 on eri-

telty varaukset hallintomenoja (luku 31 01) ja "rahoitustukea" varten (luku 31 02). Lukuun 31 01 sisältyy: 1) hallinnollinen varaus (eli talousarviossa varauksiin merkityt hallintomäärärahat; momentti 31 01 40; 16 miljoonaa euroa), 2) varaus ennakoimattomia menoja varten (momentti 31 01 42; p.m. -merkintä) sekä 3) varaus, josta "katetaan kansallisiksi valuutoiksi vaihtamisen jälkeen ilmenevät määrärahavajaukset, jotka johtuvat TA:n laadintahetkellä käytettyjen euron vaihtokurssien eroista toteuttamishetkellä käytettäviin kansallisten valuuttojen vaihtokurssiin nähden" (momentti 31 01 43; p.m. -merkintä). Lukuun 31 02 sisältyy puolestaan: 1) talousarviossa varauksiin merkityt toimintamäärärahat (eriteltynä jaksotettuihin ja jaksottamattomiin määrärahoihin sekä pakollisiin ja ei-pakollisiin menoihin; momentit 31 02 40 ja 31 02 41) sekä 2) varaus hätäapua varten (momentti 31 02 42; 221 miljoonaa euroa maksusitoumus- ja maksumäärärahoina; ks. luku 3.2.5.4).

⁸⁴ Noin 589,986 miljoonaan euroon maksusitoumus- ja 445,614 miljoonaan euroon maksumäärärahoina EU-15:n TA:ssa.

⁸⁵ "Muut menot" -osasto sisältää luvun 100 sekä kaikissa muissa pääluokissa paitsi pääluokassa III myös luvun 10 1 ennakoimattomia menoja varten. PI I:ssa on luku 10 2 varausta EP:n jäsenten ohjesääntöä varten ja luku 10 3 varausta laajentumista varten, PI II:ssa on luku 10 2 kiinteistöjä koskevia alustavia määrärahoja varten ja luku 10 3 yhteisön säännösten julkaisemista koskevia alustavia määrärahoja varten sekä PI VI:ssa ja VII:ssa on luku 10 2 varausta rakennusten käyttöönottoa varten (kaikissa p.m. -merkintä; ks. myös Saarihahti 2004, luku 6).

LÄHTEET

- COM European Commission / Commission européenne
 ELR European Law Review
 EYVJT Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto
 EYVL Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
 IREDE Institut de recherche européenne de droit économique
 KOM Euroopan (yhteisöjen) komissio
 OECD Organisation for Economic Co-operation and Development
 OPEC Office for Official Publications of the European Communities
 RFFP Revue française de Finances publiques
 RMC(&UE) Revue du Marché Commun (et de l'Union européenne)
 TTI Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuin
 * Julkaisematon (Unpublished)
 Brysselin Eurooppa-neuvosto 12. ja 13. joulukuuta 2003. Puheenjohtajan päätelmät. *

