

## EU:n talousarvion historia

### Talousarvioasiat



© Euroopan parlamentti

### Talousarvioasioiden politiikkayksikkö

Unionin sisäasioiden pääosasto  
PE 636.475 - Toukokuu 2019



SISÄASIOIDEN PÄÄOSASTO  
POLITIIKKAYKSIKKÖ D: TALOUSARVIOASIAT

## EU:n talousarvion historiaan

### SELVITYS

#### Tiivistelmä

Euroopan unionin talousarvio perustuu kolmeen pilariin: talousarvion menoihin, sen rahoitukseen ja sen tilintarkastukseen. Tässä katsauksessa perehdytään talousarvion lähtökohtiin, sen kehitykseen ja monivuotiseen suunnitteluun sekä vuotuisen budjetointiin. Siinä tarkastellaan samalla Euroopan parlamentin budjettivallan kehitystä sekä talousarvion rahoitus- ja tarkastusprosessien kehittymistä. Vuonna 1952 tapahtuneesta Euroopan yhteisön perustamisesta lähtien talousarvion laatiminen on aiheuttanut kitkaa toimielinten ja jäsenvaltioiden välille ja menouudistukset ja rahoitusuudistukset ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa.

24.6.2019

Tämä asiakirja on laadittu Euroopan parlamentin budjettivaliokunnan pyynnöstä.

## **LAATIJA**

Giacomo Benedetto, Jean Monnet -oppituoli, Euroopan unionin politiikka, Royal Holloway, University of London

## **VASTAAVA HALLINTOVIRKAMIES**

Niels Fischer  
Talousarvioasioiden politiikkayksikkö  
Euroopan parlamentti  
B-1047 Bryssel  
Sähköposti: [poldep-budg@europarl.europa.eu](mailto:poldep-budg@europarl.europa.eu)

## **KIELIVERSIOT**

Alkuperäinen: EN  
Käännökset: BG, CS, DA, DE, EL, ES, ET, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV

## **TIETOJA TOIMITTAJASTA**

Yhteydenotot politiikkayksikköön tai sen tiedotteen tilaukset:  
[poldep-budg@europarl.europa.eu](mailto:poldep-budg@europarl.europa.eu)

Käsikirjoitus valmistui toukokuussa 2019.  
Brussels, © European Union, 2019.

Tämä asiakirja on saatavilla internetissä osoitteessa:  
<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

## **VASTUUVAPAUSLAUSEKE**

Laatija on yksin vastuussa tässä asiakirjassa ilmaistuista kannoista, jotka eivät välttämättä vastaa Euroopan parlamentin virallista kantaa.

Tekstin jäljentäminen ja kääntäminen muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin on sallittua, kunhan lähde mainitaan ja julkaisijalle ilmoitetaan asiasta etukäteen ja toimitetaan näytekappale.

## SISÄLTÖ

SISÄLTÖ	3
TAULUKOT	4
KUVAT	4
YHTEENVETO	5
1. TALOUSARVION SYNTY	6
1.1 Euroopan hiili- ja teräsyhteisö, 1952	6
1.2 Euroopan atomienergiayhteisö ja Euroopan talousyhteisö, 1958	6
1.3 Sulautumissopimus, 1967	7
1.4 Luxemburgin sopimus (1970) ja Brysselin sopimus (1975)	8
2. YHTEISMARKKINOISTA SISÄMARKKINOIHIN	10
2.1 Rahoitusnäkymät ja monivuotiset rahoituskehykset vuodesta 1988 lähtien	10
2.2 Vuotuinen talousarvio ja Lissabonin sopimus vuodesta 2009 lähtien	12
3. OMAT VARAT VUODESTA 1970	15
3.1 Omat varat 1970-luvulla	15
3.2 Fontainebleaussa 1984 päätetty Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus	20
3.3 Omat varat ja sisämarkkinat	20
4. TALOUSARVION TARKASTAMINEN	23
5. MUITA KÄSITTEITÄ	25
5.1 Maksusitoumukset, maksut ja maksattamatta olevat määrät	25
5.2 Jaksotetut ja jaksottamattomat määrärahat	25
5.3 Ennakkokohdentaminen ja muu kuin ennakkokohdentaminen	25
5.4 Herrasmiessopimus	25
5.5 Ei budjettikohtia ilman oikeusperustaa	26
VIITTEET	27
LIITTEET	30

## TAULUKOT

Taulukko 1: Jäsenvaltioiden maksuosuudet ja äänivalta 1958–1974	15
Taulukko 2: Omia varoja koskevat muutokset vuodesta 1970	17

## KUVAT

Kuva 1: Talousarviomenettely 1975	9
Kuva 2: Menojen jakauma vuoden 1988 jälkeen (perustaso: maksusitoumukset 1,28 % BKT:sta 1993–99)	11
Kuva 3: Talousarviomenettely vuoden 2009 jälkeen	13
Kuva 4: OMIEN VAROJEN KEHITYS VUODESTA 1958	21

## LIITTEET

LIITE I	
EU:n talousarvion merkkipylväät	30
LIITE II	
Vuotuisen talousarvion ja sitä koskevan vastuuvapauden myöntämisen elinkaari, esimerkkinä vuoden 2019 talousarvio	31
LIITE III	
Monivuotiset menositoumukset vuodesta 1988	32

## YHTEENVETO

Vuonna 1952 perustettiin Euroopan ensimmäinen poliittinen yhteisö hiili- ja teräsalalle ja sitä varten luotiin keskitetyt, riippumattomat toimielimet. Niillä oli oikeus kantaa veroja hiili- ja teräsalalla ilman jäsenvaltioiden suoraa kontrollia. Kansallisten viranomaisten tälläkin hetkellä tuntema vastahakoisuus antaa unionille talousarviovaltuuksia juontuu siis jo lähes 70 vuoden takaa. 1960-luvun jälkeen hiili- ja teräsyhteisön asema heikkeni. Myöhemmin perustettu Euroopan atomienergiayhteisö ja talousyhteisö sekä niitä seurannut Euroopan unioni eivät antaneet keskeisille toimielimilleen suoraa veronkanto-oikeutta.

Tässä katsauksessa analysoidaan 1950-luvulla perustetun kolmen Euroopan yhteisön budjettivaltaa ja selitetään, miten niiden rahoitus hoidettiin ja mitä muutoksia tapahtui 1960-luvulla, kun yhteisöt sulautuivat yhteen ja menot kasvoivat uusilla politiikan aloilla etenkin Euroopan sosiaalirahaston ja maatalouden osalta. Menojen kasvu loi jäsenvaltioiden välille jännitteitä, sillä niiden prioriteetit olivat erilaisia. Ongelma ratkaistiin Luxemburgin sopimuksella vuonna 1970. Talousarviolle vahvistettiin pysyvä rahoitusperusta, ja Euroopan parlamentin valtuuksia muuttaa ja valvoa talousarviota lisättiin.

Menojen kasvu jatkui 1970- ja 1980-luvuilla, kun ryhdyttiin soveltamaan koheesiopolitiikkaa, jota myöhemmin laajennettiin. Euroopan parlamentin asema vahvistui vuonna 1979, kun sen vaaleista tuli välittömät. Sitä ennen Euroopan parlamentin jäseniksi nimitettiin jäseniä kansallisista parlamenteista. Vuodesta 1979 lähtien EP:llä oli myös budjettikiista jäsenvaltioita edustavan neuvoston kanssa. Sisämarkkinaohjelma käynnistettiin vuonna 1987, mikä edellytti investointien lisäämistä eli talousarvion kasvua. Monivuotisella rahoitussuunnittelulla (rahoitusnäkyminä) vuotuisten menettelyjen jännitteitä voitiin jossain määrin lievittää.

Tämän jälkeen käsitellään talousarviorahoituksen historiaa. Luxemburgin sopimuksen yhteydessä vuonna 1970 sovittiin talousarvion pysyvästä rahoituksesta. 1970- ja 80-luvuilla menot kasvoivat ja rahoittaminen aiheutti jännitteitä, koska britit olivat tyytymättömiä budjettiasemansa epätasapainoon. Vuonna 1984 sovittiin Yhdistyneen kuningaskunnan maksuosuuden pysyvästä alentamisesta. Myöhemmin tästä johtuen otettiin käyttöön muita, määrältään vähäisempiä korjausmekanismeja muita jäsenvaltioita varten. Vuonna 1988 tulevan sisämarkkinarahoituksen huomattava lisäys edellytti lisää varoja, ja tässä tarkoituksessa otettiin käyttöön kunkin jäsenvaltion bruttokansantuotteeseen (BKT) perustuvia uusia varoja. Sen jälkeen rahoitus on vaihdellut ilman muita merkittäviä muutoksia kuin arvonlisäveron käytön vähentäminen ja siitä johtuva kansallisten maksuosuuksien kasvu.

Katsauksessa tarkastellaan lisäksi tilintarkastuselinten roolia yhteisöjen varhaisessa vaiheessa. Tilintarkastustuomioistuimien perustettiin vuonna 1975 riippumattomaksi toimielimeksi. Se laatii vuosittain kertomuksen unionin tilinpäätöksestä ja antaa tarkastuslausuman, jos tilinpäätös on kunnossa. Vuodesta 1979 lähtien Euroopan parlamentissa on toiminut asiantuntijavaliokunta, joka tarkastelee tilinpäätöstä ja tilintarkastustuomioistuimen kertomuksia. Se myös valmistelelee parlamentin päätöksen kyseistä vuotta koskevan vastuuvapauden hyväksymisestä tai epäämisestä.

Viimeisessä osiossa selitetään talousarviterminologiaa, kuten sitä mitä tarkoitetaan maksusitoumuksilla, maksumäärärahoilla, maksattamatta olevilla määrillä, jaksotetuilla ja jaksottamattomilla määrärahoilla, ennakoon kohdennetuilla tai kohdentamattomilla määrärahoilla ja herrasmiessopimuksella sekä periaatteella, jonka mukaan budjettikohta edellyttää oikeusperustaa.

Katsauksen lopussa olevassa liitteessä I esitetään talousarvion historian merkkipylväät.

## 1. TALOUSARVION SYNTY

- Yhteisöjen ensimmäiset talousarviot
- Yhteisöjen sulautumisen vaikutukset
- Yhteisöjen menojen kasvu
- 1970-luvun talousarviosopimukset ja Euroopan parlamentin vaikutusvallan lisääntyminen vuotuisten talousarvioiden yhteydessä

### 1.1 Euroopan hiili- ja teräsyhteisö, 1952

Euroopan ensimmäinen poliittinen yhteisö, Euroopan hiili- ja teräsyhteisö (EHTY), perustettiin vuonna 1952 tehtävänänsä säännellä kuuden perustajajäsenvaltion (Belgia, Ranska, Saksa, Italia, Luxemburg ja Alankomaat) hiili- ja terästeollisuutta ja luoda näiden alojen tuotteille sisämarkkinat. EHTYn toimintaa hallinnoi neljä yhteistä toimielintä:

- toimeenpanovaltaa käyttävä korkea viranomainen, josta tuli myöhemmin Euroopan komissio
- jäsenvaltioita edustanut neuvosto, jossa kukin jäsenvaltio toimi vuorollaan puheenjohtajana kolmen kuukauden ajan
- kansallisten parlamenttien edustajista koostuva edustajakokous, joka oli Euroopan parlamentin edeltäjä
- oikeuskiistoja ratkaissut tuomioistuin.

Korkealla viranomaisella oli huomattava toimivalta hiili- ja terästeollisuuden alalla. Se pystyi mm. hallinnoimaan EHTY:n rahoitusta riippumattomasti. EHTY ei laatinut vuotuista talousarviota, toisin kuin Euroopan yhteisöt myöhemmin, vaan sen toiminta rahoitettiin enintään 1 prosentin suuruisella maksulla hiili- ja terästeollisuuden tuotannosta, hiilen ja teräksen tuontimaksulla ja sakoilla, joiden määrä oli enintään viisi prosenttia kyseisten yritysten liikevaihdosta. Korkea viranomainen vahvisti hiili- ja terästeollisuuden maksun näissä rajoissa. Neuvoston jäsenvaltioiden enemmistö (neljä kuudesta jäsenvaltiosta) pystyi kuitenkin estämään päätöksen.

Tästä todellisesta eurooppalaisesta verosta saadut varat voitiin käyttää EHTY:n toimielinten hallintomenoihin (EHTY:n perustamissopimuksen 78 artikla) tai hiili- ja teräsalan tekniseen ja taloudelliseen tutkimukseen (EHTY:n perustamissopimuksen 55 artikla). Sopeuttaakseen hiili- ja teräsalaa (EHTY:n perustamissopimuksen 56 artikla) EHTY sai ottaa lainaa rahoitusmarkkinoilta (EHTY:n perustamissopimuksen 51 artiklan 1 kohta) eli synnyttää velkaa, mikä kiellettiin myöhemmissä EU:n perussopimuksissa. Hallintomenot hyväksyi yksimielisesti neljän puheenjohtajan komitea, joka muodostui kunkin neljän toimielimen puheenjohtajasta ja jota johti tuomioistuimen presidentti.

