

Euroopan unionin yleisen talousarvion joustavuudesta

Osa III. Ylivuotinen jousto (ensimmäinen osa)

Ilkka Saarilahti

ABSTRACT

The flexibility of the general budget of the European Union. (ks. osa I Ht 4/1995 ja osa II HT 1/1996) Part III. Multiannual flexibility (first part).

This is the third part of a series of articles analysing the different forms of budgetary flexibility existing 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 forms of multiannual flexibility presented in the first four chapters of this Part III, which can all be considered as exceptions to the Rule of annuality as set out by Articles 268(1), 271(1) and 272(1) of the Treaty of Amsterdam (former Articles 199(1), 202(1) and 203(1) EEC, EC), are the system of commitment appropriations and differentiated vs. non-differentiated appropriations, the system of carry-overs (or transfers to the following budget), the possibility of an extension of the budgetary year, the system of additional periods and the system of provisional-twelfths.

General conclusions will be presented at the end of Part III (Chapter 6).

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

ALKUSANAT

Kahdessa osassa julkaistavassa artikkelissa jatketaan EU:n (EY:n) budjetoitijärjestelmän eri joustomuotojen esittelyä ja tarkastellaan nk. ylivuotista joustavuutta sekä sen eri ilmenemis-muotoja.

Artikkelissa palataan jaksotettuihin ja maksus-toumusmäärärahoihin (luku 5.1) sekä esitellään määrärahojen siirtomahdollisuudet varainhoito-vuodesta toiseen (luku 5.2), mahdollisuus jatkaa budjettivuotta yli kalenterivuoden ja ylimääräiset jaksot (luku 5.3) sekä mahdollisuus turvautua väliaikaisiin kahdestoistaosiin (luku 5.4). Toisen osan luvussa 5.5 tarkennetaan EU:n budjetti-kurijärjestelmää, palataan vuoden 1988 toimi-elinten välisestä sopimuksesta (TVS) saatuihin kokemuksiin sekä esitellään vuoden 1993 TVS ja vuosia 1993-1999 koskevat rahoitusnäkyvät (RN).

Artikkelisarjan ensimmäinen osa, joka käsitteli yleistä talousarviota (luvut 1-3) ja EU:n budjetti-järjestelmän vuotuista ulkoista joustoa (luku 4.1), julkaistiin Hallinnon tutkimuksessa 14 (1995): 4, 294-310. Osa II, joka käsitteli vuotuista sisäistä joustoa (luku 4.2), ilmestyi Hallinnon tutkimuk-sessa 15 (1996): 1, 8-31. Artikkelissa noudatetaan edellisten osien mukaista lukujen, kuvioiden ja taulukoiden numerointia. Lukujen yhteenveto julkaistaan toisen osan lopussa (luku 6)¹.

5 EUROOPAN UNIONIN YLEISEN TALOUS-ARVION YLIVUOTINEN JOUSTO

Kuten osassa I (luku 4.2.4) todettiin, erottelu yhtäältä vuotuisen ja toisaalta ylivuotisen tai monivuotisen jouston välillä on tietyiltä osin keino-tekoista. Kaikilla luvussa 5 esitellyillä budjetoiti-

ja budjettimenettelyillä on kuitenkin se yhteinen piirre, että niitä voidaan pitää tavalla tai toisella poikkeuksina EU:n budjettijärjestelmässä noudatettavalle klassiselle talousarvion vuotuisuuden periaatteelle eli nk. vuotuis(uus)periaatteelle (Rule of annuality/règle de l'annualité), siten kuin se on määritelty perustamissopimuksen 268, 271 ja 272 art.

SEY 268 [ent. SETY, SEY 199] art. 1 k. määrää vuotuisperiaatteesta TA:n laadinnan (so. tulojen ja menojen arvioinnin) yhteydessä: "Kaikki yhteisön tulot ja menot, Euroopan sosiaalirahastoon liittyvät tulot ja menot mukaan luettuina, arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon."

SEY 271 [ent. SETY, SEY 202] art. 1 k. käsittelee vuotuisperiaatetta TA:n toimeenpanon kannalta: "Talousarvioon otetaan vain yhden varainhoitovuoden menoja, jollei 279 [ent. 209] artiklan nojalla annettussa (varainhoito) asetuksessa toisin säädetä."

SEY 272 [ent. SETY, SEY 203] art. 1 k. määrää lisäksi, että "(v)arainhoitovuosi alkaa 1 päivänä tammikuuta ja päättyy 31 päivänä joulukuuta", ts. EU:ssa varainhoitovuotena on kalenterivuosi.²

Vuotuisperiaate on niin ikään kirjattu eri varainhoitoasetuksiin. VHA (1977) 1 art. 2 k. todetaan, että "(t)alousarvioon otetut määrärahat vahvistetaan vain yhden varainhoitovuoden ajaksi. Menoja ei voida hyväksyä ajaksi, joka ylittää varainhoitovuoden". VHA:n (1990) 6 art. 1 k. rajoitetaan toistamaan SEY 272 art. sanamuoto. Vuotuisperiaateeseen viitataan lisäksi useissa muissa artikloissa (ks. erit. VHA (1990) 7 art.)³.

5.1 Jaksotetut ja jaksottamattomat sekä maksusitoumus- ja maksumäärärahat

EU:n budjettijärjestelmän ehdottomasti merkittävin ylivuotisen jouston muoto (laajassa merkityksessä) on määrärahojen jaksottaminen ja nk. maksusitoumusmäärärahajärjestelmä, jonka peruseriaatteet käsiteltiin yleiseen talousarvioon sisältyvien erilaisten menojen esittelyn yhteydessä (luku 3.3).

Maksusitoumusmäärärahojen (MSM) käsite otettiin ensimmäistä kertaa käyttöön Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksessa (176 art.)⁴ jotta voitaisiin luoda paremmat edellytykset yhteisön harrastamien monivuotisten tutkimusohjelmien rahoittamiselle ja taloudelli-

selle hallinnoimiselle (ks. esim. Strasser 1977a, 44-59). Atomienergiayhteisön esimerkin mukaisesti maksusitoumusmäärärahakäytäntö laajeni ETY:n puolelle ja yleiseen talousarvioon.

Alun perin yleistä talousarviota rahoitettiin pelkästään jaksottamattomien määrärahojen (JTM) avulla, jotka periaatteessa sidotaan ja maksetaan saman varainhoitovuoden kuluessa. Tällaisia määrärahoja käytetään edelleen maatalousmenojen ja toimielinten hallintomenojen yhteydessä.

Kun yleisestä TA:sta ryhdyttiin rahoittamaan toimintoja (kuten tutkimus-, rakennerahasto- ja ulkosuhteisiin liittyvä tukitoiminta), jotka jakautuivat usealle varainhoitovuodelle, toimintamäärärahoista muodostettiin (käyttäen esimerkkinä tutkimusmenoja) vähitellen ja vaihe vaiheelta jaksotettuja määrärahoja (JM)⁵. Tämä tarkoittaa sitä, että MSM:n avulla kirjanpitoon voitiin ottaa toimintaan varattu kokonaismäärä, joka jakautuu usealle varainhoitovuodelle, kun taas maksumäärärahoilla (MMR) katetaan yhden varainhoitovuoden aikana aiheutuvat todelliset menot. JM:n käyttö on yleistynyt kaikkien toimintamäärärahojen (pois lukien maatalousmenot; alaluokka B1 - EMOTR "tuki") yhteydessä.

Vuoden 1990 muutoksen mukaisen VHA:n 1 art. 4 k. mukaan "(EU:n yleiseen t)alousarvioon voi kuulua jaksotettuja määrärahoja ja jaksottamattomia määrärahoja. Jaksotettuja määrärahoja ovat sellaiset määrärahat, joista aiheutuu maksusitoumusmäärärahoja ja maksumäärärahoja.

Monivuotiseen toimintaan liittyvät määrärahat otetaan talousarvioon jaksotettuina.

Maksusitoumusmäärärahat kattavat kuluvan varainhoitovuoden aikana kokonaiskustannukset oikeudellisista velvollisuuksista, joihin on sitouduttu sellaista toimintaa varten, jonka toteuttaminen kestää useamman kuin yhden varainhoitovuoden verran.

Maksumäärärahat kattavat menot, jotka aiheutuvat kuluvana varainhoitovuotena ja/tai edeltävinä varainhoituvuosina tehtyjen maksusitoumuksien toteuttamisesta."

JM:n käyttöä pyrittiin säätämään tarkemmin esim. VHA:een vuonna 1988 otetulla säännöksellä (1 art. 3 b) k.; 1 art. 7 k. vuoden 1990 VHA:ssa), jonka mukaan sellaisiin oikeudellisiin velvollisuuksiin, jotka liittyvät kauemmin kuin yhden varainhoitovuoden ajan toteutettavaan toimintaan, lisätään määräaika, jonka kuluessa

toteuttaminen on saatettava päätökseen. Määräaika on annettava tiedoksi edunsaajalle tukea myönnettäessä.

Vuoden 1990 VHA:n muutoksella pyrittiin edelleen selkiyttämään MSM:n merkitsemisperiaatteita ja täten parantamaan JM:n käytön seurantaa ja valvontaa.

VHA:n (1990) 1 art. 5 k. erittelee nykyisin seuraavat säännöt, joiden mukaan jaksotetut määrärahat merkitään talousarvioon:

- asianomaiseksi varainhoitovuodeksi hyväksytty maksusitoumusmääräraha ja maksumääräraha samaksi varainhoitovuodeksi otetaan vastaavaan budjettikohtaan;
- maksusitoumusmäärärahoihin suhteutetut seuraavina varainhoituvuosina tarvittavien maksumäärärahojen arvioidut vuosittaiset määrät merkitään viitteellisinä talousarvion selvityksosaan otettuun alustavaan eräntymisai-katauluun.⁶

On niin ikään huomattava, että VHA (1990) 1 art. 5 k. 2 alak. mukaan maksusitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen erittely suoritetaan talousarviomenettelyn yhteydessä. Periaatteella on merkitystä, kun muistetaan, että talousarviomenettelyssä esim. neuvosto äänestää määränemmistöllä (ks. luku 2).

Terrassen (1991, 28) esittämien lukujen mukaan jaksotetut määrärahat edustivat vuonna 1990 n. 30 % yleisen talousarvion loppusummasta. Vuoden 2000 TA:ssa n. 50 % menoista on jaksotettuja (vuosien 2000-2006 RN:ien otsakkeet 2 (rakennetoimet), 3 (sisäiset politiikat), 4 (ulkoiset toimet) ja 7 (liittymistä edeltävä tuki)⁷). JM:n osuuden kasvu kertoo omalta osaltaan nk. "perinteisten politiikkojen" (ennen kaikkea YMP:n) suhteellisen budjettisuosituksen pienene- misestä verrattuna uusien monivuotisten politiikkojen ja ohjelmien talousarvio-osuuteen.

Tilintarkastustuomioistuin on lausunnossaan n:o 4/97 koskien VHA:n uudistamista käynyt varsin kattavasti läpi EU:n MSM-järjestelmää ja sen puutteita (ks. TTI... 1998, liitteen luvut 1 ja 2). Keskeisimmäksi ongelmaksi TTI nostaa sen tosiasian, ettei EU:ssa ole olemassa selkeää ja yleispätevää määritelmää maksusitoumuksen käsitteestä ja sisällöstä niin, että sitä voitaisiin soveltaa kaikilla talousarvion aloilla, kaikkine tästä johtuvine vaikeuksineen ja ongelmineen.