- COM(2000) 494 final: Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1258/1999 on the financing of the common agricultural policy as well as various other Regulations relating to the common agricultural policy. Brussels 26.7.2000.
- Craig, Paul: The constitutionalisation of Community administration. *ELR* 28 (2003): 6 (December). 840-864.
- Della Cananea, Giacinto (Ed.): European Regulatory Agencies. Study Group for European Policies, Initiative pour des Services d'Utilité Publique en Europe. Collection ISUPE. Ed. Rive Droite. Paris. April 2004.
- Discors, Dominique: La procédure budgétaire pour 1997 et ses enjeux institutionnels. *RMC&UE* 40 (1997): 413 (décembre). 682-705.
- Discors, Dominique: La procédure budgétaire à la lumière des principes généraux encadrant le budget. Titre IV. 263-327. Dans: *Les finances de l'Union européenne. Commentaire J. Mégret. Le droit de la CE et de l'Union européenne, Vol. 11. Deuxième édition (Première édition en 1982). Editions de l'Université de Bruxelles. Bruxelles 1999. [1999a]*
- Discors, Dominique: La loi et le budget, l'expérience européenne. *RFFP* 17 (1999): 68 (décembre). 49-56. [1999b]
- Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and other Government Bodies. OECD. Paris 2002.
- Dussart, Vincent: L'autonomie financière des Agences européennes. 97-111. Dans Jean-François Couzinet (études coordonnées par): *Les Agences de l'Union européenne. Recherche sur les organismes communautaires décentralisés. Actes de la Journée Guy Isaac du 8 juin 2001. Études de l'IREDE - III. Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse. Toulouse 2002. [2002b]*
- Euroopan unionin toiminnan rahoitus. KOM. Budjettipääosasto. EYVJT. Luxemburg 2002.
- European Governance. Preparatory Work for the White Paper. COM. OOEPC. Luxembourg 2002.
- Fernández-Fábregas, F. & Lentz, J: Le budget 1993. Le déroulement de la procédure budgétaire : ses incidents et son aboutissement. *RMC&UE* 36 (1993): 370 (juillet-août). 628-655.
- Fouilleux, Eve: La Politique Agricole Commune et ses réformes. Une politique européenne à l'épreuve de la globalisation. L'Harmattan. Paris 2003.
- Gabolde, Emmanuel & Perron, Christophe: Art. 268-280 (Dispositions financières). 1799-1837. Dans Philippe Léger (sous la direction de): *Union européenne. Communauté européenne. Commentaire article par article des traités UE et CE. Helbing & Lichtenhahn, Dalloz, Bruylant. Bâle 2000.*
- Grossir, Jean-Paul: La procédure budgétaire pour 2001 : un long fleuve tranquille ? *RMC&UE* 44 (2001): 449 (juin). 374-393.
- Grossir, Jean-Paul: La procédure budgétaire pour 2002 : la poursuite d'une entente cordiale entre les institutions. *RMC&UE* 45 (2002): 459 (juin). 373-393.
- Henry, Pierre & Saarilahti, Ilkka: Le budget 2004 : le début d'une nouvelle ère. (Titre provisoire - à paraître). [2004] *
- KOM(2000) 461 lopullinen: Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY, EHTY, Euratom) Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (Komission esittämä). Bryssel 17.10.2000. [EYVL C 96 E, 27.3.2001, 1-39]
- KOM(2001) 647 lopullinen: Siviilikiriinhallintatoimien rahoitus. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Bryssel 28.11.2001.
- KOM(2001) 691 lopull./2: Muutettu ehdotus neuvoston asetukseksi (EY, EHTY, Euratom) Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (Komission esittämä). Bryssel 10.1.2002. [EYVL C 103E, 30.4.2002, 292-330]
- KOM(2002) 264 lopullinen: Uudentyyppinen toimisto tukitehtävien ja hallinnollisten tehtävien hoitamiseksi Euroopan komissiossa. Komission tiedonanto. Bryssel 28.5.2002.
- KOM(2004) 623 lopullinen: Ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan poliisiakatemia (CEPOL) perustamisesta Euroopan unionin elimeksi (komission esittämä). Bryssel 1.10.2004.
- Lenaerts, Koen: Regulating the regulatory process: "delegation of powers" in the European Community. *ELR* 18 (1993). 23-49.
- Les Agences de l'Union européenne. Recherche sur les organismes communautaires décentralisés. Études coordonnées par Jean-François Couzinet. Actes de la Journée Guy Isaac du 8 juin 2001. Études de l'IREDE - III. Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse. Toulouse 2002.
- Lewis, Jeffrey: The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure. *Journal of European Public Policy* 7 (2000): 2 (June). 261-289.
- Nicoll, William & Bryan-Kinns, Merrick: The Budget Council. 102-112. In Martin Westlake & David Galloway (Eds): *The Council of the European Union. Third Edition (First Edition in 1995). John Harper Publishing. London 2004.*
- Nicoll, W. & Lentz, J: Le budget 1990, le déroulement de la procédure budgétaire : ses incidents et son aboutissement. *RMC* 33 (1990): 336 (avril). 269-282.
- Noël, Emile & Etienne, Henri: Quelques considérations sur la déconcentration et la délégation du pouvoir de décision dans la Communauté économique européenne. *RMC* 10 (1967): 100 (mars). 127-133.
- OECD Journal on Budgeting 2 (2002): 1, 1-139.
- Riippumaton asiantuntijakomitea. Toinen kertomus komission uudistamisesta. Huonon hallinnon, sääntöjenvastaisuuksien ja petosten torjunnan nykyisen käytännön analyysi ja asiaa koskevia ehdotuksia. Osat I ja II. 10.9.1999. [1999b]
- Saarilahti, Ilkka: Talousarvio ja sen uudistaminen. Euroopan unionin yleisen talousarvion rakennemuutokset vuosina 1968-2003. Helsinki University Press. Helsinki 2004.

