

Euroopan unionin yleisen talousarvion joustavuudesta

Osa II. Sisäinen jousto

Ilkka Saarilahti

THE FLEXIBILITY OF THE GENERAL BUDGET OF THE EUROPEAN UNION Part II. Annual internal flexibility

This is the second part of a series of three articles analysing the components of budgetary flexibility on the expenditure side of the general budget of the European Communities/ European Union, for the period 1968–1994.

Part I (which appeared in *Administrative Studies*, vol. 14 (1995): 4, pp. 294–310) deals with annual external flexibility. Annual internal flexibility is presented here in Part II, consisting of the following elements: total amount and kind of budgetary headings in the general budget; virements or transfers ('structural flexibility'); compulsory vs non-compulsory expenditure ('normative flexibility'); budgetary discipline and financial perspectives (1988–1992); reserves (and, more precisely, the functioning of the contingency reserve, the negative reserve, the monetary reserve, the reserve for guaranteeing loans to non-member countries, and the reserve for emergency aid to non-member countries); provisional appropriations; and the special case of 'mini-budgets'. A synthesis of the development of the different forms of budgetary flexibility on the expenditure side of the general budget of the EC/EU is presented at the end of Part III.

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

4.2 Sisäinen jousto

EY:n (EU:n) budjettijärjestelmän ja yleisen talousarvion *sisäisen jouston* muodoista (eli budjetin menokehysten sisällä tapahtuvan jouston muodoista, ks. luku 4.1. Sisäisestä joustosta tarkemmin esim. Saarilahti & Uusikylä 1991) tässä osassa¹ esitellään *rakennejousto* (eli talousarvioiden määrärahojen jaotteluiden muutokset;

luku 4.2.1), mahdollisuus siirtää määrärahoja budjettikohdasta toiseen (eli ns. *virement-menetyt*; luku 4.2.2), *normijousto* (eli tässä artikkelissa EY:n menojen jakautuminen pakollisiin ja eipakollisiin menoihin; luku 4.2.3), *budjettikuri ja rahoitusnäkömät* (vuosien 1988–1992 osalta – vuosien 1993–1999 rahoitusnäkömät (RN) käsitellään osassa III; luku 4.2.4²), *varaukset* (luku 4.2.5) sekä nk. *minibudjetit* (luku 4.2.6).

4.2.1 Rakennejousto

Useimmissa EY:n jäsenvaltioissa alkoi 1980-luvun alussa yleistyä käytäntö, jonka mukaan talousarvioiden usein äärimmäisen yksityiskohtaisia jaotteluja ryhdyttiin purkamaan, samalla kun määrärahoja alettiin budjetoida yhä enemmän muutamille harvoille (usein tehtäväpohjaisille) momenteille (ks. esim. OECD 1987, 35–41 ja 63–178). Myös Suomessa on kehitys kulkenut kohti momenttikokojen suurentamista (vrt. esim. tulosbudjetoinnin asettamat uudet vaatimukset; Saarilahti & Uusikylä 1992, 30–31. Rakennejoustosta yleisesti, ks. esim. Saarilahti 1991).

EY:n TA sisälsi Yves Terrassen (1991, 26) laskelmien mukaan vuonna 1983 erilaisia budjettkohtia (engl. *Budgetary heading*, ransk. *ligne budgétaire*) n. 700 kappaletta. Vuonna 1990 nii-

4, 294–310. Artikkelin kolmas osa keskittyy Euroopan yhteisöjen/ Euroopan unionin yleisen talousarvion ja budjettijärjestelmän ylivuotiseen joustoon.

² Vaikka budjettikuri ja rahoitusnäkömät säätelevätkin talousarvioiden koostumusta ja määräytymiseen useamman vuoden aikana (vuoden 1988 TVS solmittiin viideksi ja vuoden 1993 TVS seitsemäksi vuodeksi), ne samalla ohjaavat erikseen jokaisen yksittäisen budjettivuoden tuloja ja menoja, ja siten vaikuttavat budjettien joustavuuteen kunakin budjettivuonna. Toisaalta vuoden 1988 TVS:n esittelyminen on tärkeää tämän osan muiden lukujen ymmärtämisen kannalta. Siksi se esitellään tässä vaiheessa. Vuoden 1993 TVS:ta tarkastellaan sen sijaan vasta EU:n budjettijärjestelmän ylivuotisen jouston esittelyn yhteydessä (luku 5).

Artikkeli jätetty loppuvuodesta 1994

¹ Artikkelin ensimmäinen osa, joka käsitteli ulkoista joustoa, ilmestyi *Hallinnon tutkimuksessa* 14 (1995):

tä oli jo n. 1 400, ts. yleisen talousarvion kohtien määrä kaksinkertaistui kahdeksassa vuodessa. Tosiasiassa suuri osa TA:n kohdista on varustettu joko »—» tai »p.m.» (*pro memoria*, »*pour mémoire*»; engl. myös »*token entry*») -merkinnällä³.

Vuoden 1990 VHA:n muutoksen seurauksena vuoden 1991 TA:ssa toteutettu menorakenteen muutos (ks. luku 3.2) lisäsi varsinkin komission menojen (PI III) B osan erilaisten kohtien lukumäärä: esim. momentit lisääntyivät 277:stä 437:ään ja alamomentit 314:sta 489:ään. Erot eri kohtien välillä pysyivät edelleenkin suurina. Siten esim. luvun B2-1 2 (Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR⁴)) ainoan momentin (B2-1 2 0) loppusumma kohosi n. ECU 5 940 miljoonaan, kun

³ TA:ssa viivalla merkitään nykyään budjettikohdat, jotka ovat poistumassa, eli kohdat, joita koskien EP ja neuvosto eivät enää hyväksy menon suorittamista, mutta jotka on vielä sisällytetty talousarvioon mm. määrärahojen vertailun helpottamiseksi eri budjettivuosien välillä. Viivallinen kohta voidaan aktivoida vain lisätalousarviomenettelyn avulla (ks. luku 4.1.1). Myöskään »p.m.» -merkinnällä varustettuja kohtia ei voida pitää täysin operationaalina, sillä vaikka meno onkin periaatteessa hyväksytty, tarvitaan vielä määrärahan siirto toisesta kohdasta tai erillisestä varauksesta, jotta maksut voidaan suorittaa (ks. luku 4.2.5.2). Vuoden 1983 TA:n kohdista 125 oli varustettu »p.m.» -merkinnällä (eli 17,9 %). Vuonna 1991 vastaava luku oli jo n. 212 (21 %; ks. Strasser 1992b, 152).

⁴ *European Regional Development Fund (ERDF)*, ransk. *Fonds européen de développement régional (FEDER)*. EAKR, jonka tehtävänä on tasoittaa alueellisia kehityseroja jäsenmaiden välillä mm. edistämällä tuotannollista toimintaa, parantamalla infrastruktuuria sekä kehittämällä rajaseutualueita ja ympäristönsuojelua, perustettiin vuonna 1975 erityisesti Yhdistyneen kuningaskunnan vaatimuksesta SETY 283 art. pohjalta (Asetus (A) N:o 724/75/ETY, 13.1.1975; EYVL N:o L 73, 21.3.1975; muut. 6.2.1979; EYVL N:o L 35, 9.2.1979). Sen osuus talousarvion menoista on n. 10 %. EAKR:n ja EMOTR:n ohjausosaston (ks. luku 3.1) lisäksi EU:n talousarvion kolmas rakennerahasto on nk. Euroopan sosiaalirahasto (ESR; engl. *European Social Fund (ESF)*, ransk. *Fonds social européen (FSE)*). Sosiaalirahasto, joka aloitti toimintansa jo RS:n nojalla (SETY 123 art.), on vanhin EU:n rakennerahastoista. Sen TA-osuus on n. 8 %. Rahaston tarkoituksena on mm. edistää työmahdollisuuksien lisäämistä jäsenmaissa sekä työntekijöiden ammatillista ja alueellista liikkuvuutta. Myöhemmin tehtäviin on lisätty mm. nuorten työhön pääsyn ja vammaisten koulutuksen sekä teollisuuden rakenne- muutosongelmien ratkaisuyritysten avustaminen (SEY 123 art.). Nykyisin ESR:n päätarkoitus on yhdessä muiden rakennerahastojen kanssa edistää EU:n sosiaalista ja taloudellista yhteenkuuluvuutta (koheesiota). Myös EMOTR:n ohjausosastosta vuonna 1994 erotettu kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (KOR (»kalatalousrahasto»; engl. *Financial Instrument of Fisheries Guidance (FIFG)*); ransk.

taas luvun B4-1 0 (energiapolitiikka) loppusumma jäi vajaaseen ECU 114 miljoonaan, vaikka luku jakaantuikin seitsemään momenttiin ja kymmenen alamomenttiin. Saman talousarvion alaluokka B5 sisälsi ainoastaan 12 alamomenttia, kun taas osastot B5-5 ja B5-6 eivät sisältäneet yhtään alamomenttia (ks. esim. Isaac 1992a, 9).

Vuonna 1992 EY:n budjetti sisälsi 1 032 erilaista budjettikohtaa, joiden loppusummat vaihtelivat komission tekemän selvityksen mukaan valtavasti (*COM(92) 2001 final*, 11). Yhteensä 460:stä toimintamenoja sisältävästä kohdasta (EMOTR:n tukiosaston määrärahoja ei ole otettu huomioon tarkastelussa) yhdeksän kattoi 60 % kaikista TA:n määrärahoista, kun taas puolet kohdista kattoi yhteensä vain n. 0,7 % menoista. Yksikään viimeksi mainituista kohdista ei ylittänyt suuruudeltaan ECU 3 miljoonaa. Komission mukaan »(t)ämä hajanaisuus mahdollistaa tuhlauksen, sillä pienillä, hajanaisilla määrärahoilla ei yleensä saavuteta merkittävää tulosta EY:ssä. Se on myös este hyvälle varainhoidolle. (...) EY:ssä olisikin pyrittävä budjettinimikkeistön uudistamiseen ja poistettava tai yhdistettävä ne toimet, joiden määrärahat ovat lähinnä merkitysettömiä» (mts.11).

Vuoden 1992 maaliskuussa julkaisemassaan EY:n taloutta koskevassa tiedonannossa (*COM(92) 2001 final*, 47) komissio esitti lisäksi toivomuksen, että neuvosto, EP ja komissio voisivat »uudessa toimielinten välisessä sopimuksessa sopia myös siitä, että talousarvio ei periaatteessa sisältäisi toimintamenoja koskevia kohtia, jotka selvästi alittaisivat ECU 2 miljoonaa maksusitoumusmäärärahoina». Omasta puolestaan komissio halusi sitoutua olemaan esittämättä uusia talousarviokohtia, jotka alittaisivat selvästi ECU 3 miljoonaa »paitsi erityistapauksissa, jotka olisi erikseen perusteltava. Niistä kohdista, jotka nykyisin alittavat tämän loppusumman, komissio sitoutuisi esittämään ne poistot, sulautukset tai uudelleenjärjestelyt, jotka se katsoo tarpeellisiksi» (mts. 47). Käytännössä vuoden 1993 TVS:een pitkien neuvottelujen jälkeen kirjattiin vain yleinen periaate, jonka mukaan »toimielimet pyrkivät välttämään mahdollisuuksien rajoissa vähämerkityksellisten summien kirjaamista talousarvioon» (23 k.).

Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) luetaan rakennerahastoihin (ks. esim. *Fonds...* 1994). Yhteensä eri rakennerahastojen osuus EU:n yleisen talousarvion kokonaismenoista oli n. 25 % vuonna 1993. Osuuden on tarkoitus nousta yli 30 %:n 1990-luvun lopulla.

4.2.2 Määrärahojen siirrot

Budjettikohtien suurentamisen lisäksi budjetin sisäistä joustoa ja erityisesti rakennejoustoa voidaan parantaa lisäämällä määrärahojen siirtomahdollisuuksia kohtien välillä. EU:n budjettijärjestelmässä määrärahojen siirtotarve korostuu vielä sikäli, että edelleenkin yli puolet TA:n loppusummasta koostuu maatalousmenoista (vrt. Tsoukalis 1993, 268. Maatalousmenojen kehityksestä TA:ssa, ks. esim. El-Agraa 1990, 286–303 tai Jacobs *et al.* 1992, 118), joiden ennakoiti on tunnetusti varsin vaikeaa.

EU:ssa määrärahojen *siirtomahdollisuus* (engl. *Virement* tai *transfer*, ransk. *virement de crédits*) perustuu SETY, SEY 205 art. 3 k., jonka mukaan »(k)omissio voi talousarvion rajoissa sekä 209 artiklan nojalla annetussa (varainhoito)asetuksessa säädetyin rajoituksin ja ehdoin siirtää määrärahoja luvusta toiseen tai alajaottelusta toiseen.» – komissiolle suotua määrärahojen siirtomahdollisuutta voidaan pitää poikkeuksena EU:n budjetoitijärjestelmässä noudatettavasta erittelyperiaatteesta.

Rooman ja Maastrichtin sopimusten mukaan komissiolle tulisi siten TA:n toteuttajana kuulua varsin suuri vapaus siirtää määrärahoja luvusta toiseen tai alajaottelusta (momentit ja alamomentit) toiseen. Käytännössä SETY, SEY 209 art. nojalla säädetyissä VHA:ssa on vuosien mittaan suuresti rajoitettu komission toimintavapautta (ks. Saarelahti 1993a, 38–42), vaikka vuoden 1990 VHA:n muutoksessa pyrittiin jälleen joustavoittamaan EY:n määrärahojen siirtokäytäntöjä budjetivuoden aikana mm. TTI:n toistuvien huomautusten takia (ks. esim. *Annual... 1989 in EYVL* N:o C 313, 12.12.1990, 15–16; vrt. Strasser 1990, 33; Orsini 1992, alav. 11).

Vuoden 1990 VHA:ssa määrärahojen siirroista on säädetty 26. art. Käytännössä EU:ssa on eroteltava toisistaan 1) neuvoston ja EP:n, 2) TI:n ja TTI:n, 3) komission sekä 4) budjettivallan tekemät määrärahojen siirrot⁵.

⁵ Luvussa omaksuttu määrärahojen siirtojen jako (joka perustuu toimielinten *vapauteen* suorittaa siirtoja) neljään eri luokkaan vastaa vuoden 1990 VHA:n uuden 26 art. sanamuotoa (vrt. esim. Isaac 1990, 13; Strasser 1992a, 240–24 tai Walder 1992, 84–89). Mm. Bieber (1990, 117–120), Magiera (1990, 3–5) ja Terrasse (1991, 37–38) ovat säilyttäneet esityksissään »perinteisemmän» määrärahojen siirtojen jaon pelkästään siirtoihin *lukupien sisällä* (eli momentista tai alamomentista toiseen) ja *lukupien välillä* (joka vastaa paremmin vuoden 1977 VHA:n 21 art. sanamuotoa). Kattavampi esitys EY:n TA:n siirtomenettelyistä ja niiden kehityksestä löytyy esim. Strasserin (1992a, 238–241) teoksesta; ks. myös

4.2.2.1 Neuvoston ja Euroopan parlamentin määrärahojen siirrot

Budjettivallan käyttäjinä EP ja neuvosto voivat vapaasti siirtää määrärahoja pääluokkansa sisällä yhtä hyvin *luvusta toiseen* (engl. *Transfers between chapters*, ransk. *virement de chapitre à chapitre*) kuin *lukupien sisälläkin* (eli *momentista toiseen*; engl. *Transfers within a chapter*, ransk. *virement au sein d'un même chapitre* (*virement d'articles*)). Yhteisön varainhoidon valvojan (*Financial controller/ contrôleur financier*) on kuitenkin varmistettava, että määrärahat ovat käytettävissä. Toisaalta siirtoja on mahdollista tehdä vain sellaisiin budjettikohtiin, joihin on TA:ssa hyväksytty määräraha tai joka on varustettu »p.m.»-merkinnällä. Tämä merkitsee Isaacin (1990, 13) mukaan mm. neuvostolle ja EP:lle suotua mahdollisuutta siirtää tarvittaessa määrärahoja toimintameno- ja hallintomenokohtien välillä. Tämä mahdollisuus puuttuu esim. komissiolta (ks. luku 4.2.2.3. Menettelyn puutteen seurauksista, ks. luku 4.2.6).

4.2.2.2 Tuomioistuimen ja tilintarkastustuomioistuimen määrärahojen siirrot

Vuonna 1990 VHA:een (26 art. 2 k. 2 alak.) tehdyn muutoksen mukaan TI ja TTI voivat vapaasti siirtää määrärahoja pääluokkiensa lukupien sisällä momentista toiseen ilmoitettuaan siirroista kolme viikkoa etukäteen komissiolle, neuvostolle ja EP:lle. Menettely lisäsi järjestelmän joustavuutta siinä mielessä, että edellisen VHA:n säädösten mukaan toimielimet pystyivät vain esittämään komissiolle siirtoja lopullisen päätösvallan ollessa tämän käsissä pois lukien tapauksissa, joissa komissio ei kuuden viikon kuluessa ollut vastannut siirtopyyntöön. TI ja TTI eivät edelleenkään voi itsenäisesti siirtää määrärahoja luvusta toiseen (ks. luku 4.2.2.4).

4.2.2.3 Komission määrärahojen siirrot

Hallintomenojensa osalta (PI III, A osa) komissio voi nykyisin toimielinten budjettiautonomian periaatteen mukaisesti vapaasti siirtää määrärahoja niin luvusta toiseen kuin lukupien sisälläkin sillä edellytyksellä, että se ilmoittaa siirroista kolme viikkoa etukäteen EP:lle ja neuvostolle.

Toimintamenojen osalta (B osa) komissio voi

VHA (1977) 21 art. ja VHA (1990) 26 art. Luvun 10 o alle budjetoitujen määrärahojen siirroista, ks. luku 4.2.5.5. Määrärahojen siirroista seuraavaan budjettiin, ks. luku 5.2.

itsenäisesti siirtää määrärahoja momentista toiseen yhden luvun sisällä. Ottaen huomioon B osan menojen kokonaismäärän (ks. luku 3.2), periaate suo komissiolle nykyisin varsin suuren liikkumavapauden sen toteuttaessa EU:n talousarviota (ks. esim. Walder 1992, 87). Toisaalta komissio voi myös VHA (1990) 26 art. 4 k. mukaisesti esittää budjettivallan käyttäjälle määrärahojen siirtämistä luvusta toiseen missä tahansa talousarvion pääluokassa.

