

Euroopan unionin yleisen talousarvion joustavuudesta

Osa III. Ylivuotinen jousto (toinen osa)

Ilkka Saarilahti

ABSTRACT

The flexibility of the general budget of the European Union.

Part III. Multiannual flexibility (second part)

This is the last part of a series of three articles analysing the different forms of budgetary flexibility present on the expenditure side of the general budget of the European Communities/ European Union from 1968 onwards.

Part I (published in *Administrative Studies*, vol. 14 (1995): 4, 294-310) dealt with annual external flexibility, Part II (published in *Administrative Studies*, vol. 15 (1996): 1, 8-31) with annual internal flexibility.

The first part of Part III dealing with multiannual flexibility was published in *Administrative Studies*, vol. 20 (2001): 4, 409-426. This second part deals with lessons drawn from the first Interinstitutional Agreement (IIA) on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure (29 June 1988) and presents the content and implementation of the second IIA of 29 October 1993.

Compared to national systems, the budgetary system of the EU contains a large variety of different forms of flexibility. At the same time, the various forms have developed constantly during the last 30 years. Especially important in this respect have been the adoption of the new Financial Regulation (FR) in 1977 and its modifications in 1979, 1988 and 1990, and the IIA of 1988, 1993 and 1999.

Despite a general increase in the middle term predictability of EU finances since 1988 following the introduction of multiannual, binding Financial Perspectives (and this despite an increased economic uncertainty since 1992), especially a decrease of various forms of internal flexibility has had non-negligible negative side

effects and might lead to growing budgetary difficulties in the future. The importance of the results of the recasting of the FR currently underway are stressed in this respect.

Keywords: financial management, budgetary flexibility, general budget of the European Communities, general budget of the European Union

5.5 BUDJETTIKURI JA RAHOITUSNÄKYMÄT: VUODEN 1993 TOIMIELINTEN VÄLINEN SOPIMUS

5.5.1 Vuoden 1988 toimielinten välisen sopimuksen opetukset

Jos asetetaan vastakkain kirjatut tavoitteet (ks. luku 4.2.4) ja saavutetut tulokset, voidaan arvioida vuoden 1988 TVS:n onnistuneen yleisesti ottaen hyvin tehtävässään:

- 1) vuotuisen talousarviomenettelyn sujuvuuden parantaminen: vuosina 1988-1992 onnistuttiin EY:n yleiset talousarviot pitkään jatkuneiden toistuvien budjettiriitojen jälkeen (ks. luvut 4.2.3 ja 4.2.4) vahvistamaan joka vuosi ajallaan, ilman merkittäviä ristiriitoja toimielinten välillä ja sopimuksen periaatteita noudattaen.
- 2) parempi tasapaino eri menoluokkien välillä: vuoden 1988 TVS:ssa sovittiin otsakkeiden 2 (rakenteelliset toimet) ja 3 (monivuotinen toiminta) menot tavoitteiksi, jotka budjettilvalta on sitoutunut saavuttamaan (ks. luku 4.2.4). Rakennerahastojen määrärahat kasvoivat sovitusti vuosien 1988-1992 aikana (vuonna 1987 rakennerahastot edustivat n. 17 % TA:n loppusummasta, vuonna 1992 n. 27 %), samoin sisämarkkinoiden toteuttami-

seen liittyvät menot, jotka lähes kolminkertaistuivat tarkastelukaudella. Näin varmistettiin omalta osaltaan Delors I -paketin mukainen EYA:n toteuttaminen (ja nk. toisen eteläisen laajentumisen onnistuminen). RN:ien voimassaoloaikana tehdyt eri tarkistukset ja muutos (ks. alla) tasapainottivat EY:n menoja etenkin yhteisöjen ulkopuolella toteutettavien toimien hyväksi. Maatalousmenot puolestaan pysyivät koko ajanjakson maataloutta koskevan menolinjauksen (eli päälinjauksen; ks. luku 4.2.5.3²) mukaisina jopa niin, että YMP:n menoissa saavutettiin useina vuosina säästöjä ja mm. Saksojen yhdistymisestä YMP:lle aiheutuvat lisäkustannukset saatiin katetuksi linjausta korottamatta.

- 3) menojen kasvu hallintaan: huolimatta RN:ien tarkistuksista ja muutoksesta, talousarvioihin kirjatut menot jäivät koko tarkasteluajanjaksolla sovittua omien varojen enimmäismäärää pienemmäksi ja eri vuosina oli käytössä toisinaan tuntuvakin marginaali (ks. Taulukko 9). Lisäksi useimpien otsakkeiden menojen käyttöaste parani verrattuna vuotta 1988 edeltäneeseen tilanteeseen³.

Tavoitteiden saavuttamiseen (ja mm. maataloutta koskevan menolinjauksen pitävyyteen) vaikutti kieltämättä positiivisesti koko tarkasteluajanjaksolla EY:n jäsenvaltioissa suotuisana jatkunut taloudellinen kehitys.

TVS:n (ja VHA:een vuonna 1988 tehtyjen muutosten) seurauksena tiukennettiin myös vuotuisperiaatteen noudattamista, mikä näkyi mm. vähentyneinä määrärahojen siirtämisinä varainhoitovuodesta toiseen tai uudelleen käyttöön ottamisina (ks. luku 5.2), samalla kun täsmällisyysperiaatetta (eli erittelyperiaatetta; ks. luku 6) vahvistettiin, minkä seurauksena mm. luvusta toiseen varainhoitovuoden aikana tehtyjen siirtojen määrä aleni tuntuvasti (ks. luku 4.2.2).

Teknisten ja täytäntöönpanon edellytyksiin liittyvien sopeuttamisten (eli mukautusten) lisäksi RN:iä tarkistettiin vuosien 1988-1992 aikana seitsemän kertaa⁴ (ks. Käsikirja... 1999, 55; vrt. General... 1989-1993). Tarkistukset ECU-määriin on koottu Taulukkoon 10. Syinä olivat ennen kaikkea eurooppalaisen ja kansainvälisen toimintaympäristön muutokset: Saksojen yhdistyminen 3.10.1990 (ja sen heijastusvaikutukset otsakkeiden 2 (rakennerahastojen kautta), 4 ja 5 menoi-

Taulukko 9. Maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen (MMKM) kehitys vuosina 1988-1992. (Lähde/ Source: Käsikirja... 1999, 57).

	1988		1989		1990		1991		1992	
	% BKTL:sta % of GNP	ECU milj. Mio ECU	% BKTL:sta % of GNP	ECU milj. Mio ECU	% BKTL:sta % of GNP	ECU milj. Mio ECU	% BKTL:sta % of GNP	ECU milj. Mio ECU	% BKTL:sta % of GNP	ECU milj. Mio ECU
Omien varojen enimmäismäärä Ceiling for own resources	1,15	44 954	1,17	51 152	1,18	55 590	1,19	61 440	1,20	66 432
RN:ien mukaan tarvittavat MMKM AFP required for FP	1,08	43 779	1,06	46 885	1,08	51 291	1,13	58 458	1,19	64 081
Talousarvioon kirjatut MMKM AFP in budget	1,08	43 779	1,02	44 841	0,99	46 928	1,09	56 085	1,13	61 097
Käytyt maksumäärärahat Outturn in payments	1,01	41 022	0,92	40 757	0,93	44 063	1,04	53 511	1,07	58 490

Taulukko 10. Rahoitusnäkymien tarkistukset vuosina 1988-1992 (ECU miljoonaa nimellisin hinnoin). (Lähde/ Source: Käsikirja... 1999, 55; Komissio).

	Otsake (Heading)	1990	1991	1992	Perustelu (Justification)
Kesäkuu 1990 June 1990	Otsake 2 (Rakenteelliset toimet)		90		Inflaatiotarkistus (rakennerahastot)
	Otsake 4 (Muu toiminta)	500	820	970	Keski- ja Itä-Euroopan avustaminen (EPM)
			355	658	Ulkoisten ja sisäisten toimintamenojen kasvu (EPM)
	Otsake 5 (Takaisinmaksut ja hallinto)			-450	Varastojen purkaminen
			-40	300	Muutokset hallintomenoissa
	Yht. (sitoumukset) Total (commitments)	500	1 225	1 478	
Yht. (maksut) Total (payments)	500	1 225	1 478		
Joulukuu 1990 December 1990	Otsake 2		750	1000	Saksojen yhdistyminen
	Otsake 3 (Monivuotinen toiminta)		-50		Käyttämättä jäänyt marginaali
	Otsake 4		10	10	Saksojen yhdistyminen (PM) *)
			90	100	Saksojen yhdistyminen (EPM) *)
			35		Sisäisten poliitikkojen menojen kasvu (EPM)
			530		Persianlahden kriisi (EPM)
	Otsake 5		-220	-40	Varastojen purkaminen
			180		Takaisinmaksut Espanjalle ja Portugalille
Yht. (sitoumukset)		40	40	Hallintomenojen kasvu (Saksojen yhdistyminen)	
Yht. (maksut)		1 365	1 110		
		1 085	910		
Toukokuu 1991 May 1991	Otsake 4		400		Tekninen apu Neuvostoliitolle (EPM)
			88		Israel ja miehitetty alueet (EPM)
			100		Kurdipakolaiset (EPM)
			140		Afrikan nälänhätä (EPM)
	Otsake 5		-3		Varastojen purkaminen
			3		Takaisinmaksut Espanjalle ja Portugalille
Yht. (sitoumukset)		728			
Yht. (maksut)		423	180		
Heimikuu 1992 February 1992	Otsake 2			100	Inflaatiokorjaus (rakennerahastot)
	Otsake 3			-200	Määrärahojen siirtäminen vuodelta 1991
	Otsake 4			-88	Käytettävissä oleva marginaali (PM)
				450	Tekninen apu IVY:lle (EPM)
				50	Trooppiset metsät (EPM)
	Otsake 5			-381	Varastojen purkaminen
			30	Takaisinmaksut Espanjalle ja Portugalille	
Yht. (sitoumukset)			40	Hallintomenojen kasvu	
Yht. (maksut)			0		
			0		
Toukokuu 1992 May 1992	Otsake 3			-10	Menojen uudelleenkohdentaminen
	Otsake 4			-5	Menojen uudelleenkohdentaminen (PM)
				205	Elintarvikeapu Afrikalle (EPM)
	Yht. (sitoumukset)			190	
Yht. (maksut)			190		
Syyskuu 1992 September 1992	MMKM:n kokonaiskorotus			550	Nopeutettu rahoitus Saksan uusille osavaltioille sekä tietyille tutkimusohjelmille (EPM)
	Yht. (sitoumukset)			0	
	Yht. (maksut)			550	
Syyskuu 1992 September 1992	Otsake 4			-20	Humanitaarinen apu ent. Jugoslavian alueella (PM)
	Yht. (sitoumukset)			120	Humanitaarinen apu ent. Jugoslavian alueella (EPM)
	Yht. (maksut)			100	
			100		
YHTEENSÄ TOTAL	(sitoumukset) (maksut)	500 500	3 318 2 733	2 878 3 408	

*) Muutos/ Modification

hin), Neuvostoliiton hajoaminen (26.12.1991) ja sen vaikutus kolmansiin maihin suunnattujen avustushjelmien kasvuun (Keski- ja Itä-Euroopan maat, IVY (Phare, TACIS); otsake 4) sekä mm. Persianlahden sota, Jugoslavian kriisi ja Afrikan nälänhätä (humanitaarisen avun menojen kasvu; otsake 4).

Kauden puolivälissä vahvistettiin niin ikään erilaisia EY:n politiikkoja otsakkeen 4 alla (kuten eräitä sisäpolitiikkoja ja yhteistyötoimia Välimeren alueella tai Aasian ja Latalalaisen Amerikan maiden hyväksi). Muut tarkistukset olivat luonteeltaan teknisempiä: rakennerahastomäärärahojen tarkistukset tosiasiallisen inflaation perusteella, Espanjalle ja Portugalille liittymisen jälkeen suoritettavien tai jäsenvaltioille maataloustuotteiden varastojen purkamisesta aiheutuneiden menojen takaisinmaksujen uudelleenarvioinnit jne. (ks. esim. Euroopan... 1996, 27).

Vuoden 1990 joulukuun tarkistus erosi muista tarkistuksista sikäli, että se sisälsi myös RN:iin muuttamisen koskien Saksan yhdistymisen rahoittamista. Neuvosto päätti joulukuussa 1990 RN:iin erilaisista muutoksista yksimielisesti, joten tarkistus- ja muuttamiserottelulla ei ole tässä yhteydessä suurempaa merkitystä (ks. luku 4.2.4).

Alkuperäiset rahoitusnäkömät, RN eri mukautusten, tarkistusten ja muuttamisen jälkeen sekä vuosien 1988-1992 talousarviot em. rahoitusnäkömien otsakkeiden mukaisina on esitetty esim. yhteisön talousarviota käsittelevän käsikirjan (Käsikirja... 1999) sivuilla 54-56.

Komissio kiteyttää (mts. 52) keskeisimmät opetukset vuoden 1988 TVS:sta ja vuosia 1988-1992 koskevista RN:istä seuraavasti: "Kokemus on osoittanut, että muutoksia tehtiin liian usein, erityisesti siihen nähden, että rahoituskehitys oli liian joustamaton mukautumaan kansainvälisten kriisien vaikutuksiin. Lisäksi muutoksista neuvottelemisen oli usein monimutkaista, ja sillä oli taipumusta sekoittaa talousarviomenettelyyn, jolloin rahoitusnäkömien merkitys keskipitkän aikavälin kehityksenä väheni."⁵

Opetuksina voisi edelleen kirjata (luvussa 4.2.4 esitettyjen kokemusten lisäksi) ongelman, joka liittyi siihen, että rahoitusnäkömissä luonteeltaan hyvinkin erilaiset sisäisten politiikkojen (pois lukien monivuotinen toiminta, so. ennen kaikkea tutkimustoiminta ja Integroidut Välimeren maiden ohjelmat) ja ulkoisen toiminnan menot oli koottu saman otsakkeen (4) alle. Etenkin ulkoisten menojen ennakoimattomat lisäämistarpeet aihe-

uttivat ongelmia sovituille sisäisten politiikkamenojen (kasvavalle) rahoitukselle, ja sitä kautta heijastusvaikutuksena ongelmia koko rahoitusnäkömien tasolla.

Kuitenkin, komission sanoin (in Euroopan... 1996, 27): "Oletettavasti kohdatut (kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuneista huomattavista mullistuksista aiheutuvat) ongelmat olisivat ilmenneet paljon akuutimpina vuonna 1988 perustetun rahoituskehityksen puuttuessa, joka mahdollisti (talousarvio)keskustelun rajaamisen asianmukaisiin rajoihin ja sääntöihin."

5.5.2 Vuoden 1993 toimielinten välinen sopimus

5.5.2.1 Rahoitusnäkömistä sopiminen ja TVS:n solmiminen

Kokemusten I TVS:sta ollessa varsin positiivisia⁶ komissio ryhtyi valmistelemaan uutta sopimusluonnosta ja etenkin uusia rahoitusnäkömiä vuoden 1991 puolivälissä⁷. Esitys julkaistiin 11.2.1992 (COM(92) 2000 final), neljä päivää Maastrichtin sopimuksen (SEU) allekirjoittamisen jälkeen⁸, ja esiteltiin seuraavana päivänä EP:lle. Maaliskuun 10. päivänä komissio täydensi esitystään julkaisemalla budjettivallalle tiedonannon (COM(92) 2001 final), jossa se tarkemmin erittelee esityksensä taloudellisia perusteita. Komission puheenjohtajan mukaisesti esitystä alettiin luontevasti kutsua "Delors II" -paketiksi.

Esitys oli pitkälti jatkoa vuosien 1988-1992 rahoitusnäkömille niin rakennerahastojen, ulkoisen toiminnan ja sisäisten politiikkojen menojen kuin talousarviota koskevan kurinalaisuuden suhteen (ks. esim. Shackleton 1993a, 373-389). Komissio joutui kuitenkin ottamaan huomioon EY:n heikentyneestä taloudellisesta tilanteesta johtuvat jäsenvaltioiden varainhoitoon kohdistuvat aikaisempaa tiukemmat rajoitukset, sekä SEU:n tavoitteet ja vaatimukset (ks. esim. Bacy 1992, vrt. Scott 1993, 69-88 ja Zangl 1993, 1-17). Maatalousmenojen kehitykseen ja suuruuteen vaikutti puolestaan vuonna 1991 julkistettu (COM(91) 100 final ja COM(91) 258 final/3) ja maaliskuussa 1992 käynnistetty YMP:n "kokonaisuudistus", nk. MacSharry-uudistus (ks. esim. Swinbank 1993, 359-372; Viscardini 1992, 13-48; 1993, 87-117).

Kun komission alkuperäiseen esitykseen oli tehty eräitä keskeisiä muutoksia, kuten leikattu

omien varojen ylärajan kasvuvauhtia ja pidennetty rahoitusnäkyminen voimassaoloaikaa viidestä seitsemään vuoteen⁹, poliittinen hyväksyntä jäsenvaltioiden kesken saavutettiin Edinburghin Eurooppa-neuvoston kokouksessa 11.-12.12.1992. Komission esityksen mukaisesti valtioiden ja hallitusten päämiehet mm. vahvistivat EY:n ensisijaiseksi tavoitteeksi rakenteelliset toimet yhteisön vähiten kehittyneiden alueiden hyväksi, mutta samalla kiinnittivät huomiota yhteisön ulkopuolella toteutettavien toimien kehittämiseen sekä vaativat mm. eräisiin yhteisöpolitiikkoihin osoitettujen varojen lisäämistä (ks. esim. European... 1992, vrt. Euroopan... 1996, 30-31. Neuvotteluista, ks. esim. Joutet 1993, 391-404 tai Shackleton 1993b, 12-20).

Jos Yhdistyneen kuningaskunnan puheenjohtajuuskauden lopulla Eurooppa-neuvostossa saavutetulla yksimielisyydellä olikin ratkaiseva merkitys uusien RN:ien sisällön kannalta, tarvittiin vielä sarja neuvotteluja ja päätöksiä, jotta uudet rahoitusnäkyvät voitaisiin ottaa käyttöön EY:ssä.

Yhtäältä tarvittiin EP:n suostumus ja sitoutuminen noudattamaan RN:iä ja niistä johtuvia erilaisia vuosittaisia määrärahojen enimmäismääriä budjetti- ja toimivaltuutensa harjoittaessaan (ks. luvut 4.2.3 ja 4.2.4). Erilaisten vaihtoehtojen läpikäynnin jälkeen EP, neuvosto ja komissio päätyivät solmimaan vuoden 1988 esimerkin mukaisesti uuden toimielinten välisen sopimuksen.

Vaikeiden, lähes vuoden kestäneiden neuvottelujen jälkeen TVS allekirjoitettiin lokakuussa 1993¹⁰. Se perustuu edellisen sopimuksen peruseriaatteisiin ja sen yleinen sisältö, tavoitteet ja toimeenpano ovat säilyneet huomattavan samantyyppisyydenä kuin vuoden 1988 TVS:ssä (ks. esim. Cartou 1996, 200). Muutokset koskevat (sopimuksen pituuden ja uusien rahoitusnäkyvien lisäksi)¹¹ ennen kaikkea toimia toimielinten välisen yhteistyön parantamiseksi sekä – jäsenvaltioiden taloudellinen tilanne huomioon ottaen – talousarviota koskevan kurinalaisuuden vahvistamiseksi (ks. luku 5.4.2.2, vrt. esim. Baché & Joutet 1992, 559-572)¹².