### 1.2 Euroopan atomienergiayhteisö ja Euroopan talousyhteisö, 1958

Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) ja Euroopan talousyhteisön (ETY) perustamissopimukset tulivat voimaan vuonna 1958. Näiden yhteisöjen toimintaa johtivat vielä nykyään olemassa olevat toimielimet: täytäntöönpanovaltaa käyttävä komissio, edustajakokous (josta tuli Euroopan parlamentti), jäsenvaltioiden hallituksia edustava neuvosto ja tuomioistuin.

Euratomin talousarvio jaettiin toiminnallisiin (hallinnollisiin) ja tutkimukseen ja investointeihin liittyviin otsakkeisiin. Euratomin ja ETY:n talousarvioiden oli oltava tasapainossa – toisin kuin EHTY:n – ja niiden



menettelyt muodostavat perustan nykyiselle talousarviomenettelylle: komissio ehdotti vuosittaista talousarviota, edustajakokousta kuultiin ja neuvosto teki päätöksen (Euratomin perustamissopimuksen 171 artikla; ETY:n perustamissopimuksen 199 artikla).

Vuodesta 1958 alkaen kukin toimielin ja virasto toimittivat vuoden alussa vuosittaisen ennakoarvion tulevista rahoitustarpeistaan. Komissio ehdotti seuraavan vuoden talousarviota syyskuuhun mennessä. Neuvosto päätti siitä jäsentensä määräenemmistöllä<sup>1</sup> lokakuuhun mennessä. Edustajakokouksella oli kuukausi aikaa ehdottaa muutoksia. Sen jälkeen neuvosto teki lopullisen päätöksen määräenemmistöllä tai yksimielisesti riippuen politiikanalasta.

Jos talousarviota ei hyväksytty ennen vuodenvaihdetta, sovellettiin kuukausittaisia väliaikaisia talousarvioita eli väliaikaisia kahdestoistaosia (ETY:n perustamissopimuksen 204 artikla). Tämä jatkuu tänäkin päivänä (SEUT-sopimuksen 315 artikla).

Talousarvion hyväksymisen jälkeen komissio panee sen täytäntöön. Euratomin perustamissopimuksen 179 artiklassa ja ETY:n perustamissopimuksen 209 artiklassa, kuten myös niitä seuranneissa perussopimuksissa, säädettiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettavasta varainhoitoasetuksesta, jossa vahvistetaan säännöt talousarvion hallintaan rajoittamatta perussopimusten säännöksiä.

Euratomin perustamissopimuksen 180 artiklassa ja ETY:n perustamissopimuksen 206 artiklassa vahvistettiin tilintarkastusmenettely ja tilintarkastuslautakunta (ks. tämän katsauksen 4. osio).

### **1.3 Sulautumissopimus, 1967**

Vuonna 1967 tuli voimaan Euroopan yhteisöjen sulautumissopimus, jolla korkea viranomainen sulautettiin komissioon ja luotiin yhteinen rakenne, johon kuuluivat Euroopan parlamentti, neuvosto, tuomioistuin ja tilintarkastuslautakunta. EHTY-maksu säilyi vuoteen 2002 asti, ja päätöksen siitä teki Euroopan komissio. Euroopan parlamentin oikeutta tulla kuulluksi Euratomin ja ETY:n talousarvioista laajennettiin Euroopan hiili- ja teräsyhteisön talousarvioon (De Feo 2015a: 23). EHTY:n erillinen tilintarkastaja säilyi vuoteen 1977 asti. EHTY:n hallintomenot otettiin Euroopan yhteisön talousarvioon ja neljän puheenjohtajan komitea lakkautettiin. EHTY-sopimuksen voimassaolo päättyi vuonna 2002, jolloin hiili- ja teräsalan rahoitusjärjestelyt siirtyivät kokonaisuudessaan Euroopan unionin talousarvioon.

Eurooppalaisen menopolitiikan kehittyessä myös paineet muuttaa talousarviota koskevia perussopimusten määräyksiä kasvoivat. EHTY:llä ja Euratomilla oli alusta alkaen investointimäärärahoja. Vuonna 1958 ETY perusti ensimmäisen menorahaston, Euroopan sosiaalirahaston (ESR). Sillä investoitiin ammatilliseen koulutukseen ja työttömien työmarkkinatoimiin.

Vuonna 1962 käynnistettiin yhteinen maatalouspolitiikka (De Feo 2015b: 30), jonka nojalla voitiin myöntää maataloustukia, jotta suojauduttaisiin Yhdysvaltojen kaltaisilta muilta talousalueilta.

---

<sup>1</sup> Kullakin jäsenvaltiolla oli käytettävissään tietty määrä ääniä sen koon mukaan. Vuodesta 1958 vuoteen 2009 määräenemmistöön tarvittava vähimmäismäärä – silloin kun yksimielisyyttä ei vaadita – on vaihdellut 67–74 prosentin välillä. Lissabonin sopimuksessa vähimmäismäärää muutettiin siten, että määräenemmistö saavutetaan, kun ehdotusta tukee 55 prosenttia jäsenvaltioista, jotka edustavat vähintään 65:tä prosenttia unionin väestöstä. Taulukossa 1 esitetään äänten jakauma jäsenvaltioittain 1960-luvulla.

Painopiste oli tuotannossa. Ympäristöhuolet ja markkinasuuntautuneisuus tulivat esiin vasta myöhemmin vuosina. Maatalousmenot oli tarkoitus rahoittaa tullitariffein. Nämä hyväksyttiin vasta vuonna 1970. Siihen asti sovellettiin jäsenvaltioiden kiinteitä maksuja. Ensimmäinen rahoituskausi oli monivuotinen, vuodesta 1962 vuoteen 1965, sillä kausi uusittiin kolmeksi vuodeksi. Syntyi paineita tehdä uusi sopimus, jonka avulla voitaisiin taata maatalouden pitkäaikainen rahoitus, jota Ranska pyysi, ja jossa vastaavasti lisättäisiin EP:n oikeuksia valvoa talousarvion toteutusta ja varmistettaisiin Yhdistyneen kuningaskunnan jäsenyys, mihin Ranska myöntyi.

#### **1.4 Luxemburgin sopimus (1970) ja Brysselin sopimus (1975)**

Vuoteen 1970 asti Euroopan parlamentti oli käyttänyt vain oikeuttaan tulla kuulluksi talousarviosta mutta se vaati oikeutta esittää tarkistuksia. Samoihin aikoihin Luxemburgin ja Brysselin sopimusten kanssa tapahtui yhteisön ensimmäinen laajentuminen Tanskaan, Irlantiin ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Lisäksi tehtiin omia varoja koskeva päätös eli päätös talousarvion pysyvästä rahoituksesta tullitariffein ja arvonlisäveron (alv) avulla (ks. 3. osio) sekä perustettiin Euroopan aluekehitysrahasto Irlannin, Italian ja Yhdistyneen kuningaskunnan alueellisiin kehitystarpeisiin vastaamiseksi.

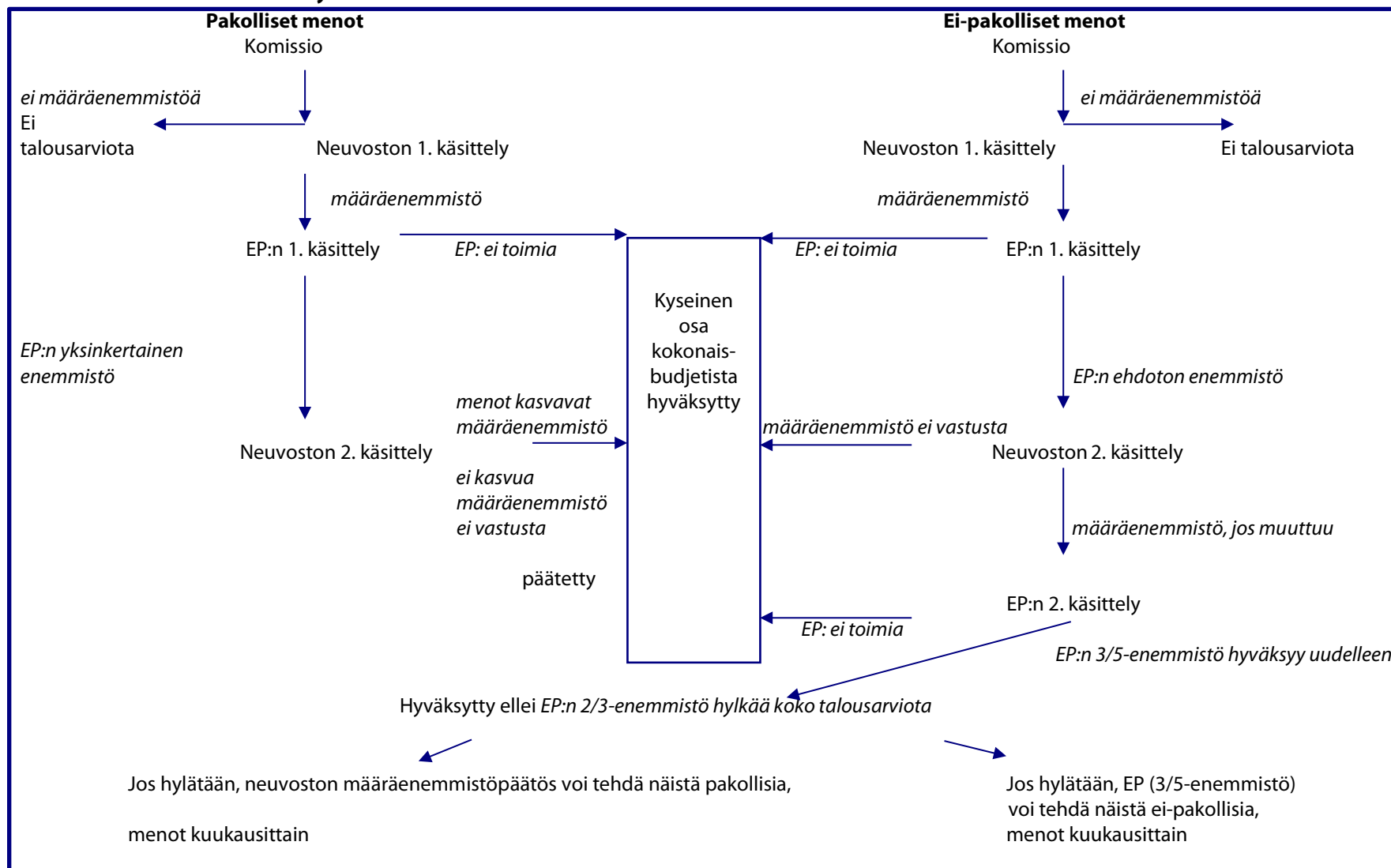
Vuonna 1970 tehdyssä sopimuksessa menot jaettiin kahteen luokkaan: yhteisöä sopimuksellisesti velvoittaviin pakollisiin menoihin, jotka määriteltiin ympärilyöreästi pakollisesti maksettaviksi velvoitteiksi, jotka johtuvat perustamissopimuksista tai niiden nojalla annetuista säädöksistä (EY-sopimuksen 272 artiklan 4 kohta), ja muihin menoihin, jotka ovat ei-pakollisia menoja. Menojen luokittelu pakollisiksi ja ei-pakollisiksi aiheutti kiistaa, koska eri menotyyppit antoivat neuvostolle ja Euroopan parlamentille erilaiset valtuudet. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin palautti määritelmän uudelleen EP:n ja neuvoston päätettäväksi (Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio, 1982). Suorat tuet maataloudelle ja kalastukselle sekä kansainvälisiin sopimuksiin liittyvät menot luettiin pakollisiin menoihin. Lähes kaikki muut menot olivat ei-pakollisia. Tätä jaottelua noudatettiin siihen saakka, kunnes Lissabonin sopimus tuli voimaan vuonna 2009 (Benedetto ja Høyland 2007).

Vuoden 1975 menettelyssä (ks. kuva 1) neuvosto äänesti määräenemmistöllä. Jos neuvosto ja Euroopan parlamentti olivat eri mieltä, neuvoston kanta voitti pakollisten menojen kohdalla. Vastaavasti parlamentin kanta voitti ei-pakollisten menojen kohdalla. Vuonna 1975 parlamentti sai oikeuden hylätä talousarvio lopullisesti.

Lisäksi vuosien 1970 ja 1975 sopimuksilla muutettiin neuvoston ja parlamentin tilintarkastukseen liittyviä tehtäviä. Vuonna 1977 tilintarkastuslautakunnasta tuli yhteisön toimielin eli tilintarkastustuomioistuin (ks. osio 4).