4.2.2.4 Budjettivallan määrärahojen siirrot

Jotta budjettivallan päätös kirjata määrärahoja eri budjettikohtiin ja käyttötarkoituksiin ei kokonaan menettäisi merkitystään, määrärahojen siirroista luvusta *toiseen* on säännelty varsin tarkoin VHA:ssa aina vuodesta 1977 lähtien.

Vuoden 1990 VHA 26 art. 4 k. 1 ja 3 alak. mukaan komissio, TI ja TTI voivat esittää määrärahojen siirtoa luvusta toiseen. Lopullinen päätösvalta siirron suhteen on kuitenkin neuvostolla ja EP:lla. Tältä osin neuvoston ja EP:n toimivalta on sama kuin koko budjettiprosessin aikana, ts. se riippuu menojen jakautumista pakollisiin ja ei-pakollisiin (ks. luku 4.2.3).

Pakollisten menojen siirtämisestä tekee lopullisen päätöksen neuvosto määräenemmistöllä. Neuvosto kuulee myös EP:a.

Päätettäessä ei-pakollisten menojen siirrosta, menettely on päinvastainen. Tällöin parlamentilla, joka äänestää yksinkertaisella enemmistöllä, on viimeinen sana. Jos siirtopyyntö koskee samalla kertaa sekä pakollisia että ei-pakollisia menoja, joko neuvoston tai EP:n kielteinen kanta kumoo siirtoesityksen. Jos neuvosto ja parlamentti pienentävät siirtosummaa eri määrällä, pienemmän summan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Budjettivallalla on, paitsi kiireellisissä tapauksissa (ks. VHA 26 art. 5 k.), kuusi viikkoa aikaa päätöksensä tekemiseen. Päätöksen puutteessa siirtoesitys katsotaan tulleen hyväksytyksi.

Stephan Walderin (1992, 89) mukaan siirrot talousarvion eri osastojen välillä eivät yleisesti ottaen ole mahdollisia, sillä varainhoitoasetuksissa ei ole mainintaa siirroissa noudatettavasta menettelystä (eriävistä mielipiteistä, ks. esim. Bieber 1990, 117 ja Isaac 1990, 19). Siirtoja TA:n eri momenttien eri alamomenttien välillä voidaan sen sijaan suorittaa vapaasti. Toisaalta komissio voi niin halutessaan lisätä alamomenteja talousarvioon (mts. 91).

Taulukko 2 esittää prosentteina kaikista maksusitoumuksiin käytettävistä määrärahoista EY:ssä vuosina 1987–1991 toteutetut MSKM:n

Taulukko 2. Maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen siirrot lukujen välillä (prosentteja) vuosina 1987–1991 (vuosien 1988–1992 rahoitusnäkymien otsikot 2, 3 ja 4, pois lukien luku B0-4 0). (Lähde/ Source: COM(92) 2001 final, ANNEX 1).

Table 2. Percentage of appropriations transferred between chapters during the year (Headings 2, 3 and 4 of the Financial Perspective 1988–1992, excluding chapter B0-4 0), 1987–1991.

1987	1988	1989	1990	1991
3,4	2,0	1,7	1,4	0,7

siirrot luvusta toiseen yleisessä talousarviossa.

Taulukon 2 luvut koskevat rahoitusnäkymien otsikoita 2, 3 ja 4 (ks. luku 4.2.4). Varauksia käsittelevä luku B0-4 0 (ks. luku 4.2.5) ja EAKR:n toimintaan liittyvät siirrot on jätetty tarkastelun ulkopuolelle (ks. COM(92) 2001 final, ANNEX 1). Taulukosta käy selville, että luvusta toiseen siirrettyjen määrärahojen loppusummat suhteessa mainittujen otsikoiden alle kirjattuihin maksusitoumuksiin käytettäviin määrärahoihin pienenevät tasaisesti vuoden 1987 3,4 %:sta vuoden 1991 0,7 %:iin. Tämä voi kertoa paitsi parantuneesta budjettisuunnittelusta, jossa eri lukuihin kohdistuvat menopaineet on osattu ennakoita entistä paremmin, myös tiukentuneesta budjettikurista EY:ssä vuoden 1988 TVS:n jälkeen (ks. luku 4.2.4), joka on omalta osaltaan johtanut sisäisen jouston pienenemiseen EY:n budjettijärjestelmässä (ks. Saarilahti 1993a, 85–104; vrt. luvut 4.2.3–4.2.4 sekä 6).

4.2.2.5 Määrärahojen siirto jaksotettujen ja jaksottamattomien määrärahojen välillä

Määrärahojen siirtomahdollisuus jaksotettujen ja jaksottamattomien määrärahojen välillä (engl. *Transfers between non-differentiated and differentiated appropriations*, ransk. *virement entre crédits non dissociés et crédits dissociés*) kirjattiin VHA:een (26 art. 6 k.) vuoden 1990 asetuksen tarkistuksen yhteydessä mm. vastauksena TTI:n tilintarkastuskertomuksissaan (ks. esim. Annual... 1989 in EYVL N:o C 313, 12.12.1990, 15–16) käytäntöä vastaan vuosien mittaan esitämille lukuisille huomautuksille. VHA:n mukaan tällaisista siirroista päättäminen, tapahtuivatpa siirrot sitten lukujen, momenttien tai alamoment-

tien välillä, kuuluu neuvostolle ja EP:lle – komissio ei voi päättää niistä enää itsenäisesti.

4.2.2.6 Avoin siirto

Jos varainhoitovuoden lopulla on näyttänyt siltä, että EU joutuu suorittamaan välttämättömän menon kohdalta, jolla ei ole enää riittävästi määrärahoja, tai jos budjettikohta on varustettu pelkällä »p.m.» -merkinnällä, komissio on voinut pyytää budjettivallalta lupaa siirtää määrärahoja luvusta toiseen tietyssä järjestyksessä oman harkintansa mukaan voidakseen suoriutua menosta.

Viimeiset esimerkit tällaisista avoimista siirroista (engl. *Open transfer*, ransk. *virement ouvert*) ovat Strasserin (1992a, 239) mukaan vuosilta 1973–1975 ja 1980. Vuosina 1973 ja 1974 komissio kattoi siirroilla vaihtokurssitappioiden aiheuttamia lisämenoja, vuonna 1975 niillä paikattiin EMOTR:n tukiosaston vajetta ja vuonna 1980 rahoitettiin Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi päätettyjä erityismenoja (ks. luku 4.1.1) sekä kolmansien maiden auttamiseen suunnattuja menoja. Myös negatiivisen varauksen puhdistamisessa vuoden lopussa on käytetty avoimia siirtoja (ks. luku 4.2.5.2).

4.2.3 Normijousto: pakolliset ja ei-pakolliset menot

EU:n jäsenmaissa valtaosa valtion menoista on lakisääteisiä tai muutoin laein tai alemmanasteisin säädöksin sidottuja. Suomessa täysin lakisidonnaiset menot muodostivat Jukka Nummikosken (1990, 9) laskelmien mukaan n. 46,7, sopimussidonnaiset menot n. 27,8 ja harkinnanvaraa jättävästi säädössidonnaiset menot n. 11,6 % vuoden 1990 tulo- ja menoarvion menoista. Budjetin joustavuuden kannalta sidottujen menojen osuus talousarviossa on keskeistä, sillä niin kutsutut pakolliset menot jättävät vain vähän liikkumavaraa budjetin laatijoille ja toteuttajille (ks. esim. Saarihahti & Uusikylä 1992, 31–32).

EY:ssä menojen jako pakollisiin (PM; engl. *Compulsory expenditure (CE)*, ransk. *dépenses obligatoires (DO)*) ja ei-pakollisiin menoihin (EPM; engl. *Non-compulsory expenditure (NCE)*, ransk. *dépenses non-obligatoires (DNO)*) perustuu SETY, SEY 203 art. 4 ja 9 k. ja juontaa juurensa Luxemburgin ensimmäisestä budjettisopimuksesta vuodelta 1970 (ks. luku 3.1; vrt. esim. Régnier-Heldmaier 1994, 94). Sopimus liittyi ennen kaikkea EY:n rahoitusperustan muutoksen seu-

rauksiin vuoden 1970 I omia varoja koskevan päätöksen mukaisesti. Ensimmäisen kerran PM-EPM -jaottelua sovellettiin vuoden 1975 talousarvioon⁶ (ks. luku 3.1). Nykyiseen muotoonsa SETY 203 art. muutettiin Brysselin toisella sopimuksella vuodelta 1975.

Edelleenkin voimassa olevan vallanjaon mukaan EP pystyy enemmistön päätöksellä *tarkistamaan (amend/ amender)* talousarvioesityksen (TAE) niitä menoja, jotka eivät johdu perustamis-sopimuksesta tai sen nojalla annetuista säädöksistä, siis »ei-pakollisia menoja». Sen sijaan koskien »perustamissopimuksesta tai sen nojalla annetuista säädöksistä johtuvia pakollisia menoja», sopimuksissa annettiin EP:lle oikeus vain tehdä annettujen äänten ehdottomalla enemmistöllä neuvostolle *ehdotuksia (proposer modifications/ proposer des modifications)* TAE:n muuttamiseksi (SETY, SEY 203 art. 4 k.).

Neuvosto on SETY, SEY 203 art. mukaan vapaa hyväksymään määräenemmistöllä EP:n muutosta koskevan ehdotuksen, jos se kasvattaa budjetin kokonaismenoja. Neuvostossa riittää siten toisessa käsittelyssä määrävähemmistö työntämään syrjään EP:n muutosehdotus, sillä jos neuvosto ei kykene kokoamaan määräenemmistöä, ehdotuksen katsotaan tulleen hylätyksi.

Tilanne on hieman erilainen, jos ehdotuksen hyväksyminen ei merkitse kokonaismenojen kasvua. Tämä voi johtua mm. siitä, että yhdestä tai useammasta muutoksesta johtuva menojen vähennys tasoittaa odotettavissa olevan menojen kasvun. Tässä tapauksessa SETY, SEY 203 art. 5 k. mukaan neuvoston on nimenomaisesti hylättävä ehdotus määräenemmistöllä, sillä jollei neuvosto kykene tekemään hylkäävää päätöstä, ehdotuksen katsotaan tulleen hyväksytyksi.

Neuvosto voi toisessa käsittelyssä muuttaa tai torjua EP:n tekemän EPM:n tarkistuksen vain, jos se onnistuu kokoamaan määräenemmistön muutoksen (hylkäyksen) taakse. EP:lle siis riittää, että sen esittämän menotarkistuksen kannalla on

⁶ Ks. esim. Strasser (1975, 79–87), vrt. esim. Fonseca Morillo (1984, 753–780). Tarinan mukaan EP:n jäsenten tiedustellessa vuonna 1970 silloiselta EY:n puheenjohtajamaan Belgian edustajalta Harmelilta neuvoston kaavailemaa EPM:n määrää, ministeri vastasi: »noin 3,6 %». Neuvosto suostui siten kohteamaan EPM:na vain EY:n hallinnollisia menoja. Käytännössä neuvosto suostui lopulta vuonna 1975 luokittelemaan ei-pakollisiksi menoiksi n. 16 % TA:n menoista (ks. esim. Régnier-Heldmaier 1994, 95; vrt. kuvio 5). Pitämällä EY:n pakolliset menot tiukasti neuvoston hallinnassa jäsenmaat halusivat rajoittaa parlamentin valtaa mm. maataloudesta päätettäessä (ks. esim. Shackleton 1991, 65–79).

neuvostossa määrävähemmistö, mikä jo varmistaa tarkistuksen läpimenon. Toisaalta EP voi edelleen toisessa käsittelyssä SETY, SEY 203 art. 6 k. mukaan »jäsentensä enemmistöllä sekä kolmella viidesosalla annetuista äänistä muuttaa neuvoston sen tekemiin tarkistuksiin tekemiä muutoksia tai hylätä ne sekä vahvistaa talousarvion sen mukaisesti.» Siten EP:lla on ollut vuoden 1975 Brysselin sopimuksesta lähtien viimeinen sana EPM:n suhteen (ks. luku 3.1).

Koska menojen jako pakollisiin ja ei-pakollisiin menoihin liittyy niin kiinteästi budjettivallan jakoon EY:ssä ja koska menojen jakamisesta näihin luokkiin ei sopimuksissa anneta sen tarkempia ohjeita kuin edellä esitetyt, budjettikiistat neuvoston ja EP:n välillä leimahtivat ilmieliekkisiin EY:ssä vuonna 1975, semminkin kuin viimeksi mainitulla oli nyt uuden budjettivaltansa ansiosta käytettävissään oivallinen painostuskeino neuvostoa kohtaan – ajanjaksoa 1975–1987 (so. ajanjaksoa aina vuoden 1988 EY:n talouden kokonaisuudistukseen saakka; ks. luku 4.2.4) onkin kutsuttu EY:n talousarvion pysyvän kriisin kaudeksi⁷ (ks. esim. *Community...* 1989, 19–23; vrt. Saarilahti 1993a, 85–99).

Käytännössä ainakin vuoteen 1982 asti neuvosto ja EP pysyivät tiukasti omissa kannoissaan ja tulkinnoissaan siitä, mitkä EY:n menoista loppujen lopuksi ovat pakollisia (ja siten neuvoston päätösvallassa) ja mitkä ei-pakollisia (ja siten

EP:n toimivaltaa). Vasta vuoden 1982 (30.6.) Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteisessä julistuksessa⁸, joka oli toinen toimielinten puheenjohtajien allekirjoittama yhteinen budjettijulistus (ks. luku 3.1), EP ja neuvosto pääsivät yksimielisyyteen olemassa olevien budjetti-kohtien luokittelusta (kohtien jako joko pakollisiksi (n. 76 % kaikista menoista) tai ei-pakollisiksi menoiksi julkaistiin julistukseen liitteenä) ja periaatteesta, jonka mukaan päätettäessä uusista budjettikohdista tai sellaisista kohdista, joiden oikeudellinen pohja on muuttunut, kiistakysymykset pyritään sopimaan jo ennen TAE:n laadintaa nk. trilogimenettelyn (»trilogilla» (*trilogue*) tarkoitetaan EP:n, neuvoston ja komission puheenjohtajien tapaamista) avulla neuvotteluteitse (ks. esim. Strasser 1992a, 408; Régnier-Heldmaier 1994, 97).

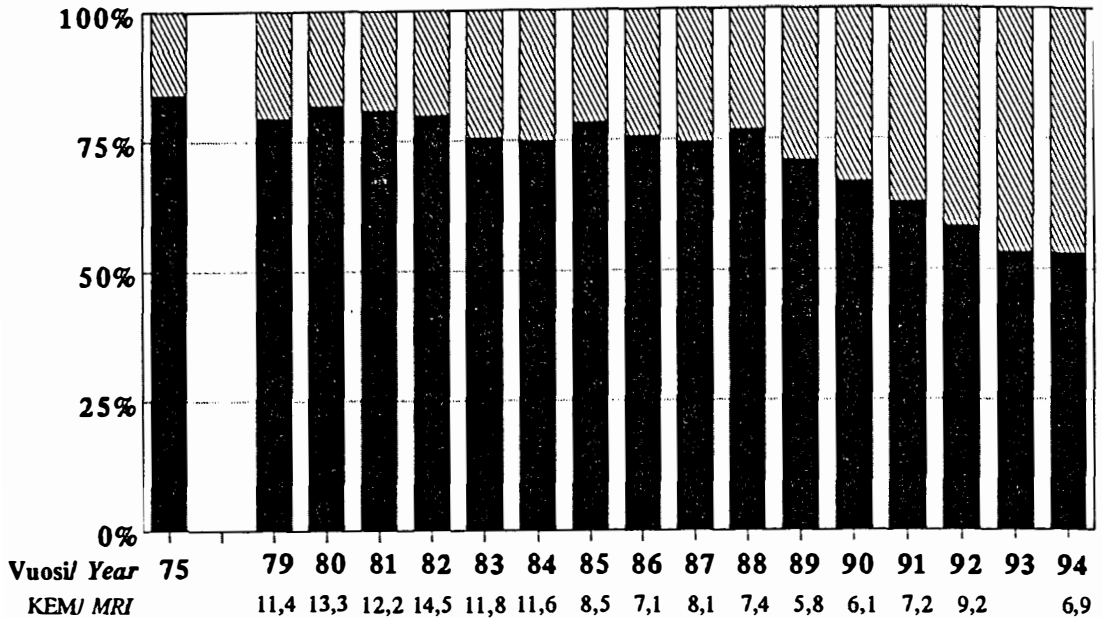
Vuoden 1982 julistus myös määritteli pakolliset menot menoiksi, jotka budjettivallan käyttäjällä on »sisällytettävä talousarvioon jotta Yhteisö voisi suoriutua niin ulkoisista kuin sisäisistä velvoitteistaan, jotka johtuvat perustamissopimuksista tai niiden nojalla annetuista päätöksistä» (1 k.). Siten pakollisten menojen katsottiin määräytyvän väistämättömästi (*unavoidably*) EY:n omista päätöksistä, kansainvälisistä sopimuksista jne.: budjettivallan käyttäjällä ei ole muuta mahdollisuutta kuin sisällyttää ne talousarvioon ja komission taas on suoritettava vastaavat maksut. Periaatteessa kaikki muut menot sovittiin luokiteltaviksi EPM:ksi. Vuoden 1982 julistus ei kuitenkaan kyennyt lopettamaan EY:n budjettiriitoja, vaan vasta vuoden 1988 TVS onnistui siirtämään EY:n toimielinten kiistojen painopistettä pois vuotuisesta talousarvioprosessista (ks. luvut 4.2.3.2, 4.2.4, 5 ja 6; vrt. esim. Rideau 1990, 610–618).

Kuvio 5 esittää (prosentteina) EPM:n ja PM:n osuuden maksumääräyksiin (kuvio 1) ja maksusitoumuksiin (kuvio 1f) käytettävissä määrärahoissa EY:n yleisissä talousarvioissa vuodesta 1979 lähtien. Kuviossa 5 / on myös vertailun helpottamiseksi esitetty PM:n ja EPM:n suhteellinen osuus vuoden 1975 TA:ssa (84 vs. 16), siis ensimmäisessä, johon jaottelua sovellettiin.

