

Euroopan unionin yleisen talousarvion joustavuudesta

Osa I. Ulkoinen jousto

Ilkka Saarilahti

THE FLEXIBILITY OF THE GENERAL BUDGET OF THE EUROPEAN UNION

Part I. Annual external flexibility

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

Budgetary flexibility is divided into four components: a distinction is made between external and internal flexibility on the one hand, and annual and multiannual flexibility on the other. Parts I and II deal with annual flexibility (Part I with external and Part II with internal), Part III with multiannual flexibility.

External flexibility differs from internal flexibility principally in that more resources (or fewer, in the case of budget cuts) can be allocated to budgetary institutions in the course of the financial year; in the case of internal flexibility budget limits (frames) are maintained, i.e. a reallocation of resources during the financial year will not lead to a growth in the overall size of the general budget.

Multiannual flexibility differs from annual flexibility in that it concerns exceptions to the general rule of annuality of the EC/EU budget, as established in Article 202(1) EEC, EC.

The main form of external flexibility presented in Part I is the system of supplementary and amending budgets (SABs). 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

1 JOHDANTO

Tässä kolmiosaisessa artikkelissa esitellään eri tapoja, joilla Euroopan unionin (EU; 30.09.1993 asti Euroopan yhteisöjen (EY)) *yleistä talousarviota* (TA) sekä EY:n ja EU:n budjettijärjestelmää

on pyritty joustavoittamaan suhteessa varainhoitovuoden tai -vuosien aikana tapahtuviin toimintaympäristön muutoksiin. Lisäksi eritellään joustavuutta estäviä tekijöitä. Tarkastelu keskittyy TA:n menopuoleen (siten ulkopuolelle on jätetty mm. jäsenmaiden mahdollisuus rahoittaa EY:n toimintaa poikkeuksellisesti ennakkomaksuin (engl. *Intergovernmental advances*; ransk. *avances intergouvernementales*)). Artikkelin kaksi ensimmäistä osaa keskittyvät budjettivuoden aikana tapahtuvaan joustoon siten, että ensimmäinen osa käsittelee *ulkoista joustoa* (ks. luku 4.1) ja toinen osa *sisäistä joustoa* (luku 4.2)). Kolmas osa (luku 5) keskittyy puolestaan *ylivuo-tiseen* joustoon. Osien yhteinen yhteenveto esitetään viimeisen osan lopussa (luku 6).

Tarkastelu ulottuu vuodesta 1968 vuoteen 1994. Vuoden 1968 alusta Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) hallinnollinen talousarvio (eli EHTY:n perustamissopimuksen (SEHTY) 78 art. »hallintomenoja koskeva ennuste» – EHTY:n toiminnallinen talousarvio on edelleenkin TA:n ulkopuolella), Euroopan talousyhteisön (ETY) talousarvio ja Euroopan atomienergiayhteisön (EURATOM) toiminnallinen talousarvio koottiin yhdeksi Euroopan yhteisöjen (yleiseksi) talousarvioksi. Tämä oli seurausta 8.4.1965 solmitun Brysselin sopimuksen¹ ratifiointista. Vuonna 1994 astuivat pitkällisen ratifiointiprosessin jälkeen voimaan EU:n perustamissopimuksen (Sopimus

¹ *Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes* eli nk. *Traité de fusion [des exécutifs]*, engl. *Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities* eli nk. *Merger Treaty* (Euroopan yhteisöjen yhteisen neuvoston ja yhteisen komission perustamisesta tehty sopimus eli nk. sulautumissopimus), »Brysselin (ensimmäinen) sopimus» (EY:n virallinen lehti (EYVL) N:o 152, 13.7.1967; ks. luku 3.1). TA:n historiasta, ks. esim. Gojät (1970), Strasser (1977a, 44–59), Druker (1975) tai Ørstrøm Møller (1982). EHTY:n budjetin historiasta, ks. esim. Strasser (1976, 551–561).

Euroopan unionista (SEU); EYVL N:o C 191, 29.7.1992) uudet taloudelliset artiklat. EURATOM:in tutkimus- ja investointitalousarvio sulautettiin yleiseen talousarvioon vuonna 1971 edellisvuotisen nk. Luxemburgin sopimuksen² (22.4.1970) seurauksena (ks. luvut 3.1 ja 3.4).

Artikkelin tarkoituksena on niin ikään esitellä (suomennosten lisäksi) yhteisöjen budjettikäsitteistöä englannin ohella myös ranskaksi, sillä EY:n budjettijärjestelmä oli pitkälti muotoutunut jo ennen Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin tasavallan liittymistä Euroopan yhteisöihin. Lukuisien talous- ja budjettiautikloiden uusiminen vuoden 1973 jälkeen (ks. luku 3.1) ei ole ratkaisevasti muuttanut tilannetta. Siten EU:n budjettikieli on kiistatta edelleenkin ranska, kuten pääosastojen (DG) XIX («Budgets») tai XX («Financial control/ contrôle financier») työkieli (ranska) osoittaa. Toisaalta ranskankielisten termien esittelyminen suomalaisille lukijoille lienee perusteltua myös siksi, että EY:n budjettia on käsitelty erilaisissa kirjoissa ja artikkeleissa (julkaistusta kirjallisuudesta, ks. esim. Saarilahti 1993a, 105–123) tuntuvasti useammin ranskaksi kuin englanniksi.³

2 EUROOPAN UNIONIN YLEINEN TALOUSARVIO TUTKIMUSKOHTENA

Tutkimuskohtena EU:n (EY:n) yleinen talousarvio (engl. *General budget of the European Communities (EC)/ of the European Union (EU)*;

² *Treaty amending Certain Budgetary Provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities*, ransk. *Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes*, »ensimmäinen budjettisopimus» (*Budgetary Treaty*; EYVL N:o L 2, 2.1.1971).

³ Artikkelin perustuu *College of Europessa*, Bruggessa, lukuvuonna 1992–1993 kirjoitettuun tutkielmaan (Saarilahti 1993a). Artikkelin noudattelee Saarilahti & Uusikylän (1991) viitekehystä. Ulkoisen ja sisäisen jouston käsitteistä budjetoinnin yhteydessä, ks. esim. Saarilahti & Uusikylä (1992, 24–46; 1993, 210–223). Tekstissä on pyritty käyttämään, milloin vain mahdollista, integraatiotoimikunnan valmistelujaoston VII (budjettikysymykset) ehdottamaa varainhoitosanastoa. Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen (SETY), SEU:n budjetointiautikloiden sekä varainhoitoasetuksen otteet noudattavat oikeusministeriön (OM) ETA-yksikön toimittamien (alustavien) suomennosten sanamuotoa. Suomenokset ovat epävirallisia, sillä EU:n toimielimet eivät ole niitä vielä hyväksyneet.

ransk. *budget général des Communautés européennes (CE)/ pour l'Union européenne (UE)*) on monessakin mielessä varsin mielenkiintoinen. Ensinnäkin kiinnittää huomiota EU:n budjetin koko. Kun esim. YK:n ja sen jäsenjärjestöjen budjettien loppusumma on n. USD 5 miljardia (YK:n vuoden 1992–1993 talousarvio kohosi n. USD 2,5 miljardiin) tai Euroopan avaruusjärjestön (ESA) talousarvio vuonna 1992 n. FRF 19 miljardia, EU:n talousarvion loppusumma, siten kuin Euroopan parlamentti (EP) sen 16.12.1993 vahvisti, ylitti vuonna 1994 ECU 70 miljardia (*Bulletin of the EC/ Bulletin des CE, Commission (Bull. EC) 26 (1993): 12*, kohta 1.6.1.; ks. luku 3.4).

Toisaalta EU:n yleinen talousarvio vastaa suuruudeltaan n. 500 Euroopan neuvoston (EN) talousarviota (n. kahta Suomen valtion talousarviota (mukaan luettuina ulkopuoliset rahastot) tai n. neljännestä Ranskan valtion budjetista). Siten ainakin budjettinsa loppusumman osalta EU:a on vaikeata rinnastaa sellaisiin kansainvälisiin järjestöihin kuten YK, EN, ESA jne.

Toiseksi EU:n budjetin menot eroavat rakenteeltaan kansainvälisten järjestöjen budjettien menoista. Kun kansainvälisten järjestöjen budjettien loppusummista erilaiset hallintomenot muodostavat perinteisesti valtaosan, EU:ssa hallintomenot (ml. palkat, jotka muodostavat n. kaksi kolmasosaa hallintomenoista) edustavat vain n. 5 % TA:n loppusummasta. Loput 95 % EU:n budjetista muodostuu erilaisista toimintamenoista, ennen kaikkea maatalous- ja rakennepoliittisista menoista (vuonna 1994 yli 50 % ja vajaat 30 % budjetin loppusummasta; ks. kuvio 2, luku 3.4), ulkoiseen toimintaan liittyvistä menoista (lähes 5 %) sekä tutkimus- ja kehitystoimintamenoista (runsaat 3 %; ks. esim. Leygues 1994, 97–164; Molinier 1994, 165–175). EU:n ja EY:n budjeteissa loistavat kuitenkin lähes täydellisellä poissaolollaan sellaiset jäsenvaltioiden budjettia kasvatavat suuret menokokonaisuudet kuten sosiaali- ja terveys-, koulutus- ja kulttuuri- sekä puolustusmenot.

Kolmanneksi EU:n tulot eroavat suuresti kansainvälisten järjestöjen tuloista. Kansainvälisten järjestöjen toiminta rahoitetaan pääasiassa valtioiden maksamin jäsenmaksuin. EY:n toiminta on puolestaan rahoitettu eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta SETY, SEY 201 art. mukaisesti vuoden 1980 TA:sta lähtien kokonaisuudessaan yhteisön »omin varoin» (ks. luku 3.1, vrt. Isaac 1973, 670–714. Omista varoista, ks. esim. Drucker 1975, Ehlermann 1982, 571–589 tai Shackleton 1990; ks. myös esim. Coget 1994, 51–96 tai COM(92) 81 final).

Lopuksi: EU:n budjettiprosessi on varsin erikoislaatuinen. Prosessia säätelevä artikla (SETY, SEY 203 art.) on ollut EY:n historian muunnelluin, vaikka ehkä yllättäenkin SEU ei tuonut siihen komission ja EP lukuisista ehdotuksista huolimatta yhtään muutosta. Tämä kertonee artikkelin monimutkaisuudesta ja kiistanalaisuudesta (ks. luvut 3, 4 ja 6). Niinpä kun esim. kansainvälisten järjestöjen budjeteista on vanhastaan päätetty yksimielisesti jäsenvaltioiden kesken, TA hyväksytään määräenemmistöllä⁴.

EU erottuu siten ainakin talousarvionsa puolesta selvästi suurista kansainvälisistä järjestöistä. Toisaalta EU:n yleinen talousarvio eroaa myös esim. liittovaltioiden budjeteista (vrt. esim. Williams 1991; Bureau & Champsaur 1991, 87–99 tai Prate 1992/3, 815–822).

EU:n budjetti edusti vuonna 1993 n. 3 % jäsenvaltioiden budjettien loppusummasta, n. 2,4 % jäsenvaltioiden yhteenlasketuista julkisista menoista (*Hallituksen esitys...* (1994, Y21) puhuu 4 %:sta) ja n. 1,2 % jäsenmaiden yhteenlasketusta bruttokansantulosta⁵ (*The Community...* 1993, 27; Cuchran *et al.* 1994). Vertauksen vuoksi esim. vuonna 1991 Saksassa *Bundin* budjetti edusti OECD:n laskelmien mukaan (*in Cuchran et al.* 1994, 872) n. 14,16 %:ia liittotasavallan BKT:sta

⁴ Määräenemmistö tarkoittaa (Espanjan ja Portugalin liittymisen jälkeen vuonna 1985) 54 ääntä kaikkiaan neuvostossa edustettuna olevasta 76 äänestä (SETY, SEY 148 art. 2 k.). Äänet jakautuvat seuraavasti: Saksa, Ranska, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta 10; Espanja 8; Kreikka, Belgia, Alankomaat ja Portugali 5; Tanska ja Irlanti 3 ja Luxemburg 2 ääntä. Suomelle on luvassa neuvostossa 3 ääntä. Nk. lonnin kompromissin seurauksena laajentumisen jälkeiset määräenemmistö- ja -vähemmistöäännöt tulevat edelleenkin Yhdistyneen kuningaskunnan ja Espanjan vastustuksesta huolimatta noudattamaan vakiintunutta 70/30-periaatetta, vaikka keskustelua sovittiinkin jatkettavaksi vastustajien onnistuttua kokoamaan vähintään 23 ääntä. Huomattavaa on, että kun neuvosto tekee päätöksensä ilman komission muodollista ehdotusta, kyseisen 54 äänen täytyy (nykyisellään) edustaa ainakin kahdeksaa jäsenvaltiota (SETY, SEY 148 art. 2 k.). EY:n talousarvion laadintaprosessista, ks. esim. Wallace (1980, 77–92; 1986, 263–282), Shackleton (1989, 140–146) tai Nugent (1994).