- Salmon, Jacques & Saarilahti, Ilkka: Les agences exécutives. (Titre provisoire - à paraître). [2005] *
- SEC(1998) 1217/6: Soutien extérieur pour la mise en oeuvre des programmes communautaires (Bureau d'assistance technique et dépenses d'appui). Communication de M. LIKANEN, en accord avec M. le PRESIDENT. Bruxelles 17.7.1998. *
- SEC(1999) 981: Principes régissant le recours aux Bureaux d'assistance technique (BAT). Communication de M. LIKANEN, en accord avec Mme GRADIN. Bruxelles 23.6.1999. *
- Strasser, Daniel: The finances of Europe. The budgetary and financial law of the European Communities. Seventh edition (Third English Edition. First Edition in English in 1977). EUP. COM. OOEPEC. Luxembourg 1992. [1992a]
- Strasser, Daniel: Les dispositions financières du Traité de Maastricht. RFFP 12 (1994): 45. 195-213.
- Tampereen Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 1999. Puheenjohtajan päätelmät. 1999. *
- The EU Budget. Presentation of DG Budget Activities and organisation. Directorate-General for the Budget. COM. Brussels September 2004. *
- TTI. Lausunto N:o 4/97 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euratom, EHTY, EY) Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan 21 päivänä joulukuuta 1977 annetun varainhoitoasetuksen muuttamisesta. EYVL C 57, 23.2.1998, 1-29.
- TTI. Lausunto nro 9/99 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (EY) talousarvion kurinalaisuudesta. EYVL C 334, 23.11.1999, 1-3.
- TTI. Lausunto nro 1/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1258/1999 sekä useiden muiden yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevien asetusten muuttamisesta. EYVL C 55, 21.2.2001, 1-4. [2001a]
- TTI. Lausunto nro 2/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta. EYVL C 162, 5.6.2001, 1-97. [2001b]
- Turning the Commission Priorities into Action. Integrating Resources to Activities and Priorities. Final report. Finnish Institute of Public Management. 31.12.1997. *
- Työasiakirja vuoden 2005 toimintaselvityksistä. Vuoden 2005 talousarviomenettely. PE 346.993 Budjettivaaliokunta. Bryssel 17.8.2004. *
- Van Craeynest, Félix & Saarilahti, Ilkka: Le nouveau règlement financier applicable au budget général de l'Union européenne : un maillon essentiel dans la réforme de la Commission. RMC&UE 46 (2004): 474 (janvier). 30-51. [2004a]
- Van Craeynest, Félix & Saarilahti, Ilkka: Essai de typologie des organismes de l'Union européenne : nouvelles espèces en voie d'apparition ? (Titre provisoire - à paraître). [2004b] *
- Vos, Ellen: Reforming the European Commission: What role to play for EU Agencies? Common Market Law Review (2000): 37. 1113-1134. [2000a]
- Vos, Ellen: Les agences et la réforme de l'administration européenne. Revue française d'administration publique (2000): 95 (juillet-septembre). 393-410. [2000b]
- Working document Part I - Activity Statements. Preliminary Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2005. Section III - Commission. COM. Brussels May 2004. *
- Yksinkertaistamista käsittelevän työryhmä 9:n loppuraportti. Eurooppa-valmistelukunta. Sihteeristö. CONV 424/02. WG IX 13. Bryssel 29. marraskuuta 2002. *