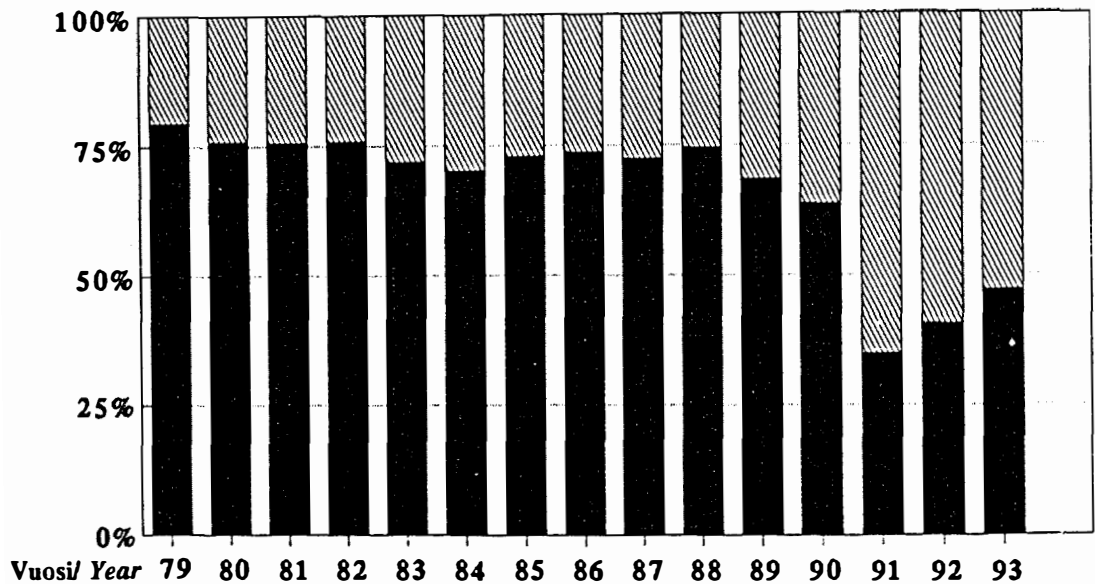
⁷ Varsin tunnettuja ovat esim. EP:n ja neuvoston väli-
set kiistat vuosien 1979–1982 talousarvioista sekä
vuoden 1980 II ja vuoden 1982 I lisätalousarviosta,
jotka johtivat mm. vuoden 1980 II lisäbudjetin ja
vuoden 1982 talousarvion viemiseen TI:n eteen (ks.
luvut 4.2.3.2 ja 4.2.5.2; vrt. Strasser 1979, 240–262;
1980b, 358–397; 1981, 279–331; 1982, 306–365;
Community... 1989, 19–20 tai Tonnerre 1991, 61–
62). TI ei kuitenkaan koskaan ole suostunut puuttu-
maan TA:n menojen luokitteluun pakollisiksi ja ei-
pakollisiksi sinällään, koska se katsoo, että luokitte-
lu on puhtaasti EP:n ja neuvoston välinen (siis en-
nen kaikkea poliittinen) kysymys (ks. esim. Milas
1988b, 347–356; Nicoll 1988, 373–379). Toinen syy
budjettipäätöksentekojärjestelmän toimintavaikeuk-
sien lisäksi 1970-luvun lopun ja 1980-luvun EY:n ta-
lousarvion kriisiin kauteen oli eittämättä yhä pahe-
neva talousarvioiden tasapainottamisongelma. Ta-
sapainottamisongelmat johtuivat lähinnä siitä, ettei-
vät Yhteisöjen omat varat yksinkertaisesti kyenneet
kasvamaan samaa tahtia kun EY:n menot (ja ennen
kaikkea maatalousmenot; ks. kuvio 2, luku 3.4). Niin-
pä esim. arvonlisäverolle asetettu katto (1 %) saa-
vutettiin vuonna 1984 (ks. esim. *Community...* 1989,
22–23). Myös uudet jäsenvalliot Kreikka, Espanja ja
Portugali lisäsivät EY:n nettomenoja. EY:n budjetin
tasapainottamisvaatimuksesta ja siitä seuraavista
ongelmista, ks. esim. Isaac (1994b, 183–198) tai
Perron (1994, 169–182).

⁸ *Joint Declaration by the European Parliament, the
Council and the Commission of 30 June 1982 on
various measures to improve the budgetary procedu-
re*, ransk. *La déclaration commune du Parlement
européen, du Conseil et de la Commission du 30
juin 1982 relative à différentes mesures visant à
assurer un meilleur déroulement de la procédure
budgétaire* (EYVL N:o C 194, 28.7.1982). Julistuk-
sesta, ks. esim. Dewost & Lepoivre (1982, 514–525),
Dankert (1983, 701–712) tai Régnier-Heldmaier
(1994, 96–97).

Kuvio I / Chart I



Kuvio II / Chart II



Kuvio 5. Pakollisten ja ei-pakollisten menojen suhde yleisessä talousarviossa (maksumääräyksiin käytettävät määrärahat, vuodet 1975 ja 1979–94 (kuvio I) ja maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat, vuodet 1979–1993 (kuvio II)) sekä ei-pakollisten menojen korotuksen enimmäismäärä (KEM) vuosina 1979–1994. (Lähde/ Source: *The Community... 1988*, 24 (1979–87); *1990*, 24 (1988–89); *Annual... [1988–92]*; *Strasser 1992a*, 368).

Chart 5. The amount of compulsory and non-compulsory expenditure in the general budget of the European Communities/ European Union (per cents, appropriations for payments, 1975 and 1979–1994 (Chart I) and appropriations for commitments, 1979–1993 (Chart II)) and the maximum rate of increase (MRI), 1979–1994.

Vuonna 1979 EPM edustivat edelleenkin n. 17 % maksumääräyksiin ja n. 22 % maksusitoumuksiin käytettävistä määrärahoista. Jos vuoden kolme LKTA:ta otetaan mukaan laskuihin, n. 16 ja 21 % määrärahoista laskettiin ei-pakollisiksi menoiksi.

Vuonna 1987, viimeisenä ennen vuoden 1988 TVS:n solmimista (ks. luku 4.2.4), EPM:n osuus oli kohonnut jo 25,6 ja 27,6 %:iin (eli yli neljännekseen) TA:n ja LKTA:iden menoista. Vuoden 1988 jälkeen EPM:n määrä niin talous- kuin lisätalousarvioissakin on edelleenkin kasvanut, ja saavuttanut n. 47 % MMKM:sta vuonna 1994. Ei-pakollisten menojen määrän kasvu varsinkin vuoden 1989 jälkeen on johtunut mm. ulkoisen toiminnan menojen voimakkaasta kasvusta (vrt. Keski- ja Itä-Euroopan maille annetun avun kasvu; ks. esim. *COM(92) 2001 final*, 5).

Nykyään pakollisia menoja ovat ennen kaikkea 1) EMOTR:n tukiosaston menot (PI III, alaluokka B1), 2) takaisinmaksut ja avustukset jäsenvaltioille (alaluokka B0), 3) kalastukseen liittyvät menot (alaluokka B2) sekä 4) erilaiset yhteistyömenot kehitysmaiden ja muiden kolmansien maiden kanssa, jos ne perustuvat kansainvälisiin tai kahdenkeskeisiin sitoumuksiin (alaluokka B7).

Ei-pakollisia menoja ovat siten mm. 1) suurin osa rakennerahastojen ja rakennepoliittisten toimien menoista (kuten EMOTR:n ohjausosaston, EAKR:n ja ESR:n menot (PI III, alaluokka B2⁹)), 2) erilaiset interventiomenot mm. energian, teollisuuden ja tutkimustoiminnan aloilla (alaluokat B5 ja B6) sekä 3) lähes kaikki EU:n hallintomenot, kuten palkat (PI I–II ja PI IV–VI sekä PI III, A osa). EU:n eläkemenot on kuitenkin luokiteltu PM:ksi.

Uuden, vuonna 1993 solmitun TVS:n mukaan EP ja neuvosto sopivat lopulta lukevansa ei-pakollisiksi menoiksi kaikki rahoitusnäköymien otsikoiden 2 (*rakenteelliset toimet*) ja 3 (*sisäpolitiikka*) menot (16 k. 3 alak.) sekä kolmansien maiden kanssa solmittavien tai uusittavien sopimusten mukaiset menot 16 k. 3 alak. liitetyn julistuksen mukaan. Neuvosto myöntyi myös pyöreän sanamuodoin EP:n ajamaan ajatukseen, että vuonna 1996 järjestettävän hallitustenvälisen konferenssin yhteydessä pohditaan uudelleen kysymystä EU:n menojen jakamisesta pakollisiin ja ei-pakollisiin menoihin (16 k. 3 alak. liitetty toinen julistus). EP:n ajatuksena on päästä ensi

vaiheessa »toimielinten väliseen yhteistyöhön kumppanuuden muodossa» (*interinstitutional cooperation on a partnership basis*). Toimielinten välisten sopimusten muista vaikutuksista pakollisiin ja ei-pakollisiin menoihin, ks. luvut 4.2.3.2, 4.2.4 ja 5.4.

Verrattuna EU:n jäsenmaiden budjettien menoihin (ei-lakisääteiset menot muodostavat alle 15 % useimpien maiden talousarvioiden loppusummista – Suomessa ilman välitöntä muodollista sidonnaisuutta olevien menojen määrä vuoden 1990 tulo- ja meno-arviossa oli Nummikoksen (1990, 9) edellä esitettyjen laskelmien mukaan n. 13,9 %) EU:n TA:n menot näyttäisivät olevan varsin vähän sidottuja.

On kuitenkin vaikeata rinnastaa suoraan EU:n pakollisia ja jäsenvaltioiden lakisääteisiä menoja ja toisaalta EU:n ei-pakollisia ja jäsenvaltioiden ilman muodollista sidonnaisuutta olevia menoja, semminkin kun EU:n menojen jaottelu on syntynyt tarpeesta luoda toimintaedellytykset varsin erikoislaatuiselle budjettijärjestelmälle (ks. yllä).

Toisaalta suunnittelua ja sitovia suunnitelmia (vrt. erityisesti sitova monivuotinen suunnittelu) voidaan käyttää menojen suoran lakisidonnaisuuden vaihtoehtona (vrt. Saarilahti & Uusikylä 1992, 32–33) – esim. Kaarlo Tuori (1985, 131–161) puhuu tässä yhteydessä suunnitelmien normaalausalan laajentumisesta.

On tuiki mahdotonta arvioida, miten suuri osa OECD:n jäsenvaltioiden menoista on suunnitelmien sidottu (ks. esim. Saarilahti & Uusikylä 1991, 142–148). EY:ssä monivuotinen sitova suunnittelu on kuitenkin vuoden 1988 toimielinten välisestä sopimuksesta lähtien alkanut koskea kaikkia menolajeja, siis myös niitä, joissa EP:lla on ainakin vuodesta 1975 ollut lopullinen sananvalta.

Vaikka jäsenvaltioiden budjeteista suurempi osa olisikin sidottu laein tai alemmanasteisin säädöksiin, kansallisilla parlamenteilla on *oikeudellisesti* suurempi päätätävävalta menojen suhteen kuin EP:lla, sillä kun kansalliset eduskunnat päättävät periaatteessa koko budjetista, EP:n päätösvalta on rajoitetumpi (ks. luvut 4.2.3.1 ja 4.2.3.2; vrt. keskustelu EU:n demokraatiavajeesta, luku 6). Tilanne on kuitenkin erilainen, jos tarkastellaan parlamenttien *todellista* päätösvaltaa menojen kohdentamispäätöksiä tehdessä tai jos tarkastellaan otetaan mukaan myös neuvoston päätösvalan vapausasteet¹⁰.

⁹ Myös vuonna 1993 perustetun koheesiorahaston (KR; engl. *Cohesion Fund*, ransk. *Fonds de cohésion*) sekä KOR:n menot merkitään EPM:ksi. KR:n tarkoituksena on rahoittaa Espanjan, Irlannin, Kreikan ja Portugalin infrastruktuuri- ja ympäristöinvestointeja (ks. esim. *Fonds...* 1994).

¹⁰ EY:n jäsenvaltioista Hervé Message (1993, 25) esittää artikkelissaan »*Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ?*» seuraavat mielenkiintoiset luvut hallituksen ja parlamentin vapausasteiden

Sopimukset rajoittavat vielä EP:n päätösvaltaa EPM:n suhteen ennen kaikkea siksi, että tasa-ainoeriperiaatteen mukaisesti (SETY 199 art. 2 k., SEY 199 art. 3 k.) TA:n tulojen ja menojen on oltava tasapainossa. Toisaalta ei-pakollisten menojen kasvuvauhti on tiukasti säännelty.

SETY, SEY 203 art. 9 k. todetaan: »(m)uille menoille kuin niille, jotka ovat (...) perustamissopimuksesta tai sen nojalla annetuista säädöksistä johtuvia pakollisia menoja, vahvistetaan vuosittain se enimmäismäärä, jolla kuluvan varainhoitovuoden samankaltaisia menoja voidaan korottaa.» EPM eivät siten voi kasvaa edellisvuoteen verrattuna (t-1) yli komission vuosittain asetaman *ei-pakollisten menojen korotuksen enimmäismäärän* (KEM; engl. *Maximum rate of increase [of NCE] (MRI)*, ransk. *Taux maximal d'augmentation [des DNO] (TMA)*). KEM asetetaan 1) yhteisön bruttokansantulon (»*gross national product*»; »*produit national brut*»), 2) jäsenvaltioiden talousarvioiden keskimääräisen vaihtelun ja 3) elinkustannusten edellisvuotisen kehityksen perusteella (SETY, SEY 203 art. 9 k. KEM:n arvoista eri vuosina, ks. kuvio 5). Vuoden 1982 julistuksesta lähtien EP, neuvosto ja komissio ovat niin ikään hyväksyneet tulkinnan, jonka mukaan KEM koskee myös lisä- ja korjaavia talousarvioita sekä maksusitoumusmäärärahoja ositetujen määrärahojen tapauksessa (ks. Saarilahti 1993a, 48–49).

Perusteittensa vuoksi ei-pakollisten menojen korotuksen enimmäismäärää voidaan pitää lähinnä laskennallisena viitearvona (*statistical point of reference*) ja siten turhankin joustamattomana suhteessa ei-pakollisten menojen todelliseen kasvattamistarpeeseen. SETY, SEY 203 art. 9 k. 4 ja 5 alak. tarjoavat kuitenkin kaksi keinoa vaikuttaa ei-pakollisten menojen kasvuvauhtiin. Ensimmäinen on EP:lle jätetty EPM:n *korotusmarginaali* (engl. *The European Parliament's margin of manoeuvre*, ransk. *la marge de manoeuvre du Parlement européen*) ja toinen on *mahdollisuus*

määrästä talousarviota laadittaessa ja hyväksyttäessä Ranskassa vuosina 1991–1993: vuonna 1993 hallituksen »pelivara» siviilimenojen suhteen (pois lukien valtionvelka; *marge de manoeuvre du Gouvernement, dépenses civiles hors dette publique*) oli n. FRF 120 300 miljoonaa. Parlamentti onnistui muuttamaan talousarvioesitystä 3 038 miljoonan edestä (2,5 %). Vuosina 1991 ja 1992 vastaavat luvut olivat seuraavat: hyväksytty talousarvio (pois lukien puolustusmenot) 1 041 730 ja 1 081 458 miljoonaa, hallituksen pelivara 142 252 ja 117 605 miljoonaa (13,6 ja 10,9 %) sekä parlamentin muutosten loppusumma 6 209 ja 10 758 miljoonaa (4,4 ja 9,1 % hallituksen pelivarasta).

muuttaa korotusten enimmäismäärä EP:n ja neuvoston yhteisellä päätöksellä (ks. luvut 4.2.3.1 ja 4.2.3.2).

4.2.3.1 Euroopan parlamentin marginaali

SETY, SEY 203 art. 9 k. 4 alak. todetaan, että jos ei-pakollisten menojen lisäys neuvoston hyväksymän TAE:n mukaan on yli puolet enimmäismäärästä, »Euroopan parlamentti voi käyttäessään oikeuttaan tarkistusten tekemiseen lisätä (niiden) kokonaismäärää vielä enintään puolella enimmäismäärästä.» Käytännössä artikla tarkoittaa, että jos neuvosto käyttää yli 50 % käytettävissä olevasta KEM:stä talousarvioesitystä laatiessaan, EP:lle jää vielä oikeus korottaa ei-pakollisia menoja puolen KEM:n verran.

Todellisuudessa menettelyä on käytetty ainakin harvoin, sillä jo vuonna 1979 neuvosto päätti olla korottamatta ei-pakollisia menoja yli puolen korotusten enimmäismäärän verran. Periaate kirjattiin vuonna 1984 mm. budjettikurikysymyksiin keskittyneen Fontainebleaun Eurooppa-neuvoston kokouksen (25.–26.6.1984) päätöksiin (ks. *Bull. EC 17 (1984): 12*, kohta 1.3.1; vrt. *Community... 1989*, 69. Fontainebleaun kokouksen päätöksistä ja niiden seurauksista, ks. esim. Hémard 1987, 12–13; ks. myös luku 4.2.4).

4.2.3.2 Euroopan parlamentin ja neuvoston välinen sopimus uudesta ei-pakollisten menojen korotuksen enimmäismäärästä

SETY, SEY 203 art. 9 k. 5 alak. mukaan jos EP, neuvosto tai komissio katsoo, että yhteisöjen toiminta edellyttää asetetun EPM:n korotuksen enimmäismäärän ylittämistä, »neuvosto, määräenemmistöllä, ja Euroopan parlamentti, jäsentensä enemmistöllä ja kolmella viidesosalilla annetuista äänistä, voivat välisellään sopimuksella vahvistaa uuden enimmäismäärän.»

Viralliset neuvottelut EP:n ja neuvoston välillä mahdollisesta KEM:n ylittämisestä on aloitettu budjettiprosessin lopussa EP:n TAE:n niin kutsutun toisen käsittelyn jälkeen (ks. esim. Nugent 1994). Perustamissopimusten talousartiklat eivät kuitenkaan sisällä sen tarkempia määräyksiä siitä, miten neuvottelut on käytävä ja millä tavalla sopimukseen on päästävää. Käytännössä EP on budjettiesityksen toisen luvun jälkeen ilmoittanut neuvostolle mitkä tarkistukset (*amendment/amendement*) se on esitykseen tehnyt, samalla kun se on pyytänyt neuvostoa suostumaan tarkistuksista mahdollisesti johtuvaan ei-pakollisten

menojen korotuksen enimmäismäärän ylittämiseen. Vasta kun neuvosto on omalta osaltaan hyväksynyt KEM:n ylittämisen, TA on lopullisesti tullut hyväksytyksi.