⁵ Artikkelissa käytetään milloin vain mahdollista EU:ssa käytössä olevasta GNP (*Gross National Product*; *produit national brut PNB*)-käsitteestä Tilastokeskuksen suosittelemaa käsitettä bruttokansantulo (BKTL). Se saadaan, kun bruttokansantuotteesta (BKT; *Gross Domestic Product GDP*; *produit intérieur brut PIB*) vähennetään maasta ulkomaille maksetut palkat, sosiaalivakuutusmaksut sekä pääoma- ja yrittäjätulot sekä lisätään vastaavat ulkomailta maahan saadut tulot. Vuonna 1993 esim. Suomen BKTL oli noin 94 % BKT:sta.

(TA n. 1,08). Kanadassa liittovaltion budjetin loppusumma vastasi n. 22,78 ja Yhdysvalloissa n. 23,10 %:ia BKT:sta. Edes nk. Delors II -paketissa (*COM(92) 2000 final* ja *2001 final*; ks. luku 4.2.4) alunperin ehdotetut 1,37 % yhteenlasketusta BKTL:sta (vuonna 1997) eivät sinällään olisi riittäneet luomaan EU:n budjetista suhdanne- tai budjettipoliittista välinettä. Kuuluisassa MacDougall-raportissa (*Report...* 1977) ehdotettiin EY:n budjetille 5–7 %:n osuutta jäsenmaiden yhteenlasketusta BKTL:sta, jotta EY voisivat saavuttaa taloudellisesti ns. esifederalistisen tilan. Siten tulee vahvistettua – ainakin taloudellisessa mielessä – monen EY-tuntijan esittämä ajatus EY:stä eräänlaisena organisaationa »*sui generis*» – esim. Weilerin (1981, 267–268) mukaan organisaationa jossakin kansainvälisten järjestöjen ja liittovaltion välillä.

EU:n budjettijärjestelmä ja TA erottuvat myös mm. joustomuotojensa runsaudella (ks. luvut 4 ja 5) ja jo puhtaan taloudellisen ja kirjanpidollisen kekseliäisyytensä takia. Esim. *negatiivisen varauksen* (ks. luku 4.2.5.2) lisäksi EU:n (EY:n) yleinen budjetti tuntee mm. negatiiviset menot, jotka ovat tuloja – vuoden 1990 budjetissa n. ECU 1 366,4 miljoonaa – ja jotka on siten valitettavasti jätettävä tämän artikkelin ulkopuolelle, ja negatiiviset tulot, jotka eivät ole varsinaisia menoja, vaan kirjanpidollinen 10 %:n palautus jäsenvaltioille tullien, tuontimaksujen ja sokerimaksujen (eli EU:n nk. perinteisten (traditionaalisten) »omien varojen»; ks. luku 3.1) keräämiskulukorvauksina (»kantopalkkiona»). Vuoden 1990 budjetissa negatiiviset tulot nousivat n. ECU 1 514,8 miljoonaan. Lisäksi EU:n budjettijärjestelmä tuntee poikkeuksia mm. täydellisyys-, brutto-, yhtenäisyys-, erittely-, tasapaino-, vuotuis- ja tulojen käyttötarkoituksen sitomattomuuden periaatteen (ks. esim. Milas 1988a, 293–294; Isaac 1990, 8; Terrasse 1991, 15–25 tai Walder 1992, 24–32; vrt. myös luvut 4 ja 5. Negatiivisista tuloista ja menoista sekä muista EY:n budjetin erikoisuuksista, ks. esim. Cot 1988; Timmann 1989, 14; Strasser 1992a, 49 tai Isaac 1993).

3 EUROOPAN UNIONIN YLEINEN TALOUSARVIO

3.1 Euroopan unionin yleisen talousarvion säädösperusta

EY:n talousarvioita ovat säädelleet ennen kaikkea Pariisin (18.4.1951) ja Rooman (25.3.1957) perustamissopimusten (RS) talousartikkelit (SEH-

TY 49–56 ja 78–78i hallinnollisen talousarvion osalta, SETY 199–209 ja EURATOM 171–183 art.) – SETY:n talousartikloita on muutettu 3 kertaa, vuosina 1965 (Brysselin sopimus, nk. ensimmäinen Brysselin sopimus (8.4.1965); ks. luku 1), 1970 (Luxemburgin sopimus, nk. ensimmäisen budjettisopimus (22.4.1970); ks. luku 1) ja 1975 (Brysselin (toinen) sopimus, nk. toinen budjettisopimus (22.7.1975; EYVL N:o L 359, 31.12.1977)). Lisäksi Maastrichtin sopimus (SEU) poistatti 2 (200 ja 206a art.), lisäsi 2 (201a ja 209a art.) ja muutatti 5 (199, 201, 205, 206 ja 209 art.) artiklaa Brysselin toisen sopimuksen mukaisista ETY:n talousartikloista (ks. esim. Cloos *et al.* 1993, 437–447; Church & Phinnemore 1994, 313–326; Strasser 1994, 195–213).

RS:n alkuperäisten talousartikloiden mukaan yleisestä TA:sta päättäminen kuului neuvostolle, joka siten oli ainoa budjettivallan käyttäjä⁶. Käytännössä budjettiprosessin eri vaiheissa toimivalat jakautuivat seuraavasti: 1) *alustavan talousarvioesityksen* (ATAE; engl. *Preliminary draft budget (PDB)*, ransk. *avant-projet du budget (APB)*) laatiminen toimielinten laatimien menoja koskevien *ennakkoarvioiden* (engl. *Estimate of expenditure*, ransk. *état prévisionnel des dépen-*

ses) pohjalta: komissio, 2) TA:n vahvistaminen: neuvosto määränemmistöllä edustajakokouksen⁷ ja muiden toimielinten mielipiteen kuultuaan (EP:lla oikeus muutosehdotusten tekemiseen), 3) TA:n toteuttaminen: komissio ja 4) vastuuvapauden myöntäminen: neuvosto (ks. esim. *Community...* 1989, 18; Strasser 1990, 20). Ulkoisesta valvonnasta huolehti erillinen valvontakomissio (*commission de contrôle*).

Luxemburgin sopimus (voimaan 1.1.1971) muutti perusteellisesti SETY 203 art. ja sai aikaan seuraavat muutokset EY:n budjettijärjestelmässä ja päätöksenteossa: A) *Ajanjakso 1971–1974*: 1) EP:n budjettivaltaa kasvatettiin siten, että neuvosto pakotettiin määränemmistöllä syrjäyttämään sille sopimattomat EP:n esittämät muutosehdotukset, jos ne eivät kasvattaneet talousarvion kokonaismenoja (SETY 203b art., joka poistui 1.1.1975 (4 ja 5 k.). EP:lle myönnettiin siihen ikään budjettiautonomia omien menojensa suhteen neuvoston kokouspöytäkirjaan 22.4.1970 kirjatun päätöksen mukaisesti) ja 2) vastuuvapauden myöntäminen tehtiin riippuvaiseksi neuvoston ja EP:n yhteisestä päätöksestä. TA:n vahvistusoikeus säilyi edelleenkin neuvoston puheenjohtajalla. B) *Ajanjakso vuoden 1975 TA:sta eteenpäin* – vuonna 1975 Luxemburgin sopimuksen mukainen järjestelmä astui lopullisesti voimaan: 1) budjettivallan jako neuvoston ja EP:n kesken vakiinnutettiin uusitun SETY 203 art. mukaisesti, 2) TA:n menot jaettiin *pakollisiin* ja *ei-pakollisiin* (ks. luku 4.2.3), 3) EP:lle myönnettiin oikeus muutosehdotusten lisäksi tehdä *tarkistuksia* neuvoston hyväksymiin ei-pakollisiin menoihin (ks. luku 4.2.3), 4) EP:lle myönnettiin TA:n vahvistamisoikeus ja 5) vastuuvapauden myöntäminen tehtiin riippuvaiseksi neuvoston ja EP:n yhteisestä päätöksestä (ks. esim. Strasser 1990, 26; Terrasse 1991, 6–7).

Brysselin vuoden 1975 sopimus (voimaan 1.6.1977) lopulta muutti SETY 203 art. 5 k. nykyiseen muotoonsa, ja kirjasi EU:ssa edelleen vallitsevan budjettivallan perusjaon mm. pakollisten ja ei-pakollisten menojen suhteen (ks. luku 4.2.3). Toisaalta 1) EP:lle myönnettiin oikeus »painavien perusteiden» takia hylätä talousarvioesitys (EP:n jäsenten enemmistöllä ja kahdella

⁶ EY:n ja EU:n budjettijärjestelmässä on syytä tehdä käsitteellinen ero yhtäältä »budjettivallan» tai »budjettivallan käyttäjän» (engl. *Budget(ary) authority*, ransk. *autorité budgétaire*), joihin nykyään luetaan kuuluviksi neuvosto ja EP, ja toisaalta »yleisten budjettitoimielinten (-elimien) (instituutioiden)» (engl. *General budgetary institutions*, ransk. *institutions budgétaires (générales)*), joihin luetaan kuuluviksi edellisten lisäksi komissio, välillä.

Tilintarkastustuomioistuimella (TTI; engl. *Court of Auditors (of the EC, nyk. of the EU)*, ransk. *Cour des comptes (des CE/UE)*; SETY 206–206b art., SEY 188a–188c art.), joka nimestään huolimatta ei ole varsinainen tuomioistuin, vaan joka lähinnä vastaa esim. Suomen valtiontalouden tarkastusvirastoa, on EU:n budjettijärjestelmässä ennen kaikkea asiantuntijan rooli, päätehtävänä ulkoinen tilintarkastus koskien kaikkia EU:n tilejä, sekä neuvoston, EP:n ja komission avustaminen tileihin liittyvillä lausunnoilla ym. mm. komission TA:n toteuttamista koskevan vastuuvapauden myöntämisen yhteydessä (SETY 206c, SEY 206 art.). SEU:n yhtenä keskeisenä kohtana oli TTI:n merkityksen lisääminen mm. korottamalla se toimielimeksi EP:n, neuvoston, komission ja tuomioistuimen joukkoon (SEY 4 art., ks. myös SEY viides osa, I osasto, 1 luku, 5 jakso). TTI:sta, ks. enemmän esim. Orsini (1983), Schmitt (1988) tai Church & Phinnemore (1994, 294–296). EY:n tuomioistuin (TI; engl. *Court of Justice (of the EC)*, ransk. *Cour de justice (des CE)*; SETY, SEY 164–188 art.) ei puolestaan osallistu budjettiprosessiin lainkaan, ellei sille alisteta prosessia koskevaa kannelta (vrt. vuoden 1986 TA:n laadintaprosessi, luku 4.2.5.2).

⁷ RS:n mukainen edustajakokous (*Assemblée/ Assemblée*) muutettiin EP:ksi virallisesti vasta Eurooppalaisessa yhtenäisasiakirjassa (EYA; engl. *Single European Act (SEA)*, ransk. *Acte Unique Européen (AUE)*; EYVL N:o L 169, 29.6.1987; 3 art. ja seur.). Artikkelissa käytetään kuitenkin koko ajan yksinkertaisuuden vuoksi nykyistä nimitystä »Euroopan parlamentti» (EP).

kolmasosalla annetuista äänistä; SETY, SEY 203 art. 8 k.) sekä 2) annettiin tehtäväksi myöntää komissiolle vastuuvapaus neuvoston suosituksen kuultuaan (SETY 206c art.). Lopuksi 3) talousarvion ulkoinen valvonta siirtyi sopimuksella perustetulle tilintarkastustuomioistuimelle (ks. esim. *Community...* 1989, 18. EP:n budjettivallan kehityksestä ja nykyisestä asemasta EU:n budjetti-prosessin aikana ks. esim. *Jacqué* 1983, 155–182; *Jacqué et al.* 1984; *Nicoll* 1984, 4–21; 1987/8, 27–42; *Tonnerre* 1991, 55–62 tai *Juchet* 1992, 49–51).