Vuoden 1970 sopimus mahdollisti myös jäsenvaltioiden kiinteiden maksuosuuksien korvaamisen yhteisölaajuisilla omilla varoilla. Sitä varten tehtiin päätös omien varojen järjestelmästä (tästä enemmän osiossa 3).

Kuva 1: Talousarviomenettely 1975



Lähde: Benedetto ja Høyland 2007, mukautettuna.

## 2. YHTEISMARKKINOISTA SISÄMARKKINOIHIN

- Vaaleilla valittu parlamentti ja budjettikiista
- Kohti sisämarkkinoita
- Monivuotinen rahoitussuunnittelu
- Vuotuiset talousarviot ja Lissabonin sopimus

Euroopan parlamentin ensimmäiset välittömät vaalit järjestettiin vuonna 1979. Talousarvio oli kasvanut: se kattoi maatalous-, sosiaali- ja aluekehityspolitiikat ja nojautui omiin varoihin perustuvaan vakaampaan rahoitukseen (ks. osio 3).

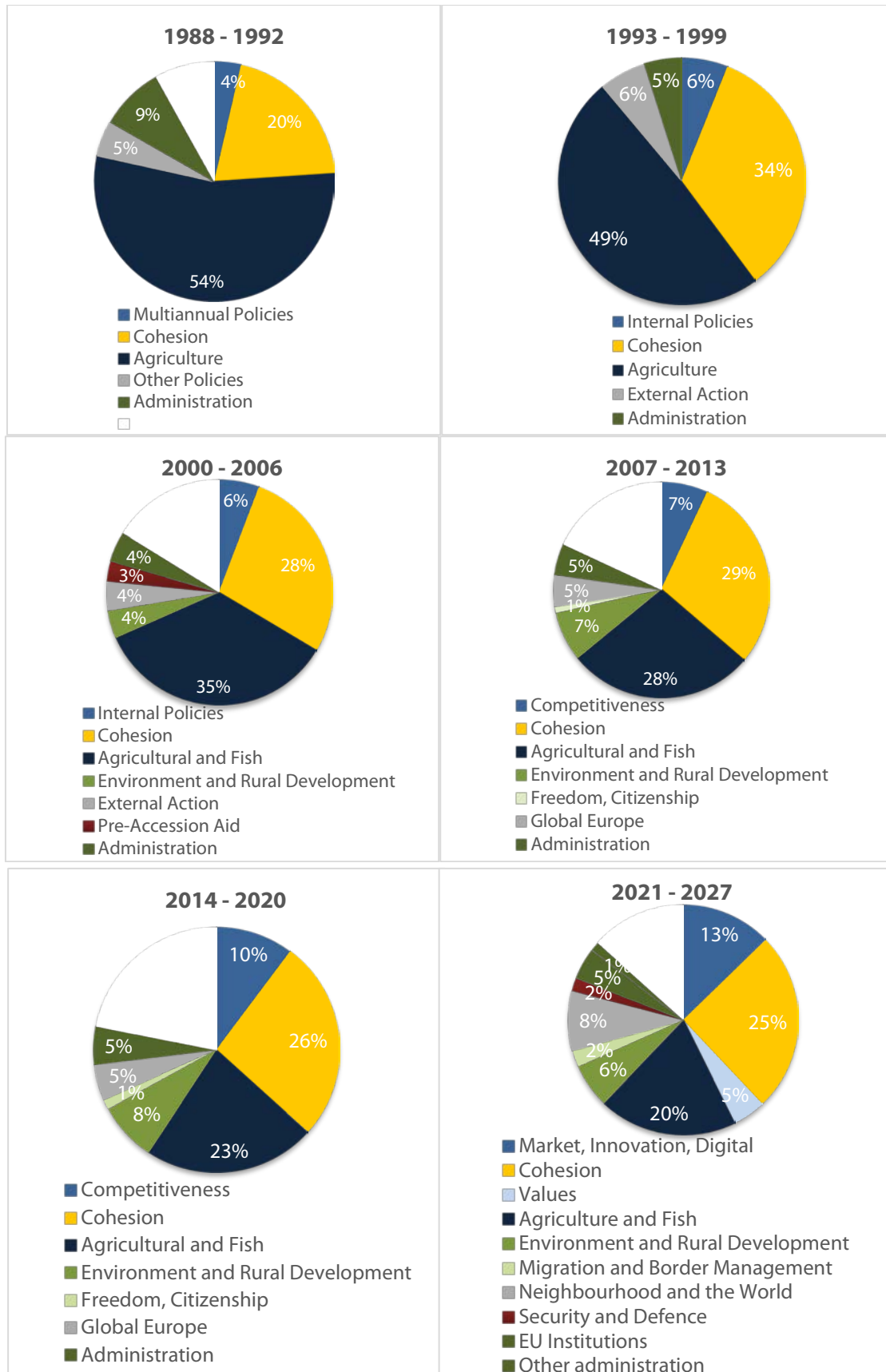
1970- ja 1980-lukujen kuluessa vuonna 1970 saavutettu yhteisymmärrys alkoi rakoilla. Vaaleilla valittu parlamentti vaati yhä enemmän vaikutusvaltaa eikä suostunut hyväksymään talousarvioita vuosina 1980, 1985, 1986 ja 1988 (De Feo 2017: 47). Vuonna 1980 sovellettiin seitsemän kuukauden ajan väliaikaisia kuukausittaisia talousarvioita ennen kuin uusi talousarvio lopulta hyväksyttiin. Vuonna 1982 parlamentti hyväksyi talousarvion mutta neuvosto ei hyväksynyt siihen liittyviä ei-pakollisia menoja. Tämän kiistan jälkeen tuomioistuin päätti velvoittaa parlamentin ja neuvoston neuvottelemaan siitä, mitkä menoista ovat pakollisia ja mitkä eivät ole (De Feo 2017: 49).

Vuonna 1987 ratifioitiin Euroopan yhtenäisasiakirja ja luotiin näin sisämarkkinat, ja sen jälkeen komissio esitti suunnitelman komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin välisestä uudesta pitkän aikavälin talousarviosopimuksesta (toimielinten sopimus) eli rahoitusnäkymistä (Euroopan komissio 1987). Sisämarkkinoihin valmistautumisen seurauksena talousarvio kasvoi etenkin Kreikan, Portugalin ja Espanjan alueellisen yhteenkuuluvuuden suhteen. Käyttöön otettiin pitkän aikavälin suunnittelu ja talousarviota vakautettiin useiden vuosien ajaksi. Näin parlamentin ja neuvoston välillä 1980-luvulla vallinnut budjettikiista saatiin päättymään. Sopimuspaketti kesti vuodesta 1988 vuoteen 1992 (ks. kuva 2 ja liite III).

### 2.1 Rahoitusnäkyvät ja monivuotiset rahoituskehukset vuodesta 1988 lähtien

Ensimmäiset pitkän aikavälin rahoitusnäkyvät tulivat voimaan vuonna 1988. Vuonna 2009 tehdystä Lissabonin sopimuksessa ne nimettiin uudelleen monivuotiseksi rahoituskehukseksi. Kyseinen käsite sisällytettiin perussopimukseen SEUT-sopimuksen 312 artiklassa. Tässä paketissa vahvistetaan menojen enimmäismäärät. Todelliset menot sisällytetään esimerkiksi ESR:n kaltaisiin meno-ohjelmiin, ja varat maksetaan vuotuisten talousarvioiden yhteydessä. Rahoitusnäkyviä tai monivuotista rahoituskehystä ehdottaa komissio ja edellytyksenä on Euroopan parlamentin ja neuvoston, jonka on päätettävä asiasta yksimielisesti, välinen yhteisymmärrys. Ennen vuotta 2009 edellytettiin myös kansallisten parlamenttien ratifiointia, mutta enää sitä ei vaadita. Jos uudesta monivuotisesta meno-ohjelmasta ei päästä sopimukseen ennen edellisen umpeutumista, sovelletaan aiempia menotasoja, vaikka meno-ohjelmien voimassaolo olisi päättynyt. Ennen vuotta 2009 komissiolla, neuvostolla tai parlamentilla olisi ollut valtuudet päättää monivuotisen suunnittelun lopettamisesta ja vuotuisen budjetointiin palaamisesta vuotta 1988 edeltävällä tavalla. Tämä sabotointimahdollisuus poistui Lissabonin sopimuksessa vuonna 2009. Jos uutta monivuotista rahoituskehystä ei hyväksytä, jatketaan aiemman sopimuksen soveltamista.

**Kuva 2: Menojen jakauma vuoden 1988 jälkeen (perustaso: maksusitoumukset 1,28 % BKT:sta 1993–99)**



Lähde: Liite II

Kuinka paljon varoja on sitten käytetty vuodesta 1988 lähtien? Kuten liitteessä III esitetään, menoja ennakoivat maksusitoumukset kasvoivat reaaliarvossa mitattuna 1 prosentista Euroopan talousyhteisön yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta (BKT) 1,20 prosenttiin vuonna 1988, kun päätettiin investoida sisämarkkinaohjelmaan ja etenkin vähemmän kehittyneiden alueiden yhteenkuuluvuuteen. Vuonna 1993 osuus nousi 1,28 prosenttiin, sillä koheesioinvestointitarve kasvoi valmistauduttaessa euron käyttöönottoon 1990-luvun lopussa ja myös sisämarkkinapolitiikka, muun muassa tutkimus ja innovointi, edellytti enemmän investointeja. Euroopan unionin vanhojen jäsenvaltioiden valmistautuminen EU:n laajentumiseen vuonna 2004 johti siihen, että vuonna 2000 alkaneessa seuraavassa suunnitteluvaiheessa reaaliarvoinen budjetti väheni 1,08 prosenttiin BKT:sta. Sisäpolitiikkojen, kuten tutkimus ja innovointi, ja liittymistä valmistelevan tuen määrää lisättiin samalla, kun maatalousmenoja vähennettiin. Vuoden 2004 laajentumisen jälkeen menoja vähennettiin jälleen vuonna 2007 ja samalla kilpailukyvyyn edistämiseen tarkoitettua rahoitusta lisättiin hienoisesti ja useimmat sisäpolitiikat nimettiin uudelleen. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen yhteenlasketut menot vähenivät ja käyttöön otettiin uusi kansalaisuutta, vapautta, turvallisuutta ja oikeutta koskeva otsake, johon rahoitusta osoitettiin vain hieman. Vuonna 2014 reaalmääräisiä menoja alennettiin edelleen, 1 prosenttiin bruttokansantulosta (BKTL)<sup>2</sup>, ja tähän sisältyi rahoitus kilpailukyvyyn edistämiseen. Etenkin tutkimuksen ja innovoinnin määrärahoja lisättiin. Sen sijaan maatalousmenot laskivat.

Vuonna 2021 alkavalla rahoituskaudella ehdotettu osuus nousee 1,11 prosenttiin BKTL:sta, jotta voidaan ottaa huomioon Yhdistyneen kuningaskunnan ero EU:sta. Kilpailukyky on nimetty uudelleen sisämarkkinaotsakkeeksi mutta Erasmus+ -ohjelma siirretään uuden, arvoja koskevan alaotsakkeen alle. Kun Erasmus+ -ohjelman määrärahat kohdennetaan uudelleen, kilpailukykyotsakkeen määrärahat kasvavat ehdotuksessa merkittävästi. Koheesio- ja maatalousmenoja on vähennetty huomattavasti. Turvallisuuteen ja muuttoliikkeeseen liittyvien kriisien johdosta aiempia kansalaisuuteen ja globaaliin Eurooppaan (ulkopolitiikka) liittyviä otsakkeita on muutettu siten, että määrärahoja lisätään huomattavasti uusissa muuttoliikettä ja rajaturvallisuutta, (Euroopan) naapurialueita ja muuta maailmaa ja turvallisuutta ja puolustusta koskevissa uusissa kohdissa. Tässä kohdassa esitetyt luvut perustuvat komission ehdotukseen. Parlamentti ja neuvosto eivät kuitenkaan ole vielä tarkistaneet ja hyväksyneet sitä (tilanne toukokuussa 2019).

Kuvasta 2 käy ilmi kunkin menotyyppin painotusten muuttuminen prosentteina vuodesta 1988. Lähtökohtana käytetään maksusitoumusten (menoennusteiden) suurta osuutta eli 1,28 prosenttia BKT:sta kaudella 1993–99. Koska talousarvio jää kokonaisuudessaan alle 1,28 prosentin BKT:sta, unioni on päättänyt olla sijoittamatta jonkin tietyn toimintalohkon säästöjä uudelleen toiselle lohkolle. Muiden vuosien menojen prosentuaalinen osuus toimintalohkoittain on suhteutettu vuosien 1993–99 menotasoon ja budjetoimattomat osuudet on merkitty ympyrädiagrammissa valkoisella.

