

# EU:n uusi varainhoitoasetus yleisen talousarvion joustavuuden kannalta

## Ensimmäinen osa – vuotuinen ulkoinen jousto

*Saarilahti Ilkka*

### ABSTRACT

*The new Financial Regulation of the European Union and Budgetary Flexibility - Part I. Annual External Flexibility*

This article, which is published in three parts, examines changes made by the new Financial Regulation (FR) adopted in 2002 to budgetary flexibility on the expenditure side of the General budget of the European Union. Part One deals with annual external flexibility, Part Two with annual internal flexibility and Part Three with multiannual flexibility.

The analysis is especially interesting considering the fact that the FR was intended to provide an instrument to fulfil the needs of modern financial management in the context of the administrative reform of the EU institutions' financial management system.

Concerning the most important form of annual external flexibility, amending budgets (AB), the FR abolishes the distinction (established by the previous Financial Regulation of 1977) between supplementary and amending budgets and establishes specific amending budgets to deal with the balance. This article also discusses the first interpretation disagreement concerning the FR between the European Parliament and the Council, related to the question of the establishment of draft amending budgets. The procedure leading to the establishment of AB No 1/2003 is presented at length in this respect.

In recent years, the number of amending budgets adopted in the EU has been on the increase (four supplementary and amending budgets adopted in 2001, six in 2002, seven amending budgets adopted in 2003 and eight

by the end of September 2004, two preliminary draft amending budgets being furthermore under scrutiny by the Budgetary Authority). Reasons advanced to explain this development, that gives rise to concerns, are also analysed.

*Keywords: Financial management, Budget reform, Budgetary flexibility, General budget of the European Union, Financial Regulation*

### 1. JOHDANTO

Artikkelissa<sup>1</sup> tarkastellaan, mitä keskeisiä muutoksia uusi, neuvoston 25.6.2002 hyväksymä ja vuoden 2003 alusta lähtien sovellettu varainhoitoasetus<sup>2</sup> (Financial Regulation/ règlement financier; jäljempänä VHA) tuo Euroopan unionin yleisen talousarvion (TA) eri joustomuotoihin<sup>3</sup>.

Tarkastelun tekee mielenkiintoiseksi se, että VHA:ta voidaan pitää EU:n 1990-luvun puolivälissä käynnistämän taloushallinnon uudistustyön (laajassa merkityksessä) eräänä keskeisimpänä "lainsäädännöllisenä lopputuotteena".

Siten, vaikka komission 22.7.1998 julkaisema valmisteluasiakirja varainhoitoasetuksen uudelleenlaatisemisesta (SEK(1998) 1228 lopull.) olikin muodollisesti sen vastaus vuoden 1977 varainhoitoasetuksen nk. seitsemännän muutossarjan (7<sup>me</sup> train; ks. HT 2002, loppuviite 51 ja artikkeliin Liite I) herättämiin reaktioihin ja ennen kaikkea EY:n tilintarkastustuomioistuimen (TTI) 10.7.1997 antamaan lausuntoon nro 4/97 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi vuoden 1977 varainhoitoasetuksen muuttamisesta<sup>4</sup> (TTI... 1998), ei sovi unohtaa esim. Agenda 2000-, SEM 2000- ja riippumattoman asiantuntijakomitean työn lopputulosten merkitystä<sup>5</sup> (ks. HT 2002, Loppusanat).

VHA sisältääkin siten esim. komission hallinnon-uudistustyön <sup>6</sup> keskeiset tulokset siltä osin kuin ne koskevat talouden- ja varainhoitoa.

Toisaalta varainhoitoasetus on vain osa EU:n finanssioikeudellista säädöksiä ja uutta varainhoitoasetusta täydentää puolestaan sarja uusia tai uusittuja lakitekstejä, joista keskeisimmät ovat:

- VHA:n 183 artiklan mukaiset komission 23.12.2002 hyväksymät varainhoitoasetuksen soveltamissäännöt <sup>7</sup> (VSS; Rules for the implementation of the Financial Regulation/ modalités d'exécution du règlement financier). Nämä säännöt ovat lisäksi johtaneet uusittujen sisäisten toimeenpanosääntöjen hyväksymiseen eri toimielimissä ja vastavissa,
- komission 19.11.2002 (VHA:n 185 artiklan pohjalta) hyväksymä "yhteisöjen perustamia elimiä" (eli käytännössä nk. EU:n erillisvirastoja, ks. artikkelin toinen osa, luku 3.2.6; vrt. esim. Saarilahti 2004, alaviite 12 ja Liite IV) koskeva varainhoidon puiteasetus <sup>8</sup> (Framework Financial Regulation/ règlement financier-cadre),
- neuvoston 19.12.2002 hyväksymä toimeenpanovirastojen (Executive agencies/ agences exécutives; ks. esim. Van Craeynest & Saarilahti 2004b) perustamista säätelevä asetus<sup>9</sup>,
- komission 21.9.2004 hyväksymä toimeenpanovirastojen varainhoidon malliasetus <sup>10</sup> (Standard Financial Regulation/ règlement financier-type).

Lisäksi neuvosto (yhdessä Euroopan parlamentin (EP) kanssa neljän yhteispäätösmenetelyllä perustetun erillisviraston tapauksessa) saattoi 18.6. ja 22.7.2003 kuudentoista EY:n erillisviraston perustamissäästösten <sup>11</sup> taloudelliset artikkelit yhteensopiviksi VHA:n kanssa sekä mm. hyväksyi seitsemän säädöstä aikaisemmin ilman perussäädöstä TA:sta rahoitetuille avustuksille<sup>12</sup>.

## 2. VUODEN 2002 VARAINHOITOASETUS

### 2.1 Yleiseen talousarvioon sovellettava varainhoitoasetus

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (SEY) 279 artiklan <sup>13</sup> 1 kohdan mukaan: "Neuvosto yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia kuultuaan ja tilintarkastustuomioistuimen lausunnon saatuaan:

- a) antaa varainhoitoasetukset, joissa täsmennetään varsinkin talousarvion laatimista ja toteuttamista sekä tilinpäätöksen esittämistä ja tilintarkastusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt;
- b) vahvistaa säännöt varainhoidon valvojien <sup>14</sup>, tulojen ja menojen hyväksyjien ja tilinpitäjien vastuusta sekä järjestää heidän toimintansa valvonnan."

Nizzan sopimus <sup>15</sup> (allekirjoitettu 26.2.2001, voimaan 1.2.2003) lisäsi SEY:n 279 artiklan 1 kohdan loppuun uuden lauseen, jonka mukaan "Neuvosto tekee ratkaisunsa 1. päivästä tammikuuta 2007 alkaen määränemistöllä komission ehdotuksesta Euroopan parlamenttia kuultuaan ja tilintarkastustuomioistuimen lausunnon saatuaan".

Varainhoitoasetus on siten neuvoston asetus ja uuden varainhoitoasetuksen hyväksymiseen (tai olemassa olevan varainhoitoasetuksen muuttamiseen) tarvitaan – komission ehdotuksen, EP:n kuulemisen ja tilintarkastustuomioistuimen lausunnon lisäksi – voimassaolevan perustamissopimuksen mukaan vuoden 2006 loppuun neuvoston yksimielinen päätös. EP:n "kuuleminen" tapahtuu 4.3.1975 annetun EP:n, neuvoston ja komission yhteisen julistuksen käyttöönotettaman neuvottelumenettelyn <sup>16</sup> mukaisesti <sup>17</sup>.

On huomattava, että varainhoitoasetus säätelee sekä talousarvion laatimista että toteuttamista (ks. esim. Saarilahti 2004, Kuvio 2). VHA siten erittelee EU:ssa noudatettavat budjettiperiaatteet sekä määrää mm. talousarvion rakenteesta, julkisista hankinnoista, avustuksista, tilinpäätöksestä, kirjanpidosta, ulkoisesta tarkastuksesta, vastuuvapaudesta ja eräitä EU:n toimintaloikkoja koskevista erityissäännöksistä (ks. luku 2.3).

## 2.2 Vuoden 2002 VHA:n hyväksyminen

VHA:n hyväksymismenettely on esitetty pääpiirteissään Taulukossa 1. Taulukosta on yksinkertaisuuden vuoksi jätetty pois VHA:n uudistamiseen liittyvät lukuisat valmistelevat työt ja asiakirjat, kuten tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 4/97 tai komission valmisteluasiakirja varainhoitoasetuksen uudelleenlaatimiseksi<sup>18</sup> (ks. luku 1), toimielinten ja vastaavien sisäinen työskentely sekä lukuisat EP:n, neuvoston ja komission väliset tapaamiset ja neuvottelut<sup>19</sup>.

Muodollisen lähtölaukauksen VHA:lle (SEY:n 279 artiklan mukaisesti) antoi komissio esittämällä 18.10.2000 ehdotuksensa neuvoston asetukseksi (EY, EHTY, Euratom) Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (KOM (2000) 461 lopullinen). Ehdotus esiteltiin ECOFIN-neuvostolle<sup>20</sup> ja EP:lle marraskuussa 2000.

Tilintarkastustuomioistuimen<sup>21</sup> (jäljempänä TTI... 2001b) ja talous- ja sosiaalikomitean (TSK) lausuntojen (hyväksytty 8.3.2001 ja 11.7.2001, TSK omasta aloitteestaan) sekä EP:n esittä-

**Taulukko 1. Vuoden 2002 VHA:n hyväksyminen/ Adoption of the 2002 Financial Regulation.**

	Päiväys Date	EYVL OJEC
Komission ehdotus (KOM(2000) 461 lopullinen) Commission's Proposal (COM(2000) 461 final)	17.10.2000	C 96 E, 27.3.2001, 1-39
Tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2001 Court of Auditors' Opinion No 2/2001	8.3.2001	C 162, 5.6.2001, 1-97
Talous- ja sosiaalikomitean lausunto* Economic and Social Committee's Opinion*	11.7.2001	C 260, 17.9.2001, 42-50
Euroopan parlamentin/ European Parliament's** Tarkistukset/ Amendments Lainsäädäntöpäätöslauselma/ Legislative resolution	31.5.2001 29.11.2001	C 153 E, 27.6.2002, 236
Komission muutettu ehdotus (KOM(2001) 691 lopull./2) Commission's Amended proposal (COM(2001) 691 final/2) Alustava ehdotus/ Preliminary proposal KOM(2001) 691 lopull./ COM(2001) 691 final	10.1.2002 30.10.2001 21.12.2001	C 103 E, 30.4.2002, 292-330
Tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2002* Court of Auditors' Opinion No 2/2002*	21.2.2002	C 92, 17.4.2002, 1-12
Neuvoston yhteiset suuntaviivat*** Council's Common orientation***	27.5.2002	
EP:n ja neuvoston (sekä komission) välinen neuvottelukokous*** Conciliation meeting (EP and Council, together with Commission)***	4.6.2002	
Neuvosto antaa Asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 Council adopts Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002	25.6.2002	L 248, 16.9.2002, 1-48 L 25, 30.1.2003, 43*** **
Sovelletminen Application	1.1.2003 alkaen From 1.1.2003	
* Omasta aloitteesta/ Of own initiative		
** Tehostettu Hughes-menettely (budjetti- ja talousarvion valvontavaiokunta)/ Enhanced Hughes procedure (Committee on Budgets and Committee on Budgetary Control)		
*** EP:n pyydettyä neuvottelumenettelyn (ks. EYVL C 89, 22.4.1975, 1-2) aloittamista/ The EP having called for the conciliation procedure to be initiated		
**** Oikaisu/ Corrigendum		

mien tarkistusten <sup>22</sup> jälkeen komissio toimitti toimielimille alustavan muutetun ehdotuksensa 30.10.2001 <sup>23</sup>. Tämä perusteella EP äänesti lainsäädäntöpäätöslauselmastaan täysistunnossaan 29.11.2001 <sup>24</sup> (ks. Dussart 2002a, 144).

Ensimmäisen version lopullisesta muutetusta ehdotuksestaan komissio hyväksyi kokouksessaan 21.12.2001. Virallisen "lopullisen" muutetun ehdotuksensa komissio esitti 10.1.2002 (KOM (2001) 691 lopull./2).

TTI antoi 21.2.2002 omasta aloitteestaan lausunnon (nro 2/2002; EYVL C 92, 17.4.2002, 1-12; jäljempänä TTI... 2002a), jossa puututtiin muutetun ehdotuksen tilintarkastusta ja vastuuvapautta koskeviin artikloihin.

ECOFIN-neuvostossa 7.5.2002 saavutetun yhteisymmärryksen mukaisesti neuvosto laati uutta varainhoitoasetusta koskevat "yhteiset suuntaviivat" (eli "yhteisen näkemyksen" <sup>25</sup>) 27.5.2002.

Neuvottelumenettelyyn kuuluva neuvoston ja EP:n välinen "neuvottelukokous" <sup>26</sup>, jota edelsi tärkeä valmisteleva kokous 28.5, pidettiin 4.6.2002 ECOFIN-neuvoston kokouksen yhteydessä Luxemburgissa, jolloin saatiin sovittua viimeinen avoinna oleva 86 artiklaan liittyvä kysymys <sup>27</sup>. Kokouksessa saavutetun yhteisymmärryksen jälkeen neuvosto hyväksyi VHA:n (nk. "I/A"-asiana) 25.6.2002 <sup>28</sup>.

### 2.3 Vuoden 2002 VHA:n sisältö

Vuoden 2002 varainhoitoasetuksen rakenne ja sisältö on esitetty Taulukossa 2.

VHA:ssa on seuraavat osat, osastot, luvut ja artiklat:

- 3 osaa ("Yhteiset säännökset", "Eryityssäännökset" ja "Siirtymä- ja loppusäännökset"),
- 16 osastoa (ensimmäinen osa sisältää 8, toinen osa 6 ja kolmas osa 2 osastoa),
- 36 lukua (ensimmäinen osa sisältää 31 ja toinen osa 5 lukua kolmannen osan ollessa jakautumatta lukuihin),
- 187 artiklaa (ensimmäinen osa sisältää 147, toinen osa 32 ja kolmas osa 8 artiklaa).

Lisäksi VHA sisältää (VHA:n 186 artiklan toisen kohdan mukaisesti) liitteenä vastaavuustaulukon vuoden 1977 varainhoitoasetuksen (muutoksi-

neen) artikloiden ja kohtien kanssa.

Vertailun vuoksi: "alkuperäisessä muodossa" vuoden 1977 varainhoitoasetus sisälsi 110 artiklaa ja "viimeisessä", vuoden 2001 muutoksen ("Fast track") mukaisessa muodossa 147 artiklaa.

VHA:n toinen osa sisältää Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastoa, rakennerahastoja <sup>29</sup>, ulkoisia toimia, yhteisön virastoja <sup>30</sup> ja hallintomäärärahoja koskevia erityissäännöksiä (ks. luku 2.5.2 sekä artikkelin toinen ja kolmas osa). Periaatteena on, että VHA:n ensimmäisen osan säännöt koskevat myös näitä aloja paitsi jos toisessa osassa nimenomaisesti toisin määrätään. On huomattava, että esim. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) V ja VI osaston <sup>31</sup> (eli nk. toisen ja kolmannen pilarin, vrt. myös luku 2.5.1) tuloille ja menoille ei kirjattu omia erityissäännöksiä VHA:n toiseen osaan, ts. niiden kohdalla sovelletaan varainhoitoasetuksen yhteisiä sääntöjä.

### 2.4 Vuoden 2002 VHA:n erityispiirteitä

Komission hallinnonuudistustyön mukaisten muutosten huomioon ottamisen (ks. luku 1) lisäksi varainhoitoasetuksen uudistamisen johtoajatukseksi oli EU:ssa noudatettavien budjettiperiaatteiden "selkiyttämisen" ja erilaisten taloushallinnon säännösten yhteenkokoaminen (ks. esim. Dussart 2002a, 144-145) sekä varainhoitoasetuksen "keventäminen" sikäli, että VHA:ssa säilytettäisiin ainoastaan peruseriaatteet ja -säännöt, samalla kun yksityiskohtaisemmat säännökset kirjattaisiin VSS:een. Julkilausuttuna tavoitteena (VHA:n johdanto-osan toisen kappaleen mukaisesti) oli "asettaa (eri säännöt) paremmin keskinäiseen arvojärjestykseen ja siten parantaa varainhoitoasetuksen selkeyttä".

Keventämis- ja selkiyttämistyö jäi eräiltä osin kesken, kuten artikkelissa esitetään <sup>32</sup>. On kuitenkin kiistatonta, että esim. varainhoitoasetuksen soveltamissäännöt sisältävät aikaisempaa enemmän sääntöjä ja ovat siten luonteeltaan totuttua "substantiaalisempia" (ks. esim. Van Craeynest & Saarilahti 2004a, 7 ja 81 k.).

Komissio kiteyttää VHA:n ja VSS:n koonnoksessa (ks. viite 7) uudistukset seuraavasti:

"Varainhoitoasetus on Euroopan unionin talouden-  
hoidon perusta. Siinä vahvistetaan ne tärkeimmät

**Taulukko 2. Vuoden 2002 VHA:n sisältö/ Content of the 2002 Financial Regulation.**

<u>Ensimmäinen osa: Yhteiset säännökset</u>		Art.		Art.
<b>I osasto</b>	<b>Tarkoltus</b>	<b>1-2</b>	<b>1 jakso</b> Soveltamisala ja tarjouskilpailujen ratkaisuperiaatteet	<b>88-89</b>
<b>II osasto</b>	<b>Budjettiperiaatteet</b>	<b>3-30</b>	<b>2 jakso</b> Julkaiseminen	<b>90</b>
<b>1 luku</b>	<b>Yhtenäisyyden ja talousarvion totuudenmukaisuuden periaatteet</b>	<b>4-5</b>	<b>3 jakso</b> Hankintamenettely	<b>91-101</b>
<b>2 luku</b>	<b>Vuotuisperiaate</b>	<b>6-13</b>	<b>4 jakso</b> Vakuudet ja valvonta	<b>102-103</b>
<b>3 luku</b>	<b>Tasapainoperiaate</b>	<b>14-15</b>	<b>2 luku</b> Yhteisöjen toimielinten omaan lukuunsa tekemiin hankintoihin sovellettavat säännökset	<b>104-107</b>
<b>4 luku</b>	<b>Laskentayksikön periaate</b>	<b>16</b>	<b>VI osasto</b> Avustukset	<b>108-120</b>
<b>5 luku</b>	<b>Yleiskatteisuusperiaate</b>	<b>17-20</b>	<b>1 luku</b> Soveltamisala	<b>108</b>
<b>6 luku</b>	<b>Erittelyperiaate</b>	<b>21-26</b>	<b>2 luku</b> Avustusten myöntämisestä koskevat periaatteet	<b>109-113</b>
<b>7 luku</b>	<b>Moitteettoman varainhoidon periaate</b>	<b>27-28</b>	<b>3 luku</b> Myöntämismenettely	<b>114-116</b>
<b>8 luku</b>	<b>Seurattavuusperiaate</b>	<b>29-30</b>	<b>4 luku</b> Maksaminen ja valvonta	<b>117-119</b>
<b>III osasto</b>	<b>Talousarvion laatiminen ja rakenne</b>	<b>31-47</b>	<b>5 luku</b> Toteuttaminen	<b>120</b>
<b>1 luku</b>	<b>Talousarvion laatiminen</b>	<b>31-39</b>	<b>VII osasto</b> Tilinpäätös ja kirjanpito	<b>121-138</b>
<b>2 luku</b>	<b>Talousarvion rakenne ja esitystapa</b>	<b>40-47</b>	<b>1 luku</b> Tilinpäätös	<b>121-129</b>
<b>IV osasto</b>	<b>Talousarvion toteuttaminen</b>	<b>48-87</b>	<b>2 luku</b> Talousarvion toteuttamisen aikana toimitettavat tiedot	<b>130-131</b>
<b>1 luku</b>	<b>Yleiset säännökset</b>	<b>48-52</b>	<b>3 luku</b> Kirjanpito	<b>132-137</b>
<b>2 luku</b>	<b>Toteuttamistavat</b>	<b>53-57</b>	<b>1 jakso</b> Yhteiset säännökset	<b>132-133</b>
<b>3 luku</b>	<b>Taloushallinnon henkilöstö</b>	<b>58-63</b>	<b>2 jakso</b> Liikekirjanpito	<b>134-136</b>
<b>1 jakso</b>	<b>Tehtävien eriyttämisen periaate</b>	<b>58</b>	<b>3 jakso</b> Talousarviokirjanpito	<b>137</b>
<b>2 jakso</b>	<b>Tulojen ja menojen hyväksyjät</b>	<b>59-60</b>	<b>4 luku</b> Omaisuus luettelo	<b>138</b>
<b>3 jakso</b>	<b>Tilinpitäjä</b>	<b>61-62</b>	<b>VIII osasto</b> Ulkoinen tarkastus ja vastuuvapaus	<b>139-147</b>
<b>4 jakso</b>	<b>Ennakoiden hoitaja</b>	<b>63</b>	<b>1 luku</b> Ulkoinen tarkastus	<b>139-144</b>
<b>4 luku</b>	<b>Taloushallinnon henkilöstön vastuualueet</b>	<b>64-68</b>	<b>2 luku</b> Vastuuvapaus	<b>145-147</b>
<b>1 jakso</b>	<b>Yleiset säännöt</b>	<b>64-65</b>	<b>Toinen osa: Eriyksisäännökset</b>	<b>148-179</b>
<b>2 jakso</b>	<b>Valtuutettuihin ja edelleenvaltuutettuihin tulojen ja menojen hyväksyjiin sovellettavat säännöt</b>	<b>66</b>	<b>I osasto</b> Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosasto	<b>148-154</b>
<b>3 jakso</b>	<b>Tilinpitäjiin ja ennakoiden hoitajiin sovellettavat säännöt</b>	<b>67-68</b>	<b>II osasto</b> Rakennerahastot	<b>155-159</b>
<b>5 luku</b>	<b>Tulotapahtumat</b>	<b>69-74</b>	<b>III osasto</b> Tutkimus	<b>160-161</b>
<b>1 jakso</b>	<b>Omien varojen käyttöön asettaminen</b>	<b>69</b>	<b>IV osasto</b> Ulkoiset toimet	<b>162-170</b>
<b>2 jakso</b>	<b>Saamisenuste</b>	<b>70</b>	<b>1 luku</b> Yleiset säännökset	<b>162</b>
<b>3 jakso</b>	<b>Saamisten vahvistaminen</b>	<b>71</b>	<b>2 luku</b> Toimien toteuttaminen	<b>163-166</b>
<b>4 jakso</b>	<b>Perinnän hyväksyminen</b>	<b>72</b>	<b>3 luku</b> Julkiset hankinnat	<b>167-168</b>
<b>5 jakso</b>	<b>Perintä</b>	<b>73-74</b>	<b>4 luku</b> Avustusten myöntäminen	<b>169</b>
<b>6 luku</b>	<b>Menotapahtumat</b>	<b>75-83</b>	<b>5 luku</b> Tilien tarkastaminen	<b>170</b>
<b>1 jakso</b>	<b>Menoihin sitoutuminen</b>	<b>76-78</b>	<b>V osasto</b> Yhteisön virastot	<b>171-176</b>
<b>2 jakso</b>	<b>Menojen vahvistaminen</b>	<b>79-80</b>	<b>VI osasto</b> Hallintomäärärahat	<b>177-179</b>
<b>3 jakso</b>	<b>Menojen hyväksyminen</b>	<b>81-82</b>		
<b>4 jakso</b>	<b>Menojen maksaminen</b>	<b>81</b>	<b>Kolmas osa: Siirtymä- ja loppusäännökset</b>	<b>180-187</b>
<b>5 jakso</b>	<b>Menotapahtumia koskevat määräajat</b>	<b>83</b>	<b>I osasto</b> Siirtymäsäännökset	<b>180-181</b>
<b>7 luku</b>	<b>Tietojenkäsittelyjärjestelmä</b>	<b>84</b>	<b>II osasto</b> Loppusäännökset	<b>182-187</b>
<b>8 luku</b>	<b>Sisäinen tarkastaja</b>	<b>85-87</b>		
<b>V osasto</b>	<b>Julkiset hankinnat</b>	<b>88-107</b>		
<b>1 luku</b>	<b>Yleiset säännökset</b>	<b>88-103</b>	<b>Liite: Vastuuvuostaulukko (vuosien 1977 ja 2002 varainhoitoasetukset)</b>	

säännöt ja periaatteet, joita sovelletaan talousarvion laatimisessa ja toteuttamisessa sekä yhteisön varainhoidon valvonnassa.