Vuoden 1986 (28.2.) EYA ei koskenut perustamissopimusten budjettiartikloihin, mutta asettaessaan sisämarkkinoiden avautumisen takarajaksi 1.1.1993 se avasi tien EY:n talousarvion loppusumman huomattavalle kasvattamiselle (ks. esim. *Pinder* 1989, 94–110; vrt. luku 3.4)⁸.

⁸ EY:n liittymisasiakirjat (*Acts of Accession/ Actes d'adhésion*) ovat myös järjestään sisältäneet erillisiä talousartikloita (ks. *Tanskaa, Irlantia ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskien* 127–132 art. in EYVL N:o L 73, 27.3.1972; *Helleenien tasavaltaa koskien* 124–127 art. in EYVL N:o L 291, 19.11.1979 sekä *Espanjaa ja Portugalia koskien* 184–188 ja 371–375 art. in EYVL N:o L 132, 15.11.1985), joissa on säädelty uusien jäsenvaltioiden sopeuttamisesta yhteisöjen budjettijärjestelmään. Säädökset ovat luonteeltaan aina väliaikaisia.

EY:n ja EU:n oikeusjärjestyksessä myös SETY, SEY 201 art. pohjalta tehdyt »omia varoja» koskevat päätökset (*»Own resources» decisions/ décisions »ressources propres»*) rinnastetaan sopimukseen (*Treaties/ Traités*) mm. vaaditun kansallisen ratifioinnin takia (ennen voimaantuloaan, jäsenvaltiot joutuvat hyväksyttämään omia varoja koskevat päätökset SETY, SEY 201 art. 3 k. mukaan »valtio-sääntöjen asettamien vaatimusten mukaisesti»). Päätöksiä on tehty kolme kappaletta, vuosina 1970 (21.4.; EYVL N:o L 94, 28.4.1970; ks. luku 3.1), 1985 (7.5.; EYVL N:o L 128, 14.5.1985) ja 1988 (vuoden 1988 toimielinten väliseen sopimukseen liittyen (ks. luku 4.2.4), 24.6.; EYVL N:o L 185, 15.7.1988). Tätä kirjoitettaessa EU:n jäsenvaltioiden talous- ja finanssiministerien muodostama nk. ECOFIN-neuvosto pääsi vihdoin yksimielisyyteen vuoden 1993 toimielinten välisen sopimuksen (ks. luvut 4.2.4 ja 5.4) vaatimusten mukaisesta uudesta omia varoja koskevasta päätöksestä lokakuun 21. päivän kokouksessaan.

Keskeisellä sijalla EY:n ja EU:n budjettijärjestelmässä ovat lisäksi EP:n, neuvoston ja komission yhteiset julistukset ja em. toimielinten (-elimien) väliset sopimukset (TVS), joista ensimmäinen on vuodelta 1975 (*The Joint declaration of Parliament, the Council and the Commission of 4 March 1975 relating to the Community acts of general application which have appreciable financial implications*, ransk. *La déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission du 24 mars 1975 relative aux actes communautaires de portée générale qui ont des implications financières notables*; EYVL N:o C 89, 22.4.1975). Muista julistuksista ja sopimuksista, ks. luvut 4.2.3, 4.2.4 ja 5.4.

EY:n ja EU:n budjettijärjestelmää ja TA:ta säätelevistä sopimuksista alemmanasteisista säännöksistä, ks. esim. *Community...* (1989, 13–15), *Isaac* (1990, 4–5) tai *Terrasse* (1991, 10–14). TA:ta säätelevistä varainhoitoasetuksista, ks. luku 3.2.

3.2 Euroopan unionin yleisen talousarvion rakenne

TA:n rakenne määritellään SETY, SEY 202 art. säännösten mukaisesti 209 art. mukaan hyväksytyssä *varainhoitoasetuksessa* (VHA; engl. *Financial regulation (FR)*, ransk. *règlement financier (RF)*). Voimassa oleva VHA on vuodelta 1977 (21.12.; EYVL N:o L 336, 31.12.1977), tosin sitä on muutettu useaan otteeseen, viimeksi 13.3.1990 (EYVL N:o L 70, 16.3.1990). VHA:ssa määrätään lisäksi mm. talousarvion yksityiskohdaisesta käsittelyjärjestyksestä, täytäntöönpanomenettelystä, tulojen ja menojen maksatuksen hoidosta, omaisuuden hoidon periaatteista, tilinpidosta, tilinpäätöksen valmistelusta ja tilintarkastuksen periaatteista (209 art. (a)–(c) k.).

EU:n talousarvio koostuu nykyisin (ks. EYVL N:o L 34, 7.2.1994, 1–1757) tuloja koskevan osan lisäksi viidestä erillisestä *pääluokasta*¹⁰ (PI; engl., ransk. *Section*; vrt. VHA 19 art. 1 k., vrt. myös

⁹ Muiden muutosten päivämäärät ovat 25.6.1979 (EYVL N:o L 160, 28.6.1979), 16.12.1980 (EYVL N:o L 345, 20.12.1980) ja 24.6.1988 (EYVL N:o L 185, 15.7.1988). Vuoden 1990 VHA:n muutos on artikkelin kannalta keskeinen, sillä halutessaan tiukentaa EY:n varainhoidon periaatteita (ks. esim. *Terrasse* 1991, 10), jäsenvaltiot samalla vähensivät EY:n budjettijärjestelmän joustavuutta kaikkine siitä johtuvine seurauksineen (ks. luvut 4–6). Neuvosto ei sen sijaan ole hyväksynyt (VHA:n muuttamiseen tai uuden VHA:n hyväksymiseen tarvitaan SETY, SEY 209 art. mukaan neuvoston yksimielinen päätös) komission jo vuonna 1992 esittämää varainhoitoasetuksen kokonaisuudistusta (ks. *COM(92) 358 final*; EYVL N:o C 254, 1.10.1992). Tätä kirjoitettaessa neuvostossa oli käsiteltävänä peräti viisi erilaista VHA:n osamuutosta. »Ajan tasalle» saatetussa muodossa VHA:n teksti on julkaisu EYVL:ssä N:o C 80, 25.3.1991.

¹⁰ OM:n ETA-yksikön VHA-käännöksen mukaan. Integraatiotoimikunta ehdotti ainakin alkuvaiheessa käytettäväksi käsitteestä »Section» suomennotta »osasto» (jolloin »alaosasto» vastaisi OM:n »alaluokkaa» (*»Sub-section/ sous-section»*)) ja käsitteestä »Title/ titre» »pääluokkaa». Joissain lähteissä käsite »Article» on käännetty termillä »artikla» ja käsite »Item/ poste» sanalla »kohta». Käsitteestä »Chapter/ chapitre» »luku» ei näyttäisi olevan kiistaa. Nähtäväksi jää, minkä terminologian EU lopulta virallisesti omaksuu.

SETY, SEY 202 art. 4 k.), jotka sisältävät EU:n toimielinten arvioidut tulot ja menot seuraavassa järjestyksessä: 1) EP (PI I), 2) neuvosto (PI II), 3) komissio (PI III), 4) TI (PI IV. Vuoden 1993 TA:ssa pääluokan nimi oli TI ja ensiasteen tuomioistuin (EATI)) ja 5) TTI (PI V, vuodesta 1978 lähtien).

Oikeusasiamiehen (engl. *Ombudsman*, ransk. *médiateur*) toimintaa koskevat tulot ja menot esitetään PI I:n ja talous- ja sosiaalikomitean (TSK; engl. *The Economic and Social Committee (ECOSOC)*, ransk. *Comité économique et social (CES)*) toimintaa koskevat tulot ja menot PI II:n liitteenä (VHA 19 art. 1 k.). Oikeusasiamiehen tehtävän perustamisesta säädettiin Maastrichtin sopimuksessa (SEY 138e art.).

PI III:n A osan (ks. alla) liitteenä esitellään komissiota A-251 art. mukaisesti avustavien lukuisien komiteoiden toimintamenot (Liite I) sekä EY:n virallisten julkaisujen toimiston (engl. *Office for Official Publications of the European Communities (OOPEC)*, ransk. *Office des publications officielles des Communautés européennes (OPOCE)*) toimintaa koskevat tulot ja menot (VHA 19 art. 1 k.; Liite II). B osan liitteenä käsitellään puolestaan EU:n tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoitusta (Liite I), EU:n yleisen talousarvion takauksia otto- ja antolainausmenoja (VHA 19 art. 7 k.; Liite II) sekä Euroopan talousaluetta (ETA; Liite III).

Jokaisen pääluokan menot jakautuvat SETY, SEY 202 art. 3 k. (vrt. myös 205 art.) määrittelemän erittelyperiaatteen mukaisesti *osastoihin* (engl. *Title*, ransk. *titre*), *lukuihin* (engl. *Chapter*, ransk. *chapitre*), *momentteihin* (engl., ransk. *Article*) ja *alamomentteihin* (engl. *Item*, ransk. *poste*). EU:ssa käytössä olevan kymmenjärjestelmäluokittelun periaatteiden mukaisesti osastoja, lukuja, momentteja ja alamomentteja voi olla enintään 10 kappaletta alajaottelua kohden (ks. esim. Orsini 1992, 134). VHA 26 art. 1 k. (21 art. 1 k. vuoden 1977 VHA:ssa) mukaisesti määrärahat jaotellaan lukuihin ja momentteihin. Daniel Strasser (1990, 48; vrt. myös Isaac 1990, 12, joka käyttää termiä »*unité d'affectation*») pitää TA:n perusyksikköinä (»*unité de base à l'intérieur du budget*») lukuja (*Chapter/ chapitre*) kun otetaan huomioon mm. määrärahojen siirtojen helpous momenttien välillä lukujen sisällä (ks. luku 4.2.2; vrt. kuitenkin Orsini 1992, alav. 9).

Vuoteen 1977 saakka *budjettinimikkeistö* (engl. *Budgetary nomenclature*, ransk. *nomenclature budgétaire*) esitettiin velvoittavan luonteensa mukaisesti VHA:n liitteessä. Vuodesta 1977 lähtien nimikkeistöä on kuitenkin päätetty vuosit-

taisen talousarviomenettelyn yhteydessä (VHA (1990) 19 art. 3 k. mukaan »(b)udjettinimikkeistö vahvistetaan talousarviomenettelyn yhteydessä tulojen ja menojen jakautumisen osalta osastoihin, lukuihin ja momentteihin», toisin sanoen neuvosto luopui 1970-luvun puolivälissä myös budjettinimikkeistön vahvistamisen osalta osasta omasta budjettivallastaan (ks. luvut 3.1 ja 4.2.3; vrt. esim. Isaac 1990, 12; Isaac & Hen 1977, 647–693)¹¹.

Komission pääluokka (PI III) eroaa muista pääluokista siinä mielessä, että vuodesta 1982 lähtien se on koostunut kahdesta erillisestä osasta, A ja B. A osa, joka sisältää komission hallintomenot (ml. henkilöstömenot), on järjestelty kuten muidenkin toimielinten tuloja ja menoja koskevat pääluokat. B osa koostuu puolestaan EU:n toimintamenoista, jotka muodostivat esim. vuonna 1994 n. 95 % TA:n menoista (ks. kuvio 2, luku 3.4). Talousarvion menopuolen ilmeisestä epäsuhdasta huolimatta neuvosto ei ole koskaan myöntynyt komission vuonna 1981 esittämään ja mm. vuonna 1988 uudistamaan ehdotukseen jakaa EU:n TA kahteen erilliseen osaan, joista ensimmäinen osa kokoaisi kaikkien toimielinten hallintomenot ja toinen osa EU:n toimintamenot.