## **2.2 Vuotuinen talousarvio ja Lissabonin sopimus vuodesta 2009 lähtien**

Vuonna 2009 vuotuinen talousarviomenettely muuttui huomattavasti siitä, mitä se oli vuonna 1975 (ks. kuva 1). Uusi menettely (SEUT-sopimuksen 314–315 artikla) esitetään kuvassa 3. Se on samankaltainen kuin tavallinen lainsäätämisyjärjestys, jossa neuvosto ja Euroopan parlamentti päättävät yhdessä

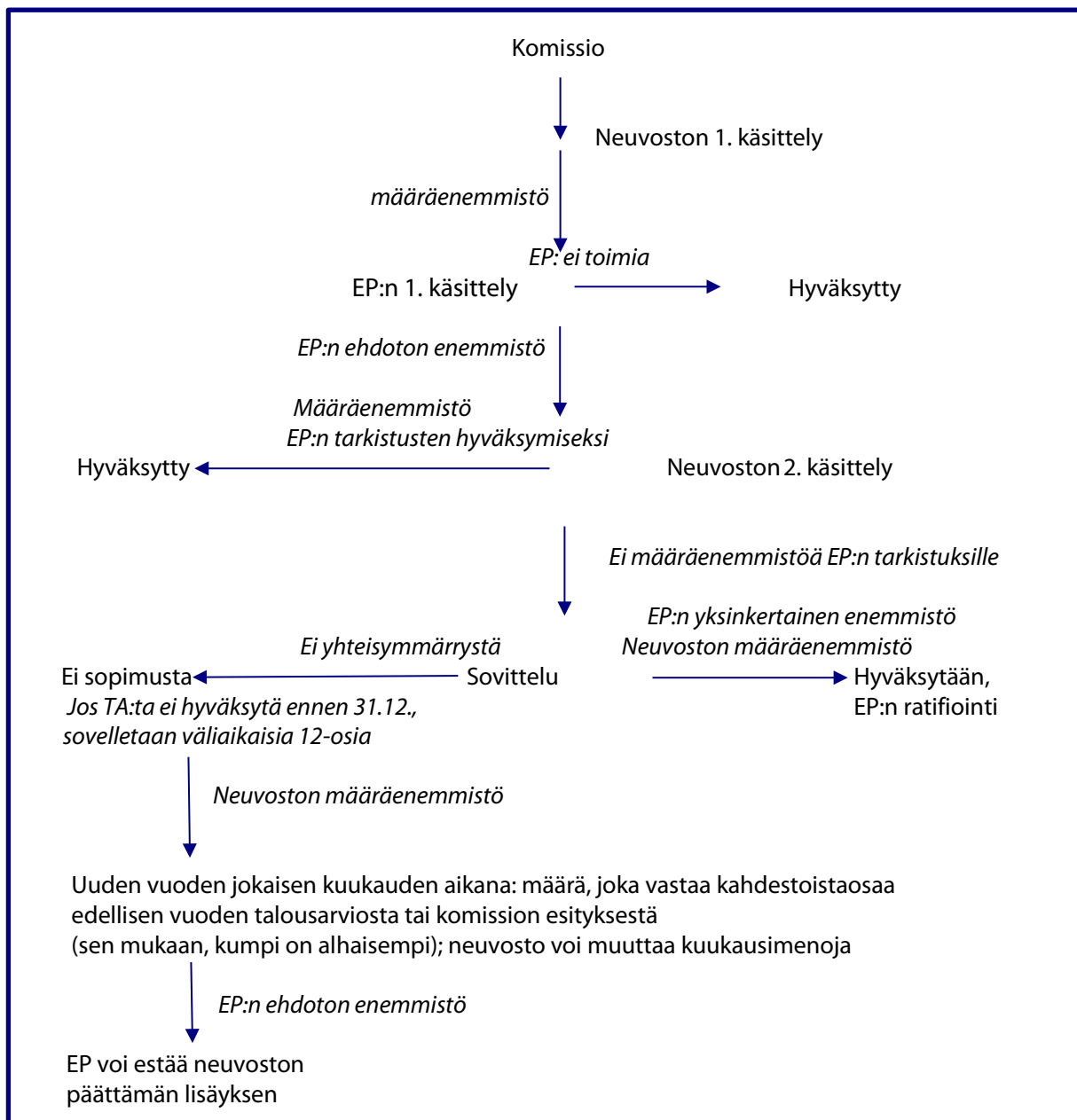
---

<sup>2</sup> BKTL on kansantalouden tilinpidon määritelmä, joka on hyvin samankaltainen kuin bruttokansantuote mutta johon liittyy joitakin korjauksia, jotta se kuvastaisi paremmin suhteellista vaurautta. BKT korvattiin BKTL:lla talousarvion koon määrittelyssä käytettävänä tilinpitoterminä vuoden 2007 talousarviossa.

useimmista EU:n säädöksistä, mutta siinä on myös merkittäviä eroja. Vuotuisen talousarvion elinkaari on kuvattu liitteessä II.

Komissio ehdottaa talousarviota, neuvosto hyväksyy sen tai muuttaa sitä määräenemmistöllä ja EP puolestaan voi muuttaa sitä jäsentensä ehdottomalla enemmistöllä. Jos neuvosto ja parlamentti ovat eri mieltä, näiden kahden toimielimen jäsenistä koostuva sovittelukomitea yrittää päästä yhteisymmärrykseen. Jos sovittelukomitea ei pääse yhteisymmärrykseen talousarviosta kolmen viikon kuluessa, talousarviota ei hyväksytä ja komissio voi ehdottaa uutta talousarviota. Jos sovittelukomitea hyväksyy talousarvion, Euroopan parlamentin ja neuvoston on hyväksyttävä sen päätös. Eräitä muita epärealistisiä vaihtoehtoja on selitetty muissa yhteyksissä (Benedetto 2013: 359).

### Kuva 3: Talousarviomenettely vuoden 2009 jälkeen



**Lähde:** Benedetto ja Høyland 2007, mukautettuna

Jos uutta talousarviota ei hyväksytä 31. päivään joulukuuta mennessä, vuoden vaihduttua sovelletaan väliaikaisia kahdestoistaosia. Näillä tarkoitetaan kuukausibudjetteja, jotka ovat kahdestoistaosa joko

edellisen vuoden menoista tai komission talousarvioesityksestä (sen mukaan, kumpi on alhaisempi). Neuvosto voi muuttaa summia. Parlamentti voi vain estää mahdolliset lisäykset. Todennäköistä onkin, että vuotuisten talousarvioiden määrät laskevat tulevaisuudessa (Benedetto 2013) siitä, mitä ne muuten olisivat. Tiettyjä poikkeuksia hyödyntämällä parlamentti voi käyttää uutta monivuotista rahoituskehystä koskevaa sopimusta saadakseen neuvostolta myönnytyksiä. Näin tapahtui vuonna 2013, kun neuvoteltiin vuosien 2014–2020 monivuotisesta rahoituksesta. Parlamentti hyväksyi monivuotisen rahoituskehysten varmistettuaan, että vuosiksi 2013 ja 2014 varataan jonkin verran enemmän varoja, rahoituskehysten joustavuutta lisätään ja talousarvion omien varojen määrää tarkistetaan (Benedetto 2019).



### 3. OMAT VARAT VUODESTA 1970

- EU:n talousarvion rahoitus
- Pysyvä rahoitus vuodesta 1970
- Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskeva korjaus ja muut korjaukset
- Paluu kansallisiin maksuosuuksiin bruttokansantulon perusteella

#### 3.1 Omat varat 1970-luvulla

Omat varat muodostavat talousarvion rahoitus- eli tulopuolen, ja niitä koskevat uudistukset ovat usein liittyneet menopuolen uudistuksiin. EHTY:ä rahoitettiin vuosina 1952–2002 hiili- ja terästeollisuuden liikevaihtoon perustuvalla maksulla. Euratomia ja ETY:ä rahoitettiin aluksi soveltamalla niiden perustamissopimuksissa (Euratomin perustamissopimuksen 172 artikla, ETY:n perustamissopimuksen 200 artikla) vahvistettuja kaavoja (katso taulukko 1). Italian ja Alankomaiden maksuosuudet ESR:oon ja Euratomin tutkimusohjelmiin olivat pienemmät kuin niiden osuudet muiden toimintapolitiikkojen rahoituksesta, millä otettiin huomioon niiden muita maita alhaisempi vaurauden taso. ETY:n perustamissopimuksen 200 artiklan mukaisesti nämä väliaikaiset osuudet oli mahdollista korvata aidoilla omilla varoilla, joista sovittiin vuonna 1970 tehdyllä muutoksella kyseiseen sopimukseen sekä sen jälkeen annetulla ensimmäisellä omia varoja koskevalla päätöksellä (neuvosto 1970). Vuoden 1970 sopimuksen ja sitä seuranneiden sopimusten sisältö on esitetty taulukossa 2. Kunkin omien varojen osatekijän osuus yhteisön ja myöhemmin EU:n rahoituksesta on esitetty kuvassa 4.

**Taulukko 1: Jäsenvaltioiden maksuosuudet ja äänivalta 1958–1974**

	BE	DE	FR	IT	LU	NL
<b>MAKSUOSUUDET</b>						
ETY:n ja Euratomin hallinnolliset menot 1958–1970	7,9	28,0	28,0	28,0	0,2	7,9
ETY:n maksuosuudet Euroopan sosiaalirahastoon 1958–1970	8,8	32,0	32,0	20,0	0,2	7,0
Maksuosuudet Euratomin tutkimustoimintaan 1958–1970	9,9	30,0	30,0	23,0	0,2	6,9
Siirtymäkausi ennen omien varojen käyttöönottoa 1971–1974	6,8	32,9	32,6	20,2	0,2	7,3
<b>ÄÄNIVALTA</b>						
Maakohtaiset määräänemmistöpäätöksenteossa (12/17) vuoteen 1972 asti	2	4	4	4	1	2
Maakohtaiset äänit ESR:a koskevassa päätöksenteossa (67/100) vuoteen 1972 asti	8	32	32	20	1	7

Lähteet: ETY:n perustamissopimuksen 148, 200 ja 203 artikla, Euratomin perustamissopimuksen 176 artikla, vuonna 1970 tehty neuvoston päätös

Talousarvion määräksi vahvistettiin 1 prosentti BKT:sta. Rahoitus oli tarkoitus saada maatalous- ja sokerimaksuista ja ulkoisesta tullitariffista. Jos nämä osoittautuisivat riittämättömiksi, puuttuva rahoitus olisi kerättävä jäsenvaltioiden alv-varoista. ETY:n tulliliitto oli tullut voimaan vuonna 1967, ja ulkoista tullitariffia sovellettiinkin jo, mutta kyseiset varat ”omisti” tullimaksut kerännyt jäsenvaltio. Varat oli siirrettävä Euroopan tasolle, mutta maksut kerännyt jäsenvaltio sai pitää 10 prosenttia niiden

arvosta. Sopimusta sovellettiin vuosina 1971–1974, ja sitä ennen vaje rahoitettiin jäsenvaltioiden maksamilla osuuksilla, kuten taulukossa 1 on esitetty. Vuodesta 1975 jäsenvaltioiden oli määrä asettaa saataville yksi prosentti kaikista keräämistään alv-varoista, ja järjestelmä pantiin täytäntöön vuoteen 1977 mennessä.