Ongelmia on tilintarkastustuomioistuimen mukaan lisännyt se, että monet sektorikohtaiset määritelmät ja määräykset ovat olleet risti- riidassa keskenään. Siten eräissä tapauksissa (kuten rakennerahastojen kohdalla) sitoumuksia ei ole kirjattu talousarvio- ja tilinpäätösasiakirjoihin kokonaisuudessaan, kun taas toisinaan ne on kirjattu kauan ennen kuin niistä aiheutuu tosiasialisia velvoitteita⁸. Tämä johtaa TTI:n mukaan mm. siihen, että MSM:n sisällyttäminen talousarvioon menettää merkitystään talousarvion ohjaus- ja valvontavälineenä.

Komission pääluokan A osasta sekä muista pääluokista (jotka sisältävät ainoastaan JTM:ja) rahoitetaan myös useita vuosia kattavia pitkäaikaisia toimia (kuten rakennusten rakentamista ja hankintoja), jotka ovat siten peruseräiteiltään täysin samanlaisia kuin jaksotetuina määrärahoihin rahoitetut B osan toimet. TTI puhuu tässä yhteydessä "jaksotettujen määrärahojen tapaan käytetyistä jaksottamattomista määrärahoista"⁹ (ks. TTI... 1998, 2.13 k.; vrt. luku 5.1).

Jotta EU:n määrärahaajärjestelmässä ja määrärahojen käyttötavassa todetut epäohdonmukaisuudet saataisiin minimoitua, TTI ehdottaa em. lausunnossaan (16 k.) järjestelmän yhtenäistämistä jaksottamalla kaikki määrärahat.

Luvussa 3.3 käsiteltiin erästä toista maksusitoumusmäärärahojen käyttöön liittyvää ongelmaa, budjettivallan noudattamaa tapaa sitoutua menoihin, joiden kattaminen (eli maksut) jätettiin tulevien talousarvioiden huoleksi¹⁰. Varsin tunnettu esitys tästä johtuvasta nk. menneisyyden painolastista on oheinen, EU:n tilinpäätöstietoihin perustuva Strasserin (1992a, 381) julkaisema taulukko¹¹, johon on koottu vuosia 1980-1988 koskien (eli ensimmäiseen TVS:een asti) "avoimien", ennen ao. varainhoitovuotta tehtyjen sitoumusten (commitments outstanding, so. commitments remaining to be settled) loppusumma (Taulukko 4).

EU:ssa on otettu käyttöön lukuisia menettelyjä, joilla on pyritty pienentämään em. ongelmaa, kuten vuoden 1988 TVS:een liitetyt rahoitusnäkyvät ja RN:ien laatiminen maksusitoumuksiin (ja aggregaattitasolla myös maksuihin) käytettävänä määrärahoina (ks. luku 4.2.4).

Brusselsin Eurooppa-neuvosto (11.-12.2.1988) päätti puolestaan periaatteesta, jonka mukaan budjettivallan on otettava maksusitoumus- ja maksumäärärahojen suhteen kehitys erityistarkkailun kohteeksi. Velvoite kirjattiin vuoden 1988

Taulukko 4. Menneisyyden painolasti vuosina 1980-1988 (Lähde/ Source: The Community... 1989, 40).

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
EMOTR-ohjausosasto ja erityiset maatalouden alan toimet <i>Guidance Section of the EAGGF and specific agricultural measures</i>	565,7	728,5	870,7	1 016,7	1 151,7	1 169,3	1 259,8	1 253,7	1 236,40
Yhteinen kalastuspolitiikka <i>Common policy on fisheries and the sea</i>	11,5	20,5	32,9	60,5	89,8	125,8	187,3	255,3	312,4
Aluepolitiikan ja liikenteen alan määrärahat <i>Appropriations for operations in the regional development and transport sectors</i>	1 529,3	2 281,0	3 062,5	3 764,4	4 646,3	5 336,2	6 049,0	6 982,2	7 381,0
ESR:n määrärahat <i>Appropriations for operations in the social sector</i>	1 405,7	1 398,6	1 792,0	2 499,3	2 527,0	2 850,5	2 071,0	2 182,7	2 117,6
Energia-, teollisuus-, teknologia-, tutkimus-, ydinturvallisuus-, tieto- ja innovaatiosektoreiden määrärahat <i>Appropriations for operations in the energy, industry and technology, research, nuclear safeguards and information market and innovation sectors</i>	336,7	382,1	465,9	627,2	812,6	1 066,7	1 278,1	1 649,1	1 839,5
Yhteistyö kehitys- ja kolmansien maiden kanssa <i>Cooperation with developing and non-member countries</i>	616,4	760,6	869,8	927,1	1 118,6	1 256,6	1 612,9	1 907,8	2 088,6
Yhteensä Total	4 465,3	5 571,3	7 093,8	8 895,2	10 346,0	11 805,1	12 458,1	14 230,8	14 975,5

Taulukko 5. RAL:n (ECU miljoonaa) sekä maksusitoumusmäärärahojen (MSM) ja maksumäärärahojen (MMR) suhteen kehitys (prosentteja) yleisessä talousarviossa vuosina 1996-1999 (rahoitusnäkymien otsakkeet 2, 3 ja 4). (Lähde/ Source: Compte... [1998-2000], PE 230.339).

Tilanne <i>Situation</i>	RAL Otsake Heading 2	MSM/MMR *) CA/PA %	RAL Otsake Heading 3	MSM/MMR *) CA/PA %	RAL Otsake Heading 4	MSM/MMR CA/PA %	RAL Yhteensä Total	MSM/MMR *) CA/PA %
31.12.1996	29 526	101,4	6 820	128,1	11 567	211,8	47 912	120,0
31.12.1997	32 600	103,2	7 298	129,7	12 625	226,0	52 524	122,7
31.12.1998	36 869	110,2	7 994	141,7	13 985	243,2	58 848	131,1
31.12.1999	46 575	116,4	9 218	147,2	15 124	269,0	70 917	137,7

*) arvio/estimate

kesäkuun omia varoja koskevaan päätökseen (3 art. 2 k.), vuoden 1988 VHA:een (1 art. 1-3 k.) sekä vuoden 1988 TVS:n 16 k., jonka mukaan komissio huolehtii ATAE:stä laatiessaan siitä, että MSM:n ja MMR:n (eli MSKM:n ja MMKM:n) välillä säilyy tarkka, suunnitelmallinen suhde (strict relationship/ relation stricte).

Periaate kirjattiin myös vuoden 1993 TVS:een (10 k. 1 alak.) seuraavasti: "Rahoitusnäkymien teknisistä mukautuksista ilmoittaessaan komissio tekee molemmille budjettivallan käyttäjille tarpeellisina pitämänsä ehdotukset maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen kokonaismäärän mukauttamiseksi täytäntöönpanon edellytykset huomioon ottaen, jotta varmistetaan asianmukainen kehitys (orderly progression/ évolution ordonnée) suhteessa maksusitoumuksiin käytettäviin määrärahoihin."

Taulukossa 5 on esitetty maksusitoumus- ja maksumäärärahojen suhteen kehitys TA:ssa vuosina 1996-1999 koskien vuosien 1993-1999 rahoitusnäkymien otsakkeita 2 (rakennetoiminta), 3 (sisäiset politiikat) ja 4 (ulkoinen toiminta). Määrärahojen epäsuhta on kasvanut etenkin otsakkeiden 4 ja (vähemmässä määrin) 3 menojen osalta. Syynä ovat olleet mm. maksatusten hitaus koskien Phare-, TACIS-, Meda- ja tutkimusmenoja.

EU:ssa alettiin niin ikään vaihteittain vahvistaa velvoitteita karsia käyttämättä jääneitä maksusitoumuksia (nk. dormant commitments/ engagements dormants¹²), so. vapauttaa (cancel/ dégager) maksusitoumukset, joiden määräaika on umpeutunut sekä sellaisten maksusitoumusten jäljellä olevat määrät, joiden osalta on maksettu loppusuoritus, ts. joiden jäljellä oleva määrä on tiedossa (ks. TTI... 1998, 1.24 k.).

Nykyisin menneisyyden painolasti tunnetaan paremmin ranskankielisellä lyhenteellä RAL ("reste(s) à liquider" - oikeammin engagements restant à liquider des exercices précédents, eli edellisiltä varainhoitovuosilta maksuun jääneet sitoumukset; outstanding commitments)¹³. Em. RAL koskien RN:ien otsakkeita 2, 3 ja 4 varainhoitovuosien 1996-1999 lopulla on esitetty Taulukossa 5. Tilinpäätöstietojen mukaan RAL:n suuruus (joka on ollut koko ajan kasvussa) kohosi vuoden 1999 lopulla n. EUR 70 916,8 miljoonaan. Jos mukaan otetaan kolmansien tahojen osallistuminen otsakkeen 5 (hallinto) menoihin (4,513 miljoonaa) ja siirrot vuodelta 1998 ("réemploi reporté de 1998", ks. Taulukko 8; 10,17 miljoonaa), RAL:n (laskennalliseksi) kokonaismääräksi saadaan n. 70 931,5 miljoonaa (Compte... 2000, 31). On kuitenkin huomattava, että esim. TTI katsoo, että em. luku on ylimitoitettu.

RAL:n olemassaolo liittyy kiinteästi jaksotettujen määrärahojen luonteeseen ja olemassaoloon, ja sen kasvu on siten osaltaan seurausta JM:n määrän kasvusta (niin suhteellisesti kuin absoluuttisesti) yleisessä talousarviossa (ks. yllä) – komissio puhuu tässä yhteydessä nk. normaalista RAL:sta ("normal RAL/ RAL normal"), joka on seurausta "talousarvion normaalista toimeenpanosta" ("legitimate consequence of normal budgetary execution/ conséquence légitime de l'exécution budgétaire").

RAL:n kasvu on osaltaan myös seurausta esim. erilaisista viivästyksistä EU:n monivuotisten ohjelmien käynnistämisen, toimeenpanon tai loppuunsaattamisen suhteessa suunnitelmiin tai ohjelmien "normaaliin toimeenpanorytmiin" (komissio käyttää tässä yhteydessä käsitettä "(potentially) abnormal RAL/ RAL (potentiellement) anormal"): tällöin ongelmana on ennen kaikkea maksujen viivästyminen (delays in payments/ retards de paiement)¹⁴. Ottaen laskelmien pohjaksi nk. vanhat sitoumukset (so. sitoumukset, jotka on tehty ennen 1.1.1995; old commitments/ engagements anciens) ja nk. käyttämättä jääneet sitoumukset (so. sitoumukset, joita koskien ei ole suoritettu yhtään maksua kahteen vuoteen; ks. edellä¹⁵), komissio arvioi em. RAL:n koskien vuosien 2000-2006 RN:ien otsakkeita 2 (rakennetoimet), 3 (sisäiset politiikat), 4 (ulkoiset toimet) ja 7 (liittymistä edeltävä tuki) vuoden 2000 puolivälissä n. EUR 5 miljardiksi (n. 8 % RAL:n kokonaismäärästä, keskityen etenkin otsakkeen 4 alaisiin menoihin). On odotettavissa, että EP nostaa RAL:n keskeiseksi kysymykseksi vuoden 2001 talousarviomenettelyn aikana (ks. esim. Haug 2000)¹⁶.

5.2 Määrärahojen siirtomahdollisuus varainhoitovuodesta toiseen

Samalla tapaa kuin EU:ssa (ja Unionin jäsenvaltioissa) on mahdollista lisätä budjetin sisäistä joustavuutta siirtämällä määrärahoja talousarvion kohdasta toiseen varainhoitovuoden aikana (ks. luku 4.2.2), Unionissa on myös mahdollista siirtää (carry over/ reporter) määrärahoja varainhoitovuodesta toiseen. Volyymiltaan suurin osa

siirretyistä määrärahoista koskee luonnollisesti pääluokan III (komissio) B osan alle kirjattuja määrärahoja (ks. luku 3.2). Siirtämättä jääneet käyttämättömät määrärahat (artikkelin ulkopuolelle jääviä poikkeuksia lukuunottamatta) peruuntuvat (lapse/ sont annulés) automaattisesti varainhoitovuoden lopussa (VHA (1990) 7 art. 5 b) k.).