Toisaalta, kuten vuonna 1988 (ks. luku 4.2.4), neuvosto teki 31.10.1994 uuteen TVS:een ja siihen sisältyviin RN:iin liittyen erilliset päätökset talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta (729/94/EY) ja omista varoista (728/94/EY, Euratom; EYVL N:o L 293, 12.11.1994). Edellinen säätelee neuvoston päätösvaltaan kuuluvien

maatalousmenojen (otsake 1, PM) kehitystä maatalouden menolinjauksen mukaisesti, jälkimmäinen puolestaan alistettiin kansalliseen hyväksyntään ”jäsenvaltioiden valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti” (SEY 269 [ent. SEY, SETY 201] art.).

Otsakkeen 6 alle kirjattujen uusien varauksien luominen ja merkitseminen TA:oon (ks. luvut 4.2.5.4 ja 5.5.2.2) sekä uudet rakennerahastossäännökset ja koheesiorahaston perustaminen edellyttivät niin ikään muutoksia EY:n lainsäädäntöön (ks. esim. Euroopan... 1996, 33).

5.5.2.2 Muutokset verrattuna vuoden 1988 TVS:een ja RN:iin

Silmiinpistävä ero vuoden 1988 TVS:een verrattuna on, että uusi TVS on aikaisempaa yksityiskohtaisempi ja pidempi: kun vuoden 1988 sopimus koostui (ks. luku 4.2.4) 19 kohdasta ja liitteestä (vuosia 1988-1992 koskevat rahoitusnäkyvät), vuoden 1993 TVS sisältää 25 kohtaa, kolme liitettä ja yhdeksän julistusta¹³.

TVS:n 1-2 k. listaavat edelleen sopimuksen tavoitteiksi 1) toteuttaa talousarviota koskevaa kurinalaisuutta sekä parantaa vuosittaista talousarviomenettelyä ja toimielinten TA:ta koskevaa yhteistyötä sekä 2) varmistaa yhteisöjen suunnitelmallinen ja omien varojen rajoissa säilyvä menokehitys.

Kurinalaisuus on edelleenkin yleiskattavaa, se koskee kaikkia toimielimiä ja sitä sovelletaan kaikkiin menoihin. Sopimus muistuttaa niin ikään, ettei se edelleenkään vaikuta perustamissopimuksissa määriteltyihin toimielinten budjettia koskeviin toimivaltuuksiin ja ettei sitä voida muuttaa (amend/ modifier) ilman kaikkien osapuolten suostumusta (3 ja 4 k.). Myös muut luvussa 4.2.4 esitetyt toiminta- ja toimeenpanoperiaatteet ovat säilyneet voimassa, alla luetelluin muutoksin ja poikkeuksin.

Liitteen I mukaiset vuosia 1993-1999 koskevat, vuoden 1992 hinnoin (pl. rahoitusvaraus) laaditut rahoitusnäkyvät on esitetty Taulukossa 11.

Edellisten RN:ien kokemuksista viisastuneena (ks. luku 5.4.1) entinen otsake 4 (muu toiminta) on jaettu kahtia yhtäältä sisäisiin politiikkoihin (uusi otsake 3) ja toisaalta ulkoiseen toimintaan (uusi otsake 4). Samalla on poistunut entinen otsake 3 (monivuotinen toiminta) mm. tutkimus-

Taulukko 11. Vuosia 1993-1999 koskevat rahoitusnäymät talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja talousarviomenettelyn parantamisesta 29.10.1993 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen mukaan (maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat, ECU miljoonaa vuoden 1992 hinnoin). (Lähde/ Source: EYVL (OJ) N:o C 331, 7.12.1993, 6).

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Maatalouden päälinjaus <i>Agricultural guideline</i>	35 230	35 095	35 722	36 364	37 023	37 697	38 389
2. Rakennetoiminta <i>Structural actions</i>	21 277	21 885	23 480	24 990	26 526	28 240	30 000
- koheesiorahasto <i>- Cohesion Fund</i>	1 500	1 750	2 000	2 250	2 500	2 550	2 600
- rakennerahastot ja muu rakennetoiminta <i>- Structural Funds and other operations</i>	19 777	20 135	21 480	22 740	24 026	25 690	27 400
3. Sisäiset politiikat <i>Internal policies</i>	3 940	4 084	4 323	4 520	4 710	4 910	5 100
4. Ulkoinen toiminta <i>External action</i>	3 950	4 000	4 280	4 560	4 830	5 180	5 600
5. Hallinnolliset menot <i>Administrative expenditure</i>	3 280	3 380	3 580	3 690	3 800	3 850	3 900
6. Varaukset <i>Reserves</i>	1 500	1 500	1 100	1 100	1 100	1 100	1 000 ¹
- rahoitusvaraus <i>- Monetary reserve</i>	1 000	1 000	500	500	500	500	500
- ulkoinen toiminta <i>- External action</i>							
- hätäapu <i>- emergency aid</i>	200	200	300	300	300	300	300
- lainatakuut <i>- loan guarantees</i>	300	300	300	300	300	300	300
Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat yhteensä <i>Total appropriations for commitments</i>	69 177	69 944	72 485	75 224	77 989	80 977	84 089
Tarvittavat maksumääräyksiin käytettävät määrärahat <i>Appropriations for payments required</i>	65 908	67 036	69 150	71 290	74 491	77 249	80 114
Maksumääräyksiin käytettävät määrärahat (prosentuaalinen osuus bruttokansantulosta) <i>Appropriations for payments (% GNP)</i>	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Liikkumavara ennakoimattomiin menoihin (prosentuaalinen osuus bruttokansantulosta) <i>Margin for unforeseen expenditure (% GNP)</i>		0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Omien varojen yläraja (prosentuaalinen osuus bruttokansantulosta) <i>Own resources ceiling (% GNP)</i>	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

<i>p. m.</i>	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ulkoiset menot yhteensä <i>Total external expenditure</i>	4 450	4 500	4 880	5 160	5 430	5 780	6 200

p.m. Vuoden 1993 talousarvioon sovelletaan inflaatioprosenttia 4,3.

p.m. The inflation rate applicable for the 1993 budget is 4,3 %.

[¹ Oikea luku/ Correct figure: 1 100]

menojen siirtyessä uuden otsakkeen 3 alle.

Otsake 1 (maatalouden päälinjaus) sisältää kuten aikaisemminkin YMP:n menot (EMOTR-tukiosasto, ml. maan viljelyskäytöstä poistamiseen myönnettävä tuki ja maataloustuottajien tulotuet). Maatalouden menojen kehitystä säätelevät edelleen päälinjaus sekä muut budjettikurimenettelyt (ks. luku 4.2.4, vrt. esim. Begg & Grimwade 1998, 64-65). Myös otsake 5 (hallinnolliset menot) säilyttää sisältönsä.

Otsake 2 (rakennetoiminta) on jaettu kahtia alaotsakkeisiin yhtäältä rakennerahastojen (ml. KOR) ja muun rakennetoiminnan sekä toisaalta uuden koheesiorahaston menoja varten.

Uusi otsake 3 sisältää nk. horisontaaliset yhteisöpolitiikat, joihin luetaan tutkimuksen lisäksi mm. teknologinen kehittäminen ja Euroopan laajuiset verkostot. Näiden menojen on tarkoitus kasvaa RN:ien voimassaolokautena noin kolmannes.

Uusi otsake 4 sisältää toimet yhteisön ulkopuolelle (maantieteellisiin alueisiin kohdistetut toimet, humanitaarisen ja hätäavun sekä eräiden yhteisöpolitiikkojen (kuten kalastus- ja ympäristöpolitiikan) ulkoisen toiminnan menot). Menojen on tarkoitus kasvaa yli 40 %. RN:iin on niin ikään kirjattu "pro memoria" ulkoisille menoille varattujen MSKM (maksimi)määrät eri vuosina.

Otsakkeen 6 (varaukset) rahoitusvarauksen rinnalle on kirjattu (ulkoinen toiminta -nimikkeeseen alle) kaksi uutta varausta: hätäapu- ja lainatakuuvaraus (ks. luku 4.2.5.4) yrityksinä vähentää tarvetta turvautua alituisesti rahoitusnäkymien tarkistuksiin ja muutoksiin (ks. luku 5.5.1). TVS:n 15 k. 2-5 alak. määritellään varauksille luvussa 4.2.5.4 esitelty uusi päätöksentekomenettely, nk. negatiivinen yhteispäätösmenettely (komission siirtoesitys pidetään vahvistettuna, elleivät neuvosto ja EP muuta tai hylkää sitä yhteisellä päätöksellä).

Rahoitusvarauksen koko supistuu puoleen vuodesta 1995 lähtien. Varaus säilytettiin edelleenkin maataloutta koskevan menolinjauksen ulkopuolella (ks. luku 4.2.5.3).

Budjettijärjestelmän yleisen joustavuuden vähenemistä merkitsee ennakoinnattomille menoilta tarkoitettua liikkumavaran (marginaalin) supistuminen edellisten RN:ien 0,03 %:sta 0,01 %:iin (vuosina 1994-1999, vuoden 1993 ollessa kokonaan ilman kirjattua marginaalia).

Muita muutoksia vuosien 1988-1992 RN:iin on mm. se, että vain otsakkeen 2 (rakennetoiminta) menot ovat menotavoitteita (TVS:n 21 k.).

Kuten luvussa 4.2.3 nähtiin, EP ja neuvosto sopivat lukevansa (TVS:n 16 k. 3 alak. mukaan) ei-pakollisiksi menoiksi kaikki rahoitusnäkymien otsakkeiden 2 (rakennetoiminta) ja 3 (sisäiset politiikat) menot sekä alakohtaan liitetyn julistuksen mukaan kolmansien maiden kanssa tehtyihin tai uudelleen tehtyihin rahoituspöytäkirjoihin liittyvät menot. Richard Corbettin (1998, 360) mukaan EPM edustivat siten n. 44 % TA:n menoista.

TVS:ssa on kokonainen osa (III, 16-23 k.), jonka alle on kirjattu erilaisia talousarviomenettelyn parantamiseen tähtäviä periaatteita, menettelyjä ja toimenpiteitä.

TVS:n 16 k. 4 alak. mukaisesti EP, neuvosto ja komissio sopivat erityisen uuden "talousarviota koskevan toimielinten välisen yhteistyömenettelyn" (procedure for interinstitutional collaboration in the budgetary sector eli nk. collaboration procedure/ procédure de collaboration interinstitutionnelle en matière budgétaire) luomisesta. Yksityiskohtaisemmin menettely on kuvattu osaan III liittyvässä Liitteessä II.

Liitteen II A kohdan mukaan "(...) rahoitusnäkymien teknisen mukautuksen jälkeen ja ennen komission alustavasta talousarviosta tekemää päätöstä kutsutaan koolle kolmen osapuolen vuoropuhelu keskustelemaan toimielinten toimivallan mukaisesti suunnitelluista tulevan varainhoitovuoden painopisteistä." Kokousta, joka nykyisin pidetään maaliskuussa, kutsutaan (viralliseksi) kolmikantakokoukseksi ((formal) dialogue/ dialogue (formel)). Lisäksi Alankomaiden puheenjohtajuuskaudesta (vuoden 1997 ensimmäinen puolisko) lähtien on tätä ennen (yleensä helmikuussa) järjestetty nk. epävirallinen kolmikantakokous ("informal dialogue"/ "trilogue informel"), jossa em. painopisteet on käyty alustavasti läpi.

Toinen yhteistyömenettelyn osa-alue koskee pakollisia menoja. Liitteen II B kohdan mukaisesti otetaan käyttöön nk. tilapäinen neuvottelumenettely (ad hoc conciliation procedure/ procédure ad hoc de concertation), jota voidaan soveltaa neuvoston tai EP:n pyynnöstä ja jolla pyritään lähentämään neuvoston ja EP:n kantoja PM:ja koskevissa kiistakysymyksissä budjetin laadintaprosessin aikana erityisesti tilanteissa, joissa neuvosto aikoo poiketa ATAE:stä. Mitään päätävällän siirtoa koskien PM:ja ei menettelyyn tai TVS:een EP:n painokkaista vaatimuksista huolimatta kuitenkaan sisälly (ks. luku 4.2.3).

Lisäksi EP, neuvosto ja komissio sitoutuvat mm.:

- 1) olemaan siirtämättä yksittäisten alamomenttien rahoitusta ylärajasta toiseen, ellei rahoitusnäkyviä tarkisteta (6 k. 2 alak.; ks. luku 5.5.2.3)
- 2) parantamaan TA:n toimeenpanoa ja noudattamaan vuoden 1982 EP:n, neuvoston ja komission yhteisen julistuksen (koskien erilaisia toimenpiteitä talousarviomenettelyn parantamiseksi; ks. luku 4.2.3) periaatteita: mm. määrärahoilla on ennen niiden toteuttamista oltava oikeudellinen perusta (7 k.)
- 3) selvittämään RN:iä tarkistettaessa (ks. luku 5.5.2.3) ja hätäapuvараusta käytettäessä mahdollisuuksia kohdentaa määrärahoja uudelleen kunkin otsakkeen sisällä etenkin ennakoitun vakaakäytön perusteella (13 ja 15 k.)
- 4) jättämään mahdollisuuksien mukaan TA:n ja RN:ien otsakkeiden enimmäismäärien välille liikkumavaran (marginaalin), jota voidaan käyttää, jos varainhoitovuoden aikana tarvitaan lisämäärärahoja ilman, että tarvitsee sitä ennen tarkistaa rahoitusnäkyviä (19 k.)

Kuten luvussa 4.2.1 nähtiin, TVS:n 23 k. kirjattiin lisäksi yleinen periaate, jonka mukaan toimielimet välttävät mahdollisuuksien mukaan ottamasta talousarvioon vähäisiä toiminnasta aiheutuvia menoeriä.

5.5.2.3 Mukautukset, tarkistukset ja mukauttamiset

Vuoden 1988 TVS:n tapaan vuoden 1993 TVS sisältää säännökset koskien RN:ien vuosittaisia (teknisiä ja täytäntöönpanon edellytyksiin liittyviä) mukautuksia (9 ja 10 k.) ja tarkistuksia (11-13 k.)¹⁴.

Tekniset mukautukset (TVS:n 9 k.) ovat nimensä mukaisesti teknisiä toimenpiteitä¹⁵, jotka komissio suorittaa ennen varainhoitovuoden t+1 talousarviomenettelyä, ja joiden avulla saatetaan kiinteinä hintoina (pl. rahoitusvaraus) laaditut rahoitusnäkyvät "ajan tasalle" ottaen huomioon bruttokansantulon ja hintojen muutokset, "uusimpien käytettävissä olevien taloutta koskevien tietojen ja ennusteiden perusteella". Mukautusten tulokset (ja perustana olevat talousennusteet) saatetaan budjettivallalle tiedoksi, joka ei

siten tee asiassa päätöstä. On huomattava, että rahoitusnäkyvien laatiminen kiinteinä hintoina ja niiden vuosittaiset mukautukset takaavat ylimääräisen joustomahdollisuuden budjettivallalle etenkin voimakkaan inflaation vuosina – tähän joustomuotoon on tarkoitus palata vuoden 1999 TVS:n esittelyn yhteydessä. Toisaalta etenkin EP on eräinä vuosina kyseenalaistanut käytetyn deflaattorin.

Täytäntöönpanon edellytyksiin liittyvistä mukautuksista eli rahoitusnäkyvien mukauttamista toteuttamisedellytyksiä vastaaviksi säädellään vuoden 1993 TVS:n 10 k. seuraavasti: "Rahoitusnäkyvien teknisistä mukautuksista ilmoittaessaan komissio tekee molemmille budjettivallan käyttäjille tarpeellisina pitämänsä ehdotukset maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen kokonaisuutensa mukauttamiseksi täytäntöönpanon edellytykset huomioon ottaen, jotta varmistetaan asianmukainen kehitys suhteessa maksusitoumuksiin käytettäviin määrärahoihin.

Komission ehdotuksesta budjettivallan käyttäjät sitoutuvat antamaan luvan siirtää seuraaville vuosille edellisenä varainhoitovuonna käyttämättä jääneitä 21 kohdassa tarkoitettuja [rakennerahoja ja koheesiorahastoa koskevia] määrärahoja ylittämällä vastaavien menojen ylärajat.

Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät ennen vuoden t toukokuun 1 päivää päätöksensä näistä ehdotuksista perustamissopimuksen 203 artiklan 9 kohdan viidennessä alakohdassa tarkoitettujen enemmistösäännösten mukaisesti."

Täytäntöönpanon edellytyksiin liittyvän mukautusharjoituksen tarkoituksena on ennen muuta tarkistaa, että rahoitusnäkyviä laadittaessa maksumääräyksiin käytettävillä määrärahoilla asetettu yläraja on edelleenkin yhteensopiva, talousarvion tosiasiallinen toteutus huomioon ottaen, maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen ylärajojen kanssa. Jos tosiasialliset maksut ovat jäljessä suhteessa tehtyihin sitoumuksiin verrattuna siihen, mitä alunperin suunniteltiin, nk. RAL (ks. luku 5.1) kasvaa väijäämättä suuremmaksi kuin mitä ajateltiin RN:iä laadittaessa. Jos syntynyt viive halutaan kuroa kiinni on huolehdittava siitä, että maksuille asetettu yläraja antaa tähän mahdollisuuden.

Käytännössä komissio toimittaa näkemyksensä em. mukautustarpeesta (sekä mahdollisen mukautusesityksensä) jonkin aikaa 9 k. mukaisen teknisten mukautuslaskelmien tiedoksi saatamisen jälkeen, sillä budjettipääosaston on sitä

ennen koottava mm. tarvittavat tiedot edellisen vuoden talousarvion tosiasiallisesta toimeenpanosta, sekä suoritettava tietty määrä simulatioita tulevien vuosien erilaisista odotettavissa olevista (määräraha)tarpeista.

Nykyisin täytäntöönpanon edellytyksiin liittyvä mukautus koskee ennen kaikkea suhteen MMKM:n (kokonais)yläraja/ MSKM:n (otsake- ja alaotsakekohtaiset) ylärajat –tarkastelua.

Vuosien 1988 ja 1993 toimielinten välisten sopimusten aikana siirrettiin budjettivallan päätöksellä periaatteessa automaattisesti seuraaville vuosille menotavoitteiksi (spending target/ objectif de dépenses) määriteltujen otsakkeiden (so. otsakkeen 2 (rakenteelliset toimet/ rakenne-toiminta) ja vuosina 1988-1992 myös otsakkeen 3 (monivuotinen toiminta) alaisille Portugalin teollisuuden kehittämissuunnitelman (PEDIP), Integroitujen Välimeren maiden ohjelmien sekä tutkimus- ja teknologisen kehittämisohjelmien puiteohjelman [TVS (1988) 17 k.; ks. luku 4.2.4] menoilta tarkoitettuja käyttämättömät sitoumukset, ts. kasvatettiin tulevien vuosien ao. otsake- tai alaotsakekohtaisia ylärajoja poikkeuksena RN:ien otsakkeiden ja alaotsakkeiden vuotuisperiaatteelle (ks. alla)¹⁶ – em. menoja kutsuttiin (ks. luvut 4.2.3 ja 4.2.4) "etuoikeutetuiksi (ei-pakollisiksi) menoiksi" ("privileged (non-compulsory) expenditure"/ "dépenses (non-obligatoires) "privilégiées")¹⁷.