Tämä menettely osoittautui entistä vaikeammaksi noudattaa vuoden 1979 jälkeen, ensimmäisen suorilla vaaleilla valitun EP:n toimikauden alettua (ks. esim. Adonnino 1984; Jacqué *et al.* 1984; Silvestro 1990, 216–218). Niinpä vuoden 1982 TA:ta laadittaessa EP:n puheenjohtaja Altiero Spinelli lopulta vahvisti SETY 203 art. 7 k. perusteella talousarvion joulukuussa 1981 ilman, että neuvosto olisi hyväksynyt EP:n omaksumaa pakollisten ja ei-pakollisten menojen jakoa tai nimenomaisesti vahvistanut uutta KEM:ää (ks. esim. Strasser 1982, 306–365).

Neuvosto vei EP:n vahvistaman talousarvion TI:n eteen, mutta ennen kuin tuomioistuin ennätti julistaa päätöksensä, toimielimet sopivat kiistansa vuoden 1982 yhteisen julistuksen avulla (ks. luku 4.2.3). Julistuksen III k. 1 alak. kirjattiin lisäksi periaate, jonka mukaan tällaiset kiistat pyritään ratkomaan erityisen talousarviosovittelumenettelyn (nk. *Budgetary conciliation* (ransk. *concertation budgétaire*) erotuksena lainsäädännölliselle sovittelumenettelylle (*Legislative conciliation/ concertation législative*)) avulla (sovittelumenettelystä, ks. esim. Nicoll 1986a, 11–15; Pasetti Bombardella 1989, 31–37; Strasser 1992a, 31 ja 203–204). Menettely ei kuitenkaan riittänyt poistamaan kiistoja EP:n ja neuvoston välillä, kuten kiistat vuoden 1982 I LKTA:sta (ks. esim. Strasser 1983, 307–362) ja vuoden 1985 TA:sta (ks. luku 5.4; vrt. esim. Strasser 1985, 372–444; Nicoll 1986b, 31–49) sekä etenkin vuoden 1986 talousarvioprosessi osoittavat (ks. luku 4.2.5.2).

Vasta vuoden 1988 TVS rauhoitti lähes kokonaan EP:n ja neuvoston väliset budjettikiistat (ks. luku 4.2.4; vrt. luku 5.4). Sen 15 k. todetaan, että EP ja neuvosto hyväksyvät ne ei-pakollisten menojen korotusten enimmäismäärät, jotka seuraavat vuosien 1988–1992 RN:ien mukaisesti laadituista talousarvioista.

Tosiasiassa TVS osittain syrjäytti 203 art. 9 k. menettelyn, sillä RN:ien otsikoiden 2 (*rakenteelliset toimet*) ja 3 (*monivuotinen toiminta*) nk. »*etu-oikeutettujen*» ei-pakollisten menojen (*»privileged» NCE/ DNO »privilegiées»*) osalta neuvosto hyväksyi periaatteen, jonka mukaan näitä menoja voidaan automaattisesti korottaa yli ei-pakollisten menojen korotusten enimmäismäärän, jos vain RN:ien asettamat menokatot sen sallivat. Sen sijaan EP ja neuvosto eivät päässeet yksimielisyyteen siitä, onko muiden otsikoiden

»*ei-etu-oikeutettujen*» EPM:n (*»non-privileged» NCE/ DNO »non-privilegiées»*) kohdalla noudatettava ensisijaisesti 203 art. 3 k. määrittämää KEM-menettelyä.

4.2.4 Budjettikuri ja rahoitusnäkymät: vuoden 1988 toimielinten välinen sopimus

Pyrkimys saattaa yhtäältä 1970-luvulla kasvanut budjettialijäämät kuriin ja toisaalta haluttomuus lisätä verorasitusta ajoivat yhä useammat EY:n jäsenmaat 1970-luvun loppupuolelta ja erityisesti 1980-luvun alusta lähtien etsimään uusia keinoja, joiden avulla julkisten menojen kasvua voitaisiin hillitä mm. asettamalla entistä tiukempia rajoituksia tulo- ja menoarvioiden laadinnalle ja toteutukselle.

Aluksi tuli tavaksi asettaa erilaisia monivuotisia »korkean tason» budjettitavoitteita (*»high level» budgetary targets*), joihin valtion menojen tuli sopeutua. Riippumatta näiden tavoitteiden ja vahvistettujen talousarvioiden välisestä todellisesta yhteydestä ne kuitenkin omalta osaltaan auttoivat hillitsemään menojen lisäämispaineita varsinkin vuotuisen budjettiprosessin alussa (ks. esim. OECD 1987, 22).

Seuraava askel oli entistä tarkempien laskelmien tekeminen kaavailtujen menojen ja erilaisen investointisuunnitelmien valtiontaloudellisista seuraamuksista. Eräät jäsenvaltiot ryhtyivät niin ikään kehittämään erilaisia vuosittain tarkistettavia talous- tai menosuunnitelmia, joiden tarkoituksena oli mm. määrätä tulevien vuosien osasto- tai ohjelmakohtaisten menoarvioiden yleistavoitteet.

Lopulta, yhä tiukempien menokatot määrittämisen lisäksi, jäsenmaat alkoivat kehittää erilaisia menetelmiä, joilla voitaisiin taata, että myös todella suoritettujen valtion menot vastaisivat mahdollisimman tarkasti suunniteltuja. Ajatuksena oli mm. varmistaa, että erilaiset ennakoimattomat tapahtumat budjettivuoden tai -vuosien aikana johtaisivat mahdollisimman pieniin poikkeamisiin suunnitelmista. Eräänä sovellusmuotona oli nk. kattavien budjettikurin (*comprehensive budgetary discipline*) järjestelmien käyttöönotto.

EY:ssä neuvosto, seuraten Fontainebleaun Eurooppa-neuvoston (25.–26.6.1984) päätöksiä, yritti soveltaa yksipuolista budjettikurijärjestelmää EY:ssä jo vuodesta 1984 lähtien¹¹. Pohjana oli

¹¹ Monivuotisia talousennusteita (*multiyear provisions/ prévisions pluriannuelles*) EY:ssä ryhdyttiin laatimaan vuodesta 1970 lähtien ensimmäisen omia varoja koskevan päätöksen (21.4.1970) ja Luxemburgin sopimuksen (22.4.1970; ks. luvut 1, 3.1 ja 4.2.3)

neuvoston jo vuonna 1979 omaksuma periaate, jonka mukaan se pyrkii hillitsemään EY:n menojen kasvua korottamalla vuosittain ei-pakollisia menoja alle puolet korotusten sallitusta enimmäismäärästä (ks. luku 4.2.3.1; vrt. esim. Terrasse 1991, 11).

Vuoden 1984 budjettikurimenettely perustui neuvoston 4.12. antamaan yksipuoliseen julkilausumaan (mistä järjestelmän nimi »*unilateral budgetary discipline/ discipline budgétaire unilatérale*»), joka julkaistiin neuvoston tiedotuslehdessä (*Bulletin of the Council/ Bulletin du Conseil*), eikä siis esim. EYVL:ssä. Kurimenettelyn tavoitteena oli mm. asettaa rajoituksia EY:n tärkeimpien toiminta-alueiden menojen kasvulle. Siten esim. maatalousmenojen tuli kasvaa hitaammin kuin EY:n omien varojen ja EPM:n kasvuvauhdin piti edelleenkin tarkasti pysyä KEM:n määrittämien rajojen sisällä.

Jokaisen vuoden alussa neuvoston piti lisäksi laatia erityinen viitekehys (*reference framework/ cadre de référence*), jonka tuli toimia ohjeellisena kattona seuraavan varainhoitovuoden talousarviolle. EP ja komissio eivät koskaan suostuneet sitoutumaan tähän neuvoston yksipuolisesti luomaan järjestelmään (ks. esim. Taylor 1989, 16–18).

Kattavan budjettikurijärjestelmän luominen juontaa juurensa neuvoston vuoden 1988 kesäkuun 24. päivän budjettikuria koskevasta päätöksestä (88/377/EEC) ja kesäkuun 29. päivänä allekirjoitetusta toimielinten välisestä sopimuksesta¹². Asiakirjat olivat komission vuoden 1987 helmikuussa käynnistämän EY:n taloutta koskeneen

EY:n budjetointijärjestelmään tekemien muutosten asettamien uusien vaatimusten seurauksena. Neuvoston päätöksen N:o 70/224 (21.4.1970; EYVL N:o L 94, 28.4.1970) mukaisesti komissio joutui joka vuosi ATAE:n valmistelun yhteydessä laatimaan liukuvan systeemin mukaan myös arvion siitä, mitä päätökset tulevat vaikuttamaan seuraavan kolmen vuoden budjettien tuloihin ja menoihin (ks. esim. Milas 1988b, 351–353).

¹² Council Decision (88/377/EEC) of 24 June 1988 concerning budgetary discipline/ *Décision du Conseil (88/377/CEE) du 24 juin 1988 concernant la discipline budgétaire* (EYVL N:o L 185, 15.7.1988) ja *Institutional Agreement of 29 June 1988 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure (IIA)/ Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire* (AI; EYVL N:o L 185, 15.7.1988). Vuoden 1988 toimielinten välisestä sopimuksesta, ks. esim. Kolte (1988, 487–501), Nicoll (1988, 373–379), Zangl (1989, 675–685) tai Isaac (1994a, 9–28). Vuosien 1988–1992 RN:istä, ks. esim. Verschraegen (1989, 224–234), Walder (1992, 67–70) tai Terrasse (1991, 14, 33–34, 41–52 ja 68–70).

uudistuspaketin, nk. Delors (I) -paketin, seurausta (ks. *COM(87) 100 final* ja *COM(87) 101 final*). Varsinaisesti TVS:n valmistelu käynnistyi 4.8. 1987 päivätyn komission tiedonannon (*COM(87) 430 final*) pohjalta.

Komission uuden puheenjohtajan Jacques Delors'in mukaan nimetty paketti liittyi EY:n toiseen eteläiseen laajentumiseen (1.1.1986; ks. luku 3.4) ja Eurooppalaisen yhtenäisasiakirjan allekirjoitukseen (28.2.1986; ks. luku 3.1). EYA:n tarkoituksena oli mm. määrittellä laajentuneen EY:n keskipitkän aikavälin tavoitteet (ks. esim. Stahl 1989, 36–40).

Toisaalta asiakirjat noudattivat Eurooppa-neuvoston Kööpenhaminan (4.–5.12.1987) ja Brysselin (11.–12.12.1988) kokousten päätöksiin kirjattuja periaatteita, joiden mukaan EY:ssä on 1) turvattava parempi tasapaino talousarvion eri menoluokkien välillä, 2) saatava menojen kasvu paremmin hallintaan mm. tiukempiin budjettisääntöihin turvautumalla sekä 3) pystyttävä parantamaan vuotuisen budjettiprosessin sujuvuutta varsinkin vuosien 1985–1987 karvaiden kokemusten jälkeen (ks. esim. *Community... 1989*, 19–20; vrt. luvut 4 ja 5.4). Budjettikurilla pyrittiin myös tehostamaan budjettivarojen käyttöä EY:ssä (ks. *COM(87) 430 final*, 3).

Vuoden 1988 TVS koostuu 19 kohdasta, jotka määrittelevät sopimuksen syntyperiaatteet ja toimeenpanosäännöt, sekä vuosia 1988–1992 koskevista rahoitusnäkyistä (RN; engl. *Financial perspective (FP)*, ransk. *perspectives financières (PF)*), jotka ovat sopimuksen liitteenä. Liitteessä esitetyt luvut on koottu taulukkoon 3. TVS astui voimaan 1.6.1988 – ensimmäistä kertaa sitä sovellettiin täydellisesti vuoden 1990 TA:n laadintaan (ks. esim. Isaac 1994a, 11).

TVS:n 6 k. mukaan »(v)uosia 1988–1992 koskevat rahoitusnäkyt osoittavat maksusitoutusmäärärahoina¹³. Yhteisön ennakoitavissa ole-

¹³ RN:ien esittäminen maksusitoutuksiin käytettävänä määrärahoina (ks. luku 3.3) on puolusteltavissa siinä mielessä, että sen avulla EY:ssä pyrittiin eroon mm. nk. »menneisyyden painolastin» (*burden of the past/ poids du passé*) luomasta ongelmasta EY:n budjettijärjestelmässä, eli ongelmasta, joka johtui siitä, että EY:ssä oli vuosien mittaan totuttu sitoutumaan yhä uusiin menoihin ilman, että sen tarkemmin olisi pohdittu kysymystä niiden kattamisesta (ks. luku 3.3) siitäkin huolimatta, että jaksotettujen määrärahojen käyttöönoton yhteydessä komissio oli moneen kertaan korostanut tiukan tasapainon noudattamisen tärkeyttä yhtäältä maksusitoutumusten ja toisaalta niitä vastaavien maksuäärärahojen välillä (ks. esim. Strasser 1990, 45–46). Toisaalta maksusitoutus- ja maksuäärärahojärjestelmän (ks. luvut 3.3 ja 5.1) takia EY:ssä oli esim. vuonna 1988 mahdotonta tietää tarkasti, mitkä TA:n tuloista ja

Taulukko 3. Euroopan yhteisöjen vuosia 1988–1992 koskevat rahoitusnäkömät Talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja talousarviomenettelyn parantamisesta 29.6.1988 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen mukaan (miljoonaa ECUa vuoden 1988 hinnoin). (Lähde/ Source: EYVL (OJ) N:o L 185, 15.7.1988, 36).

Table 3. The Financial Perspective 1988 to 1992 as adopted in the Interinstitutional Agreement of 29 June 1988 on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure (Million ECU at 1988 prices).

	1988	1989	1990	1991	1992	
1. EMOTR:n tukiosasto <i>EAGGF Guarantee</i>	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600 ³	
2. Rakenteelliset toimet <i>Structural operations</i>	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450	
3. Monivuotinen toiminta (IVM ¹ , tutkimustoiminta) <i>Policies with multiannual allocations (IMP's, research)</i>	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400	
4. Muu toiminta <i>Other policies</i>	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800	
josta: ei-pakolliset menot <i>of which non-compulsory</i>	1 646	1 801	1 860	1 910	1 970	
5. Takaisinmaksut ja hallinto <i>Repayments and administration</i> (varastojen purkamisen rahoitus) (<i>financing of stock disposal</i>)	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550	
6. Rahoitusvaraus ² <i>Monetary reserve²</i>	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	
	YHTEENSÄ TOTAL	45 303	46 885	48 900	50 950	52 800
josta: pakolliset menot <i>of which compulsory</i>	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400	
ei-pakolliset menot <i>non-compulsory</i>	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400	
Tarvittavat maksumäärärahat <i>Payment appropriations required</i>	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100	
josta: pakolliset menot <i>of which compulsory</i>	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110	
ei-pakolliset menot <i>non-compulsory</i>	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990	
Tarvittavat maksumäärärahat (% BKTL:sta) <i>Payment appropriations as % of GNP</i>	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17	
Marginaali ennakoimattomia menoja varten <i>Margin for unforeseen expenditure</i>	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	
Tarvittavat omat varat (% BKTL:sta) <i>Own resources required as % of GNP</i>	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20	

¹ Integroidut Välimeren maiden ohjelmat.
Integrated Mediterranean Programme.

² Käypähintaisena.
At current prices.

³ Ranskankielinen EYVL. Englanninkielinen EYVL: 29 000.
In Journal Officiel des Communautés européennes. In OJ: 29 000.

menoista olivat siirtoja (*carry overs/reports*; ks. luku 5.2) edelliseltä budjettivuodelta/ edellisiltä budjettivuosilta sekä mitkä maksusitoumusmäärärahoista johtavat todellisiin ja mitkä mahdollisiin suorituksiin talousarviosta (ks. esim. Taylor 1989, 20–21). Stras-serin (1992a, 381) mukaan yleiseen talousarvioon kirjatut maksusitoumukset, joita vastaavat maksut olivat suorittamatta, nousivat esim. vuonna 1988 n.

ECU 14 975,5 miljoonaan (ks. luku 5.2). RN:ien kirjaaminen MSKM:na merkitsee automaattisesti myös sitä, että niiden noudattaminen johtaa myös maksumäärärahojen osalta budjettikurin noudattamiseen. Toisaalta maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen avulla oli maksumääräyksiin käytettäviä määrärahoja helpompaa korostaa EY:n tulevia poliittisia prioriteetteja (ks. esim. Isaac 1994a, 14).

vien menojen määrät ja koostumukset, mukaan lukien menot, jotka johtuvat uusien toimintamuotojen kehittämisestä.»

Kohdan mukaisesti RN jakavat EY:n menot seuraavaan kuuteen otsikkoon (*Heading/ rubrique*): 1) EMOTR:n tukiosasto, 2) rakenteelliset toimet (rakennerahastot ja PEDIP (*Specific Industrial Development Programme for Portugal/ programme spécifique de développement industriel pour le Portugal*)), 3) monivuotinen toiminta (Integroidut Välimeren maiden ohjelmat (IVM; engl. *Integrated Mediterranean Programmes (IMPs)*, ransk. *programmes intégrés méditerranéens (PIM)*) ja tutkimustoiminta), 4) muu toiminta, 5) takaisinmaksut ja hallinto (ml. vanhojen maataloustuotevarastojen arvonlaskusta johtuvat lisämenot) sekä 6) rahoitusvaraus (ks. luku 4.2.5.3).

Jaottelu on hämmentävä, sillä se ei ole mitenkään järjestelmällinen. Toisaalta se on varsin kaukana TA:n mukaisesta menojen jaottelusta. Isaacin (1994a, 13) mukaan jaottelu onkin ennen kaikkea poliittinen, sillä sen tarkoituksena on osoittaa EY:n keskipitkän aikavälin tavoitteet siten kuin EYA ne asettaa. Niinpä etenkin otsikoiden 1 ja 5 menojen suhteellisen osuuden on tarkoitus laskea vuosien 1988–1992 TA:ssa ennen kaikkea otsikoiden 2 ja 3 menojen hyväksi. Otsikko 4 taas kattaa mm. sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja EY:n ulkosuhteisiin liittyviä menoja, joiden merkitys on katsottu vähempiarvoiseksi EY:n keskipitkän aikavälin toiminnassa. RN:ien jaottelusta johtuviin ongelmiin palataan kolmannessa osassa (luku 5).