SEY 271 [ent. SETY, SEY 202] art. 2 k. mukaan "Niillä edellytyksillä, jotka 279 [ent. 209] artiklan nojalla [annetussa VHA:ssa] vahvistetaan, muut kuin henkilöstömenoihin tarkoitetut määrärahat, joita ei ole käytetty varainhoitovuonna, saadaan siirtää käytettäväksi vain seuraavan varainhoitovuoden aikana."

Artiklan näennäistä yksinkertaisuudesta huolimatta ("muut kuin henkilöstömenoihin tarkoitetut (käyttämättömät) määrärahat saa siirtää seuraavaan varainhoitovuoteen tietyin VHA:een sisältyvin edellytyksin") EU:ssa noudatettava siirtomenettely on varsin monimutkainen, mikä johtuu mm. yleiseen talousarvioon budjetoitujen määrärahojen erilaisesta luonteesta (ks. luvut 3.3 ja 4.2.3), budjettitoimielimien erilaisista toimivaltasuhteista (ks. luvut 3 ja 4) sekä varainhoitoasetukseen kirjatuista lukuisista rajoituksista, jotka ovat vain lisääntyneet aikojen kuluessa (ks. alla). Suurin muutos tapahtui vuonna 1988 VHA:n muutoksen myötä (ks. esim. Strasser 1992a, 382).

Vuoden 1977 VHA:sta lähtien (6 art.) EY:ssä on tehty ero yhtäältä nk. automaattisten siirtojen (so. "siirrot ilman eri toimenpidettä") ja toisaalta nk. ei-automaattisten siirtojen välillä (automatic vs non-automatic carry-overs/ reports (de crédits) automatiques eli nk. reports de droit vs reports non automatiques) siirtomenettelyjen ollessa erilaisia JM:n ja JTM:n tapauksessa.

Vuoden 1979 VHA:n muutoksessa tarkennettiin komission siirtoesitysten alistamisvaatimusta neuvostolle sekä periaatetta, jonka mukaan määrärahoja ei voi siirtää kuin seuraavaan varainhoitovuoteen. Sääntöä ei kuitenkaan noudatettu kovin tarkasti, ja siirrot vuodesta toiseen olivat yleisiä. Tämä johti vaikeuksiin mm. sen selvälle saamisessa, minkä vuoden määrärahoista kulloinkin oli kyse (ks. esim. Douat 1999, 90-91).

Vuoden 1988 VHA:n muutos vahvisti vuotisperiaatteen noudattamista ja enemmän tai vähemmän lopetti em. menettelyn. Yleiskattavaksi periaatteeksi tuli, että käyttämättömät (siirtämättömät ja siirretyt) määrärahat normaali-

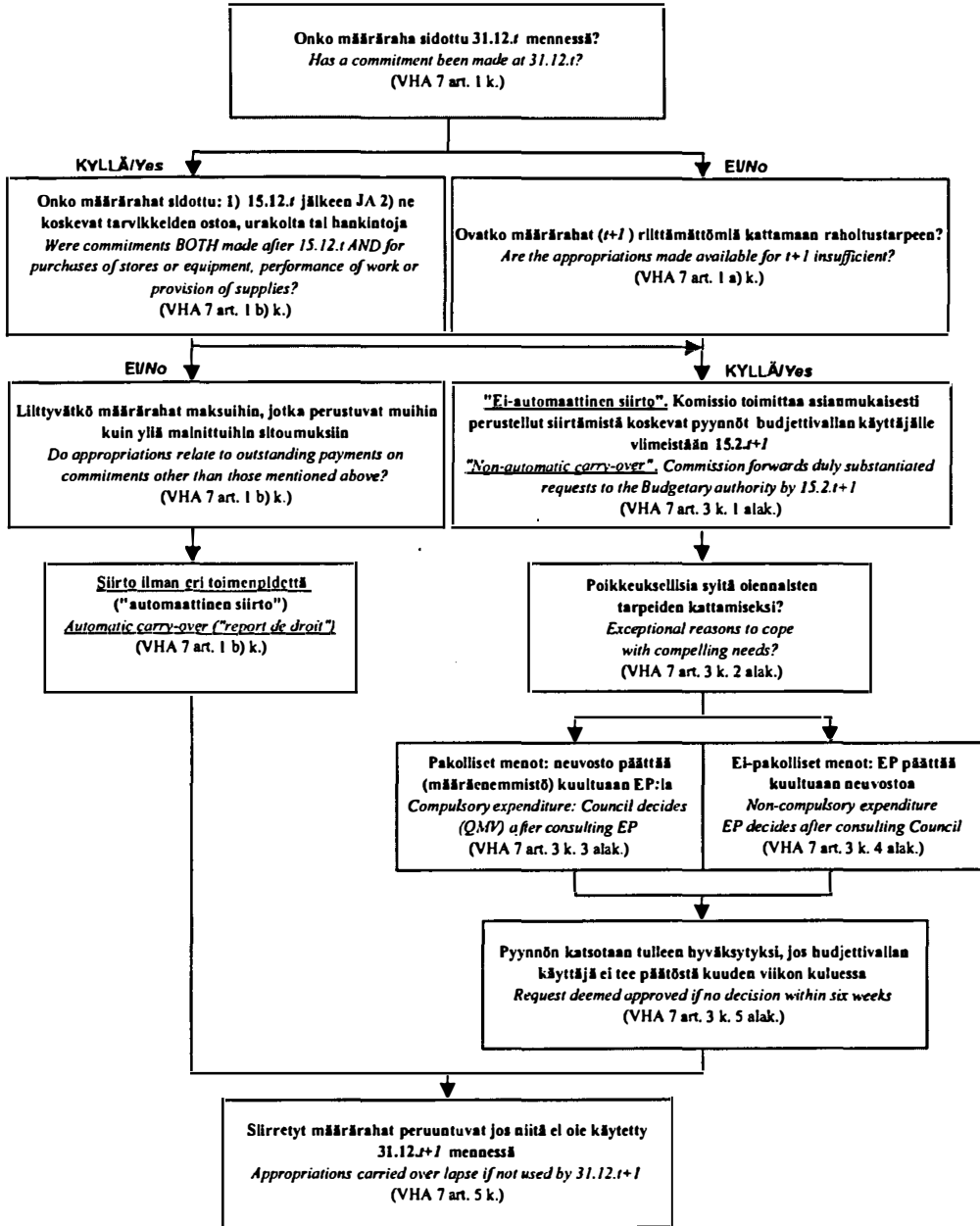
tapauksessa ("pääsääntöisesti") peruuntuvat. Toisaalta tehtiin selkeä ero jaksottamattomia ja jaksotettuja määrärahoja koskevien siirtojen välillä. Komission vapausasteiden määrää siirtojen suhteen myös pienennettiin uusilla VHA:een kirjatulla rajoituksilla.

Kuvioissa 7 ja 8 on esitetty vuoden 1990 VHA:n muutoksen luoma EU:ssa nykyisin voimassa oleva määrärahojen siirtomenettely varainhoitovuodesta toiseen niin jaksottamattomien (Kuvio 7) kuin jaksotettujenkin määrärahojen suhteen (Kuvio 8). Merkille pantavaa on järjestelmän moniportaisuus sekä lukuisten erilaisten käsitteiden (siirto, uudelleenkäyttö, vapautuminen (carry-over, making available, cancellation/ report, reconstitution, dégageant...)) kirjo. EP:n ja neuvoston väliset toimivallat jakautuvat nykyään sen mukaan, mikä on kummankin toimielimen toimivalta vuotuisen budjettiprosessin aikana (VHA (1990) 7 art. 3 k. 3 ja 4 alak.).

Koskien jaksottamattomia määrärahoja, VHA (1990) 7 art. 1 k. mukaisena yleisenä periaatteena on, että "(m)äärärahat, joita ei ole sidottu sen varainhoitovuoden lopussa, jonka talousarvioon ne on otettu, peruuntuvat pääsääntöisesti (...). Toimielinten jäsenten ja henkilöstön palkkoihin ja korvauksiin tarkoitettuja määrärahoja sekä alustavia varauksia ei voida siirtää."

"Automaattisten", ilman eri toimenpidettä suoritettujen siirtojen (jotka koskevat määrärahoja, "jotka vastaavat ennen varainhoitovuoden tilien päättämistä asianmukaisesti tehdyistä maksusitoumuksista suoritettavaksi jääviä maksuja, lukuun ottamatta maksusitoumuksia, jotka on tehty joulukuun 15 päivän jälkeen (t) ja jotka koskevat tarvikkeiden ostoa tai urakoita tai hankintoja"; VHA (1990) 7 art. 1 b) k.) edellytykset ja kulku on esitetty Kuvion 7 vasemmassa laidassa.

Koskien ei-automaattisia siirtoja (jotka koskevat muita kuin yllä mainittuja määrärahoja, so. määrärahoja, joita "varainhoitovuoden tilit päätettäessä ei ole sidottu, kun seuraavan varainhoitovuoden asianomaisiin budjettikohtiin arvioidut määrärahat eivät riitä kattamaan rahoitustarvetta, samoin kuin sellaiset määrärahat, jotka on sidottu joulukuun 15 päivän jälkeen ja jotka koskevat tarvikkeiden ostoa tai urakoita tai hankintoja"; VHA (1990) 7 art. 1 a) k.), komission tulee toimittaa budjettivallan käyttäjälle viimeistään helmikuun 15. päivänä (t+1) siirtämistä koskevat eri toimielimien alistamat asianmukaisesti perustel-