Menettely myös mahdollistaa RN:iin kirjattujen maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen siirtämisen, jotta asianmukaisen suhde MSKM:n ja MMKM:n välillä säilyisi. Etenkin EP:n esittämät tarvittavien maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen kasvattamisvaatimukset siirtojen avulla johtivat toisinaan vaikeisiin neuvotteluihin neuvoston kanssa, varsinkin vuoden 1993 TVS:n aikana RN:ien loppuvuosina (ks. alla).

Vuoden 1988 TVS:n voimassaoloaikana tehdyt kolme mukautusta toteuttamisedellytyksiin on koottu esim. talousarviota käsittelevän käsikirjan (Käsikirja... 1999) taulukkoon 8.2 (sivu 54), vuoden 1993 TVS:n aikana tehdyt neljä mukautusta (joita koskevat budjettivallan päätökset on julkaistu EYVL:ssä N:o C 126, 22.5.1995, 14-15; C 141, 13.5.1996, 175-176; C 150, 19.5.1997, 23-24 ja C 138, 4.5.1998, 155-156) puolestaan taulukkoon 15.2 (sivu 67). Vuosina 1989-1991 kasvatettiin siirtojen avulla otsakkeiden 2, 3 ja 4 enimmäismääriä (MSKM) sekä MMKM:n ylärajaa (joko vuonna t+1 tai vuosina t+1 ja t+2), vuosina

1995-1998 puolestaan otsakkeen 2 alaisten alaotsakkeiden (rakennerahastot ja muu rakenne-toiminta sekä koheesiorahasto) enimmäismääriä sekä MMKM:n enimmäismäärää (aina vuoteen t+4 asti).

Esim. vuonna 1997 komissio esitti (in SEC(1997) 364 lopull.) siirrettäväksi varainhoitovuodelle 1999 nimellisarvoisesti ECU 545 miljoonaa maksusitoumusmäärärahoja rakennerahastoille ja 17 miljoonaa koheesiorahastolle. Esitykseen ei sisällynyt ehdotusta mukauttaa maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen ylärajaa neuvoston kielteisen kannan takia. Komissio joutui kuitenkin alistamaan 16.4. budjettivallalle 8.4.1997 pidetyn varsin riitaisen kolmikantakokouksen seurauksena (jossa parlamentti esitti mm. huomattavaa MMKM:n ylärajan korotusta) uuden, taulukon 15.2 mukaisen esityksen (SEC(1997) 708 lopull.). Siirretyistä MMR:sta 545 miljoonaa on vuonna 1996 peruuntuneita ja 500 miljoonaa vuodelta 1998 siirtyneitä määrärahoja). Budjettivallalta hyväksyi ehdotuksen 24.4., pidettyään sitä ennen vielä uuden kolmikantakokouksen 21.4.1997. On huomattava, että vuoden 1997 päätöksellä, jolla pyrittiin ottamaan huomioon "rakennerahastojen osalta nähtävissä olevat toteuttamismahdollisuudet", laskettiin alaotsakkeen "rakennerahastot ja muu rakennetoiminta" enimmäismäärää (MSKM) ECU 500 miljoonalla ja MMKM:n enimmäismäärää 300 miljoonalla vuonna 1998. Enimmäismäärää korotettiin em. 300 miljoonalla vuonna 1999. Päätöksellä tosin sanoen siirrettiin rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoa ajassa eteenpäin siihen verrattuna, mitä RN:iä laadittaessa suunniteltiin.

Koskien vuosien 1993-1999 rahoitusnäkyvien viimeistä mukautuspäätöstä, komission alkuperäinen ehdotus (SEC(1998) 307 lopull.) esitti siirrettäväksi varainhoitovuodelle 1999 nimellisarvoisesti ECU 1 433 miljoonaa käyttämättömiä tai vapautettuja maksusitoumusmäärärahoja rakennerahastoille ja 101 miljoonaa vapautettuja maksusitoumusmäärärahoja koheesiorahastolle. Alkuperäiseen ehdotukseen ei edelleenkään sisällynyt esitystä korottaa maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen ylärajaa. Kuten vuonna 1997, EP ei hyväksynyt esitystä. Tiukkojen neuvottelujen jälkeen maaliskuun kolmikantakokouksessa (31.3.1998) sovittiin lopulta, että otsakkeen 2 alaisten maksusitoumusmäärärahojen korotuksen lisäksi nostetaan MMKM:n ylärajaa 300 miljoonalla.

RN:ien mukautuksia ja erilaisia tarkistuksia on niin ikään paikoitellen tarkastettava rinnan. Siten esim. koska Saksan uusille osavaltioille ja eräille tutkimusohjelmille suunnatun nopeutetun rahoituksen (suhteessa siihen, mitä RN:iä laadittaessa ajateltiin) vaatimaa MMKM:n ylärajan korotusta ei onnistuttu tekemään mukautusmenettelyä noudattaen, budjettivalta turvautui vuoden 1988 TVS:n 12 k. mukaiseen RN:ien tarkistusmenettelyyn, joka saatiin päätökseen syyskuussa 1992 (ks. luku 5.5.1 ja Taulukko 10).

Vuoden 1993 TVS:ssa rahoitusnäkymien tarkistuksista säädelään 11 k. Kohdan mukaan "rahoitusnäkyviä voidaan tarkistaa omien varojen ylärajaa noudattaen komission ehdotuksesta, silloin kun on ryhdyttävä alun perin ennakoimattomiin toimenpiteisiin".

Tarkistusehdotus on 12 k. mukaan pääsääntöisesti esitettävä ja hyväksyttävä ennen kyseisen varainhoitovuoden (tai kyseisten varainhoitovuosien) talousarviomenettelyn aloittamista. Tarkistus hyväksytään (kuten täytäntönnäpön edellytyksiin liittyvät mukautukset) budjettivallan yhteisellä päätöksellä budjettienemmistöllä.

TVS:n 13 k. mukaan toimielimet tarkastelevat komission ehdotuksesta mahdollisuuksia kohdistaa menot uudelleen (ks. luku 5.5.2.2) "tarkistettavana olevaan otsakkeeseen sisältyvien ohjelmien kesken erityisesti ennakoitun määrärahojen vajaakäytön perusteella". Lisäksi kyseisen otsakkeen olemassa olevan ylärajan rajoissa olisi pyrittävä osoittamaan määrä, joka on "merkittävä osa uudesta suunnitellusta menosta sekä absoluuttiselta arvoltaan että suhteelliselta osuudeltaan.

Toimielimet tarkastelevat lisäksi mahdollisuuksia korvata otsakkeen ylärajan ylittäminen alentamalla jonkin toisen otsakkeen ylärajaa.

Toimielimet sitoutuvat kuitenkin siihen, ettei

RN:ien pakollisten menojen tarkistus vähennä epäpakollisiin menoihin käytettävää määrää, ja että tarkistuksessa säilytetään asianmukainen suhde maksusitoumusten ja maksumääräysten välillä."

Koskien menojen uudelleen kohdentamista rahoitusnäkyviä tarkistettaessa, neuvosto ja komissio liittivät TVS:een julistuksen, jonka mukaan tarkistuksissa olisi yleensä kohdistettava uudelleen "vähintään 10 miljoonaa ecua tai 10 prosenttia uusista menoista. Komissio ottaa tämän ehdotuksissaan aiheellisella tavalla huomioon". EP ei suostunut sitoutumaan em. vaatimukseen.

TVS:n 14 k. mukaan "(j)os toimielimien tekemää yhteistä päätöstä komission ehdottamasta rahoitusnäkymien mukauttamisesta tai tarkistamisesta ei ole, aiemmin määritellyjä tavoitteita sovelletaan teknisen mukautuksen jälkeen edelleen menojen ylärajoina kyseiseen varainhoitovuoteen."

Sen lisäksi 24 k. mukaan "(j)os yhteisö laajenee siten, että siihen liittyy uusia jäsenvaltioita, toimielimet mukauttavat (adjust/ adaptent) komission ehdotuksesta rahoitusnäkyviä laajentuneen yhteisön uusien tarpeiden ja voimavarojen huomioon ottamiseksi. Jos tästä mukautuksesta ei päästä yhteisymmärrykseen, Euroopan parlamentti voi katsoa, ettei (TVS) enää sido sitä."

Vuosien 1993-1999 RN:iä tarkistettiin – ennen kaikkea johtuen neuvoston entistä kielteisemmästä suhtautumisesta kaikkia RN:ien muutoksia kohtaan komission esityksistä huolimatta – vain kerran, maaliskuussa 1994, jolloin RN:ien otsakkeiden 3, 4 ja 5 enimmäismääriä korotettiin yhteensä ECU 175 miljoonaa maksusitoumusten määrärahoina ja 120 miljoonaa maksumäärärahoina (ks. Taulukko 12). Tarkistus liittyy siihen, että EP satoi vuoden 1993 TVS:n hyväksymisensä lokakuussa 1993 (ks. luku 5.5.2.1) neu-

Taulukko 12. Rahoitusnäkymien tarkistukset vuosina 1993-1999 (ECU miljoonaa nimellisin hinnoin). (Lähde/ Source: Käsikirja... 1999, 67).

	Otsake (Heading)	1994	Perustelu (Justification)
Maaliskuu 1994	Otsake 3 (Sisäiset politiikat)	45	Taloudellisen toiminnan elvyttäminen
March 1994	Otsake 4 (Ulkoiset toiminta)	75	Lähi-idän rauhanprosessi
	Otsake 5 (Hallinnolliset menot)	55	ECUn arvon aleneminen verrattuna Belgian frangiin
YHTEENSÄ	(sitoumukset)	175	
TOTAL	(commitments)		
	(maksut)	120	
	(payments)		

Taulukko 13. Laajentumiseen mukautetut rahoitusnäkyvät 1995-1999 (maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat, ECU miljoonaa vuoden 1992 hinnoin). (Lähde/ Source: EYVL (OJ) N:o C 395, 31.12.1994, 1).

	1995 (*)	1996	1997	1998	1999
1. Yhteinen maatalouspolitiikka <i>Common agricultural policy</i>	35 354	37 245	37 922	38 616	39 327
2. Rakennetoimet <i>Structural operations</i>	24 477	26 026	27 588	29 268	30 945
- Rakennerahastot (1) <i>Structural Funds (1)</i>	22 369	23 668	24 980	26 610	28 345
- Kohesiorahasto <i>Cohesion Fund</i>	2 000	2 250	2 500	2 550	2 600
- ETA:n rahoitusjärjestelmä (2) (3) <i>EEA-Financial mechanism (2) (3)</i>	108	108	108	108	0
3. Sisäiset politiikat <i>Internal policies</i>	4 702	4 914	5 117	5 331	5 534
4. Ulkoiset toimet <i>External action</i>	4 549	4 847	5 134	5 507	5 953
5. Hallintomenot <i>Administration</i>	3 738	3 859	3 974	4 033	4 093
6. Varaukset <i>Reserves</i>	1 100	1 100	1 100	1 100	1 100
- rahoitusvaraus (2) <i>Monetary reserve (2)</i>	500	500	500	500	500
- lainatakuuvaraus <i>Guarantee</i>	300	300	300	300	300
- hätäapuvaraus <i>Emergency aid</i>	300	300	300	300	300
7. Korvaukset (2) <i>Compensation (2)</i>	1 547	701	212	99	0
8. Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat yhteensä <i>Total appropriations for commitments</i>	75 467	78 692	81 047	83 954	86 952
9. Maksumääräyksiin käytettävät määrärahat yhteensä <i>Total appropriations for payments</i>	72 020	74 605	77 372	80 037	82 778
Maksumääräyksiin käytettävät määrärahat, % BKTL:sta <i>Appropriations for payments as % of GNP</i>	1,21	1,21	1,22	1,23	1,24
Marginaali, % BKTL:sta <i>Margin as % of GNP</i>	0,00	0,01	0,02	0,03	0,03
Omien varojen enimmäismäärä, % BKTL:sta <i>Own resources ceiling as % of GNP</i>	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

(*) Vuoden 1995 talousarvioon sovellettava kumuloitu deflaatiokerroin on 7,6 prosenttia.

(*) *The accumulated deflator applied to the 1995 budget is 7,6 %.*

(1) Uusille jäsenvaltioille tarkoitettujen määrien osalta, jotka on liittymissopimuksessa vahvistettu vuoden 1995 hinnoin, vuosien 1996-1999 tekninen vuosittainen mukauttaminen tehdään vuoden 1995 hinnoista.

(1) *In the case of allocations intended for the new Member States, which are fixed in the Act of Accession at 1995 prices, the annual technical adjustment for the years 1996-1999 will be effected on the basis of 1995 prices.*

(2) Käypinä hintoina/ *At current prices.*

(3) Alaotsakkeen kattoa voidaan tarpeen vaatiessa muuttaa toimielinten välisen sopimuksen 9 kohdan teknisen mukauttamismenettelyn mukaan ja sen osalta todellisuudessa suoritettavien maksujen mukaan kunkin varainhoitovuoden aikana.

(3) *The ceiling for the subheading may be altered, if necessary, by the technical adjustment procedure provided for in paragraph 9 of the Interinstitutional Agreement in line with the actual payments to be made in this respect during each financial year.*

voston suostumukseen korottaa em. otsakkeiden loppusummia.

Lisäksi joulukuussa 1994 RN:iä mukautettiin 24 k. mukaisesti Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisen huomioon ottamiseksi (ks. luku 5.5.2.4).

5.5.2.4 RN:ien mukauttaminen Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisen vuoksi

TVS:n 24 k. mukaisesti (ks. luku 5.5.2.3) komissio julkaisi alkuperäisen ehdotuksensa RN:ien mukauttamisesta odotettavissa olevan EY:n laajentumisen vuoksi 4. 10. 1994 (COM(94) 398 final), toisin sanoen kaksi viikkoa ennen Pohjoismaiden kansanäänestystä (jotka pidettiin 16.10. [Suomi] - 28.11.1994 [Norja] välisenä aikana). Budjettitoimielimet pääsivät yhteisymmärrykseen mukautetuista RN:istä 29.11.1994 pidetyssä kolmikantakokouksessa. Neuvosto hyväksyi ne 5.12. ja parlamentti 13.12.1994. Näin voitiin paitsi pitää TVS voimassa, myös vahvistaa EU-15:ta koskevat rahoitusnäkyvät ja yleinen talousarvio ennen Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymistä jäseniksi (1.1.1995). Mukautetut rahoitusnäkyvät on esitetty Taulukossa 13.

Laajentumisen seurauksena RN:ien otsakkeiden 1-5 enimmäismääriä muutettiin seuraavasti¹⁸:

- Otsake 1: maataloutta koskevaa menolinjausta korotettiin 74 % uusien jäsenvaltioiden suhteellisesta BKTL-lisästä
- Otsake 2: määrärahoja lisättiin liittymisasiakirjojen mukaisesti (uusi tavoite 6¹⁹, ETA:n rahoitusmekanismia²⁰ varten luotiin uusi ala-otsake)
- Otsake 3: enimmäismäärää korotettiin 7 % (uusien jäsenvaltioiden suhteellisen BKTL:n mukaan)
- Otsake 4: korotettiin 6,3 % (uusien jäsenvaltioiden suhteellisen väestöosuuden mukaan)
- Otsake 5: korotettiin vuosina 1995-1999 keskimäärin 4,66 %. Mukaan liitettiin tarkastuslauseke, jonka mukaan menoja tarkastellaan uudelleen vuonna 1996 toimielinten rakennusten rahoitustarpeiden sekä uusien jäsenvaltioiden aiheuttamien henkilöstötarpeiden huomioon ottamiseksi

Lisäksi luotiin uusi otsake 7 (korvaukset), johon sisällytettiin uusille jäsenvaltioille jäsenyysneuvottelujen aikana sovitusta erityisestä maatalouden tukipaketista vuosina 1995-1998 maksettavat maatalouskorvaukset²¹.

Toimielimet sopivat lisäksi kahdesta laajentamiseen vain välillisesti liittyvästä muutoksesta: otsakkeen 2 enimmäismäärää korotettiin ECU 200 miljoonaa Pohjois-Irlannin rauhahojelman rahoittamiseksi ja otsakkeen 3 ylärajaa 400 miljoonaa Portugalin tekstiiliteollisuuden tukemiseksi.

Samalla palautettiin marginaali ennakoimattomia menoja varten 0,03 %:iin BKTL:sta aikajännteellä 1998. Vuonna 1995 liikkumavara käytettiin kuitenkin loppuun.

Vuoden 1999 TVS, joka sisältää rahoitusnäkyvät vuosille 2000-2006, esitellään erillisessä artikkelissa. Samalla käsitellään vuoden 1993 TVS:sta saatuja kokemuksia.

6 YHTEENVETO

Kuten luvuista 4 ja 5 käy hyvin ilmi, EU:n (EY:n) yleisen talousarvion joustavuus on vaihdellut ja talousarvion eri joustomuodot ovat merkittävästi muuttuneet vuodesta 1968 lähtien eri budjettisopimusten, julistusten, toimielinten välisten sopimusten, asetusten, varainhoitoasetusten jne., mutta myös eri budjetointikäytäntöjen kehityksen ja muutosten mukaan.

Siten esim. EU:n tärkeimmän ulkoisen jouston muotoa, lisäbudjettimenettelyä (ks. luku 4.1.1), uudistettiin vuoden 1990 VHA:n muutoksella niin, että menettely vastaisi paremmin neuvoston ja EP:n välistä uutta toimivaltajakoa budjettiprosessin aikana. Samalla kuitenkin täydentävien ja korjaavien lisätalousarvioiden esittämis- ja hyväksymiskriteereitä tarkennettiin ja tiukennettiin – lähinnä neuvoston vaatimuksesta – aikaisempaan verrattuna.

Lisäbudjettien käyttöön vaikutti myös toimielinten välisen sopimuksen solmiminen ja rahoitusnäkyvien käyttöönnotto vuonna 1988 sitovine menokattoineen. Siten esim. rahoitusnäkyvien muuttaminen tai tarkistamiset vaikuttavat ("välittyvät") talousarvioihin (budjettiprosessin vaiheesta riippuen) yleensä joko oikaisukirjelmien tai lisätalousarvioiden avulla (pois lukien esim. tapaukset, joissa muutokset tai tarkistukset kohdistuvat ainoastaan tulevien vuosien talousarvioihin). Toi-

saalta sovitut menokatot vähensivät turvautumista ulkoiseen lisärahoitukseen budjettivuoden aikana.