Uuden varainhoitoasetuksen tueksi tarvitaan soveltamissääntöjä, jotka sisältävät varainhoitoasetuksen soveltamiselle välttämättömät yksityiskohtaiset tekniset säännökset. Yhdessä nämä kaksi asetusta muodostavat kattavan lainsäädäntökehyksen, joka vastaa nykyaikaisen taloudenhoidon tarpeita. Niiden voimaantulo 1. tammikuuta 2003 merkitsi, että yksi Euroopan komission 1. maaliskuuta 2000 julkistamassa hallinnonuudistusta käsittelevässä valkoisessa kirjassa asetetuista tavoitteista – toimielinten varainhoitojärjestelmän uudistaminen – oli saavutettu. Komission yksiköiden määrätietoinen työ sekä Euroopan parlamentin, neuvoston ja tilintarkastustuomioistuimen tarjoama tuki mahdollistivat sen, että tämänkaltainen merkittävä uudistus pystyttiin toteuttamaan niinkin lyhyessä määräajassa.

Uudet säännökset sisältävät muun muassa seuraavat uudistukset: taloushallintohenkilöstön tehtävien uudelleenmäärittely, jolla pyritään tulojen ja menojen hyväksyjien vastuun lisäämiseen, avustuksia koskevien säännösten antaminen, julkisia hankintoja koskevien direktiivien voimaansaataminen Euroopan unionin tasolla, kirjanpitosäännösten uudistusperiaatteiden määrittäminen sekä toimintoperusteiseen budjettiin tarkoitettun nimikkeistön laatiminen.”

## 2.5 Budjettiperiaatteet ja niiden poikkeukset

### 2.5.1 Periaatteet

VHA:ssa talousarvion laatimisessa ja toteuttamisessa noudatettavat yhdeksän <sup>33</sup> budjettiperiaatetta (Budgetary principles/ principes budgétaires) eli yhtenäisyyden, talousarvion totuudenmukaisuuden, vuotuisuuden, tasapainon, laskentayksikön, yleiskatteisuuden, erittelyn, moitteettoman varainhoidon sekä seurattavuuden periaatteet (VHA:n 3 artikla) on koottu komission esityksen mukaisesti asetuksen alkuun samaan osastoon <sup>34</sup>. ”Budjettiperiaatteet”-osasto koostuu 8 luvusta ja 28 artiklasta (ks. Taulukko 2).

Periaatteet sisältöineen ja varainhoitoase-

tuksen artikloineen on koottu Taulukkoon 3. Taulukkoon on niin ikään merkitty, mihin perustamissopimuksen kohtaan budjettiperiaatteet perustuvat. Tässä artikkelissa ei valitettavasti ole mahdollista esitellä sen tarkemmin eri periaatteita <sup>35</sup> – alla on kuitenkin lyhyesti kuvattu keskeisimmät muutokset verrattuna vuoden 1977 varainhoitoasetukseen.

VHA kirjaa ensinnäkin budjettiperiaatteiden rinnalle kaksi uutta periaatetta, seurattavuuden (Principle of transparency/ principe de transparence) ja talousarvion totuudenmukaisuuden (Principle of budget accuracy/ principe de vérité budgétaire) periaatteet. Ensiksi mainittu perustuu komission ehdotukseen (ehdotuksen suomenkielinen versio puhuu ”avoimuuden periaatteesta” ”seurattavuuden periaatteen” sijasta; ks. Taulukko 3), toiseksi mainittu taas on neuvoston lisäys.

Seurattavuusperiaatteen osalta Euroopan unionin toiminnan rahoitus –teos (Euroopan unionin... 2002, 166-167) perustelee komission ehdotusta seuraavasti: ”Seurattavuusperiaate, jota sovellettaisiin koko talousarviomenettelyyn, tarkoittaa talousarvion, lisätalousarvioiden ja tilinpäätösten julkisuusvelvoitetta <sup>36</sup> sekä velvoitetta toimittaa budjettivallan käyttäjälle ja tilintarkastustuomioistuimelle tietoja. Komission kuukausittaiset ja neljännesvuosittaiset selvitykset talousarvion täytäntöönpanon etenemisestä ovat olennainen esimerkki tämän periaatteen soveltamisesta” <sup>37</sup>.

Seurattavuusperiaate ei perustu perustamissopimuksen varainhoitoa koskeviin määräyksiin. On kuitenkin ymmärrettävää <sup>38</sup>, että komissio halusi korostaa VHA:ssa seurattavuuden (avoimuuden) merkitystä ei ainoastaan talousarvion hyväksymisen vaan myös sen toimeenpanon yhteydessä.

Talousarvion totuudenmukaisuuden periaatteen mukaan, siten kuin se on kirjattu VHA:n 5 artiklan 3 kohtaan, ”(t)alousarvioon saadaan ottaa määrärahoja vain tarpeelliseksi katsottuja menoja varten”. Totuudenmukaisuuden periaate tunnetaan mm. Saksan ja Itävallan budjettijärjestelmissä <sup>39</sup> nimellä ”Prinzip der Haushaltswahrheit”, eikä vaatimus periaatteen sisällyttämisestä yleiseen varainhoitoasetukseen ole uusi (ks. esim. Van Craeynest & Saarilahti 2004a, 22 k.).

Komission alkuperäinen ja muutettu ehdotus eivät sisältäneet periaatetta sellaisenaan, mutta

Taulukko 3. Vuoden 2002 VHA:n erittelemät budjettiperiaatteet/ Budgetary principles included in the 2002 Financial Regulation.

Periaate	Principle of	Principe de	SEY/ TEC	VHA/ FR	Sisältö/ Content
Yhtenäisyyden	Unity	Unité	268 art. 1 ja 2* k.	4 ja 5 art.	TA on säädös, jossa arvioidaan ja vahvistetaan joka vuodeksi kaikki EY:n ja Euratomin tarpeelliseksi katsotut tulot ja menot <i>The General budget is the instrument which, for each financial year, forecasts and authorises all revenue and expenditure considered necessary for the EC and Euratom</i>
TA:n totuudenmukaisuuden <sup>a</sup>	Budget accuracy <sup>a</sup>	Vérité budgétaire	[268 art. 1 k.]	5 art. 3 k.	TA:oon saadaan ottaa määrärahoja vain tarpeelliseksi katsottuja menoja varten <i>An appropriation may not be entered in the General budget if it is not for an item of expenditure considered necessary</i>
Vuotuis- <sup>1</sup>	Annuality	Annuité	271 art. 1 k.**	6-13 art.	TA:oon otetaan määrärahat yhden varainhoitovuoden (1.1.-31.12.) ajaksi <i>The appropriations entered in the General budget shall be authorised for one financial year (1.1.-31.12.)</i>
Tasapaino-	Equilibrium	Equilibre	268 art. 3 k.	14 ja 15 art.	TA:n tulojen ja maksu määrärahojen (MMR) on oltava tasapainossa <i>Budget revenue and payment appropriations (PA) must be in balance</i>
Laskentayksikön	Unit of account	Unité de compte	277 art.	16 art.	TA laaditaan, toteutetaan ja tilinpäätös esitetään euroina <i>The General budget shall be drawn up and implemented in euro and the accounts shall be presented in euro</i>
Yleiskatteisuus- <sup>2b</sup>	Universality <sup>b</sup>	Universalité	** *	17-20 art.	Tulojen kokonaismäärän on katettava MMR; tulot ja menot otetaan TA:oon vähentämättä niitä toisistaan <i>Total revenue shall cover total PA; All revenue and expenditure shall be entered in full without any adjustment against each other</i>
Erittely- <sup>3</sup>	Specification	Spécialité	271 art. 3 k.** **	21-26 art.	Määrärahat eritellään osastoittain ja luvuittain; luvut jaetaan momentteihin ja alamomentteihin <i>Appropriations shall be earmarked for specific purposes by Title and Chapter; Chapters shall be further subdivided into Articles and Items</i>
Moitteettoman varainhoidon <sup>4</sup>	Sound financial management	Bonne gestion financière	274 art. 1 k.** ** *	27 ja 28 art.	Määrärahat käytetään taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti <i>Budget appropriations shall be used in accordance with the principles of economy, efficiency and effectiveness</i>
Seurattavuus- <sup>5</sup>	Transparency	Transparence	***	29 ja 30 art.	TA, lisätalousarviot, konsolidoitu tilinpäätös ja erilaiset kertomukset julkaistaan lopullisessa muodossaan EUVL:ssä <i>The adopted General budget, amending budgets, consolidated accounts and various financial management reports shall be published in the OJEU</i>

Komission ehdotuksessa (KOM(2000) 461 lopullinen): <sup>1</sup> vuotuisuuden periaate; <sup>2</sup> kokonaisvaltaisuu den periaate; <sup>3</sup> menojen määrittelyvyyden periaate; <sup>4</sup> moitteettoman taloudenhoidon periaate; <sup>5</sup> aivoimuuden periaate

<sup>a</sup> Ei sisällynyt komission ehdotukseen/ Not included in Commission's proposal

<sup>b</sup> Jaetaan usein brutto- ja tulojen sitomanomuu speriaatteeseen ("korvamerkitsemiskieho"; ks. esim. *Euroopan unionin...* 2002, 137-139) A distinction between the gross budget and the non-assignment principles (rules) is often made

<sup>c</sup> Komission mukaan perustuu perustamissopimuksen 268 artiklaan, jonka mukaan "Kaikki yhteisön tulot ja menot [...] otetaan talousarvioon" (KOM(2000) 461 lopullinen, 9) See, however, COM(2000) 461 final, p. 9

<sup>d</sup> Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä rikosasioissa tehtävää poliisi- ja oikeudellista yhteistyötä koskevat menot (mikäli rahoitus suoritetaan TA:sta) PESC and JAI expenditure (if financed from the General budget)

\*\* Vrt. myös perustamissopimuksen 268 artiklan 1 kohta ja 272 artiklan 1 kohta/ See also Art. 268 (1) and 272 (1) of the Treaty

\*\*\* Ei mainintaa perustamissopimuksen varainhoitoa koskevissa määräyksissä/ Not mentioned in the Financial provisions of the Treaty

\*\*\*\* Vrt. myös perustamissopimuksen 274 artiklan 3 kohta/ See also Art. 274(3) of the Treaty

\*\*\*\*\* Vrt. myös perustamissopimuksen 248 artiklan 2 kohta/ See also Art. 248(2) of the Treaty

ennen kaikkea Itävallan painokkaasta vaatimuksesta selopulta kirjattiin VHA:een, tosin ei omaan lukuun (kuten muut periaatteet) eikä edes omaan artiklaan, vaan varsin keinotekoisesti yhtenäisyyden periaatteen (Principle of unity/ principe d'unité) rinnalle samaan lukuun, erilliseksi kohdaksi 5 artiklan alle <sup>40</sup>.

Muiden periaatteiden osalta VHA tuo mukanaan eräitä uudistuksia mm. yhtenäisyyden periaatteeseen (ks. myös artikkelin toinen ja kolmas osa). Siten EY:n (ja Euratomin) tulojen ja menojen lisäksi varainhoitoasetusta sovelletaan myös SEU:n toisen ja kolmannen pilarin (ks. luku 2.3) alaa koskevista määräyksistä toimielimille aiheutuviin hallintomenoihin sekä näiden määräysten täytäntöönpanosta johtuviin toimintameneihin, jos ne suoritetaan talousarviosta (ks. SEY:n 268 artiklan toinen kohta sekä SEU:n 28 artiklan 2 ja 3 kohta ja 41 artiklan 2 ja 3 kohta). Muuten VHA (4 ja 5 artikla) säilyttää aikaisemman status quon (eli esim. Euroopan kehitysrahastojen pitämisen TA:n ulkopuolella sekä ainoastaan yhteisöjen lainanotto- ja -antotoimintaan liittyvien takausten ja takuurahastoon tehtyjen suoritusten ottaminen talousarvioon; ks. esim. Saarilahti 2004, luku 2). Euroopan hiili- ja teräsyhteisöä koskevan perustamissopimuksen lakattua olemasta voimassa (ks. viite 13) VHA ei ymmärrettävästi enää sisällä viittauksia hiili- ja teräsyhteisöön tai sen talousarvioihin <sup>41</sup>.

Tasapainoperiaatteen (Principle of equilibrium/ principe d'équilibre) osalta VHA:ssa täsmennetään yhteisöjen toimielinten ja vastaavien lainakieltoa <sup>42</sup> (14 artiklan 2 kohta; ks. esim. Van Craeynest & Saarilahti 2004a, 29 ja 30 k.). EP:n aloitteesta kielto ulotettiin koskemaan myös VHA:n 185 artiklassa tarkoitettuja yhteisöjen perustamia elimiä (ks. artikkelin toinen osa, luku 3.2.6).

Erittelyperiaatteen (Principle of specification/ principe de spécialité) ja etenkin TA:n rakenteen sekä esitystavan osalta neuvosto pyrki kirjaamaan varainhoitoasetukseen (sen 46 artiklaan) pysyvän kantansa mukaisesti (ks. esim. Saarilahti 2004, luku 3.4) lauseen, jonka mukaan selvitysosat eivät ole (juridisesti) sitovia. Euroopan parlamentin (joka on menestyksellisesti käyttänyt selvitysosia omien talousarviopäämääriensä saavuttamiseksi) tiukasta vastustuksesta johdun päädyttiin lopulta ratkaisuun, jonka mukaan kysymystä selvitysosien sitovuudesta ei käsitellä VHA:ssa. Eräs kolmikantakokoukseen (ks. viite

19) osallistunut EP:n jäsen totesikin: "Budjettivallan käyttäjät tietävät kuitenkin tarkasti, missä pitäytyä tältä osin" (tuomioistuimen tuomioiden ja ratkaisujen sekä komission omaksumien käytösten jälkeen; ks. esim. Van Craeynest & Saarilahti 2004a, 54 k.).

VHA:ssa myös ulotetaan laskentayksikön periaate (Principle of unit of account/ principe de compte) koskemaan laadinnan ja tilinpäätöksen lisäksi myös talousarvion toteuttamista <sup>43</sup>. Kaikki tilejä, maksuja ja takaisinperintöjä koskevat tapahtumat tulisi laatia euroina niin euromaissa kuin euroalueen ulkopuolisissa jäsenvaltioissa – ja jopa EU:n ulkopuolella.

Moitteettoman varainhoidon periaatteen (Principle of sound financial management/ principe de bonne gestion financière) osalta vuoden 1977 varainhoitoasetuksen 2 artikla tyytyi ainoastaan toteamaan, että "(t)alousarviomäärärahat on käytettävä taloudellisuuden ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti" <sup>44</sup>. Vuoden 1977 varainhoitoasetuksen vuoden 1990 muutoksella tarkennettiin artiklaa seuraavasti: "Talousarviomäärärahat on käytettävä moitteettoman varainhoidon periaatteiden sekä erityisesti taloudellisuuden ja kustannusvaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti. On määritettävä määrinä ilmaistavia tavoitteita ja taattava niiden toteuttamisen seuranta" <sup>45</sup>.

VHA:n 27 artiklassa määrätään <sup>46</sup>:

- "1. Talousarviomäärärahat on käytettävä moitteettoman varainhoidon periaatteen eli taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti.
  2. Taloudellisuuden periaate edellyttää, että varat, joita toimielin käyttää toimintojensa toteuttamiseksi, ovat käytettävissä oikeaan aikaan ja että ne ovat määrältään riittävät, laadultaan asianmukaiset sekä kustannuksiltaan mahdollisimman edulliset.
- Tehokkuuden periaatteen tarkoituksena on saavuttaa käytetyillä varoilla parhaat mahdolliset tulokset.
- Vaikuttavuuden periaatteen tarkoituksena on saavuttaa toiminnalle asetetut tavoitteet ja siltä odotetut tulokset.
3. Kaikille talousarvion kattamille toiminnan aloille on vahvistettava erityiset mitattavissa ja toteutettavissa olevat, asiaan kuuluvat ja ajallisesti määrättyt tavoitteet. Näiden tavoite-



teiden toteuttamista valvotaan toiminnoittain vahvistettujen tulosindikaattoreiden avulla, ja menosta vastaavat hallinnot toimittavat tiedot budjettivallan käyttäjälle (...).

4. Päätöksenteon tehostamiseksi toimielimet arvioivat ohjelmia tai toimintoja etu- ja jälki-käteen 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.<sup>47</sup>

VHA siten muuttaa osaltaan aikaisemmin lähinnä "tavoitesäännökseksi jääneen moitteettoman varainhoidon periaatteen sisällön [aikaisempaa voimakkaammin] tuloksellisuuden tulkiksi eli yhteisövaroilla saatujen aikaansaamisien ja aikaansaamattomuuden analysointivälineeksi" (Myllymäki 2001, 39-40).

On myös huomattava, että VHA:n 2 artikla, jonka mukaan "(k)aiikkien muissa säädöksissä olevien säännösten, jotka liittyvät talousarvion toteuttamiseen tuloina tai menoina, on noudatettava (VHA:n) II osastossa esitettyjä budjettiperiaatteita", vahvistaa varainhoitoasetuksen yleistä kantavuutta.

Artiklalla, joka pohjautuu EP:n tekemään tarkistukseen, jonka komissio sisällytti muutettuun ehdotukseensa, ja jonka neuvosto lopulta hyväksyi, pyritään ennen kaikkea välttämään se, että lainsäätäjät sisällyttäisi muihin säädöksiin kuin varainhoitoasetukseen sellaisia säännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa varainhoitoasetukseen kirjatujen budjettiperiaatteiden kanssa tai niiden vastaisia. Artiklan tarkoituksena on siten estää, että lainsäätäjät voisi – tavalla tai toisella – kiertää em. budjettiperiaatteita, tai "vähentää" niiden kantavuutta lainsäädäntövaltaa käyttäessään.

On kuitenkin huomattava, ettei EY:n oikeusjärjestyksessä vallitse – esitetyistä vastakkaisista näkemyksistä huolimatta<sup>48</sup> – varainhoitoasetuksen "etusijaa" (normihierarkia-merkityksessä; Primacy/ primauté) suhteessa muihin säädöksiin (eikä edes eri säädöksiin sisältyviin "taloudenhoitoa" käsitteleviin artikloihin nähden), vaan pikemminkin "täydentävyyssuhde", eikä VHA:n 2 artikla voi siten tarjota mitään sataprosenttista suojaa em. menettelyjä vastaan. On tietenkin samalla selvää että siinä määrin kuin budjettiperiaatteista määrätään perustamissopimuksessa, lainsäätäjän on noudatettava niitä sekundääri-

lainsäädännössä primaarilainsäädännön ensisijaisuuden takia.

### 2.5.2 Poikkeukset budjettiperiaatteisiin

Perustamissopimukset sallivat luvussa 2.5.1 esitettyihin budjettiperiaatteisiin vaihtelevan määrän poikkeuksia<sup>49</sup>. Toisaalta perustamissopimuksissa viitataan varainhoitoasetuksessa annettuihin poikkeuksiin ja lisäsääntöihin. Varainhoitoasetuksilla ja niiden muutoksilla onkin vuosien varrella lisätty – usein "epäsuoralla tavalla" – tuntuvalta tavalla poikkeusten määrää erityisesti tilintarkastustuomioistuimen<sup>50</sup> (mutta toisinaan myös komission<sup>51</sup>) esittämistä huomautuksista ja kriittistä huolimatta. Myös EP on osittain yhtynyt arvosteluun.

Yksinkertaistamisen (ks. luku 2.5.1) lisäksi kantavana ajatuksena komission varainhoitoasetuksen uudelleenlaatimisehdotuksessa oli erilaisen poikkeusten karsiminen budjettiperiaatteiden soveltamisen osalta.

Omien sanojensa mukaan taistelussaan "piilotettuja poikkeuksia" ja "mikrohallintoitiin" (ks. HT 2002, 164) johtavia käytäntöjä vastaan komissio esitti luopumista mm. negatiivisista tuloista ja menoista, jaksottamattomista määrärahoista, pääluokan III jakamisesta A ja B osiin<sup>52</sup> (yksiin omaan toimintoperusteiseen budjetointiin siirtymisen yhteydessä) sekä laskentayksikön ja avoimuuden (seurattavuuden) periaatteiden poikkeuksista (ks. KOM(2000) 461 lopullinen). Tilintarkastustuomioistuin suhtautui lausunnossaan (ks. TTI... 2001b<sup>53</sup>) komission esittämiin ajatuksiin periaatteessa varsin myönteisesti. Se katsoi kuitenkin, että erilaisten poikkeusten määrä pysyisi tämänkin jälkeen liian suurena (ks. artikkelin toinen ja kolmas osa).

Taulukkoon 4 on koottu keskeiset VHA:ssa säilytetyt eri budjettiperiaatteille sallitut poikkeukset<sup>54</sup>. Taulukossa on samalla esitetty alleviivauksin, mitkä poikkeukset poistuivat verrattuna vuoden 1977 varainhoitoasetukseen muutoksineen.

Hakasuluin osoitetaan, ettei poikkeus puhtaasti tai pääsääntöisesti kohdistu ao. periaatteeseen tai että kysymyksessä on varsin poikkeuksellinen tai erikoislaatuinen menettely (kuten väliaikaisten kahdestoistaosien tapauksessa).

Siten esim. komissio katsoo Euroopan unionin toiminnan rahoitus -teoksessa (Euroopan unionin ... 2002, 148), että rahoitusnäkymät eivät ole

Taulukko 4. Vuoden 2002 VHA:ssa budjetiperiaatteille sallitut keskeiset poikkeukset/ Main exceptions to the budgetary principles permitted by the 2002 Financial Regulation.