Vuoden 1990 VHA:n muutos (19 art.) otti lisäksi käyttöön *alaluokat*¹² (engl. *Sub-section*, ransk. *sous-section*) komission pääluokan B osassa pääluokan ja osaston välissä. Muutoksen tarkoi-

¹¹ Vuodesta 1977 lähtien EP ryhtyi käyttämään uutta valtaansa kirjaamalla talousarvioon useita määrärahoja ilman neuvoston suostumusta puolustaan näkemystä, jonka mukaan pelkkä määrärahan kirjaaminen talousarvioon riittää oikeuttamaan toiminnan ja maksun suorittamisen. Neuvosto puolestaan katsoi, ettei pelkkä määrärahan merkitseminen sinällään vielä oikeuta menon suorittamista, vaan lisäksi tarvitaan TA:sta erillinen säädös (ks. luku 4.2.1). EP:n mahdollisuus käynnistää uusia toimintoja sen budjettiin sisällyttämien määrärahojen pohjalta kirjattiin implisiittisesti vuoden 1982 EP:n, neuvoston ja komission yhteiseen julistukseen (ks. luku 4.2.3), jonka IV art. 3c k. mukaan »(jos) määrärahoja merkitään talousarvioon ennen kuin asetusehdotus on alistettu neuvostolle, komissiota kehoitetaan esittämään ehdotus tammikuun loppuun mennessä. Neuvosto ja parlamentti sitoutuvat siihen, että ne pyrkivät kaikkiin käytettävissä oleviin keinoin varmistamaan, että asetus voidaan vahvistaa viimeistään toukokuun loppuun mennessä.» Strasserin (1992b, 151) mukaan julistuksessa myönnettiin EP:lle tietynasteinen »lainsäädännöllinen aloiteoikeus» (»*droit d'initiative (...) en matière législative*») EY:ssä.

¹² Vuoden 1990 VHA niin ikään virallinen PI III:n jaon kahteen osaan (19 art.). Toisissa suomenkielisissä lähteissä käsitteen »alaluokka» tilalla käytetään käsitettä »alaosasto».

tuksena oli mm. lähentää budjettinimikkeistöä vuoden 1988 TVS:n vuosia 1988–1992 koskeneiden rahoitusnäkymien (RN) otsikoiden kanssa (ks. esim. Strasser 1992b, 154; vrt. luku 4.2.4). Vaikka muutos eittämättä paransikin TA:n transparensia jakaessaan määrärahat tarkemmin erillisiin luokkiin, se samalla vähensi EU:n budjetin sisäistä joustoa moninkertaistaessaan luku- ja määrän: tämä nimittäin heikensi komission mahdollisuuksia siirrellä määrärahoja B osassa budjettia toteuttaessaan (ks. luku 4.2.2). Toisaalta uudistus pienensi EY:n budjetin nk. rakennejousta (ks. luku 4.2.1). Komissiolla on tosin mahdollisuus jokaisen budjettiprosessin yhteydessä ehdottaa neuvostolle ja EP:lle uusien alaluokkien luontia tai vanhojen poistamista. TA:n rakenteesta ja budjettinimikkeistöä, ks. tarkemmin esim. Terrasse (1991, 26–38), Strasser (1992a, 145–172) tai Isaac (1992a, 7–9).

3.3 Euroopan unionin yleisen talousarvion määrärahat: jaksotetut ja jaksottamattomat määrärahat

EY:n ja EU:n yleisessä talousarviossa on syytä erotella toisistaan yhtäältä *jaksotetut määrärahat* (JM; engl. *Differentiated appropriations* (DA), ransk. *crédits dissociés* (CD)) ja toisaalta *jaksottamattomat määrärahat* (JTM; engl. *Non-differentiated appropriations* (NDA), ransk. *crédits non dissociés* (CND))¹³.

Jaksotetut määrärahat on tarkoitettu eräiden alojen, kuten tutkimuksen, monivuotiseen rahoitukseen. JM sisältävät niin *maksusitoumusmäärärahoja* (MSM; engl. *Commitment appropriations* (CA), ransk. *crédits d'engagement* (CEN)) kuin *maksumäärärahojakin* (MMR; engl. *Payment appropriations* (PA), ransk. *crédits de paiement* (CP)).

Maksusitoumusmäärärahat kattavat sellaisten toimintojen kulut, joihin on varainhoitovuonna sitouduttu ja joiden toteuttaminen ulottuu useammalle varainhoitovuodelle (maksusitoumusmäärärahoja käsitellään tarkemmin TA:n monivuotisen jouston esitelyn yhteydessä; ks. osa III (luku 5.1)). Maksumäärärahat kattavat puolestaan ne menot, joihin on sitouduttu aikaisempina ja/tai kyseisenä varainhoitovuonna.

Jaksottamattomat määrärahat kattavat vuosit-

¹³ Integraatiotoimikunta käyttää jaksotetuista määrärahoista ehkä selkeämpää (ja ainakin helpommin äännettävää) käsitettä »ositetut määrärahat» ja jaksottamattomista määrärahoista käsitettä »ositamattomat määrärahat».

tain ao. varainhoitovuonna maksuun tulevat sitoumukset ja menot. Esim. vuonna 1990, n. 72 % TA:n loppusummasta koostui JTM:sta lopun ollessa JM:ja (ks. Isaac 1990, 11).

EU:ssa on siten tärkeää tehdä ero maksusitoumuksiin ja maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen loppusumman välillä. *Maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen* (MSKM) loppusumma koostuu *jaksottamattomien määrärahojen ja maksusitoumusmäärärahojen loppusummasta* (eli MSKM = JTM + MSM; engl. *AFC (Appropriations for commitment) = NDA + CA*, ransk. *CPE (crédits pour engagements) = CND + CEN*), *maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen* (MMKM) loppusumma taas *jaksottamattomien määrärahojen ja maksumäärärahojen loppusummasta* (eli MMKM = JTM + MMR; engl. *AFP (Appropriations for payment) = NDA + PA*, ransk. *CPP (crédits pour paiements) = CND + CP*; ks. luku 3.4)¹⁴.

Yleisen talousarvion tuloja käytetään ainoastaan maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen kattamiseen (eli TA:n tulot ovat yhtä suuret kuin MMKM:n summa EU:n talousarvion tasapainoperiaatteen (ks. luku 4.2.3) mukaisesti). Maksusitoumusmäärärahat katetaan yleisessä talousarviossa mm. EHTY:n budjetista poiketen (ks. esim. Isaac 1992a, 19–24) vain sitä mukaa kun vastaavat maksumäärärahat kirjataan budjetin menopuolelle. Siksi maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen loppusumma on TA:ssa ollut säännöllisesti suurempi kuin maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen (vrt. kuviot 1 I ja II, luku 3.4).

¹⁴ Termejä maksusitoumusmäärärahat ja maksumäärärahat tulisi käyttää vain jaksotettujen määrärahojen yhteydessä (ks. esim. *Annual... 1991 in EYVL* 13.12.1991, 45). Käytännössä niin oppikirjoissa kuin EY:n lakitekstissä termit »maksumääräyksiin käytettävät määrärahat», »maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat», »maksusitoumusmäärärahat» ja »maksumäärärahat» käytetään tai on käytetty rinnan tai jopa keskenään sekaisin. Esim. vuoden 1988 TVS:n liitteessä, jossa esitetään vuodet 1988–1992 kattava rahoitusnäkymätaulukko (EYVL N:o L 185, 15.7.1988, 36; ks. luku 4.2.4), käsitteen »maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat» tilalla käytetään käsitettä »maksusitoumusmäärärahat». Sama toistui Edinburghin Eurooppa-neuvoston päätökset koovassa julkaisussa, jossa esiteltiin neuvoston hyväksymät uudet rahoitusnäkyvät vuosiksi 1993–1999 (*European... 1992*, 76). Käsite »maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat» ilmestyi rahoitusnäkymätaulukon vasta VL:ssä julkaistun vuoden 1993 TVS:n tekstin yhteydessä (EYVL N:o C 331, 7.12.1993, 6). Edinburghin Eurooppa-neuvoston päätöksistä ja vuoden 1993 toimielinten välisestä sopimuksesta, ks. luvut 4.2.4 ja 5.4.2).

Järjestelmällä on ollut omat haittapuolensa: ensinnäkin (ainakin vuoteen 1988 asti) EY:ssä tuli tavaksi sitoutua menoihin, joiden kattaminen jätettiin tulevien talousarvioiden laatijoiden huoleksi. Toiseksi menettely ei myöskään parantanut EY:n tilien transparensssia. Nk. menneisyyden painolastin ongelmaan palataan luvuissa 4.2.4, 5.1 ja 6.

TA:n jakaminen pakollisiin ja ei-pakollisiin menoihin käsitellään normijoustopuolesta yhteisyydessä (ks. luku 4.2.3). Muista EY:n ja EU:n talousarvion määrärahojen jakotavoista, ks. esim. Terrasse (1991, 28–31).

3.4 Euroopan unionin yleisen talousarvion kasvu

Vuonna 1968 EY:n yleisen talousarvion loppusumma (ilman EURATOM:in tutkimus- ja investointitalousarviota, l.y. 73,4 miljoonaa, joka liitettiin yleiseen budjettiin vasta vuonna 1971; ks. luku 1) oli n. l.y. 1 488 miljoonaa¹⁵ (*The Community...* 1989, 13; kuvio 1 I). Vuonna 1994 TA:n loppusumma (maksumääräyksiin käytettävät määrärahat) kohosi jo ECU 70 013 miljoonaan (ECU 73 444 miljoonaa maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen osalta; ks. kuvio 1 II).

EU:n yleisen budjetin loppusumma on siten kasvanut 27 vuodessa nimellisarvoisesti lähes viisikymmenkertaiseksi (reaalisesta kasvusta, ks. kuvio 2)¹⁶. Vuosien 1968 ja 1994 budjettilukuja

verrattaessa on kuitenkin hyvä pitää mielessä, rahanarvon muutosten ja yllä mainitun EURATOM:in tutkimus- ja investointitalousarvion yleiseen talousarvioon sisällyttämisen lisäksi, ainakin EY:n kasvun vaikutus. Yhteisöthän kasvoivat ensin kuudesta yhdeksään vuonna 1973 (»pohjoinen laajentuminen»), sitten yhdeksästä kymmeneen vuonna 1981 (»ensimmäinen eteläinen laajentuminen») ja lopuksi kymmenestä nykyiseen kahteentoista jäsenvaltioon vuonna 1986 (»toinen eteläinen laajentuminen»; ks. esim. Nugent 1994). Tietenkin on myös muistettava EY:n ja EU:n toiminnan laajentuminen yhä uusille aloille¹⁷ toisiaan seuraavien päätösten ja sopimusten myötä (ks. luku 3.1).

Kuvio 2 esittää EY:n (EU:n) menojen kehityksen (mukaan luettuna TA:n ulkopuolella olevan Euroopan kehitysrahaston (EKR; engl. *European Development Fund (EDF)*, ransk. *Fonds européen de développement (FED)*) sekä EHTY:n talousarvion menot (ks. luku 1)) vuosina 1958–1994 eri menolajeittain, menojen loppusumman vuoden 1993 rahassa sekä TA:n loppusumman vuosikasvun prosentteina edelliseen vuoteen verrattuna.