Normaalisti lisäbudjetit on hyväksytty vuosittain yksi-kolme kappaletta. Poikkeuksen muodostavat vuodet 1982, 1985 ja 1986, jolloin niitä ei hyväksytty yhtään, vuosi 1973, jolloin hyväksyttiin neljä ja vuosi 1999, jolloin hyväksyttiin yhteensä viisi täydentää ja/tai korjaavaa lisätalousarviota. Osa lisäbudjeteista vuosina 1968-1971, 1973 ja 1999 on ainoastaan muuttanut henkilöstön jakaumaa tai määrää puuttumatta TA:n menojen kokonaismäärään²². Lisäbudjetit on myös käytetty varainhoitovuoden lopullisen saldon (balance/solde) kirjaamiseen talousarvioon²³ sekä menojen supistamiseen budjettivuoden aikana (ks. luku 4.1.1).

Budjettitoimielimistä neuvosto on arvostellut muita toimielimiä mm. siitä, että ne ovat esittäneet komission välityksellä alustavia lisätalousarvioesityksiä ilman, että olisi olemassa väistämättömiä, poikkeuksellisia tai odottamattomia olosuhteita (ks. luku 4.1.1). Toisaalta se on kritisoinut parlamenttia mm. lisäbudjettien yhdistelemisestä tai kielteisestä suhtautumisesta pelkästään tulopuoleen keskittyviin "saldolisäbudjetteihin" (ks. loppuviite 23), joiden loppusummaa EP ei voi muuttaa. Parlamentti on puolestaan arvostellut komissiota mm. lisäbudjettien lukumäärän kasvusta, komissio taas budjettivaltaa viivytystä niiden hyväksymisessä. On selvää, että näihin kysymyksiin palataan VHA:n kokonaisuudistuksen (recasting/ refonte) yhteydessä (ks. Loppusanat).

Mitä tulee sisäisen jouston kehitykseen, yleinen talousarvio on viimeisten runsaan 30 vuoden aikana paitsi kasvanut loppusummaltaan, myös muuttunut huomattavasti sisällöltään²⁴. Siten esim. budjettikohtien määrä (rakennejousto; ks. luku 4.2.1) on yli kolminkertaistunut, so. lisääntynyt vuoden 1968 n. 600:sta vuoden 2000 yli 1 930 kappaleeseen (ml. liitteet)²⁵. Vuoden 1990 VHA:n muutoksen seurauksena toteutettu TA:n menorakenteen muutos, vuoden 1985 komission pääluokan (PI III) B osan alaisten budjettikohtien vähentämisspyrkimysten (mm. yhteenkokoamista myötä) jälkeen, lisäsi jälleen B osan alle kirjattujen kohtien määrää alaluokkien luomisen myötä²⁶.

Esim. vuoden 1998 TA:ssa pelkästään maatalousmenot oli budjetoitu 191 eri alamomentin alle. Samalla budjettikohtien loppusummat vaih-

telivat suuruudeltaan huomattavasti: lähes 94 % menoista oli merkitty 59 alamomentin ja 40 % 5 alamomentin alle. Samaan aikaan 0,3 % maatalousmenoista oli kirjattu 41 eri alamomentin alle (TTI... 1999, 2.31 k.).

Suurin osa TA:n kohdista koskee edelleenkin hallintomenoja. Siten esim. vuoden 2000 TA:ssa PI III A osan menot on jaettu vajaan 220 ja muiden pääluokkien menot n. 1 040 budjettikohdan kesken.

Ongelmana on myös ollut talousarvion menorakenteen ja budjettinimikkeistön yhteys RN:ien eri otsakkeisiin (ks. luku 4.2.4).

Tietoisena pienen rakennejouston (paljon pieniä ja/tai käyttötarkoitukseltaan erittäin yksityiskohtaisesti määriteltäviä budjettikohtia) tuomista ongelmista komissio on useaan otteeseen pyrkinyt korostamaan mm. tarvetta välttää kirjaamasta "vähämerkityksellisiä summia" yleiseen talousarvioon (ks. luku 4.2.1). EP ja neuvosto ovat kuitenkin budjettivaltaan, valvonnan näkökohtiin ja SEY 271 [ent. SETY, SEY 202] art. 3 k. erittelyperiaatteeseen (TTI (ks. esim. 1998, Liite; 1999, 13 k.) puhuu "määriteltävyyden periaatteesta", Euroopan... (1996, 67-74) "määriteltävyydsperiaatteesta") viitaten olleet hitaita reagoimaan esitykseen. Käytännössä vuoden 1993 TVS:een ainoastaan sisällytettiin yleinen periaate, jonka mukaan toimielimet välttävät mahdollisuuksien mukaan ottamasta TA:oon vähäisiä toiminnasta aiheutuvia menoeriä²⁷.

EU:n talousarvion sisäisen jouston määrään on vaikuttanut myös se, että EY:n perustamissopimuksissa komissiolle suotua periaatteellisesti suurta vapautta suorittaa määrärahojen siirtoja budjettivuoden aikana TA:n luvusta toiseen tai alajaottelusta toiseen on eri tavoilla ja eräiltä osin merkittävästi rajoitettu vuosien mittaan vuoden 1977 VHA:n ja sen eri muutosten avulla²⁸.

Vuoden 1990 VHA:n muutoksessa pyrittiin kääntämään kehitystä kohti suurempaa joustavuutta, tosin vaihtelevin tuloksien (ks. luku 4.2.2)²⁹. Jos etenkin toimintamäärärahojen siirtojen yhteydessä on ongelmana puuttuminen budjettivallan hyväksymään määrärahojen jakoon ja käyttöön, hallintomenojen osalta (komission pääluokan A osa ja muut pääluokat) tilanne on toinen: mitä suurempi vapaus toimielimillä on vaikuttaa käytettävissään olevien "täytäntöönpanovarojen" käyttöön, sen paremmin voidaan niiden ajatella pystyvän optimoimaan voimavarojensa käytön, ja siten parantavan toimintansa tehokkuutta.

Nykyisin EU:ssa voimassaolevat niin hallinto- kuin toimintamäärärahoja (komission pääluokan B osa) koskevat erilaiset siirtomenettelyt on kokoavasti esitetty artikkelin liitteenä olevassa taulukossa.

EP on vuosien mittaan varsin menestyksellisesti onnistunut käyttämään siirtojen suomia joustomahdollisuuksia oman budjettivaltansa kasvattamiseen, kuten negatiivista varausta tai alustavia varauksia käsittelevissä luvuissa (4.2.5.2 ja 4.2.5.5) on esitetty.

Parlamentille myönnettiin oikeus päättää epäpakollisia menoja koskevista siirroista tapauksissa, joissa siirron hyväksyy budjettivalta, vuoden 1977 VHA:ssa. Neuvosto myös nykyisin "kuulee" ("consult(e)", ei pelkää "inform(e)") EP:ia pakollisia menoja koskevissa määrärahojen siirroissa. Jos siirto tapahtuu PM:ja ja EPM:ja sisältävien budjettikohtien välillä, budjettivallan edustajien olleessa erimielisiä siirretyn määrän suuruudesta alempi määrä tulee hyväksytyksi VHA (1990) 26 art. 5 c) kohdan mukaisesti. Jos EP (tai neuvosto) kieltäytyy hyväksymästä siirtoa, sitä ei voida tehdä.

Budjettivallan käyttäjänä EP:lla on toimivaltansa rajoissa niin ikään nykyisin oikeus päättää itsenäisesti omaa pääluokkaansa koskevista siirroista niin luvusta toiseen kuin momentista toiseen³⁰ (ks. Liite; vrt. luvut 4.2.2.1 ja 4.2.2.4).

Budjettivalta on viime vuosina ryhtynyt kiinnittämään entistä suurempaa huomiota talousarvion tosiasialliseen toimeenpanoon ja siinä kohdattuihin ongelmiin (ml. käyttämättömät määrärahat). Etenkin parlamentti on lisäksi alkanut seurata aikaisempaa tarkemmin, miten komissio on budjettivuoden aikana siirtojen avulla kyennyt "lähestymään" alustavaa talousarvioesitystään, ja samalla etääntymään budjettivallan hyväksymästä talousarviosta. Toisaalta siirtyminen toimintaperusteiseen budjetointiin (Activity Based Budgeting ABB/ établissement du budget sur la base des activités EBA, budgétisation basée sur l'activité BBA, budgétisation par objectifs) – näillä näkymin vuosina 2002 tai 2003 VHA:n kokonaisuuksien edistymisestä riippuen; ks. Loppusanat – tuonee uudelleen esille kysymyksen tarpeesta antaa toimielimille mahdollisuus suorittaa vapaasti tietty määrä määrärahasiirtoja (esim. 10-20 %:n rajoissa pääluokan loppusummasta pääluokkiensa sisällä).

Lukuisat varaukset³¹ ovat olleet eräs yhteisöjen monista keinoista joustavoittaa talousarviopro-

sessia (vrt. negatiivisen varauksen käyttö vuodesta 1986 lähtien³²) ja budjetin toimeenpanoa, ollen samalla mm. oireita muiden joustomuotojen vähäisyydestä ja/tai ongelmista (mm. riittämättömän rakennejousto; ks. luku 4.2.5)³³. Merkittävin yksittäinen syy määrärahojen kirjaamiseen erilaisiin varauksiin on ollut oikeudellisen pohjan puuttuminen (ks. luvut 3.2 ja 4.2.5.5). Toisaalta EP on käyttänyt määrärahojen kirjaamista varauksiin keinona omien poliittisten (talousarvio)päämääriensä saavuttamiseksi (vrt. luku 4.2.5.5), sitoen määrärahojen vapauttamisen erilaisiin ehtoihin, joilla toisinaan on ollut vain vähän tekemistä ao. budjettikohdan kanssa (ks. esim. Discors 1999, 293). Neuvosto onkin toistuvasti arvostellut parlamenttia ehdollisten varaus-ten käyttämisestä VHA:n vastaisesti.

Eräät jäsenvaltiot ovat viime aikoina arvostelleet puolestaan komissiota erityisesti hätäapuvarauksen käytöstä mm. siksi, ettei komissio olisi riittävästi noudattanut TVS:n vaatimuksia (mm. koskien tapahtumien ennakoimattomuutta tai määrärahojen uudelleenkohdentamismahdollisuuksien selvittämistä; ks. loppuviite 34) ehdottaessaan varauksen käyttöä, ettei se ole riittävän hyvin analysoinut todellista avun tarvetta tai täytäntöönpanomahdollisuuksia, että se on ehdottanut varauksen turvautumista liian aikaisessa vaiheessa (mikä on vähentänyt budjetin joustoa budjettivuoden aikana; ks. luku 4.2.5.4) tai että varaukseen budjetoituja tai kolmikantaneuvotte- lujen jälkeen eri budjettikohdille siirrettyjä määrärahoja on jäänyt käyttämättä (mitä on pidetty merkinä ennen kaikkea huonosta taloushallinnosta tai budjettisuunnittelusta – arvosteluun on yhtynyt myös parlamentti). Neuvosto on lisäksi kritisoinut komissiota mm. siitä, että jäsenvaltioita on pyydetty saattamaan käyttöön varausta vastaavat varat liian aikaisin³⁴.

Etienne Douat'n (1999, 94) esittämien lukujen mukaan esim. vuonna 1984, kiivaiden budjetti-kiistojen aikakaudella (ks. luku 4.2.3), varauksiin oli kirjattu n. 7 % TA:n maksumäärärahoista; vuodesta 1995 lähtien osuus on ollut n. 1,4 %. Käytännössä erilaisiin varauksiin sisällytettyjen määrärahojen määrä on vaihdellut merkittävästi budjettivuodesta toiseen, pitkältä EP:n tahdon mukaisesti. Vuoden 2000 TA:ssa osastojen 10 ja A-10 (alustavat varaukset (luku 10 0), varaukset ennakoimattomia menoja varten (luku 10 1) ja luvun 10 2 varaukset) sekä osaston B0-4 (varaukset) luvun B0-4 0 (alustavat varaukset)

alaisiin erilaisiin varauksiin on kirjattu EUR 1 976 (MSM) ja 632 (MMR) miljoonaa, so. n. 2,1 ja 0,7 % menoista.

Jos varausten käyttö tilanteissa, joissa on olemassa aiheellista ja riittävän vakavaa epä-tietoisuutta koskien määrärahojen riittävyttä, toteuttamista tai oikeudellista pohjaa, lisäämään budjetin ja sen toimeenpanon toteuttamisen joustoa onkin ymmärrettävää (ja usein jopa suotavaa), niiden muunlainen käyttö herättää enemmän kysymyksiä.

SEY 274 [ent. 205] art. mukaan TA:n toteuttaminen kuuluu komissiolle. Jos budjettilvalta toistuvasti puuttuu budjetin toimeenpanoon asettamalla reunaehtoja yksittäisten määrärahojen käytölle on vaarana, että niin suunnitelmallinen toiminta kuin kokonaisuuden hallinta vaikeutuvat. Samalla voi vaikeutua paljon peräänkuulutettu toimeenpaneuvien virkamiesten "vastuullistaminen".

Vuotuisen budjettipäätöksen korvaamisella "vaiheittain" tehtävillä määrärahojen vapauttamisilla ei siten välttämättä saavuteta kokonaisuuden kannalta odotettuja tuloksia (taistelut budjettivallasta pois lukien), samalla kun esim. vastuuvapautteenliittyvät ongelmat kasvavat, kun perustamissopimusten asettamat toimielinten toimivaltarajat (kuka tekee mitä...) hämärtyvät (ks. esim. van den Berge 1999, 22). Ylenmääräinen varausten, varausmäärärahojen ja siirtojen käyttö budjettivuoden aikana (nk. talousarvion "mikrohallinnointi" ("micromanagement")), yhdessä lukuisten pienten memomomenttien kanssa (ks. yllä) joka tapauksessa raskauttaa ja monimutkaistaa – usein ilman vastaavia hyötyjä – taloushallintojärjestelmää. VHA:n kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi siten aiheellista selkiyttää varausten käyttöä koskevia pelisääntöjä etenkin nyt, kun taistelu budjettivallasta (tai päätäntävällän kasvattaminen talousarviopäätösten avulla) ei enää lainehdi yhtä voimakkaana kuin 1970-luvun puolivälistä aina 1980-luvun loppupuolelle asti. Euroopan parlamentin lienee kuitenkin vaikea luopua varausten käytöllä saavuttamastaan budjettivallasta sen katsoessa, että määrärahojen kirjaaminen varauksiin on keskeisimpiä keinoja, joilla parlamentti voi menestyksellisesti painostaa komissiota toimimaan EP:n haluamalla tavalla³⁵. EP onkin toistuvasti korostanut että vaihtoehtona on, että se lakkaa kirjaamasta mitään summaa ao. budjettikohdille, mikä pakottaisi EU:n turvautumaan kerta toisensa jälkeen siirtoja yleensä

enemmän aikaa vievään lisäbudjettimenetelyyn.

Jos varaukset ovatkin yksi sen sivujuonne, varsinaiset valtataistelut EP:n ja neuvoston välillä on käyty nk. pakollisten ja ei-pakollisten menojen ympärillä (ks. luku 4.2.3, vrt. esim. Régnier-Heldmaier 1999, 61-85).

EY:n menojen jako "pakollisiin" ja "ei-pakollisiin" perustuu Luxemburgin nk. ensimmäiseen budjettisopimukseen vuodelta 1970 (voimaan 1.1.1971; SETY 203, SEHTY 78 ja Euratom 177 art.) – EP:lle annettiin oikeus päättää EPM:sta Brysselin nk. toisella budjettisopimuksella vuodelta 1975 (voimaan 1.6.1977).

Talousarvion yleisen joustavuuden kannalta (nk. normijousto) suuri menojen (etenkin säädös-pohjainen) sidonnaisuusaste on aina ongelmallista (ks. esim. Saarilahti & Uusikylä 1992, 31-32). EU:n PM/EPM –jaottelulla on kuitenkin toisenlainen tehtävä kuin määritellä budjetin "rautaisen" ja "harkinnanvaraisen" osan välinen suhde (ks. luku 4.2.3).

Yleisessä talousarviossa nk. pakollisten menojen osuus (MMKM) on laskenut vuoden 1979 runsaasta 83 %:sta (Corbett 1998, 96) vuoden 2000 TA:n n. 43 %:iin (MSKM: n. 41 %). Kehitys kertoo ennen kaikkea EP:n budjettivallan kasvusta (mutta taustalla on myös mm. YMP:n menojen (PM) suhteellisen budjettisosuuden pieneneminen; ks. luvut 3.4 ja 5.1), eikä lukujen voi siten ajatella kuvaavan suoraan esim. EU:n talousarvion joustavuuden kasvua.

On lisäksi keskeistä tehdä ero yhtäältä menojen nk. muodollisen ja toisaalta nk. tosiasiallisen sidonnaisuuden välillä. Esim. vuoden 1999 TVS, aikaisempien julistusten ja sopimusten tapaan, määritellesään EU:n pakolliset menot menoiksi, "jotka budjettivallan käyttäjän on otettava talousarvioon perustamissopimuksista tai niiden nojalla annetuista säädöksistä johtuvan oikeudellisen sitoumuksen täyttämiseksi" (30 k.) lähestyy kysymystä – kaikkine tulkinnanvaraisuuksineen – ennen kaikkea muodollisen sidonnaisuuden kautta.

Vuoden 1988 TVS ja siihen liitetyt rahoitusnäkyvät pitkälti siirsivät syrjään EP:n ja neuvoston väliset suorat kiistat koskien pakollisia ja ei-pakollisia menoja (vaikka erimielisyydet säilyivätkin "latentteina", kuten esim. vuoden 1995 talousarvioprosessi osoittaa; ks. loppuviite 38), kun molemmat budjettivallan käyttäjät pyrkivät määrittelemään eri otsakkeet ja niiden alaiset

menot jo sopimuksissa jompaan kumpaan ryhmään kuuluviksi ja mm. sopivat hyväksyvänsä automaattisesti ei-pakollisten menojen korotukset, jos ne vain perustuvat rahoitusnäkymien ylärajojen puitteissa laadittuihin talousarvioihin³⁶. Samalla TA:n laadintaprosessi sai uuden luonteen, kun sen päätarkoituksiksi PM:sta sekä EPM:ja koskevasta KEM:stä kiistelemisen sijasta nousivat neuvottelut nk. ei-etuoikeutetuista ei-pakollisista menoista ja RN:ien tarkistuksista sekä allokaatiopäätökset budjettikohtien välillä RN:ien otsakkeiden sisällä (ks. luvut 4.2.3 ja 4.2.4)³⁷. Sama kehitys toistui vuosina 1993 (vuosia 1993-1999 koskevat RN) ja 1999 (vuosien 2000-2006 RN)³⁸. Siten – käsitteillä leikkien – voidaan katsoa, että vuodesta 1988 lähtien EU:n menot budjettiprosessin kannalta muutuivat säädössidonnaisista (pakollinen/ei-pakollinen jakoon pohjautuvista) sopimussidonnaisiksi (TVS:iin ja rahoitusnäkyymiin pohjautuviksi).