Periaate/ Principle of	Poikkeukset/ Exceptions
Yhtenäisyden/ Unity	TA:oon sisällyttämättömät talousarviot ja toiminnot*/ <i>Budgets separate from the General budget and financial instruments and activities not covered by the General budget*</i>
Totuuksmukaisuuden/ Accuracy	[Negatiivinen varaus**/ <i>Negative reserve**</i> ]
Vuotuis-/ Annuality	Jaksotetut määrärahat/ <i>Differentiated appropriations</i> Määrärahojen siirtojen avulla ja talousarvioitumusten jakaminen vuotuisiin eriiin/ <i>Global commitments and budgetary commitments in annual instalments</i> Määrärahojen siirtäminen varainhoitovuodelta toiselle/ <i>Transfers of appropriations from one year to the other (carry overs)</i> Erilaiset lisäkaudet sekä määrärahojen voimassaolon jatkaminen/ <i>Additional and complementary periods and prolongation of validity of appropriations*</i> Eriyissäännöt EMOTR:n***, ulkoisten toimien menojen ja hallintomäärärahojen osalta (VHA:n toisen osan I, IV ja VI osastot)/ <i>Special rules applicable to the EAGGF***, External actions and Administrative appropriations (FR Part II, Titles I, IV and VI)</i> [Rahoitusnäkökulma/ <i>Financial perspective</i> ] [Väliaikaiset kahdestoistoasiat/ <i>Provisional twelfths</i> ]
Tasapaino-/ Equilibrium	Ei yleisiä poikkeuksia***/ <i>No general exceptions***</i> [Negatiivinen varaus/ <i>Negative reserve</i> ]
Laskentayksiköt/ Unit of account	Tilinpitäjien ja ennakoiden hoitajien oikeus suorittaa tiettyjä maksutapahtumia kansallisissa valuutoissa/ <i>Accounting officers and imprest administrators are authorised to carry out some operations in national currencies</i>
Yleiskätevyys-/ Universality	Käytöstarvikseensa sidotut tulot****/ <i>Assigned revenue***</i> Etumaksujen takaisinmaksut ja määrärahojen uudelleenkäyttö/ <i>Repayments of payments on account and reuse*</i> Negatiiviset tulot/ <i>Negative revenues*</i> Negatiiviset menot/ <i>Negative expenditure</i> Eriyissäännöt laskujen ja maksupyyntöjen osalta (nettoisuusperiaate*****)/ <i>Special provisions concerning the specific case of invoices and requests for payment*****</i> Mahdollisuus ottaa vapautettuja määrärahoja uudelleen käyttöön*****/ <i>Ways of reconstituting decommitted appropriations*****</i> Eriyissäännöt rakennerahastojen (mm. ennakkomaksujen palauttamisen) ja tutkimuksen osalta (VHA:n toisen osan II ja III osastot)/ <i>Special rules applicable to Structural Funds and Research (FR Part II, Titles II and III)</i> Rahoitusvaraus/ <i>Monetary reserve*</i>
Erittely-/ Specification	Määrärahojen siirrot varainhoitovuoden aikana/ <i>Transfers of appropriations</i> Varaukset*****/ <i>Reserves*****</i> Eriyissäännöt EMOTR:n tukiosaston, rakennerahastojen sekä tutkimusmäärärahojen osalta (ml. Yhteisen tutkimuskeskuksen menot; VHA:n toisen osan I, II ja III osastot)/ <i>Special rules applicable to the EAGGF-Guarantee Section, to Structural Funds and to Research (incl. Joint Research Centre; FR Part II, Titles I, II and III)</i>
Moitteettoman varainhoidon/ SFM	Ei poikkeuksia/ <i>No exceptions</i>
Seurattavuus-/ Transparency	Negatiiviset menot/ <i>Negative expenditure</i> Negatiivinen varaus***/ <i>Negative reserve**</i> Negatiiviset tulot/ <i>Negative revenues*</i>

\* Ei enää sallittu vuoden 2002 VHA:ssa/ *Not allowed by the 2002 Financial Regulation*

\*\* Mm. Euroopan kehitysrahastot, EY:n lainanotto- ja -antotoiminna (pl. takaukset) ja Euroopan investointipankin rahoitustoiminna (ks. *Euroopan unionin...* 2002, 134-135, Dussart 2002b, 97-111 ja Saarilahti 2004, luku 2)/ *E.g. the European Development Funds, borrowing and lending operations (excl. guarantees) and financial activities of the European Investment Bank*

\*\*\* Neuvoston pöytäkirjaan liitetyn VHA:n 44 artiklan osalta tehdyn lausuman mukaan/ *According to a statement re Art. 44 entered in the Council minutes*

\*\*\*\* Lisäkauden säilyttäminen EMOTR:n tukiosaston maksuille/ *Maintaining of an additional period concerning EAGGF-Guarantee payments*

\*\*\*\*\* Eroteltava toisistaan TA:n hyväksymis- ja toteuttamisvaihe (ks. esim. *Euroopan unionin...* 2002, 149)/ *A distinction should be made between the authorisation and the implementation stage*

\*\*\*\*\* Korvaavat omalta osaltaan etumaksujen takaisinmaksut ja määrärahojen uudelleenkäyttö/ *Replace for their own part repayments of payments on account and reuse*

\*\*\*\*\* Nk. "ardonancement par le net"

\*\*\*\*\* Uudet säännöt varauksen luonnin osalta (VHA:n johdanto-osan seitsemäs kappale ja 43 artikla)/ *New rules concerning the constitution of reserves (Seventh recital and Art. 43 of the FR)*

poikkeus vuotuisperiaatteelle, perustellen näkemystään seuraavasti:

"Vuodesta 1988 alkaen on – vuonna 1993 ja sittemmin vuonna 1999 uudistetun (TVS:n) perusteella – vaadittu, että kunkin varainhoitovuoden talousarvio noudattaa monivuotisia rahoitusnäkyymiä, jotka muodostavat keskipitkän ajan rahoituskehysten. Kyseinen järjestelmä ei vaaranna talousarvion vuotuisperiaatteen soveltamista:

- Rahoitusnäkymissä vahvistetaan kullekin vuodelle menojen enimmäismäärät maksusitoumusmäärärahojen osalta otsakkeittain ja maksuumäärärahojen osalta kokonaismäärän tasolla. Rakennepoliittisissa toimissa nämä määrät ovat menotavoitteita, jotka budjettivallan käyttäjä sitoutuu ottamaan joka vuosi talousarvioon. Rahoitusnäkymissä vahvistetut määrät eivät tarkoita, että menot olisi hyväksytty, sillä menot hyväksytään vuosittain vahvistetussa talousarviossa.
- Kunkin varainhoitovuoden menoille vahvistetut vuotuisen enimmäismäärät eivät kumuloidu koko kaudelle. Kalenterivuosi – varainhoitovuosi – muodostaa täten rahoitusnäkymien täytäntöönpanon perusaikayksikön."

TA:n joustojen kannalta keskeiset poikkeukset ja niihin VHA:n tuomat muutokset on käsitelty yksityiskohtaisemmin artikkelin toisessa ja kolmannessa osassa.

### 3. VUOTUINEN JOUSTO

#### 3.1 Ulkoinen jousto

##### 3.1.1 Lisäbudjettimenettely

###### 3.1.1.1 Vuosina 1968-2002 hyväksytyt lisäbudjetit

Taulukkoon 5 on koottu EY:ssä vuosina 1968-1989 hyväksytyt lisäbudjetit sen mukaan kuin ne on julkaistu korjauksineen EY:n virallisessa lehdessä <sup>55</sup>. Taulukkoon on niin ikään merkitty, mitä pääluokkia (ja alaluokkia PI III:n tapauksessa) täydentävät ja/tai korjaavat lisätalousarviot <sup>56</sup> ovat koskeneet.

Taulukossa 6 on puolestaan esitetty vuosina 1990-2002 hyväksytyt lisäbudjetit <sup>57</sup>. Taulukkoon on myös esimerkin vuoksi merkitty eräät kes-

keiset alustavia lisäbudjettiesityksiä koskevat oikaisukirjelmät.

Lisäbudjetit hyväksyttiin vuosina 1968-2002 vuosittain keskimäärin kaksi kappaletta <sup>58</sup> siten, että tarkasteluajanjakson loppupuolella niitä hyväksyttiin tuntuvasti enemmän kuin sen alkupuolella <sup>59</sup>. Niinpä tarkasteluajanjakson viimeisenä vuotena (vuonna 2002) hyväksyttiin siihen astinen ennätysmäärä lisäbudjetit, yhteensä kuusi kappaletta <sup>60</sup>. Viiteen lisäbudjettiin olisi päädytty vuoden 1999 (ks. HT 2002, 162) lisäksi myös vuonna 2001, ellei EP olisi yhdistänyt neuvoston laatimia täydentäviä ja korjaavia lisätalousarvioesityksiä nro 3/2001 ja 4/2001 (ks. Taulukko 6).

#### 3.1.1.2 Vuoden 2002 VHA:n lisäbudjettimenettelyyn tuomat muutokset

EU:n lisäbudjettimenettelyn uudistamisesta käytiin varainhoitoasetuksen uudistamisprosessin aikana kiivaita neuvotteluja yhtäältä neuvoston sisällä eräiden jäsenvaltioiden halutessa tiukentaa lisäbudjettien esittämisen, laatimisen ja hyväksymisvaatimuksia sekä toisaalta budjettivallan käyttäjien välillä EP:n tehdessä selväksi, että kaikki yritykset kaventaa sen budjettivaltaa myös tältä osin on poissuljettu.

Lopulta lisäbudjettimenettelyä sääteleviin varainhoitoasetuksen artikloihin <sup>61</sup> tehtiin lukuisia uudelleenkirjoituksista ja -jäsentelystä huolimatta vain muutama mainitsemisen arvoinen muutos.

VHA:n 37 artiklassa luovutaan ensinnäkin vuoden 1977 varainhoitoasetuksen erottelusta korjaavien (KT; Amending budget AB/ budget rectificatif BR) ja täydentävien lisätalousarvioiden (Supplementary budget SB/ budget supplémentaire BS; ks. HT 1995, 306) välillä kaikkien lisäbudjettien muuttuessa "lisätalousarvioiksi" (LTA; Amending budget AB/ budget rectificatif BR). Muutos on perusteltu (ja ennen kaikkea "nimityksellinen" <sup>62</sup>), sillä kaikki vuoden 1982 jälkeen hyväksytyt lisäbudjetit ovat olleet sekä korjaavia että täydentäviä lisätalousarvioita <sup>63</sup> (ks. Taulukot 5 ja 6, vrt. myös viite 63).

Vuoden 1977 varainhoitoasetuksen 1 artiklan 5 kohdan (15 artiklan 1 kohta vuoden 1977 varainhoitoasetuksen vuoden 1990 muutoksen jälkeen; ks. HT 1995, 304) mukaisesti VHA:n 37 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säilyte-

Taulukko 5. Vuosina 1968-1989 hyväksytyt täydentävät ja/tai korjaavat lisätalousarviot  
Supplementary and/or amending budgets adopted in 1968-1989.

Vuosi Year	Laji Type	Nro No	Hyväksymispäivä Date of adoption	EYVL OJEC L	Koskee pääluokkia Sections concerned	Ks. esim. See e.g.
1968	A	1/68	20.7.1968	189, i.8.1968	III (henkilöstön määrä/ Staff)	
1969	A	1/69	30.6.1969	175, 16.7.1969	III (henkilöstön määrä/ Staff)	
1970	A	1/70	29.9.1970	218, 3.10.1970	III (henkilöstön määrä/ Staff)	
	A	2/70	14.12.1970	8, 11.1.1971	III (EMOTR-ukki/ EAGGF-Guarantee)	
	A	3/70	14.12.1970	8, 11.1.1971	III (luku/ Chapter XIV - hätäapu/ Emergency aid)	
1971	A	1/71	8.11.1971	256, 19.11.1971	III (henkilöstön määrä/ Staff)	
	A	2/71	16.11.1971	263, 29.11.1971	III (osasto/ Title IV - tutkimus/ Research)	
	B	3/71	1.3.1971	62, 15.3.1971*	III ***	
1972	C	1/72	20.7.1972	240, 23.10.1972	Kaikki/ All (III: osasto/ Titles 1, 2, 9)	
	A	2/72	6.12.1972	287, 26.12.1972	III (EMOTR-ukki/ EAGGF-Guarantee)	
1973	A	1/73	21.5.1973	172, 28.6.1973	III (henkilöstön määrä/ Staff)	
	C	2/73	21.9.1973	318, 19.11.1973	I, II, III (osasto/ Titles 1-9)	
	B	3/73	21.9.1973	366, 31.12.1973**	III (osasto/ Titles 1-3, 9 ja Liite/ and Annex 1)	
	C	4/73	21.9.1973	367, 31.12.1973	III (osasto/ Titles 2, 5-7)	
1974	A	1/74	26.11.1974	347, 27.12.1974	III (osasto/ Titles 2, 9)	
1975	C	1/75	29.4.1975	175, 7.7.1975	III (osasto/ Titles 2, 3, 5, 9 ja Liite/ and Annex 1)	
	A	2/75	29.4.1975	175, 7.7.1975	III (osasto/ Titles 2, 9)	
	C	3/75	3.12.1975	40, 16.2.1976	III (osasto/ Titles 2-7, 9 ja Liite/ and Annex 1)	
1976	A	1/76	18.6.1976	205, 30.7.1976	III (osasto/ Titles 2, 5)	
	C	2/76	16.9.1976	322, 22.11.1976	III (osasto/ Titles 2, 4, 6, 7, 9 ja Liite/ and Annex 1)	
	B	3/76	16.12.1976	47, 18.2.1977	III (Liite/ Annex 1)	
1977	C	1/77	7.7.1977	233, 12.9.1977	Kaikki/ All (III: osasto/ Titles 1, 2, 4, 6, 7, 9, 10)	
	B	2/77	27.11.1977	110, 24.4.1978	III (osasto/ Titles 3, 4 ja Liite/ and Annex 1)	
1978	B	1/78	15.2.1978	71, 13.3.1978	Koskee ainoastaan tuloja/ Revenues only	
	C	2/78	15.3.1978	121, 8.5.1978	III (osasto/ Titles 2, 4, 6)	
	A	3/78	11.5.1978	162, 19.6.1978	V	
1979	C	1/79	25.4.1979	124, 21.5.1979	III (osasto/ Titles 5, 10)	Strasser 1979, 252-253
	A	2/79	11.5.1979	157, 25.6.1979	I	
	C	3/79	13.12.1979	41, 18.2.1980	III (osasto/ Titles 4, 6-8 ja 10)	Strasser 1980, 360-361
1980	C	1/80	20.11.1980	364, 31.12.1980	III (osasto/ Titles 4, 5)	Strasser 1981, 284
	A	2/80 (b)	23.12.1980	373, 31.12.1980	III (osasto/ Title 5)	Strasser 1981a, 285 & 304-311
1981	B	1/81	17.9.1981	305, 26.10.1981	III (osasto/ Titles 2-10 ja Liite/ and Annex 2)	Strasser 1981b, 565-567
	C	2/81	21.12.1981	371, 28.12.1981	III (osasto/ Titles 4-10)	Strasser 1982, 309-311
1982 (a)	-	-	-	-	-	Strasser 1983, 307 & 310-318
1983	C	1/83	10.2.1983	60, 7.3.1983	III (B: osasto/ Titles 5, 7, 8)	Strasser 1983, 345-347
	C	2/83	24.10.1983	331, 28.11.1983	III (Kaikki/ All ja Liitteen/ and Annexes A 2, B i)	Strasser 1984, 324-327
1984	C	1/84 (c)	25.10.1984	329, 17.12.1984	III (A: 1, 2, 10; B: 1-4, 6-8, 10 ja Liitteen/ and Annexes A 1, B 1)	Strasser 1984, 354 & 367-371; 1985a, 374-380
1985	-	-	-	-	-	
1986	-	-	-	-	-	
1987	C	1/87	17.7.1987	211, 3.8.1987	III (B: osasto/ Titles 3, 4, 8, 9)	
1988	C	1/88	6.7.1988	265, 26.9.1988	III (B: osasto/ Title 8)	
1989	C	1/89	13.4.1989	132, 16.5.1989	III (B: osasto/ Title 8), IV	

Oikaisu/ Corrigendum: \* L 98, 1.5.1971 \*\* L 74, 19.3.1974

A: Täydentävä lisätalousarvio/ Supplementary budget B: Korjaava lisätalousarvio/ Amending budget

C: Täydentävä ja korjaava lisätalousarvio/ Supplementary and amending budget

(a) PI III:n jakautuminen osaan A (hallintomäärärahat) ja B (toimintamäärärahat)/ Section III divided into two Parts A (Administrative appropriations) and B (Operating appropriations)

(b) Saksa peruutti tuomioistuimeen jättämässään kanteen vuoden 1982 julistuksen seurauksena (ks. HT 1996, 13)/ Germany dropped its suit following the signing of the Joint declaration of 30.6.1982

(c) Komission turvautuminen perustamissopimuksen 175 artiklaan (laiminlyöntikanne)/ Evocation by the Commission of Art. 175 of the Treaty

\*\* Vuoden 1970 omia varoja koskevan päätöksen saattaminen voimaan/ Entry into force of the 1970 Own resources decision

Taulukko 6. Vuosina 1990-2002 hyväksytyt täydentävät ja/tai korjaavat lisätalousarvio/  
Supplementary and/or amending budgets adopted in 1990-2002.

Vuosi Year	Laji Type	Nro No	Hyväksymispäivä Date of adoption	EYVL L OJEC L	Koskee pääluokkia Sections concerned	Ks. esim. See e.g.	
1990	C	1/90	16.2.1990	62, 12.3.1990	III (B: osasto/ Title 9)	Fernández-Fábregas & Lentz 1991, 294	
	C	2/90 (b)	11.7.1990 (h)	239, 3.9.1990	I, III (A: osasto/ Titles 1, 3; B: osasto/ Titles 6, 8, 9, 10), V	Fernández-Fábregas & Lentz 1991, 294-295	
	C	3/90	12.12.1990	381, 31.12.1990	II, III (B: osasto/ Title 8)	Fernández-Fábregas & Lentz 1991, 303 & 306	
1991 (a)	C	1/91	15.5.1991	179, 8.7.1991	Kaikki/ All (i)	Fernández-Fábregas & Lentz 1992, 639	
	C	2/91	20.11.1991	353, 23.12.1991	III (B4, B0)	Fernández-Fábregas & Lentz 1992, 648	
	C	3/91	20.11.1991	353, 23.12.1991	III (A, B0), IV	Fernández-Fábregas & Lentz 1992, 649	
1992	C	1/92	1.4.1992	142, 25.5.1992	I, II, III (A, B2, B6, B7, B8, B0), IV	Fernández-F. & Lentz 1992, 652-653; 1993, 629	
	C	2/92	13.5.1992	174, 29.6.1992	III (B1, B7, B0)	Fernández-Fábregas & Lentz 1993, 629	
	C	3/92	25.9.1992	349, 30.11.1992	III (B1, B2, B6, B7, B0)	Fernández-Fábregas & Lentz 1993, 629	
1993	C	1/93 (c)	2.12.1993	345, 31.12.1993	Kaikki/ All (pois lukien/ Excluding B4, B6)	Fernández-Fábregas & Lentz 1994, 506	
1994	C	1/94	6.5.1994	169, 4.7.1994	VI (A, B, C)	Fernández-Fábregas & Lentz 1995, 286-287	
	C	2/94 (d)	15.11.1994	362, 31.12.1994*	II, III (A, B1, B7, B0), IV, VI (B, C)	Fernández-Fábregas & Lentz 1995, 287-288	
1995	C	1/95	26.4.1995	276, 20.11.1995**	Kaikki/ All		
1996	C	1/96	29.7.1996	301, 25.11.1996	I, II, III (B1, B3, B5, B7)	Discors 1997, 683	
1997	C	1/97	12.11.1997	***	III (A, B5), V	Discors 1998, 689 & 693-695	
1998	C	1/98	14.12.1998	81, 26.3.1999	I, III (B1, B2, B3, B5, B6, B7)		
1999	C	1/99	16.9.1999	339, 30.12.1999	Koskee ainoastaan tuloja/ Revenues only		
	C	2/99	23.7.1999	339, 30.12.1999	II (henkilöstön määrä/ Staff)		
	C	3/99	16.9.1999	339, 30.12.1999	IV, VI (B)		
	C	4/99	16.9.1999	339, 30.12.1999	III (B1, B4, B7, B0)		
	C	5/99	18.11.1999	88, 10.4.2000***	III (B1, B7, B0)		
	2000	C	1/00	2.8.2000	105, 17.4.2001	III (B1, B2, B5, B7, B0)	Grossir 2001, 375-376
		C	2/00	6.7.2000	247, 2.10.2000	I, II	Grossir 2001, 376
	2001	C	1/01	1.3.2001	218, 13.8.2001	III (B1, B7, B0)	Grossir 2002, 373-374
		C	2/01	17.5.2001	218, 13.8.2001	II	Grossir 2002, 374
		C	3/01 (e)	5.7.2001	336, 19.12.2001	III (A, B6, B7)	Grossir 2002, 374
2002	C	4/01 (f)	11.12.2001	14, 16.1.2002	I	Grossir 2002, 375	
	C	1/02	28.2.2002	81, 25.3.2002	I, II, III (A)	Grossir 2003, 530	
	C	2/02	30.5.2002	199, 29.7.2002	Koskee ainoastaan tuloja/ Revenues only	Grossir 2003, 530-531	
	C	3/02	3.7.2002	226, 22.8.2002	III (A, B5), V, VI	Grossir 2003, 531	
	C	4/02 (g)	26.9.2002	303, 6.11.2002	III (B2, B5, B7)	Grossir 2003, 531	
	C	5/02	21.11.2002	339, 16.12.2002	III (B2, B7)	Grossir 2003, 531	
	C	6/02	5.12.2002	21, 24.1.2003***	Kaikki pois lukien/ All excl. VII (III: A, Liite/ Annex III)	Grossir 2003, 531 & 538	

Oikaisu/ Corrigendum : \* L 276, 20.11.1995 \*\* L 93, 15.4.1996 \*\*\* L 247, 2.10.2000 \*\*\*\* L 100, 22.4.2003 \*\*\*\*\* Ei julkaistu/ Not published

C: Täydentävä ja korjaava lisätalousarvio/ Supplementary and amending budget

(a) Pääluokan III osan B jakaminen alaluokkiin B1-B0/ Creation of Subsections B1-B0 in Part B of Section III

(b) Kaksi oikaisukirjelmää alustaviin esityksiin täydentäviksi ja korjaaviksi lisätalousarvioiksi (23.5. ja 8.6.1990)/ Two amending letters to PDSAB (on 23.5 and 8.6.1990)

(c) Kaksi oikaisukirjelmää alustaviin esityksiin täydentäviksi ja korjaaviksi lisätalousarvioiksi (22.6. ja 1.9.1993)/ Two amending letters to PDSAB (on 22.6 and 1.9.1993)

(d) Oikaisukirjelmä alustavaan esitykseen täydentäväksi ja korjaavaksi lisätalousarvioiksi (20.10.1994)/ Amending letter to PDSAB (on 20.10.1994)

(e) Täydentävät ja korjaavat lisätalousarvioesitykset 3/01 ja 4/01/ DSAB 3/01 and 4/01 (f) Täydentävä ja korjaava lisätalousarvioesitys 5/01/ DSAB 5/01

(g) Oikaisukirjelmä alustavaan esitykseen täydentäväksi ja korjaavaksi lisätalousarvioiksi (18.9.2002)/ Amending letter to PDSAB (on 18.9.2002)

(h) Kumottu tuomioistuimen päätöksellä 31.3.1992 (Asia C-284/90)/ Annulment by the Court of Justice on 31.3.1992 (Case C-284/90)

(i) PV Section II: ml. Liite/ Incl. Annex; PV Section III: B7, B8, B0 ja Liite/ and Annex A II

tään periaate <sup>64</sup>, jonka mukaan "Komissio voi tehdä alustavia lisätalousarvioesityksiä väistämättömissä, poikkeuksellisissa tai odottamattomissa olosuhteissa".

Neuvosto ulotti VHA:ssa väistämättömien, poikkeuksellisten tai odottamattomien olosuhteiden olemassaolon vaatimuksen koskemaan ("yhdennäköisyyden" vuoksi) eksplisiittisesti myös muiden toimielinten ja vastaavien komissiolle toimittamia lisäbudjettipyynnöitä. VHA:n 37 artiklan 1 kohdan toinen alakohta toteaa siten, että "(e)dellisessä 1 alakohtassa tarkoitetuissa olosuhteissa laaditut, alustavia lisätalousarvioesityksiä koskevat muiden toimielinten pyynnöt toimitetaan komissiolle" <sup>65</sup>.

VHA:n 37 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan:

- "2. Komissio toimittaa neuvoston käsiteltäväksi vuoden kaikki alustavat lisätalousarvioesitykset viimeistään 1 päivänä syyskuuta, poikkeustilanteita lukuun ottamatta <sup>66</sup>. Se voi liittää lausunnon muiden toimielinten laatimiin alustaviin lisätalousarvioesityksiin.
3. Budjettivallan käyttäjä käsittelee asian ottaen huomion sen kiireellisyyden <sup>67</sup>."

Aikaisempaan varainhoitoasetukseen verrattuna on huomattava, että VHA:n mukaan kaikki alustavat lisäbudjettiesitykset (niiden "alkuperästä" riippumatta) toimitetaan vastedes (SEY:n 272 artiklan säätelemän budjettiprosessin periaatteiden mukaisesti) eksplisiittisesti neuvoston käsiteltäväksi. Vuoden 1999 muutoksen mukaisen vuoden 1977 VHA:n 15 artiklan 4 kohdassa muiden kuin komission lisäbudjettipyynnöiden käsittelystä säädettiin sen sijaan hieman yllättävästi seuraavasti: "Komissio toimittaa budjettivallan käyttäjälle <sup>68</sup> Euroopan parlamentin, neuvoston, yhteisön tuomioistuimen, tilintarkastustuomioistuimen, talous- ja sosiaalikomitean, alueiden komitean ja oikeusasiamiehen esittämät täydentävää ja/tai korjaavaa lisätalousarviota koskevat pyynnöt. Se voi liittää niihin poikkeavan lausunnon". Lisäbudjettien laatimismenettelyyn tehtyjä muita muutoksia (eli VHA:n 38 artiklaa ja sen sisältöä) käsitellään erikseen luvussa 3.1.1.3.

Neljäs muutos koskee nk. "saldolisäbudjetteja" (ks. HT 2002, 162), jotka neuvoston toistuvasti esittämien pyynnöiden mukaan <sup>69</sup> eivät enää saa sisältää muita osasia kuin tilinpäätöksen valmistamisen jälkeen todetut poikkeamat varainhoitovuoden yli- tai alijäämän arvioidusta määrästä.

Siten, VHA:n 15 artiklan mukaan:

- "1. Varainhoitovuoden ylijäämä otetaan seuraavan varainhoitovuoden talousarvioon tulona ja alijäämä maksumäärärahana.
2. Arviot näistä tuloista tai maksumäärärahoista otetaan talousarvioon talousarviomenettelyn kuluessa ja niitä voidaan tarkistaa (...) oikaisukirjelmällä. Nämä arviot laaditaan yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen soveltamisesta annetun neuvoston asetuksen <sup>70</sup> mukaisesti.
3. Varainhoitovuoden tilinpäätöksen jälkeen poikkeamat arvioista otetaan seuraavan varainhoitovuoden talousarvioon ainoastaan niitä koskevassa lisätalousarviossa. Tässä tapauksessa komission on esitettävä alustava ehdotus lisätalousarvioksi 15 päivän kuluessa siitä päivästä, jona alustavat tilinpäätökset esitettiin."