VHA= Financial Regulation

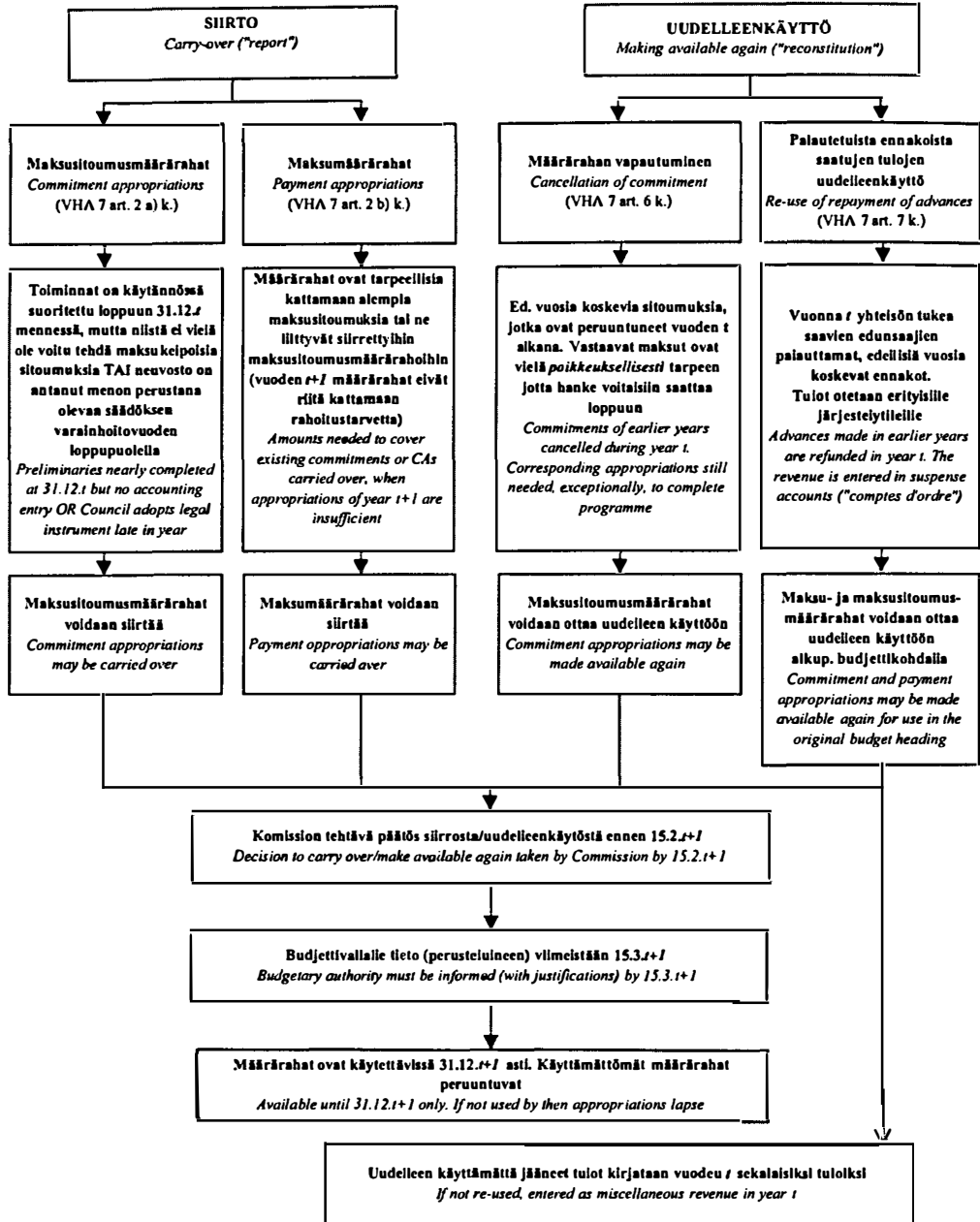
Peruseriaateena on, että jaksottamattomat määrärahat, joita ei käytetty vuoden t lopussa, peruuntuvat.

Toimielinten jäsenten ja henkilöstön paikkoihin ja korvauksiin tarkoitettuja määrärahoja sekä alustavia varauksia ei voi siirtää.

As a general rule, non-differentiated appropriations not used by 31.12.t lapse.

Appropriations relating to remunerations and allowances of members and staff of the institutions and provisional appropriations may not be carried over.

Kuvio 7. Jaksottamattomien määrärahojen siirtomenettely seuraavaan varainhoitovuoteen.



VHA = Financial Regulation

Kotien maksusitoumusmäärärahojen siirto, VHA (1990) 7 art. 2 b) k. mukaan "(t)äytäntöönpanovaltaansa käyttäen komissio pyrkii hallinnosta johtuvien vaatimusten mukaisesti käytettävien ensisijaisesti kuluvalle varainhoitovuodelle hyväksytyjä määrärahoja eikä ennen niiden loppumista turvaudu siirrettyihin määrärahoihin." In the case of payment appropriations carried over, "the Commission shall, depending on management requirements, endeavour to use first the appropriations authorized for the current financial year and not use the appropriations carried over until the former are exhausted." (FR (1990) 7(2b) art.)

Kuvio 8. Jaksotettujen määrärahojen siirtomenettely seuraavaan varainhoitovuoteen sekä määrärahojen uudelleenkäyttö.

lut pyynnöt (VHA (1990) 7 art. 3 k.).

Jos kyse on siirtämistä koskevista pyynnöistä, jotka liittyvät pakollisia menoja sisältäviin budjettikohtiin, neuvosto kuulee (vuodesta 1988 lähtien) EP:a tehden päätöksensä määränemistöllä. Jos siirtopyyntö koskee ei-pakollisia menoja, Parlamentti tekee päätöksen kuultuaan sitä ennen neuvostoa. Jos budjettivallan käyttäjä ei tee päätöstä kuuden viikon kuluessa, katsotaan siirtämistä koskevan pyynnön tulleen hyväksytyksi.

VHA:n (1990) 7 art. 3 k. 2 alak. mukaan "(m)äärärahojen siirtoa ei voida ehdottaa kuin poikkeuksellisista syistä sellaisten olennaisten tarpeiden kattamiseksi (exceptional reasons to cope with compelling need/ raisons exceptionnelles afin de faire face à des besoins impérieux), joita ei voida kattaa seuraavan varainhoitovuoden määrärahoihin." Periaatteessa em. siirtojen tarkoituksena on kattaa rahoitustarve, joka yleensä ilmenee varainhoitovuoden aikana, mutta johon ei ole ollut mahdollista käyttää varoja ajoissa tulojen ja menojen hyväksyjästä (Authorizing officer/ordonnateur) riippumattomien viivästysten takia.

VHA (1990) 7 art. 5 a) k. mukaan kaikki käyttämättömät siirretyt jaksottamattomat määrärahat peruuntuvat automaattisesti, jos niitä ei ole käytetty varainhoitovuoden t+1 loppuun mennessä.

Koskien jaksotettuja määrärahoja, VHA (1990) 7 art. 2 k. mukaan "(n)e maksusitoumusmäärärahat ja maksumäärärahat, joita ei ole käytetty sen varainhoitovuoden päättyessä, jonka talousarvion ne on otettu, peruuntuvat pääsääntöisesti (...). Komissio voi kuitenkin viimeistään helmikuun 15 päivänä tehdä päätöksen niiden siirtämisestä vain seuraavan varainhoitovuoden aikana käytettäväksi (...)."

On huomattava, että päätöksen (siirto, uudelleenkäyttö) tekee helmikuun 15. päivään (t+1) mennessä komissio, joka joutuu kuitenkin antamaan tekemästään päätöksestä tiedon budjettivallan käyttäjälle maaliskuun 15. päivään mennessä täsmentäen samalla, miten kussakin siirrosta (maksumäärärahojen osalta) on sovellettu VHA (1990) 7 art. 2 b) k. esitettyjä periaatteita, joiden mukaan komissio pyrkii mahdollisuuksien mukaan käyttämään ensisijaisesti ao. varainhoitovuodelle hyväksytyjä määrärahoja eikä ennen niiden loppumista turvaudu siirrettyihin määrärahoihin.

JM:ja koskevat erillaiset siirtomahdollisuudet on yksityiskohtaisemmin esitetty Kuviossa 8. Alustavia varauksia (ks. luku 4.2.5.5) ei jaksotettu-

jen määrärahojenkaan tapauksessa voi siirtää. Myös siirretyt jaksotetut määrärahat peruuntuvat automaattisesti, jos niitä ei ole käytetty varainhoitovuoden t+1 aikana (VHA (1990) 7 art. 5 a) k.).

Tilintarkastustuomioistuimien on em. lausunnossaan n:o 4/97 kiinnittänyt huomiota siihen, että nykyisellään siirtojärjestelmässä noudatetaan vuotuisperiaatetta nurinkurisesti, JTM:n kohdalla vielä vähemmän kuin JM:n kohdalla: "Jaksottamattomat määrärahat, jotka teoriassa vastaavat vuotuisuusperiaatetta paremmin kuin jaksotetut määrärahat, ovat todellisuudessa ehkä vieläkin vähäisemmässä määrin kyseisen periaatteen mukaisia, kun otetaan huomioon monimutkainen joukko poikkeuksia, eli siirtotapaukset, joissa määrärahojen käyttöä pidennetään toisen varainhoitovuoden verran.

Jaksotetut maksusitoumusmäärärahat, joita ei ole käytetty alkuperäisen varainhoitovuoden aikana, voidaan siirtää vain hyvin harvoissa tapauksissa, joissa maksusitoumus on voitu tehdä vain juuri ja juuri ennen varainhoitovuoden loppua (...). Jaksottamaton määräraha, jota ei ole sidottu alkuperäisen varainhoitovuoden aikana, voidaan sitä vastoin siirtää paljon laajemman perusteen nojalla: jos samaan tarkoitukseen varatut seuraavan varainhoitovuoden määrärahat "eivät riitä kattamaan rahoitustarvetta". (...)

Samantoinen paradoksi on todettavissa maksujen kohdalla. Jaksotetut maksumäärärahat voidaan siirtää, jos samaan tarkoitukseen varatut seuraavan vuoden määrärahat "eivät riitä kattamaan rahoitustarvetta". (...) Tätä perustetta voidaan jo pitää melko laaja-alaisena (...). Mutta jaksottamattomiin määrärahoihin liittyvä siirtomahdollisuus on vieläkin laajempi: määrärahat, jotka eivät ole alustavia eivätkä liity palkkoihin, "siirretään ilman eri toimenpidettä" eli systemaattisesti (...) edellyttäen, että niistä on tehty maksusitoumukset alkuperäisenä varainhoitovuonna ennen 15. joulukuuta." (TTI... 1998, 2.11-2.12 k.)

Käytännössä budjettivuodesta toiseen automaattisesti siirrettyjen määrärahojen määrä on perinteisesti ollut suuri. Esim. Strasserin (1992a, 382) mukaan näin talousarvion toteuttamistasetta on voitu nostaa huomattavasti¹⁷.

Ei-automattisesti siirrettyjen määrärahojen osalta tilanne on Strasserin (mts. 382-383) ollut huonompi, ennen kaikkea suurempien hallinnointiongelmien takia. Niinpä siirrettyjä määrärahoja

Taulukko 6. Seuraavaan varainhoitovuoteen siirretyt tai uudelleen käyttöön otetut määrärahat vuosina 1986-1991 miljoonina ECUina ja suhteessa maksusitoumuksiin käytettyihin määrärahoihin (rahoitusnäkymien otsakkeet 2, 3 ja 4). (Lähde/ Source: COM(92) 2001 final, ANNEX 1).

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
ECU milj.	2 367,1	2 366,6	729,3	425,2	321,6	322,1
Mio ECU						
%	20,8	19,4	6,2	3,0	1,9	1,4

ei usein ole ehditty käyttää ajoissa, jolloin ne ovat peruuntuneet¹⁸.

Tilintarkastustuomioistuin on toistuvasti kritisoinut niin vuosikertomuksissaan (ks. esim. TTI... 1999, 2.13-2.18 k.), erityiskertomuksissaan kuin lausunnoissaan (ks. esim. TTI... 1998, 15 k.) komissiota vuotuisperiaatteen rikkomisesta siirtojen yhteydessä, pitäen sitä merkinä ennen kaikkea huonosta varainhoidosta. Kritiikkiin huonosta menosuunnittelusta ja budjettivallan loukkaamisesta ovat yhtyneet neuvosto ja EP, joista jälkimmäinen vuoden 1990 VHA:n muutokseen asti oli avoimen kielteinen erityisesti ei-automaattisia siirtoja kohtaan neuvoston yksinomaisen päätösvallan vuoksi (ks. yllä). Eri toimielimet ovat myös toistuvasti kritisoineet komissiota siitä, että liian suuri osa siirretyistä määrärahoista peruuntuu vuoden t+1 lopussa¹⁹ (ks. esim. Saarilahti 1993a, 79).²⁰

Taulukossa 6 on esimerkin vuoksi kuvattu määrärahojen siirtojen ja uudelleen käyttöön oton suuruutta ja kehitystä vuosina 1986-1991. Tarkasteluajanjaksolla siirrettyjen määrärahojen loppusumma (vuosien 1988-1992 rahoitusnäkymien otsakkeet 2 (rakenteelliset toimet), 3 (monivuotinen toiminta) ja 4 (muu toiminta)) pieneni niin absoluuttisesti (ECU 2 367,1 miljoonasta 322,1 miljoonaan) kuin suhteessa talousarvioiden mak-

susitoumuksiin käytettävien määrärahojen määrään (20,8 %:sta 1,4 %:iin). Siten EU:n menoja kasvattivat tarkasteluajanjaksolla entistä pienempi määrä siirrettyjä ja uudelleen käyttöön otettuja määrärahoja.