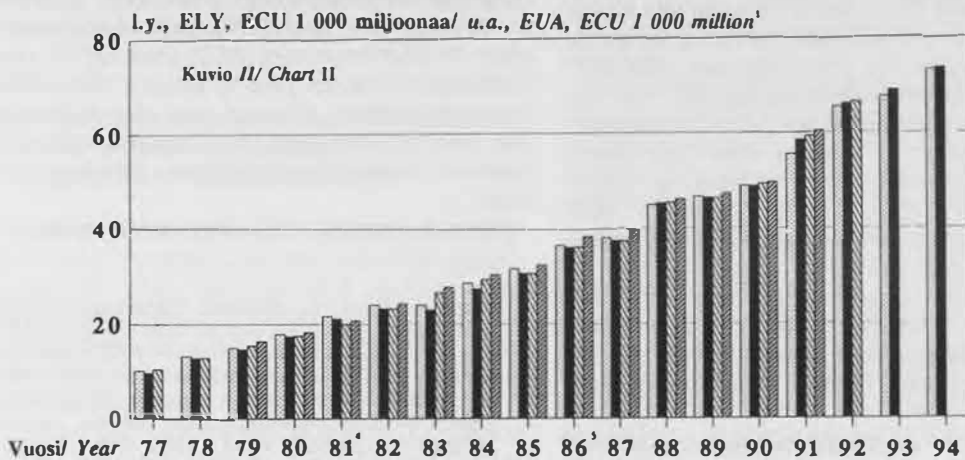
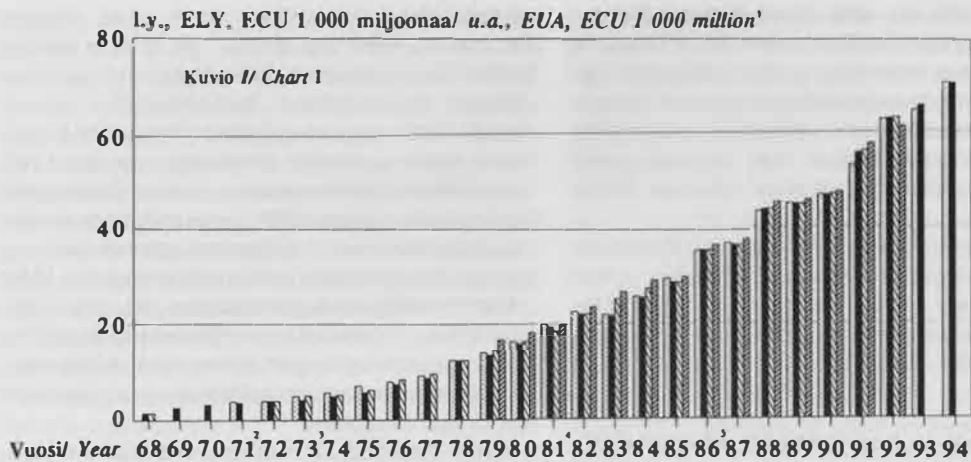
Kuvio 1 on mielenkiintoinen tämän artikkelin

¹⁵ Vuoteen 1977 asti TA laadittiin laskentayksikkönä (l.y.; engl. *Unit of account (u.a.)*, ransk. *unité de compte (u.c.)*). Vuodesta 1978 vuoteen 1980 budjetti laadittiin Euroopan laskentayksikkönä (ELY; engl. *European Unit of Account (EUA)*, ransk. *unité de compte européenne (UCE)*) ja vuodesta 1981 lähtien ECU:inä (»ecuissa» VHA (1990) 11 art. mukaan. ECU = *European Currency Unit*, ks. esim. *Community...* 1989, 51–52 tai Isaac 1990, 17–19). Nykyisin komissio laskee päivittäin ECU:n arvon, ja kurssi julkaistaan EYVL:ssä (vrt. Pitsvada 1992, 21. ECU:stä, ks. tarkemmin esim. Johnson 1991; Jurgensen 1991 tai Emerson & Huhne 1991). Käytännössä tämän artikkelin tarpeisiin eri laskentayksikköjen väliset erot eivät ole merkityksellisiä (vrt. Paulin 1985, 834). Vuonna 1992 ECU:n keskiarvo oli FIM 5,80. Syksyllä 1994 ECU/FIM = 6,3.

¹⁶ Guy Isaacin (1992a, 3) esittämien lukujen mukaan vuosina 1958–1968 EY:n menot kasvoivat n. seitsemänkymmentäkertaiseksi (vuotuinen keskiarvo n. 600 %) ja vielä vuosina 1968–1988 n. kaksikymmentäkuusikertaiseksi (125 %). Niinpä vuosina 1967–1990 EY:n yleinen talousarvio kasvoi viisi kertaa nopeammin kuin esim. Ranskan valtion talousarvio. Vielä vuosien 1980–1989 välillä TA kasvoi keskimäärin n. 17 % vuodessa. TA:n menojen kasvu edelliseen vuoteen verrattuna on esitetty kuviossa 2.

¹⁷ Varsinkin EY:n nk. yhteisen maatalouspolitiikan (YMP; engl. *Common Agricultural Policy (CAP)*, ransk. *Politique agricole commune (PAC)*) käynnistäminen 1960-luvun puolivälissä aiheutti EY:n menojen moninkertaistumisen vuosina 1966–1967. YMP:n rahoitus tapahtuu ennen kaikkea vuonna 1962 (A N:o 25/62/ETY, 14.1.1962; EYVL N:o 30, 20.4.1962; ks. myös A N:o 17/64/ETY; EYVL 27.2.1964. Rahaston perusta on RS:ssa (SETY 40 art.)) perustetun Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR[A]; engl. *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)*, ransk. *Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA)*) tukiosaston (*Guarantee section/section »garantie»*) kautta. Pitkälti tukiosaston menojen takia EY:n yleinen talousarvio kasvoi ECU 270 miljoonasta vuonna 1966 ECU 616,5 miljoonaan vuonna 1967 ja ECU 1 561,3 miljoonaan vuonna 1968 (Isaac 1992a, 3). Alkuvuotina tukiosaston osuus oli n. 40 % yleisen talousarvion menoista, mutta nousi 1970-luvun alussa 80–90 %:iin. Nykyisin osuus on alle 60 %.

EU:n nk. rakennerahastoihin luettava EMOTR:n ohjausosasto (*Guidance section/section »orientation»*) on vuodesta 1964 lähtien tukenut puolestaan maatalouden rakenteellisia muutoksia ja tuotannon ja markkinoinnin kehittämistä. Osaston osuus TA:n menoista on n. 4 %. EY:n maatalouspolitiikasta ja sen rahoituksesta, ks. esim. Rosenblatt *et al.* (1988), Fennell (1987), Hémar (1987) tai Charles-Le Bihan & Gadbin (1991, 167–181). YMP:n viimeaikaisesta uudistamisesta, ks. esim. Teulon (1993), Bentolilla (1994) tai Leygues (1994, 100–116). Muista rakennerahastoista, ks. luku 4.2.3.



□ Alustava talousarvioesitys (ATAE)
Preliminary draft budget (PDB)
▨ Budjettivuoden määrärahat
Definitive appropriations

■ Vahvistettu talousarvio (TA)
Adopted budget
▨ Käytettävissä olevat määrärahat
Appropriations available

¹ l.y.: 1968–1977; ELY 1978–1980; ECU 1981–
u.a.: 1968–1977; EUA 1978–1980; ECU 1981–.

² EUROTOM:in tutkimus- ja investointitalousarvion
silällittäminen yleiseen talousarvioon.
Incorporation of the Euroton research budget in the
general budget.

³ Tanskan, Irlannin ja yhdystyneen kuningaskunnan
liittyminen EY:hin.

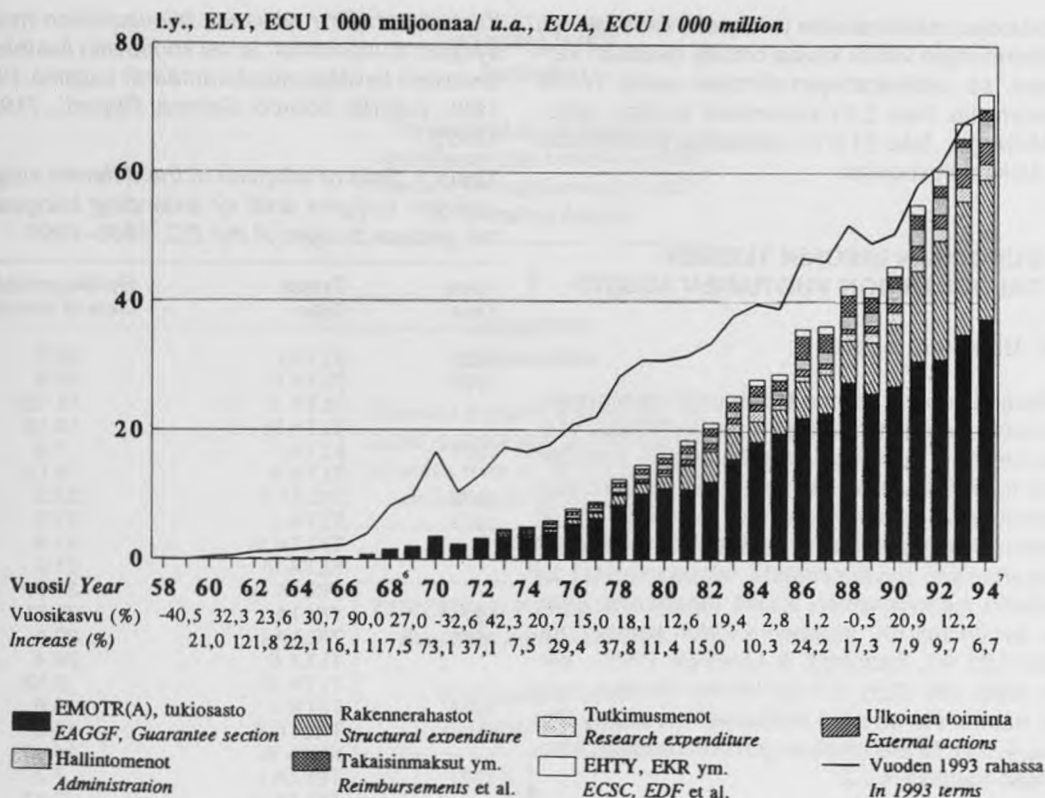
Accession of Denmark, Ireland, and the United King-
dom.

⁴ Kreikan liittuminen EY:hin
Accession of Greece.

⁵ Espanjan ja Portugalin liittuminen EY:hin.
Accession of Spain and Portugal.

Kuvio 1. Komission esittämien alustavien talousarvioesitysten, Euroopan parlamentin vahvistamien talousarvioiden, budjettivuoden lopullisten määrärahojen sekä käytettävissä olevien määrärahojen nimellinen kasvu (yleinen talousarvio, maksumääräyksiin käytettävät määrärahat, 1968–1994 (kuvio I) ja maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat, 1977–1994 (kuvio II)). (Lähde/ Source: General Report... [1968–78] (1968–78); The Community... 1988, 20–21 (1979–87); 1990, 20–21 (1988–89); 1992, 40–53 (1990–1992); 1993, 65–87 (1993–94); General Budget... 1994).

Chart 1. The growth in nominal terms of the preliminary draft budgets presented by the Commission, of the budgets adopted by the European Parliament, of the definitive budget appropriations for a year, and of the appropriations actually available (general budget of the EC, appropriations for payments, 1968–1994 (Chart I) and appropriations for commitments, 1977–1994 (Chart II)).



Ks. huomautukset Kuviossa 1 II.

See remarks in Chart 1 II.

⁶ EY:n yleisen talousarvion ensimmäinen toimintavuosi.
 Creation of the general budget of the EC.

⁷ Alustava talousarvioesitys.
 Preliminary draft budget.

Kuvio 2. Euroopan yhteisöjen/ Euroopan unionin menojen jakautuminen menolajeittain, menojen loppusumma vuoden 1993 rahassa sekä talousarvion loppusumman vuosikasvu (prosentteina) edelliseen vuoteen verrattuna vuosina 1958–1994. (Lähde/ Source: The Community... 1993, 18–27).
 Chart 2. Community expenditure from 1958 to 1994 at current prices and at 1993 prices and yearly increase.

kannalta sikäli, että ero EP:n vahvistamien talousarvioiden (TA) ja budjettivuoden määrärahojen välillä kuvaa (hyvin karkeasti) ulkoisen nettojouston määrän EY:n (EU:n) budjettijärjestelmässä eri vuosina, sillä budjettivuoden määrärahat (*Definitive budget appropriations for a year/ budget définitif (crédits de l'exercice)*) sisältävät myös budjettivuoden aikana hyväksytyjen täydentävien ja/tai korjaavien lisätalousarvioiden (ks. luku 4.1.1) nettosumman (määrärahalisäykset miinus säästöpäätökset).

Kuviossa 1 esitetty käytettävissä olevien määrärahojen loppusumma sisältää maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen osalta (ks. kuvio I)

edelliseltä varainhoitovuodelta siirretyt määrärahat (*Sum of carry-overs from previous years/ report de l'exercice antérieur*; ks. luku 5.2) sekä maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen osalta (ks. kuvio II) edellisenä varainhoitovuonna käyttämättä jääneet määrärahat (*Appropriations remaining from previous years/ crédits subsistants de l'exercice antérieur*)¹⁸. Siten ero bud-

¹⁸ Lisäksi käytössä olevat määrärahat sisältävät jonkin verran (ECU 2,2 miljoonasta vuonna 1987 ECU 12,1 miljoonasta vuonna 1980 MMKM:n ja ECU 1,5 miljoonasta vuonna 1986 ECU 16,8 miljoonasta vuonna 1988 MSKM:n osalta) ulkopuolisille tehdyistä töistä saatuja tuloja (*Appropriations from reve-*

jettivuoden määrärahojen ja käytettävissä olevien määrärahojen välillä kuvaa omalta osaltaan karkeasti (so. määrärahojen siirtojen osalta TA:sta toiseen; ks. luku 5.2) ylivuotisen jouston nettomäärää (ks. luku 5) EY:n budjettijärjestelmässä eri tarkasteluvuosina.