On huomattava, että VHA:n 15 artiklan 3 kohta määrittelee lopullisen (tilinpäätöksen jälkeisen) yli- tai alijäämän (saldon <sup>71</sup>) käsittelystä, ts. artikla ei esim. estä alustavan yli- tai alijäämän sisällyttämistä lisätalousarvioihin, jotka sisältävät myös " muita eria". Näin menettelemällä mm. vältetään ylijäämän tapauksessa se, että jäsenvaltiot joutuisivat saattamaan EU:n käyttöön uusia varoja kattaman uusia menoja.

VHA:n 15 artiklan 3 kohdan lopullinen sanamuoto ("ainoastaan niitä koskevassa lisätalousarviossa") on katsottava neuvoston keskeiseksi saavutukseksi VHA:ssa lisätalousarviomenettelyn osalta. Neuvosto ei sen sijaan onnistunut saamaan läpi (EP:n tiukasta vastustuksesta johtuen) ajatustaan kieltää parlamentin aika ajoin harrastamaa lisäbudjettiesitysten yhdistelemistä (ks. HT 2002, 162).

Komissio omaksui 15 artiklan 3 kohdan "tiukan tulinnan". Siten komission 13.5.2003 <sup>72</sup> esittämä ensimmäinen VHA:n mukainen "alustava saldolisätalousarvioesitys" (nro 3/2003; SEK(2003) 552 lopullinen) ei sisältänyt esim. korjausta Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi, vaan se sisällytettiin muiden tuloja koskevien erien kanssa omaan alustavaan lisätalousarvioesitykseen nro 4/2003 (SEK(2003) 626 lopullinen). Samalla tavalla meneteltiin myös vuonna 2004 lisäbudjettien nro 7/2004 ja 8/2004 kanssa <sup>73</sup> (ks. Taukko 7).

### 3.1.1.3 Lisätalousarvioesitysten laatiminen

Ensimmäinen merkittävämpi tulkintakiista EP:n ja neuvoston välillä uuden varainhoitoasetuksen sanamuodoista syntyi huhti/toukokuussa 2003 ja koski kysymystä, tuleeko neuvoston aina ja automaattisesti laatia lisätalousarvioesitys, jos se saa käsiteltäväkseen alustavan esityksen, vai onko neuvostolla asiassa harkinnan mahdollisuus (eli onko kysymyksessä sidottu harkinta vai ei). Koska kyseessä oli ensimmäinen laajempi VHA:n soveltamista koskeva erimielisyys, sitä käsitellään seuraavaksi hieman tarkemmin.

Vuoden 1977 varainhoitoasetuksessa, sellaisena kuin se oli vuonna 1990 muutettuna, kysymys lisäbudjettiesitysten "laatimisvelvollisuudesta" oli selvästi ilmaistu varainhoitoasetuksen 15 artiklan 5 kohdassa seuraavin sanoin<sup>74</sup>: "Kun neuvosto, saatuaan käsiteltäväkseen alustavan esityksen korjaavaksi ja/tai täydentäväksi lisätalousarvioksi, arvioi, että talousarvioesityksen laatiminen ei ole aiheellista, se määrittää kantansa vaihdettuaan mielipiteitä Euroopan parlamentin kanssa". Toisin sanoen neuvosto (EP:n kannan kuultuaan) pystyi katsomaan lisäbudjetin laatimisen aiheettomaksi.

EP puolestaan katsoi, että jättämällä laatimatta lisäbudjettiesityksen, neuvosto samalla poistaa parlamentilta mahdollisuuden tarkistaa esitystä tai ehdottaa siihen muutoksia, toisin sanoen näin menettelemällä neuvosto estää EP:ia käyttämästä osaa perustamissopimusten mukaan sille kuuluvasta budjettivallasta (ks. HT 1995, 297 ja 306). Parlamentti nostikin kysymyksen esille useaan otteeseen neuvotteluissaan neuvoston kanssa ja vaati lisäbudjettimenettelyä säätelevien artikloiden uudelleenkirjoittamista tältä osin, mm. sitoen ratkaisun löytymisen neuvostolle tärkeään "saldolisäbudjettikysymykseen" (ks. luku 3.1.1.2) tyydyttävän ratkaisun löytymiseen lisäbudjettiesitysten laatimisen suhteen.

Komission ehdotus (48 artiklan 4 kohta) sisälsi vuoden 1977 varainhoitoasetuksen vuoden 1990 muutoksen mukaisen 15 artiklan 5 kohdan sanamuodon. EP:n tarkistuksessa nro 48 ehdotetaan kohdan muuttamista kuulumaan seuraavasti: "Kun neuvosto saa käsiteltäväkseen alustavan lisätalousarvioesityksen, se vahvistaa lisätalousarvioesityksen (VHA:n) 35 artiklassa tarkoitetun [TA:n laadintamenettelyä koskevan] menettelyn mukaisesti"<sup>75</sup>.

Lopulta lisätalousarvioiden laatimista kos-

keva artikla (VHA:n 38 artikla) hyväksyttiin seuraavassa muodossa:

- \*1. Jos neuvosto saa käsiteltäväkseen alustavan lisätalousarvioesityksen, se laatii<sup>76</sup> esityksen lisätalousarvioksi [TA:n laadintamenettelyä koskevien VHA:n] 35 ja 37 artiklan mukaisesti.
2. Lisätalousarvioihin sovelletaan 35 ja [TA:n lopullista vahvistamista koskevan VHA:n] 36 artiklan säännöksiä, aikataulua koskevia säännöksiä lukuun ottamatta. Lisätalousarviot on perustettava viittaamalla siihen talousarvioon, jonka arvioita niillä muutetaan.<sup>77</sup>

Muodollisesti VHA:n tulkintakiista lähti liikkeelle, kun alueiden komitea (AK) toimitti komissiolle pääluokkaansa (VII) koskevan lisäbudjettipyynnön<sup>77</sup> ja kun komissio alisti sen sellaisenaan<sup>78</sup> 31.3.2003 neuvostolle alustavana lisätalousarvioesityksenä nro 2 vuoden 2003 talousarvioon (SEK(2003) 423 lopullinen).

Neuvosto suoritti VHA:n 38 artiklan 1 kohdan mukaisesti 37 artiklan 1 kohdan mukaisen "lisäbudjettiehtojen" täyttymisen tarkastelun (ks. Van Craeynest & Saarilahti 2004a, 47 k.) ja katsoi kokouksessaan 5.5.2003, ettei mikään olosuhde-ehdotus täyty laajentumisen ja siitä aiheutuvien talousarvioseurausten ollessa hyvin toimielinten ja vastaavien tiedossa vuoden 2003 talousarviota laadittaessa. Neuvosto perusteli päätöstään olla laatimatta lisäbudjettiesitystä tässä nimenomaisessa tapauksessa VHA:n 35 artiklan 2 kohdan mukaisesti<sup>79</sup> EP:n puhemiehelle 7.5.2003 lähettämässään kirjeessä seuraavasti: "Neuvosto ei katsonut aiheelliseksi laatia esitystä korjaavaksi talousarvioksi nro 2 varainhoitovuodeksi 2003 ottaen huomioon, että vuoden 2003 talousarvion menettelyssä budjettivallan käyttäjät eivät hyväksyneet 70 000 euron määrärahaa kattamaan tämän tyyppisiä kuluja laajentumisen yhteydessä. On selvää, että alueiden komitea voi silti kohdentaa sille myönnetty määrärahat uudelleen, jos se katsoo sen tarpeelliseksi"<sup>80</sup>.

EP ei sinänsä asettunut puolustamaan AK:n lisämäärärahaopyyntöä (parlamentin yhtyessä neuvoston kantaan, jonka mukaan laajentumisessa ei ole kyse "ennakoimattomasta tapahtumasta" ja että tulevien jäsenvaltioiden edustajien mukanaolosta alueiden komitealle aiheutuvat lisäkulut tulee voida kattaa menojen "uudelleenkohdentamisen" (eli määrärahasiirtojen) avulla pääluokassa VII – kuten talous- ja sosiaalikomitea teki

**Taulukko 7. Vuoden 2002 VHA:n mukaiset lisätalousarviot (tilanne syyskuun 2004 lopussa)/ Amending budgets according to the 2002 Financial Regulation (situation as of end of September 2004).**

Vuosi Year	Alustava lisätalousarvioesitys/ PDAB				Lisätalousarvioesitys/ DAB				Lisätalousarvio/ AB			
	Nro No	Päiväys Date	SEK N:o SEC No	Pääluokka Section	Nro No	Päiväys Date	EP I	Neuvosto II Council II	Nro No	Päiväys Date	EUVL L OJEU L	Pääluokka Section
2003	1/03	26.2.	230	III (A, B2, B3)	1/03	8.4.	19.6. (2)	22.9. (3)	3/03	22.9.	279, 29.10.2003, 1-10	III (A)*** **
	2/03	31.3.	423	VII	2/03	16.6. (1)	1.7.		1/03	1.7.	182, 21.7.2003, 1-8	VII*** **
	3/03	13.5.	552	(Saldo/ Balance *)	3/03	16.6.	3.9.		2/03	3.9.	242, 26.9.2003, 1-19	(Saldo/ Balance *)
	4/03	27.5.	626	(Tulot/ Revenues)	4/03	15.7.	23.9.		4/03	23.9.	279, 29.10.2003, 11-45	(Tulot/ Revenues)
	5/03	30.7.	886	III (B2**)	5/03	7.10.	9.10.		5/03	9.10.	310, 26.11.2003, 1-13	III (B2**)
	6/03	25.9.	1059	III (B2**)	6/03	25.11.	4.12.		6/03	4.12.	22, 28.1.2004, 1-46	III (B2** *)
	7/03	31.10.	1111	III (B2** *)	7/03	25.11.	4.12.		7/03	4.12.	22, 28.1.2004, 47-73	III (A*** **)
	8/03	21.11.	1297	III (A*** **)								

\* VHA:n 15 artiklan 3 kohdan mukaan/ According to Art. 15(3) of FR \*\* Solidaarisuusrahasto/ Solidarity Fund \*\*\* Rakennerahastojen ylijäämä/ Surplus of Structural Funds \*\*\*\* "Frontloading" \*\*\*\*\* Muutoksia vain nimikkeisiin ja selvityksiin/ Modifications concerning headings and remarks only  
(1) Neuvoston kirje EP:lle 7.5.2003/ Letter from the Council to EP on 7.5.2003 (2) EP:n tarkistus/ Amendment of EP (3) Neuvosto ei muuttanut EP:n tekemää tarkistusta/ Council did not modify the amendment

Vuosi Year	Alustava lisätalousarvioesitys/ PDAB				Lisätalousarvioesitys/ DAB				Lisätalousarvio/ AB			
	Nro No	Päiväys Date	SEK N:o SEC No	Pääluokka Section	Nro No	Päiväys Date	EP I	Neuvosto II Council II	Nro No	Päiväys Date	EUVL L OJEU L	Pääluokka Section
2004	1/04	3.2.	105	III*	1/04	26.2.	9.3.		1/04	9.3.	128, 29.4.2004, 1-44	III*
	2/04	3.2.	104	VIII B	2/04	26.2.	9.3.		2/04	9.3.	128, 29.4.2004, 45-74	VIII B
	3/04	9.3.	272	I-VIII A**	3/04	26.3.	1.4. (1)	16.4. (2)	5/04	21.4.	148, 30.4.2004, 1-162	II-VIII A**
	4/04	9.3.	277	Kaikki/ All***	4/04	26.3.	1.4.		4/04	1.4.	147, 30.4.2004, 1-72	Kaikki/ All***
	5/04	9.3.	269	III (13*** **)	5/04	26.3.	30.3.		3/04	30.3.	128, 29.4.2004, 75-80	III (13*** **)
	6/04	16.3.	321	III (06*** ** *)	6/04	21.4.	22.4.		6/04	22.4.	148, 30.4.2004, 163-169	III (06*** ** *)
	7/04	12.5.	593	(Saldo/ Balance)	7/04	16.7.	14.9.		7/04	14.9.		(Saldo/ Balance)
	8/04	28.5.	675	(Tulot/ Revenues)	8/04	16.7.	14.9.		8/04	14.9.		(Tulot/ Revenues)
	9/04	7.7.	910	III (22*** ** *)								
	10/04	26.7.	1018	VIII B								

\* Laajentumisen huomioon ottaminen liittymisasiakirjan 28 artiklan 1 kohdan mukaisesti/ Taking into account of enlargement according to Art. 28(1) of the Act of accession \*\* Palkkoihin tarvittavien määrärahojen mukauttaminen ja yhteisön säännösten julkaiseminen/ Adjustment of appropriations for remunerations and publication of the acquis \*\*\* Henkilöstösäännön muutos/ Modification of Staff Regulation \*\*\*\* Solidaarisuusrahasto/ Solidarity Fund \*\*\*\*\* Alykkään energiahuollon toimeenpanovirasto/ Executive agency for intelligent energy \*\*\*\*\* Kyproksen turkkilaisen yhteisön taloudellisen kehityksen edistäminen/ Encouraging of the economic development of the Turkish Cypriot Community  
(1) Viisi tarkistusta/ Five amendments (2) Neuvosto ei muuttanut EP:n tekemiä tarkistuksia/ Council did not modify the amendments



omalta osaltaan vastaavassa tilanteessa pääluokassa VI), mutta kyseenalaisti neuvoston menettelyn olla laatimatta lisätalousarvioesitystä <sup>81</sup>. Ennen kaikkea parlamentti katsoi, ettei neuvoston menettelytavasta saa muodostua ennakkotapausta.

Eri vaihtoehtojen läpikäynnin jälkeen EP päätti lähettää neuvostolle virallisen pyynnön lisätalousarvioesityksen laatimiseksi. Parlamentin puhemiehen 28.5.2003 allekirjoittaman kirjeen mukaan <sup>82</sup> "(parlamentti) luottaa siihen, että budjettivallan molempien edustajien oikeuksia noudatetaan kyseessä olevan lisätalousarvioennettelyn yhteydessä ja budjettivallan käyttäjien välisen hyvän yhteistyön jatkumisen turvaamiseksi (...) huolehditaan siitä, että lisäbudjettiesitys saatetaan parlamentin käsiteltäväksi".

Lopulta kysymys ratkaistiin, kuten niin usein EU:n budjettihistoriassa, "pragmaattisella" tavalla siten, että sillä sen enempää neuvosto kuin parlamenttikan eivät katsoeet voivansa suostua alueiden komitean lisämäärärahapyyntöön sinällään, neuvosto laati 16.6.2003 esityksen lisätalousarvioksi <sup>83</sup>, jossa ainoastaan muutettiin pääluokan VII momentin 2 5 1 nimikettä ja sel-

vitysosaa, jotta momentilta voitaisiin maksaa jäsenyyttä hakeneiden maiden alue- ja paikallisvaltuutettujen matka- ja oleskelukulut <sup>84</sup>, muuttamatta määrärahamomentin loppusummaa (70 000 euroa). Euroopan parlamentti hyväksyi esityksen sellaisenaan täysistunnonssa 1.7.2003.

### 3.1.2 Vuoden 2002 VHA:n mukaiset lisätalousarviot

Taulukkoon 7 on yhteenvedonomaisesti koottu 30.9.2004 mennessä hyväksytyt uuden varainhoitoasetuksen mukaiset lisätalousarviot sisältöineen <sup>85</sup> – yksityiskohtaisemmin lisäbudjetit on esitelty artikkelin Liitteessä II.

Vuonna 2003 tehtiin jälleen ennätys hyväksytyjen lisäbudjettien osalta (seitsemän kappaletta <sup>86</sup>). Ennätys ei kuitenkaan kestänyt kuin seuraavaan vuoteen, sillä syyskuun 2004 loppuun mennessä oli hyväksytty jo kahdeksan lisätalousarviota kahden alustavan lisätalousarvioesityksen (nro 9/2004 ja 10/2004) ollessa tämän lisäksi tätä kirjoittaessa budjettivallan käyttäjän käsitteilyssä <sup>87</sup>.

**Taulukko 8. Vuonna 2003 ja vuonna 2004 syyskuun loppuun mennessä hyväksytyjen lisätalousarvioiden loppusummat/Total amounts of amending budgets adopted in 2003 and by 30 September 2004.**

Lisätalousarvio <i>Amending budget</i>	Yhteensä (euroa) <i>Total (euros)</i>		% talousarviosta** <i>% of Budget**</i>	
	Nro	MSM/ CA	MMR/ PA	MSM/ CA MMR/ PA
1/2003		0		0
2/2003		-		-
3/2003		0		0
4/2003		-		-
5/2003		104 789 000		0,11
6/2003		0	-5 000 000 000	
7/2003		21 900 000	21 900 000	0,02 0,02
<b>Yhteensä/ Total</b>		<b>126 689 000</b>	<b>-4 978 100 000</b>	
(1/2004)		-		-
2/2004		1 272 000	1 272 000	0,00 0,00
3/2004		21 916 995	0	0,02
4/2004		-		-
5/2004		80 273 430	80 273 430	0,07 0,08
6/2004		0	0	
7/2004		-		-
8/2004		-		-
<b>Yhteensä*/ Total*</b>		<b>103 462 425</b>	<b>81 545 430</b>	

\* 30.9.2004 mennessä/ Until 30.9.2004 \*\* 2004: EU-25

Taulukkoon 8 on puolestaan koottu 1.1.2003-30.9.2004 välisenä aikana hyväksytyjen lisätalousarvioiden loppusummat ao. vuoden rahassa. Taulukossa on lisäksi suhteutettu loppusummat talousarvioiden loppusummiin. On huomattava, että vain kuudella lisäbudjetilla kyseisellä aikavälillä hyväksytystä, yhteensä viidestätoista lisäbudjetista muutettiin talousarvion menoja. Viidellä kasvatettiin menoja (lisätalousarviot nro 5/2003 ja 3/2004 vain maksusitoumusmäärärahojen osalta) ja yhdellä vähennettiin niitä (lisätalousarvio nro 6/2003). Vuoden 2003 kuudetta lisätalousarviota lukuun ottamatta (joka koski vuotta 2000 edeltäneiden rakennerahastojen ohjelmien maksamatta olevia maksusitoumuksia varten talousarvioon otettujen maksuumäärärahojen vähentämistä (vrt. "säätöpäätökset"; ks. Liite II) lisäbudjettien loppusummat edustivat loppusummaltaan varsin vähäistä osaa (eli suurimmillaan n. 0,8 %) niiden talousarvioiden loppusummista, joita ne koskivat <sup>88</sup>.

### 3.1.3 Yhteenveto

Koko 1990-luvun suhteellisen ennustettavana jatkuneen ajanjakson jälkeen, jolloin vuosittain hyväksyttiin yhdestä kolmeen lisäbudjettia (vuoden 1999 muodostaessa ainoan poikkeuksen, ks. Taulukko 6), EU:ssa vuosittain hyväksytyjen lisäbudjettien määrä lähti jälleen kasvuun 2000-luvulle tultaessa: neljä lisäbudjettia vuonna 2001 (viisi ilman kahden esityksen yhdistämistä) ja kuusi lisäbudjettia vuonna 2002. Uusi VHA ei kääntänyt kehitystä, päinvastoin. Siten vuonna 2003 hyväksyttiin yhteensä seitsemän ja vuonna 2004 syyskuun loppuun mennessä oli hyväksytty jo kahdeksan lisätalousarviota.

Kehitystä ja lopputulosta voidaan osaltaan selittää monen osatekijän summalla. Siten esim. EU:n solidaarisuusrahaston perustaminen marraskuussa 2002 <sup>89</sup> on johtanut vuosittain uusien erillisten, ainoastaan rahaston käyttöön liittyvien lisäbudjettien hyväksymiseen (30.9.2004 mennessä lisäbudjetit nro 5/2002, 5/2003 ja 3/2004). Toisaalta "yllättävät" viiveet merkittävien päätösten voimaantulomissessa ovat johtaneet lisäbudjettien hyväksymistarpeeseen (ks. esim. lisäbudjetti nro 2/2002, joka johtui vuoden 2000 omia varoja koskevan päätöksen (ks. EYVL L 253, 7.10.2000, 42-46) voimaantulomisen viivästyisestä. Näin tapahtui päätöksen merkit-

tävyydestä huolimatta; ks. Liite II). Laekenin Eurooppa-neuvoston joulukuun puolivälissä 2001 koolle kutsuman Eurooppa-valmistelukunnan <sup>90</sup> rahoittamisen järjestäminen – asiantila, joka oli vaikeasti ennakoitavissa vuoden 2002 yleistä talousarviota laadittaessa – pakotti niin ikään turvautumaan lisäbudjettiin (nro 1/2002).

Viime vuosina varsin merkittäväksi muodostuneet ylijäämät (ks. viite 71) ovat myös osaltaan johtaneet lukuisten pelkästään TA:n tulopuoleen keskittyvien lisäbudjettien hyväksymiseen <sup>91</sup>. Toisaalta komission uuden VHA:n 15 artiklan 3 kohdan "restriktiivinen tulkinta" on johtanut lisäbudjettien määrän lisääntymiseen, sillä "saldoisäbudjetit" on eroteltu muista tulopuolta muuttavista ja korjaavista lisäbudjeteista <sup>92</sup> (vrt. lisätalousarviot nro 2/2003 ja 4/2003 sekä 7/2004 ja 8/2004 vs lisäbudjetti nro 3/2002, Liite II).

Vuoden 2004 lisätalousarvioiden suuremäärään vaikuttaa puolestaan eittämättä laajentumisen tapahtuminen budjettivuoden kuluessa eikä sen alussa, kuten kaikkien aikaisempien laajentumisten yhteydessä on ollut tapana <sup>93</sup>. Siten lisätalousarvio nro 1/2004 (jolla toteutettiin siirtyminen EU-15:n talousarviosta EU-25:n talousarvioon liittymisasiakirjan 28 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ks. EUVL L 236, 23.9.2003, 41) on seurausta Kööpenhaminan Eurooppa-neuvoston 12.-13.12.2002 tekemästä laajentumisen päivämäärää koskevasta päätöksestä (Kööpenhaminan... 2002, 3 kohta; vrt. myös esim. Henry & Saarilahti 2004). Toisaalta laajentumisen "lykkämisellä" neljällä kuukaudella (verrattuna vaihtoehtoon, että se olisi tapahtunut 1.1.2004) annettiin myös "lisäaikaa" esim. EU:n henkilöstösääntöjen lopulliselle hyväksymiselle. Hyväksymisen tapahtui maaliskuussa 2004 (ks. viite 6), eikä vuoden 2003 loppuun mennessä, kuten alun perin oli tarkoitus. Jotta uusien henkilöstösääntöjen vaikutukset voitiin sisällyttää vuoden 2004 talousarvioon, jouduttiin turvautumaan kahteen ylimääräiseen lisäbudjettiin <sup>94</sup>.

Lisätalousarvio nro 2/2004, joka koski määrärahojen ottamista talousarvion pääluokan VIII B budjettikohtiin, liittyi puolestaan "myöhäiseen poliittiseen nimityspäätökseen". Euroopan tietosuojavaltuutettu ja apulaistietosuojavaltuutettu nimitettiin vasta joulukuun 2003 loppupuolella (ks. EUVL L 12, 17.1.2004, 47). Myös 26.7.2004 esitetty alustava lisätalousarvioesitys nro 10/2004 liittyi samaan pääluokkaan (ks. viite 87).

Riippumatta syistä ja vaikka vuoden 2004 "eri-

tyislaatusuus” pidettäisiinkin mielessä, voidaan alkuvuoden 2004 tahtia (kymmenen lisäbudjettia tai -esitystä yhdeksässä kuukaudessa) kuitenkin pitää jo kyseenalaisena, erityisesti jos kehitystä verrataan OECD-maissa samaan aikaan käynnissä oleviin lisätalousarvioiden yleisiin vähentämispyrkimyksiin <sup>95</sup>.

Toisaalta EU:ssa viime vuosina hyväksytyt lisäbudjettien menojen loppusummat suhteutettuna talousarvioiden menojen loppusummiin ovat yleisesti ottaen säilyneet varsin pieninä (pois lukien ennen kaikkea lisäbudjetti nro 7/2003; ks. Taulukko 8), joten ulkoiseen joustoon turvautuminen rahoitusmuotona budjettivuoden aikana on pysynyt tarkastelukauden aikana varsin hyvin kurissa verrattuna esim. 1970-lukuun ja 1980-luvun alkuun (ks. HT 1996, Kuvio 4) jopa niin, että uuden VHA:n lyhyenä voimassaoloaikana on syyskuun 2004 loppuun mennessä peräti kahdella lisäbudjetilla (nro 1/2003 ja 3/2003) muutettu ainoastaan budjettikohtien nimikkeitä ja selvitysasia <sup>96</sup>.