Taulukossa 7 on puolestaan tarkasteltu käytämättä jääneiden ja seuraavaan vuoteen siirrettyjen yllä mainittujen RN:ien otsakkeiden määrärahojen kehitystä (A). Näiden osuus aleni tarkasteluajanjaksolla (1987-1990) 70,4 %:sta 22 %:iin MSKM:stä. Samaan aikaan määrärahojen vapautumiset alenivat 75,3 %:sta 18,7 %:iin (B).

Erilaiset siirrot varainhoitovuodesta toiseen vähenivät siten tuntuvasti EY:ssä 1990-luvun alun molemmin puolin. Tiukentuneiden VHA:n vaatimusten lisäksi asiaan vaikutti myös vuoden 1988 TVS, joka säätelemällä entistä tarkemmin EY:n varainkäyttöä samalla myös pienensi yli-vuotisen jouston määrää ja käyttömahdollisuuksia (ks. Saarilahti 1993a, 75-81; vrt. luvut 4.2.4 ja 6).

Kehitys ei kuitenkaan ole ollut pysyvää. Siten esim. vuodelta 1999 siirrettiin vuodelle 2000 komission 15.2.2000 tekemällä päätöksellä (ei-automaattiset siirrot; SEK(2000) 481 lopull.) jaksoitettuja määrärahoja yhteensä EUR 2 443,7 miljoonaa (maksusitoumusmäärärahoja) ja

Taulukko 7. Vuonna t käyttämättä jääneet ja seuraavaan vuoteen siirretyt maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat (A) ja vapautuneet määrärahat, jotka on otettu uudelleen käyttöön (B) vuosina 1987-1990 (prosentteja, rahoitusnäkymien otsakkeet 2, 3 ja 4). (Lähde/ Source: COM(92) 2001 final, ANNEX 1).

	1987	1988	1989	1990
A	70,4	25,6	28,3	22,0
B	75,3	49,5	24,6	18,7

Taulukko 8. Yleisen talousarvion menojen toteuttaminen (määrärahojen kehitys ja käyttö).

MAKSUSITOUMUUKSIIN KÄYTETTÄVÄT MÄÄRÄRAHAT APPROPRIATIONS FOR COMMITMENTS	MAKSUMÄÄRÄYKSIIN KÄYTETTÄVÄT MÄÄRÄRAHAT APPROPRIATIONS FOR PAYMENTS		"RESTE A LIQUIDER"
	Määrärahat (t) Appropriations, year t	Siirretty vuodelta t-1 Carried forward from t-1	
Alkuperäinen TA [JTM+MSM] (t) Initial budget [NDA+CA], year t	Alkuperäinen TA [JTM+MMR] (t) Initial budget [NDA+PA], year t	Siirretty vuodelta t-1 Carried forward from year t-1	RAL 31.12.t-1
± Lisäbudjetit ¹ SAB ¹	± Lisäbudjetit ¹ SAB ¹		
± Siirrot Transfers	± Siirrot Transfers		
- Lopullinen TA (t) Definitive budget, year t	- Lopullinen TA (t) Definitive budget, year t		
+ Uudelleen käyttöön otetut määrärahat ² Appropriations made available again ²	+ Uudelleen käyttöön otetut määrärahat ² Appropriations made available again ²		
+ Erityiskäyttöön tulevat tulot ³ Revenue available for specific uses	+ Erityiskäyttöön tulevat tulot ³ Revenue available for specific uses		
+ MSM:n siirrot vuodelta t-1 AFC carried over from t-1			
- Käytettävissä olevat määrärahat (t) Available, year t	- Käytettävissä olevat määrärahat (t) Available, year t	- Käytettävissä olevat määrärahat (t) Available, year t	
- Tehdyt sitoumukset Commitments made			+ Tehdyt sitoumukset Commitments made
	- Maksut edellisten vuosien sitoumuksia vastaan Payments against earlier years' commitments	- Maksut edellisten vuosien sitoumuksia vastaan Payments against earlier years' commitments	- Maksut edellisten vuosien sitoumuksia vastaan Payments against earlier years' commitments
	- Maksut vuoden t sitoumuksia vastaan Payments against year's t commitments	- Maksut vuoden t sitoumuksia vastaan Payments against year's t commitments	- Maksut vuoden t sitoumuksia vastaan Payments against year's t commitments
- Siirrot vuoteen t+1 Carried over to year t+1	- Siirrot vuoteen t+1 Carried over to year t+1	[Siirrot eivät ole sallittuja/ Carry over not permitted]	
			- Peruuntuneet sitoumukset ⁴ Commitments cancelled ⁴
- Peruuntuvat määrärahat Appropriations lapse	- Peruuntuvat määrärahat Appropriations lapse	- Peruuntuvat määrärahat ⁵ Appropriations lapse ³	- Vuoteen t+1 siirretty RAL RAL carried forward to year t+1

¹ Korjaavat ja/tai täydentävät lisätalousarviot

SAB = Supplementary and/or amending budgets

² "Crédits reconstitués" (VHA 7 art. 6 k. ja 7 art. 7 k.). Koskee vain jaksotettuja määrärahoja

FR 7(6) and 7(7) art. Only applies to differentiated appropriations

³ "Réemploi". Ml. jäsenvaltioiden rahoitusosuudet tiettyihin tutkimusohjelmiin, määrättyä käyttötarkoitusta vastaavat tulot (kuten tulot rahastoista, avustukset, lahjat ja testamenttilahjoitukset), kolmansien maiden tai erilaisten toimielinten osallistumismaksut yhteisöjen toimintaan sekä tulot, jotka ovat peräisin kolmansilta osapuolilta niiden pyynnöstä suoritettaviksi töiksi varten (VHA 4 art. 2 k. ja 96 art. t k.)

Participation of third parties and other earmarked revenue (FR 4(2) et 96(1) art.)

⁴ Voidaan ottaa uudelleen käyttöön (ks. alaviite 2)

May be made available again (see footnote 2 above)

⁵ Pl. tutkimus- ja teknologisen kehittämisen menot

Except for research and technological development appropriations

4241,4 miljoonaa (maksumäärärahoja). Samalla otettiin maksusitoumusmäärärahoja uudelleen käyttöön 9,6 miljoonaa ja tuloja 35,9 miljoonaa. Lisäksi siirrettiin budjettivallan päätöksellä jaksotamattomia maksumäärärahoja 59,5 miljoonaa (maatalousmenoja²¹ 33,1 ja talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean määrärahoja 26,4 miljoonaa; SEK(2000) 229 lopull.).

Yllä kuvatut lukuisat erilaiset määrärahojen siirtomahdollisuudet budjettivuodesta toiseen tekevät kiistatta EU:n budjetti- ja tilinpäätösasiakirjoista normaalia vaikeaselkoisempia ja mm. hidastavat tilien sulkemista erityisesti ei-automattisten siirtojen takia, joita koskevat päätökset (ks. yllä) on tehtävä 15.2.t+1 (komissio JM:n tapauksessa) ja maaliskuun loppuun (6 viikon kuluessa 15.2.t+1 jälkeen JTM:n tapauksessa; budjettivalta) mennessä. Talousarvion lisääntyneen joustavuuden vastapainona määrärahojen siirtomahdollisuus varainhoitovuodesta toiseen omalta osaltaan myös hämärtää vuosittaisten määrärahojen ja menojen käsitteen, sillä osaa Euroopan unionin(kin) toiminnasta rahoitetaan vuosi vuoden jälkeen edelliseltä varainhoitovuodelta (jos ei enää edellisiltä varainhoitovuosilta) siirrettyillä (ja siten budjettivallan edellisenä vuotena hyväksymillä), ao. vuoden yleiseen talousarvioon kirjaamattomilla määrärahoilla (ks. Taulukko 8).

5.3 Budjettivuoden jatkaminen ja ylimääräiset jaksot

Budjettivuoden jatkamisella (extension of the budgetary year/ prolongation de l'exercice) on tarkoitettu menettelyä, jolla on poikettu perustamissopimuksen ja VHA:n säädöksistä, joiden mukaan henkilöstömenoja ei voida siirtää seuraavaan varainhoitovuoteen (vaan ne peruuntuvat automaattisesti, jos niitä ei ole sidottu ja maksettu 31.12.t mennessä; ks. luku 5.2). Komissio on tällöin pyytänyt neuvostoa hyväksymään erityisen varainhoitoasetuksen (special financial regulation/ règlement financier spécial), jolla on voitu poiketa em. säädöksistä ja jatkaa kuluvaan varainhoitovuotta niin että menot, jotka liittyvät päätöksiin, jotka on tehty joulukuussa (t) mutta jotka on maksettava vasta vuonna t+1, voidaan kirjata päätöksentekovuoden menoiksi (ks. esim. Strasser 1992a, 243). Menettely ei kuitenkaan nykyisin ole enää käytössä.

Ylimääräisillä jaksoilla (complementary (additional) periods/ périodes complémentaires (additionnelles)) tarkoitetaan puolestaan kaikkia ad hoc –menettelyjä, joiden avulla EU:n talousarviovuotta voidaan pidentää kalenterivuoden yli. Nykyisin EU:ssa voidaan erotella seuraavat pysyväisluonteiset, "viralliset" ylimääräiset jaksot, so. "teknisluonteiset" VHA:n eri sektoreilla sallimat lisämääräajat maksujen suorittamiselle ja/tai kirjaamiselle, jotka ovat kaikki poikkeuksia tiukalle vuotuisperiaatteelle (ja siten esimerkkejä EU:n talousarvion ylivuotisista joustomuodoista):

- maksun suorittaminen (sitoumusten on oltava tehty vuoden t puolella): 15.1.t+1 mennessä²² (perusteluna menettelyn käytännöllisyys)
- maatalousmaksut (EMOTR-tukiosasto): 31.1.t+1 mennessä²³ (perusteluna mm. viiveet jäsenvaltioiden toimittaessa maksutiedot)²⁴
- maksut ennakkojärjestelmistä²⁵: 15.2.t+1 mennessä (perusteluna mm. komission ulkomaanedustustojen erityistarpeet)

Lisäksi VHA (1990) 39 art. mukainen varainhoidon valvojan negatiivisen hyväksymismerkin kumoaminen (overrule of refusal of visa/ passer outre au refus de visa) on tehtävä 15.2.t+1 mennessä. Kysymyksessä on periaatteessa kuitenkin poikkeuksellinen (ja harvinainen, so. ainoastaan muutamia tapauksia vuodessa käsittävä) menettely.

Edellä kuvattujen menettelyjen tarkempi esittely on valitettavasti jätettävä tämän artikkelin ulkopuolelle. Budjettivuoden jatkamista ja erilaisten ylimääräisten jaksojen olemassaoloa on kritisoitu mm. sillä perusteella, että niiden tarkoituksena on ennen kaikkea maksimoida määrärahojen (näennäistä) käyttöastetta ja antaa aiheuttomasti lisää aikaa joidenkin tapahtumien kirjaamiselle – sekä seurauksena hidastaa tilinpäätösasiakirjojen valmistumista.

5.4 Väliaikaiset kahdestoistaosat

EU:ssa on mahdollista turvautua ns. väliaikaisten kahdestoistaosien (provisional twelfths/ douzièmes provisoires) järjestelmään tilanteessa, jossa varainhoitovuoden alussa (t) ei ole olemassa hyväksyttyä talousarviota (ks. esim. Pipkorn 1981, 141-167).