**Taulukko 2: Omia varoja koskevat muutokset vuodesta 1970**

1970	1985	1988	1994
Ulkoiset tariffit, maatalous- ja sokerimaksut	Ulkoiset tariffit, maatalous- ja sokerimaksut	Ulkoiset tariffit, maatalous- ja sokerimaksut	Ulkoiset tariffit, maatalous- ja sokerimaksut
Keräävä jäsenvaltio pitää itsellään 10 prosentin osuuden Asteittainen käyttöönotto 1971–1974	Keräävä jäsenvaltio pitää itsellään 10 prosentin osuuden	Keräävä jäsenvaltio pitää itsellään 10 prosentin osuuden	Keräävä jäsenvaltio pitää itsellään 10 prosentin osuuden
Alv-varojen keräämisaste: yksi prosentti vuodesta 1978, asteittaisesti vuosina 1975–1977	Alv-varojen keräämisaste nostettiin yksimielisesti yhdestä prosentista 1,4 prosenttiin vuonna 1986 ja 1,6 prosenttiin vuodesta 1988	Alv-varojen keräämisaste pysyy 1,4 prosentissa	Alv-varojen keräämisaste pienennetään asteittain 1,4 prosentista yhteen prosenttiin 1995–1999
		Alv-varojen keräämisastetta rajoitetaan, jos kulutusmenojen osuus maan BKT:sta on suurempi kuin 55 prosenttia	Alv-varojen keräämisastetta rajoitetaan 50 prosenttiin BKT:sta Kreikan, Espanjan, Irlannin ja Portugalin osalta vuodesta 1995 ja kaikkien muiden maiden osalta asteittain 1995–1999
	Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus, joka vastaa 66:ta prosenttia maan nettomaksuosuudesta, rahoitetaan muiden jäsenvaltioiden alv-osuuksilla	Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus, joka vastaa 66:ta prosenttia maan nettomaksuosuudesta, rahoitetaan muiden jäsenvaltioiden BKT-osuuksilla	Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus, joka vastaa 66:ta prosenttia maan nettomaksuosuudesta, rahoitetaan muiden jäsenvaltioiden BKT-osuuksilla
	Korjauksen perusteellamyönnettävä 33 prosentin korjaus Saksan hyväksi Yhdistyneelle kuningaskunnalle maksetaan 1 miljardin ecun kertakorvaus muiden	Korjauksen perusteella myönnettävä 33 prosentin korjaus Saksan hyväksi	Korjauksen perusteella myönnettävä 67 prosentin korjaus Saksan hyväksi

	jäsenvaltioiden alv-osuudesta vuonna 1985		
		Vaje katetaan BKT-varoilla	Vaje katetaan BKT-varoilla
		Maksusitoumusmäärärahojen enimmäismääräksi asetetaan 1,30 prosenttia BKT:sta Maksumäärärahojen enimmäismäärä: 1,15 prosenttia BKT:sta vuonna 1988; nostetaan 1,20 prosenttiin vuoteen 1992 mennessä	Maksusitoumusmäärärahojen enimmäismääräksi asetetaan 1,335 prosenttia BKT:sta Maksumäärärahojen enimmäismäärä: 1,21 prosenttia BKT:sta vuonna 1995; nostetaan 1,27 prosenttiin vuoteen 1999 mennessä

**Lähteet:** Neuvosto (1970; 1985; 1988; 1994; 2000; 2007; 2014) ja komissio (2018 a)

## Taulukko 2. Omia varoja koskevat muutokset vuodesta 1970

2000	2007	2014	Vuoden 2020 jälkeistä aikaa koskeva ehdotus
Ulkoiset tariffit, maatalous- ja sokerimaksut Keräävä jäsenvaltio pitää itsellään 25 prosentin osuuden (aiemmin 10 prosenttia)	Ulkoiset tariffit ja maksut Keräävä jäsenvaltio pitää itsellään 25 prosentin osuuden	Ulkoiset tariffit ja maksut Keräävä jäsenvaltio pitää itsellään 20 prosentin osuuden (aiemmin 25 prosenttia)	Ulkoiset tariffit ja maksut Keräävä jäsenvaltio pitää itsellään 10 prosentin osuuden (aiemmin 20 prosenttia)
Alv-varojen keräämisaste yksi prosentti 2000–2001, 0,75 prosenttia 2002–2003 ja 0,5 prosenttia vuodesta 2004 Alv-varojen keräämisasteelle asetetaan enimmäismäärä, jos kulutusmenojen osuus maan BKT:sta on suurempi kuin 50 prosenttia	Alv-varojen keräämisastetta pienennetään 0,5 prosentista 0,3 prosenttiin, mutta 0,225 prosenttiin Itävallan, 0,15 prosenttiin Saksan ja 0,1 prosenttiin Alankomaiden ja Ruotsin osalta Alv-varojen keräämisasteelle asetetaan enimmäismäärä, jos kulutusmenojen	Alv-varojen keräämisaste 0,3 prosenttia, mutta 0,15 prosenttia Saksan, Alankomaiden ja Ruotsin osalta  Alv-varojen keräämisasteelle asetetaan enimmäismäärä, jos kulutusmenojen osuus maan BKTL:sta on suurempi kuin 50 prosenttia	Alv-varojen keräämisaste 0,3 prosenttia, sitä nostetaan Saksan, Alankomaiden ja Ruotsin osalta todellisten alv-varojen perusteella

	osuus maan BKTL:sta on suurempi kuin 50 prosenttia		
Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus, joka vastaa 66:ta prosenttia maan nettomaksuosuudesta, rahoitetaan muiden jäsenvaltioiden BKT-osuuksilla, pois luettuna laajentumista edeltävien menojen vaikutus vuoden 2004 jälkeen unioniin liittyneissä jäsenvaltioissa Korjauksen perusteella myönnettävä 75 prosentin korjaus Saksan, Itävallan, Alankomaiden ja Ruotsin hyväksi	Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus, joka vastaa 66:ta prosenttia maan nettomaksuosuudesta, rahoitetaan muiden jäsenvaltioiden BKTL-osuuksilla, pois luettuna laajentumista edeltävien menojen vaikutus vuoden 2004 jälkeen unioniin liittyneissä jäsenvaltioissa Korjauksen perusteella myönnettävä 75 prosentin korjaus Saksan, Itävallan, Alankomaiden ja Ruotsin hyväksi Alankomaille 605 miljoonan euron ja Ruotsille 150 miljoonan euron suuruinen vuotuinen kertakorvaus korjauksena, joka rahoitetaan kaikkien jäsenvaltioiden BKTL-osuuksilla	Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus, joka vastaa 66:ta prosenttia maan nettomaksuosuudesta, rahoitetaan muiden jäsenvaltioiden BKTL-osuuksilla, pois luettuna muuhun kuin maatalouteen liittyvät menot vuoden 2004 jälkeen unioniin liittyneissä jäsenvaltioissa Korjauksen perusteella myönnettävä 75 prosentin korjaus Saksan, Itävallan, Alankomaiden ja Ruotsin hyväksi Tanskalle 130 miljoonan euron, Alankomaille 695 miljoonan euron ja Ruotsille 185 miljoonan euron suuruinen vuotuinen kertakorvaus korjauksena. Itävallalle yhteensä 60 miljoonan euron kertakorvaus, joka rahoitetaan kaikkien jäsenvaltioiden BKTL-osuuksilla	Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus lakkautetaan brexitin johdosta. Itävaltaa, Saksaa, Tanskaa, Alankomaita ja Ruotsia koskevat kertakorvauksena suoritettut korjaukset poistetaan asteittain käytöstä vuosina 2021–2025 Kolmen prosentin osuus yhteisen yhdistetyn yhteisöveropohjan tuotosta 20 prosentin osuus Euroopan päästökauppajärjestelmästä saatavista tuloista Kerätään 0,80 euron maksu jokaisesta kilosta kierrättämätöntä muovipakkausjätettä
Vaje katetaan BKT-varoilla	Vaje katetaan BKTL-varoilla	Vaje katetaan BKTL-varoilla	Vaje katetaan BKTL-varoilla
Maksusitoumusmäärärahojen enimmäismäärä: 1,335 prosenttia BKT:sta; maksumäärärahojen enimmäismäärä: 1,27 prosenttia BKT:sta	Maksusitoumusmäärärahojen enimmäismäärä: 1,31 prosenttia BKTL:sta; maksumäärärahojen enimmäismäärä 1,24 prosenttia BKTL:sta	Maksusitoumusmäärärahojen enimmäismäärä: 1,29 prosenttia BKTL:sta; maksumäärärahojen enimmäismäärä: 1,23 prosenttia BKTL:sta	Maksusitoumusmäärärahojen enimmäismäärä: 1,35 prosenttia BKTL:sta; maksumäärärahojen enimmäismäärä: 1,29 prosenttia BKTL:sta

Komissio ja Euroopan parlamentti olivat ehdottaneet, että parlamentille annettaisiin aito mahdollisuus vaikuttaa omien varojen käyttöönottoon vuonna 1970 ja niiden muuttamiseen 1975, että parlamentilla olisi valta hyväksyä EHTY-maksun käyttöönotto ja että ETY:lle olisi myönnettävä toimivalta laskea liikkeelle joukkovelkakirjoja (Benedetto 2017: 619), mutta neuvosto torjui nämä ehdotukset. Parlamentti on siitä lähtien yrittänyt vaikuttaa omien varojen järjestelmään siinä kuitenkaan onnistumatta, ellei se ole kyennyt kytkemään uudistuksia muihin kysymyksiin (Benedetto 2019; Lindner 2006). Omia varoja voidaan edelleenkin hyväksyä tai muuttaa vain, jos neuvosto sopii asiasta yksimielisesti parlamenttia kuultuaan ja jos päätös ratifioidaan kaikissa kansallisissa parlamenteissa (SEUT:n 311 artikla).

### **3.2 Fontainebleaussa 1984 päätetty Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus**

Vuonna 1984 EY sai tuloja ulkoisista tariffeista ja alv-varojen keräämisaste oli korkeimmillaan yksi prosentti mutta tästä huolimatta talousarvio ei riittänyt kattamaan aiempia sitoumuksia. Yhdistynyt kuningaskunta vaati, että oli puututtava sen kannalta epätasapainoiseen talousarvioon, ja se oli asemassa, jossa se kykeni estämään kaikki yksimielisyyttä edellyttävät päätökset, kuten alv-varojen keräämisasteen nostamisen ja yhteisön laajentumisen Portugaliin ja Espanjaan.

Fontainebleaussa sovittiin vuonna 1984 (neuvosto 1985) paketista, jossa Yhdistynyt kuningaskunta sai mutta joutui myös tekemään myönnytyksiä. Yhdistyneelle kuningaskunnalle myönnettiin ns. korjaus, joka vastasi kahta kolmasosaa sen nettomaksuosuudesta, sekä 1 miljardin ecun suuruinen kertaluonteinen korvaus vuonna 1986. Tämän rahoittivat muut jäsenvaltiot vuoteen 1987 asti alv-osuuksillaan. Länsi-Saksan maksuosuudesta Yhdistyneelle kuningaskunnalle vähennettiin kuitenkin yksi kolmasosa<sup>3</sup>. Vastineeksi Yhdistynyt kuningaskunta hyväksyi sen, että alv-varojen keräämisaste nostettiin yhdestä prosentista 1,4 prosenttiin vuodesta 1986 alkaen ja että Portugali ja Espanja otettiin yhteisön uusiksi jäseniksi (Benedetto 2017: 623).

### **3.3 Omat varat ja sisämarkkinat**

Euroopan yhtenäisasiikirjasta sopiminen johti menoja koskevien pitkän aikavälin rahoitusnäkömyien syntymiseen. Tulopuolella saatiin neljä vuotta Fontainebleaun jälkeen aikaan uusi päätös menolisäysten rahoittamiseksi (neuvosto 1988).

Päätöksellä asetettiin ensimmäistä kertaa menojen tapaan myös omille varoille enimmäismäärä, jotta kasvanutta talousarviota voitaisiin hallita. Absoluuttiset omat varat, jotka ovat käytettävissä kaikkien EU-velvoitteiden rahoittamista varten, eivät saa ylittää 1,30 prosenttia BKT:sta. Käteisvarojen todellinen määrä (maksumäärärahat) vastasivat 1,15 prosenttia BKT:sta vuonna 1988, ja osuus nousi 1,20 prosenttiin vuoteen 1992 mennessä. Alv-osuutta myös rajoitettiin niiden maiden osalta, joissa kulutusmenot vastaavat yli 55:tä prosenttia niiden BKT:sta. Vastaavasti samalle jaksolle asetettiin monivuotisten menositoumusten enimmäismääräksi 1,20 prosenttia BKT:sta ja maksumäärärahojen enimmäismääräksi 1,15 prosenttia BKT:sta.

Talousarvion kasvattaminen vuonna 1988 sekä alv-varojen tosiasiallinen väheneminen johtivat vajeen muodostumiseen. Vuoden 1988 sopimuksen suurin anti oli BKTL-varojen käyttöönotto. Kun tulleista, maksuista ja alv:sta saadut tulot oli käytetty loppuun, jäljelle jäänyt erotus katettiin saman suuruisella osuudella kunkin jäsenvaltion BKT:sta.