Lisätalousarvioiden laatimisen osalta EP katsoo, että sillä VHA:ssa poistettiin suora viittaus mahdollisuuteen, että neuvosto toteaa lisätalousarvioesityksen tarpeettomaksi (vuoden 1977 varainhoitoasetuksen vuoden 1990 muutoksen mukaisen 15 artiklan 5 kohdan tapaan), neuvoston tulee vastedes aina ja kaikissa olosuhteissa automaattisesti laatia lisätalousarvioesitys. Näin varmistetaan se, että myös parlamentti voi määrittää kantansa lisäbudjetinpyyntöön ja sen sisältöön.

Vuoden 2003 ensimmäisen lisätalousarvion laatimisprosessi osoitti neuvoston kannan olevan nyanssoidumpi. Ensinnäkin neuvosto muistutti VHA:n 38 artiklan 1 kohdan vaatimuksesta (eli viittauksesta myös VHA:n 37 artiklaan <sup>97</sup>), jonka mukaisesti niin komission kuin budjettivallan käyttäjänkin (EP:n ja neuvoston) on ennen lisäbudjettien laatimista varmistettava, että lisätalousarvion antamisen ”perusedellytykset” (väistämättömän, poikkeuksellisen tai odottamattoman olosuhteen olemassaolo) täyttyvät. Toisaalta neuvosto vetosi siihen, että VHA:n 37 artiklan 2 kohdan mukaan kaikki alustavat lisätalousarvioesitykset toimitetaan (siinä kuin SEY:n 272 artiklan 3 kohdan mukaisesti alustava talousarvioesityskin) neuvoston, ei Euroopan parlamentin (jolla alustavat esitykset toimitetaan vain tiedoksi) käsiteltäväksi <sup>98</sup>. On siten neuvoston asia arvioida ensin (so. komission jälkeen mutta ennen parlamenttia)

täytyvätkö perusedellytykset eli tarvitaanko lisäbudjettia (voidaanko lisäbudjettiesitystä ylipäättään laatia). On kuitenkin selvää ettei neuvosto missään olosuhteissa voi olla laatimatta lisätalousarvioesitystä vain siksi, että näin estetään EP:n budjettivallan käyttö, vaan syiden tulee liittyä suoraan lisätalousarvion tarpeellisuuteen sinänsä. Neuvoston on lisäksi saatettava nämä ”objektiiviset syyt” EP:n tiedoksi (ks. esim. Van Craeynest & Saarihahti 2004a, 47 k.). On myös syytä muistaa että on aina mahdollista, että erilaisten määränemistösä- ja -vähennistösäntösten takia neuvosto voi olla ”kykenemätön” laatimaan lisätalousarvioesitystä <sup>99</sup>, kuten tapahtui esim. vuonna 1983 (ks. Strasser 1983, 310-318).

## VIITTEET

<sup>1</sup>Esitetyt mielipiteet ovat tekijän omia eivätkä siten välttämättä edusta työnantajan kantaa tai näkemyksiä. Artikkelin, jossa keskitytään yleisen talousarvion menopuoleen, julkaistaan kolmessa osassa siten, että ensimmäinen osa käsittelee vuotuista ulkoista, toinen osa vuotuista sisäistä ja kolmas osa ylivuotista joustoa. Osien yhteenveto esitetään kolmannen osan lopussa (luku 5).

<sup>2</sup>Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvion sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (EYVL L 248, 16.9.2002, 1-48 ja oikaisu EYVL:ssä L 25, 30.1.2003, 43). Puhutaan ”yleisestä” varainhoitoasetuksesta (”General” Financial Regulation/ règlement financier ”général”; ks. esim. Saarihahti 2004, alaviite 8). VHA korvaa vuoden 1977 varainhoitoasetuksen, jota koskevat eri muutokset (15 kpl) ja muutossarjat (8 kpl) on koottu artikkeliin Liitteeseen I.

<sup>3</sup>Artikkeli on jatkoa Hallinnon tutkimuksessa 14 (1995): 4, 294-310 [jäljempänä HT 1995]; 15 (1996): 1, 8-31 [HT 1996]; 20 (2001): 4, 409-426 [HT 2001] ja 21 (2002): 2, 150-177 [HT 2002] julkaistuihin EU:n yleisen talousarvion eri joustomuotoja käsitteleviin artikkeleihin. Vuotuisen ulkoisen jouston osalta tarkastellaan ainoastaan lisäbudjetinmenettelyä. Vuoden 2002 varainhoitoasetuksesta, ks. myös esim. Van Craeynest & Saarihahti 2004a; 2004b.

<sup>4</sup>TTI:n lausunnossa nro 4/97 vaadittiin painokkaasti voimassaolevan varainhoitoasetuksen ”perusteellista muutosta” (Recasting/refonte; ks. esim. Dussart 2002a, 142).

<sup>5</sup>Uutta varainhoitoasetusta ei kuitenkaan voi irrottaa kontekstistaan ja kaikista ”kokonaisuudistus”-korostuksista huolimatta VHA:ssa on myös kyse jo aikaisemmin, vuoden 1977 varainhoitoasetuksen eri muutossarjojen

yhteydessä toteutetun EU:n finanssiviraston uudistustyön jatkamisesta (ks. Van Craeynest & Saarilahti 2004a, 6 k.).

<sup>8</sup>Komission uudistamista koskevan valkoisen kirjan (KOM(2000) 200 lopull./2) mukaisesti, mukaan luetuina mm. toimintoperusteiseen johtamiseen ja -budjetointiin siirtyminen (ks. esim. Saarilahti 2004, Liite II) sekä EU:n "uusi hallintotapa" (Governance/ governance; ks. esim. European... 2002, vrt. myös esim. Dussart 2002a, 144-145 tai Komission kertomus... 2003). Komission uudistamiseen liittyi myös mm. EY:n virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen muuttaminen. Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 723/2004, annettu 22 päivänä maaliskuuta 2004, Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen muuttamisesta (EUVL L 124, 27.4.2004, 1-118) tuli voimaan 1.5.2004. Asetusta täydentää joukko virallisessa lehdessä julkaistuja soveltavia säädöksiä.

<sup>7</sup>Komission asetus (EY, Euratom) N:o 2342/2002, annettu 23 päivänä joulukuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 soveltamisäännöistä (EYVL L 357, 31.12.2002, 1-71).

Komissio on toimittanut VHA:sta ja soveltamisäännöistä koonnoksen, joka on julkaistu budjettipääosaston kotisivulla (osoitteessa: <http://europa.eu.int/comm/budget/docus/rf/F/indice.htm>). Koonnoksessa on myös julkaistu VHA:n hyväksymisen yhteydessä neuvoston kokouksen pöytäkirjaan merkityt kaksikymmentä lausumaa.

<sup>8</sup>Komission asetus (EY, Euratom) N:o 2343/2002, annettu 19 päivänä marraskuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 185 artiklassa tarkoitettuja elimiä koskevasta varainhoidon puiteasetuksesta (EYVL L 357, 31.12.2002, 72-90 ja oikaisu EYVL:ssä L 2, 7.1.2003, 39).

<sup>9</sup>Neuvoston asetus (EY) N:o 58/2003, annettu 19 päivänä joulukuuta 2002, tietyt yhteisön ohjelmien hallinnointitehtäviä hoitavien toimeenpanovirastojen asemasta (EYVL L 11, 16.1.2003, 1-8). Ensimmäinen toimeenpanovirasto (älykkään energiahuollon virasto) perustettiin komission päätöksellä 23.12.2003 ajankaksoksi 1.1.2004-31.12.2008 (ks. EUVL L 5, 9.1.2004, 85-86). Viraston rahoitus järjestettiin 22.4.2004 hyväksytyillä lisätalousarviolla nro 6/2004 (ks. Taulukko 7 ja Liite II).

<sup>10</sup>EYVL L 297, 22.9.2004, 6-16. Mallisasetuksen hyväksyminen viivästy huomattavasti mm. kiistoista komission sisäisen tarkastajan tehtävistä suhteessa toimeenpanovirastoihin johtuen. Komissio hyväksyi asetusluonnoksen 11.7.2003 (ks. SEK(2003) 803 lopullinen). Neuvosto antoi lausuntonsa 4.11.2003 ja tilintarkastustuomioistuin kuukautta myöhemmin (ks. TTI... 2004, 1-2) EP:n ilmoittaessa, ettei se tule antamaan lausuntoa.

<sup>11</sup>Constituent acts of Community bodies/ actes constitutifs des organismes communautaires; ks. EUVL L 245, 29.9.2003, 1-46. Erillisvirastoista, ks. myös esim. Les Agences... 2002.

<sup>12</sup>Säädökset on julkaistu seuraavissa virallisissa lehdissä: L 342, 30.12.2003, 53-57; L 30, 4.2.2004, 6-14; L 138, 30.4.2004, 24-30, 31-39 ja 40-49, L 143, 30.4.2004, 9-14 sekä L 157, 30.4.2004, 18-32 (ks. esim. Saarilahti 2004, alaviite 95).

<sup>13</sup>Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 183 artikla. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksessa (jonka voimassaolo päättyi viidenkymmenen vuoden voimassaoloajan umpeuduttua 23.7.2002) varainhoitoasetuksesta säädettiin 78 artiklassa.

<sup>14</sup>On huomattava, että VHA poistaa varainhoidon valvojat (Financial controller/ contrôleur financier) muttei heidän tehtäviään (ks. Van Craeynest & Saarilahti 2004a, 70 d) k.).

<sup>15</sup>Komissio ehdotti hallitustenväliselle konferenssille (HVK; ks. KOM(2000) 34 lopullinen, 65), että varainhoitoasetuksista päätettäisiin yhteispäätösmentellyllä. Konferenssi ei tuolloin suostunut ajatukseen. Tulevaisuuskonventin (eli Eurooppa-valmistelukunnan) ehdotuksessa sopimukseksi Euroopan perustuslaista esitettiin uudelleen, että "Eurooppalailla [josta päätetään yhteispäätösmentellyllä ehdotuksen 33 artiklan mukaisesti] vahvistetaan varainhoitosäännöt, joissa määritetään varsinkin talousarvion laatimista ja toteuttamista sekä tilinpäätöksen esittämistä ja tilintarkastusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt" (III-318 artiklan 1 kohta; ks. EYVL C 169, 18.7.2003, 88). Brysselissä 17.-18.6.2004 kokoontunut HVK hyväksyi ehdotuksen.

<sup>16</sup>Conciliation procedure/ procédure de concertation, ks. EYVL C 89, 22.4.1975, 1-2; vrt. myös esim. Saarilahti 2004, alaviite 56.

<sup>17</sup>Neuvottelumenettelyyn turvaututaan siitä huolimatta, että varainhoitoasetuksesta ei sinällään aiheudu mitään "huomattavia Euroopan yhteisöjen talousarvion rasittavia menoja tai sitä kasvattavia tuloja".

Neuvottelumenettelyn käyttö perustuu neuvoston vuonna 1975 tekemään sitoumukseen (ks. Van Craeynest & Saarilahti 2004a, alaviite 5) ja siihen turvautumisesta varainhoitoasetuksesta muutettaessa käsiteltiin vuoden 1977 varainhoitoasetuksen, sellaisena kuin se on vuonna 1990 muutettuna, 140 artiklassa.

Vuoden 2002 varainhoitoasetuksessa artikla kuuluu seuraavasti: "Tätä (varainhoito)asetusta tarkistetaan kolmen vuoden välein ja aina tarpeen mukaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 279 artiklassa ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 183 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen neuvottelumenettelyn jälkeen, jos Euroopan parlamentti sitä pyytää" (184 artikla).

Budjettivallan käyttäjä voi kuitenkin sopia luopuvansa neuvottelukomitean koollekutsumisesta, kuten tapahtui esim. nk. "Fast Track" -muutoksen (ks. Liite I) yhteydessä (ks. Neuvoston asetuksen (EY, EHTY,

Euratom) N:o 762/2001 johdanto-osan seitsemäs kappale; EYVL L 111, 20.4.2001, 1).

<sup>18</sup>Valmisteluasiakirjan julkilausuttuna tavoitteena oli "aloittaa mahdollisimman laaja toimielinten välinen keskustelu komission suunnittelemista ratkaisuisista varainhoitoasetuksen (...) kokonaistarkistukseksi" (SEK(1998) 1228 lopull, 3). Ottaen huomioon varainhoitoasetuksen uudistamisen merkitys komission uudistamistyössä ja -työlle, yleisten asioiden neuvosto antoi uudistamista koskevat päätelmät kokouksessaan 25.1.1999 (Asiakirja 13807/98 ja Cor 1). Päätelmissä mm. listataan neuvoston näkemyksiä siitä, mihin suuntaan varainhoitoasetusta tulisi kehittää. EP antoi puolestaan ensimmäisen varainhoitoasetuksen uudistamista koskevan mietintönsä ja päätöslauselmansa maaliskuussa 1999 (ks. Asiakirja EP 229.419).

<sup>19</sup>Varainhoitoasetuksesta keskusteltiin vuosina 2000-2002 esim. useissa kolmikantakokouksissa (Triologue/trilogue) Brysselissä (29.3.2001 (prosessi ja aikataulu), 9.7.2001 (töiden eteneminen), 19.11.2001 (töiden eteneminen ja aikataulutus) ja 18.3.2002 (aikataulu)) sekä seuraavissa epävirallisissa kolmikantakokouksissa (ks. HT 2002, – komissio esitteli suunnitelmansa yksityiskohtaisemmin Pariisissa 16.11.2000), Tukholmassa 6.3.2001 (prosessi ja aikataulutus) ja Madridissa 28.2.2002 (aikataulu; ks. esim. Grossir 2003, 532). Lisäksi järjestettiin joukko epävirallisia kokouksia, tärkeimmät Strasbourgissa 12.3.2002 (töiden edistymisen esittely) ja Brysselissä 24.4.2002 (neuvoston töiden tulosten esittely EP:lle ja sovittelukokouksen valmistelu). Varainhoitoasetus oli lisäksi useiden talousarvioneuvottelukokousten ([Budgetary] Conciliation meeting/ réunion de concertation [budgétaire]) asialistalla (ks. Grossir 2002, 389).

<sup>20</sup>ECOFIN-neuvosto antoi ehdotuksesta erilliset päätelmät 5.6.2001 (Asiakirja 8696/01), jossa jatkettiin neuvoston näkemysten esittämistä siitä, miten varainhoitoasetusta tulisi kehittää (vrt. viite 19). On huomattava, että VHA-ehdotuksen esittämisen aikana oli käynnissä vuoden 1977 varainhoitoasetuksen nk. "Fast track -muutosmenettely komission 31.5.2000 esittämän ehdotuksen pohjalta (ks. EYVL C 311 E, 31.10.2000, 328) -menettely saatiin päätökseen 9.4.2001 (ks. viite 17; vrt. HT 2002, loppuviite 51). Lisäksi Göteborgin Eurooppa-neuvosto 15.-16.6.2001 katsoi päätelmissään, että varainhoitoasetuksen kokonaisuudistus olisi saatava päätökseen vuoden 2002 loppuun mennessä ja että VHA:n olisi tultava voimaan vuoden 2003 alussa. Tähän tavoitteeseen päästiin etenkin Espanjan puheenjohtajuuskauden aikana (vuoden 2002 ensimmäinen puolisko) suoritetun työn ansiosta.

<sup>21</sup>TTI arvosteli lausunnossaan (2 kohta) komissiota mm. siitä, että se ei ollut käyttänyt ehdotusta laatissaan ulkopuolisia asiantuntijoita kuin kahdella alalla: varainhoitoasetuksen yksinkertaistamista sekä kirjanpitoa ja tilinpäätöksen esittämistä koskevista kysymyksistä.

<sup>22</sup>EP esitti yli 180 tarkistusta (Amendment/ amendement – parlamentin jäsenet olivat esittäneet yli 220

tarkistusehdotusta, mutta osaa ei hyväksytty täysistuntokäsittelyssä), sekä eriytti niiden hyväksymisen lainsäädäntöpäätöslauselmansa (Legislative resolution/ résolution législative) antamisesta pyrkissään turvaamaan sen, että niin komissio (muutetussa ehdotuksessaan) kuin neuvostokin (neuvottelumenettelyssä) ottaisivat riittävässä määrin huomioon parlamentin näkökannat.

<sup>23</sup>EP katsoi päätöslauselmansa perusteluosassa komission sisällyttäneen muutettuun ehdotukseensa osittain tai kokonaan yhteensä 82 EP:n esittämää tarkistusta.

<sup>24</sup>Vakiintuneen tavan mukaan EP vaati lainsäädäntöpäätöslauselmassaan "aloittamaan neuvottelumenettelyn, jos neuvosto aikoo poiketa parlamentin hyväksymästä sanamuodosta" sekä pyysi "tulla kuuluksi uudelleen, jos neuvosto aikoo tehdä huomattavia muutoksia komission ehdotukseen" (EYVL C 153 E, 27.6.2002, 236). EP:n talousarvion valvontavaliokunnan (COCOBU tai CONT; Committee on Budgetary Control/ commission du contrôle budgétaire) aloitteesta EP järjesti työnsä nk. tehostetun Hughes-menettelyn (Enhanced Hughes procedure/ procédure Hughes renforcée) mukaisesti, jonka mukaisesti budjettivaliokunta (COBU tai BUDG; Committee on Budgets/ commission des budgets) ja COCOBU vastasivat itsenäisesti toimivaltojensa mukaisesti varainhoitoasetusehdotuksen artikloista (menettelyn mukaisesti COBU:n (ehdotuksesta vastuussa olevan valiokunnan) esittelijä ei puuttunut COCOBU:n (muodollisesti vain lausunnon antava valiokunta) lausunnon valmistelijan tekemiin tarkistus-ehdotuksiin, jotka koskivat esim. tilinpäätös-, vastuuvapaus- ja tarkastuskysymyksiä).

<sup>25</sup>Ranskaksi "orientation commune", joka käännetään englanniksi vaihtelevasti termeillä "Common orientation" tai "Joint guideline". Kyseessä on asiakirja, joka sisältää säädöksen tekstin siinä muodossa kuin neuvosto sen haluaisi hyväksyä ja jonka hyväksymisestä vuoden 1975 yhteisen julistuksen 6 kohdassa mainittu määräaika (joka tavallisesti ei saisi ylittää "kolmea kuukautta, ellei säädöstä ole hyväksyttävä ennen määrättyä ajankohtaa tai jos on kiireellisiä syitä, joissa tapauksissa neuvosto voi vahvistaa sopivan määrärajan") alkaa kulua. Tänä aikana on tarkoitus lähentää neuvoston ja EP:n kannat niin, että neuvosto voi tehdä lopullisen päätöksensä.

<sup>26</sup>Conciliation meeting/ réunion de concertation, eli vuoden 1975 yhteisen julistuksen (ks. viite 16) 5 kohdan mukainen neuvottelukomitean kokous.

<sup>27</sup>Avoimena ollut kysymys koski vuosittain toimielinten "vastuuvapauden myöntäville viranomaiselle" (Discharge authority/ autorité de décharge) toimittama kertomusta, "jossa on yhteenvedo tehtyjen tarkastusten määrästä ja tyypistä, annetuista suosituksista ja näiden suositusten johdosta toteutetuista jatkotoimista" (86 artiklan 4 kohta). Kokous kesti vain tovin (ks. Nicoll & Bryan-Kinns 2004).

<sup>28</sup>VHA:n vaatimat muutokset vuoden 2003 talousarvioon tehtiin tarkoitusta varten laaditulla oikaisukirjel-

mällä. Muutokset koskivat mm. "käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen" käyttöönottoa ja perinteisten omien varojen ilmoittamista nettomääräisinä (ks. Taulukko 4 ja artikkelin toinen osa, luku 3.2.1.2) sekä erilaisten korjausten tekemistä varainhoitoasetusta koskeviin viitauksiin selvitysosissa (Remarks/ commentaires; ml. varainhoitoasetuksen artiklojen uudelleennumerointi VHA:n liitteenä olevan taulukon mukaisesti; ks. luku 2.3 ja Taulukko 2). Neuvosto hyväksyi komission 28.11.2002 laatiman oikaisukirjelmän nro 4 alustavaan talousarvioesitykseen (SEK(2002) 1286 lopullinen) 6.12.2002 (siitä tuli oikaisukirjelmä nro 3 varainhoitovuoden 2003 talousarvioesitykseen, sillä neuvosto ei hyväksynyt komission oikaisukirjelmäesitystä nro 1/2003) ja EP hyväksyi sen 19.12.2002 vuoden 2003 talousarvioesityksen toisen käsittelyn yhteydessä.

<sup>29</sup>EMOTR:n ohjausosasto, Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ja kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (KOR).

<sup>30</sup>European offices/ offices européens.

<sup>31</sup>Eli (nykyisin) yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP; Common Foreign and Security Policy (CFSP)/ politique étrangère et de sécurité commune (PESC)), mukaan luettuna Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (ETPP; European Security and Defence Policy (ESDP)/ politique européenne de sécurité et de défense (PESD)) sekä poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa (Police and judicial cooperation in criminal matters/ coopération policière et judiciaire en matière pénale; ks. esim. Saarilahti 2004, Liite III).

<sup>32</sup>Esimerkkeinä voidaan mainita ne lukuisat poikkeukset, joita edelleen sallitaan budjettiperiaatteista (ks. Taulukko 4), budjettiperiaateartikkelit, jotka eivät vastaa periaatetta (ks. esim. VHA:n 5 artiklan 1 ja 2 kohta) tai monien artiklojen vaikeaselkoisuus (vrt. esim. määrärahojen siirtoja tai negatiivisten menojen tulevaisuutta koskevat artikkelit 22, 23 ja 180 – ks. artikkelin toinen osa, luvut 3.2.2 ja 3.2.5.2).

<sup>33</sup>TTI erittelee lausunnossaan nro 4/97 (TTI... 1998, Liitteen 1.3 k.) viisi "yhteisöjen budjettioikeudessa perinteisesti lähtökohdaksi otettua peruseriaatetta" eli yhtenäisyys, yleiskatteisuus, määräteltävyys, vuotuisuus sekä tulojen- ja menojen tasapaino, joihin "demokratiaa silmälläpitäen on tärkeää lisätä (...) julkisuus- ja avoimuusperiaatteet" (ks. viite 37). TTI jättää siten luettelon ulkopuolelle moitteettoman varainhoidon sekä laskentayksikön periaatteet. Eräät tutkijat ovat kritisoineet erityisesti laskentayksikön käytön laskemista budjettiperiaateksi (ks. esim. Dussart 2002a, 153). VHA:n johdanto-osan kolmas kappale puhuu puolestaan "neljästä keskeistä budjettioikeusperiaatteesta" (Fundamental principles of budgetary law/ principes fondamentaux du droit budgétaire) eli yhtenäisyys, yleiskatteisuus, erittely ja vuotuisuus sekä viidestä "periaatteesta" (Principles/ principes) eli talousarviolta edellytettävän totuudenmukaisuuden, tasapainon, laskentayksikön, moitteettoman varainhoidon ja seurattavuuden periaatteet.

<sup>34</sup>Ensimmäisen osan ("Yhteiset säännökset";

"Common provisions/ dispositions communes") II osasto (nimeltään "Budjettiperiaatteet"; "Budgetary principles/ principes budgétaires").

<sup>35</sup>EU:ssa noudatettavista budjettiperiaatteista, ks. esim. Euroopan unionin... 2002, 133-173 tai Van Craeynest & Saarilahti 2004a, 17-44 k.

<sup>36</sup>Julkisuusvelvoitteen osa, talousarvion ja lisäbudjettien julkaisuvelvollisuus oli olemassa jo vuoden 1977 varainhoitoasetuksessa (vuoden 1990 muutoksen mukaisen vuoden 1977 varainhoitoasetuksen 10 artikla – normaalisti kuukauden kuluessa päivästä, jona niiden lopullinen vahvistaminen on todettu). VHA:n 29 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan talousarvion ja lisätalousarvioiden julkaiseminen on suoritettava "kahden kuukauden kuluessa päivästä, jona talousarvion lopullinen vahvistaminen on todettu". Julkaisemisissa on toisinaan havaittavissa pitkiäkin viiveitä (ks. esim. TTI... 2002, 1.12-1.14 kohdat tai Saarilahti 2004, Taulukko 1 ja Liitteen II D-kohta). Toisaalta jos TA:n hyväksyminen sinällään ei luokaan yksityisille henkilöille oikeuksia tai velvollisuuksia, talousarvion toteuttamistoimet voivat hyvinkin koskea yksittäisiä kansalaisia (ks. Asiat 296/83 ja 297/83 (Vihreät vs Euroopan parlamentti ja Vihreät vs Euroopan yhteisöjen neuvosto), Yhteisöjen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma (Kok.) vuodelta 1984, 3335-3342), mikä lisää seurattavuusperiaatteen

<sup>37</sup>TTI (1998, Liitteen 1.29-1.32 k.) perustelee lausunnossaan nro 4/97 vaatimustaan sisällyttää julkisuus- ja avoimuusperiaatteet (ks. viite 33) varainhoitoasetukseen seuraavasti: "Talousarvion toteuttamista koskevat yhteisön julkaisemat tilit eivät tällä hetkellä vastaa lähimainkaan itse talousarviota yksityiskohtaisuudeltaan ja otsakkeiltaan. Puutteita on sekä julkisuus- että avoimuusnäkökohdissa, sillä yhteisön tahojen ulkopuolisen lukijakunnan on vaikeaa tai jopa mahdotonta verrata talousarviossa olevia tietoja toteutumiin.