4 EUROOPAN UNIONIN YLEISEN TALOUSARVION VUOTUINEN JOUSTO

4.1 Ulkoinen jousto

Budjettivuoden aikana tapahtuviin toimintaympäristön muutoksiin voidaan periaatteessa vastata kahdella hyvinkin erilaisella tavalla, nimittäin joko lisärahoituksen (tai esim. säästöpäätösten tapauksessa menosupistusten) avulla (eli nk. *ulkoisen jouston* keinoin, sillä tällöin poiketaan budjettivallan hyväksymästä talousarviosta) tai budjetin menokehysten sisällä tapahtuvan jouston avulla (eli nk. *sisäisen jouston* keinoin; ks. luku 4.2), ks. Saarilahti & Uusikylä (1992, 24–46; 1993, 210–223). EY:ssä tärkein ulkoisen jouston muodoista on ollut *lisäbudjettimenettely* (ks. luku 4.1.1). Muita ulkoisen jouston muotoja käsitellään luvussa 4.1.2.

4.1.1 Lisäbudjettimenettely

Kuten Suomen ja kaikkien EU:n jäsenvaltioiden budjettijärjestelmät (ks. esim. OECD 1987, 35–41 ja 63–178), myös EU:n budjettijärjestelmä tuntee lisätalousarviomenettelyn, jonka päätarkoituksena on korjata talousarvio muuttuneita olosuhteita vastaavaksi.

Vuoden 1990 VHA 15 art. 1 k. mukaan (vuoden 1977 VHA 1 art. 5 k. – perustamissopimukset eivät erikseen mainitse lisäbudjetteja) komissio voi esittää »alustavia esityksiä täydentäväksi ja/tai korjaavaksi lisätalousarvioksi väistämättömissä, poikkeuksellisissa tai odottamattomissa (»*unavoidable, exceptional or unforeseen*») olosuhteissa».¹⁹

nue from services for outside bodies/ crédits correspondants aux recettes relatives à des prestations pour des tiers; ks. esim. The Community... 1989, 20–21).

¹⁹ Vuoden 1977 VHA:ta laadittaessa EP pyrki muotoilemaan lauseen siten, että kaikkien kolmen olosuhteen (väistämätön, poikkeuksellinen ja odottamaton) olisi oltava samanaikaisesti voimassa, jotta komissio voisi esittää täydentävää tai korjaavaa lisätalousarviota. Neuvosto kuitenkin torjui ehdotuksen ja kirjoitutti lauseen nykyiseen tai -muotoon. Käytännössä komissio on esittänyt lisäbudjetteja tilanteissa, jotka eivät ole olleet sen kummemmin väistämättö-

Taulukko 1. EY:n yleiseen talousarvioon hyväksytyjen täydentävien ja/ tai korjaavien lisätalousarvioiden hyväksymispäivämäärät vuosina 1968–1992. (Lähde/ Source: General Report... [1968–1992]).

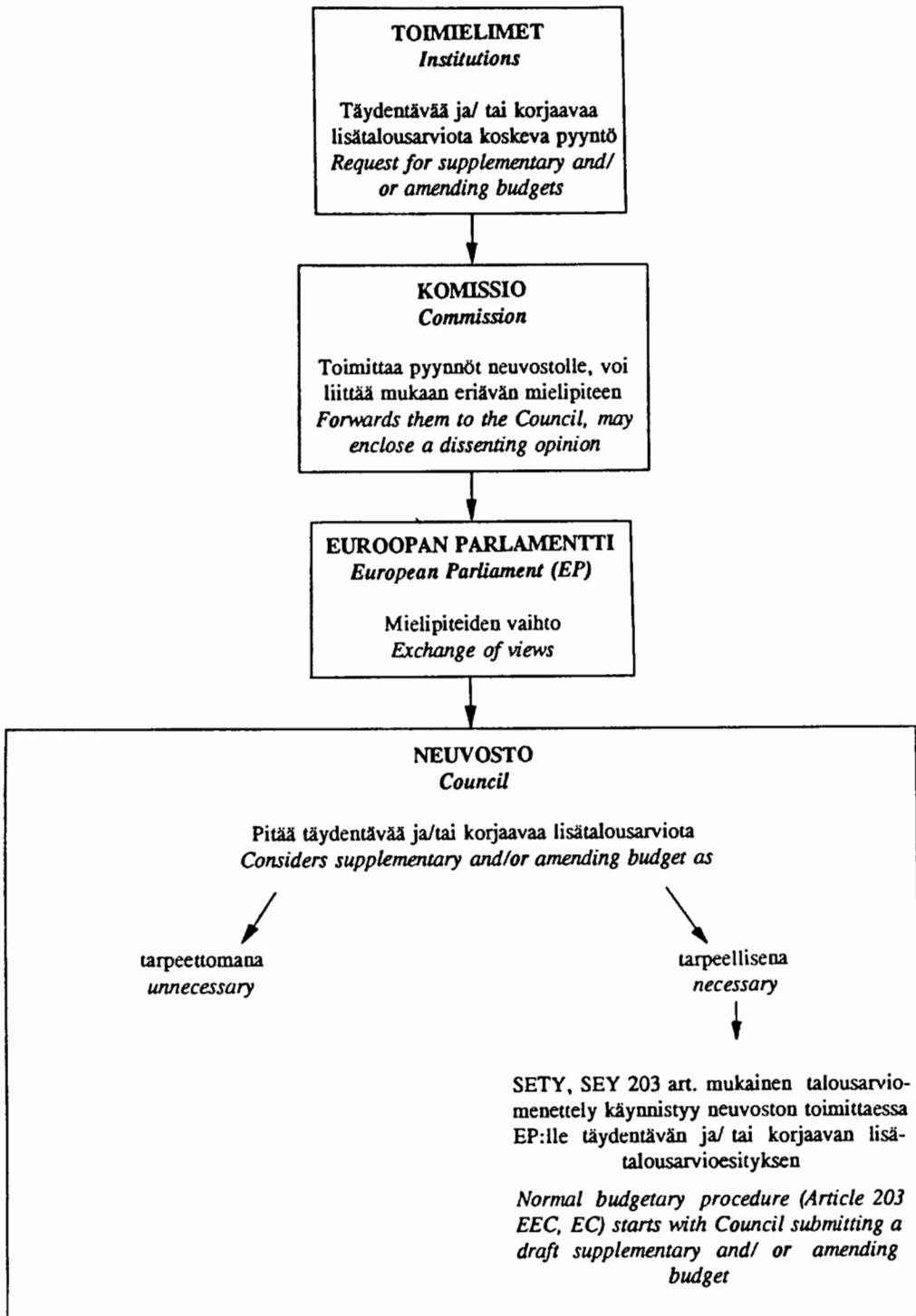
Table 1. Date of adoption of the different supplementary budgets and/ or amending budgets to the general budget of the EC, 1968–1992.

| Vuosi Year | Tyyppi Type | Hyväksymispäivä Date of Adoption |
|---------------|----------------|-------------------------------------|
| 1969 | TLTA I | 30.6. |
| 1970 | TLTA I | 29.9. |
| | TLTA II | 14.12. |
| | TLTA III | 14.12. |
| 1971 | KLTA I | 1.3. |
| | TLTA II | 8.11. |
| 1972 | TKLTA I | 27.6. |
| 1973 | TLTA I | 21.5. |
| | TKLTA II | 21.9. |
| | KLTA III | 21.9. |
| | TKLTA IV | 21.9. |
| 1974 | TKLTA I | 26.11. |
| 1975 | TKLTA I | 29.4. |
| | TLTA II | 29.4. |
| | TLTA III | 3.12. |
| 1976 | TLTA I | 18.6. |
| | TKLTA II | 16.9. |
| | KLTA III | 14.12. |
| 1977 | TKLTA I | 7.7. |
| | TKLTA II | 27.11. |
| 1978 | KLTA I | 15.2. |
| | TLTA II | 15.3. |
| | TLTA III | 11.5. |
| 1979 | TKLTA I | 25.4. |
| | TLTA II | 11.5. |
| 1980 | TKLTA III | 13.12. |
| | TKLTA I | 20.11. |
| 1981 | TLTA II | 23.12. |
| | KLTA I | 17.9. |
| 1983 | TKLTA II | 21.12. |
| | TKLTA I | 15.2. |
| 1984 | TKLTA II | 24.10. |
| | TKLTA I | 25.10. |
| 1987 | TKLTA I | 17.7. |
| 1988 | TKLTA I | 6.7. |
| 1989 | TKLTA I | 13.4. |
| 1990 | TKLTA I | 16.2. |
| | TKLTA II | 11.7. |
| | TKLTA III | 13.12. |
| 1991 | TKLTA I | 15.5. |
| | TKLTA II | 20.11. |
| | TKLTA III | 20.11. |
| 1992 | TKLTA I | 1.4. |
| | TKLTA II | 13.5. |
| | TKLTA III | 16.9. |

TLTA = Täydentävä lisätalousarvio
Supplementary budget (SB)

KLTA = Korjaava lisätalousarvio
Amending budget (AB)

TKLTA = Täydentävä ja korjaava lisätalousarvio
Supplementary and amending budget (SAB)



Kuvio 3. Euroopan yhteisöjen/ Euroopan unionin lisätalousarviomenettely (normaalitapaus). (Lähde/ Source: Walder 1992, 58).

Chart 3. The adoption of supplementary and/ or amending budgets to the general budget of the European Communities/ European Union (normal procedure).

EU tekee siten eron yhtäältä *täydentävien lisätalousarvioiden* (TLTA; engl. *Supplementary budget*, ransk. *budget supplémentaire*) ja toisaalta *korjaavien lisätalousarvioiden* (KLTA; engl. *Amending budget*, ransk. *budget rectificatif*) välillä²⁰.

Täydentävien lisätalousarvioiden tehtävänä on joko lisätä menoja alkuperäiseen talousarvioon verrattuna, tai, lisäämättä välttämättä kokonaisu-menoja, luoda uusia, varsinaiseen budjettiin sisältymättömiä, menokohteita.

Korjaavan lisätalousarvion tarkoituksena ei sen sijaan ole kasvattaa varsinaisen talousarvion loppusummaa tai luoda uusia menokohteita, vaan lähinnä muuttaa menojakaumaa (se olisi siten luettava ensisijaisesti sisäisen jouston keinoihin, ks. esim. Saarilahti & Uusikylä 1992, 25–33), tai supistaa alkuperäisen budjetin menoja (jolloin lähestytään suomalaisen budjetoinnin säästöpäätöksiä, ks. esim. Tuori 1985, 44). Tosiasiassa suurin osa vuosina 1968–1994 hyväksytyistä lisäbudjeteista on ollut sekä täydentäviä että korjaavia lisätalousarvioita (TKLTA; ks. taulukko 1 vuosien 1968–1992 osalta).

Lisätalousarviot hyväksytään neuvostossa ja EP:ssa saman kaavan mukaan kuin varsinaisetkin talousarviot (VHA 15 art. 2 k. 2 alak.; ks. kuvio 3). Myös nopeutettu käsittely on mahdollinen (15 art. 3 k. 2 alak.).

Vuoden 1990 VHA:n mukaan (15 art. 4 k.) EP, neuvosto, TI ja TTI voivat pyytää lisäbudjettia. VHA kuitenkin edellyttää täydentävän tai korjaavan lisätalousarvion tarpeen tiukkaa perustelemista: mm. kuluva ja edellisen varainhoitovuoden talousarvioiden toteuttamisesta koskevien tietojen on seurattava alustavaa esitystä. Esitys on myös periaatteessa toimitettava neuvostolle »viimeistään sinä päivänä, jona alustava talousarvioesitys (ATAE) seuraavan varainhoitovuoden talousarvioksi on esitettävä.»²¹ Komissio voi niin ikään liittää lisäbudjettipyynnön mukaan eriävän mielipiteen (15 art. 3 k.).

miä, poikkeuksellisia kuin odottamattomiakaan (ks. esim. Strasser 1980a, 73–74). EU:ssa voidaan hyväksyä myös pelkästään tuloja korjaavia lisätalousarvioita, joiden avulla alkuperäisiä tuloennusteita voidaan korjata ylös- tai alaspäin »omien varojen» todellisen keräämisvolyymin mukaisesti. EU:n budjettijärjestelmä tuntee myös ns. alustavat talousarviot ja oikaisukirjelmät (engl. *Letter of amendment*, ransk. *lettre rectificative*; ks. esim. Strasser 1992a, 183). Vuoden 1990 VHA:n sanamuotoa on arvo-stellut mm. Walder (1992, ks. erit. 57).