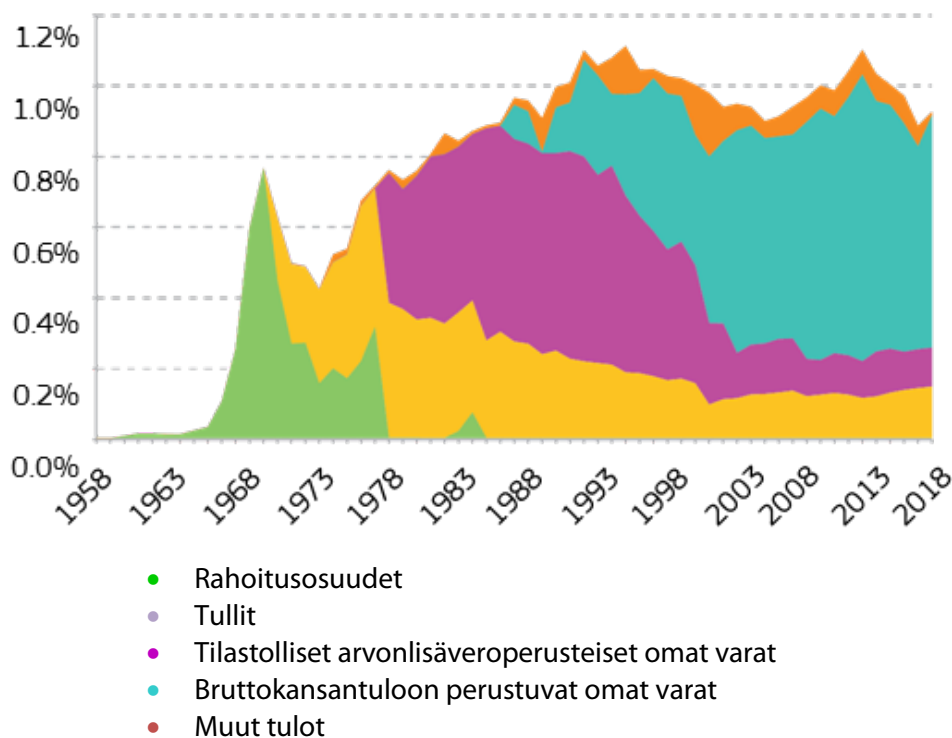
---

<sup>3</sup>Yhdistyneen kuningaskunnan saaman korjauksen eri vaiheet vuodesta 1985 on esitetty taulukossa 2. Yhdistynyt kuningaskunta ei hyödy EU:n muiden kuin maatalousmenojen määrästä unioniin vuodesta 2004 lähtien liittyneissä jäsenvaltioissa.

Seuraavien rahoitusnäkymien alussa tehtiin uusi päätös omista varoista (neuvosto 1994). Jotta voitaisiin selvittää sisämarkkinoista ja euroon valmistautumisesta johtuvasta menojen kasvusta, odotettavissa olevien menojen (sitoumusten) enimmäismäärä nostettiin 1,30 prosentista 1,35 prosenttiin BKT:sta samalla kun maksumäärärahojen enimmäismäärä nostettiin asteittain 1,20 prosentista 1,27 prosenttiin vuoteen 1999 mennessä. Alv-osuus supistui merkittävästi ja sitä rajoitettiin niiden maiden osalta, joissa kulutusmenot vastasivat yli 50:tä prosenttia BKT:sta. Tämä sääntö tuli voimaan Kreikan, Espanjan, Irlannin ja Portugalin osalta vuonna 1995, muiden osalta vuonna 1999. Alv-varojen keräämistä alennettiin lisäksi asteittain vuoteen 1999 mennessä 1,4 prosentista yhteen prosenttiin. Talousarvion kasvu ja alv-varojen väheneminen aiheutti vajeen, jonka kattamiseen otettiin lisävaroja kunkin jäsenvaltion BKT:sta. Saksan Yhdistyneen kuningaskunnan korjauksesta saamaa alennusta lisättiin yhdestä kolmasosasta kahteen.

Omia varoja koskevassa päätöksessä, joka tehtiin unionin itälaajentumisen ja vuoden 2000 jälkeistä aikaa koskevan rahoitussuunnittelun huomioon ottamiseksi (neuvosto 2000), pidettiin voimassa varojen enimmäismäärät sekä Yhdistyneen kuningaskunnan korjaus. Yhdistyneen kuningaskunnan talous oli kasvanut, ja rikkaat jäsenvaltiot vaativatkin korjauksen lopettamista tai itselleen oikeutta samanlaiseen järjestelyyn. Alankomaille, jossa sijaitsee Euroopan laajin kauppasatama, myönnettiin ns. piilokorjaus, kun osuutta, jonka maat pidättävät ulkoisten tariffien keräämiskuluina, päätettiin nostaa 10:stä prosentista 25 prosenttiin. Yhdistyneen kuningaskunnan korjausta ei muutettu, mutta maa ei hyötynyt vuoden 2004 laajentumisen jälkeen enää uusille jäsenvaltiolle myönnetystä liittymistä valmistelevalle tukea vastaavasta tuesta. Yhdistyneen kuningaskunnan korjauksen rahoitusta on muutettu siten, että Saksan saamaa alennusta nostettiin 67 prosentista 75 prosenttiin ja se myönnettiin myös Itävallalle, Alankomaille ja Ruotsille. Alv-varojen keräämistä puolitettiin yhdestä prosentista ensin 0,75 prosenttiin vuonna 2002 ja sitten 0,50 prosenttiin vuodesta 2004. Koska omien varojen enimmäismäärää ei muutettu, nämä rahoituksen heikennykset johtivat kunkin jäsenvaltion BKT-osuudesta koostuvien määrien kasvamiseen (kuva 4, katso myös taulukko 2).

#### Kuva 4: OMIEN VAROJEN KEHITYS VUODESTA 1958



Lähde: Euroopan komissio (2018 a).

EU:n laajentumisen ja vuosia 2007–2013 koskevassa rahoituskehyksessä sovitun menojen enimmäismäärien alentamisen huomioon ottamiseksi alennettiin vuonna 2007 annetussa omia varoja koskevassa päätöksessä (neuvosto 2007) omien varojen enimmäismääriä ennakoitujen tulojen osalta 1,335 prosentista 1,31 prosenttiin BKT:sta sekä tosiasiallisten maksujen enimmäismääriä 1,27 prosentista 1,24 prosenttiin BKT:sta<sup>4</sup>. Alv-varojen keräämisastetta pienennettiin 0,5 prosentista 0,3 prosenttiin ja 0,225 prosenttiin Itävallalle, 0,15 prosenttiin Saksalle ja 0,10 prosenttiin Alankomaille ja Ruotsille myönnettyjen korjausten kautta. Lisäksi Alankomaille (605 miljoonaa euroa) ja Ruotsille (150 miljoonaa euroa) maksettiin korjauksia vuotuisina kertakorvauksina, jotka rahoitettiin kaikkien jäsenvaltioiden BKT-osuuksilla. Alv-varojen väheneminen johti siihen, että kunkin jäsenvaltion BKT:oon perustuva maksuosuus kasvoi (kuva 4).

Menoleikkaukset vuosia 2014–2020 koskevassa monivuotisessa rahoituskehyksessä johtivat omien varojen enimmäismäärien supistamiseen asiaa koskevassa vuoden 2014 päätöksessä (neuvosto 2014). Enimmäismääriä pienennettiin ennakoitujen varojen (maksusitoumusten) osalta 1,31 prosentista 1,29 prosenttiin BKT:sta ja maksujen osalta 1,24 prosentista 1,23 prosenttiin BKT:sta. Ulkoisten tariffien keräämiskulujen korvausta pienennettiin 25 prosentista 20 prosenttiin. Alv-varojen keräämisaste pysyi 0,3 prosentissa, mutta Itävallan osalta se nousi 0,225 prosentista. Alankomaiden ja Ruotsin osalta osuus nousi 0,10 prosentista 0,15 prosenttiin, ja viime mainittua sovellettiin myös Saksaan. Vuotuisia kertakorvauksia maksettiin Alankomaille (695 miljoonaa euroa) ja Ruotsille (185 miljoonaa euroa) sekä nyt myös Tanskalle (130 miljoonaa euroa). Itävalta sen sijaan sai korvauksen vain vuonna 2016 (60 miljoonaa euroa). Näiden määrien maksamisesta vastasivat kaikki jäsenvaltiot.

Yhdistyneen kuningaskunnan korjaus pysyi muodollisesti ennallaan mutta sitä ei makseta unioniin vuodesta 2004 lähtien liittyneitä jäsenvaltioita koskevista muista kuin maatalousmenoista. Itävalta, Saksa, Alankomaat ja Ruotsi saivat edelleen alennuksen Yhdistyneen kuningaskunnan korjausta koskevaan rahoitusosuuteensa.

Komissio on ehdottanut (2018a), että vuoden 2020 jälkeen ja sen jälkeen, kun Yhdistyneen kuningaskunnan korjaus on lakkautettu brexitin myötä, ulkoisten tariffien keräyskulujen kattamisen osuus pienennetään 10 prosenttiin, alv-varojen keräämisaste asetetaan 0,3 prosenttiin kaikissa jäsenvaltioissa ja Itävallalle, Tanskalle, Saksalle, Alankomaille ja Ruotsille korjauksina maksettavat kertakorvaukset poistetaan asteittain käytöstä vuoteen 2025 mennessä. Komissio on lisäksi ehdottanut kolmea uutta omaa varaa, jotka perustuvat omia varoja käsittelevä korkean tason työryhmän raporttiin (Monti ja muut, 2017). Kyse on seuraavista: 3 prosentin osuus yhteisen yhdistetyn yhteisöveropohjan tuotosta, 20 prosentin osuus Euroopan päästökauppajärjestelmästä saatavista tuloista sekä 0,80 euron maksun periminen jokaisesta kilosta kierrättämätöntä muovipakkauksjätettä. On arvioitu, että näillä kolmella uudella omalla varalla kerättäisiin noin 10 prosenttia EU:n talousarvion rahoituksesta. Tämä ehdotus edellyttää neuvostolta yksimielistä hyväksyntää ja lisäksi jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien hyväksyntää.

---

<sup>4</sup>Talousarviota ja omia varoja ryhdyttiin laskemaan BKT:n sijaan BKT:n perusteella vuodesta 2007.



#### 4. TALOUSARVION TARKASTAMINEN

- Hiili- ja teräsalan tilintarkastaja sekä Euratomin ja ETY:n tilintarkastuslautakunta
- Tilintarkastustuomioistuimien vuosikertomus ja tarkastuslausuma
- Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunta
- Vastuuvapaus

Yhteisön ja EU:n talousarvioihin on sovellettu tarkastusprosessia jo vuoden 1952 EHTY-sopimuksesta lähtien. Neuvosto nimitti kolmen vuoden pituiseksi kaudeksi tilintarkastajan (EHTY:n perustamissopimuksen 78 artiklan 6 kohta), joka sitten raportoi tulokset EHTY:n neljän toimielimen puheenjohtajista koostuvalle ”neljän puheenjohtajan komitealle”. Korkea viranomainen raportoi vuosittain EHTY:n tileistä neuvostolle.

Vuodesta 1958 lähtien Euratomilla ja ETY:llä oli tilintarkastuslautakunta. Neuvosto päätti yksimielisesti tilintarkastajien lukumäärän sekä nimitti heidät viiden vuoden toimikaudeksi, puheenjohtaja mukaan luettuna. Lautakunta tarkasti kirjanpidon ja laati raportin kunkin varainhoitovuoden talousarviosta. Tämän jälkeen neuvosto myönsi määränemmistö päätöksellä vastuuvapauden ja hyväksyi siten kyseisen vuoden menot jälkikäteen ja tilien tarkastamisen jälkeen (Euratomin perustamissopimuksen 180 artikla, ETY:n perustamissopimuksen 206 artikla).

Vuonna 1970 tehdyllä Luxemburgin sopimuksella Euroopan parlamentille myönnettiin jonkin verran tarkastusvaltaa, kun se sai yhdessä neuvoston kanssa vallan myöntää vastuuvapaus talousarvion toteuttamisesta (vuoden 1970 sopimuksen 3, 6 ja 9 artikla).

Vuoden 1975 Brysselin sopimuksella neuvoston vaikutusvaltaa vähennettiin määrämällä, että se voi ”suositella” vastuuvapautta, jonka myöntämisestä Euroopan parlamentti sitten päättäisi (vuoden 1975 sopimuksen 9, 17 ja 25 artikla). Merkittävintä sopimuksessa oli kuitenkin se, että tilintarkastuslautakunnasta ja EHTY:n tilintarkastajasta muodostettiin uusi riippumaton toimielin, Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Jäsenten määrä oli yhdeksän eli sama määrä kuin jäsenvaltioitakin, ja jäsenmäärä kasvoi sitä mukaan kun uusia maita liittyi yhteisöön/unioniin. Vuonna 2003 tehdystä Nizzan sopimuksessa täsmennettiin, että kustakin jäsenvaltiosta nimitetään yksi tilintarkastaja. Heidät nimitettiin Euroopan parlamentin kuulemisen jälkeen yksimielisesti tai vuodesta 2003 määränemmistöllä kuuden vuoden toimikaudeksi. Toimielin on voinut valita oman presidenttinsä vuodesta 1977.

Euroopan parlamentista tuli vuonna 1979 toimielin, jonka jäsenet valitaan välittömällä vaaleilla. Tarkastustoimintaa varten se perusti budjettivaliokunnasta erillään toimivan talousarvion valvontavaliokunnan. Uusi valiokunta ryhtyi valmistelemaan erillisiä vastuuvapautta koskevia äänestyksiä kutakin yhteisön toimielintä ja virastoa varten, mikä on vastoin neuvoston näkemystä, jonka mukaan vastuuvapausmenettelyjä on oltava vain yksi (Benedetto ja muut, 2017).