Lisäksi on todettava, että useimmissa yhteisön omissa yksiköissäkään ei voida ymmärtää monia yhteiseen tutkimuskeskukseen liittyviä talousarvio- ja kirjanpito tapahtumia. Tutkimuskeskus on nimittäin luonut sisäistä käyttöä varten talousarvion ulkopuolisen kirjanpitojärjestelmän, josta on kylläkin laadittu rajallista jakelua varten asiakirjat, mutta ne ovat niin monimutkaiset, että asiaan perehtymätön lukija ei välttämättä vaivaudu käymään niitä läpi.

Vastaavia käytäntöjä on monilla muillakin talousarvion aloilla, esimerkiksi rakennerrahastoissa, joissa määrärahojen jakamista koskevat tärkeät asiakirjat laaditaan talousarviomenettelyn ulkopuolella.

Varainhoitoasetuksessa olisi näin ollen säädettävä ensinnäkin, että tiettyjen määrärahojen osoittamisen oli se sitten miten yksityiskohtaista tahansa – perustana ei voi olla yksinomaan hallinnollisia menettelyjä, ja toiseksi, että talousarvion toteuttamisesta on esitettävä talousarvioon pohjautuva ja samassa muodossa laadittava julkaisu, joka vastaa tarkkuudeltaan ja otsakkeiltaan itse talousarviota."

<sup>38</sup>Vastakkaisesta kannasta ks. esim. Dussart (2002a,

153-154), joka arvostelee sitä, että komissio on näin "onnistunut luomaan uuden budjettiperiaatteen (...) perustamissopimusten ulkopuolella". "On tunnettu tosiasia, että avoimuus on uusi hallinnointitapa ("nouveau gouvernement") -nimikkeellä alla eräs komission uudistamishajonnan keskeisiä tavoitteita. Kirjaamalla yleinen lausuma, jonka mukaan "talousarvio laaditaan, sitä toteutetaan ja tilinpäätös esitetään noudattaen periaatetta avoimuudesta" [komission ehdotuksen 27 artiklan 1 kohta] kyetään uuden periaatteen soveltaminen ulottamaan koskemaan kaikkia [VHA:n säätelemiä] toimia".

<sup>38</sup>Samansuuntainen periaate luotiin myös Ranskan budjettijärjestelmään (nimellä "principe de sincérité (budgétaire)") 1.8.2001 hyväksytyllä lailla (Loi organique; ks. Journal officiel du 2 août 2001). Lain 32 artiklan mukaan: "Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler"

Periaate pohjautuu ennakkotapaukseen, joka syntyi kun kansalliskokouksen ja senaatin jäsenet pysyivät vuonna 1994 perustuslakineuvostoa (Conseil constitutionnel) hylkäämään talousarviolain (loi de finances – menettely ei ole Ranskassa poikkeuksellinen, sillä oppositio pyytää käytännössä vuosittain perustuslakineuvostoa mitätöimään budjetin erilaisiin syihin vedoten) sillä perusteella, että hallitus "oli tietoisesti yliarvioinut tulokertymän ja aliarvioinut menojen määrän". Perustuslakineuvosto ei julistanut talousarviota pätemättömäksi, mutta käytti asiaa hyväksi kehitelläkseen "budjetin totuudenmukaisuuden" periaatetta (ks. esim. Camby 1995, 51-64 tai Destret 2000").

Vuoden 2001 lain hyväksymisen yhteydessä (kaikki loi organique -tasoiset (perustuslakia täydentävät tai täsmentävät) lait joudutaan Ranskassa alistamaan perustuslakineuvostolle) perustuslakineuvosto korosti, että: 1) totuudenmukaisuuden periaate koskee erityavalla varsinaista budjettia ja lisäbudjetteja (lois de finances initiales et rectificatives) sekä vastuuvapautta (lois de réglemant) ja 2) että sovellettaessa totuudenmukaisuuden periaatetta budjetteihin tai lisäbudjetteihin tulee ottaa huomioon laatimishetkellä käytettävissä oleva informaatio sekä sen pohjalta laaditut ennakkoarviot. Sen sijaan periaate edellyttää tilien moitteettomuutta (exactitude des comptes) tilikautta päätettäessä.

Ennen kaikkea totuudenmukaisuuden periaate edellyttää perustuslakineuvoston katsontakannan mukaan, ettei budjetin tulo- ja menomassojen tasapainoa vääristellä ("la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances").

Ranskassa totuudenmukaisuuden periaate liittyy siten tulojen ja menojen väliseen tasapainoon – toisin kuin EP ja neuvosto EU:n yleisen talousarvion tapauksessa, kansalliskokous voi hyväksyä alijäämäisen talousarvion (näin on tapahtunut vuodesta 1974 läh-

ten). Perustuslakineuvosto ei kuitenkaan voisi julistaa hyväksytyä budjettia laittomaksi kuin tapauksissa, että siihen sisältyisi ilmeinen tulokertymää koskeva yli- tai aliarviointi (verrattuna siihen, mitä Ranskassa kutsutaan "asiantuntijoiden konsensukseksi") tai että siitä puuttuisi merkittävä lakisääteinen menoerä.

Sen sijaan kysymys siitä, onko jokin budjettiin otettu määräraha "tarpeelliseksi katsottuja menoja varten" kuuluu Ranskassa kansalliskokouksen ja senaatin päättäntävaltaan – valtiontaloudessa noudatettavien budjettikäytäntöjen mukaan kyse on poliittisesta harkintaja budjettivallan käytöstä, johon esim. perustuslakineuvosto ei sinällään voi puuttua.

<sup>40</sup>Komissio ja monet jäsenvaltiot esittivät erilaisia varauksia periaatteen kirjaamiseen VHA:een, vedoten mm. periaatteen noudattamisen vaikeuteen sekä epä-tietoisuuteen sen soveltamisen käytännön seurauksista. Kompromissiksi muodostui lopulta VHA:een sisällytetty "liudennettu muoto". Periaatteesta tuli näin osa yhteisöoikeutta, mutta sen tosiasiallinen soveltaminen jää nähtäväksi.

<sup>41</sup>Ei ole mikään yllätys, että EP esitti yhtenäisyyden periaatteen lujittamista "sisällyttämällä talousarvioon kaikki talousarvion ulkopuolelta rahoitettu Euroopan unionin toiminta" (tarkistuksen nro 21 perustelut - tarkistuksessa vaadittiin parlamentin pysyvän kannan mukaisesti mm. Euroopan kehitysrahaston sisällyttämistä yleiseen talousarvioon). Samalla EP vaati - ollakseen johdonmukainen - komission ehdotuksen 3 artiklan 1 kohdan muuttamista kuulumaan seuraavasti: "Talousarvio on säädös, jossa arvioidaan ja vahvistetaan joka vuosi Euroopan unionin ("yhteisöjen" tilalla) tulot ja menot".

Ehdotuksensa perusteluosassa komissio "muistuttaa sitoutuneensa Euroopan kehitysrahaston sisällyttämistä yleiseen talousarvioon. Sitä ei kuitenkaan ehdoteta sisällytettäväksi yleistä talousarviota koskevaan varainhoitoasetukseen, koska varainhoitoasetus ei ole se säädös, jolla tästä asiasta säädetään". Tätä kirjoitettaessa keskustelu EKR:n sisällyttämisestä yleiseen talousarvioon jatkuu komission 8.10.2003 hyväksymän tiedonannon (KOM(2003) 590 lopullinen) pohjalta. Samansuuntaisesti komission tiedonannossa, jossa käsitellään vuosien 2007-2013 rahoituskehkyksiä, esitetään EKR:n "liittämistä" TA:oon (ks. KOM(2004) 101 lopullinen, 30). Euroopan parlamentti hyväksyi uusimman EKR:n yleiseen talousarvioon sisällyttämistä koskevan päätöslauselman täysistunnossaan 1.4.2004 (ks. EP 2003/2163, 46 k: "[EP] pyytää neuvostoa äänestämään yksimielisesti EKR:n budjetoinnin puolesta").

Varainhankinta- ja lainatoimenpiteiden täydellisen budjetoinnin osalta "komissio ei katso aiheelliseksi tämän toiminnan sisällyttämistä talousarvioon: vain lainanantotoimiin liittyvät takaukset sisältyvät jo talousarvioon".

Erillisvirastojen osalta "komissio katsoo (...), ettei erillisvirastojen talousarviotapahtumia ole syytä sisällyttää yhteisöjen yleiseen talousarvioon, koska tämä

merkitäisi puuttumista niiden taloudelliseen itsenäisyyteen”.

Lopulta VHA:n 4 artiklan 1 kohta hyväksyttiin seuraavassa muodossa: ”Talousarvio on säädös, jossa arvioidaan ja vahvistetaan joka vuodeksi kaikki Euroopan yhteisöjen ja Euroopan atomienergiayhteisön tarpeelliseksi katsotut tulot ja menot” (ks. Taulukko 3). Erillisvirastoista ja niiden rahoituksesta, ks. esim. Saarilahti 2004, alaviite 12 ja Liite IV, vrt. myös Dussart 2002b, 97-111.

<sup>42</sup>Komissio mm. ehdotti (täsmennyksen lisäksi, jonka mukaan yhteisöt eivät voi ottaa lainaa TA:n alijäämän rahoittamiseen), että yhteisöt voisivat ottaa lainaa toimielinten käyttöön tulevien aineellisten hyödykkeiden hankintaa varten (jolloin näiden lainojen korot ja pääomasuoritukset tulisivat vuosittain talousarviosta suoritettaviksi; ehdotuksen 14 artiklan 2 kohta). Neuvosto torjui ajatuksen suoralta kädeltä.

<sup>43</sup>Vrt. VHA:n johdanto-osan kymmenes kappale: ”EY:n perustamissopimuksen 277 artiklan ja Euratomin perustamissopimuksen 181 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla on tarpeen vahvistaa talousarvion laatimisessa käytettävä laskentayksikkö, jota sovelletaan myös talousarvion toteuttamisessa ja tilinpäätöksessä”.

<sup>44</sup>”The budget appropriations shall be used in accordance with the principles of economy and sound financial management”.

<sup>45</sup>”The budget appropriations must be used in accordance with the principles of sound financial management, and in particular those of economy and cost-effectiveness. Quantified objectives must be identified and the progress of their realization monitored”.

<sup>46</sup>Taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden sisällön täsmennykset lisättiin TTI:n aloitteesta (ks. TTI... 2001b, 11 k.). Parlamentti kannatti ajatusta, reunaehdoin: ”Esittelijä pitää [taloudellisuuden, tehokkuuden ja taloudellisuuden tarkoituksen täsmenämistä] hyödyllisenä, mutta vaarana on, että teksti täytyy tarpeettomista yksityiskohdista, jotka heijastavat ohimeneviä hallinnoinnin suuntauksia. Tärkeintä on, että kaikki toimielimet ja budjettivallan käyttäjä kehittävät järjestelmällistä toteutumisen seurantaa ja että niillä on käytettävissään kaikki seurannan edellyttämät tiedot. Yksityiskohdat voidaan määrittellä soveltamissäännöissä tai budjettivallan käyttäjän toimesta talousarviossa”.

<sup>47</sup>Vrt. myös johdanto-osan yhdestoista kappale: ”Moiitteettoman varainhoidon periaate on määritettävä viittaamalla taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteisiin ja varmistettava niiden noudattaminen seuraamalla ja arvioimalla tavoitteiden toteutumista erilaisten mittarien avulla. Toimielinten on toteutettava ennako- ja jälkiarviointi komission määritelmien suuntaviivojen mukaisesti”.

<sup>48</sup>Ks. EP:n tarkistus nro 19 (”Kaikkien muiden säädösten, jotka liittyvät yleisen talousarvion toteutukseen tulojen tai menojen muodossa, on oltava tämän (varainhoito)asetuksen säännösten mukaisia. Euroo-

pan komissio pitää näistä alisteisista säädöksistä luetteloa, jota se päivittää säännöllisesti, ja tiedottaa siitä budjettivallan käyttäjälle”), jota perusteltiin seuraavasti: ”Parlamentin päätöslauselmassa maaliskuulta 1999 [ks. viite 18] ja esittelijän työasiakirjoissa on aina korostettu, että varainhoitoasetuksessa olisi täsmennettävä, että varainhoitoasetus menee kaikkien muiden varainhoitosäännösten edelle. Avoimuuden ja selkeyden lisäämiseksi komission olisi luetteloitava kaikki säädökset, jotka ovat alisteisia varainhoitoasetukselle”. Vrt. myös tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 4/97 (TTI... 1998, 2-3).

<sup>49</sup>Ks. HT 1995, 295-296; 1996, 8-31; 2001, 409-426 ja 2002, 161-177. Poikkeuksen muodostaa moitteettoman varainhoidon periaate, josta ei sallita poikkeamia.

<sup>50</sup>TTI:n (1998, 14 k.) mukaan ”(budjettiperiaateisiin varainhoitoasetuksen monilla muutoksilla tehdyt erilaiset poikkeukset ovat johtaneet siihen, että) on muodostettu tai muodostunut lukuisia ”helpottavia järjestelyjä”, joiden on katsottu olevan hyödyksi varainhoidosta huolehtiville tahoille - mitä ei tosin ole vielä tapauksittain osoitettu - mutta jotka ovat pikemminkin vastoin tarkan varainhoidon periaatteita ja vaikeuttavat suuresti kirjanpitoa ja varainhoitoa, ja varsinkin niihin liittyviä tietotekniikan näkökohtia.”

<sup>51</sup>Vrt. KOM(2000) 461 lopullinen, 9: ”Varainhoitoasetuksissa ei myöskään ole aina lueteltu ja/tai määritelty riittävän tarkasti poikkeuksia eikä niissä ole täsmennetty riittävän selvästi, että eräitä poikkeuksia (kuten määrärahojen uudelleenkäyttö ja ennakkomaksujen palauttaminen) on tulkittava suppeasti”.

<sup>52</sup>Vuosina 1982-2003 pääluokka III - Komissio - sisälsi osassa A komission hallinto- ja osassa B EU:n toimintamäärärahat.

<sup>53</sup>TTI:n lausunnon (TTI...2001b, 4k.) peruslähdekohtana oli, että : 1) yhteisön talousarviojärjestelmässä olisi noudatettava talousarvioperiaatteita, ja ainoastaan välttämättömät poikkeukset olisi sallittava, 2) talousarviojärjestelmän olisi oltava mahdollisimman yksinkertainen ja 3) talousarvion olisi sekä ennakoarviona että toteutusvaiheessa heijastettava todellisia tapahtumia ja yhteisöjen taloudellista tilannetta – saman tulisi koskea myös tilinpäätöstä.

<sup>54</sup>Taulukkoa 4 on yksinkertaistettu erityisesti menotapahtumille sallittujen (usein teknisuonteisten) poikkeusten osalta, samalla kuin näiden tarkastelu on jätetty tämän artikkelin ulkopuolelle.

<sup>55</sup>Taulukot 5 ja 6 korvaavat HT:ssa 14 (1995): 4 sivulla 304 julkaistun Taulukon 1, joka sisältää eräitä epätarkkuuksia. Samalla on syytä tehdä vastaavat korjaukset sivujen 306-308 tekstiin.

<sup>56</sup>Erilaisia lisäbudjetteja (”Supplementary and/or amending budget/ budget rectificatif et/ou supplémentaire”) koskevat suomenkieliset käännökset (kuten niin monet muutkin suomenkieliset käännökset) vaihtelevat asiakirjasta toiseen. Siten ennen vuotta 2003 näkee toisinaan käytettävien termejä ”korjaava ja/tai täydentävä talousarvio”, toisinaan taas termiä ”lisä-



talousarvio". Artikkelissa käytetään vuoteen 2003, geneerisen käsitteen "lisäbudjetti" lisäksi, vuoden 1977 konsolidoidun varainhoitoasetuksen suomennoksen käsitteitä "täydentävät ja/tai korjaavat lisätalousarviot" (ks. myös HT 1995, 304-308).

<sup>57</sup>On huomattava, että vuonna 1997 hyväksytyt täydentävää ja korjaavaa lisätalousarviota ei julkaistu virallisessa lehdessä.

<sup>58</sup>Yhteensä 72 lisäbudjettia 35 vuoden aikana.

<sup>59</sup>Keskimäärin 1,77 kappaletta vuodessa vuosina 1968-1989 ja 2,54 kappaletta vuodessa vuosina 1990-2002. Vuosina 1982, 1985 ja 1986 ei hyväksytty yhtään lisäbudjettia, sen sijaan vuotta 1993 ja ajanjaksoa 1995-1998 lukuun ottamatta vuosina 1990-2002 hyväksyttiin vuosittain vähintään kaksi lisäbudjettia. Syynä on ollut mm. EU:n toiminnan laajeneminen uusille aloille (ks. esim. Saarilahti 2004).

<sup>60</sup>Vuonna 2002 hyväksytyjen kuuden täydentävän ja korjaavan lisätalousarvion sisältö on esitetty Liitteessä II.

<sup>61</sup>Vuoden 1977 varainhoitoasetuksessa, sellaisena kuin se on muutettu vuonna 1990, lisäbudjeteista säädettiin 15 artiklassa ja 16 artiklan 2 kohdassa. VHA:ssa niistä säädetään 37 ja 38 artiklassa.

<sup>62</sup>Vrt. VHA:n johdanto-osan kolmastoista kappale, jonka mukaan "(t)alousarvion laatimisen ja esitystavan osalta nykyisiä säännöksiä olisi yhtenäistettävä ja selkeytettävä poistamalla täydentävien ja korjaavien talousarvioiden välinen ero, jolla ei ole käytännön vaikutusta". "Lisäbudjettien" suomenkieliset käännökset yhdenmukaistunevat samalla kerralla (vrt. viite 56).

<sup>63</sup>Käsitettä "täydentävä ja korjaava lisätalousarvio" on käytetty myös tapauksissa, joissa lisäbudjetti olisi varainhoitoasetuksen määritelmän mukaan ollut ainoastaan "korjaava lisätalousarvio" (ks. HT 1995, 306). Siten EP käytti eräänä perusteena lisätä menoja neuvoston hyväksymään vain tuloja käsittelevään korjaavaan ja täydentävään lisätalousarvioesitykseen nro 2/2002 (ks. esim. Grossir 2003, 530-531) sitä, että neuvosto laati myös "täydentävän lisätalousarvioesityksen".

<sup>64</sup>Komission ehdotus tai muutettu ehdotus eivät sisältäneet mainittuja ehtoja.

<sup>65</sup>Vuoden 1977 varainhoitoasetuksen 1 artiklan 5 kohdan 3 alakohdassa (15 artiklan 4 kohta vuoden 1977 varainhoitoasetuksen vuoden 1990 muutoksen jälkeen) tyydytään toteamaan, että "Komissio toimittaa budjettivallan käyttäjälle [muiden toimielinten ja vastaavien] esittämät (lisäbudjetteja) koskevat pyynnöt" (ks. HT 1995, 306).

<sup>66</sup>Vuoden 1990 muutoksen mukaisen vuoden 1977 varainhoitoasetuksen 15 artiklan 3 kohdassa (vrt. myös vuoden 1977 varainhoitoasetuksen 1 artiklan 5 kohdan kolmas alakohta) todetaan sama asia monimutkaisemmin seuraavasti: "Jokainen alustava esitys täydentäväksi ja/tai korjaavaksi lisätalousarvioksi on esitettävä neuvostolle pääsääntöisesti viimeistään sinä päivänä, jona alustava talousarvioesitys seuraa-

van varainhoitovuoden talousarvioksi on esitettävä. Toimivaltaiset viranomaiset käsittelevät asian ottaen huomioon sen kiireellisyyden." SEY:n 272 artiklan 3 kohdan mukaan komission on toimitettava alustava talousarvioesitys neuvostolle viimeistään 1 päivänä syyskuuta sitä varainhoitovuotta edeltävänä vuonna, jota esitys koskee.

<sup>67</sup>VHA:n 37 artiklan 3 kohta säilyttää nk. nopeutetun käsittelyn mahdollisuuden (ks. vuoden 1990 muutoksen mukaisen vuoden 1977 varainhoitoasetuksen 15 artiklan 3 kohdan toinen alakohta; vrt. HT 1996, 306), joka tarkoittaa ainoastaan yhtä käsitellyä neuvostossa ja parlamentissa (EP ei siten voi tehdä tarkistuksia tai esittää muutoksia neuvoston käsittelyn tuloksiin).

Esimerkinä viimeaikaisesta "nopeutetusta käsittelystä" voidaan mainita vuoden 2002 neljäs lisäbudjetti (ks. Liite II). Komissio laati alustavan korjaavan ja täydentävän talousarvioesityksen 17.7.2002. Neuvosto sai sen käsiteltäväkseen kaksi päivää myöhemmin. Vaikka komissio laati alustavaan esitykseensä lisäyksen heti kesälomien (elokuu, jolloin budjettivallan käyttäjä ei perinteisesti kokoontunut) jälkeen oikaisukirjelmällä 18.9. (ks. Taulukko 6) neuvosto laati lisäbudjettiesityksen 20.9. EP hyväksyi lisäbudjetin lopullisesti täysistuntokäsittelyssään kuusi päivää myöhemmin. Nopeutetusta käsittelystä sovittiin kolmikantakokouksessa 11.7. ja neuvoston vuoden 2003 TAE:n laadintaa (neuvoston I käsittely) edeltävässä talousarvioneuvottelukokouksessa 19.7.2002.

<sup>68</sup>Eli Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

<sup>69</sup>Vrt. myös Asia C-284/90 (Euroopan yhteisöjen neuvosto vs Euroopan parlamentti), Kok. 1992, I-2277-2332.

<sup>70</sup>Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000, annettu 22 päivänä toukokuuta 2000, yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 94/728/EY, Euratom soveltamisesta (EYVL L 130, 31.5.2000, 1-12). Komissio esitti 1.7.2003 ehdotuksen asetuksen muuttamisesta saattaakseen asetuksen ajan tasalle uuden vuoden 2000 omia varoja koskevan päätöksen kanssa (ks. KOM(2003) 366 lopullinen). Pysyvien edustajien komitea pääsi muutoksesta yhteisymmärryksen kokouksessaan 5.5.2004.

<sup>71</sup>Vrt. neuvoston pöytäkirjaan kirjattu VHA:n 15 artiklan 1 kohtaan liittyvä lausuma: "Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sopivat siitä, että käsite "saldo" [Balance/ solde] tulee ymmärtää varainhoitovuoden ylijäämän tai alijäämän lopulliseksi määräksi, joka saadaan sen jälkeen kun tarvittavat tekniset mukautukset on tehty tulopuoleen. Kyseisiä mukautuksia ovat erityisesti talousarvion epätasapainoa koskevat oikaisut omista varoista tehdyn päätöksen mukaisesti". Siten komissio esim. sisällytti vuonna 2003 alustavasta ylijäämästä 10 miljoonaa euroa ensimmäiseen alustavaan lisäbudjettiesitykseensä (SEK(2003) 230 lopullinen) rahoittamaan mm. yhteisen kalastuspolitiikan uudistamisen ja yhteisön kalastuspolitiikan romuttamiskustannuksia ja 350 000 euroa toiseen alustavaan lisäbudjettiesitykseensä (SEK(2003) 423 lopullinen)

kattamaan alueiden komitean lisämäärärahopyyntöön - vuoden 2003 talousarvioon oli lisäksi kirjattu osaston 3 (Käytettävissä olevat ylijäämät; Surpluses, balances and adjustments/ excédents, soldes et ajustements) momentille 3 0 0 (Edellisen varainhoitovuoden käytettävissä oleva ylijäämä; Surplus available from the preceding financial year/exédent disponible de l'exercice précédent) miljardi euroa.