Toinen asia on, että EP on toistuvasti vaatinut (ks. esim. Euroopan Parlamentin... 2000, kohta 51.1), että EU:ssa luovuttaisiin kokonaan PM/EPM –jaottelusta sen muistuttaessa, että erottelu luotiin alun perinkin vain säätämään ja rajoittamaan parlamentin budjettivaltaa (ks. luku 4.2.3). Perustamissopimusta ei muutettu tältä osin Amsterdamin sopimuksella (allekirjoitettu 2.10.1997, voimaan 1.5.1999) eikä myöskään muutettane Nizzan Eurooppa-neuvoston kokouksessa joulukuussa 2000, mutta kysymys alistettaneen jälleen seuraaville hallitustenvälisille konferensseille. Toimintaperusteiseen budjetointiin siirtyminen tuonee kysymyksen niin ikään uudelleen esille.

EU:n budjettikurijärjestelmän esittelyä on tarkoitus jatkaa erillisessä artikkelissa. Siksi riittää tässä yhteydessä kokoavasti todeta (luvun 4.2.4 mukaisesti, vrt. myös Jouret 1999, 99-102), että EY:ssä vuonna 1988 käyttöön otettu järjestelmä oli tärkeä ainakin seuraavista syistä: se käynnisti kaikkien toimielinten menoja koskevan sitovan monivuotisen taloussuunnittelun, se käsitti kaikki talousarvion menoluokat (sekä niin pakolliset ja ei-pakolliset menot kuin maksunääräyksiin ja maksuihin käytettävät määrärahat) ja budjettitoimielimet sitoutuivat sopimusehtoisesti noudattamaan eri menoluokille asetettuja menokattoja. Samalla vuotuisen talousarviomenettelyn sujuvuutta pyrittiin parantamaan lisäämällä EP:n ja neuvoston (sekä komission) välistä yhteistyötä budjettiprosessin eri vaiheissa erilaisine neu-

vottelumenettelyineen (conciliation/ concertation) ja kolmikantakokouksineen (dialogue/ trilogue), mikä myös edesauttoi budjettisovun säilymistä (tai oli sen hintana; ks. esim. Douat 1999, 102, vrt. myös Laffan 2000, 730-743).

Vuoden 1993 TVS ei sanottavasti muuttanut järjestelmän sisältöä ollen siten ennen kaikkea inkrementalistinen (vaikkakin aikaisempaa yksityiskohtaisempi, ts. toimijoiden vapausasteita aikaisempaa tarkemmin säätämään pyrkivä) jatko kauden 1988-1992 menettelyille. EP:n ja neuvoston välistä vuoropuhelua budjettiprosessin aikana kuitenkin vahvistettiin edelleen TA:ta koskevan yhteistyömenettelyn puitteissa mm. uuden pakollisia menoja koskevan tilapäisen neuvottelumenettelyn avulla (ks. luku 5.5.2.2). Vuoropuhelun lisäämisellä pyrittiin korjaamaan ensimmäisen TVS:n aikana jatkunutta tilannetta (ks. esim. Fernández-Fábregas & Lentz 1993, 646), jonka mukaan budjettivallan edustajat keskittyivät ennen kaikkea vain päättämään "omista menoistaan omalla tahollaan" ilman, että ennen eri luentoja käytäisiin sen syvällisempää keskustelua EP:n ja neuvoston kesken erilaisista painopisteistä ja tavoitteista koko talousarviota koskien. On myös syytä muistaa, että vuoden 1993 TVS pantiin toimeen, etenkin vuosina 1993-1996, jolloin EU:n taloudellinen kasvu jäi jälkeen odotetusta, aivan erilaisessa taloudellisessa tilanteessa kuin I TVS (ks. esim. Brehon 1997, 18-19).

TVS:sten suurimmat ongelmat ovat liittyneet RN:ien tiukkaan viipalointiin (vrt. vuoden 1993 TVS:een kirjattu (6 k.) yksittäisten alamomenttien rahoituksen siirtokielto ylärajasta toiseen ilman RN:ien tarkistusta; ks. luku 5.5.2.3) ja (pitkälti siitä johtuvalle) joustamattomuudelle ulkoisen toimintaympäristön muutoksiin (ja etenkin erilaisiin kriiseihin)³⁹.

Rahoitusnäkymien tarkistukset (samoin kuin eräinä vuosina mukauttamiset toimintaedellytksiin; ks. luku 5.5.2.3) muuttamisesta puhumattakaan ovat osoittautuneet varsin "raskaiksi" menettelyiksi, sekoittuen toistuvasti vuotuisen talousarviomenettelyyn, vähentäen siten niiden "rajaavaa ja suuntaa-antavaa luonnetta keskipitkällä aikavälillä" (Euroopan... 1996, 28). Budjettivalta on lisäksi ottanut erilaisen kannan koskien esim. "uusien tarpeiden" rahoitusta: EP on pyrkinyt käyttämään erilaisia RN:iin jätettyjä joustomahdollisuuksia, kuten varauksia tai olemassaolevaa marginaalia RN:ien eri otsakkeiden alla sekä menojen ja omia varoja koskevan

ylärajan välillä, neuvosto on puolestaan halunnut käyttää ensin loppuun erilaiset menojen otsakekohtaiset tai alaotsakekohtaiset uudelleenkehodontamismahdollisuudet (ks. luvut 4.2.4 ja 5.5.2.2).

Ennen kaikkea, EP on tavannut pitää RN:ien otsake- tai alaotsakekohtaisia maksimimäärä tavoitteina, tai ainakin pitänyt normaalina tai suotavana periaatetta, jonka mukaan talousarvioihin tulee kirjata niitä hyvin lähellä olevat summat. Neuvosto on puolestaan halunnut säilyttää toisinaan merkittävänkin marginaalin eri otsakkeiden ja alaotsakkeiden alla (pl. menotavoitteiksi sovitut otsakkeet/ alaotsakkeet).

Eräs keino vahvistaa budjettikuria on vuotuisperiaatteen noudattamisen tiukentaminen (vrt. esim. Douat 1999, 92)⁴⁰.

EU:ssa tärkein poikkeus vuotuisuuden periaatteesta ja siten merkittävin ylivuotisen jouston muoto on ollut nk. jaksotettujen määrärahojen (ja siten maksusitoumusmäärärahojen) asteittainen käyttöönotto. Alussa erilaiset sektorikohtaiset säädöspohjaiset käytännöt mahdollistivat varsin suuria vapauksia. Vuoden 1977 VHA:sta lähtien, MSM:n käytöstä johtuvista ongelmista (kuten menneisyyden painolasti ja RAL; ks. alla) johtuen jouston määrää on kuitenkin systemaattisesti pyritty rajoittamaan. Merkittävää oli myös vuoden 1988 TVS:n solmiminen (ks. luku 5.1, vrt. Euroopan... 1996, 28).

On selvää, että EU:ssa käytössä oleva kaksiosainen (sitoumukset ja maksut) järjestelmä on monimutkaisempi kuin pelkkä maksuäärärahoihin perustuva nk. single expenditure budget -järjestelmä, semminkin kun EU:n järjestelmälle ovat olleet ominaisia useat sektorikohtaiset (usein monimutkaiset) erityismenettelyt ja tästä aiheutuvat epäjohtamismukaisuudet. Jos järjestelmän joustavuuden lisäämisen kannalta menettelyt ovatkin olleet perusteltuja, niillä on myös usein vain pyritty budjetoitujen määrärahojen korkeaan käyttöasteeseen tai siihen, että määrärahoja peruuntuisi budjettivuoden lopussa mahdollisimman vähän (ks. luku 5.2), mikä sinänsä ei vielä takaa toiminnan taloudellisuutta, tehokkuutta tai tuloksellisuutta.

TTI on toistuvasti arvostellut EU:n maksusitoumusjärjestelmää vaikeasti hallittavaksi ja "ei-transparentiksi". Siten komission julkaisemat budjetti- ja tilinpäätösasiakirjat eivät nykyisellään kertoisi paljoakaan esim. siitä, miten EU:n varoja on käytännössä käytetty. Lausunnossaan n:o 4/97

koskien VHA:n uudistamista TTI (1998, 16 k.) suosittelee EU:n määrärahaajärjestelmän yhtenäistämistä siten, että kaikki määrärahat olisivat jaksotettuja⁴¹. Maksusitoumuksen käsite olisi kuitenkin määriteltävä niin selkeästi ja yleispätevästi, että sitä voitaisiin soveltaa ongelmitta kaikilla TA:n aloilla.

Selkiyttämistä kaipaavat myös sitoumuksen "juridisen" (eli oikeudellisen sitoumuksen) ja "budjettiosan" (eli talousarviositoumuksen) välinen suhde ja sisältö⁴² sekä mm. kysymykset koskien kokonaissitoumuksia (global commitments/ engagements globaux), talousarviositoumusten jakamista vuosittaisiin eriin (budgetary commitments in annual instalments/ engagements budgétaires par tranches annuelles) sekä maksujen (eikä pelkästään sitoumusten) kestoa ja keston rajoittamista. Näihin ongelmiin on tarkoitus palata erillisessä artikkelissa – niihin myös palattaneen VHA:n kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Nk. RAL (eli "menneisyyden painolasti") on kasvanut tasaisesti EU:ssa viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana ollen yhtäältä odotettu, "normaali" seuraus yleisten talousarvioiden loppusumman ja JM:n määrän (suhteellisesta ja absoluuttisesta) kasvusta (vuoden 2000 TA:ssa n. puolet määrärahoista on jaksotettuja; ks. luku 5.1). EU:n budjettijärjestelmästä ja sen rakenteesta johtuen on niin ikään luonnollista, että jos budjettivalta päättää kasvattaa (etenkin merkittävästi jatkai lyhyellä varoitusajalla) tietyn tai tiettyjen toimintapolitiikkojen (pl. YMP) rahoitusta, päätöksen "mekaanisena" seurauksena on RAL:n kasvu, sillä kestää aikansa ennen kuin tehtyjä sitoumuksia seuraavat tosiasialliset maksut. On niin ikään selvää, että niin pitkään kuin (maksu)sitoumukset ovat aggregaattitasolla suurempia kuin maksut, RAL:n määrä ei vähene, ellei turvaututa huomattaviin määrärahojen vapauttamisiin (decommitment/ dégageant; ks. luku 5.1).

RAL:n kasvu on kuitenkin myös seurausta esim. erilaisista viivästyksistä EU:n monivuotisten ohjelmien toimeenpanossa.

Komission laskelmien mukaan viivästyksistä maksujen suorittamisessa (nk. payment backlog) johtuva nk. potentiaalisesti epänormaali RAL (komission kielenkäytön mukaan) kohosi vuoden 2000 puolivälissä n. EUR 5 miljardiin, so. n. 8 %:iin RAL:n kokonaismäärästä, keskittyen ennen kaikkea ulkoisen toiminnan menoihin. Komissio katsoo, että esim. vuoden 2001 ATAE:en liit-

tyvässä RAL:ia ja talousarvion toteuttamista ja oikeusperusteita koskevaa toimielinten välistä sopimusta käsittelevässä julkaisemattomassa työasiakirjassa (document de travail; kesäkuu 2000) esitellyillä erilaisilla säädöspohjaisilla ja ohjelmien hallinnointiin liittyvillä toimenpiteillä (joilla pyritään mm. vahvistamaan erilaisia käytämättä jääneiden sitoumusten karsimisvelvoitteita ja rajoittamaan sitoumusten kestoa, vrt. myös ajatus nk. sunset clause -periaatteen (ks. luku 5.1) käytön yleistämisestä⁴³) sekä komission sisäisillä organisaatorakenteen muutoksilla (ml. uudet virat) olisi mahdollista huomattavasti vähentää (potentiaalisesti) ”epänormaalia RAL:ia” vuoteen 2004 mennessä. Joka tapauksessa mm. EP:n vuoden 2001 talousarvioprosessin yhteydessä julkituomat RAL:n pienentämishalut johtanevat talousarvioiden maksumäärärahojen lisäämispyyntöihin, mikä vahvistanee RN:ien tarkistamispaiteita neuvoston kielteisestä asenteesta huolimatta.

Koskien määrärahojen siirtoja seuraavaan varainhoitovuoteen, jo perustamissopimus (SEY 271 [ent. SETY, SEY 202] art.) kieltää siirtämästä henkilöstömenoihin (so. toimielinten jäsenten ja henkilöstön palkkoihin ja korvauksiin) tarkoitettuja määrärahoja. Myöskään alustavia varauksia ei voi siirtää.

Vuoden 1988 VHA:n muutos (ks. luku 5.5.1) vahvisti vuotuisperiaatteen noudattamista. Nykyisin perussääntönä on, että siirto voidaan tehdä vain kerran, seuraavaan varainhoitovuoteen. Sääntönä on niin ikään, että käyttämättömät siirretyt (kuten siirtämättömätkin) määrärahat peruuntuvat.

Koskien ”siirtämiskelpoisia” JTM:ja (jaksottamattomat määrärahat on periaatteessa tarkoitus maksaa budjettivuoden aikana), siirto on luvussa 5.5.1 kuvatuin poikkeuksin automaattinen, jos sitoumus on tehty ennen 15.12.t. Komissiolla on lisäksi mahdollisuus sen jälkeen esittää (tietyn edellytyksin) siirtoa budjettivallalle 15.2.t+1 mennessä. Budjettivallan päätös voi olla nimenomainen tai implisiittinen (jos budjettivalta ei tee päätöstä 6 viikon kuluessa, siirron katsotaan tulleen hyväksytyksi)⁴⁴.

On lisäksi huomattava, että vuoden 1990 muutoksen mukainen VHA:n 7 art. 3 k. 2 alak. määrää, että määrärahojen siirtoa ei voida ehdottaa kuin poikkeuksellisista syistä sellaisten olennaisten tarpeiden kattamiseksi, joita ei voida kattaa seuraavan varainhoitovuoden määrärahoihin.

Koskien JM:ja, määrärahat peruuntuvat nekin pääsääntöisesti vuoden lopussa, paitsi jos komissio päättää toisin 15.2.t+1 mennessä. Komission on toimitettava budjettivallalle tästä tieto perusteluineen kuukauden kuluessa. Menettely mm. mahdollistaa siirrot tilanteissa, joissa päätöksenteko (esim. oikeudellista pohjaa koskien) on syystä tai toisesta viivästynyt. Toisaalta näin voidaan lisätä määrärahojen määrää tilanteissa, joissa ne osoittautuvat riittämättömiksi vuonna t+1. Komission tulee kuitenkin VHA (1990) 7 art. 2 b) k. mukaan pyrkiä ensisijaisesti käyttämään varainhoitovuodelle hyväksytyjä määrärahoja eikä ennen niiden loppumista saisi turvautua siirrettyihin maksumäärärahoihin.

Eräällä tavalla katsottuna myös siirroissa varainhoitovuodesta toiseen on kyse budjettivuoden jatkamisesta sikäli, että niiden avulla menojen suorittamiselle annetaan aikaa yli kalenterivuoden. On myös huomattava, etteivät siirrot vaikuta rahoitusnäkymien, otsakkeiden tai alaosakkeiden vuosittaisiin ylärajoihin, eivätkä ne siten ole ristiriidassa esim. toimielinten välisten sopimusten kanssa. Em. siirrot on kuitenkin pidettävä erillään luvussa 5.3 esitellyistä menettelyistä.

VHA:n muutos vuonna 1988 on johtanut Douat'n (1999, 92) tulinnan mukaan siihen, että yleiseen talousarvioon on muodostunut eräänlainen ”rautainen osa” (n. 56 % TA:n loppusummasta vuonna 1998), so. osa, joka säännöllisesti sidotaan ja maksetaan ao. budjettivuoden aikana (eli on tiukasti ”ankkuroitu” tiettyyn varainhoitovuoteen) – tämä osa koostuu ennen kaikkea jaksottamattomista maatalous- ja hallintomenoista (ks. luku 5.2). Käytännössä tilinpäätöstietojen ja TTI:n vuosikertomusten mukaan esim. 1990-luvulla n. 86–96 % TA:n menoista (MMKM) on maksettu ao. budjettivuoden aikana varainhoitovuodelle hyväksytyillä määrärahoilla, loppujen määrärahoista tullessa siirretyksi seuraavaan varainhoitovuoteen tai peruuntuessa ja loppujen menoista tullessa maksetuksi edelliseltä vuodelta siirretyillä, talousarvion kirjaamattomilla määrärahoilla⁴⁵.

TTI on perinteisesti ollut varsin kriittinen em. määrärahojen siirtoja varainhoitovuodesta toiseen kohtaan ja katsonut, että saavutetut marginaaliset hyödyt (sillä koskien vain tiettyjä menoja ja rajoittuen vain yhteen vuoteen) eivät riitä perusteeksi poikkeamiselle TA:n vuotuis(uus)periaatteesta mm. siirtojen mukanaan tuomien valvonta-

ja tilinpäätösten laadintaongelmien takia. Toisaalta se on esittänyt epäilyjä, ettei komissio ole aina ottanut riittävästi huomioon VHA:n vaatimuksia, joiden mukaan siirtojen olemassaoloon täytyy olla poikkeuksellisia syitä tai että on ensisijaisesti käytettävä budjettivuodelle hyväksytyjä määrärahoja, ts. siirtoihin on turvauduttu, vaikka myönnetty varat olisivatkin osoittautuneet riittäviksi ilman siirtoja (ks. yllä). TTI ei myöskään katso osoitetun, että esim. EU:n ohjelmien toimeenpano olisi riippuvainen määrärahojen siirtojen olemassaolosta⁴⁶. Siten ei ole yllättävää, että kannanotossaan vuoden 2000 HVK:lle (TTI... 2000b, 13.2 k.), tilintarkastustuomioistuin katsoo, että olisi "(...) suotavaa harkita, onko ei-automattisten määrärahasiirtojen (varainhoitovuodesta toiseen) poistaminen aiheellista, ja säilyttää peikstään automaattiset määrärahasiirrot, jotka voidaan tehdä vain seuraavaan varainhoitovuoteen."⁴⁷

Tilintarkastustuomioistuin on ollut samankaltaisella kielteisellä kannalla myös koskien budjettivuoden jatkamista sekä erilaisia ylimääräisiä jaksoja (ks. luku 5.3). Edellä mainittuja kysymyksiä tullaan varmasti tarkastelemaan ja menettelyjen toimintaa arvioimaan uudelleen VHA:n kokonaisuudistuksen yhteydessä pitkälti sen valossa, mitä määrärahojen siirroista budjettivuoden aikana kohtaan tullaan päättämään, toimintaperusteisen budjetoinnin asettamat vaatimukset huomioon ottaen.

Edellä mainituista EU:n yleisen talousarvion ylivuotisen jouston muodoista poikkeaa niin sisällöltään kuin tarkoitukseltaan nk. väliaikaisten kahdestoistaosien järjestelmä, joka mahdollistaa toiminnan jatkumisen tilanteessa, jossa talousarviota ei ole – syystä tai toisesta – voitu hyväksyä varainhoitovuoden alkuun mennessä. Walder (1992, 66) puhuu tässä yhteydessä EU:n "hätäbudjettimenettelystä" ("emergency budgetary procedure"). Määrärahojen käyttö hyväksytään tällöin kuukausittaisina kahdestoistaosina käyttäen pohjana viimeksi hyväksytyä, käytännössä edellisen vuoden TA:ta, pois lukien tapaukset, joissa ATAE:een tai TAE:een on varattu vähemmän määrärahoja. Menettely on kuitenkin varsin joustava siinä mielessä, että kuukausittain käytettävien määrärahojen määrää voidaan korottaa tarpeen vaatiessa budjettivallan toimivaltojen rajoissa.