RN määrittävät jokaiselle otsikolle vuotuisten menojen enimmäismäärän, joka on samalla menojen ehdoton yläkatto. Poikkeuksellisesti TVS:n 17 k. mukaisesti otsikoiden 2 ja 3 loppusummat ovat samalla menotavoitteita, jotka budjettivallan käyttäjä sitoutuu saavuttamaan. Kohdan mukaisesti »Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio hyväksyvät, että jokainen vuosien 1988–1992 rahoitusnäkymissä määritelty tavoite on Yhteisön vuotuisten menojen enimmäismäärä. Ne sitoutuvat noudattamaan menojen vuotuisia enimmäismääriä jokaisen vastaavan budjettiprosessin yhteydessä.» Sitoumus merkitsee mm. sitä, etteivät toimielimet voi ylittää enimmäismääriä elleivät ne sitä ennen sovi yhdessä enimmäismäärien tarkistuksista (ks. alla). Eri otsikoiden menokattojen yhteenlaskettu summa muodostaa puolestaan kulloisenkin varainhoitovuoden EY:n menojen enimmäismäärän, joka sekun on siten sitova. RN erottelevat lisäksi erilliset menokatot pakollisille ja ei-pakollisille menoille (ks. taulukko 3).

Koska RN:ien eri katot on ilmaistu otsikkona 5 lukuunottamatta vuoden 1992 hinnoin, TVS sisältää myös menettelyn, jonka mukaan komissio ajantasaisesti näkymät joka vuosi (9 k.). EP:n ehdottama RN:ien liukuvan laadinnan hylkääminen omalta osaltaan vahvistaa rahoitusnäkyvien sitovuutta (ks. esim. Isaac 1994a, 14). RN myös liittävät EY:n menot tuloihin, siten kun ne määriteltiin TVS:n hyväksymiseen liittyvässä vuoden 1988 omia varoja koskevassa päätöksessä (24.6.; ks. luku 3.1). Joustavuutta on lisäämässä RN:iin sisällytetty marginaali ennakoimattomia menoja varten (engl. *Margin for unforeseen expenditure*, ransk. *marge pour imprévus*), suuruudeltaan 0,03 % vuoden yhteenlasketusta EY:n BKTL:sta (vrt. taulukko 3). Marginaalilla on kaksi tarkoitusta: yhtäältä varmistaa EY:n rahoituksen jatkuvuus tilanteessa, jossa EY:n yhteenlaskettu kansantulo kasvaisi oletettua vähemmän tai peräti laskisi, ja toisaalta mahdollistaa RN:ien menokattojen *tarkistaminen* tilanteissa, jotka aiheuttavat EY:lle ennakoimattoman lisärahoitustarpeen (ks. alla).

RN:ien 6 otsikkona (samoin 4:n ja 5:n alaotsikot) muodostavat itsenäiset ja tiukasti toisistaan erillään olevat kokonaisuudet (mm. jonkin otsikon ylijäämää ei voida siirtää toisten otsikoiden alle¹⁴), ja siksi TVS:een on myös kirjattu menettely, jonka avulla menokattoja voidaan korottaa.

TVS:n 4 k. mukaan »(t)oimielinten välisen sopimuksen sisältöä ei voi muuttaa (*change/ modifier*) ilman kaikkien sopimuksen allekirjoittajajoukkojen suostumusta». Tämän näennäisesti itseltään selvän kohdan varsinainen merkitys käy ilmi kun muistetaan, että neuvosto hyväksyi TVS:n sekä siihen liitetyt RN yksimielisesti. Neuvosto on toistuvasti painottanut, että myös TVS:n ja RN:ien *muuttamiseen* tarvitaan sen yksimielinen suostumus. Tähän vaatimukseen törmättiin mm. vuoden 1993 uutta TVS:ta koskevien neuvottelujen yhteydessä (ks. luku 5.4.2).

Edellä selostetun perusteella ei suinkaan voi vähätellä sitä merkitystä, joka EY:n rahoitusnäkyvien *tarkistus* mahdollisuudella on yleisen ta-

¹⁴ Toimielimet veivät RN:ien viipaloinnin niinkin pitkälle, etteivät katsoneet voivansa hyväksyä määrärahojen siirtoja varainhoitovuoden aikana eri otsikoiden alle sijoittuvien kohtien välillä, jos niiden seurauksena otsikoiden menokatto olisi ylittynyt, vaikkei TVS:n 7 k. varsinaisesti vaadi määrärahakattojen noudattamista kuin »budjettiprosessin aikana». Tästä RN:ien »segmentoitumisesta» aiheutuvaan sisäisen ja ulkoisen jouston puutteeseen ja siitä johtuviin ongelmiin palataan tarkemmin osassa III (luvat 5 ja 6).

lousarvion joustavuuden kannalta. Mahdollisuus on kirjattu TVS:n 12 k.

Kohdan mukaan »(s)äännöllisten teknisten ja toimeenpanoon liittyvien sopeuttamisten (*adjustment/ ajustement*) lisäksi rahoitusnäkyviä voidaan tarkistaa (*revise/ réviser*) budjettivaltaa käyttävien toimielinten yhteisellä päätöksellä komission esityksen pohjalta.» Päätös tehdään samojen periaatteiden mukaisesti kuin EP:n ja neuvoston välinen sopimus uudesta ei-pakollisten menojen korotuksen enimmäismäärästä (ks. luku 4.2.3.2), toisin sanoen SETY, SEY 203 art. 9 k. 5 alak. mukaan neuvostossa määräenemmistöllä ja EP:ssa jäsenen enemmistöllä ja kolmella viidesosalla annetuista äänistä. Tarkistusten on pysyttävä RN:ien määrittämän ennakoimattomia menoja varten varatun marginaalin sisällä¹⁵.

Käytännössä erot 4 ja 12 k. menettelyjen välillä johtivat EY:ssä kiistoihin siitä, mitkä toimenpiteet on luettava RN:ien muutoksiksi ja mitkä tarkistuksiksi, eli siis mitkä toimenpiteet vaativat neuvostossa yksimielisyyden ja mitkä määräenemmistön. On selvää, että säännöllinen turvautuminen 4 k. menettelyyn olisi vahvistanut neuvoston suhteellista painoarvoa EY:n budjettiasioissa: EP:n ja komission käsityksen mukaan menettely olisi suonut jäsenmaille tosiasiallisen veto-oikeuden budjettiasioissa. Normaalisti niillä ei tätä oikeutta budjettiasioissa ole (ks. luvut 2 ja 3). Kiista ratkaistiin pragmaattisella tavalla eli viittaamalla toisinaan TVS:n 4 k. (ks. esim. vuoden 1990 joulukuun 13. päivän päätös; *Bull.EC 23 (1990): 12*, kohta 1.6.1), toisinaan taas jättämällä pois viittaus tarkempaan sopimuskohtaan (ks. esim. vuoden 1992 toukokuun 13. päivän päätös; EYVL N:o C 150, 15.6.1992).

Tarkistus, josta neuvottelevat kaikki kolme toimielintä nk. trilogimenettelyllä (ks. luku 4.2.3), osoittautui myös varsin pitkäksi ja raskaaksi:

¹⁵ Neuvosto yhtäältä ja EP ja komissio toisaalta eivät omaksuneet yhteistä tulkintaa siitä, onko marginaali ainutkertainen (eli että se supistuu RN:ien tarkistusten tai muutosten yhteydessä, kunnes jäljellä on enää mahdollisuus muuttaa eri otsikoiden välisiä menojen enimmäismääriä ilman mahdollisuutta korottaa edelleen RN:ien kokonaiskattoa), vain onko se muuttuva (uusiutuva) omien varojen asettaman ehdottoman yläkaton rajoissa. Kiista johtui lähinnä siitä, ettei RN:iä laadittu suoraan prosentteina EY:n yhteisestä BKTL:sta, vaan ECU:inä, jotka sitten ilmaistiin prosentteina BKTL:sta. Jos EY:n BKTL:n vuosikasvu ajanjaksolla 1988–1992 olisi noudattanut RN:ien laadinnassa arvioitua 2,3 %:ia, tulkintaerimielisyyksiä ei todennäköisesti olisi syntynyt. Todellisuudessa EY:n yhteenlaskettu BKTL kasvoi ajanjaksolla keskimäärin n. 2,7 %:n vuosivauhdilla (ks. esim. Isaac 1994a, 20).

normaalisti se kesti yli kolme kuukautta. TVS:ta koskevien tulkintaerimielisyyksien lisäksi erilaiset toimivaltaerimielisyydet hidastivat päätöksentekoa. Siten esim. neuvoston puolelta neuvotteluihin osallistuu yleensä EY:n puheenjohtajamaan budjettiministeri, kun taas tarkistuksen hyväksyvät lopullisesti talusministerit. Menettely johti esim. trilogin puitteissa saavutetun neuvottelutuloksen hylkäämiseen neuvostossa vuoden 1990 marraskuussa (19.11.). Toisaalta EP:lta vaaditaan tuloksen hyväksymistä aina epävarmassa yleisistuntokäsittelyssä.

Yhteensä vuosien 1988–1992 RN tarkistettiin tai muutettiin kahdeksan kertaa: joulukuussa 1989, kesä- ja joulukuussa 1990, toukokuussa 1991 samoin kuin helmi-, touko-, heinä- ja syyskuussa 1992. Vuonna 1990 EY:n menojen yläräjä nostettiin 0,9, vuonna 1991 5,7 ja vuonna 1992 4,7 % (ks. esim. Isaac 1994a, 20). Tarkistusten ja muutosten sisällöstä, ks. esim. *COM(92) 82 final, Annex 1–5; General Report...* (1992, 428) tai *The Community...* (1993, 44–45); ks. myös luku 5.4.

Kokoavasti voidaan todeta, että EY:n yleisen talousarvion joustavuuden kannalta vuonna 1988 käyttöön otettu budjettikurijärjestelmä oli tärkeä ainakin neljästä syystä. Ensinnäkin se käynnisti EY:ssä kaikkien toimielinten menoja koskevan sitovan monivuotisen taloussuunnittelun (*multiannual expenditure programming/ programmation budgétaire pluriannuelle*). Toiseksi budjettikuri käsitti kaikki TA:n menoluokat¹⁶ ja niin pakolliset kuin ei-pakollisetkin menot. Kolmanneksi EP, neuvosto ja komissio sitoutuivat noudattamaan eri menoluokille asetettuja menokatkoja. EY:ssä omaksuttu järjestelmä poikkeaa siten kaikista niistä budjettikurijärjestelmistä, jotka on otettu käyttöön EU:n jäsenvaltioissa (ks. esim. Jouret 1993, 393).

Lopuksi, neuvoston vuoden 1984 yksipuolisesta julkilausumasta tai vuoden 1982 julistuksesta poiketen (ks. luku 3.2), käsitteen »sopimus» omaksuminen vuoden 1988 TVS:n yhteydessä osoittaa kiistatta toimielinten halua sitoutua tavalla, joka oikeuttaisi sopimusta koskevien rikkomus-

¹⁶ Käytännössä vuoden 1988 TVS:n jälkeisessä tilanteessa on eroteltava yhtäältä EY:n maatalousmenot, joiden kasvuvauhti on tiukasti säädelty oikeusnormin avulla (vuoden 1988 neuvoston päätöksen (24.6.) 1 art.) ja EY:n »muut menot», joiden kehitys oli TVS:een liitettyjen RN:ien asettamien menokatkojen säätelemä, ja siten alttiina mm. näiden kattojen korotuksille, sekä toisaalta otsikoiden 2 ja 3 menot (jotka olivat ennen kaikkea menotavoitteita) mulden otsikoiden (pois lukien otsikko 1) menoista (ks. esim. Terrasse 1991, 11).

ten viemisen TI:n eteen. Useat EY:n oikeusjärjestelmän tuntijat (vrt. Isaac 1990, 5; 1994, 28; Terrasse 1991, 11; vrt. myös nykyisen neuvoston oikeudellisen osaston päällikön (yksityinen) kanta esim. in Jacqué (1991, 297)) ovat sitä mieltä, että sopimuksesta johtuvat oikeudet ja velvoitteet ovat sen verran tarkkoja ja ehdottomia, että sopimus voidaan rinnastaa mm. SETY, SEY 5 art. pohjalta tehtyihin päätöksiin, joiden tarkoituksena on täydentää perustamissopimusten pykälää ja joita kohtaan tehtyjä rikkomuksia (kuten toimielinten sisäisiä ohjesääntöjäkin kohtaan tehtyjä rikkomuksia) vastaan TI:lla on oikeus puuttua. TI ei tähän mennessä ole kuitenkaan julkaisut tulokintaansa asiasta vuoden 1992 budjetin laadintakiihtoista huolimatta (ks. luku 4.2.5.2; vrt. myös *Tapaus 204/86, Helleenien tasavalta vs. Neuvosto* (27.9.1988), *Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, Court Reports, 5323 et seq.*).

Varsinkin sitovien kattojen asettamisella kaikkiin EY:n menoluokkiin oli se positiivinen vaikutus, että ne tuntuvasti hillitsivät EP:n ja neuvoston välisiä toistuvia budjettikiistoja (ks. luvut 4.2.3, 5 ja 6) EY:ssä. Niinpä vuosien 1989–1992 aikana kaikki EY:n yleiset talousarviot onnistuttiin vahvistaman ajallaan, toisin kuin vuosina 1985–1988 (ks. luvut 4.2.3 ja 6). Mm. kiistat pakollisten ja ei-pakollisten menojen määrästä TA:ssa tai uudesta ei-pakollisten menojen korotuksen enimmäismäärästä väistyivät etenkin RN:iä ja niiden muutoksia ja tarkistuksia sekä »ei-etuoikeutettuja ei-pakollisia menoja» sisältävien otsikoiden menojen määriä koskevien neuvottelujen tieltä (ks. luku 4.2.3). Vuotuiset budjettineuvottelut alkoivat siis koskea entistä täsmällisemmin rajattuja ja säänneltyjä aiheita.

Terrassen (1991, 46–47) mukaan pääosa vuoden 1988 TVS:n solmimisen jälkeistä EP:n ja neuvoston välisistä budjettineuvotteluista koski otsikoiden 4 (*muu toiminta*) ja 5 (*takaisinmaksut ja hallinto*) alaisia ei-pakollisia menoja, jotka paradoksaalisesti esim. vuonna 1990 edustivat vain n. 9 %:ia TA:n kokonaismenoista. Toisaalta tämä on ymmärrettävää siinä mielessä, että toisin kuin muiden otsikoiden menoista, näistä ei ollut olemassa mitään poliittisia sitoumuksia neuvoston ja EP:n välillä¹⁷. Vuonna 1993 EP:n ja neuvos-

ton väliset erimielisyydet koskivat enää n. ECU 300 miljoonan suuruisia ei-pakollisia menoja, so. n. 0,4 %:ia TA:n loppusummasta (*Les finances...* 1994, 190). Muihin EY:n ensimmäisestä toimielinten välisestä sopimuksesta saatuihin kokemuksiin palataan osassa III (luvut 5 ja 6).

4.2.5 Varaukset

Yksi EY:n ja EU:n budjettijärjestelmän erityispiirteistä on ollut erilaisten varausten ja varausmäärärahojen lukuisuus.

VHA (1990) 19 art. 4, 5 ja 6 k. mukaan EY:n (EU:n) yleinen talousarvio voi sisältää erilaisia *varauksia* (engl. *Reserve*, ransk. *réserve*), joihin kirjatut määrärahat ovat käytettävissä vasta siirron jälkeen, toisin sanoen varainhoitovuoden aikana TA:n osasta toiseen suoritettun virementmenettelyn kautta (ks. luku 4.2.2). Siten varaukset ovat eittämättä yksi sisäisen jouston muoto siinä mielessä, että ne mahdollistavat menojen uudelleenkohdentamisen talousarvion sisällä mm. budjettivuoden aikana ilmenneitä uusia tarpeita vastaavasti¹⁸.

EU:n talousarvioon kirjatut varaukset (*Hallituksen esitys...* (1994, Y 21) puhuu »reserveistä») muodostavat poikkeuksen nonaffektaatioperiaatteelle joka kerta, kun ne sitovat varausmäärärahat tiettyyn erityistarkoitukseen, kuten rahoitusvarauksen tapauksessa (ks. luku 4.2.5.3), tai eritelyperiaatteelle silloin, kun varaukset sisältävät erittelemättömiä könttäsummia (vrt. TTI:n nega-

kimus- ja kehitystoimintamenoja koskevan puiteohjelman (*framework programme*) hyväksymisen yhteydessä. Terrassen (1991, 47) esittämien laskelmien mukaan »etuoikeutetut ei-pakolliset menot» edustivat yhteensä n. ECU 13 600 miljoonaa ja otsikoiden 4 ja 5 »ei-etuoikeutetut ei-pakolliset menot» n. ECU 4 300 miljoonaa vuoden 1990 TA:ssa. TAE:n ensimmäisen käsittelyn jälkeen EP:n ja neuvoston välinen erimielisyys (so. ero neuvoston hyväksymien EPM:n ja RN:ien asettaman yläkaton välillä) koski alle ECU 500 miljoonaa, so. n. prosenttia TA:n loppusummasta. Toisaalta eivät budjettikeskustelut kansallisella tasolla hallituksen ja eduskunnan välillä usein koske järin suuria summia (vrt. esim. Message 1993, 14–15).

¹⁸ Todellisuudessa etenkin TA:n rahoitusvaraus (ks. luku 4.2.5.3) sekä uudemmat lainatukuu- ja hätäapuvaraukset (ks. luku 4.2.5.4) eroavat muista EU:n yleiseen talousarvioon kirjatuista varauksista siinä mielessä, etteivät ne ole talousarvioiden erillisiä lukuja, joiden tarkoituksena on joustavoittaa määrärahojen käyttöä budjettivuoden aikana, vaan ne ovat ennen kaikkea EU:n budjettijärjestelmän monivuotisiin rahoitusnäkyymiin (ks. luku 4.2.4) jätettyjä »pelivaroja» (*margin of manoeuvre*), vaikka ne kirjattaisiinkin vuotuisiin talousarvioihin (ks. esim. *Les finances...* 1994, 106).