Budjettivallan käyttäjä ei kuitenkaan sisällyttänyt menoja lisätalousarvioihin nro 1/2003 ja 3/2003 (vaan hyväksyi ainoastaan muutoksia selvitysoisiin), joten vuoden 2003 "saldolisäbudjettiin" nro 2/2003 kirjatus ylijäämän suuruudeksi muodostui lopulta 6 413,5 miljoonaa euroa (komission alustavassa lisätalousarvioesityksessä nro 3/2003 esittämän 6 403,1 miljoonan euron sijasta).

On huomattava, että TA:n ylijäämä on muodostunut viime vuosina varsin merkittäväksi (11,6 miljardia euroa vuonna 2000, 15 miljardia euroa vuonna 2001, 7,4 miljardia euroa vuonna 2002 ja 5,47 miljardia euroa vuonna 2003; ks. EU:n talousarvio... 2004, 1).

<sup>72</sup>VHA:n 128 artiklan mukaan alustava konsolidoitu tilinpäätös on laadittava 31.3.t+1 mennessä. Alustava saldolisisäbudjettiesitys on siten VHA:n 15 artiklan 3 kohdan mukaan alistettava neuvostolle viimeistään 15.4. t+1. On kuitenkin huomattava, että 181 artiklan 2 kohdan mukaisten siirtymäsäännösten mukaan uutta tilinpäätösten laatimisaikataulua sovelletaan varainhoitovuodesta 2005 lähtien. Siihen asti konsolidoitu tilinpäätös on laadittava 1.5.t+1 mennessä (VHA:n 181 artiklan 2 kohdan a) alakohta) ja komission on esitettävä alustava saldolisisätalousarvioesitys 15.5.t+1 mennessä.

<sup>73</sup>Toisiinsa liittyvien saldo- ja tulokysymysten erotteleminen erillisiin lisätalousarvioihin ei ole ongelmatonta, kuten alustavaa lisätalousarvioesitystä nro 7/2004 koskeva lehdistötiedote (jossa joudutaan viittaamaan komissiossa vasta valmistetuilla olevaan alustavaan lisätalousarvioesitykseen nro 8/2004 jotta voitaisiin osoittaa esim. jäsenvaltioiden EU:n käyttöön asettamien omien varojen määrän aleneminen) osoittaa (ks. EU:n talousarvio... 2004, 1-3).

<sup>74</sup>Kyseessä oli lisäksi verrattuna vuoden 1977 varainhoitoasetuksen lisäbudjetiteja käsittelevään 1 artiklan 5 kohtaan, eikä EP ollut koskaan salannut kielteisyyttään uutta varainhoitoasetuksen tekstiä kohtaan, vaikka parlamentti saikin kirjattua asetukseen ajatuksen, jonka mukaan neuvosto joutuu ennen päätöstään kysymään parlamentin kantaa (ks. HT 1995, 306).

<sup>75</sup>Lisäksi EP esitti tarkistuksessaan ehdotuksen 35 artiklan muuttamista siten, että se kuuluisi seuraavasti: "Lisätalousarvioihin sovelletaan EY:n perustamissopimuksen 272 artiklassa, EHTY:n perustamissopimuksen 78 artiklassa ja Euratomin perustamissopimuksen 177 artiklassa määrättyä menettelyä, aikataulua koskevia säännöksiä lukuun ottamatta, ja menettelyn jokaiselle vaiheelle asetettujen määräaikojen kestoa koskevia säännöksiä sovelletaan soveltuvin osin". EP perusteli tarkistustaan seuraavasti: "Tarkistuksen tavoitteena on

(...) vahvistaa periaate, että lisätalousarvioesitystä koskeva menettely voidaan keskeyttää ainoastaan budjettivallan käyttäjän (Euroopan parlamentti ja neuvosto) suostumuksella. Lisäksi tarkennetaan, että menettelylle asetetut määräraajat ovat samat kuin yleiselle talousarviolle asetetut määräraajat, vaikka aikataulu on tietysti toisenlainen".

<sup>76</sup>Itse artiklan muotoilu ei anna suoraa vastausta tulkintaongelmaan, sillä "se laatii" on ymmärrettävä lisätalousarvioesityksen oikeusperustaksi ("oikeudeksi laatia"), ei sinänsä "velvollisuudeksi laatia" (jossa tapauksessa kohdan tulisi kuulua "vakiintuneen kielenkäytön" mukaan esim. seuraavasti: "Jos neuvosto saa käsiteltäväkseen alustavan lisätalousarvioesityksen, sen tulee laatia ("on laadittava"; vrt. esim. SEY:n 272 artiklan 4 kohdan muotoilu: "Talousarvioesitys on toimitettava...") esitys lisätalousarvioksi"). Vastaavaltainen tilanne vallitsee esim. vastuuvapauden osalta: SEY:n 26 artiklan 1 kohdan mukaan "Neuvoston määränemismistöllä antamasta suosituksesta Euroopan parlamentti myöntää komissiolle talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden". "Myöntää" -verbistä huolimatta EP on ollut myös myöntämättä komissiolle vastuuvapautta, kuten varainhoitovuosien 1982 ja 1996 vastuuvapausprosessit osoittavat (ks. esim. Strasser 1985b, 611-644; Yataganas 1999, 842 k. ja Beurdeley 2000, 696-702). Kysymyksessä on siten hyvinkin "oikeus myöntää" vastuuvapaus.

<sup>77</sup>Pyynnön tarkoituksena oli lisätä 350 000 euroa AK:n menoarvion momentin 2 5 1 (Jäsenyyttä hakeneiden maiden edustajien kokouskulut) määrärahoihin. Komitean esittämien perustelujen mukaan "(l)isäys on tarkoitettu kattamaan kulut, jotka aiheutuvat ehdokasvaltioiden 95 tarkkailijan osallistumisesta alueiden komitean kolmeen täysistuntoon". AK:n mukaan riittävän tarkkojen tietojen puuttuessa tarkkailijoiden tosiasiallisesta tulopäivästä se ei ollut voinut ottaa näitä kuluja huomioon vuoden 2003 talousarviota koskevissa ennakoarvioissa. Menolisäys oli tarkoitus kattaa ottamalla vastaava määrä varainhoitovuoden 2002 ylijäämästä (ks. viite 71).

<sup>78</sup>Komissio ei siten esim. liittänyt alustavaan esitykseen VHA:n 37 artiklan 2 kohdan sallimaa (myönteistä tai kielteistä) lausuntoa sen vedotessa toimielinten ja vastaavien budjettiautonomiaan niiden hallinnoidessa omaa TA:n pääluokkaansa. Samaan periaatteeseen vedoten komission edustajat myös katsoivat olevansa jäävejä "varmentamaan" VHA:n 37 artiklan sisältämien ehtojen (väistämättömien, poikkeuksellisten tai odottamattomien olosuhteiden olemassaolo) täyttymisen katsoen muiden toimielinten ja vastaavien mahdollisesta lisäbudjettitarpeesta päättämisen kuuluvan budjettivallan käyttäjälle.

<sup>79</sup>VHA:n 35 artiklan 2 kohdan mukaan "Neuvosto toimittaa talousarvioesityksen Euroopan parlamentille (...). Neuvosto liittää siihen perustelut ja täsmentää syyt, jos se poikkeaa alustavasta talousarvioesityksestä."

<sup>80</sup>Neuvosto perusteli kantaansa EP:n budjettival-

iokunnan kokouksessa 21.5.2003 edelleen seuraavasti: "The Council considers that, legally speaking, the new Financial Regulation cannot be interpreted to the effect that the Council, once a preliminary draft amending budget has been submitted to it, must, in all circumstances, establish a draft amending budget.

In fact, according to Article 37, paragraph 1, the Commission and both branches of the Budgetary Authority (i.e. the European Parliament and the Council), must ascertain that the adoption of an amending budget is justified by "unavoidable, exceptional or unforeseen circumstances".

In this specific case, as the Council has explained in its letter to the President of the European Parliament on 7th May 2003, these conditions have not been met. The Council was thus unable to establish a draft amending budget since the requested expenditure was not unavoidable, exceptional or unforeseen".

<sup>81</sup>EP:n budjettivaliokunta kääntyi asiassa myös parlamentin oikeudellisen yksikön puoleen mm. tiedustellessa, onko neuvoston laatimalla kirjeellä sama juridinen asema kuin VHA:n 35 artiklan mukaisella menettelyllä (ja voiko parlamentti sen pohjalta esittää tarkistuksia), voidaanko neuvoston menettely katsoa VHA:n 35 ja 37 artikloiden (jotka COBU:n puheenjohtajan mukaan "vahvistavat vaatimusta olla keskeyttämättä lisäbudjetin menettelyä edellisen varainhoitoasetuksen 15 artiklan 5 kohtaan verrattuna") mukaiseksi ja missä määrin neuvoston menettely rajoittaa perustamissopimuksen 272 artiklan mukaista EP:n budjettivallan harjoittamista. Oikeudellisen yksikön 15.5.2003 antama vastaus oli varsin suoraviivainen: 1) VHA:n 38 artiklan 1 kohdan mukaan, jos komissio antaa neuvostolle käsiteltäväksi alustavan lisätalousarvioesityksen, neuvoston tulee laatia alustava lisätalousarvio, 2) lisätalousarvioesitys tulee saattaa parlamentin käsiteltäväksi, jotta EP voisi käyttää SEY:n 272 artiklan mukaista valtaansa, 3) neuvoston alustavaa lisätalousarvioesitystä koskevalla "hylkäyskirjeellä" ei voi korvata lisätalousarvioesityksen muodollista laatimista, 4) neuvoston päätös olla laatimatta lisätalousarvioesitystä on siten VHA:n vastainen ja sen seurauksena on estää Euroopan parlamenttia käyttämästä budjettivaltansa (ks. COBU News N° V2003/11, 4).

<sup>82</sup>Kirjeen liitteenä oleva muistioperusteli kirjeen lähettämistä seuraavasti: "In accordance with Article 38 of the Financial Regulation of 25 June 2002, Council has to establish a Draft Amending Budget, even if it decides not to endorse the request itself. Indeed, a Draft Amending Budget must be referred to Parliament so that it can exert its rights as one branch of the Budgetary Authority and adopt amendments, if it considers this appropriate. This follows not only from the wording, but also the legislative history of the Financial Regulation. A letter informing Parliament of Council's decision in this respect, without including the Draft Amending Budget, gives raise to concern.

In light of the above, Parliament's right to adopt amendments and adopt the budget itself as regards the

Draft Amending Budget currently under consideration is affected by the fact that Council doesn't establish a Draft Amending Budget, which constitutes a breach of Article 38 of the Financial Regulation and disregards Parliament's rights as a branch of the Budgetary Authority.

The Commission has submitted the Preliminary Draft Amending Budget to Council as a branch of the Budgetary Authority. As such, Council has no discretionary power to block the budgetary process" (COBU News N° V2003/12, 20).

<sup>83</sup>Lisätalousarvioesityksen perusteluosaa neuvosto kirjasi seuraavan selvennyksen: "Neuvosto merkitsi tiedoksi Euroopan parlamentin sille 28.5.2003 osoittaman kirjeen. Toimielinten välisen hyvän yhteistyön säilyttämiseksi neuvosto kuitenkin hyväksyi esityksen lisätalousarvioksi nro 2, jossa selvitetään [momenttiin 2 5 1] otettujen määrärahojen kohdetta. Neuvosto varasi itselleen oikeuden esittää oikeudellisen kantansa myöhemmin".

<sup>84</sup>Nimikkeeksi tuli "Jäsenyyttä hakeneiden maiden edustajien osallistumiskulut" ja selvitysosaaksi: "Määräraha on tarkoitettu kattamaan jäsenyyttä hakeneiden maiden alue- ja paikallisvaltuutettujen matka- ja oleskelukulut, kun he osallistuvat alueiden komitean kokouksiin".

<sup>85</sup>Vuoden 2004 TA:ssa pääluokka III jakautuu alaluokkien sijaan uuden ABB-esitystavan mukaisesti toimintaloikiin osastoittain - osasto 06 sisältää energiaa ja liikennettä ja osasto 13 aluepolitiikkaa koskevat menot (ks. artikkelin toinen osa, luku 3.2.1).

<sup>86</sup>Komissio esitti vuonna 2003 yhteensä kahdeksan alustavaa lisäbudjettiesitystä, mutta EU:n solidaarisuusrahaston rahoituksesta 7.11.2002 tehdystä Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välisessä sopimuksessa (ks. viite 89) määrättyssä kolmikantamenettelyssä, joka pidettiin 23.9.2003, EP ja neuvosto pääsivät sopimukseen siitä, että komission toimittamat alustavat esitykset lisätalousarvioiksi nro 5/2003 ja 6/2003 yhdistetään yhdeksi lisätalousarvioksi nro 5/2003 (ks. Taulukko 7).

<sup>87</sup>Alustava lisätalousarvioesitys nro 9/2004 käsittelee Kyproksen turkkilaisen yhteisön taloudellisen kehityksen edistämistä ja alustava lisätalousarvioesitys nro 10/2004 Euroopan tietosuojavaltuutetun toiminnan rahoittamista, täydennyksenä lisätalousarviolle nro 2/2004 (ks. Liite II).

<sup>88</sup>Joulukuussa 2002 hyväksytyn vuoden 2003 talousarvion loppusumma kohosi 99,686 miljardiin euroon maksusitoumuksiin ja 97,503 miljardiin euroon maksu-määräyksiin käytettävänä määrärahoina. Vuoden 2004 TA:n (EU-25) loppusumma on puolestaan 111,3 ja 99,724 miljardia euroa.

<sup>89</sup>EU:n solidaarisuusrahaston perustamisasetus (Neuvoston asetus (EY) N:o 2012/2002), joka annettiin 11.11.2002, on julkaistu EYVL:ssä L 311, 14.11.2002, 3-8. Rahaston käyttöä säätelee 7.11.2002 allekirjoitettu vuoden 1999 TVS:n täydennys (ks. EYVL C 283, 20.11.2002, 1-2).

<sup>60</sup>Neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 21.2.2002 tekemä päätös rahaston perustamisesta Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan rahoittamiseksi ja sen varainhoitoa koskevista säännöistä on julkaistu EYVL:ssä L 60, 1.3.2002, 56-59. Valmistelukunnan rahoittamisesta 28.2.2002 solmittu toimielinten välinen sopimus on julkaistu EYVL:ssä C 54, 1.3.2002, 1-3.

<sup>61</sup>Tähän on omalta osaltaan vaikuttanut tilintarkastustuomioistuin toistuvine huomautuksineen (ks. esim. TTI... 2002b, 0.20 ja 1.11 kohta sekä TTI... 2003, 2.6-2.10 kohta ja komission vastaukset ao. kohtiin).

<sup>62</sup>Uuteen varainhoitoasetukseen liittyvä lisäbudjetti oli myös lisätalousarvio nro 6/2004, jolla huolehdittiin 23.12.2003 perustetun älykkään energiahuollon (toimeenpano)viraston rahoituksesta (ks. viite 9). On todennäköistä, että lisätalousarvio ei jää ainoaksi toimeenpanovirastojen perustamiseen liittyväksi lisäbudjetiksi.

<sup>63</sup>On muistettava, että EU:n budjettivuotena on kalenterivuosi (ks. Taulukko 3 ja luku 2.5.1).

<sup>64</sup>Lisätalousarvio nro 4/2004 käsittelee kokonaan ja lisätalousarvio nro 5/2004 osittain uusien henkilöstösääntöjen vaikutusten huomioon ottamista (ks. Liite II).

<sup>65</sup>Esim. Suomessa on onnistuttu pitämään viime aikoina vuosittain hyväksytyjen lisäbudjettien määrä 1-3 kappaleessa. "Huippuvuosina" 1970-luvulla hyväksyttiin toisinaan jopa viisi lisäbudjettia vuodessa (ks. Saarilahti & Uusikylä 1992, 33-40). Vuonna 2003 Suomessa annettiin kaksi lisäbudjettiesitystä.

<sup>66</sup>On kuitenkin muistettava, että ensimmäisen osalta komissio pyysi alustavassa lisätalousarvioesityksessä 32 miljoonaa euroa maksusitoumus- ja 10 miljoonaa euroa maksuäärärahoina (sekä turvautumista vuoden 1999 TVS:n 24 kohdan mukaiseen joustovälineeseen) momentille B2-2 0 1 (Kiireellinen erityistoimenpide kalastusalusten romuttamiseksi) rahoittamaan (osana yhteisen kalastuspolitiikan uudistuspakettia) EY:n kalastusalusten romuttamista - sen enempää neuvosto kuin Euroopan parlamenttakaan eivät suostuneet ehdotukseen - sekä uuden alamomentin B3-3 0 6 5 (Prince - Euroopan unionin asema maailmassa; "p.m." -merkintä) luomista EU:n tiedotus- ja viestintätoimien laajentamiseksi - EP torjui ehdotuksen vaikka neuvosto olisi ollut valmis sen hyväksymään - ja toisen osalta alueiden komitea pyysi alustavassa lisätalousarvioesityksessä yhteensä 350 000 euron korotusta talousarviossa hyväksytyihin pääluokan VII määrärahoihin (ks. Liite II).

<sup>67</sup>EP olisi halunnut VHA:n 38 artiklan 1 kohdassa viittauksen ainoastaan VHA:n 35 artiklaan, joka käsittelee laadintamennettelyä, eikä ollenkaan viittausta 37 artiklaan. Neuvosto ei kuitenkaan suostunut parlamentin pyyntöön, vaan lisäsi tarkoituksella myös viittauksen "perusedellytyksiin".

<sup>68</sup>On huomattava, että sanamuotoa muutettiin myös tältä osin vuoden 1977 varainhoitoasetukseen vuoden 1990 muutukseen verrattuna (15 artiklan 4 kohta, ks.

luku 3.1.1.2).

<sup>69</sup>Lisätalousarviot eroavat siten varsinaisista talousarvioista, jotka perustamissopimuksen mukaan tulee laatia vuosittain (SEY:n 273 artiklan mukaisine joustomahdollisuuksineen eli kahdestoistaosien järjestelmineen; ks. HT 2001, 420-423; 2002, 168). Toisaalta EP ja komissio voivat aina nostaa kanteen neuvostoa vastaan, jos se ei kykene toimittamaan talousarvioesitystä parlamentille perustamissopimuksen 272 [entinen 203] artiklan 4 kohdan perusteella viimeistään 5 päivänä lokakuuta t-1, kuten vuonna 1987 tapahtui (ks. Asiat 377/87 ja 383/87 (Euroopan Parlamentti vs Euroopan yhteisöjen neuvosto ja Euroopan komissio vs Euroopan yhteisöjen neuvosto), Kok. 1988, 4017-4049 ja 4051-4065).

## LÄHTEET

- COM European Commission/ Commission européenne  
EYVJT Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto  
EYVL Euroopan yhteisöjen virallinen lehti  
EUVL Euroopan unionin virallinen lehti  
IREDE Institut de recherche européenne de droit économique  
KOM Euroopan (yhteisöjen) komissio  
OOPEC 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 Yhteisöjen tilintarkastustuomioistuin  
\* Julkaisematon (Unpublished)
- Bourdeley, L: Les motifs du refus de décharge relatif au budget général de l'Union européenne. RMC&UE 43 (2000): 443 (décembre). 696-702.
- Camby, Jean-Pierre: Le Conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire. RFFP 13 (1995): 51-51-64.
- COBU News, Issue No V2003/11. Monday, 21 May 2003. \*
- COBU News, Issue No V2003/12. Monday, 16 June 2003. \*
- Destret, Christelle: L'émergence d'un nouveau concept : le principe de sincérité de la loi de finances. Dans Vincent Dussart & Pierre Esplugas (études coordonnées par): L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après. Études de l'IREDE - II. Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse. Toulouse 2000.
- Discors, Dominique: La procédure budgétaire pour 1997 et ses enjeux institutionnels. RMC&UE 40 (1997): 413 (décembre). 682-705.
- Discors, Dominique: La procédure budgétaire pour 1998. Une idylle interinstitutionnelle. RMC&UE 41 (1998): 423 (novembre-décembre). 681-703.
- Dussart, Vincent: La réforme du Règlement financier

- communautaire : un exemple de la modernisation du droit budgétaire. RFFP 20 (2002): 79 (septembre). 141-163. [2002a]
- 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]
- EU:n talousarvio 2004: ylijäämä alentaa kaikkien 25 jäsenvaltion maksuosuuksia. Lehdistöiedote IP/04/635. Bryssel 12. toukokuuta 2004.
- Euroopan unionin toiminnan rahoitus. KOM. Budjettipääosasto. EYVJT. Luxemburg 2002.
- European Governance. Preparatory Work for the White Paper. COM. OOEPEC. Luxembourg 2002.
- Fernández-Fábregas, F. & Lentz, J: Le budget 1991 - Le déroulement de la procédure budgétaire: ses incidents et son aboutissement. RMC&UE 34 (1991): 346 (avril). 293-313.
- Fernández-Fábregas, F. & Lentz, J: Le budget 1992, son cadre politique et financier, son établissement : incidents et aboutissement. RMC&UE 35 (1992): 360 (juillet-août). 637-657.
- 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.
- Fernández-Fábregas, F. & Lentz, J: Le budget 1994. Le déroulement de la procédure budgétaire : ses incidents et son aboutissement. RMC&UE 37 (1994): 381 (septembre-octobre). 505-527.
- Fernández-Fábregas, F. & Lentz, J: Le budget 1995. Le déroulement de la procédure budgétaire : son environnement, ses incidents et son aboutissement. RMC&UE 38 (1995): 388 (mai). 284-313.
- 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.
- Grossir, Jean-Paul: Le budget 2003 : la fin d'une époque. RMC&UE 46 (2003): 471 (septembre). 530-541.
- Henry, Pierre & Saarihahti, Ilkka: Le budget 2004 : le début d'une nouvelle ère. (Titre provisoire – à paraître) [2004] \*
- KOM(2000) 34 lopullinen: Toimielinjärjestelmän muuttaminen laajentumisen onnistumiseksi. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklan mukainen komission lausunto jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssin järjestämisestä unionin perussopimusten tarkistamiseksi. Bryssel 26.1.2000.
- KOM(2000) 200 lopull./2: Komission uudistaminen. Osat I ja II (toimintasuunnitelma). Valkoinen kirja. Bryssel 5.4.2000.
- 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) 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(2003) 366 lopullinen: Neuvoston asetetus. Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn päätöksen 2000/597/EY, Euratom soveltamisesta annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 muuttamisesta. Komission ehdotus. Bryssel 1.7.2003.
- KOM(2003) 590 lopullinen: Kohti AKT-maiden kanssa tehtävän yhteistyön täydellistä integroimista EU:n talousarvioon. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Bryssel 8.10.2003.
- KOM(2004) 101 lopullinen: Yhteisen tulevaisuuden rakentaminen. Poliitiikan haasteet ja rahoitusmahdollisuudet laajentuneessa unionissa 2007–2013. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Bryssel 10.2.2004.
- Komission kertomus eurooppalaisesta hallintotavasta. KOM. EYVJT. Luxemburg 2003.
- Köpenhaminan Eurooppa-neuvosto 12. ja 13. joulukuuta 2002. Puheenjohtajan päätelmät. 2002.
- 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.
- Myllymäki, Arvo: Moitteettoman varainhoidon periaatteen toteuttaminen yhteisövarojen käytössä. Teoksessa Arvo Myllymäki & Jarmo Vakkuri (toim.): Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Tampere University Press. Vammala 2001.
- Nicoll, William & Bryan-Kinns, Merrick: The Budget Council. In Martin Westlake & David Galloway (Eds): The Council of the European Union. Second Edition (First Edition in 1995). (To be published in 2004) \*
- Saarihahti, Ilkka: Talousarvio ja sen uudistaminen. Euroopan unionin yleisen talousarvion rakennemuutokset vuosina 1968-2003. Helsinki University Press. Helsinki 2004.
- Saarihahti, Ilkka & Uusikylä, Petri: Vuotuinen joustavuus suomalaisessa budjetoinnissa. HT 11 (1992): 1. 24-46.
- SEK(1998) 1228 lopull: Varainhoitoasetuksen uudelleenlaatiminen. Komission valmisteluasiakirja. Bryssel 22.7.1998. \*
- SEK(2000) 2000 lopullinen: Komission toimintojen ja henkilöresurssien vastaavuus. Komission tiedonanto. Bryssel 26.7.2000. \*
- SEK(2002) 1286 lopullinen: Oikaisukirjelmä nro 4 vuoden 2003 alustavaan talousarvioesitykseen. [Päälukot I-VIII b]. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroo-