²⁰ Eräissä lähteissä käytetään termin »täydentävä lisätalousarvio» tilalla yksinkertaisesti käsitettä »lisätalousarvio» ja »korjaavan lisätalousarvion» tilalla termiä »täydentävä talousarvio».

Vuoden 1990 VHA mainitsee erityisesti, että neuvosto voi katsoa lisäbudjetin tarpeettomaksi. Neuvosto joutuu kuitenkin kysymään EP:n kantaa ennen kuin se voi hylätä esityksen (15 art. 5 k.). Siten myös lisäbudjettimenettelyssä EP on pystynyt kasvattamaan budjettivaltaansa. EP:n budjettivalta on kuitenkin tässäkin suhteessa vielä kaukana täydellisestä vallanjaosta neuvoston kanssa (ks. luvut 4–6).

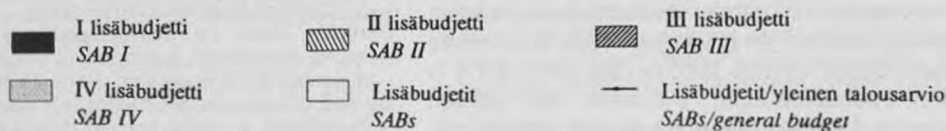
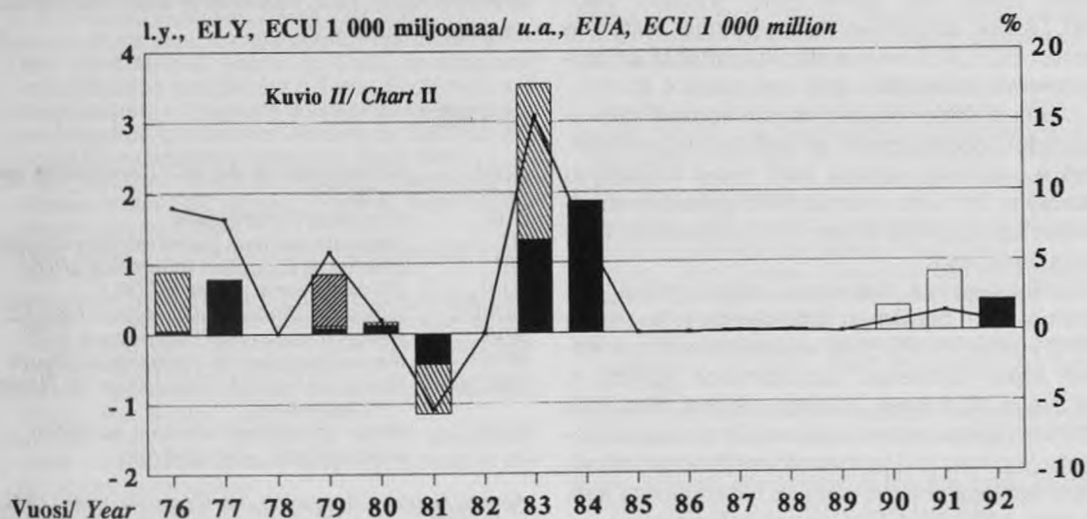
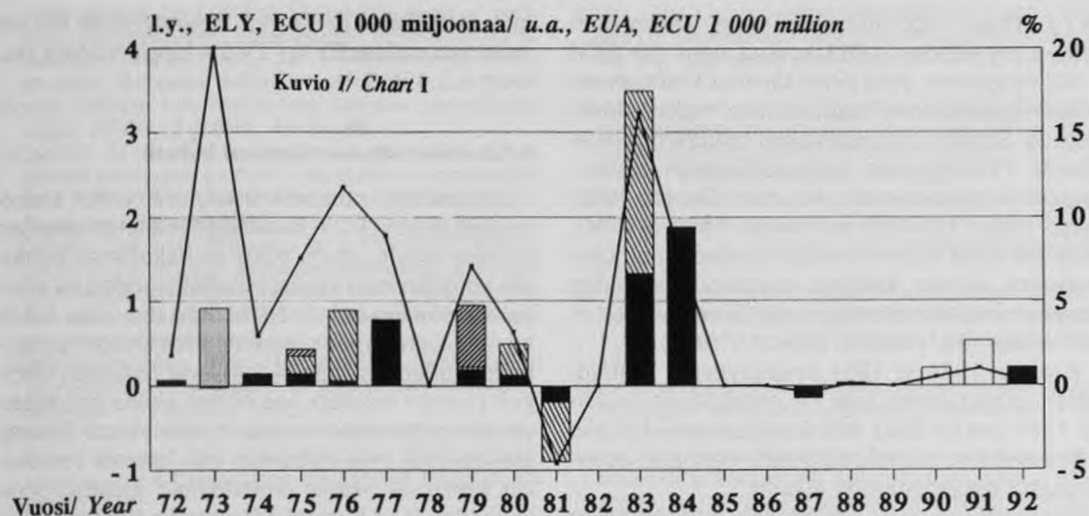
EY:n ja EU:n yleiseen talousarvioon hyväksytyjen täydentävien ja/tai korjaavien lisätalousarvioiden lukumäärät ja nimelliset loppusummat eriteltynä maksumääräyksiin (I, vuodet 1972–1992) ja maksusitoumuksiin käytettyihin määrärahoihin (II, vuodet 1976–1992) on esitetty kuviossa 4. Loppusummat on niin ikään suhteutettu näiden vuosien talousarvioiden loppusummiin eri vuosien välisten vertailujen helpottamiseksi.

Vaikka komissio on Strasserin (1980a, 73–74) mukaan pyrkinyt alistamaan budjettivalalle mahdollisimman vähän lisäbudjetteja, EY:ssä on vuodesta 1968 vuoteen 1992 hyväksytty lukuisia TLTA:ita ja KLTA:ita: yksi vuosina 1969, 1972, 1974, 1984, 1987, 1988 ja 1989, kaksi vuosina 1971, 1977, 1980, 1981 ja 1983, kolme vuosina 1970, 1975, 1976, 1978, 1979 ja viimeksi vuosina 1990–1992 ja peräti neljä vuonna 1973. Niinpä vuodet, jolloin ei ole hyväksytty yhtään lisäbudjettia, ovat olleet varsin harvinaisia: tähän mennessä vain vuodet 1968, 1985 ja 1986 ovat olleet tällaisia. Vuonna 1982 komissio esitti kaksi alustavaa lisäbudjettiesitystä, jotka kuitenkin molemmat hylättiin. Sama kohtalo koitui mm. vuoden 1986 I TKLTA:lle tai vuoden 1992 IV TKLTA:lle (ks. esim. Fernandez–Fabregas & Lentz 1993, 629–630).

EY:n lisätalousarvioiden nimellisarvoiset loppusummat ovat pysytelleet maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen osalta keskimäärin I.y., ELY, ECU 1 000 miljoonan alapuolella (ks. kuvio 4 I). Vuosina 1972, 1974, 1978 (kolme lisäbudjettia), 1988, 1989 ja 1990 (kolme TKLTA:ta) lisäbudjettien loppusumma vaihteli ELY 650 000:sta (vuonna 1978) hieman yli ECU 211,4 miljoonaan (vuonna 1990).

Vuosina 1983 (kaksi lisäbudjettia) ja 1984 (ja kuvion ulkopuolella vuosina 1970 ja 1971) lisätalousarvioiden loppusumma kohosi puolestaan

²¹ VHA esittää aikataulun yleisenä periaatteena (»pääsääntöisesti»), ks. 15 art. 3 k. Artiklan muotoilun seurauksista, ks. esim. Walder 1992, 58–59. Ennen vuoden 1990 uudistamista VHA ei sisältänyt mainintaa korjaavista lisätalousarvioista. Tämä johti Walderin mukaan EY:ssä tulkintaan, että KLTA:n pystyi esittämään milloin tahansa.



Ks. huomautukset Kuviossa I II.
See remarks in Chart I II.

Kuvio 4. Yleiseen talousarvioon hyväksytyjen täydentävien ja/ tai korjaavien lisätalousarvioiden nimelliset loppusummat sekä loppusummien prosentuaaliset osuudet yleisen talousarvion loppusummasta (maksumääräyksiin käytettävät määrärahat, 1972–1992 (kuvio I) ja maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat, 1976–1992 (kuvio II)). (Lähde/ Source: General Report... [1968–1992]; Annual... [1968–1992]).

Chart 4. Total amount (in real terms) of supplementary and/ or amending budgets and amount compared to the amount of the general budget (appropriations for payments, 1972–1992 (Chart I) and appropriations for commitments, 1976–1992 (Chart II)).

yli l.y., ECU 1 500 miljoonan rajan. Varsin merkittävä on vuoden 1983 korkea luku (yli ECU 3 502 miljoonaa), joka johtui lähinnä Yhdistyneelle kuningaskunnalle palautetuista maksuosuksista ja Saksan liittotasavallan osuuden leikkauksista (Yhdistyneen kuningaskunnan maksuosuuksien palautuksista, ks. esim. Denton 1982; Isaac 1984, 107–122 tai Swann 1992, 81–84), sekä arvioitua suuremmasta maatalousmenojen kasvusta, ennen kaikkea maataloustuotteiden maailmanmarkkinahintojen yllättävien vaihteluiden vuoksi (ks. *General Report...* 1983).

Vuosina 1981 ja 1987 hyväksytyjen lisäbudjettien loppusumma taas oli negatiivinen (vuonna 1991 peräti ECU 893,7 miljoonaa). EY siis leikkasivat (vrt. säästöpäätökset) menojaan suunnitellusta budjettivuoden aikana.

Maksusitoumuksiin käytettyjen määrärahojen loppusummien kehitys vuosien 1976–1992 lisäbudjeteissa on noudatunut suurin piirtein samantyyppistä kaavaa (ks. kuvio 4 I). Vuoden 1987 TKLTA:ssa MSKM:jen loppusumma kuitenkin kasvoi ECU 37,9 miljoonalla, kun MMKM:jen loppusumma puolestaan laski (ks. kuvio 4 I).

Lisäbudjettien osuudet näiden vuosien talousarvioiden loppusummiin verrattuna ovat vaihdelleet n. -4,6:sta vuonna 1981 (-5,4 MSKM:jen osalta) n. 21 %:iin vuonna 1973 (jolloin lisäbudjettien loppusumma edusti jo yli viidennestä TA:n loppusummasta).

Lisäbudjeteista muodostui siten entistä tärkeämpi EY:n toiminnan rahoitusmuoto vuodesta 1972 vuoteen 1976, jona aikana lisätalousarvioiden koko suhteessa talousarvioon kasvoi n. 1,8:sta n. 11,8 %:iin. Vuoden 1973 korkea luku (20,9 %) johtui ennen kaikkea EY:n laajentumisesta (ks. luku 3.4) ja maataloustuotteiden maailmanmarkkinahintojen suurista heilahteluista mm. vuoden 1973 öljyn hinnankorotusten takia.

Vuodesta 1977 lähtien lisäbudjettirahoituksen merkitys pieneni aina vuoteen 1982 asti, mutta kasvoi jälleen vuosina 1983 ja 1984 (16,2 ja 7,4 % TA:n loppusummasta). Vuodesta 1987 lähtien (vuosina 1985 ja 1986 ei hyväksyty yhtään lisäbudjettia) TKLTA:iden käyttö EY:ssä on ollut suhteellisen vakaata: lisäbudjettien loppusummat suhteessa talousarvioiden loppusummiin ovat vaihdelleet vuoden 1987 -0,4 %:sta vuoden 1990 0,3 %:iin. Vain vuoden 1991 arvo (1 % TA:n loppusummasta) on jonkin verran muita suurempi. Vuoden 1988 TVS:lla (ks. luku 4.2.4) näyttäisi siten olleen oma eittämätön vaikutuksensa ulkoisen jouston kuriin saattamisessa (määrällisessä mielessä). Toisaalta lisäbudjetteja laadittiin yhä runsaasti vuosina 1990–1992 (3 lisätalousarvio-

ta/vuosi). Tämä johtui mm. lisääntyneistä RN:ien muutostarpeista EY:n I TVS:n loppuvuosina (ks. luvut 4.2.4 ja 5.4).