¹⁷ Vrt. Brysselin Eurooppa-neuvoston päätökset saattaa otsikon 1 alaiset maatalousmenot tiukasti kuriin tai kaksinkertaistaa otsikon 2 alaisen rakennerrahastojen toimintamenoit vuosien 1987–1993 välillä, molemmat tavoitteita, joita EP ei sinällään halunnut kyseenalaistaa, tai otsikon 3 alaiset EY:n tutkimusmenot, joiden kehityksestä päättämiseen EP oli omalta osaltaan osallistunut vuosina 1987 ja 1990 EY:n tut-

tiivista varausta (ks. luku 4.2.5.2) koskeva lausunto N:o 1/88 (EYVL N:o C 166, 25.6.1988)).

Tässä artikkelissa tarkastellaan varausta ennakkoimattomia menoja varten (luku 4.2.5.1), käsitellään negatiivisen varauksen ja rahoitusvarauksen toiminta (luvut 4.2.5.2–4.2.5.3) sekä esitellään lyhyesti vuoden 1993 uuteen TVS:een sisällytetyt lainatakuu- ja hätäapuvaraus (luku 4.2.5.4) sekä »alustavat varaukset». Muita EY:n (EU:n) TA:sta löytyviä varauksia ovat mm. vuosien 1993 ja 1994 »*Operating reserve/ réserve opérationnelle*» (A-10 3), vuoden 1994 »*Reserve for re-employment/ réserve pour les réemplois*» (A-10 4 ja BO-4 1) sekä luvun A-10 2 varaus.

Vuodesta 1991 lähtien uuden alaluokkajaoitellun myötä (ks. luku 3.2) suurin osa komission pääluokan B osan varauksista koottiin alaluokka BO (*Repayments, guarantees, reserves/ remboursements, garanties, réserves*) osaston BO-4 (*Reserves and provisions/ réserves et provisions*) alle. Vuoden 1994 TA:ssa osaston loppusumma kohoaa ECU 2 181 miljoonaan maksusitoumus- ja ECU 1 157 miljoonaan maksumäärärahoina.

Neuvosto ei sen sijaan ole suostunut komission jo vuosia sitten esittämään ja mm. vuonna 1987 (ks. COM(87) 400 final, 3) uudistamaan pyyntöön luoda uusi, kattava varaus (engl. *Overall reserve*, ransk. *réserve globale*) EY:n talousarvioon vastapainoksi vuonna 1988 tiukentuneelle budjettikäytännölle (ks. luku 4.2.4).

4.2.5.1 Varaus ennakoimattomia menoja varten

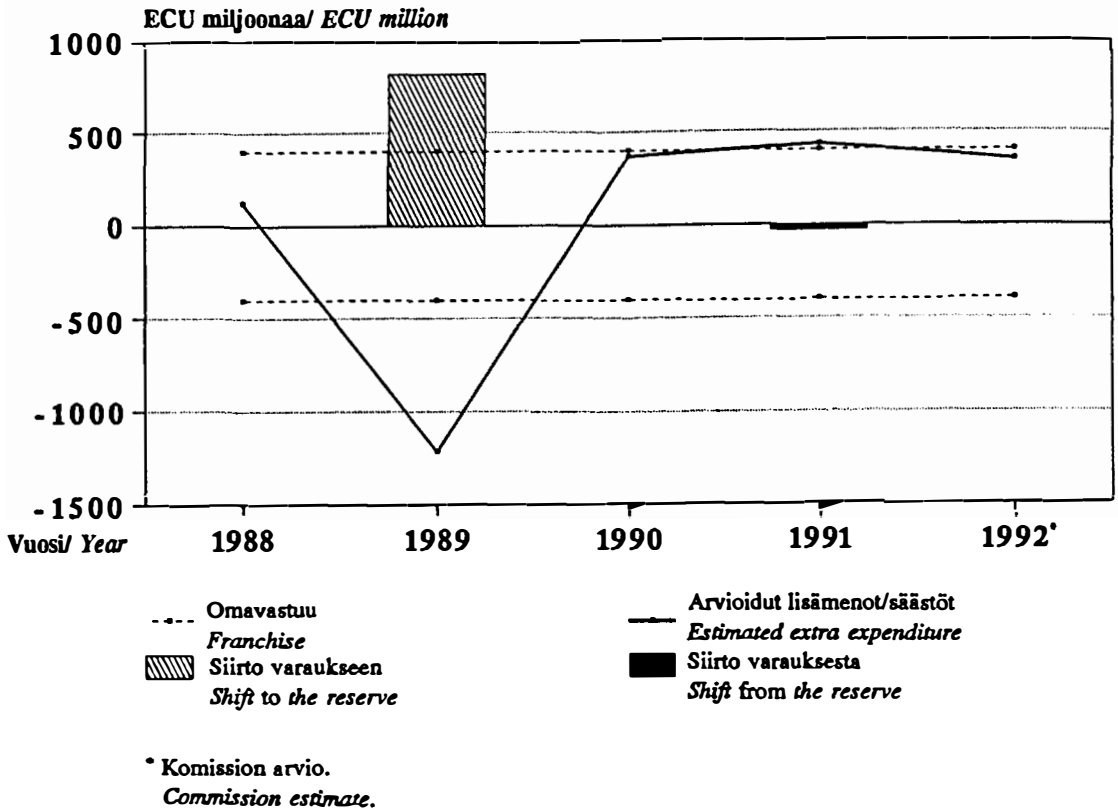
TA:n jokainen pääluokka, samoin kuin komission pääluokan A ja B osat, ovat voineet sisältää VHA (1990) 19 art. 4 k. mukaan erillisen varauksen *ennakoimattomia menoja varten* (engl. *Contingency reserve*, ransk. *réserve pour imprévus*), eli sellaisten yllättävien menojen varalta, jotka eivät ole olleet tiedossa budjettia laadittaessa. Varsinkin komissio ajoi – menestyksellisesti vuoden 1988 talousarvioon asti – ECU 5 miljoonan kirjaamista budjettinsa B osaan (Isaac 1990, 14). Vuoden 1994 TA:ssa luku 10 1 sisälsi enää »p.m.» -maininnan komission menoarvion A osassa ja TI:n pääluokassa, samoin kuin vajaat ECU 5,8 miljoonaa EP:n pääluokassa. Sen sijaan varaukselle osoitettu luku BO-4 1 komission menoarvion B osassa, joka vuosien 1990–1992 talousarvioissa käsitti enää »—» -merkinnän, muuttui vuoden 1994 TA:ssa *varaukseksi uudelleenkäyttöjä varten* (ECU 1 157 miljoonaa maksumäärärahoina ja »p.m.» -merkintä maksusitoumusmäärärahojen kohdalla; ks. luku 4.2.5).

4.2.5.2 Negatiivinen varaus

Ajatuksen *negatiivisen varauksen* (engl. *Negative reserve*, ransk. *réserve négative*) luomisesta EY:n vuotta 1986 koskevan TA:n yhteyteen kerrotaan lähteneen neuvoston silloiselta puheenjohtajalta Peter Brookelta, joka kyllästytneenä neuvoston ja EP:n käymään jatkuvaan budjettisotaan (ks. luvut 4.2.3 ja 4.2.4) halusi pelastaa mitä pelastettavissa oli vuoden 1986 talousarviosta¹⁹. Negatiivista varausta voidaan hyvällä syyllä pitää yhtenä osoituksena EY:n suuresta mukautumiskyvystä 1980-luvun alun ja puolivälin toistuvien budjettikriisien aikana ja kekseliäisyydestä luotaessa uusia joustomuotoja budjettiprosessin ja TA:n yhteydessä (vrt. luku 2. Peter Schmidhuber, EY:n talousarvioista vastaava komissaari onkin kutsunut varausta »taloudelliseksi kinalosauvaksi», ks. esim. Isaac 1993, 5). Juuri negatiivinen varaus auttoi EP:a ja neuvostoa pääsemään yhteisymmärrykseen vuoden 1986 KEM:stä. Komission pääluokan B osan luvun 10 3 (BO-4 3 vuoden 1991 ja BO-4 2 vuoden 1992 TA:ssa) alle nimittäin luotiin uusi varaus, joka mahdollisti EP:n äänestämien ECU 150 miljoonaan talousarviesitystarkistusten sisällyttämisen talousarvioon (ks. luku 4.2.3).

Negatiivisen varauksen kaltaisia budjetointinettelyjä on toki käytössä joissain EU:n jäsenmaissa, kuten Saksassa (ks. Terrasse 1991, 23) tai Ranskassa (ks. Strasser 1992a, 154; 1992b, 157–159). EY:n erikoisuutena on kuitenkin sisällyttää TA:n menopuolelle miinus-merkillä varustettu (negatiivinen) summa eli hyväksyä tosiasiallisesti alijäämäinen budjetti ja tasapainottaa se vasta budjettivuoden lopussa EU:n talousarvion tasapainoperiaatteen (ks. luku 4.2.3) mukai-

¹⁹ Vuoden 1986 TA:n laadintaprosessia (jota vaikeutti mm. Espanjan ja Portugalin hyväksyminen EY:n jäseniksi) voidaan hyvällä syyllä pitää yhtenä EY:n historian riitaisimmista. Vuoden 1985 joulukuussa (12.12.) EP:n puheenjohtaja vahvisti allekirjoituksellaan vuoden 1986 TA:n ilman, että neuvosto sisällytti (määräenemmistö- ja vähemmistöäännösten takia; ks. luku 4.2.3) ja EP olisivat sitä ennen päässeet yksimielisyyteen ei-pakollisten menojen korotuksesta (ks. luku 4.2.3). Neuvosto vei parlamentin vahvistaman talousarvion TI:n eteen, joka hylkäsi sen sillä perusteella, että molempien budjettivaltaa käyttävien toimielinten on päästävä yksimielisyyteen, ennen kuin SETY, SEY 203 art. tarkoittaman budjettiprosessin voidaan katsoa päättyneen (ks. *Täpus 34/86, Neuvosto vs. Euroopan parlamentti (1986), Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, Court Reports, 2155 et seq.*). Vuoden 1986 TA hyväksyttiin lopullisesti 10.7.1986 (ks. luku 5.4). Vuoden 1986 budjettiprosessista, ks. esim. van Lier (1986b, 513–526).



Kuvio 6. Rahastovarauksen käyttö vuosina 1988–1992. (Lähde/ Source: Saarihahti 1993b).
Chart 6. The functioning of the monetary reserve, 1988–1992.

sesti. Ennen jokaisen budjettivuoden loppua neuvoston ja EP:n tulee siten hyväksyä tarvittavat määrärahojen siirrot muilta budjettikohdilta kohti negatiivista varausta. Negatiivisen varauksen ajatuksena on siten spekuloida käyttämättömillä määrärahoilla ainakin joillakin menokohdilla.

Varauksen tarkoituksena on kuitenkin lähinnä mahdollistaa talousarvion laatiminen ilman neuvoston ja EP:n välisiä budjettiselkkauksia sallimalla parlamentille sen hyväksymien ja tärkeäksi katsomien TAE:n tarkistusten sisällyttämisen talousarvion menokohtiin, vaikka budjetin kokonaismenot kasvaisivatkin yli sovittujen tai KEM:n määräämien rajojen (ks. luku 4.2.3).

Brysselin Eurooppa-neuvoston huippukokouksen (11.–12.2.1988) päätösten mukaisesti negatiivisen varauksen olemassaolo kirjattiin virallisesti vuoden 1988 VHA:een, jonka uusi 4 art. (a) k. (19 art. 5 k. vuoden 1990 VHA:ssa) kuului seuraavasti: »(k)omission päaluokkaan voi kuulua 'negatiivinen varaus', jonka enimmäismäärä on

rajoitettu 200 miljoonaan ecuun. Tämä varaus, joka otetaan erilliseen lukuun, voi koskea sekä maksusitoumuksiin käytettäviä määrärahoja kuin maksumääräyksiin käytettäviä määrärahoja. (2 alak.) Tämä varaus on otettava käyttöön ennen varainhoitovuoden loppua tekemällä siirtoja 21 artiklassa (nyk. 26 art.) säädetyn menettelytavan mukaisesti.»

Vuoden 1986 TA:n lisäksi esim. vuoden 1987 TA sisälsi ECU 181 miljoonan (maksumäärärahoina) ja ECU 89 miljoonan (maksusitoumusmäärärahoina), vuoden 1990 TA ECU 38,4 miljoonan (maksusitoumusmäärärahoina) ja vuoden 1992 TA ECU 20 miljoonan (maksumäärärahoina) negatiivisen varauksen²⁰.

²⁰ Vuoden 1992 (so. vuosien 1988–1992 RN:ien mukainen viimeinen vuosi) TA oli lisäksi erikoinen siinä mielessä, että EP:n hyväksymä talousarvio sisälsi ECU 1 660 (maksusitoumusmäärärahoina) ja ECU 1 200 miljoonan (maksumäärärahoina) suuruisen varauksen (»Operational reserve in connection with

Vuonna 1992 varausta kasvatettiin ECU 30 miljoonalla maksu- ja maksusitoumusmäärärahoina (jotka jaettiin RN:ien otsikoiden 3 (*tutkimustoiminta*; ECU 10 miljoonaa) ja 4 (*muu toiminta*; ECU 20 miljoonaa) välillä) vuoden II LKTA:lla. Vuoden III LKTA:lla lisäksi luotiin ylimääräinen negatiivinen varaus (BO-4 2 3) otsikon 4 alle (ECU 20 miljoonaa maksu- ja maksusitoumusmäärärahoina; ks. esim. Fernandez-Fabregas & Lentz 1993, 629).

4.2.5.3 Rahoitusvaraus

Erillisen rahoitusvarauksen (engl. *Monetary reserve*, ransk. *réserve monétaire*) sisällyttäminen EMOTR:n tukiosaston yhteyteen (komission pääluokan B osa, luku 10 2, B1-5 0 vuodesta 1991 ja B1-6 0 vuodesta 1993 lähtien) juontaa juurensa EY:n budjettijärjestelmän kokonaisuudesta vuosina 1987–1988 (ks. luku 4.2.4) ja ennen kaikkea halusta saattaa EY:n maatalousmenojen kasvu paremmin hallintaan.

Vuoden 1988 (24.6.) neuvoston päätöksen (88/377/ETY) 10 art. mukaan »(j)oka vuosi ECU 1 000 miljoonaa kirjataan erityiseen Euroopan yhteisöjen yleisen talousarvion varaukseen, jonka tehtävänä on vastata markkinoilla havaittaviin merkittäviin ja odottamattomiin ECU:n ja dollarin välisiin vaihtokurssin muutoksiin verrattuna talousarviossa käytettyyn kurssiin. Näitä määrärahoja ei sisällytetä maataloutta koskevaan ohjeeseen (*agricultural guideline/ ligne directrice agricole*²¹).» Tästä syystä päätöksellä muodostettu

the revision of the financial perspective/ Réserve opérationnelle liée à la révision des perspectives financières; luku B0-5 0), joka johtui siitä, etteivät EP ja neuvosto olleet onnistuneet budjettiprosessin aikana pääsemään yksimielisyyteen RN:ien tarkistamisesta, joka olisi mahdollistanut varsinkin neuvoston ajamiin entisen Neuvostoliiton tasavalloille suunnattujen avustusvarojen sisällyttämisen budjettiin (ks. esim. Fernandez-Fabregas & Lentz 1992, 647; vrt. luku 4.2.4). Neuvosto harkitsi EP:n vahvistaman TVS:n asettamien vaatimusten vastaisen talousarvion viemistä TI:n eteen, mutta todennäköisesti mm. Maastrichtin sopimuksen allekirjoitusvuoden takia neuvosto, EP ja komissio päättivät sopia poliittisesti kiistansa hyväksymällä 12.2.1992 RN:ien tarkistuksen, joka mahdollisti varauksen suuruuden summan kirjaamisen vuoden 1992 talousarvioon LKTA N:o 1/92 välityksellä (Isaac 1994a, 26).

²¹ Maataloutta koskevalla ohjeella tarkoitetaan neuvoston Brysselin Eurooppa-neuvoston (11.–12.2.1988) päätösten mukaista vuoden 1988 (24.6.) budjettikuria koskevaan päätöksen (88/377/EEC; ks. luku 4.2.4) johdanto-osaan ja 1 art. kirjattua periaatetta, jonka mukaan EMOTR:n tukiosaston alle budjetoitujen EY:n maatalousmenojen kasvuvauhti on rajoitettu 74 %:iin EY:n yhteenlasketun BKTL:n vuotui-

rahoitusvaraus sijoitettiin vuosia 1988–1992 koskevassa RN:issä omaksi kokonaisuudekseen otsikon 6 alle (ks. taulukko 3, luku 4.2.4). Sama periaate toistui vuosien 1993–1999 RN:issä (ks. alla ja luku 5.4.2).

Neuvoston päätöksen 9 art. mukaan talousarvioennusteita laadittaessa käytettävä USD:n ja ECU:n välinen vaihtokurssi eri vuosina on markkinoiden määräämä *budjettivuotta edeltävän (-1)* kolmen ensimmäisen kuukauden vaihtokurssi. Poikkeuksellisesti vuoden 1988 TA:ta laadittaessa käytettiin kurssia 1 USD = ECU 0,85. 12 art. 1 k. mukaan vaihtokurssin muutoksista aiheutuvia säästöjä tai lisämenoja on kohdeltava tasavertaisesti: USD-ECU -pariteetin suotuisan kehityksen ansiosta koituvat EMOTR:n tukiosaston säästöt on siirrettävä varaukseen ECU 1 miljardiin asti. Päinvastaisessa tapauksessa siirrot on tehtävä varauksesta vajausta kärsiville budjettikohdille. 13 art. asettaa kuitenkin siirroille ECU 400 miljoonan omavastuun (*franchise*), jota alittavia summia ei siirretä varauksesta tai varaukseen.

Varauksen rahoittaminen tapahtuu vain tarkoitusta varten kerätyillä jäsenmaiden bruttokansantuloon perustuvilla maksuilla (12 art. 1 k.). Tämä tulojen käyttötarkoituksen sitomattomuuden periaatteen tietoinen loukkaus on erityisesti mainittu vuoden 1988 omia varoja koskevan päätöksen 6 art.

Vuoden 1988 neuvoston päätöksen (88/377) 12 art. 2 k. mukaan kaikki EMOTR:n tukiosaston säästöt, jotka on siirretty varaukseen ja jotka ovat säilyneet siellä budjettivuoden loppuun asti, tulee poistaa. Varat muodostavat siten sen vuoden budjettiylijäämän, joka lasketaan tuloiksi (*poste de recettes*) seuraavissa talousarvioissa. Käytännössä tulouttaminen suoritetaan vuoden *t+1* TA:n laadinnan yhteydessä annettavalla oikaisukirjelmällä (ks. luku 4.1.1).