- pan parlamentille. Bryssel 28.11.2002. \*
- SEK(2003) 230 lopullinen: Alustava lisätalousarvioesitys nro 1 vuoden 2003 talousarvioon. Tulo- ja menotaulukot pääluokittain. Pääluokka III – Komissio. Bryssel, 26.2.2003. \*
- SEK(2003) 423 lopullinen: Alustava lisätalousarvioesitys nro 2 vuoden 2003 talousarvioon. Yleinen tulotaulukko. Tulo- ja menotaulukot pääluokittain. Pääluokka VII – Alueiden komitea. Bryssel 31.3.2003. \*
- SEK(2003) 552 lopullinen: Alustava lisätalousarvioesitys nro 3 vuoden 2003 talousarvioon. Yleinen tulotaulukko. Bryssel 13.5.2003. \*
- SEK(2003) 626 lopullinen: Alustava lisätalousarvioesitys nro 4 vuoden 2003 talousarvioon. Yleinen tulotaulukko. Bryssel 27.5.2003. \*
- SEK(2003) 803 lopullinen: Luonnos komission asetukseksi tietyt yhteisön ohjelmien hallinnointitehtäviä hoitavien toimeenpanovirastojen asemasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 58/2003 mukaisesta toimeenpanovirastojen varainhoitoa koskevasta malliasetuksesta. Bryssel 11.7.2003. \*
- Strasser, Daniel: Le budget 1979. Bilan d'une procédure. Difficultés politiques et juridiques. Perspectives pour une nouvelle année. RMC 22 (1979): 227 (juin). 240-262.
- Strasser, Daniel: Le budget 1980. Environnement politique et financier. Rejet et établissement. Première expérience d'un régime de douzièmes provisoires. Analyse. RMC 23 (1980): 239 (août-septembre). 358-397.
- Strasser, Daniel: Budget 1981. Son environnement politique et financier. La deuxième crise budgétaire. Les résultats de la procédure. Les perspectives pour une nouvelle année (Première partie). RMC 24 (1981): 248 (juin-juillet). 279-311. [1981a]
- Strasser, Daniel: Budget 1981. Son environnement politique et financier, la deuxième crise budgétaire, les résultats de la procédure, les perspectives pour une nouvelle année (seconde partie). RMC 24 (1981): 252 (décembre). 561-605. [1981b]
- Strasser, Daniel: Le budget 1982. Son environnement politique et financier. Les résultats de la procédure budgétaire. Les perspectives pour une année nouvelle. RMC 25 (1982): 258 (juin-juillet). 306-365.
- Strasser, Daniel: Le budget 1983. Son environnement politique et financier, le trilogue, les deux procédures budgétaires, les perspectives pour une année nouvelle. RMC 26 (1983): 268 (juin-juillet). 307-362.
- Strasser, Daniel: Le budget 1984, son environnement politique et financier, son établissement et son exécution, l'épuisement des ressources propres. RMC 27 (1984): 279 (juillet-août). 322-382.
- Strasser, Daniel: Le budget 1985, son environnement politique et financier, son rejet et son établissement. La deuxième expérience d'un régime de douzièmes provisoires. RMC 28 (1985): 289 (juillet-août). 372-444. [1985a]
- Strasser, Daniel: L'exercice par le Parlement européen de son pouvoir de décharge pour les exercices budgétaires 1981, 1982 et 1983 des Communautés européennes. RMC 28 (1985): 292 (décembre). 611-644. [1985b]
- 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. OPOEC. Luxembourg 1992. [1992a]
- Strasser, Daniel: Les métamorphoses du budget général des Communautés européennes. Effets sur sa transparence. RFFP 10 (1992): 40. 150-161. [1992b]
- 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 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]
- TTI. Lausunto nro 2/2002 muutetusta ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta. EYVL C 92, 17.4.2002, 1-12. [2002a]
- TTI. Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2001. EYVL C 295, 28.11.2002, 1-313 ja Liitteitä. [2002b]
- TTI. Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002. EUVL C 286, 28.11.2003, 1-360 ja Liitteitä.
- TTI. Lausunto nro 9/2003 komission asetusalunoksesta, joka koskee tietyt yhteisön ohjelmien hallinnointitehtäviä hoitavien toimeenpanovirastojen asemasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 58/2003 mukaista toimeenpanovirastojen varainhoiton malliasetusta. EUVL C 19, 23.1.2004, 1-2.
- 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] \*
- Yataganas, Xenophon: L'exécution et le contrôle budgétaires. Titre V. 329-448. 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.
- Yksinkertaistamista käsittelevän työryhmä 9:n loppuraportti. Eurooppa-valmistelukunta. Sihteeristö. CONV 424/02. WG IX 13. Bryssel 29. marraskuuta 2002. \*

LIITE I. Vuoden 1977 varainhoitoasetus ja sen muutokset (Lähde/ Source: Saarihahti 2004)  
ANNEX I. The 1977 Financial Regulation and its amendments

Päivämäärä <i>Adoption date</i>	Asetus* N:o <i>Regulation* No</i>	EYVL <i>OJEC L</i>	Muutossarja** "Train"***	Koskee erityisesti <i>Deals especially with</i>
21.12.1977	3560/77	356, 31.12.1977, 1-30		Vuoden 1977 varainhoitoasetus/ <i>1977 Financial Regulation</i>
25.6.1979	1252/79	160, 28.6.1979, 1-3		Määrärahasiirtoja sekä tutkimus- ja investointimenoja/ <i>Carry-overs and research and investment appropriations</i>
16.12.1980	[1176/80]	345, 20.12.1980, 23-24		ECUn käyttöä/ <i>Use of ECU</i>
7.6.1988**	1600/88	143, 10.6.1988, 1-2		Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosasto/ <i>EAGGF Guarantee Section (EAGGF-G)</i>
24.6.1988	2049/88	185, 15.7.1988, 3-5		Vuotuisperiaatteen vahvistamista, neg. varasta ja EMOTR-tukiosasto/ <i>Annuality, neg. reserve and EAGGF-G</i>
13.3.1990	610/90	70, 16.3.1990, 1-27		VHA:n kokonaisuudistus/ <i>Global amendment of the Financial Regulation</i>
25.7.1994	1923/94	198, 30.7.1994, 4-5	1b** **	Talous- ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa sekä oikeusasiamiestä/ <i>ESC, CoR and Ombudsman</i>
31.10.1994	2730/94	293, 12.11.1994, 7-8	2	Lainatakuu- ja hätäapuvarausta/ <i>Reserve for guaranteeing loans and Emergency aid reserve</i>
18.9.1995	2333/95	240, 7.10.1995, 1-8	1** **	TTL:ta, valvontaa, EFTA-maita** ** ja hankintasopimuksia/ <i>ECA, control, EFTA countries and public contracts</i>
18.9.1995	2334/95	240, 7.10.1995, 9-11	3	Sakkoja, varainhoidon valvojia, saatavien perintää ja tilinpäätöstä/ <i>Fines, financial controller, recovery of debts etc.</i>
18.9.1995	2335/95	240, 7.10.1995, 12-13	5	Tukimuksen ja teknologisen kehittämisen määrärahoja/ <i>Appropriations concerning research and technological dev.</i>
22.9.1997	2444/97	340, 11.12.1997, 1-2	6	EMOTR-tukiosasto/ <i>EAGGF-G</i>
23.11.1998	2548/98	320, 28.11.1998, 1-5	7	SEM 2000:n II vaiheen toimeenpanoa/ <i>Implementation of Phase II of SEM 2000</i>
17.12.1998	2779/98	347, 23.12.1998, 3-4	8	Euron käyttöönottoa/ <i>Introduction of the euro</i>
13.12.1999	2673/1999	326, 18.12.1999, 1-2	8b** ** **	Talous- ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa sekä oikeusasiamiestä/ <i>ESC, CoR and Ombudsman</i>
9.4.2001	762/2001	111, 20.4.2001, 1-3	"Fast track"	Sisäisen tarkastuksen tehtävän erottamista varainhoidon ennakoivalvonnan tehtävästä/ <i>Separation of the internal audit function from the ex ante financial control function</i>

\* Neuvoston asetus EHTY, EY, Euratom (pois lukien 16.12.1980)/ *Council Regulation ECSC, EC, Euratom (except on 16.12.1980)*

\*\* Vasta vuoden 1990 kokonaisuudistuksen jälkeisiä muutoschdotuksia on kutsuttu muutossarjoiksi ("trains" [de modification]). Muutossarjojen numerointi perustuu komission ehdotuksiin. Komissio veti takaisin neljännen muutossarjan 25.6.1997/ *Only amendments proposed after the 1990 global amendment have been called "trains" [of amendments]. The numbering of "trains" corresponds to the proposals of the Commission. The Commission withdrew the "Fourth train" on 25 June 1997*

\*\*\* "Väliaikainen" muutos/ *"Temporary" amendment*

\*\* \*\* Maastrichtin sopimuksen seurauksena (voimaan 1.11.1993)/ *Following the entry into force of the Treaty of Maastricht (on 1.11.1993)*

\*\* \*\* \* Osallistuminen Euroopan talousalueen rahoitukseen/ *Participation of EFTA countries to the financing of the European Economic Area*

\*\* \*\* \*\* Amsterdamin sopimuksen seurauksena (voimaan 1.5.1999)/ *Following the entry into force of the Treaty of Amsterdam (on 1.5.1999)*

## LIITE II. VUOSINA 2002-2004<sup>1</sup> HYVÄKSYTYT LISÄBUDJETIT

### ANNEX II. SUPPLEMENTARY AND AMENDING BUDGETS ADOPTED IN 2002-2004<sup>1</sup>

Vuonna 2002 hyväksytyt täydentävät ja korjaavat lisätalousarviot käsittelevät seuraavia asioita:

- 1/2002: Laekenin Eurooppa-neuvoston (14-15.12.2001) koolle kutsuman EU:n tulevaisuutta käsittelevän Eurooppa-valmistelukunnan ("konventin") rahoittamista (uusien budjettikohtien luominen ja määrärahasiirtojen toteuttaminen EP:n [uusi artikla 3 7 2 (Osuus Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan rahastosta; miljoona euroa)], neuvoston [uusi alamomentti 2 8 0 9 (Rahoitusosuus Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan rahastosta); 300 000 euroa] ja komission [uusi alamomentti 2 8 0 9; 2,6 miljoonaa euroa] pääluokissa rahoitusosuuksien suorittamiseksi tarkoitusta varten perustettuun rahastoon; ks. artikkelin viite 90).
- 2/2002: 1.3.2002 voimaan tulleen EY:n omia varoja koskevasta järjestelmästä tehdyn päätöksen 2000/597/EY, Euratom soveltamista kokonaisuudessaan (pääöstä ryhdyttiin soveltamaan osittain jo 1.1.2001 ja 1.1.2002) ja 10 miljardin euron ottaminen tuloina alustavasti talousarvioon varainhoitovuodelta 2001 siirrettävänä ylijäämänä (ks. artikkelin viite 71).
- 3/2002: Vuoden 2001 ylijäämän (yhteensä 15 002,5 miljoonaa euroa) loppuosan (3 802,5 miljoonaa euroa) kirjaamista vuoden 2003 talousarvioon (ks. artikkelin viite 71), ulkosuhteisiin liittyviä hankkeita koskevan takuurahaston ylijäämän palautusta (372,46 miljoonaa euroa), vuoden 2001 perinteisten omien varojen keräämiskustannusten mukauttamista omista varoista tehdyn uuden päätöksen mukaisesti, Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehdyn korjauksen (varainhoitovuoden 1998 lopullinen laskelma ja tarkistettu laskelma vuodelle 2001) sekä tullija BKT-l-maksujen ajantasaistamista, uusien budjettikohtien perustamista (p.m. –merkintä) EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymiseen liittyvän hiili- ja teräsalan tutkimusrahaston maksuosuutta (momentti 6 1 1 2) sekä Norjan ja Islannin Eurodac-hankkeen maksuosuutta (momentti 6 4 0 0) varten, sakoista saatavien tulojen kirjaamista momentille 7 1 0 0, eräiden EHTY:lle kuuluvien tehtävien siirtymisestä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle aiheutuvien kulu- jen jne. huomioon ottamista (mm. uuden momentin 2 6 2 [Neuvoa-antavan valiokunnan (hiili, teräs, teollisuuden muutokset) organisoinnista aiheutuvat kulut] luominen), 1,3 miljoonan euron kirjaamista momentille 2 3 4 (Vahingonkorvaukset), selvitysosan muutosta tilintarkastustuomioistuimen pääluokassa sekä talous- ja sosiaalikomitean henkilöstötaulukon muuttamista.
- 4/2002: Rahoitusnäkymien otsakkeessa 4 (Ulkoiset toimet) jäljellä olevan 70 miljoonan euron marginaalin ottamista käyttöön avun antamiseksi Afganistanille (vuoden 2002 talousarviota koskevaa neuvoston toista käsittelevä edeltävän talousarvioneuvottelukouksen (21.11.2001) päätelmien mukaisesti) ja vastaanottorakenteen luomista EU:n solidaarisuusrahastolle (oikaisukirjelmän avulla, ks. artikkelin viite 67. Osasto B2-4 (Euroopan unionin solidaarisuusrahasto – jäsenvaltiot) ja luku B7-0 9 (Euroopan unionin solidaarisuusrahasto – valtiot, joiden kanssa liittymisneuvottelut on aloitettu) varustettiin p.m. –merkinnällä rahaston perustamista koskevaa neuvoston asetusta ja rahoitusta koskevaa toimielinten välistä sopimusta odotellessa). Lisäksi muutettiin budjettikohdan B5-3 0 0 1 (Sisämarkkinoiden toteuttaminen ja kehittäminen) selvitysosaa.
- 5/2002: 728 miljoonan euron (maksusitoumusmäärärahoina) kirjaamista vuoden 2002 talousarvioon (599 miljoonaa euroa osastolle B2-4 ja 129 miljoonaa euroa luvulle B7-0 9) 15.11.2002 pidetyssä kolmikantakokouksessa saavutetun Euroopan unionin solidaarisuusrahaston käyttöä ja joustomekanismin turvautumista koskevan yhteisymmärryksen mukaisesti rahoittamaan Saksaa (444 miljoonaa), Itävaltaa (134 miljoonaa), Tsekin tasavaltaa (129 miljoonaa) ja Ranskaa (21 miljoonaa) vuonna 2002 vaivanneista suurtulvista aiheutuneita menoja.
- 6/2002: Hallintomenojen "aikaistamistointenpiteitä" (vuodelta 2003 vuodelle 2002)



19.7.2002 pidetyssä talousarvioneuvottelukokouksessa saavutetun yhteisymmärryksen mukaisesti (jonka mukaan otsakkeen 5 (Hallintomenot) osalta ei turvauduta vuoden 1999 TVS:n 24 kohdan mukaiseen joustovälineeseen laajentumisen valmistelusta vuonna 2003 aiheutuvien lisätarpeiden kattamiseksi).

Vuonna 2003 hyväksytyt lisätalousarviot käsitelivät seuraavia asioita:

- 1/2003: Alueiden komitean (pääluokka VII) lisämäärärahaopyyntöä (350 000 euroa). Lopulta budjettivallan käyttäjä muutti ainoastaan momentin 2 5 1 nimikettä (nimikkeeksi tuli "Jäsenyyttä hakeneiden maiden edustajien osallistumiskulut") ja selvitysosaa (joka muuttui muotoon: "Määräraha on tarkoitettu kattamaan jäsenyyttä hakeneiden maiden alue- ja paikallisvaltuutettujen matka- ja oleskelukulut, kun he osallistuvat alueiden komitean kokouksiin").
- 2/2003: Varainhoitovuoden 2002 talousarvion toteuttamisesta seuranneen lopullisen ylijäämän kirjaamista talousarvioon<sup>2</sup>.
- 3/2003: Osaston A-3 (Toimielimen suorittamista erikoistehtävistä aiheutuvat menot) luvun A-3 0 (Yhteisön tukitoimet) momentin A-3 0 1 (Unionin laajuisesti vaikuttavat laitokset ja yhdistykset) alamomentin A-3 0 1 4 nimikkeeseen (uusi nimike: Euroopan korkeakoulukeskus) ja selvitysosan muuttamista keskuksen eurooppalaista ihmisoikeuksia ja demokratisointia käsittelevän maisterikoulutusohjelman osalta). Alun perin komissio oli pyytänyt myös 32 miljoonaa euroa maksusitoumus- ja 10 miljoonaa euroa maksuäärärahoina (sekä turvautumista vuoden 1999 TVS:n 24 kohdan mukaiseen joustovälineeseen) momentille B2-2 0 1 (Kiireellinen erityistoimenpide kalastusalusten romuttamiseksi) rahoittamaan (osana yhteisen kalastuspolitiikan uudistuspaketin) EY:n kalastusalusten romuttamista – budjettivallan käyttäjä ei suostunut ehdotukseen katsoen sen olevan ennenaikainen – sekä uuden alamomentin B3-3 0 6 5 (PRINCE – Euroopan unionin asema maailmassa; p.m. –merkintä) luomista – EP torjui ehdotuksen vaikka neuvosto olisi ollut valmis sen hyväksymään.
- 4/2003: TA:n tulopuolen muuttamista seuraavasti: ulkosuhteisiin liittyvän takuurahaston ylijäämän palauttaminen (263, 33 miljoonaa euroa), tullimaksuista saatavien tulojen tarkistaminen alaspäin 9 479,8 miljoonalla eurolla sekä alv- ja BKT-Varojen määräytymisperusteiden ajantasaistaminen (4 361,1 miljardia euroa ja 9 394,7 miljardia euroa), budjettiepätasapainon korjauksen tarkistaminen varainhoitovuosien 1999 ja 2002 korjauksen lopullisen laskelman perusteella (5 475 708 275 euroa), momentin 1 1 1 (Sokerin varastointimaksut) nimikkeeseen ja siihen liittyvä perusteluosan muuttaminen sokerialan yhteisestä markkinajärjestelystä tehdyn neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/2001 mukaisesti<sup>3</sup>, määrärahojen lisääminen yleisen tulotaulukon momentille 4 0 0 (10 727 euroa) ja momentille 4 0 1 (8 028 euroa) määrien täsmäyttämiseksi pääluokassa VIII olevien määrien kanssa ja artiklan 5 8 0 (Sekalaiset korvaukset) muuttaminen (käyttötarkoitukseensa sidottu tulo) korvaamalla budjetoitu määrä (300 000 euroa) p.m. –merkinnällä.
- 5/2003<sup>4</sup>: EU:n solidaarisuusrahaston varojen käyttöönottamispäätöksen jälkeen (maksusitoumusmäärärahoina) yhteensä 8 626 000 euron sisällyttämistä TA:oon Espanjan hyväksi (Prestige-alueen aiheuttama öljyvahinko), 47 624 000 euroa Italian hyväksi (maanjäristys Molisen ja Puglian alueilla sekä Etnan purkaus) ja 48 539 000 euroa Portugalin hyväksi (metsäpalot).
- 6/2003: Budjettitulojen (eli jäsenvaltioiden maksuosuuksia) vähentämistä viidellä miljardilla eurolla vuotta 2000 edeltäneiden rakennerahastojen ohjelmien maksamatta olevia maksusitoumuksia varten talousarvioon otettujen maksuäärärahojen vähennyksen johdosta. Lisäksi lisättiin selvitys budjettikohtaan B7-8 1 1 (Osallistuminen kansainvälisiin toimiin ympäristöalalla).
- 7/2003: Alun perin vuodelle 2004 merkittyjen komission vuokramenojen (yhteensä 21,9 miljoonaa euroa) aikaistamista vuodelle 2003, tarkoituksena pyrkimys varmistaa, että vuonna 2004 voidaan rahoittaa uusia menoja (kuten palkkojen tarkistaminen) ja jättää suurempi liikkumavaraa otsakkeen 5 (Hallinto) enimmäismäärän alle.

Vuoden 2004 syyskuun loppuun mennessä hyväksytyt lisätalousarviot käsittelivät seuraavia asioita:

- 1/2004: EU:n laajentumisen huomioon ottamista (siirtyminen EU-15 koskevasta talousarviosta<sup>5</sup> EU-25:n talousarvioon<sup>6</sup>).
- 2/2004: Määrärahojen ottamista talousarvion pääluokan VIII B budjettikohtiin 22.12.2003 nimitetyn Euroopan tietosuojavaltuutetun toiminnan rahoittamiseksi (yhteensä 1 272 000 euroa) sekä viidentoista toimen lisäämistä pääluokan henkilöstötaulukkoon.
- 3/2004: Maksusitoumusmäärärahoina yhteensä 21 917 000 euron siirtämistä EU:n solidaarisuusrahastoa koskeviin budjettikohtiin käytettäväksi Maltaan tulvien (960 000 euroa), Espanjan metsäpalojen (1 330 000 euroa) ja Ranskan tulvien (19 625 000 euroa) aiheuttamien kustannusten kattamiseksi 16.3.2004 kolmikantamenettelyssä saavutetun yhteisymmärryksen mukaisesti.
- 4/2004: Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen tarkistusten aiheuttamien muutosten huomioon ottamista (henkilöstötaulukkojen muutos, uuden alamomentin (1 1 1 5, Sopimussuhteiset toimihenkilöt) luominen henkilöstösääntöuudistuksen yhteydessä luodun uuden henkilöstöryhmän sijoittamiseksi sekä eräiden TA:n selvitysosien ja viittausten oikeusperustoihin ajantasaistaminen).
- 5/2004: Palkkoihin ja eläkkeisiin tarvittavien määrärahojen mukauttamista palkkojen mukautuksesta vuoden 2003 lopussa tehtyjen päätösten perusteella sekä yhteisön säännösten julkaisemisen uusien jäsenvaltioiden kielillä rahoittamista. Neuvoston pääluokan osalta lisätalousarvio sisälsi erilaisia toimia koskevia muutoksia (mukaan luettuna uusien toimien perustamisia). Lisätalousarvio sisälsi myös eräiden budjettikohtien selvitysosia koskevia usein teknisluonteisia mukautuksia.
- 6/2004: Komission päätöksellä 23.12.2003 perustetun älykkään energiahuollon viraston rahoitusta.
- 7/2004: Varainhoitovuoden 2003 talousarvion toteuttamisesta syntyneen lopullisen ylijäämän (5 469,8 miljoonaa euroa) ottamista talousarvioon (joka syntyi ennakoitua suuremmista kertyneistä tuloista (+850 miljoonaa), ennakoitua pienemmistä menoista (+4 728,8 miljoonaa euroa) ja valuuttakurssi-muutoksista (-109 miljoonaa euroa).
- 8/2004: Maatalous- ja tullimaksuista saatavien tulojen tarkistamista (+865,1 miljoonaa ja -9 981,8 miljoonaa) sekä rajaamattomien alv- ja BKTL-varojen määräytymisperusteiden ajantasaistamista (+46 713,0 miljoonaa ja -98 980,9 miljoonaa euroa verrattuna talousarvioon otettuihin arvioihin), takuurahaston ylijäämän palauttamista (223,16 miljoonaa euroa) ja budjettiepätasapainon korjausta varainhoitovuosien 2000 ja 2003 korjauksen lopullisen laskelman perusteella.

## VIITTEET

<sup>1</sup>Syyskuun 2004 loppuun mennessä. Vrt. myös artikkelin Taulukko 7/ Until 30.9.2004. See also Table 7.

<sup>2</sup>Komission esittämä ylijäämän suuruus oli 7 413 481 988,34 euroa (josta miljardi euroa oli otettu vuoden 2003 talousarvioon momenttiin 3 0 0 – Edellisen varainhoitovuoden käytettävissä oleva ylijäämä). Samaan aikaan otettiin huomioon ennakoitua pienemmistä tuloista (ja erityisesti omien varojen saldosta) johtuva alijäämä, yhteensä 1 287 350 612 euroa, ennakoitua pienemmistä menoista syntyvä ylijäämä, yhteensä 8 953 648 924 euroa, sekä valuuttakurssimuutoksista johtuva alijäämä, yhteensä 252 816 324 euroa. Budjettivallan käyttäjä lisäsi ylijäämän määrään 10,350 miljoonaa euroa (eli määrärahat, joita ei oltu otettu huomioon lisäbudjeteissa nro 1/2003 ja 3/2003, ks. artikkelin viite 71).

<sup>3</sup>EYVL L 178, 30.6.2001, 1-45. Asetuksella poistettiin varastointikustannusten tasausjärjestelmä markkinointivuodesta 2001/2002 alkaen ja momenttia 1 1 1 käytetään vastedes sokerin varastointimaksuihin.

<sup>4</sup>Käsittää komission alustavat lisätalousarvioesitykset nro 5/2003 ja 6/2003 (ks. artikkelin viite 86).

<sup>5</sup>Yhteensä 99,529 miljardia euroa maksusitoumukseen ja 94,618 miljardia euroa maksumääräyksiin käytettävänä määrärahoina.

<sup>6</sup>Yhteensä 111,3 miljardia euroa maksusitoumuksiin ja 99,724 miljardia euroa maksumääräyksiin käytettävänä määrärahoina.