Käytännössä tilanne voi johtua joko vuotuisen budjettiprosessin aikana syntyneistä viiveistä²⁶ tai siitä, että EP on SEY 272 [SETY, SEY 203] art. 8 k. mukaisesti hylännyt talousarvioesityksen²⁷ (ks. esim. Corbett 1998, 97-106). Jälkimmäisessä tapauksessa koko talousarvioprosessi joudutaan aloittamaan alusta (koska komissio joutuu laatimaan uuden alustavan talousarvioesityksen, mikä vie oman aikansa). Budjettimenettely voi kestää varsin kauan, minkä vuoksi on enemmän kuin tarpeellista turvautua perustamissopimuksen määrittelemään seuraavankaltaiseen menettelyyn²⁸:

SEY 273 [ent. SETY, SEY 204] art. 1 k. mukaan "(j)ollei talousarviota ole käsitelty loppuun varainhoitovuoden alkuun mennessä, 279 [ent. 209] artiklan nojalla annetun (varainhoito)asetuksen säännösten mukaisesti menoihin voidaan käyttää kuukausittain kunkin luvun tai kunkin muun jaottelun osalta määrä, joka on enintään yksi kahdestoistaosa edellisen varainhoitovuoden talousarvioon avatuista määrärahoista; komissio saa näin kuitenkin käyttää vain määrän, joka on enintään yksi kahdestoistaosa valmisteltavana olevaan talousarvioesitykseen otetuista määrärahoista."

Erityisesti vuoden 1980 talousarvioprosessin aikana ilmenneiden ongelmien seurauksena vuoden 1990 VHA:n muutoksen yhteydessä korvattiin kahdestoistaosien käyttöä aikaisemmin varsin väljästi (ja tulkinnanvaraisesti) säädellyt 8 art. uudella tiukemmin ja yksityiskohtaisemmin muotoillulla 9 artiklalla.

Peruseriaatteena on nykyisin, että maksusitoumuksia voidaan tehdä luku luvulta enintään neljäsosalla kaikista edellisestä varainhoitovuotena (t-1) ao. lukuun hyväksytyistä määrärahoista lisättyä yhdellä kahdestoistaosalla kutakin kuluutta kuukautta kohti (ml. budjettikohtien välillä tehdyt siirrot). Sitoumuksia tehtäessä ei kuitenkaan saa ylittää talousarvioesitystä, tai jos sitä ei ole, alustavassa talousarvioesityksessä varattuja määrärahoja.

Maksut voidaan puolestaan suorittaa kuukausittain luku luvulta enintään kahdestoistaosalla (mistä järjestelmän nimitys) kaikista määrärahoista, jotka on hyväksytty ao. lukuun edelliseksi varainhoitovuodeksi (ml. budjettikohtien välillä tehdyt siirrot²⁹) siten, että komissio saa näin kuitenkin käyttää kuukausittain määrän, joka on enintään yksi kahdestoistaosa ao. vuoden TAE:ssä (tai jos sitä ei ole, ATAE:ssä varatuista

määrärahoista)³⁰.

Menettely on siten kolmiportainen. Jos vuoden alussa ei ole hyväksyttyä talousarviota:

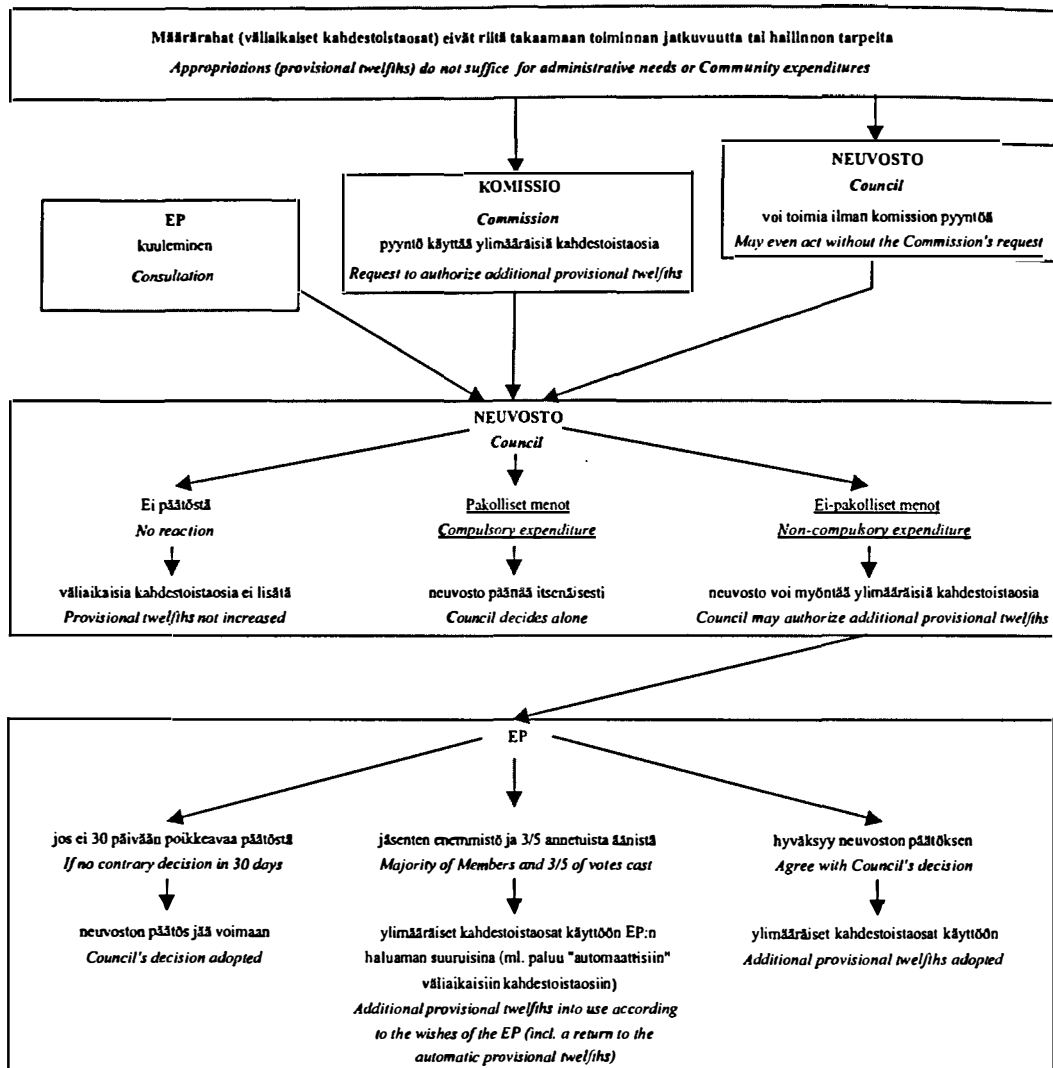
- EU:ssa siirrytään kahdestoistaosien järjestelmään SEY 273 art. mukaisesti niin pitkään, että TA saadaan hyväksyttyä;
- perustana kahdestoistaosien laskemiselle käytetään viimeiseksi hyväksyttyä TA:ta, johon avattuja määrärahoja ei saa ylittää. Samalla ehkäistään mm. mahdollisuus aloittaa sellaisten hankkeiden rahoittaminen, joita ei ole budjetoitu (sisällytetty edellisen vuoden TA:oon), vaikka ne sisältyisivätkin ATAE:een ja/tai TAE:een;
- TAE:een (tai sen puuttuessa ATAE:een) varattuja määrärahoja ei kuitenkaan saa ylittää (ks. esim. Cartou 1996, 205).

Menettely tuntuisi suosivan (vrt. myös Walder 1992, 64) neuvostoa komission ja Parlamentin kustannuksella: väliaikaisten kahdestoistaosien suuruutta säätelee neuvoston SEY 272 [ent. SETY, SEY 203] art. 3 k. mukaan hyväksymä TAE, jos siinä varatut määrärahat vain ovat pienempiä kuin vuoden t-1 TA:ssa. Toisaalta niin ATAE:ssä kuin TAE:ssä ei ole mukana EP:n I luennassa tekemiä tarkistuksia (EPM) tai muutosehdotuksia (PM; ks. luku 4.2.3). Vuoden 1990 VHA:n muutoksen luoma järjestelmä ei kuitenkaan ole koskaan ollut käytössä (ks. luku 6), joten esim. artiklan soveltamista ohjaavat erilaiset toimielinten oikeudellisten yksiköiden tulkinnot puuttuvat.

Menettelyyn sisältyy lisäksi perustamissopimukseen kirjattu joustomahdollisuus tapauksessa, jossa EU:n toiminnan jatkuvuus tai hallinnon tarpeet sitä edellyttävät.

SEY 273 art. 2 k.³¹ pohjautuen VHA (1990) 9 art. 3 a) k. määrittelee, että neuvosto voi (määräenemmistöllä) komission pyynnöstä³² ja EP:a kuultuaan antaa luvan käyttää pakollisiin menoihin samanaikaisesti kahta tai useampaa väliaikaista kahdestoistaosaa (puhutaan nk. ylimääräisistä (väliaikaisista) kahdestoistaosista; additional (provisional) twelfths/ douzièmes additionnels) "normaalien" väliaikaisten kahdestoistaosien lisäksi yhtä hyvin maksusitoumusten tekemiseen kuin suoritettaviin maksuihin.

Koskien EPM:ja, VHA viittaa suoraan perustamissopimukseen (273 art. 3 k.), jossa todetaan:



Kuvio 9. Ylimääräisten väliaikaisten kahdestoistaosien hyväksyminen.

"(...) neuvosto toimittaa (ylimääräisiä kahdestoistaosia koskevan) päätöksen välittömästi Euroopan parlamentille tiedoksi; Euroopan parlamentti voi kolmenkymmenen päivän kuluessa jäsentensä enemmistöllä ja kolmella viidesosalla annetuista äänistä päättää toisin siitä menojen osuudesta, joka ylittää (273 art. 1 k. mukaisen "normaalin") yhden kahdestoistaosan. Tältä osin neuvoston päätöstä lykätään, kunnes Euroopan parlamentti on tehnyt päätöksensä. Jos Euroopan parlamentti ei tee neuvoston päätöksestä poikkeavaa päätöstä mainitun ajan kuluessa,

neuvoston päätöstä pidetään lopullisena." Menetely on esitetty Kuviossa 9.

Käytännössä EP:n päätös alentaa ylimääräisiä kahdestoistaosia voi "suurimmillaan" merkitä paluuta "normaaleihin" kahdestoistaosiin. Toisaalta Parlamentti on sidoksissa neuvoston päätökseen.

Peruseriaatteena edelleenkin on (VHA(1990) 9 art. 3 k. mukaisesti), että kuhunkin lukuun vuosittain kahdestoistaosina hyväksyty määrä - yllä mainitut ylimääräiset kahdestoistaosat mukaan luettuina - ei saa ylittää edellisen varainhoitovu-

den eikä TAE:n (tai sen puuttuessa ATAE:n) vastaavan luvun määrää, siirrot mukaan luettuina.

Vuoden 1990 VHA:n muutos kuitenkin lisäsi entisestään järjestelmän joustavuutta sallimalla, että jos tietyssä luvussa yllä mainitun kahden tai useamman väliaikaisen kahdestoistaosan hyväksyminen ei riitä kattamaan menoja, jotka ovat tarpeellisia "keskeytyksen välttämiseksi yhteisön toiminnan jatkuvuudessa", voidaan määrän ylitys poikkeuksellisesti hyväksyä (yllä kuvattujen menettelytapojen mukaisesti). Kattona on kuitenkin edellisen varainhoitovuoden talousarviossa käyttöön annettujen määrärahojen kokonaismäärä.