Kahdestoistaosien järjestelmää uudistettiin etenkin vuoden 1980 karvaisten talousarviopro-

sessikokemusten seurauksena neuvoston toimesta vuoden 1990 VHA:n muutoksen yhteydessä – uuden VHA 9 art. mukaisen järjestelmän toimivuudesta ei kuitenkaan ole kokemuksia (ks. luku 5.4). On kuitenkin odotettavissa, että neuvosto pyrkii kirjaamaan VHA:n kokonaisuudistuksen yhteydessä asetukseen entistä yksityiskohtaisemmat säännöt koskien kahdestoistaosien käyttöä.

LOPPUSANAT

EU:n finanssivaltiojärjestelmä on viimeisten vuosien aikana ollut voimakkaan uudelleenarvioinnin, kritiikin ja uudistustyön kohteena. Agenda 2000, SEM [Sound and Efficient Management] 2000⁴⁸ (vuoden 1995 maaliskuusta lähtien), vastuuvauskiistat, EP:n asettaman riippumattoman asiantuntijakomitean (nk. viiden viisaan ryhmän) kaksi raporttia (Riippumaton... 1999a ja 1999b), komission ero maaliskuussa 1999, EU:n valvonta- ja tarkastusjärjestelmien uudistustyö (OLAF⁴⁹ jne.), komission hallinnon uudistamisohjelma (ks. KOM(2000) 154 lopull. ja KOM(2000) 200 lopull./2), toimintaperusteinen johtaminen (Activity Based Management ABM/ gestion par activités) ja budjetointi, vuoden 2000 HVK:lle osoitetut esitykset jne. ovat olleet tästä vain erilaisia ilmenemismuotoja.

Artikkelissa käsiteltyä EU:n budjettijärjestelmän joustavuutta ja sen eri joustomuotoja ajatellen edellä mainitulla (pois lukien etenkin Agenda 2000:n hyväksyminen sekä SEM 2000 -työ EU:n finanssivaltion uudistamiseksi ja parantamiseksi, ml. asteittainen toimintaperusteiseen johtamiseen ja budjetointiin siirtyminen) on ollut ennen kaikkea vain väliillistä vaikutusta⁵⁰. Komissio on kuitenkin edellä mainittuun liittyen valmistelemassa luvussa 6 useaan otteeseen viitattua vuodelta 1977 peräisin olevan (tosin sen jälkeen 14 kertaa muutetun⁵¹) VHA:n kokonaisuudistusta, jolla tulee olemaan merkittäviä suoria vaikutuksia EU:n talousarvion eri joustomuodoille (mm. yksinomaisesti toimintaperusteiseen budjetointiin siirtymisen myötä; ks. SEK(1998) 1228 lopull., vrt. Budjettikomitea 1998/1999, Liite II ja Dell'Alba 1999). Tätä kirjoitettaessa ei vielä ole selvillä, minkälaisen varainhoitoasetusesityksen komissio tulee hyväksymään ja esittelemään budjettivallalle. On esityksen sisältö millainen tahansa neuvostossa, EP:ssa ja muissa toimi-

elimissä (sekä miksei myös useissa jäsenvaltioissa) on joka tapauksessa odotettavissa kiivaita neuvotteluja uuden VHA:n lopullisesta muodosta. Samalla hyväksymisprosessista on odotettavissa pitkä. TTI:n (1999, 6) sanoin: "(k)oska varainhoitoasetuksen uutta perusteellista tarkistusta ei voida tehdä pitkään aikaan, on tärkeää, että meneillään olevassa tarkistustyössä käytetään hyväksi tarvittavaa asiantuntemusta, vaikka työ sen takia pitkittyisikin".

VIITTEET

Käsikirjoitus jätetty elokuussa 2000

Esitetyt mielipiteet ovat kirjoittajan omia eivätkä siten välttämättä edusta työnantajan kantaa tai näkemyksiä. Luku 5.5 perustuu kirjoittajan Tampereen yliopistossa vuosina 1995-2000 pitämiin EU:n finanssialueiden luontoihin. Artikkelisarjan aikaisemmat osat ovat ilmestyneet Hallinnon tutkimuksessa 14 (1995): 4, 294-310 (yleinen talousarvio ja vuotuinen ulkoinen jousto, luvut 1-4.1), 15 (1996): 1, 8-31 (vuotuinen sisäinen jousto, luku 4.2) ja 20 (2001): 4, 409-426 (ylivuotuinen jousto - ensimmäinen osa, luvut 5.1-5.4).

¹Komissio esitti 10.3.1992 budjettivallalle kaksi kertomusta vuoden 1988 TVS:n soveltamisesta (COM(92) 81 final ja COM(92) 82 final).

²Luvussa puhutaan "maataloutta koskevasta ohjeesta".

³Rahoitusnäkymien todellinen soveltaminen ja kehitys vuosina 1988-1992 otsakkeittain on esitetty esim. teoksessa Euroopan... 1996, s. 27-28. Maksusitoumuksiin käytettävien menojen yläraja kohosi reaaliarvoltaan keskimäärin 5,5 %:ia alun perin suunniteltujen 3 %:n sijaan.

⁴Luvussa 4.2.4 (s. 21) mainittu joulukuussa 1989 tehty tarkistus (joka koski budjettiprosessin aikana sovitua ECU 500 miljoonan suuruisista lisäystä Phare-ohjelmalle vuonna 1990) hyväksyttiin muodollisesti kesäkuun 1990 tarkistuksen yhteydessä.

⁵Vrt. myös esim. EP:n budjettivaliokunnan kanta: "(Rahoitusnäkymien) tarkistamiset (...) ovat aina johtuneet siitä, että rahoituskehitys ei ole tarpeeksi joustava reagoimiseksi kansainvälisiin kriiseihin, kuten Saksan yhdistyminen, Persianlahden kriisi, Neuvostoliiton hajoaminen jne. Poikkeuksen muodostaa vuosi 1994, jolloin oli varauduttu yhteisön laajentumiseen (...)." (in Colom i Naval 2000, 6).

⁶Vrt. myös esim. Schmidhuber 1991, 329-340; Stahl 1992, 57-60 tai Zangl 1997, 21-45.

⁷Vuoden 1988 TVS:n 19 k. määrää eksplisiittisesti, että sopimus on voimassa vuoden 1992 loppuun asti. Vuoden 1993 TVS solmittiin niin ikään määräajaksi sen 24 k. kohdan säätäessä, että "sopimusta sovelletaan koko rahoitusnäkymäkaudella 1993-1999". Näistä poi-

keten vuoden 1999 TVS:ssa ainoastaan ensimmäisen osan (jossa määritellään vuosia 2000-2006 koskevat rahoitusnäkyvät) soveltamiselle on asetettu aikaraja (ks. TVS:n 5 k.).

⁸Suurin Maastrichtin sopimuksen mukanaan tuoma muutos TA:oon oli koheesiorahaston perustaminen rahoittamaan liikenteen ja ympäristön infrastruktuurihankkeita maissa, joissa BKTL asukasta kohti on alle 90 % EY:n keskitasosta (so. Kreikka, Espanja, Irlanti ja Portugali) tukemaan maiden pyrkimyksiä taloudelliseen lähentymiseen talous- ja rahaliiton yhteydessä. Koheesiorahastoasetuksen hyväksyminen kesti lähes 2 vuotta (ks. esim. Brehon 1997, 20).

⁹Komissio esitti omien varojen ylärajaksi 1,37 % EY:n jäsenvaltioiden yhteenlasketusta BKTL:sta vuoteen 1997 mennessä. Eurooppa-neuvosto hyväksyi lopulta 1,27 % vuonna 1999 (ja 1,20 % vuoteen 1995 saakka). Alv-maksun ylärajaksi palautettiin 1 % (50 % BKTL:sta; ks. esim. Laffan & Shackleton 2000, 222-223).

¹⁰Toimielinten välinen sopimus, tehty 29 päivänä lokakuuta 1993, talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja talousarviomenettelyn parantamisesta (Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure/ Accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire; EYVL N:o C 331, 7.12.1993).

¹¹EP:n ajamista muutoksista Edinburghissa sovittuihin rahoitusnäkyymiin, ks. esim. Jouret 1993, 391-404, Euroopan... 1996, 32 tai Laffan 1997.

¹²Voimassaolevien TVS:n ja RN:ien puuttuessa vuoden 1993 budjettiprosessia ohjasi EP:n toiseen luentaan asti perustamissopimuksen 203 art. 9 k. kaikkein tästä johtuvine vaikeuksine ja ongelmineen (ks. esim. Fernández-Fábregas & Lentz 1993, 628-644). Sopu saavutettiin parlamentin toisen luennan yhteydessä 17.12.1992 Edinburghin Eurooppa-neuvoston päätösten pohjalta. Toisaalta osa talousarvioprosessin aikana avoimiksi jääneistä kysymyksistä (ml. eräät SEU:n voimaantumisen - joka tapahtui 1.11.1993 - taloudelliset seuraukset) ratkaistiin vuoden 1993 lisäbudjetilla, joka puuttui kaikkien pää- ja alaluokkien (pl. alaluokat B4 ja B6) menoihin, ja joka hyväksyttiin 2.12.1993 (EYVL N:o L 345, 31.12.1993).

¹³Liite I sisältää vuosia 1993-1999 koskevat rahoitusnäkyvät, Liite II käsittelee toimielinten välistä TA:ta koskevaa yhteistyötä ja Liite III määrittelee yksityiskohtaiset säännöt elintarvikeapua koskevien menojen käsittelystä. Julistukset käsittelevät seuraavia asioita: 1) enimmäismääriä ja oikeudellisen pohjan vaatimusta, 2) menojen uudelleenkohdistamista RN:iä tarkistettaessa, 3) EMOTR-tukiosastoa ja lainojen takuita, 4) kolmansien maiden kanssa tehtäviä pöytäkirjoja koskevien menojen luokitusta, 5) perustamissopimuksen talousarviomenettelyä koskevia määräyksiä, 6) komission mahdollisesti esittämää kertomusta (koskien sopimuksen soveltamista ja saatuja kokemuksia; 25 k.), 7) EKR:oa, 8) komiteamenettelyä sekä 9) omien varojen

järjestelmää.

¹⁴Annual adjustment (technical adjustment and adjustment connected with implementation); revision/ajustement et adaptation annuels (ajustement technique et adaptation liée aux conditions d'exécution); révision.

¹⁵Näitä toimenpiteitä ovat maatalouden päälinjauksen (joka muodostaa otsakkeen 1 – yhteinen maatalouspolitiikka – ylärajan) laskeminen sekä muiden otsakkeiden ja alaotsakkeiden ylärajojen sekä MSKM:n ja MMKM:n kokonaisuusarvioiminen uudelleen vuoden t+1 hinnoin.

¹⁶Näin myös tehtänee vuoden 1999 TVS:n aikana vuosina 2001 ja/tai 2002, jos uuden rakennerahastokauden 2000–2006 käynnistämiseksi on ongelmia (so. viiveitä ohjelmien hyväksymisessä ja siten sitoumusten teossa), kuten tapahtui vuonna 1995 edellisen rakennerahastokauden alussa.

¹⁷On huomattava, että tilanne on toinen Agenda 2000:n jälkeen mm. ns. sunset clause –periaatteen (ks. luku 5.1) takia. "Etuoiikutettuihin menoihin" palataan vuoden 1999 TVS:n esittelyn yhteydessä.

¹⁸Neuvotteluista, ks. esim. Dewit & Jouret 1994, 437–443; vrt. esim. L'élargissement... 1993, 15–21, La demande... 1992 ja Saarilahti 1994.

¹⁹Tavoite koski (periaatteessa) alueita, joiden väen-
tiheys on alle 8 asukasta/km².

²⁰Uusien jäsenvaltioiden maksama entiseen ETA-sopimukseen perustunut rakenteellinen tuki (nk. ETA:n rahoitusjärjestelmä) siirtyi jäsenyyden myötä rahoitettavaksi yleisestä talousarviosta.

²¹Uudet jäsenvaltiot eivät vuonna 1995 saaneet suoraa hehtaaritukea peltokasveille ja naudanlihalle samalla kun ne joutuivat maksamaan tukea maataloudelle mukauttaessaan hintojaan yhteisön hintatasoon.

²²Ks. EYVL N:o L 198, 1.8.1968, L 175, 16.7.1969, L 218, 3.10.1970, L 256, 19.11.1971, L 172, 28.6.1973 ja L 339, 30.12.1999. Vuoden 1973 lisäbudjetit on julkaistu EYVL:ssä N:o L 172, 28.6.1973, L 318, 19.11.1973, L 366, 31.12.1973 ja L 367, 31.12.1973 ja vuoden 1999 lisäbudjetit EYVL:ssä N:o L 339, 30.12.1999 ja L 88, 10.4.2000.

²³VHA (1977) 32 art. mukaisesti: "Kunkin varainhoitovuoden saldo otetaan seuraavan varainhoitovuoden talousarvioon menona tai tulona sen mukaan, onko kyseessä yli- vai alijäämä. Aiheelliset arviot näistä tuloista ja menoista otetaan talousarvioon talousarvionmenettelyn kuluessa ja tarvittaessa [käyttämällä oikaisukirjelmää]. Kunkin varainhoitovuoden tilinpäätöksen jälkeen poikkeamat arvioista otetaan seuraavan varainhoitovuoden talousarvioon korjaavassa tai täydentävässä lisätalousarviossa."; ks. myös Neuvoston asetus N:o 1552/89, 29.5.1989 (EYVL N:o L 155, 7.6.1989), 15 art. Kyseessä on siten pohjimmitaan ylijäämien tapauksessa käyttämättä, siirtämättä tai uudelleen käyttöönottamatta jääneiden määrärahojen "palauttamisesta" jäsenvaltioille. "Normaaleina vuosina" ylijäämä on viime vuosina kohonnut noin EUR 3 miljardiin. Ottaen huomi-

oon talousarvion toimeenpanossa viime aikoina kohdatut ongelmat, ylijäämä voisi uusimpien ennustusten mukaan ylittää tulevana vuosina kymmenen miljardia euroa. Toukokuun tienoon "saldolisäbudjetteja" on myös käytetty taloudellisten ennusteiden ja indikaattorien ajantasaistamiseen omien varojen määräytymisperusteita koskien (ml. korjaus Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi).

²⁴Vuoden 1977 VHA:sta lähtien (15 art. 3 alak.) budjettinimikkeistöä on päätetty – komission esityksestä – "budjettiprosessin yhteydessä". Etenkin Strasser (1980, 92) painottaa muutoksen merkitystä niin EP:n kuin talousarvion sisäisen joustavuudenkin kannalta.

²⁵Terrassen (1991, 26) esittämä (ja luvussa 4.2.1 toistettu) budjettikohtien lukumäärä vuoden 1983 TA:ssa (700 kpl) on harhaanjohtava tai väärä. Tosiasiassa esim. vuonna 1980 yleinen talousarvio sisälsi n. 1 260 ja vuonna 1985 n. 1 450 kohtaa (ml. liitteet). TA:n rakennejoustopuoleen ja sen kehitykseen palataan erillisessä artikkelissa.

²⁶Vuoden 2000 TA:ssa B osa koostuu 670 kohdasta. Pl III jaettiin A ja B osaan vuoden 1982 TA:ssa.

²⁷Ratkaisuna pieneen rakennejoustopuoleen ei kuitenkaan saa olla se, että budjettikohtien lukumäärää supistetaan siinä määrin, että joillekin momenteille tai alamomenteille (kuten EU:ssa rakennerahastoja ja koheesiorahastoja koskien) budjetoidaan useiden miljardien arvosta määrärahoja, samaan aikaan kun TA:ssa on lukuisia kohtia, joita koskevat käyttöperusteet on kirjattu erittäin kapea-alaisesti ja joihin osoitetut määrärahat ovat erittäin pieniä (muutamia tuhansia euroja). Käytännössä VHA:een tulisi ottaa säännökset, joilla näitä molempia (vastakkaisia) käytäntöjä voidaan vähentää.

²⁸Rooman sopimukseen kirjattua TA:n määrärahojen siirtomahdollisuutta (ml. ensimmäisiin varainhoitoasetuksiin kirjatut rajoitukset) voidaan pitää varsin joustavana verrattuna esim. olemassaoleviin kansallisiin järjestelmiin (ks. OECD 1987, 63–178). Jäsenvaltiot ovat vuodesta 1968 lähtien kuitenkin tehneet järjestelmästä huomattavasti tiukemman ja monimutkaisemman, kuin mitä sopimukseen laatijat alunperin lienevät tarkoittaneet. Oman lukunsa muodostavat siirrot RN:n eri otsakkeiden tai alaotsakkeiden välillä, joihin on tarkoitettu palata vuoden 1999 TVS:n esittelyn yhteydessä. Määrärahasiirtojen on joka tapauksessa noudatettava otsakekohtaisia enimmäismääriä.

²⁹Esim. TTI (2000b, 13.5 k.) katsoo, että joustavuudessa on edelleenkin parantamisen varaa: "Perustamissopimuksen 274 artiklassa annetaan komissiolle varainhoitoasetuksessa säädetyin rajoituksin ja edellytyksin yksinomaiset valtuudet siirtää [hallinto]määrärahoja talousarvion luvusta toiseen (ja alajaottelusta toiseen). Olisi suotavaa antaa tämä mahdollisuus myös muille toimielimille ja muuttaa sitä koskevat edellytykset joustavammiksi varainhoitoasetuksessa."

³⁰Nk. herrasmiesopimuksen (Gentlemen's Agree-

ment) mukaisesti, jonka mukaan budjettivallanedustajat eivät puutu toistensa pääluokkia koskevaan hallintoiintiin (vuodesta 1970 lähtien). Täydellisen "tasa-arvon" neuvoston kanssa (PM/EPM -jaottelun rajoissa) budjetista päätettäessä ja sitä toimeenpantaessa mm. siirtojen avulla EP saavutti vuoden 1990 VHA:n muutoksen myötä (ks. esim. Strasser 1992a, 243).

³¹VHA (1990) 19 art. 4 k. mukaan jokainen TA:n pääluokka sekä komission pääluokan A ja B osa voivat sisältää luvun "alustavat varaukset" ja luvun "varaus ennakoimattomia menoja varten", joihin kirjattuja määrärahoja voidaan käyttää vasta siirtojen jälkeen (ml. lisäbudjettimenettelyn kautta) vastaaville "operatiivisille" budjettikohtille (ks. luku 4.2.5). TVS:n solmimisen myötä, sen tarjotessa toisenlaisia keinoja varautua ennakoimattomiin menoihin mm. erityisen liikkumavaran (marginaalin) myötä (ks. luvut 4.2.4 ja 5.5.2), B osassa on kuitenkin luovuttu jälkimmäisestä varauksesta. Douat'n (1999, 94) laskelmien mukaan yleiseen talousarvioon on sisällynyt vuosittain kymmenkunta erilaista varausta. Lisäksi tulevat RN:iin (otsake 6) sisältyvät kolme varausta, so. vuonna 1988 luotu rahoitusvaraus sekä vuonna 1993 aloittaneet lainatukuuja hätäapuvaraus (ks. luvut 4.2.5.3 ja 4.2.5.4), joiden tarkoituksena on joustavoittaa rahoitusnäkyymiä mm. varmistamalla, että budjettivaroja on saatavilla ja nopeasti käytettävissä ulkoiseen toimintaan liittyviin ennakoimattomiin menoihin, vuosia 1988-1992 koskevista rahoitusnäkyymistä saatujen kokemusten mukaisesti (ks. luku 5.5.1). Vuoden 1993 TVS:ssa EP:n valtaa päättää em. kolmen varauksen käytöstä laajennettiin edelleen nk. negatiivisen yhteispäätösmenettelyn avulla (ks. luku 5.5.2.2).