4.1.2 Muut ulkoisen jouston keinot

Jos lisätalousarviomenettely onkin ollut ehdottomasti tärkein EU:n budjettijärjestelmän ulkoisen jouston muoto, myös esim. ei-pakollisten menojen korottaminen kesken budjettivuoden yli sovitun korotusten enimmäismäärän (ks. luku 4.2.3) tai rahoitusnäkymien muuttaminen kesken varainhoitovuoden (ks. luku 4.2.4) ovat osaltaan ulkoisen jouston muotoja, jos niiden avulla poiketaan varainhoitovuoden alussa hyväksytyistä TA:sta. Menetelmät ovat kuitenkin vain osasia (vaikkakin keskeisiä osasia järjestelmän joustavuuden kannalta) EU:n budjettijärjestelmän sisäisen jouston muodoista (eli osasia pakollisten ja ei-pakollisten menojen tai budjettikurin muodostamista järjestelmistä). Niitä käsitellään siten seuraavassa osassa (luku 4.2).

LÄHTEET

| | |
|----------|--|
| COM | <i>Commission of the EC/ Commission des CE</i> |
| EUP | <i>European Perspectives</i> |
| HT | Hallinnon tutkimus (<i>Administrative Studies</i>) |
| JEI | <i>Journal of European Integration (RDE)</i> |
| OJ | <i>Official Journal of the EC (VL)</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> |
| RTDE | <i>Revue trimestrielle de droit européen</i> |
| * | Julkaisematon (<i>Unpublished</i>) |

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

Bentolila, Marc: *La nouvelle politique agricole commune. Problèmes politiques et sociaux n° 723. La documentation Française. Paris 11 mars 1994.*

Bureau, Dominique & Champsaur, Paul: *Fédéralisme budgétaire et unification économique européenne. Observations et diagnostics économiques (1991): 40 (avril). 87–99.*

Charles-Le Bihan, Danièle & Gadbin, Daniel: *New Trends in the Common Agricultural Policy. 167–181. 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.*

Church, Clive H. & Phinnemore, David (Compiled for the University of Kent by): *European Union and European Community: A Handbook and Commentary on the post-Maastricht Treaties. Harvester Wheatsheaf. London 1994.*

Cloos, Jim, Reinesch, Gaston, Vignes, Daniel & Wey-

- land, Joseph: *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*. Organisation internationale et relations internationales 28. Établissements Émile Bruylant. Bruxelles 1993.
- Coget, Gérald: Les ressources propres communautaires. *RFFP 12 (1994)*: 45. 51–96.
- COM(92) 81 final: *The System of Own Resources. Report presented by the Commission in accordance with Article 10 of the Decision on Own Resources*. Brussels 10 March 1992.
- COM(92) 358 final: *Proposal for a COUNCIL REGULATION (ECSC, EC, Euratom) amending the Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities*. Brussels 2 September 1992.
- COM(92) 2000 final: *From The Single Act To Maastricht and Beyond. The Means to Match Our Ambitions*. Brussels 11 February 1992.
- COM(92) 2001 final: *The Community's Finances Between Now and 1997*, Communication from the Commission to the Council and Parliament. Brussels 10 March 1992.
- Community Public Finance. The European budget after the 1988 reform*. OOEPC. Luxembourg 1989.
- Cot, Jean-Pierre: De la procédure budgétaire communautaire considérée comme un des beaux-arts. *L'événement européen (1988)*: 3/4. 205–215.
- Cuchran, Boris et al.: Le financement de l'Union. 807–883. Dans *Mise en oeuvre du Traité de Maastricht et construction européenne*. II Tome. École nationale d'administration. Rapports de séminaires établis par les élèves de la promotion Antoine de Saint-Exupéry. La Documentation Française. Paris 1994.
- Denton, Geoffrey: *The British Budget Problem and the Future of the EEC Budget*. Federal Trust/TEPSA Report. London 1982.
- Druker, Isaac E.: *Financing the European Communities*. A.W. Sijthoff. Leyden 1975.
- Ehlermann, C[laus]-J[eter]: The Financing of the Community: The distinction between financial contributions and own resources. *Common Market Law Review 19 (1982)*: 4 (November). 571–589.
- Emerson, Michael & Huhne, Christopher: *The ECU Report*. Pan Books. London 1991.
- European Council in Edinburgh. 11–12 December, 1992. Conclusions of the Presidency*. Council of the European Communities.
- 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.
- 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).
- Gojat, George: L'activité des Communautés européennes vue à travers leur budget. *RMC 13 (1970)*: 136 (septembre). 397–405.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 1995*. Painatuskeskus Oy. Helsinki 1994 (alustava sisäinen versio).
- Hémond, Christophe: Le budget européen et l'agriculture. *Chambres d'agriculture. Supplément au N° 750. Décembre 1987*.
- Isaac, Guy: La rénovation des institutions financières des CE: le remplacement des contributions financières par des ressources propres. *RTDE 9 (1973)*. 670–714.
- Isaac, Guy: Le »problème« de la contribution budgétaire du Royaume-Uni. (De l'accord du 30 mai [1980] au Conseil européen de Stuttgart [1983]). *RTDE 20 (1984)*: 1 (Janvier-Mars). 107–122.
- 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: *La pratique des inscriptions négatives dans le budget des Communautés européennes*. 1993. (Document multigraphié. À paraître). *
- Isaac, Guy & Hen, Christian: Les nouveautés du droit financier et budgétaire des communautés en 1977. *RTDE 14 (1978)*: 4 (Octobre-Décembre). 647–693.
- 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*. Éd. Economica. Paris 1984.
- Johnson, Christopher (Ed.): *ECU. The Currency of Europe*. Euromoney Publications. London 1991.
- Juchet, Patricia: Les finances de la Communauté. 47–52. Dans *L'Europe des Communautés*. Nouvelle édition – 1992. Les notices. La documentation Française. Paris 1992.
- Jurgensen, Philippe: *ÉCU, naissance d'une monnaie*. Éditions Jean-Claude Lattès. Paris 1991.
- Leygues, Jean-Charles: Évaluation des politiques internes communautaires et de leurs dépenses. *RFFP 12 (1994)*: 45. 97–164.
- Milas, René: Le budget communautaire sous analyse systémique. 1^{ère} partie. *RMC 31 (1988a)*: 317 (mai). 287–296.
- Molinier, Joël: La traduction financière des interventions externes des Communautés européennes. *RFFP 12 (1994)*: 45. 165–175.
- Nicoll, William: The Battles of the European Budget. *Policy Studies 5 (1984)*: 1 (July). 4–21.
- Nicoll, William: EEC budgetary strains and constraints. *International Affairs 64 (1987/8)*: 1 (Winter). 27–42.
- Nugent, Neill: *The Government and Politics of the European Union*. Third Edition (First Edition in 1989). The European Union Series. Macmillan Limited. London 1994.
- OECD: *The control and management of government expenditure*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris 1987.
- Orsini, Gilbert: *La Cour des Comptes des Communautés Européennes*. Economica. Paris 1983.
- Orsini, Gilbert: Communautés européennes. Éléments de transparence budgétaire. *RFFP 10 (1992)*: 40. 131–149.
- Paulin, Bernard: La maîtrise de la croissance budgétaire dans la Communauté européenne. *Annuaire Français De Droit International 31 (1985)*. 823–836.
- Pinder, John: The Single Market: A step towards European Union. 94–110. In Juliet Lodge (Ed.): *The European Community and the Challenge of the Future*.

- Pinter Publishers. London 1989.
- Pitsvada, Bernard T.: A Primer on the Budget of the European Community. *Public Budgeting & Finance* 12 (1992): 2 (Summer). 16–31.
- Prate, Alain: Les finances de la Communauté européenne. Fédéralisme ou subsidiarité ? *Commentaire* (1992/3): 60 (Hiver). 815–822.
- Reister, Erwin: *Haushalt und Finanzen der Europäischen Gemeinschaften*. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 1975.
- Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration [The MacDougall Report]. Volume I: General Report*. Collection Studies, Economic and Financial Series No. A 13. COM. Brussels 1977.
- Rosenblatt, Julius, Mayer, Thomas, Bartholdy, Kasper, Demekas, Dimitrios, Gupta, Sanjiev & Lipschitz, Leslie: The Common Agricultural Policy of the European Communities. Principles and consequences. *IMF Occasional Paper No. 62*. International Monetary Fund. Washington, D.C. 1988.
- Saarilahti, 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.*
- Saarilahti, 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.*
- Saarilahti, Ilkka & Uusikylä, Petri: Vuotuinen joustavuus suomalaisessa budjetoinnissa. *HT 11* (1992): 1. 24–46.
- Saarilahti, Ilkka & Uusikylä, Petri: Sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön lisärahoituksen perustelut vuosina 1968–1992. *HT 12* (1993): 3. 210–223.
- Schmitt, Vital: Dix ans de travaux de la Cour des comptes européenne. Essai de typologie. *RMC 31* (1988): 317 (mai). 282–286.
- Secrétariat général du Conseil des Communautés européennes. [Quatorzième-Trente-neuvième] aperçu des activités du Conseil*. (1968–1993).
- Shackleton, Michael: The Budget of the European Community. 129–147. In Juliet Lodge (Ed.): *The European Community and the Challenge of the Future*. Pinter Publishers. London 1989.
- Shackleton, Michael: *Financing the European Community*. The Royal Institute for International Affairs. Pinter Publishers. London 1990.
- Strasser, Daniel: Histoire budgétaire des Communautés européennes expliquée en chiffres. 1^{ère} partie: Histoire budgétaire de la C.E.C.A. *RMC 19* (1976): 202 (décembre). 551–561.
- Strasser, Daniel: Histoire budgétaire des Communautés européennes expliquée en chiffres. II^e partie: Histoire budgétaire de la C.E.E. et de la C.E.E.A. *RMC 20* (1977a): 203 (janvier). 44–59.
- Strasser, Daniel: Le budget 1977. Bilan d'une procédure, perspective pour une nouvelle année. *RMC 20* (1977b): 205 (mars). 128–137.
- Strasser, Daniel: *The finances of Europe*. Revised and enlarged edition (First Edition in English in 1978). The EUP Series. COM. Luxembourg 1980a.
- 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.
- Strasser, Daniel: Les dispositions financières du Traité de Maastricht. *RFFP 12* (1994): 45. 195–213.
- Swann, Dennis: *The Economics of the Common Market*. Seventh Edition (First Edition in 1970). Penguin Books. London 1992.
- Terrasse, Yves: *Le budget de la Communauté européenne*. Masson. Paris 1991.
- Teulon, Frédéric: *La Politique Agricole Commune*. Deuxième édition corrigée (1^{re} édition en 1991). Que sais-je ? N° 2568. Presses Universitaires de France. Paris 1993.
- The Community Budget: The Facts in Figures. [1988–1993] Edition*. OOEPEC. Luxembourg (1988–1993).
- Timmann, Hans-Jörg: Das Haushaltsverfahren 1989 – Erste Erfahrungen mit der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin. *Europarecht 24* (1989): 1 (Januar-März). 13–29. [Traduction en français: La procédure budgétaire pour l'exercice 1989 et la première application de l'Accord Interinstitutionnel. *RMC 32* (1989): 326 (avril). 235–242].
- Tonnerre, Loïc: *Les Communautés européennes. Institutions. Union économique et monétaire*. Eyrolles. Paris 1991.
- Tuori, Kaarlo: *Budjetti, laki, suunnitelma*. Valtiovarainministeriö. Vallion painatuskeskus. Helsinki 1985.
- Walder, Stephan: *The Budgetary Procedure of the European Economic Community*. Böhlau Verlag. Vienna 1992.
- Wallace, Helen: *Budgetary Politics: The Finances of the European Communities*. University Association for Contemporary European Studies. George Allen & Unwin. London 1980.
- Weiler, Joseph: The Community System: The Dual Character of Supranationalism. *Yearbook of European Law 1* (1981). 267–306.
- Williams, Allan M.: *The European Community. The Contradictions of Integration*. Basil Blackwell. Oxford 1991.
- Ørstrøm Møller, J.: *Member States and the Community Budget*. Samfundsvideenskabeligt Forlag. Copenhagen 1982.