VIITTEET

Käsitteistö jätetty elokuussa 2000

¹Esitetyt mielipiteet ovat kirjoittajan omia eivätkä siten millään muotoa edusta työnantajan kantaa tai näkemyksiä. Luvut 5.1 ja 5.4 perustuvat kirjoittajan Tampereen yliopistossa vuosina 1995-2000 pitämiin EU:n finanssihallinnon luentoihin.

²Oman lukunsa muodostavat maatalousmenot, sillä perinteisesti EU:n "maatalousvuosi" eli maatalouden varainhoitovuosi (tukikelpoisuusajaksi) on ulottunut loka-kuun 16. päivästä (t) lokakuun 15. päivään (t+1). Nykyisin korvaukset jäsenvaltioille suoritetaan kalenterivuoden mittaisissa jaksoissa (1.1.-31.12.). Komission näkemyksen mukaan sillä, että esim. jäsenvaltiot ovat suorittaneet maksujaan jo aikaisemmin, ei ole enää vaikutusta TA:n vuotuisperiaatteeseen, sillä yleisessä talousarviossa otetaan huomioon kutakin vuotta kohden vain maksut, jotka komissio on suorittanut 1.1. alkaen. (ks. TTI 1999, 2.13-2.14 k.).

³Toisella tavalla tarkasteltuna perustamissopimuksen ja VHA:n artiklat määrittävät vuotuisperiaatteesta niin valtuutuksen (authorisation/ autorisation: meno on tarkoitettu ("myönnetty") kattamaan (pääsääntöisesti) budjettivuoden 1.1. - 31.12.t tarpeet) kuin toimeenpanonkin (execution/ exécution: meno täytyy normaalisti suorittaa budjettivuoden aikana) kannalta.

⁴Treaty establishing the European Atomic Energy Community/ Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique; voimaan 1.1.1958. Artiklassa ei sinänsä määritellä maksusitoumusmäärärahoja, vaan selitetään MSM:n ja eristä muodostuvan "yhtenäisen kokonaisuuden" suhde. MSM:n käsitettä tarkennettiin vuonna 1961 hyväksytyyn tutkimusmäärärahoja koskevan VHA:n 4 art. Vuodesta 1971 lähtien MSM alettiin määritellä monivuotisen toiminnan kustannuksiin varattuna kokonaisuutena (tutkimusmäärärahoja koskevan VHA:n 3 art. ja vuonna 1973 (25.4.) hyväksytyyn yleisen VHA:n 95 art.; EYVL N:o L 116, 1.5.1973), kun sitä aikaisemmin oli käsitelty vuotuisina

erinä.

⁵Ensimmäisen kerran maksusitoumus- ja maksumäärärahat eroteltiin numero- eli taulukko-osassa vuoden 1972 TA:ssa (PI III:n liitteessä I; EY:n tutkimus- ja investointitoiminta). Vuoden 1973 VHA:ssa mainitaan "sitoumuksen hyväksyminen" ESR:n menojen yhteydessä (104 ja 105 art.; ks. viite 4). Vuoden 1976 VHA:een (21.10.; EYVL N:o L 333, 2.12.1976) kirjattiin uudet säännökset koskien JM:ja mm. toimintansa aloittavan EAKR:n menoja koskien. Vuoden 1980 TA:ssa julkaistiin puolestaan PI III:n yhteydessä taulukko, johon on koottu kaikki yleisen talousarvion budjettikohdat (yhteensä 40 kpl), joissa erotellaan maksusitoumus- ja maksumäärärahat-ensimmäisen kerran määrärahat merkittiin ao. budjettikohdalle (numero-osaan) vuoden 1982 TA:ssa (sitä ennen MSM oli esitetty selvitysoosan taulukoissa, ks. loppuviite 10). Erikoistapauksen muodostavat esim. EMOTR-ohjausosaston menot, sillä niitä koskevien monivuotisten sitoumusten kattamiseen käytettiin pitkään jaksottamattomia määrärahoja. "Sitoumukset tehtiin kokonaismäärälle ja sillä maksut jakautuivat usealle varainhoitovuodelle, maksamattomia sitoumuksia vastaavat määrärahat siirrettiin ilman eri toimenpidettä viiden vuoden ajan. Määrärajan umpeuduttua käytettiin erillisellä päätöksellä tehtäviä siirtoja. Käytännössä määrärahat olivat jaksotettuja, vaikkei tätä nimitystä käytettykään. Samalla jouduttiin turvautumaan työläisiin määrärahojen siirtoihin" (ks. SEK(1998) 1228 lopull., 36).

⁶MSM:n sisällyttäminen yleiseen talousarvioon ei vieläkään ole ongelmatonta, sillä EY:ssä ei ole pystytty luomaan riittävän toimivaa yhteyttä budjettiin kirjattujen sitoumusten ja vastaavien maksumäärärahatarpeiden välillä. Siten TA:ssa esitetyt MSM eivät edelleenkään perustu esim. ajan tasalle saatetuille tiedoille siitä, miten taustalla olevat ohjelmat tai hankkeet ovat edistyneet (ja mikä siten tulee olemaan todellinen maksujen tarve).

⁷Lisäksi tulee otsakkeen 6 (varaukset) alainen hätäapuvaraus (B7-9 1).

⁸Perustana on käytetty VHA (1977) 36 art. 2 k., jonka mukaan komission päätökset vastaavat (tietyissä tapauksissa) menoihin sitoutumista.

⁹TTI:n (2000a, 21 k.) mukaan tämä ei tarjoa hyvää pohjaa esim. EU:n kiinteistöpolitiikalle, jolle olisi välttämätöntä luoda "monivuotinen, jaksotettuihin määrärahoihin perustuva investointibudjetti, jotta toimielimet voisivat suunnitella kiinteistöpolitiikkansa mahdollisimman avoimesti ja tehokkaasti."

¹⁰Strasser (1990, 45-46) korostaa, että komissio, ehdottaessaan maksusitoumusmäärärahojärjestelmän siirtymistä, painotti samalla sille myönnettyjen sitoumusvaltuuksien (eli MSM:n) ja eri vuosina myönnettävien maksatusmahdollisuuksien (eli MMR:n) välisen "asianmukaisen suhteen" noudattamisen tärkeyttä. Suhdetta pyrittiin vahvistamaan mm. vaatimuksella, jonka mukaan kaikkiin JM:ja sisältäviin budjettikohtiin tuli liittää (selvitysosaan) asianmukaiset maksatuksia koskevat (erääntymisaikataulu)taulukot. "Edellä maini-

tut taulukot toki laadittiin, mutta budjettivalta ei noudattanut asianmukaista suhdetta koskevia ennusteita, sillä huolimatta omien varojen loppumisesta johtuvista rajoitteista koskien määrärahojen kasvattamista, se halusi tehdä poliittisia (allokaatio)päätöksiä ja siten hyväksyi uusia maksusitoumusmäärärahoja" (mts. 46).

¹¹Taulukko on kopio The Community... (1989, 40) -julkaisussa esiintyvistä taulukosta.

¹²TTI:n kielenkäytön mukaan. Käyttämättä jääneillä maksusitoumuksilla tarkoitetaan sitoumuksia, jotka on tehty yli kaksi budjettivuotta sitten ja joita koskien ei ole suoritettu yhtään maksua viimeisen kahden budjettivuoden aikana.

¹³Eli: RAL (hetkellä t) = tehdyt sitoumukset – suoritettut maksut – mahdolliset määrärahojen vapauttamiset +/- mahdolliset uudelleenarvioinnit (RAL (t) = commitments entered into – corresponding payments made – any decommitments +/- any revaluations/ engagements contractés – paiements correspondants liquidés – déagements éventuels +/- réévaluations éventuels), vrt. myös Taulukko 8.

¹⁴Maksujen viivästymistä ei tule sekoittaa nk. maksuajan käsitteeseen (payment time/ délai de paiement), jolla tarkoitetaan tarvittavaa aikaa laskun tai maksupyynnön saapumisen ja maksun tosiasialisen suorittamisen välillä (ks. SEK(2000) 1094).

¹⁵Molempiin ryhmiin kuuluvat sitoumukset on otettu huomioon vain kerran. Aluepolitiikkamenoja koskien käyttämättä jääneiden sitoumusten yhteydessä on tarkasteltu vain koheesiorahaston menoja. On huomattava, että TTI katsoo, ettei laskelmissa pitäisi huomioida nk. vanhoja sitoumuksia, vaan potentiaalisesti epänormaalin RAL:n yhteydessä tulisi tarkastella ainoastaan sitoumuksia, jotka on tehty yli kaksi vuotta sitten ja joita koskien ei ole suoritettu yhtään maksua kahteen vuoteen.

¹⁶Tätä silmälläpitäen komissio mm. esitti vuotta 2001 koskevassa ATAE:ssä MMR:lle suurempaa kasvua kuin MSM:lle (5 % ja 3,9 % vuoteen 2000 verrattuna. Ero oli vielä selvempi vuoden 2000 ATAE:ssä: +4,7 % ja -4,4 % vuoteen 1999 verrattuna). Käytännössä EU:ssa on mahdollista käyttää joko säädöspohjaisia tai ohjelmien hallinnointiin liittyviä keinoja RAL:n (ja etenkin nk. (potentiaalisesti) epänormaalin RAL:n) kuriin saattamiseksi. Ensin mainittuun ryhmään kuuluu esim. rakennerahastosäädöksiin kaudelle 2000-2006 otettu nk. sunset clause –periaate eli maksusitoumusten "vapauttaminen viran puolesta" (automatical decommitment/ déagement d'office) Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 31 art. mukaisesti t+2:n kuluttua, mikäli niitä koskien ei ole suoritettu ennakkomaksua tai esitetty maksupyyntöä) tai VHA:n kokonaisuudistukseen sisältyvät ajatukset yhtäältä rajoittaa yleisemminkin sitoumusten kestoa ja toisaalta kirjata asetukseen entistä tiukemmat sitoumusten seuranta- ja käyttämättä jääneiden sitoumusten vapauttamisvaatimukset, toiseen puolestaan esim. RAL:n kehitystä koskevan

kattavan seurantajärjestelmän luominen (käyttäen esimerkkinä ulkoisen toiminnan menoja). Teoriassa VHA:een ja sektorikohtaisiin säädöksiin kirjatulla erilaisilla säännöksillä olisi mahdollista päästä kokonaan eroon nk. epänormaalista RAL:sta. Samaan aikaan esim. uudet rakennerahastosäädökset automaattisine sitoumuksine ja maksuineen (ks. yllä) johtanevat automaattisesti "normaalin" RAL:n kokonaiskasvuun. RAL:n käsitteeseen, eri muotoihin, ongelmiin ja hallintakeinoihin on tarkoitus palata erillisessä artikkelissa.

¹⁷"In practice the appropriations automatically carried over during a year, to provide for the payment of commitments normally contracted in the field of non-differentiated appropriations, are considerable, owing to the difficulty of complying with the rule of budget annuality. Thanks to this adaptation of the rule, implementations finally correspond to about 90% of the commitments entered into, which is a fairly reasonable proportion." (Strasser 1992a, 382.)

¹⁸"Appropriations carried over but not automatically are difficult to implement, because to commit and honour the corresponding expenditure during the few months between the carry-over decision (sometimes taken in September) and the end of the carry-over year is a difficult administrative feat. Very often, therefore, the appropriations carried over lapse." (Strasser 1992a, 382-383.)

¹⁹Esimerkiksi vuonna 1998 peruuntui ECU 2 123,7 miljoonaa maksusitoumuksiin ja 2 265,2 miljoonaa maksumääräyksiin käytettäviä määrärahoja. Lukuihin sisältyvät myös siirtämättä jääneet määrärahat.