³²Negatiivista varausta on käytetty viimeksi vuosina 1996 ja 1997. Vuoden 1996 TA:ssa lukuun B0-4 2 kirjattiin ECU 200 miljoonaa maksusitoumus- ja 100 miljoonaa maksuäärärahoina momenttiin B7-4 1 1 (MEDA - Välimeren alueen kolmansien maiden taloudellisten ja sosiaalisten rakenteiden muutoksen liitännäistoimenpiteet) liittyen. Vuoden 1997 talousarvioon luotiin puolestaan EP:n ja neuvoston välisten tiukkojen neuvottelujen jälkeen negatiivinen reservi Euroo-

pan unionin prioriteetteja varten (luku B0-4 5; ECU 126 miljoonaa maksusitoumus- ja 96 miljoonaa maksuäärärahoina, josta 26 miljoonaa RN:ien otsakkeen 3 (sisäiset politiikat) alaisia menoja varten [momentti B0-4 5 1 - Negatiivinen varaus unionin ensisijaisia tavoitteita varten (otsake 3)] sekä 100 miljoonaa maksusitoumus- ja 70 miljoonaa maksuäärärahoina rakennerahastoja varten [momentti B0-4 5 2 - Negatiivinen varaus rakennerahastoja varten]). Käytännössä komissio "jäädyyttää" budjettivuoden alussa tietyn prosentiosuuden määrättyjen budjettikohtien alle kirjatuista määrärahoista -tällä varmistetaan, että varaus katetaan vuoden loppuun mennessä. Korvamerkinnot poistetaan heti kun budjettitoimielimet ovat päässeet sopuun siitä, miltä kohdilta siirrot lopulta tehdään (ks. esim. Lemoine 1991, 221).

³³Erytisen hyvin EU:n budjettijärjestelmän jousto-ongelmia edustavat nk. minibudjetit (ks. luku 4.2.6). Näihin on tarkoitus palata erillisessä artikkelissa, jossa tarkastellaan myös ns. B... A -budjettikohtia ja niiden käyttöön liittyviä ongelmia.

³⁴TVS:n (1999) 23 k. mukaan "Rahoitusnäkymien otsakkeeseen 6 sisältyvät kolme varausta otetaan Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon. Tarvitavat varat otetaan käyttöön vain, jos nämä varaukset pannaan täytäntöön. [...] Hätäapua koskevalla varauksella on tarkoitus vastata nopeasti ensisijaisesti humanitaarisilla toimilla kolmansien maiden yksittäisiin avuntarpeisiin, jotka ovat seurausta tapahtumista, joita ei voitu ennakoita talousarviota vahvistettaessa. Kun komissio katsoo tarpeelliseksi käyttää jotakin näistä varauksista, se esittää budjettivallan käyttäjille ehdotuksen määrärahojen siirtämisestä. Kun komissio ehdottaa hätäapuvarauksen käyttämistä, on kuitenkin ensin selvitettävä mahdollisuudet määrärahojen uudelleen kohdentamiseen. Samanaikaisesti siirtoehdotuksensa kanssa komissio aloittaa kolmikantamenettelyn, mahdollisesti yksinkertaistetussa muodossa, jotta budjettivallan käyttäjät voivat päästä yksimielisyyteen varausten käytötarpeesta sekä tarvittavasta määrästä." Hätäapua koskevan varauksen käyttö vuoden 1993 TVS:n aikana muodostui seuraavaksi (ECU/EUR miljoonaa):

Vuosi <i>Year</i>	TA* <i>Budget*</i>	MSM/ CA		MMR/ PA	
		Käytetty <i>Used</i>	Käyttämättä <i>Remaining</i>	Käytetty <i>Used</i>	Käyttämättä <i>Remaining</i>
1993	209	209		209	
1994	212	212		212	
1995	323	235,5	87,5	150	173
1996	326	326		155	171
1997	329		329		329
1998	338	150	188	100	238
1999	346	346		346	

* Luku/ Chapter B7-9 I

Kuten yhteenvedosta ilmenee, varauksen koko (varaus budjetoidaan täysimääräisenä maksusitoumusmäärärahojen ollessa yhtä suurina kuin maksuäärärahojenkin) kasvoi ECU 200 miljoonasta vuosina 1993 ja 1994 ECU/EUR 300 miljoonaan vuosina 1995-1999 (vuoden 1992 hinnoin; ks. luku 4.2.5.4). Vuosina 1993, 1994 ja 1999 varaus käytettiin kokonaisuudessaan niin sitoumuksina kuin maksuinakin, vuonna 1997 siihen ei puolestaan turvaututtu lainkaan. Vuonna 1998 varoja (ECU 150 miljoonaa maksusitoumus- ja 100 miljoonaa maksuäärärahoina) käytettiin seuraaviin kohteisiin (ECU/EUR miljoonaa, MSM ja MMR): El Niño (80 ja 51,5), Afrikka (50 ja 32), Afganistan (10 ja 6,5) ja Kosovo (10 ja 10). Vuonna 1999 käyttökohteina olivat puolestaan Kosovo, Albania, Montenegro ja FYROM (196 + 150 maksusitoumus- ja maksuäärärahoina). Agenda 2000:n yhteydessä vuosia 2000-2006 koskevissa rahoitusnäkymissä hätäapua koskevan varauksen koko palautettiin EUR 200 miljoonaan (vuoden 1999 hinnoin; ks. EYVL N:o C 172, 18.6.1999, 12). Samalla kuitenkin sovittiin humanitaariselle avulle tarkoitettujen budjettikohtien loppusummien kasvattamisesta.

³⁵Toinen parlamentin suosima keino on ollut turvautua budjettikohdan selvitysosaan neuvoston pysyvistä kannasta huolimatta, jonka mukaan selvitysosa ei ole sitova.

³⁶Vuoden 1988 TVS:een (8 k. 2 alak.) kirjattiin lisäksi EP:n vaatimuksesta periaate, jonka mukaan jos tarkistusten yhteydessä vähennetään pakollisia menoja, tämä ei saa merkitä ei-pakollisten menojen vähenemistä. Periaate sisällytettiin myös vuoden 1993 TVS:een (ks. luku 5.5.2.3).

³⁷Esim. vuoden 2001 budjettiprosessin aikana todelliseksi ongelmaksi muodostunee vain yhden budjettikohdan luokittelu, EP:n pääluokan alaisen alamomentin 1 2 1 8 (Erityinen eläkejärjestelmä EP:n vakinaista ja väliaikaista henkilöstöä varten; Special retirement scheme for permanent and temporary staff of the EP/Système spécial de retraite pour les fonctionnaires et agents temporaires du PE) määrittäminen pakolliseksi tai ei-pakolliseksi menoksi. Lisäksi vuosi vuoden jälkeen on törmätty Euroopan kehitysrahastoa koskevaan kiistaan. Neuvoston kielteisestä kannasta huolimatta (neuvosto ei ole koskaan suostunut EKR:n sisällyttämiseen yleiseen talousarvioon) EP on säännönmukaisesti kirjannut rahastoa koskevat määrärahat erityiseen osastoon pääluokan III (nykyisin osasto B7-1) alle katsoen, että kyse on ei-pakollisista menoista. Neuvoston pysyvän periaatteellisenä kantana on ollut, että kyseessä olisi joka tapauksessa pakollisia menoja käsittävistä budjettikohdista. Budjettirahan säilymiseen on ollut niin ikään vaikuttamassa nk. yhteispäätös-menettely laajeneminen yhä uusille aloille. Siten esim. vuoden 2000 TA:ssa yli 80 % otsakkeen 3 (sisäiset politiikat) alle kirjatuista menoista on päätetty menetelyn avulla, ts. neuvosto (ATAE:stä seuraten) kirjasi jo talousarvioesitykseen menot sen suuruisina kuin ne oli lainsäädäntöprosessin aikana sovittu EP:n kanssa.

Talousarviosopua ovat lisäksi vahvistaneet erilaiset Agenda 2000:n yhteydessä sovitut ohjelma- ja rahoitussuunnittelumenettelyt (Financial programming/ programmation financière). Näihin on tarkoitus palata vuoden 1999 TVS:n esittelyn yhteydessä.

³⁸On oireellista, että vuoden 1988 TVS:n solmimisen jälkeen EU:n kaikki talousarviot hyväksyttiin ajallaan. Myöskään vuotta 1995 koskevan TA:n EP:n puhe-miehen 15.12.1994 tekemän vahvistamis päätöksen kumoaminen 7.12.1995 (neuvoston vietyä päätöksen helmikuussa 1995 TI:n eteen parlamentin ja neuvoston oltua budjettiprosessin aikana kykenemättömiä pääsemään sopimukseen eräiden EMOTR-tukiosaston menojen [130 budjettikohtaa alaluokan B1 alla] ja yhden alaluokka B7:n alaisen budjettikohdan (kalastusta koskevat kansainväliset sopimukset) luokittelusta (PM/EPM) ja KEM:stä (ks. luku 4.2.3), neuvoston soveltaessa enimmäismäärää eri määrärahoihin ja siten budjetin osaan kuin EP ei johtanut turvautumiseen väliaikaisten kahdestoistaosien järjestelmään (ks. luku 5.4), sillä talousarvion vaikutukset "säilytettiin" (tuomion mukaisesti) siihen asti, kunnes TA lopullisesti vahvistettiin 31.1.1996 (EYVL N:o L 67, 18.3.1996). Tuomiossaan (Asia 41/95, Euroopan unionin neuvosto vastaan Euroopan parlamentti - kumoamiskanne) tuomioistuin toistaa vuoden 1986 TA:ta koskevaa samansuuntaista päätöstään (Asia 34/86; ks. luku 4.2.5.2), jonka mukaan luokittelusta päättäminen kuuluu budjettivallalle (eikä tuomioistuimelle), jonka on siten päästävä asiasta eksplisiittisesti yhteisymmärrykseen, ennen kuin talousarviomenettely voidaan katsoa saatetun SEY 272 [ent. SETY, SEY 203] art. 7 k. mukaisesti päätökseen (ks. luvut 4.2.3 ja 5.4). Mielenkiintoiseen kysymykseen siitä, miksi EP suostui luopumaan 272 art. 9 k. mukaisesta KEM-menettelystä ja kumpi järjestelmä (KEM vai RN) olisi sille laskennallisesti edullisempi, palataan vuoden 1999 TVS:n esittelyn yhteydessä.

³⁹Monivuotisuuden ongelmista, ks. esim. Bouvier 1992, 16-28; Rabaté & Grapin 1992, 12-15 tai Logerot 1992, 33-37.

⁴⁰Vuotuisperiaatetta noudatetaan myös rahoitusnäkymien kohdalla, tosin ei yhtä tiukasti kuin yleisen talousarvion osalta. Siten otsakkeiden (tai alaotsakkeiden) alle kirjattuja käyttämättömiä summia ei voi siirtää seuraaville vuosille, luvussa 5.5.2.3 esitetyin poikkeuksin eli joustomahdollisuuksin. Merkittävällä tavalla ongelmaan törmätään esim. vuosia 2000-2006 koskevien RN:ien aikana mm. siinä tapauksessa, ettei EU laajene kahteenkymmeneen jäsenvaltioon vuonna 2002, kuten RN:itä laadittaessa ajateltiin (ks. vuoden 1999 TVS:n liite II; EYVL N:o C 172, 18.6.1999, 14-15 ja oikaisu C 322, 10.11.1999, 8), vaan esimerkiksi kahteenkymmeneen jäsenvaltioon vuonna 2004. Kysymykseen palataan vuoden 1999 TVS:n esittelyn yhteydessä.

⁴¹TTI tarkasteli samalla myös mahdollisuutta luopua kokonaan maksusitoumusmääräraha järjestelmästä. Tätä vaihtoehtoa ei kuitenkaan nykyisellään pidetty mahdollisena. On myöskin epätodennäköistä, että neu-

vosto eräiden jäsenvaltioiden tiukasta vastustuksesta johtuen suostuisi VHA:n kokonaisuudistuksen yhteydessä luopumaan jaksottamattomien määrärahojen käytöstä rahoitusnäkymien otsakkeen "1a" (YMP-menot paitsi maaseudun kehittäminen) alaisten menojen yhteydessä.

⁴²Yksinkertaistaen talousarviositoumus (budget commitment/ engagement budgétaire) on toimi (act/ acte) jolla maksuihin tarvittavat määrärahat varaudutaan suorittamaan talousarviosta myöhemmin oikeudellisen sitoumuksen mukaisesti. Oikeudellinen sitoumus (legal commitment/ engagement juridique) on puolestaan toimi, jolla tulojen- ja menojen hyväksyjä luo tai vahvistaa velvoitteen, josta aiheutuu meno talousarvioon. Erityisesti tuomioistuimen on kiinnittänyt huomiota yhtäältä sitoumusta edeltävän rahoitusta koskevan päätöksen ("sitoutumisen", jonka komissio tekee toimeenpanovaltansa rajoissa SETY 202 [ent. SETY, SEY 145] art. mukaisesti) ja toisaalta itse sitoumuksen tekemisen (joka perustuu komission talousarviota koskevan toimeenpanovaltaan SEY 274 [205] art. pohjalta) erottelemisen tärkeyteen (ks. Asia 16/88, 24.10.1989).

⁴³Sunset clause –periaate otettiin käyttöön myös rakennerahastoja hallinnoimiltaan noudattavassa SAPARDissa (ks. Neuvoston asetus (EY) N:o 1268/1999, annettu 21 päivänä kesäkuuta 1999, yhteisön tuesta maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskeville liittymistä valmisteleville toimenpiteille jäsenyyttä hakeneissa Keski- ja Itä-Euroopan maissa liittymistä edeltävänä aikana; EYVL N:o L 161, 26.6.1999, 87), johon liittymässä Yhteisön ja hakijamaiden välisissä rahoitussopimuksissa määrätään: "The Commission shall automatically decommit [...] any part of a commitment which has not been settled by the payment on account or for which it has not received a payment application containing all elements to enable payment by the Commission [...] by the end of the second year following the year of commitment." Liittymistä edeltävään tukeen niin ikään luettava ISPA (Instrument structurel de préadhésion; ks. Neuvoston asetus (EY) N:o 1267/1999, annettu 21 päivänä 1999, liittymistä edeltävästä rakennepolitiikan välineestä; EYVL N:o L 161, 26.6.1999, 73), joka toimintatavoiltaan vastaa koheesiorahastoa, ei sen sijaan sisällä vastaavaa säädöstä, ts. sen kohdalla noudatetaan VHA:n yleissäännöksiä.

⁴⁴Sillä hallintomenoista voidaan siirtää vain muita kuin henkilöstömenoja, suurin osa jaksottamattomia määrärahoja koskevista siirroista varainhoitovuodesta toiseen koskee luonnollisesti EMOTR:n tukiosaston menoja. Vuoteen 1998 siirrettiin tukiosaston määrärahoja automaattisesti ECU/EUR 82,4, vuoteen 1999 15,6 ja vuoteen 2000 105,3 miljoonaa. Lisäksi siirrettiin budjettivallan päätöksellä vuoteen 1999 400 ja vuoteen 2000 33,1 miljoonaa (ks. luku 5.2; vuoteen 1998 ei tehty yhtään automaattista siirtoa). Jos otetaan huomioon maatalousmenojen kokonaismäärä (ECU/EUR 40 805, 40 437 ja 40 440 miljoonaa), siirrot varainhoitovuodesta toiseen edustivat parhaimmillaan runsasta prosenttia menojen määrästä.

⁴⁵Kysymykseen yleisten talousarvioiden loppusummista suhteutettuna sisäisen, ulkoisen ja ylivuotisen jouston määrään on tarkoitus palata erillisessä esityksessä.

⁴⁶"There is no reason to believe that the implementation of Community programmes (most of which are ongoing and tend to suffer from late implementation in any case) depends on the continued existence of the so called arrangements for perpetuating authorisations to spend (carry forward of appropriations, reconstitution of appropriations on the basis of decommitments and recoveries, and "reuse" of revenue to authorise spending)".

⁴⁷Erityisen hyviä esimerkkejä "huonosta finanssihallinnosta" ovat merkittävät siirrettyjen määrärahojen peruuntumiset (Strasserin katsontakannasta huolimatta, ks. luku 5.2) ottaen huomioon mm. ei-automaattisiin siirtoihin liittyvät perustelu- ym. vaatimukset.

⁴⁸MI. MAP [Modernisation de l'administration publique, so. EU:n hallinnon ja henkilöstöpolitiikan nykyaikaistamisohjelma] 2000, DECODE [Dessiner la Commission de demain, so. komission tulevaisuuden kartoitustyö] ja moitteetonta varainhoitoa käsittelevän henkilökohtaisten edustajien ryhmän [Personal Representatives Group on Sound Financial Management (PRG)/ Groupe des représentants personnels sur la bonne gestion financière (GRP)] työ (jälkimmäinen vuodesta 1996 lähtien). SEM 2000:sta ja sen eri vaiheista, MAP 2000:sta, DECODE-selvitystyöstä sekä PRG:n työn tuloksista, ks. esim. Evaluation... 1999, 17-78. SEM 2000:n kolmesta vaiheesta, ks. myös esim. Yataganas 1999, 414-421.

⁴⁹Euroopan petostentorjuntavirasto (European Anti-Fraud Office/ Office européen de lutte antifraude).

⁵⁰So. uudistukset on operationalisoitu – tähän saakka varsin rajoitetusti – ennen kaikkea VHA:n muutosten kautta (vrt. erityisesti seitsemäs muutossarja; loppuviite 51). On myös huomattava, että voimassaoleva VHA:n soveltamisasetusta (3418/93), johon on nimensä ja VHA (1995) 139 art. mukaisesti kirjattu VHA:n soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt, ei ole uudistettu sitten vuoden 1993 (9.12.1993; EYVL N:o L 315, 16.12.1993), pl. päätökset koskien asetuksessa säädettyjen maksujen ajan tasalle saattamista (EYVL N:o L 239, 30.8.1997, 54 ja L 252, 12.9.1998, 67). Agenda 2000:een ja sen vaikutuksiin EU:n finanssihallintojärjestelmän joustavuuden kannalta palataan vuoden 1999 TVS:n esittelyn yhteydessä.