Kuviossa 6 on esitetty yhteenveto rahoitusvarauksen käytöstä vuoden 1988 TVS:n aikana (kuvion vuodet ovat nk. EMOTR-vuosia, jotka poikkeavat jonkin verran kalenterivuodesta).

Vuosina 1988–1993 varausta käytettiin kaksi kertaa, vuosina 1989 ja 1991. Vuosina 1988, 1990 ja 1992 sekä kuvion ulkopuolella vuonna 1993 EMOTR:n tukiosastoon kohdistuvat lisämenot (ECU 125 miljoonaa vuonna 1988 ja 371 miljoonaa vuonna 1990) jäivät ECU 400 miljoonan omavastuun alapuolelle, josta syystä siirtoja

sesta kasvuvauhdista (80 % jos otetaan huomioon EMOTR:n kautta rahoitettu viljelysmaan paketointi (*set aside/ retrait des terres*); ks. esim. Terrasse 1991, 84–104).

varauksesta ei suoritettu (*The Agricultural...* 1992, 113; 1993, 117; Saarilahti 1993b).

Vuonna 1989 USD:n arvo ECU:un nähden nousi enemmän kuin TA:ta laadittaessa oli arvioitu. Tästä koitui EY:lle arviolta ECU 1 219 miljoonan säästöt maatalousmenoissa, ja ECU 819 miljoonaa (eli omavastuun ylittävä osa) siirrettiin varaukseen.

Vuonna 1991 puolestaan USD:n voimakas arvon alentuminen kesken varainhoitovuoden aiheutti puolestaan EY:lle ylimääräisiä menoja, jotka nousivat ECU 430 miljoonaan. Kun omavastuu ylittyi, ECU 30 miljoonaa siirrettiin varauksesta luvuille B1-10 (»viljat ja riisi») ja B1-13 (»*Protein plants/ protéagineux*»).

Vuoden 1992 Delors II -paketissa (ks. luvut 4.2.4 ja 5.4.2) komissio ehdotti varauksen koon supistamista ECU 500 miljoonaan vuodesta 1995 lähtien, sillä siihen mennessä komission mukaan YMP:n uudistuksen myötä (»maatalous)menojen herkyys mahdollisille dollarin kurssin muutoksille pitäisi olla (...) huomattavasti vähentynyt» (*COM(92) 2001 final*, 22). Komissio myös esitti omavastuun laskemista ECU 200 miljoonaan.

Edinburghin Eurooppa-neuvoston (11.–12.12.1992) päätösten mukaisesti (ks. *European...* 1992, 76) neuvosto ja EP hyväksyivät varauksen koon supistamisen puoleen vuodesta 1995 lähtien uudessa, vuosia 1993–1999 koskevissa RN:issä (ks. luvut 4.2.4 ja 5.4.2). Toisaalta varaus sijoitettiin uuden »varaukset» (»Reservit»; »*Reserves/ réserves*») -nimisen otsikon (otsikko 6) alle yhdessä lainatakuu- ja hätäapuvarauksen (ks. luku 4.2.5.4) kanssa, siis edelleenkin maataloutta koskevan ohjeen (*agricultural guideline*) ulkopuolelle.

Uudessa TVS:ssa varauksen toimintaperiaatteita muutettiin sikäläkin, että vastaisuudessa sillä voidaan peittää myös niitä maataloutta koskevalle ohjeelle koituvia välittömiä lisämenoja, jotka johtuvat Euroopan valuuttajärjestelmän (*European Monetary System (EMS)/ Système Monétaire Européen (SME)*) sisällä suoritetuista valuuttaturssimuutoksista (15 k. a), 2 alak.).

Neuvosto myös lopulta suostui EP:n vaatimukseen päästä osalliseksi varauksen käyttöä koskevaan päätöksentekoon (15 k. 4 ja 5 alak.; ks. luvut 4.2.5.4 ja 5.4).

4.2.5.4 Lainatakuuvaraus ja hätäapuvaraus

Vuosien 1993–1999 rahoitusnäkyymiin sisällytettiin otsikon 6 alle rahoitusvarauksen lisäksi kaksi uutta varausta: lainatakuu- ja hätäapuvaraus.

Lainatakuuvarauksen (engl. *Reserve for guaranteeing loans to non-member countries*, ransk. *réserve pour garantie de prêts à des pays tiers*) taustalla on se tosiasia, että EY:n lainakannan suurimman osan takuuna, samoin kuin osan Euroopan investointipankin (EIP; engl. *European Investment Bank (EIB)*, ransk. *Banque européenne d'investissement (BEI)*) myöntämien lainojen takuuna, on EU:n yleinen talousarvio, usein sataprosenttisesti.

Koska EU ja EIP ovat viime vuosina tuntuvasti lisänneet yhteisöjen ulkopuolelle suunnattujen lainojen määrää myös ns. riskialttiille maille (vrt. eräille Keski- ja Itä-Euroopan maille, Algerialle, Syyrialle tai Libanonille myönnetty lainat; *COM(91) 359 final* tai EYVL N:o C 160, 29.6.1990), mahdollisuus, että talousarvion takuuta jouduttaisiin käyttämään suuressa mitassa, on lisääntynyt, semminkin kun TA on myös takuuna lainoille, joilla on rahoitettu esim. maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden vientiä entiseen Neuvostoliittoon²² (EYVL N:o L 202, 25.7.1991. EU:n otto- ja antolainauttoiminnasta, ks. esim. Couzinet 1979a, 55–61; 1979b, 121–135; Tabary 1989; 1990, 203–207 tai Isaac 1990, 7; 1992a, 11–13).

Nykyisellään takuiden arvioidaan nousevan noin miljardiin ECU:un saakka (vuosittain maksuun tulevat pääoma ja korot; Isaac 1992a, 6). Komission ehdotuksesta (ks. *COM(92) 2001 final*, vrt. esim. *Les finances...* 1994, 156–158) luotu lainatakuuvaraus on vuoden 1993 TVS:n 15 k. b) alak. mukaan »tarkoitettu niiden talousarvioon kohtien rahoittamiseksi, joista otetaan varat takuurahaston (engl. *Guarantee Fund*, ransk. *Fonds de garantie*) muodostamiseksi sekä velallisen laiminlyönneistä aiheutuviin mahdollisiin lisämaksuihin». Varauksen koko on määritelty ECU 300 miljoonaksi (ks. luku 5.4.2). Vuoden 1994 TA:oon on varauksen ja takuurahaston tarpeisiin kirjattu kaksi uutta lukua, B0-2 3 (*Guarantee reserve/ réserve pour garantie*; ECU 318 miljoonaa maksusitoumus- ja maksumäärärahoi-

²² Pienemmässä mittakaavassa takuumenettelyä on jouduttu käyttämään vuodesta 1988 lähtien Libanonille ja Syyrialle myönnettyjen lainojen takia. Siten esim. vuonna 1991 EY joutui Libanonin osalta maksamaan EIP:lle lainatakuuna helmikuussa ECU 2,098, elokuussa ECU 2,155 ja joulukuussa ECU 2,051 miljoonaa ja Syyrian osalta ECU 1,782 miljoonaa, jotka maa kuitenkin maksoi takaisin vuoden loppuun mennessä. Vuoden 1991 lopulla Libanonin maksurästtit kohosivat ECU 3,640 miljoonaan. Normaalisti lainatakuuille varatut momentit B0-2 1 0 ja B0-2 1 8 ovat sisältäneet vain »p.m.» -merkinnän (Isaac 1992b, 13).

na) ja B0-2 4 (*Payments to the Guarantee Fund/versement au Fonds de garantie*; »p.m.» -merkintä).

Hätäapuvaraus (engl. *Reserve for emergency aid to non-member countries*, ransk. *réserve pour aides d'urgence à des pays tiers*) perustuu EP:n vaatimuksiin RN:iin sisällytettävästä uudesta varauksesta, jonka avulla neuvosto ja EP voisivat välttyä toisinaan varsin raskaita RN:ien tarkistamisista niissä lukuisissa tapauksissa, joissa EY yrittää vain sopeuttaa ulkoiseen toimintaan varattuja menoja yhteisöjen ulkopuolella tapahtuviin ennakoimattomiin toimintaympäristön muutoksiin.

Varaus on »tarkoitettu nopeaksi avuksi erityistarpeisiin, jotka johtuvat tapahtumista, joita ei budjettia laadittaessa voitu ottaa huomioon. Tällaisia ovat erityisesti humanitääriset toimet» (15 k. c) alak.). Varauksen loppusumma on määriteltä ECU 200 miljoonaksi vuosina 1993 ja 1994 ja ECU 300 miljoonaksi vuosina 1995–1999 (ks. luku 5.4.2). Vuodesta 1993 lähtien TA:ssa on ollut erillinen osasto B7-9 (*Emergency aid reserve/réserve d'aide d'urgence*) varauksen tarpeisiin (ECU 209 miljoonaa (vuonna 1993) ja 212 miljoonaa (vuonna 1994) maksusitoumus- ja maksuäärärahoina).

Kumpaankin varaukseen voi periaatteessa turvautua vain ATAE:n alistamisen jälkeen ja ennen budjettivuoden loppua. Jos rahoitustarve kuitenkin on useampivuotinen, toiminta olisi rahoitettava normaalin käytännön mukaisesti otsikon 4 (*ulkoisen toiminta*) alle budjetoitujen määrärahojen avulla mahdollisen RN:ien tarkistuksen jälkeen.

Toisaalta vuoden 1993 TVS:n 15 k. 4 ja 5 alak. määrittävät uuden päätöksentekomenettelyn hätäapu-, lainatakuu- ja rahoitusvarauksen (ks. luku 4.2.5.2) käytöstä (niin kutsuttu »*Negative codecision/codécision négative*»). Menettelyn tarkoituksena on lähinnä taata, ettei neuvosto pysty muuttamaan komission tekemiä varausten käyttöä koskevia siirtoehdotuksia ilman EP:n suostumusta, ja siten varmistaa, ettei päättäminen varojen käytöstä vaikeudu (ks. esim. Isaac 1994a, 37).

4.2.5.5 Alustavat varaukset

TA on voinut sisältää kaikissa pääluokissa (myös komission pääluokan A ja B osissa) erillisen luvun 10 0 (»*alustavat varaukset*»; engl. *Provisional appropriations* tai *Provisions*, ransk. *crédits provisionnels*), johon kirjatut määrärahat ovat käytettävissä vasta siirtojen jälkeen. Kun varainhoitoasetukseen (19 art. 4 k. vuoden 1990

VHA:ssa) ei ole sisältänyt sen tarkempia sääntöjä näistä määrärahoista, niitä on käytetty vuosien mittaan useampaankin tarkoitukseen.

Yhtäältä EP:n pääluokassa ja komission pääluokan A osassa luku 10 0 on ollut eräänlainen »varaluku» (*chapitre réserve*), jonka määrärahoja on voitu käyttää budjetoitujen henkilöstö- ja hallintomenojen sopeuttamiseen varainhoitovuoden aikana ilmenneitä tarpeita vastaaviksi.

Komission B osassa (luku B0-4 0 vuodesta 1991 lähtien) määrärahat ovat sen sijaan saaneet aivan uudenlaisen merkityksen: ne ovat mahdollistaneet tiettyjen menojen jäädyttämisen. Syy on voinut olla ensinnäkin juridinen: vallitsevan EU:n budjettikäytännön mukaisesti menoa ei voida kirjata budjettikohtaan, jos rahoitettavalta merkittävältä toiminnalta puuttuu TA:sta paikkeava juridinen pohja (säädös; ks. luku 3.2). Tällaisessa tapauksessa ainoa mahdollisuus on ollut kirjata meno luvun 10 0 alle »p.m.» -merkinnällä varustettuna.

Syy on voinut olla myös puhtaasti poliittinen: kirjaamalla määrärahan luvun 10 0 alle EP tai neuvosto on voinut varata itselleen mahdollisuuden ottaa se käyttöön varainhoitovuoden kuluessa tarpeen mukaan vasta harkinnan jälkeen. Sitä esim. Kreikka (EY:n terminologiassa »Helleenien tasavalta») on järjestään kirjauttanut EY:n Turkille myöntämät varat luvun 10 0 alle.

Toisaalta EP on yhtä järjestään käyttänyt lukua 10 0 ja siihen liittyvää *virement*-menettelyä (johon parlamentti itse osallistuu, ks. luku 4.2.2) painostuskeinona vaatiessaan itselleen lisää budjettivaltaa²³ (ks. luku 4.2.5.2). Tällaisen taktikoinnin seurauksena luvun 10 0 määrärahat ovat erinä vuosina nousseet varsin huomattaviksi: ECU 1 939 miljoonaa vuoden 1984 TA:ssa (7 % budjetin loppusummasta²⁴) sekä vielä ECU 60 mil-

²³ Esim. vuonna 1984 EP yksiselitteisesti jäädytti Yhdistyneelle kuningaskunnalle ja Saksan liittotasavalle neuvoston talousarvioon kirjaamat kompensatiot protestoidakseen neuvoston harjoittaman ja ennen kaikkea Margaret Thatcherin ajaman »oikeudenmukaisen korvauksen» (*just return*) politiikan johdosta, jota parlamentti piti ja pitää edelleenkin EY:n periaatteiden vastaisena (EP:n käyttämästä taktiikasta, ks. esim. Jacqué 1981, 229–262; 1983, 155–182; Nicoll 1984, 4–21; 1987/8, 27–42; Shackleton 1989, 129–147; 1991, 65–79. Oikeudenmukaisen korvauksen politiikasta ja ns. »BBQ:sta» (*British Budget Question*), ks. esim. Denton 1982; Pinder 1992, 156–159; Swann 1992, 81–84).

²⁴ Vuoden 1984 talousarvio sisälsi peräti kolme erillistä varausta, joista ensimmäinen, suuruudeltaan ECU 1 202 miljoonaa, sisälsi mainitut korvaukset Yhdistyneelle kuningaskunnalle ja Saksan liittotasavallalle, toinen, suuruudeltaan ECU 28,5 miljoonaa mak-

joonaan osittamattomina määrärahoina ja ECU 51,4 miljoonaan maksumäärärahoina ja ECU 217 miljoonaan maksusitoumusmäärärahoina vuoden 1990 budjetissa (Isaac 1990, 14).

Vuoden 1994 TA:ssa EP:n pääluokkaan on budjetoitu lukuun »alustavat varaukset» vajaat ECU 5,4 miljoonaa, neuvoston pääluokkaan ECU 6 miljoonaa ja TTI:n pääluokkaan ECU 570 000. TI:n pääluokassa luvun 10 0 alla on »p.m.»-merkintä. Luvun B0-4 0 loppusumma kohoaa puolestaan peräti ECU 2 181 miljoonaan maksusitoumus- ja ECU 1 155 miljoonaan maksumäärärahoina.

4.2.6 »Minibudjetit»

Ainakin 1980-luvun puolesta välistä lähtien komissio alkoi kattaa osaa hallintomenoistaan toimintamenoille varatuilta budjettikohdilta. Menettelyä alettiin kutsua, kumma kyllä, »minibudjeteiksi» (engl., ransk. »mini-budget»; ks. esim. Orsini 1992, 139–140).

Suurin yksittäinen syy näiden minibudjettien ilmaantumiselle EY:n budjettijärjestelmään lienee ollut se, että vaikka EY:n toiminta oli laajentunut uusille aloille ja uusiin maihin, mikä lisäsi ennen kaikkea komission työtä (vrt. PI III:n B osan määrärahojen voimakas kasvu; luku 3.4 ja kuvio 2, luku 3.4), neuvosto suhtautui edelleenkin varsin karsaasti hallintomenojen kasvattamiseen komission menoarvion A osassa (ks. esim. Strasser 1992a, 150). EP tosin yritti korjata tilannetta lukuisilla TAE:n tarkistuksilla KEM:n asettamissa rajoissa, muttei selvästikään riittävässä määrin: komissiossa alkoi yleistyä käytäntö, jonka mukaan mm. yhä suurempi osa konsultointimaksuista sekä edustus- ja matkakorvauksista alettiin suorittaa erilaisilta toimintamenoille varatuilta kohdilta.

Vuodesta 1988 lähtien TVS:n yhteydessä sovitut sitovat rahoitusnäkyvät (ks. luku 4.2.4) omalta osaltaan lisäsivät minibudjetteihin turvautumista. Siten hallintomenojen kattaminen varsinkin otsikoiden 2 (*rakenteelliset toimet*), 3 (*monivuotinen toiminta*) tai 4 (*muu toiminta*) alle kirjattujen määrärahojen avulla osoitettiin huomattavasti helpommaksi kuin menojen suorittaminen

A osan menoihin tarkoitetuilla otsikon 5 (*takaisinmaksut ja hallinto*) määrärahoilla, jotka tarjosivat vain vähän joustovaraa (ks. esim. Strasser 1992b, 154; vrt. luku 4.2.4).

Hallintomenojen kasvattamisen tarve ei siis ollut ainoa syy minibudjettien yleistymiselle EY:n budjettijärjestelmässä. Muiden joustomuotojen puutteet, toimielinten väliset ja sisäiset budjetti-kiistat sekä erilaiset tulkinnat instituutioiden budjettiautonomian periaatteen sisällöstä ja merkityksestä, B osan määrärahoille suodut A osan hallintomenoja joustavimmat siirtomahdollisuudet seuraavaan budjettiin ym. saivat komission turvautumaan menettelyihin, jotka ovat ristiriidassa mm. EY:n budjettijärjestelmän transparenssivaatimusten kanssa (ks. esim. Orsini 1992, 140; Strasser 1992b, 155; vrt. luku 6). Siten minibudjettikäytännön kehitystä voidaan pitää myös merkkinä EY:n sisäisen jouston vähäisyydestä, joka näyttäisi vain pahentuneen vuoden 1988 jälkeen (ks. luku 6). Toisaalta minibudjettien käytön, vaikka sen ajattelisikin olleen ristiriidassa TA:n eritelyperiaatetta vastaan, voidaan katsoa loukanneen muodollisesti VHA:ssa eriteltyjä EY:n varainhoidon periaatteita vasta vuoden 1990 VHA:n muutoksesta lähtien (uusi 19 art. 1 k. 2 alak.), vaikka TA jakautui A ja B osiin jo vuodesta 1982 lähtien (ks. luku 3.2).