Tilintarkastustuomioistuin laatii kunkin vuoden talousarviosta vuosikertomuksen komissiolta saamiensa tilinpäätösten perusteella. Se voi tarkastella EU:n varoja, tuloja ja vastuita, ja sillä on toimivalta tarkastaa EU:n menot kansallisella tasolla. Tilintarkastustuomioistuimella on ollut vuodesta 1993 myös valta myöntää tarkastuslausuma vahvistaakseen, että EU:n tilinpäätös on luotettava (Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 45 c ja 188 c artikla). Vuodesta 2003 ”lausumaa voidaan täydentää yhteisön jokaista keskeistä toiminta-alaa koskevilla erityisarvioilla” (Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 45 c, 160 c ja 248 artikla). Vuodesta 1999 tilintarkastustuomioistuimen tehtäviin on kuulunut tilinpidon

moitteettomuuden tarkastamisen lisäksi myös väärinkäytötapauksista ilmoittaminen (Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 45 c, 160 c ja 188 c artikla). Vuodesta 1993 tuomioistuin on laatinut erityiskertomuksia, paitsi rahoitukseen liittyvien vaatimusten noudattamista koskevista kysymyksistä, myös menopolitiikkojen laadusta.

Vuotuisen talousarvion elinkaari sopimuksen tekovaiheesta tarkastusvaiheisiin on kuvattu liitteessä II.

## 5. MUITA KÄSITTEITÄ

- Maksusitoumukset, maksut ja maksattamatta olevat määrät
- Jaksotetut ja jaksottamattomat määrärahat
- Ennakkokohdentaminen ja muu kuin ennakkokohdentaminen
- Herrasmiessopimus
- Ei budjettikohtia ilman oikeusperustaa

Tässä osiossa selitetään eräitä EU:n talousarviosta puhuttaessa käytettyjä termejä. Sanasto kokonaisuudessaan on saatavilla osoitteessa [https://ec.europa.eu/info/files/glossary\\_fi](https://ec.europa.eu/info/files/glossary_fi)

### 5.1 Maksusitoumukset, maksut ja maksattamatta olevat määrät

Maksusitoumusten ja maksujen käsite esiintyy ensimmäisen kerran Euratomin perustamissopimuksen 176 artiklassa. Käsitteet konkretisoituivat vuonna 1988 tehdyssä rahoitusnäkyymiä ja omia varoja koskevassa päätöksessä. Kyse on eräänlaisesta kaksoisbudjetoinnista. Säännöt on vahvistettu varainhoitoasetuksessa (7 ja 12 artikla, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, 2018). EU sitoutuu monivuotisiin investointeihin. Maksusitoumukset kirjataan kokonaisuudessaan talousarvioon sinä vuonna kuin ne tehdään. Kun hankkeita käynnistetään, joitakin maksuja voidaan suorittaa heti mutta jotkut maksut toteutetaan myöhempinä vuosina, kun ehdot täyttyvät ja paikallista yhteisrahoitusta otetaan käyttöön. Maksuja voidaan suorittaa kahden tai kolmen vuoden kuluttua, mikä ilmaistaan käsitteillä  $n+2$  tai  $n+3$ . Ehtoja noudatetaan harvoin täysimääräisesti, ja siksi maksut jäävät miltei aina maksusitoumusten tason alapuolelle. Maksusitoumusten ja maksujen määrien välinen kumulatiivinen ero tunnetaan maksattamatta olevana määränä (*reste à liquider*, RAL).

### 5.2 Jaksotetut ja jaksottamattomat määrärahat

Maatalouden suoria tukia ja EU:n hallintomenoja lukuun ottamatta valtaosa menoista katetaan jaksotetuilla määrärahoilla. Tämä tarkoittaa, että useita vuosia koskevien EU:n rahoitussitoumusten rinnalle otetaan useimmiten käyttöön paikallista tai kansallista yhteisrahoitusta. Maatalouden ja hallinnon menoihin, jotka ovat jaksottamattomia, ei liity paikallista yhteisrahoitusta, vaan EU maksaa määrät kokonaisuudessaan. Tässä tapauksessa maksut vastaavat tarkoin maksusitoumuksia.

### 5.3 Ennakkokohdentaminen ja muu kuin ennakkokohdentaminen

Monivuotisessa rahoituskehyksessä ja sen yhteydessä hyväksytyissä säädöksissä kohdennetaan kullekin jäsenvaltiolle ennakkoon varoja maataloutta ja koheesiotoimia varten. Suurinta osaa muista menoista ei ole kohdennettu ennakkoon, mikä tarkoittaa, että varojen lopullisten saajien on ollut kilpailtava niistä täyttääkseen tuen saamisen ehdot. Suurimmat menoerät, joita ei ole kohdennettu ennakkoon, kuuluvat otsakkeeseen "Kilpailukyky".

### 5.4 Herrasmiessopimus

Tällä viitataan Euroopan parlamentin ja neuvoston väliseen poliittiseen sopimukseen, jonka mukaan ne eivät puutu vuotuisen talousarvion yhteydessä toistensa hallinnollisiin menoihin. Sopimus tehtiin vuonna 1970, mutta sitä on kyseenalaistettu viime vuosina kahdesta syystä. Ensimmäinen niistä on se, että neuvoston muu kuin lainsäädäntöön liittyvä toimivalta on lisääntynyt, se on myös toimeenpaneva elin ja se voi toimia EU:n ulkopoliittikan alalla, kun parlamentti puolestaan on pelkästään lakia säätävä elin. Näin

ollen on perusteltua, että parlamentilla olisi valta muuttaa neuvoston talousarviota, mutta neuvosto ei edelleenkään saisi puuttua parlamentin sisäiseen talousarvioon. Toinen syy on se, että neuvosto ei ole suostunut avaamaan menojaan parlamentin talousarvion valvontavaliokunnan suorittamalle perusteelliselle tarkastelulle. Talousarvion valvontavaliokunta on laatinut asiasta katsauksen ja tutkimuksen (Benedetto ja muut, 2017).

Neuvosto liitti edellä mainittuun vuoden 1970 sopimukseen seuraavan päätöslauselman:

”Neuvosto sitoutuu olemaan muuttamatta Euroopan parlamentin menoarviota. Tätä sitoumusta noudatetaan vain silloin, kun menoarvio ei ole ristiriidassa yhteisön määräysten kanssa ja erityisesti henkilöstösääntöjen ja muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen sekä toimielinten kotipaikkoja koskevien määräysten kanssa.” (Euroopan yhtenäisasiakirja 1987: 1091).

Vastauksena parlamentin jäsenen Hans-Peter Martinin vuonna 2010 esittämään viralliseen kysymykseen neuvosto täsmensi, että parlamentti ja neuvosto ovat aina tulkinneet ja soveltaneet päätöslauselmaa siten, että kumpikin toimielin pidättäytyy kyseenalaistamasta toisen hallinnollista talousarviota (Euroopan parlamentti 2010).

### **5.5 Ei budjettikohtia ilman oikeusperustaa**

Parlamentin tai neuvoston mahdollisuus luoda talousarvioon uusia budjettikohtia menoille, joihin ei liittynyt säädöstä tai erityistä perussopimuksen artiklaa, asetettiin kyseenalaiseksi 1970-luvulla. Parlamentti katsoi, että kaikilla vuotuisessa talousarviossa vahvistetuilla menoilla on automaattisesti oikeusperusta, ja loi näin 15 uutta budjettikohtaa vuoden 1978 talousarvioon (De Feo 2015b: 71). Myös neuvosto ja komissio loivat uusia budjettikohtia. Tuomioistuimien antoi ratkaisun, jolla se kumosi kaikki budjettikohdat, jotka oli perustettu ilman oikeusperustaa (unionin tuomioistuin, 1998). Kiista ratkaistiin oikeusperustojen ja talousarvion toteuttamista koskevalla sopimuksella, joka sisältyy EU:n varainhoitoasetukseen, jonka uusimman versio on vuodelta 2018 (Euroopan parlamentti ja neuvosto 2018: 59 artikla). Talousarvioon voidaan ottaa ilman erityistä säädöstä kolme erityyppistä budjettikohtaa. Ensinnäkin kyse voi olla pilottihankkeista, joilla testataan mahdollisen toiminnan toteutettavuutta ja joiden kesto voi olla enintään kaksi vuotta. Hankkeille voidaan osoittaa rahoitusta enintään 50 miljoonaa euroa vuodessa. Erasmus-ohjelma sai 1980-luvulla alkunsa pilottihankkeesta. Toiseksi ne voivat koskea valmistelutoimia, joilla valmistellaan tulevia aloitteita ja joiden kesto on enintään kolme vuotta, mutta kolmannen vuoden alkuun mennessä niitä varten on annettava erityinen säädös. Kolmanneksi kyse voi olla riippumattomista toimielinten hallintotoimista.

## VIITTEET

- Benedetto, G. (2013) 'The EU budget after Lisbon: rigidity and reduced spending?' *Journal of Public Policy* 33(3): 345-369. Benedetto, G. (2017) 'Institutions and the route to reform of the European Union's budget revenue, 1970-2017', *Emprica* 44(4): 615-633.
- Benedetto, G., Rinaldi, D. and Aden, H. (2017) *Democratic accountability of the Council's budget: Council executive powers*, PE 572.723, Brussels: European Parliament.
- Benedetto, G. (2019) 'The European Parliament as a Budgetary Extractor since the Lisbon Treaty', *Journal of European Integration* 41(3): 329-345.
- Benedetto, G. and Høyland, B. (2007) 'The EU Annual Budgetary Procedure: The Existing Rules and Proposed Reforms of the Convention and Intergovernmental Conference, 2002-04', *Journal of Common Market Studies* 45(3): 565-587.
- Council (1970) Council Decision of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources, (70/243/ECSC, EEC, Euratom), *Official Journal* L 094/19, 28/04/1970: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31970D0243&from=EN>
- Council (1985) Council Decision of 7 May 1985 on the Communities' system of own resources, (85/257/EEC, Euratom), *Official Journal* L 128/15, 14/05/1985: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31985D0257&from=EN>
- Council (1988) Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities' own resources (88/376/EEC, Euratom), *Official Journal* L 185/24, 15.7.1988: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988D0376:EN:HTML>
- Council (1994) Council Decision of 31 October 1994 on the system of the European Communities' own resources (94/728/EC, Euratom), *Official Journal* L 293/9, 12.11.1994: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994D0728&from=EN>
- Council (2000) Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources (2000/597/EC, Euratom), *Official Journal* L 253/42, 07/10/2000: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000D0597&from=EN>
- Council (2007) Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources (2007/436/EC, Euratom), *Official Journal* L 163/17, 23.6.2007: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0436&from=EN>
- Council (2013) Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, *Official Journal* L 347/884: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311>
- Council (2014) Council Decision of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union (2014/335/EU, Euratom), *Official Journal* L 168/105, 7.6.2014: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0335&from=EN>
- De Feo, A. (2015a) 'History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament, Part I: European Coal and Steel Community', European Union Study Series, European Parliamentary Research Service, PE 538.883.

- De Feo, A. (2015b) 'History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament, Part II: The non-elected Parliament, 1957-1978', European Union Study Series, European Parliamentary Research Service, PE 563.508.
- De Feo, A. (2017) 'The European Budget: Motor or Brake of European Integration? A Walk through 40 Years of Budgetary Decisions', in Becker, S., Bauer, M. and De Feo, A. (eds.) *The New Politics of the European Union Budget*, Baden-Baden: Nomos.
- European [Commission](#) (1987) Making a success of the Single Act: a new frontier for Europe, COM (87) 100 final. Brussels: 15.02.1987.
- European Commission (2018a) Proposal for a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union, COM(2018) 325 final, 2018/0135 CNS, Brussels , 2.5. 2018: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/system-own-resources-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/system-own-resources-may2018_en.pdf)
- European Commission (2018b) A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, COM(2018) final, Brussels, 2.5.2018: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018_en.pdf)
- European Court (1998) Judgment of the Court of 12 May 1998 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Commission of the European Communities Community action programme to combat social exclusion - Funding - Legal basis, Case C-106/96: [http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/EU%20social%20law/EU%20case-law/Judgments/20120410-010848\\_JC\\_106\\_96enpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/EU%20social%20law/EU%20case-law/Judgments/20120410-010848_JC_106_96enpdf.pdf)
- European Parliament (2010) Council reply to parliamentary question E-6478/2009, 10 March 2010: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-6478&language=EN#ref1>
- European Parliament and Council (2018) Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012, *Official Journal* L 193/1, 30.7.2018: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1046&from=EN>
- European Parliament, Council and Commission (1982) Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission of 30 June 1982 on various measures to improve the budgetary procedure, *Official Journal* C 194, 28.07.1982.
- European Parliament, Council and Commission (1988) Interinstitutional Agreement of 29 June 1988 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal* L 185/33, 15.07.1988.
- European Parliament, Council and Commission (1993) Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal* C 331/1, 7.12.1993.