⁵¹Viimeisin suuri muutossarja eli nk. 7^{me} train (de modifications) hyväksyttiin marraskuussa 1998 (Asetus n:o 2548/98/EY, EHTY, Euratom, 23.11.1998; EYVL N:o L 320, 28.11.1998). Sen tarkoituksena oli kirjata VHA:een etenkin SEM 2000:n II vaiheen mukaisia uudistuksia (ks. esim. Kitzmantel 1999, 128). Kahdeksas muutossarja (Asetus n:o 2779/98/EY, EHTY, Euratom, 17.12.1998; EYVL N:o L 347, 23.12.1998) koski ennen kaikkea VHA:n teknisiä muutoksia mm. euron tulevasta käyttöönotosta johtuen. Viimeisin VHA:n muutos (koskien oikeusasiamiestä sekä talous- ja sosi-

aali- sekä alueiden komiteaa) hyväksyttiin 13.12.1999 (Asetus n:o 2673/1999/EY, EHTY, Euratom; EYVL N:o L 326, 18.12.1999). Käsittelyn alla on niin ikään komission muutosesitys (KOM(2000) 341 lopull.), jolla on tarkoitus muuttaa VHA:n 24 art. 5 k. erottamalla sisäisen tarkastuksen tehtävä (internal audit function/ fonction d'audit interne) ennakkovalvonnan tehtävästä (ex-ante financial control function/ fonction de contrôle financier ex-ante).

LÄHTEET

COM	Commission of the EC (European Commission)/ Commission des CE (Commission européenne)
EIPA	European Institute of Public Administration
ENA	École nationale d'administration
EPE	Les Echos du Parlement européen
EuR	Europarecht
EYVJT	Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HT	Hallinnon tutkimus/ Administrative Studies
IE	InterEconomics
JCMS	Journal of Common Market Studies
KOM	Euroopan komissio
OOPEC	Office for Official Publications of the EC
RFFP	Revue française de Finances publiques
RMC(&UE)	Revue du Marché Commun (et de l'Union Européenne)
RMUE	Revue du Marché Unique Européen
TTI	Tilintarkastustuomioistuin
*	Julkaisematon (Unpublished)

Baché, Jean-Pierre & Jouret, Philippe: Le budget de la Communauté après Maastricht. RMC&UE 35 (1992): 359 (juin). 559-572.

Bacy, Jean-Paul: Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes sur le financement de la Communauté européenne pour la période 1993-1999 (« Paquet Delors II »). Assemblée Nationale. Paris 1992.

Begg, Iain & Grimwade, Nigel: Paying for Europe. Contemporary European Studies, 2. Sheffield Academic Press. Sheffield 1998.

Bouvier, Michel: Prévision et programmation pluriannuelle dans un contexte d'incertitude. RFFP 10 (1992): 39. 16-28.

Brehon, Nicolas-Jean: Le budget de l'Europe. L.G.D.J. Finances publiques. Paris 1997.

Budjettikomitea: Varainhoitoasetuksen uudistaminen. 13807/98 FIN 458 ja COR 1 (varainhoitoasetuksen uudelleenlaatiminen). Bryssel 7.12.1998 ja 15.1.1999. *

Cartou, Louis: L'Union européenne. Traités de Paris - Rome - Maastricht. 2e édition. Editions Dalloz. Paris

1996.

Colom i Naval, Joan: Rahoitusnäköymien tarkistaminen: tilannekatsaus. Työasiakirja nro 1, budjettivaliokunta. PE 233.004. Bryssel 17.3.2000. *

COM(91) 100 final: The Development and Future of the CAP - Reflections Paper of the Commission. Communication of the Commission to the Council. Brussels 1 February 1991.

COM(91) 258 final/3: The Development and Future of the Common Agricultural Policy. Follow-up to the Reflections Paper (COM (91) 100 of 1 February 1991) - Proposals of the Commission. Communication of the Commission to the Council and to the European Parliament. Brussels 22 July 1991.

COM(92) 81 final: The system of own resources. Report presented by the Commission in accordance with Article 10 of the Decision on Own Resources. Brussels 10 March 1992.

COM(92) 82 final: Application of the Interinstitutional Agreement of 29 June 1988 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. Proposals for renewal. Report presented by the Commission under point 19 of the Agreement. Brussels 10 March 1992.

COM(92) 2000 final: From The Single Act To Maastricht and Beyond. The Means to Match Our Ambitions. Brussels 11 February 1992.

COM(92) 2001 final: The Community's Finances Between Now and 1997. Brussels 10 March 1992.

COM(94) 398 final: L'adaptation des perspectives financières en vue de l'élargissement de l'Union européenne. Proposition d'adaptation des perspectives financières annexées à l'Accord Interinstitutionnel du 29 Octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire en relation avec l'élargissement de l'Union européenne. Présentée par la Commission au Parlement et au Conseil en application du paragraphe 24 de l'Accord Interinstitutionnel. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Bruxelles 04 octobre 1994.

Corbett, Richard: The European Parliament's Role in Closer EU Integration. MacMillan Press Ltd. London 1998.

Dell'Alba, Gianfranco: Komission valmisteluasiakirja varainhoitoasetuksen uudelleenlaatimisesta. Mietintö, budjettivaliokunta. PE 229.419/lop. Bryssel 18.3.1999. *

Dewit, Michel & Jouret, Philippe: L'élargissement et les finances publiques de l'Union européenne. RMC&UE 37 (1994): 380 (juillet-août). 437-443.

Douat, Etienne: Finances publiques. Finances communautaires, sociales et locales. Thémis Droit public. Presses Universitaires de France. Paris 1999.

Euroopan Parlamentin päätöslauselma, johon sisältyvät parlamentin ehdotukset hallitustenväliselle konferenssille (14094/1999 - C5-0341/1999 - 1999/0825(CNS)). A5-0086/2000. Hyväksytty torstaina 13. huhtikuuta 2000. (Ei vielä julkaistu

- EYVL:ssä).
- Euroopan unionin julkinen talous. Eurooppalaisen rahoitusjärjestelmän piirteet, säännöt ja toiminta. Painos 1995. KOM. EYVJT. Luxemburg 1996.
- European Council in Edinburgh. 11-12 December, 1992. Conclusions of the Presidency. Council of the European Communities.
- Evaluation of the implementation and results of SEM 2000 and its contribution to the overall management reform of the Commission. Final report. The Evaluation Partnership. Twickenham 15.7.1999.
- Fernández-Fábregas, F. & Lentz, J.: Le budget 1993. Le déroulement de la procédure budgétaire : ses incidences et son aboutissement. RMC&UE 36 (1993): 370 (juillet- août). 628-655.
- General report on the activities of the European Communities. [XXIInd-XXVIth report]. OOEPC. Luxembourg [1989-1993].
- Jouret, Philippe: Les conclusions d'Edimbourg sur le paquet "Delors II". RMC&UE 36 (1993): 368 (Mai). 391-404.
- Jouret, Philippe: L'encadrement financier du budget général. Titre II. 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.
- Kitzmantel, Edith: Conclusions: Comment améliorer la gestion des dépenses communautaires. 125-133. In Roger Levy: Managing, Monitoring and Evaluating the EU Budget: Internal and External Perspectives. Current European Issues. EIPA. Maastricht 1999.
- KOM(2000) 154 lopull.: Strategiset tavoitteet vuosina 2000-2005. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. EYVL N:o C 81, 21.3.2000.
- KOM(2000) 200 lopull./2: Komission uudistaminen. Osat I ja II (toimintasuunnitelma). Valkoinen kirja. Bryssel 5.4.2000.
- KOM(2000) 341 lopull.: Neuvoston asetus 21 päivänä joulukuuta 1977 annetun varainhoitoasetuksen muuttamisesta erottamalla sisäisen tarkastuksen tehtävä ennakkovalvonnan tehtävästä (varainhoitoasetuksen 24 artiklan viides kohta). Komission ehdotus. Bryssel 30.5.2000.
- Käsikirja yhteisön talousarviosta. Vuoden 1999 painos. SEK(99) 1100 - FI. KOM. EYVJT. Luxemburg 1999.
- La demande d'adhésion de la Suède (Numéro spécial). RMC&UE 35 (1992): 359 (Juin).
- Laffan, Brigid: The Finances of the European Union. The European Union Series. MacMillan Press Ltd. London 1997.
- Laffan, Brigid: The big budgetary bargains: from negotiation to authority. Journal of European Public Policy (2000). 725-743.
- Laffan, Brigid & Shackleton, Michael: The Budget. Who Gets What, When, and How. 211-241. In Helen Wallace & William Wallace (Eds.): Policy-Making in the European Union. Fourth Edition. The New European Union Series. Oxford University Press. Oxford 2000.
- L'élargissement de la Communauté, EPE (1993): 87 (Septembre). 15-21.
- Lemoine, André et al.: Budget général des Communautés européennes. 209-226. Dans Loïc Philip (sous la direction de): Dictionnaire encyclopédique de finances publiques. Tome I. Ed. Economica. Paris 1991.
- Logerot, François: L'évolution des instruments traditionnels de la pluriannualité: la gestion des autorisations de programme et le problème des reports de crédits. RFFP 10 (1992): 39. 33-37.
- OECD: The control and management of government expenditure. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris 1987.
- Rabaté, Laurent & Grapin, Pierre: Les problèmes posés par la pluriannualité budgétaire. RFFP 10 (1992): 39. 12-15.
- Régnier-Heldmaier, Catherine: La genèse du système financier de l'Union européenne. Titre I. 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.
- Riippumaton asiantuntijakomitea. Ensimmäinen kertomus syytöksistä, jotka koskevat petoksia, huonoa hallintoa ja nepotismia Euroopan komissiossa. 15.3.1999a.
- Riippumaton asiantuntijakomitea. Toinen kertomus komission uudistamisesta. Huonon hallinnon, sääntöjenvastaisuuksien ja petosten torjunnan nykyisen käytännön analyysi ja asiaa koskevia ehdotuksia. Osat I ja II. 10.9.1999b.
- Saarilahti, Ilkka: Les conséquences financières de l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne. ENA. Projet personnel. Paris 1994. *
- Saarilahti, Ilkka & Uusikylä, Petri: Vuotuinen joustavuus suomalaisessa budjetoinnissa. HT 11 (1992): 1. 24-46.
- Schmidhuber, Peter M.: Die Notwendigkeit einer neuen Finanzverfassung der EG. EuR 26 (1991): 4. 329-340.
- Scott, Andrew: Financing the Community: the Delors II package. 69-88. In Juliet Lodge (Ed.): The European Community and the Challenge of the Future. Second Edition (First Edition in 1989). Pinter Publishers. London 1993.
- SEK(1998) 1228 lopull.: Varainhoitoasetuksen uudelleenlaatiminen. Komission valmisteluasiakirja. Bryssel 22.7.1998. *
- Shackleton, Michael: The Community Budget After Maastricht. 373-389. In Alan W Cafruny & Glenda G Rosenthal (Eds.): The State of the European Community. Volume Two: The Maastricht Debates and Beyond. Longman. Harlow 1993a.
- Shackleton, Michael: Keynote Article: The Delors II

Liite. Erilaisia määrärahasiirtoja koskevat menettelytavat (perusperiaatteet) varainhoitoasetuksen (1994) mukaan.

PI (Toimielin) <i>Section (Institution)</i>	Siirron laji ^a <i>Transfer type^a</i>	Hyväksyy <i>Approved by</i>	Ehdot ^b <i>Conditions^b</i>	VHA <i>FR</i>
I (EP)	Kaikki ¹ <i>All¹</i>	EP	"Herrasmiehsopimus" ² <i>"Gentlemen's Agreement"²</i>	26 art. 2 k. <i>26 (2) art.</i>
II (Neuvosto) <i>II (Council)</i>	Kaikki ¹ <i>All¹</i>	Neuvosto <i>Council</i>	"Herrasmiehsopimus" ² <i>"Gentlemen's Agreement"²</i>	26 art. 2 k. <i>26 (2) art.</i>
III (Komissio) <i>III (Commission)</i> A osa <i>Part A</i>	Luku -> luku <i>Chapter -> Chapter</i> Momentti -> momentti ³ <i>Article -> Article³</i>	Komissio <i>Commission</i> Komissio <i>Commission</i>	Tieto budjettivallalle 3 viikkoa ennen siirron tekemistä <i>Inform Budgetary authority 3 weeks in advance</i> - -	26 art. 3 b) k. <i>26 (3b) art.</i> 26 art. 3 a) k. <i>26 (3a) art.</i>
III (Komissio) <i>III (Commission)</i> B osa* <i>Part B*</i>	Alaluokka -> alaluokka <i>Subsection -> Subsection</i> Luku -> luku <i>Chapter -> Chapter</i> Luku -> luku (EMOTR:n tukiosasto) <i>Chapter -> Chapter</i> (EAGGF-Guarantee) Momentti -> momentti ³ <i>Article -> Article³</i> Momentti -> momentti ³ (EMOTR:n tukiosasto) <i>Article -> Article³</i> (EAGGF-Guarantee)	Budjettivalta ⁴ <i>Budgetary authority⁴</i> Budjettivalta ⁴ <i>Budgetary authority⁴</i> Budjettivalta ^{5,6} <i>Budgetary authority^{5,6}</i> Komissio <i>Commission</i> Komissio <i>Commission</i>	Poikkeuksellinen, pois lukien siirrot alaluokasta B0 (takuu, varaukset) "operatiivisille" budjettikohdille ⁷ <i>Exceptional, except transfers from Subsection B0 (Guarantees, reserves) to "operational" headings⁷</i> Siirtoesitykseen liitettävä mukaan aiheelliset ja yksityiskohtaiset perustelut <i>Proposal must be accompanied by detailed supporting information</i> Siirtoesitykset on tehtävä kuukautta ennen 31.1.1+1 Esitys katsotaan hyväksytyksi, ellei neuvosto tee eriväätä päätöstä 3 viikon kuluessa <i>Proposal must be made one month before 31.1.1+1</i> <i>Approval is deemed to have been given by the Council after three weeks</i> Tieto budjettivallalle 3 viikkoa ennen siirron tekemistä <i>Inform Budgetary authority 3 weeks in advance</i> Komission päätös ennen 31.1.1+1 Budjettivallalle tieto siirrosta <i>Commission decision by 31.1.1+1</i> <i>Budgetary authority must be informed about transfers</i>	26 art. 4 k. <i>26 (4) art.</i> 26 art. 10 k. <i>104 art. 2 k.</i> <i>26 (10) art.</i> <i>104 (2) art.</i> 26 art. 3 a) k. <i>26 (3a) art.</i> 26 art. 10 k. <i>104 art. 1 k.</i> <i>26 (10) art.</i> <i>104 (1) art.</i>
IV (Tuomioistuim) <i>IV (Court of Justice)</i> V (Tilintarkastus- tuomioistuim) <i>V (Court of Auditors)</i>	Luku -> luku <i>Chapter -> Chapter</i> Momentti -> momentti ³ <i>Article -> Article³</i>	Budjettivalta ⁴ <i>Budgetary authority⁴</i> TI/TTI <i>CJ/ECA</i>	Siirtoesitykseen liitettävä mukaan aiheelliset ja yksityiskohtaiset perustelut Komissio voi liittää esitykseen lausuntonsa <i>Proposal must be accompanied by detailed supporting information</i> <i>The Commission may add an opinion</i> <i>Inform Budgetary authority and Commission 3 weeks in advance</i>	26 art. 4 k. <i>26 (4) art.</i> 26 art. 2 k. <i>26 (2) art.</i>

- * Toimintamäärärahoja (muut hallintomäärärahoja) *Operating appropriations (others: Administrative appropriations)*
- Siirrot pääluokkien välillä eivät ole mahdollisia/ *Transfers between Sections are not possible*
- ¹ Toimielimen varainhoidon valvojan on vahvistettava hyväksymismerkinnällään kaikki määrärahasiirrot (VHA 26 art. 7 k.)
- ¹ EP ja neuvosto voivat omassa TA:n pääluokissaan tehdä siirtoja luvusta toiseen ja momentista toiseen (VHA 26 art. 2 k.)
- within their own sections of the budget (FR 26 (2) art.)*
- ² Budjettivallan edustajat eivät puutu toistensa pääluokkien hallinointiin/ *The two arms of the Budgetary authority do not intervene in each other's budgetary management*
- ³ Luvun sisällä/ *Within Chapter*
- ⁴ PM: Neuvosto EP:ia kuultuaan määränemmistöllä 6 viikon kuluessa (pl. kiireelliset tapaukset). Jos neuvosto ei tee ratkaisua määräajassa, siirtoehdotus katsotaan EPM: EP kuultuaan neuvostoa (määränemmistö) 6 viikon kuluessa (pl. kiireelliset tapaukset). Jos EP ei tee ratkaisua PM ja EPM: Siirto katsotaan hyväksytyksi, jos neuvosto ja EP eivät ole tehneet kielteistä päätöstä 6 viikon kuluessa. Jos budjettivaltia vähentää ehdotettua siirtomäärää, alhaisempi määrä katsotaan hyväksytyksi. Jos toinen toimielimistä ei hyväksy siirtoa, sitä ei voida tehdä/ *For approval process, see FR 26 (5) art.*
- ⁵ Hyväksymismenettelyistä, ks. VHA 104 art. 2 k./ *For approval process, see FR 104 (2) art.*
- ⁶ Siirrot rahoitusvarauksesta on tehtävä VHA 26 art. 5 k. mukaisesti/
- ⁷ Usein lisäbudjetin avulla/ *Often in a SAb*

- Budget Package. JCMS 31 (1993b): Annual Review (August). 11-25.
- Stahl, Gerhard: Is the European Community Facing a Fresh Financial Crisis? IE 1992 (March/April). 57-60.
- Strasser, Daniel: Les Finances de l'Europe. Deuxième édition en français (première édition en français en 1975). Collection « Europe ». Fernand Nathan. Paris 1980.
- 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. Luxembourg 1992a.
- Swinbank, Alan: CAP Reform, 1992. JCMS 31 (1993): 3 (September). 359-372.
- Terrasse, Yves: Le budget de la Communauté européenne. Masson. Paris 1991.
- The Community Budget: The Facts in Figures. 1989 Edition. OOEPC. Luxembourg 1989.
- 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 N:o C 57, 23.2.1998.
- TTI. Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998. EYVL N:o C 349, 3.12.1999.
- TTI:n ehdotukset hallitustenvälisessä konferenssissa. Luxemburg 18.4.2000b. (Ei vielä julkaistu EYVL:ssä).
- van den Berge, Gerhard: Le Budget de l'Union européenne. 7-22. In Roger Levy: Managing, Monitoring and Evaluating the EU Budget: Internal and External Perspectives. Current European Issues. EIPA. Maastricht 1999.
- Viscardini Donà, W.: La politique agricole commune et sa réforme. RMUE (1992): 3. 13-48.
- Viscardini Donà, W.: La politique agricole commune et sa réforme (2e partie). RMUE (1993): 3. 87-117.
- Walder, Stephan: The Budgetary Procedure of the European Economic Community. Böhlau Verlag. Vienna 1992.
- Yataganas, Xenophon: L'exécution et le contrôle budgétaires. Titre V. 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.
- Zangl, Peter: The Financing of the Community after the Edinburgh European Council. IE 28 (1993): 3. 1-17.
- Zangl, Peter: Política presupuestaria europea: situación y perspectivas. 21-45. En Isabel Mocoora Vega (Coord.): Financiación y Política Presupuestaria de la Unión Europea. Editorial Lex Nova. Valladolid 1997.