Vuonna 1990 minibudjettien loppusumma kohosi arviolta jo n. ECU 9,634 miljoonaan A osan ja 183,325 miljoonaan B osan menoista, ja siihen on vielä lisättävä tutkimustoimintamenoihin (arviolta yli ECU 300 miljoonaa) ja erilaisten rakennerahastojen (ja erityisesti ESR:n) menoihin sisältyvät minibudjetit (tiedot TTI:n vuotta 1990 koskeneesta tilintarkastuskertomuksesta (*Annual... 1990 in EYVL N:o C 324, 13.12.1991, 14–17*)). Tilanne sai lopulta komission laatimaan toukokuussa 1990 (20.5.) omat sisäiset ohjeensa minibudjettien käytöstä, jotta ainakin jonkinlainen transparenssi säilyisi EY:n hallintomenojen käytössä (ks. Strasser 1992a, 150–151). Toisaalta vuoden 1991 TA:n laadinnan yhteydessä budjetitoimielimet pyrkivät kokoamaan minibudjetit kahden erityisen kohdan alle (*»dépenses d'appui et de soutien aux dépenses résultant de l'exercice par l'institution de missions spécifiques» ja »dépenses de caractère administratif et soutien et appui de dépenses opérationnelles»*, yhteensä n. ECU 120 miljoonaa).

Neuvosto myös kääntyi TTI:n puoleen marraskuussa 1990 (30.11.) pyytäen tuomioistuimelta lausuntoa minibudjettien käytöstä. TTI, joka jo vuonna 1989 oli päättänyt suorittaa erityistilintarkastuksen asiasta, julkaisi kantansa 14.5.1991

sumäärärahoina ja ECU 83,5 miljoonaa maksusitoumusmäärärahoina, sisälsi luvun 73 tutkimusmäärärahoja (13 kohtaa) ja kolmas, suuruudeltaan ECU 24,6 miljoonaa maksumäärärahoina ja ECU 30 miljoonaa maksusitoumusmäärärahoina, sisälsi määrärahoja nk. uusille toimintapolitiikoille. Varaus oli varustettu vain alustavilla maninnoilla siirtojen kohde-luvuista.

(Avis 6/91). Tilintarkastuksen tulokset ja komission vastaukset julkaistiin puolestaan vuotta 1990 koskeneessa tilintarkastuskertomuksessa (*Annual... 1990*, in EYVL N:o C 324, 13.12.1991, 14–17 ja 215–218) yhteydessä. Minibudjettien käytöstä EY:ssä, ks. enemmän esim. Orsini (1992, 139–141) tai Strasser (1992a, 150–151; 1992b, 150–161).

LÄHTEET

CB N.S.	<i>Cahiers de Bruges (Nouvelle Série)</i>
CMLR	<i>Common Market Law Review</i>
COM	<i>Commission of the EC/ Commission des CE</i>
HT	Hallinnon tutkimus (<i>Administrative Studies</i>)
IE	<i>Intereconomics</i>
JEI	<i>Journal of European Integration (RDE)</i>
OJ	<i>Official Journal of the EC (EYVL)</i>
OOPEC	<i>Office for Official Publications of the EC</i>
RDE	<i>Revue d'Intégration Européenne (JEI)</i>
RFFP	<i>Revue française de Finances publiques</i>
RMC(&UE)	<i>Revue du Marché Commun (et de l'Union Européenne)</i>
VM	Valtiovarainministeriö
*	Julkaisematon (<i>Unpublished</i>)

Adonnino, P.: L'influence du Parlement sur les politiques communautaires par le biais de ses pouvoirs financiers. 743–778. Dans J. Hrbek, J. Jamar & W. Wessels (Éds): *Le Parlement européen à la veille de la deuxième élection au suffrage universel direct: bilan et perspectives*. CB N.S. 43. Tempelhof 1984.

Annual Report Concerning the Financial Year [1977–1992] Together with the Institutions' Replies. OJ Serie C. Court of Auditors. (1978–1993).

Bieber, Roland: Art. 205. Im von der Groeben, Hans, Thiesing, Jochen & Ehlermann, Claus-Dieter (Hrsg.): *Handbuch des Europäischen Rechts*. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 1990.

COM(87) 100 final: *Making a Success of the Single Act: A New Frontier for Europe*. Commission Communication. Brussels 15 February 1987.

COM(87) 101 final: *Report by the Commission to the Council and Parliament on the Financing of the Community Budget*. Brussels 28 February 1987.

COM(87) 400 final: *Second amendment of the proposal for a COUNCIL REGULATION (ECSC/EEC/EURATOM) amending the Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities (submitted by the Commission)*. Brussels 24 July 1987.

COM(87) 430 final: *Commission Communication on Budgetary Discipline*. Brussels 4 August 1987.

COM(91) 359 final: *Commission Report to the Council and to Parliament on the Borrowing and Lending Activities of the Community in 1990*. Brussels 9 October 1991.

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) 2001 final: *The Community's Finances Between Now and 1997*, Communication from the Commission to the Council and Parliament. Brussels 10 March 1992.

Community Public Finance. The European budget after the 1988 reform. OOPEC. Luxembourg 1989.

Couzinet, Jean-François: *Les Communautés européennes et l'emprunt (Première partie)*. RMC 22 (1979a): 224 (février). 55–61.

Couzinet, Jean-François: *Les Communautés européennes et l'emprunt (Deuxième partie)*. RMC 22 (1979b): 225 (mars). 121–135.

Dankert, Pieter: *The Joint Declaration by the Community Institutions of 30 June 1982 on the Community Budgetary Procedure*. CMLR 20 (1983): 4 (December). 701–712.

Denton, Geoffrey: *The British Budget Problem and the Future of the EEC Budget*. Federal Trust/TEPSA Report. London 1982.

Dewost, Jean Louis & Lepoivre, Marc: *La déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire, signée le 30 juin 1982*. RMC 25 (1982): 261 (novembre). 514–525.

El-Agraa, A[li] M[ohammed]: *The General Budget*. 286–303. In A. M. El-Agraa (Ed.): *Economics of the European Community*. Third Edition. Philip Allan. London 1990.

European Council in Edinburgh. 11–12 December, 1992. Conclusions of the Presidency. Council of the European Communities.

Fennell, Rosemary: *The Common Agricultural Policy of the European Community. Its institutional and administrative organisation*. Second Edition (First Edition in 1979). BSP Professional Books. Oxford 1987.

Fernandez-Fabregas, F. & Lentz, J.: *Le budget 1991 – Le déroulement de la procédure budgétaire: ses incidences et son aboutissement*. RMC 34 (1991): 346 (avril). 293–313.

Fernandez-Fabregas, F. & Lentz, J.: *Le budget 1992, son cadre politique et financier, son établissement: incidents et aboutissement*. RMC&UE 35 (1992): 360 (juillet-août). 637–657.

Fernandez-Fabregas, 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.

Fonds structurels communautaires 1994–1999. Textes réglementaires et commentaires. COM. Bruxelles 1994.

Fonseca Morillo, Francisco J.: *Los gastos no obligatorios del presupuesto comunitario: regimen jurídico y problemas planteados*. *Revista de Instituciones Europeas* 11 (1984): 3 (Septiembre-diciembre). 753–780.

General Budget of the European Communities (of the European Union): Final adoption of the general budget of the European Communities (European Union) for the financial year (1968–1994). OJ Serie L. *European Parliament*. (1968–1994).

General Report on the Activities of the European Communities (First-XXVIIth General Report). COM. Brussels (1968–1994).

Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 1995. Painatuskeskus Oy. Helsinki 1994 (alustava sisäinen versio).

- Hémard, Christophe: Le budget européen et l'agriculture. 2. La stabilisation budgétaire et les produits agricoles. *Chambres d'agriculture. Supplément au N° 750. Décembre 1987.*
- Isaac, Guy: Les institutions communautaires. Budgets. Principes budgétaires. *Collection des Juris-Classeurs, Vol. 1, Fascicule 250.* Éditions Techniques. Paris 1990.
- Isaac, Guy: Les institutions communautaires. Budgets. Contenu des budgets. *Collection des Juris-Classeurs, Vol. 1, Fascicule 251.* Éditions Techniques. Paris 1992a.
- Isaac, Guy: *Droit communautaire général.* Troisième édition revue et mise à jour, 3^e tirage (première édition en 1983). Masson. Paris 1992b.
- Isaac, Guy: L'encadrement à moyen terme des finances publiques communautaires. L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire. Bilan et avenir. *RFFP 12 (1994a): 45.* 9–49.
- Isaac, Guy: L'équilibre budgétaire lors de l'exécution du budget général de la Communauté européenne et de la clôture des comptes. 183–198. Dans Lucile Tallineau (sous la dir. de): *L'équilibre budgétaire.* Collection Finances publiques. Ed. Economica. Paris 1994b.
- Jacobs, Francis, Corbett, Richard & Shackleton, Michael: *The European Parliament.* Second Edition (First Edition in 1990). Longman. Harlow, Essex 1992.
- Jacqué, Jean-Paul: Conquête et revendications: l'évolution des pouvoirs législatifs et budgétaires du Parlement européen depuis 1979. *RDE 6 (1983): 2–3 (Hiver-Printemps).* 155–182.
- Jacqué, Jean-Paul, Bieber, Roland, Constantinesco, Vlad & Nickel, Dietmar: *Le Parlement européen.* Ed. Economica. Paris 1984.
- Jacqué, Jean-Paul: *Cours général de droit communautaire.* Recueil des cours de l'Académie de droit européen. 1991. *
- Jouret, Philippe: Les conclusions d'Edimbourg sur le paquet »Delors II«. *RMC&UE 36 (1993): 368 (mai).* 391–404.
- Kolte, Lars: The Community Budget: New principles for finance, expenditure planning and budget discipline. *CMLR 25 (1988): 3 (Autumn).* 487–501.
- Les finances de la Communauté après Maastricht* (titre provisoire). Édition 1994. COM, DG XIX. (Document multigraphié. A paraître). *
- van Lier, Hendrik: L'autorité budgétaire devant ses juges: l'affaire 34/86. *RMC 29 (1986b): 301 (novembre).* 513–526.
- Magiera, Siegfried: Art. 205, im Eberhard Grabitz (Hrsg.): *Kommentar zum EWG-Vertrag.* C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München 1990.
- Message, Hervé: Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ? *RFFP 11 (1993): 41.* 14–29.
- Milas, René: Le budget communautaire sous analyse systémique. 2^e partie. *RMC 31 (1988b): 318 (juin).* 347–356.
- Nicoll, William: The Battles of the European Budget. *Policy Studies 5 (1984): 1 (July).* 4–21.
- Nicoll, William: La procédure de concertation entre le Parlement européen et le Conseil. *RMC 29 (1986a): 293.* 11–15.
- Nicoll, William: From Rejection to Repudiation: EC Budgetary Affairs in 1985. *Journal of Common Market Studies 25 (1986b): 1 (September).* 31–49.
- Nicoll, William: EEC budgetary strains and constraints. *International Affairs 64 (1987/8): 1 (Winter).* 27–42.
- Nicoll, William: L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire. *RMC 31 (1988): 319 (juillet-août).* 373–379.
- Nugent, Neill: *The Government and Politics of the European Union.* Third Edition (First Edition in 1989). The European Union Series. Macmillan Limited. London 1994.
- Nummikoski, Jukka: *Selvitys tulo- ja menoarvioon sisältyvien menojen sidonnaisuudesta (lyhennelmä).* VM, tulo- ja menoarvio-osasto. Syyskuu 1990. *
- OECD: *The control and management of government expenditure.* Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris 1987.
- Orsini, Gilbert: Communautés européennes. Éléments de transparence budgétaire. *RFFP 10 (1992): 40.* 131–149.
- Pasetti Bombardella, Francesco: Le Parlement face au Conseil. 15–55. Dans Jean-Victor Louis & Denis Waelbroeck (sous la dir. de): *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle.* Deuxième tirage (Premier tirage en 1988). Collection »Etudes européennes«. Éditions de l'Université de Bruxelles. Bruxelles 1989.
- Perron, Aldo: L'équilibre budgétaire, règle de la Communauté européenne, lors de l'établissement de son budget général. 169–182. Dans Lucile Tallineau (sous la dir. de): *L'équilibre budgétaire.* Collection Finances publiques. Ed. Economica. Paris 1994.
- Pinder, John: *European Community. The Building of a Union.* Updated following the Maastricht Treaty (First Published in 1991). Oxford University Press 1992.
- Régnier-Heldmaier, Catherine: La distinction DO–DNO. Instrument de lutte pour le pouvoir budgétaire. *RMC&UE 37 (1994): 375 (février).* 94–102.
- Rideau, Joël: Les finances communautaires. *Annuaire européen d'administration publique XIII (1990).* 577–634.
- Saarihahti, Ilkka: *Valtion menoarvion rakennemuutokset vuosina 1980–1990.* VM, tulo- ja menoarvio-osasto. Selvitystyö. Toukokuu 1991. *
- Saarihahti, 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. *
- Saarihahti, Ilkka: *Le fonctionnement effectif de la »réserve monétaire« inscrite au budget général des Communautés européennes depuis sa création.* Collège d'Europe. Travail écrit/ Isaac. Bruges mai 1993b. *
- Saarihahti, Ilkka & Uusikylä, Petri: *Ulkoisen ja sisäisen jousto suomalaisessa budjetoinnissa. Tapaustutkimus sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä opetusministeriöstä vuosina 1968–1988.* Yleisen valtio-opin hallinto-opin suuntautumisvaihtoehdon pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto. Tammikuu 1991. *
- Saarihahti, Ilkka & Uusikylä, Petri: Vuotuinen joustavuus suomalaisessa budjetoinnissa. *HT 11 (1992): 1.* 24–46.
- Saarihahti, Ilkka & Uusikylä, Petri: Sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön lisärahoituksen perustelut vuosina 1968–1992. *HT 12 (1993): 3.* 210–223.
- Secrétariat général du Conseil des Communautés européennes. [Quatorzième-Trente-neuvième] aperçu des activités du Conseil.* (1968–1993).
- Shackleton, Michael: The Budget of the European Com-

- munity. 129–147. In Juliet Lodge (Ed.): *The European Community and the Challenge of the Future*. Pinter Publishers. London 1989.
- Shackleton, Michael: Budgetary Policy in Transition. 65–79. In Leon Hurwitz & Christian Lequesne (Eds): *The State of the European Community. Policies, Institutions & Debates in the Transition Years*. Lynne Rienner Publishers, Inc. Boulder, Colorado 1991.
- Silvestro, Massimo: L'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel et direct. *RMC 33 (1990): 335 (mars)*. 216–218.
- Stahl, Gerhard: Budgetary Policy of the European Communities: Squaring the Circle. *IE 18 (1983): 5 (September/October)*. 213–218.
- Stahl, Gerhard: Medium-term Financial Planning: An Answer to Community Budget Crisis? *IE 24 (1989): 1 (January-February)*. 36–40.
- Strasser, Daniel: La nouvelle procédure budgétaire des Communautés européennes et son application à l'établissement du budget pour l'exercice 1975. *RMC 18 (1975): 182 (février)*. 79–87.
- Strasser, Daniel: Le budget 1977. Bilan d'une procédure, perspective pour une nouvelle année. *RMC 20 (1977b): 205 (mars)*. 128–137.
- Strasser, Daniel: Le budget 1979. Bilan d'une procédure, difficultés politiques et juridiques, perspectives pour une nouvelle année. *RMC 22 (1979): 227 (juin)*. 240–262.
- Strasser, Daniel: Le budget 1980. Environnement politique et financier, rejet et établissement, première expérience d'un régime de douzièmes provisoires. *RMC 23 (1980b): 239 (août-septembre)*. 358–397.
- Strasser, Daniel: Le budget 1981. Son environnement politique et financier, la deuxième crise budgétaire, les résultats de la procédure, les perspectives pour une nouvelle année. *RMC 24 (1981): 248 (juin-juillet)*. 279–311.
- Strasser, Daniel: Le budget 1982. Son environnement politique et financier, les résultats de la procédure budgétaire, les perspectives pour une année nouvelle. *RMC 25 (1982): 258 (juin-juillet)*. 306–365.
- Strasser, Daniel: Le budget 1983. Son environnement politique et financier, le trilogue, les deux procédures budgétaires, les perspectives pour une année nouvelle. *RMC 26 (1983): 268 (juin-juillet)*. 307–362.
- Strasser, Daniel: Le budget 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*. 6^e édition, 4^e 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.
- Strasser, Daniel: Les métamorphoses du budget général des Communautés européennes. Effets sur sa transparence. *RFFP 10 (1992b): 40*. 150–161.
- Swann, Dennis: *The Economics of the Common Market*. Seventh Edition (First Edition in 1970). Penguin Books. London 1992.
- Tabary, Ph[ilippe]: *La Banque européenne d'investissement: Des prêts pour construire l'Europe*. Notes et études documentaires N° 4880. La documentation Française. Paris 1989.
- Tabary, Philippe: Le nouvel instrument communautaire, une coopération efficace au service d'investissements prioritaires pour l'Europe. *RMC 33 (1990): 335 (mars)*. 203–207.
- Taylor, Paul: The New Dynamics of EC integration in the 1980s. 3–25. In Juliet Lodge (Ed.): *The European Community and the Challenge of the Future*. Pinter Publishers. London 1989.
- Terrasse, Yves: *Le budget de la Communauté européenne*. Masson. Paris 1991.
- The Agricultural Situation in the Community. [1988–1993] Report*. Report published in conjunction with the '[XXIInd-XXVIth] General Report on the Activities of the European Communities'. Commission of the European Communities (European Commission). Brussels (1989–1994).
- The Community Budget: The Facts in Figures. [1988–1993] Edition*. OOEPC. Luxembourg (1988–1993).
- Tonnerre, Loïc: *Les Communautés européennes. Institutions. Union économique et monétaire*. Eyrolles. Paris 1991.
- Tsoukalis, Loukas: *The New European Economy. The Politics and Economics of Integration*. Second Revised Edition (First Edition in 1991). Oxford University Press. Guilford and King's Lynn 1993.
- Tuori, Kaarlo: *Budjetti, laki, suunnitelma*. VM. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1985.
- 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.
- Zangl, Peter: The Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. *CMLR 26 (1989): 4 (Winter)*. 675–685.