²⁰Valderin (1992, 91) näkemyksen mukaan siksi, että määrärahojen siirtomahdollisuus varainhoitovuoden sisällä ja määrärahojen siirtomahdollisuus varainhoitovuodesta toiseen noudattavat samankaltaisia periaatteita, ne myös nostavat väistämättä esiin samanlaisia kysymyksiä, kuten erilaisia talousarvion toimeenpääntöön ja määrärahojen valvontaan (ja budjettitoimijoiden valtasuhteisiin) liittyviä ongelmia.

²¹Momentit B1-3 1 5 (Elintarvikeapu Venäjälle; EUR 4,094 miljoonaa) ja B1-3 9 0 (Maatalouden valuuttatuki; 29 miljoonaa).

²²Maksut on normaalisti suoritettava 31.12.t mennessä, mutta VHA (1990) 6 art. mukaan tilinpitäjällä (Accounting officer/ comptable) on automaattisesti 15 päivää aikaa suorittaa maksu jos hyväksymistä koskeva päätös on saapunut varainhoidon valvojalle (Financial controller/ contrôleur financier) viimeistään 31.12.t ja tilinpitäjälle 10.1.t+1 mennessä.

²³VHA (1988) 101 art. mukaisesti.

²⁴Myös lisäajaksot ovat mahdollisia, ks. esim. Strasser 1992a, 243.

²⁵Imprest accounts/ régies d'avances. Ennakkomaksujärjestelmillä ja -kassoilla tarkoitetaan EU:ssa tilejä, joiden kautta voidaan suorittaa juoksevia ja pieniä maksuja ilman, että niitä hyväksytetään erikseen varainhoidon valvojalla, so. kyse on kassoista, joiden käyttövastuu on siirretty päivittäisistä hankinnoista jne. vastuussa oleville henkilöille.

²⁶Viiveet olivat lähinnä säännönmukaisia EY:n nk. "talousarvion pysyvän kriisin ajan" (ks. luku 4.2.3) loppuvuosina. Siten esim. EP:n vahvistaman vuoden 1986 TA:n vieminen tuomioistuimen eteen tammikuussa 1986 (ks. luku 4.2.5.2) ajoi EY:n turvautumaan väliaikaisiin kahdestoistaosiin yli kuuden kuukauden ajan, vuoden 1987 TA:n viivästyminen KEM-kiistojen takia pakotti EY:n elämään kahdestoistaosilla yli puolen vuotta kuukauden ajan (TA vahvistettiin 19.2.1987) ja neuvoston kyvyttömyys laatia ensin lokakuussa sekä uudelleen joulukuussa 1987 vuoden 1988 talousarvioesitystä omien varojen uutta ylärajaa koskevan kiistan takia ajoi EY:n elämään lähes puoli vuotta väliaikaisilla kahdestoistaosilla. Yli kahden kuukauden turhan odottelun jälkeen EP ja komissio haastoivat neuvoston TI:n eteen, mutta ennen kuin se ehti julistaa päätöksensä, toimielimet sopivat budjettikiistansa Brysselin Eurooppa-neuvoston kokouksessa (11.-12.2.1988) löytyneen kompromissin mukaisesti. Vuoden 1988 TA vahvistettiin lopulta 18.5.1988 (ks. esim. Community... 1989, 20; ks. myös esim. Fonseca Morillo 1986, Verschraegen 1989, 227 tai Corbett 1998, 97-105).

²⁷Nk. toisen käsittelyn yhteydessä, jäsentensä enemmistöllä (nyk. 314/626) ja kahdella kolmasosalla annetuista äänistä.

²⁸Ensimmäinen suorilla kansanvaaleilla valittu EP hylkäsi sille alistetun ensimmäisen (vuotta 1980 koskevan) talousarvioesityksen 13.12.1979. Hylkäyksen muodollisena syynä oli kiista pakollisten ja ei-pakollisten menojen määrästä TAE:ssä (ks. luku 4.2.3, vrt. esim. Nicoll 1984, 4-21). EY joutui sen seurauksena toimimaan ensimmäistä kertaa väliaikaisten kahdestoistaosien varassa vuonna 1980 yli puoli vuotta (ks. esim. Strasser 1980b, 358-397. TA vahvistettiin 9.7.1980). Ongelmia oli myös vuoden 1980 II lisäbudjetin kanssa (kiistat Saksan, Ranskan ja Belgian alv-maksuista komission kanssa ja kiistan vieminen TI:n eteen). Ongelmat ratkaistiin vuoden 1981 ensimmäisessä lisäbudjetissa. Kahdestoistaosia tarvittiin myös vuonna 1985 sen jälkeen, kun EP oli hylännyt talousarvioesityksen 13.12.1984 tulojen "ilmeisen riittämättömyyden takia" (ks. esim. Strasser 1985, 372-444). Vuoden 1985 TA hyväksyttiin lopulta 13.6.1985.

²⁹Määrärahojen siirtojen lisäksi otetaan huomioon lisäbudjetit, muttei siirtoja edelliseltä vuodelta (Groeben et al. 1983, 734-737). Magieran (1994, Art. 204) käsityksen mukaan alustavia talousarvioesityksiä tai talousarvioesityksiä, jotka on laadittu varainhoitovuoden (t) aikana, ei tulisi ottaa huomioon VHA (1990) 9 art. 2 k. sovellettaessa.

³⁰On huomattava, että VHA:n muotoilu sen puheessa vain luvuista eikä muista jaotteluista poikkeaa perustamissopimuksen sanamuodostaja sallii suuremman joustavuuden.

³¹Neuvosto voi määränemmistöllä, jos (kaikki yllä kuvatut) edellytykset otetaan huomioon, antaa luvan menoihin, jotka johtavat siihen, että yksi kahdestoistaosa ylitetään."

³²Komission "pyyntö" on käsitettävä väljästi. Käytän-

nessä EU:ssa on päädytty SEY 272 art. pohjalta tulkitaan, jonka mukaan komissiolle on suotu "mahdollisuus pyytää ylimääräisiä kahdestoistaosia".

LÄHTEET

- CMLR Common Market Law Review
 COM Commission of the EC (European Commission)/ Commission des CE (Commission européenne)
- EIPA European Institute of Public Administration
 EYVJT Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto
- EYVL Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
 HT Hallinnon tutkimus/ Administrative Studies
 KOM Euroopan komissio
 OOPEC Office for Official Publications of the EC
 RMC(&UE) Revue du Marché Commun (et de l'Union Européenne)
- TTI Tilintarkastustuomioistuin
 * Julkaisematon (Unpublished)
- Cartou, Louis: L'Union européenne. Traités de Paris - Rome - Maastricht. 2e édition. Editions Dalloz. Paris 1996.
- COM(92) 2001 final: The Community's Finances Between Now and 1997. Brussels 10 March 1992.
- Community Public Finance. The European budget after the 1988 reform. OOPEC. Luxembourg 1989.
- Compte de gestion et bilan financier des Communautés européennes, afférents aux opérations du budget de l'exercice [1996-1999] (établis en application de l'article 78 et de l'article 81 du règlement financier du 21 décembre 1977). Volume IV. Compte de gestion et bilans consolidés. Notes explicatives. [Sec(97) 403-FR, Sec(98) 522-FR, Sec(99) 415-FR, Sec(2000) 540-FR]. COM. [1997-2000].
- Corbett, Richard: The European Parliament's Role in Closer EU Integration. MacMillan Press Ltd. London 1998.
- Douat, Etienne: Finances publiques. Finances communautaires, sociales et locales. Thémis Droit public. Presses Universitaires de France. Paris 1999.
- Fonseca Morillo, Francisco J.: El presupuesto de las Comunidades Europeas: análisis jurídico. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1986.
- Groeben, Hans von der et al. (Hrsg.): Kommentar zum EWG-Vertrag. Artikel 137-248. Band 2. Dritte Auflage. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 1983.
- Haug, Jutta: Neuvoston talousarvioesitys vuodelle 2001. Työasiakirja nro 5. Euroopan Parlamentti, budjettivaliokunta. PE 289.592. Bryssel 28.8.2000. * Käsikirja yhteisön talousarviosta. Vuoden 1999 painos. SEK(99) 1100 - FI. KOM. EYVJT. Luxemburg 1999.
- Magiera, Siegfried: Titel II. Finanzvorschriften. Art. 199-209. In Eberhard Grabitz & Meinhard Hilf (Hrsg.):

- Kommentar zur Europäischen Union. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München September 1994.
- Nicoll, William: The Battles of the European Budget. Policy Studies 5 (1984): 1 (July). 4-21.
- Pipkorn, Jörn: Legal implications of the Absence of the Community Budget at the Beginning of a Financial Year. CMLR 18 (1981): 2 (May). 141-167.
- Saari-Lahti, Ilkka: The Annual and Multiannual Flexibility of the General Budget of the European Communities from 1968 to 1992: Problems and change. College of Europe. Master Thesis. Bruges May 1993a. *
- SEK(1998) 1228 lopull.: Varainhoitoasetuksen uudelleenlaatiminen. Komission valmisteluasiakirja. Bryssel 22.7.1998. *
- SEK(2000) 229 lopull.: Komission päätökset: pyyntö määrärahojen siirtämiseksi varainhoitovuodelta 1999 varainhoitovuodelle 2000 - erikseen esitettävät siirrot, jaksottamattomat määrärahat sekä talous- ja sosiaalikomitean ja alueiden komitean pyynnön määrärahojen siirtämiseksi varainhoitovuodelta 1999 varainhoitovuodelle 2000 - erikseen esitettävät siirrot, jaksottamattomat määrärahat - toimittaminen eteenpäin. Bryssel 11.2.2000. *
- SEK(2000) 481 lopull.: Komission päätökset: määrärahojen siirtäminen vuodelta 1999 vuoteen 2000 (jakotetut määrärahat), maksusitoumusmäärärahojen ottaminen uudelleen käyttöön ja tulojen uudelleenkäyttö. Bryssel 15.3.2000. *
- SEK(2000) 1094: Komission maksuaikoja koskevat suuntaviivat. Michael Schreyerin tiedonanto. *
- Strasser, Daniel: Histoire budgétaire des Communautés européennes expliquée en chiffres. IIe partie: Histoire budgétaire de la C.E.E. et de la C.E.E.A. RMC 20 (1977a): 203 (janvier). 44-59.
- Strasser, Daniel: Le budget 1980. Environnement politique et financier, rejet et établissement, première expérience d'un régime de douzièmes provisoires. RMC 23 (1980b): 239 (août-septembre). 358-397.
- Strasser, Daniel: Le budget 1985, son environnement politique et financier, son rejet et son établissement. La deuxième expérience d'un régime de douzièmes provisoires. RMC 28 (1985): 289 (juillet-août). 372-444.
- Strasser, Daniel: Les finances de l'Europe. Le droit budgétaire et financier des communautés européennes. 6e édition, 4e édition en français. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris 1990.
- 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.
- Terrasse, Yves: Le budget de la Communauté européenne. Masson. Paris 1991.
- The Community Budget: The Facts in Figures. 1989 Edition. OOEPEC. 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. Erityiskertomus nro 5/2000 tuomioistuimen kiinteistömenoista (lisärakennukset Erasmus ja Thomas More sekä lisärakennus C) sekä tuomioistuimen vastaukset. EYVL N:o C 109, 14.4.2000a.
- Verschraegen, Michel: 1988-1989, naissance et premiers pas d'une nouvelle mécanique budgétaire. RMC 32 (1989): 326 (avril). 224-234.
- Walder, Stephan: The Budgetary Procedure of the European Economic Community. Böhlau Verlag. Vienna 1992.