- European Parliament, Council and Commission Council (1999) Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal C 172/1*, 18.6.1999.
- European Parliament, Council and Commission (2006) Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, *Official Journal C 139/1*, 14.6.2006.
- Lindner, J. (2006) *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, Abingdon: Routledge.
- Monti M., Daianu D., Fuest C., Georgieva K., Kalfin I., Lamassoure A., Moscovici P., Simonyte I., Timmermans F. and Verhofstadt G. (2017) *Future financing of the EU: final report and recommendation of the High Level Group on own resources*. Brussels: European Commission: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/future-financing-hlgor-final-report\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/future-financing-hlgor-final-report_2016_en.pdf)
- Single European Act (1987) Single European Act, Treaties establishing the European Communities, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Traité (1970) Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés Européennes et du Traité instituant un Conseil unique et une Commission des Communautés Européennes, *Journal Officiel L 2/1*, 2.1.1971.
- Treaty (1975) Treaty amending certain financial provisions of the Treaties establishing the European Economic Communities and of the Treaty establishing a single Council and a single Commission of the European Communities, *Official Journal. L 359/1*, 31.12.1977

## LIITTEET

### Liite I: EU:n talousarvion merkkipylväät

1952: Euroopan hiili- ja teräsyhteisö perustetaan. Se rahoitetaan hiili- ja teräsalan liikevaihtoon perustuvalla maksulla.

1958: Euroopan atomienergiayhteisö ja Euroopan talousyhteisö perustetaan. Käyttöön otetaan vuotuinen budjetointi, jossa komissiolla, neuvostolla, parlamentilla ja tilintarkastuslautakunnalla on oma roolinsa. Rahoitus kootaan kansallisista maksuosuuksista. Euroopan sosiaalirahasto perustetaan. Neuvosto voi hyväksyä tilinpäätökset myöntämällä vastuuvapauden talousarvion toteuttamisesta.

1962: Maatalouden rahoittaminen alkaa.

1967: Yhteisöt liitetään yhteen talousarviomenettelyyn.

1970: Parlamentti saa oikeuden päättää lopullisesti talousarvion ei-pakollisista menoista. Otetaan käyttöön omat varat talousarvion rahoittamiseksi tullien ja arvonnäisäveron (alv) kautta. Neuvosto ja parlamentti myöntävät yhdessä vastuuvapauden talousarvion toteuttamisesta. Tehdään herrasmiehsopimus, jonka mukaan neuvosto ja parlamentti eivät puutu toistensa sisäisiin talousarvioihin.

1975: Euroopan aluekehitysrahasto perustetaan.

1977: Parlamentti saa oikeuden hylätä talousarvio. Neuvoston ja parlamentin yhdessä myöntämä vastuuvapaus korvataan menettelyllä, jossa parlamentti yksin myöntää vastuuvapauden. Euroopan tilintarkastustuomioistuin korvaa tilintarkastuslautakunnan ja EHTY:n tilintarkastajan.

1978: Ei budjettikohtia ilman oikeusperustaa -periaatteesta kiistellään, tuomioistuin käsittelee asiaa vuonna 1998 ja se ratkaistaan varainhoitoasetuksen hyväksymisen myötä.

1979: Euroopan parlamentin ensimmäiset suorat vaalit. Parlamentti hylkää vuoden 1980 talousarvion, perustaa talousarvion valvontavaliokunnan ja myöntää vastuuvapauden koko talousarvion sijaan kullekin toimielimelle ja virastolle erikseen.

1984: Fontainebleaussa koolla ollut neuvosto hyväksyy korjauksen Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi ja nostaa alv-varojen keräämisastetta.

1988: Pitkän aikavälin rahoitusnäkymiä koskeva toimielinten välinen sopimus, johon sisältyy lisää tukea aluekehitykselle / koheesiolle. Omia varoja koskeva päätös, jolla vähennetään riippuvuutta alv:sta ja otetaan käyttöön bruttokansantuotteeseen perustuvat maksuosuudet.

1993: Tilintarkastustuomioistuimelle annetaan valta myöntää tai evätä tarkastuslausuma, jolla vahvistetaan EU:n vuotuisen tilinpäätöksen asianmukaisuus.

1998: Tilintarkastustuomioistuin epää tarkastuslausuman vuoden 1996 tilinpäätöksestä, minkä seurauksena parlamentti ei myönnä vastuuvapautta ja komissio eroaa maaliskuussa 1999.

2006: Parlamentti hylkää uudet rahoitusnäkyvät ja pyrkii siten saamaan omat toimintapoliittiset tavoitteensa läpi ennen näkyvien hyväksymistä.

2009: Lissabonin sopimus tulee voimaan ja sen myötä talousarviota koskevat säännöt muuttuvat merkittävämmiin kuin kertaakaan sitten vuoden 1977. Vuotuisessa talousarviomenettelyssä sovelletaan sovitteluprosessia vuosina 2011, 2013, 2015 ja 2019, minkä vuoksi talousarvion hyväksyminen myöhästyy



**Liite II: Vuotuisen talousarvion ja sitä koskevan vastuuvapauden myöntämisen elinkaari, esimerkkinä vuoden 2019 talousarvio**

tammikuu–maaliskuu 2018: parlamentin budjettivaliokunta laatii vuoden 2019 talousarviota koskevat suuntaviivat

huhtikuu 2018: komissio vastaanottaa omilta yksiköiltään ja kaikilta muilta toimielimiltä ja virastoilta ennakoarviot vuotta 2019 koskevista menotarpeista

kesäkuu 2018: komissio antaa esityksen vuoden 2019 talousarvioksi ennen lakisääteistä määräaika, joka on 1. syyskuuta

heinäkuu 2018: parlamentin budjettivaliokunta laatii vuoden 2019 talousarviota koskevat neuvotteluvaltuudet

syyskuu 2018: neuvosto hyväksyy vuoden 2019 talousarviota koskevan yhteisen kannan

syyskuu–lokakuu 2018: parlamentin budjettivaliokunta ja myöhemmin täysistunto hyväksyy tarkistukset

lokakuu–marraskuu 2018: sovittelukomitea on koolla kolmen viikon ajan mutta ei pääse yhteisymmärrykseen ja budjettimenettely päättyy tuloksettomana

joulukuu 2018: komissio antaa pikaisesti vuoden 2019 talousarviota koskevan uuden esityksen, jonka neuvosto ja parlamentti hyväksyvät

vuosi 2019: talousarvio pannaan täytäntöön; olosuhteiden muuttuessa hyväksytään lisätalousarvioita

toukokuu 2020: komissio esittää tilinpäätöksen vuodelta 2019

toukokuu–lokakuu 2020: tilintarkastustuomioistuin tarkastaa tilinpäätöksen vuodelta 2019

marraskuu 2020: tilintarkastustuomioistuin julkistaa vuosikertomuksen 2019 ja myöntää (tai epää) tarkastuslausuman

marraskuu 2020 – tammikuu 2021: parlamentin talousarvion valvontavaliokunta järjestää komission jäsenten kuulemisia sekä tarkastelee tilintarkastajien laatimaa vuosikertomusta ja vuotta 2019 koskevaa tarkastuslausumaa

tammikuu–helmikuu 2021: neuvosto tekee määräenemmistöpäätöksen suosituksesta vastuuvapauden myöntämiseksi

helmikuu 2021: parlamentin talousarvion valvontavaliokunta laatii vastuuvapauspäätöslauselman

maaliskuu 2021: parlamentti päättää vuotta 2019 koskevasta vastuuvapaudesta: se joko (1) myönnetään, (2) evätään tai sitä (3) lykätään kuudella kuukaudella lisäselvitysten tekemiseksi

lokakuu 2021: jos päätöstä on lykätty, parlamentin on päätettävä vuotta 2019 koskevan vastuuvapauden myöntämisestä tai epäämisestä.

**Liite III: Monivuotiset menositoumukset vuodesta 1988**

1988–1992 (vuoden 1988 hintoina)	Yhteensä (miljoonaa ECUa)	Vuosittainen keskiarvo (miljoonaa ECUa)	Osuus menoista	Perustaso- osuus 1,28 prosentista BKT:sta	1993–1999 (vuoden 1992 hintoina)	Yhteensä (miljoonaa ECUa)	Vuosittainen keskiarvo (miljoonaa ECUa)	Osuus menoista	Perustaso- osuus 1,28 prosentista BKT:sta
Monivuotiset politiikat	9310	1862	3,8	3,6	Sisäiset politiikat	31587	4512	6,0	6,0
Koheesio	53140	10628	21,7	20,4	Koheesio	176398	25200	33,3	33,3
Maatalous	142200	28440	58,1	54,5	Maatalous	255570	36510	48,2	48,2
Muut politiikat	12488	2497,6	5,1	4,8	Ulkoinen toiminta	32400	4629	6,1	6,1
Hallinto	22700	4540	9,3	8,7	Hallinto	25480	3640	4,8	4,8
Maksusitoumuks et	244578	48916			Maksusitoumukset	529885	75698		
Maksut	234679	46936			Maksut	505238	72177		
Maksusitoumuste n osuus BKT:sta	1,20				<b>Maksusitoumusten osuus BKT:sta</b>	<b>1,28</b>			
Maksujen osuus BKT:sta	1,15				Maksujen osuus BKT:sta	1,22			
”Muu kuin talousarvio” maksusitoumuste n tason ollessa alle 1,28 prosenttia BKT:sta	16305			6,3	”Muu kuin talousarvio” maksusitoumusten tason ollessa alle 1,28 prosenttia BKT:sta	0			0
Maksusitoumuks et, jos niiden taso vastaa 1,28:aa prosenttia BKT:sta	260883				Maksusitoumukset, jos niiden taso vastaa 1,28:aa prosenttia BKT:sta	529885			

**Lähteet:** Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio (1988; 1993; 1999; 2006), neuvosto (2013), komissio (2018 b)

2000–2006 (vuoden 1999 hintoina)	Yhteensä (miljoona a euroa)	Vuosittai- nen keskiarvo (miljoona a euroa)	Osuus menoi- sta	Perustaso- osuus 1,28 prosentista BKT:sta	2007–2013 (vuoden 2004 hintoina)	Yhteensä (miljoona a euroa)	Vuosittai- nen keskiarvo (miljoonaa euroa)	Osuus menoista	Perustaso- osuus 1,28 prosentista BKTL:sta
Sisäiset politiikat	43830	6261	6,8	5,7	Kilpailukyky	74098	10585	8,6	7,0
Koheesio	213010	30430	33,0	27,8	Koheesio	308041	44006	35,6	29,2
Maatalous ja kalastus	267370	38196	41,4	34,9	Maatalous ja kalastus	293105	41872	33,9	27,8
Ympäristö ja maaseudun kehittäminen	30370	4339	4,7	4,0	Ympäristö ja maaseudun kehittäminen	78239	11177	9,0	7,4
Liittymistä valmisteleva tuki	21840	3120	3,4	2,9	Vapaus ja kansalaisuus	10770	1539	1,2	1,0
Ulkoinen toiminta	32060	4580	5,0	4,2	Globaali Eurooppa	49463	7066	5,7	4,7
Hallinto	33660	4809	5,2	4,4	Hallinto	49800	7114	5,8	4,7
Maksusitoumukset	646190	92313			Maksusitoumukset	864316	123474		
Maksut	641500	91643			Maksut	820780	117254		
Maksusitoumusten osuus BKT:sta	1,08				Maksusitoumusten osuus BKTL:sta	1,05			
Maksujen osuus BKT:sta	1,07				Maksujen osuus BKTL:sta	1			
”Muu kuin talousarvio” maksusitoumusten tason ollessa alle 1,28 prosenttia BKT:sta	119665			15,6	”Muu kuin talousarvio” maksusitoumusten tason ollessa alle 1,28 prosenttia BKTL:sta	189326			18,0
Maksusitoumukset, jos niiden taso vastaa 1,28:aa prosenttia BKT:sta	765855				Maksusitoumukset, jos niiden taso vastaa 1,28:aa prosenttia BKTL:sta	1053642			

2014–2020 (vuoden 2011 hintoina)	Yhteensä (miljoonaa euroa)	Vuosittainen keskiarvo (miljoonaa euroa)	Osuus menoista	Perustaso- osuus 1,28 prosentista BKTL:sta	2021–2027 (vuoden 2018 hintoina)	Yhteensä (miljoonaa euroa)	Vuosittainen keskiarvo (miljoonaa euroa)	Osuus menoista	Perustaso- osuus 1,28 prosentista BKTL:sta
Kilpailukyky	125614	17945	13,1	10,2	Sisämarkkinat, innovointi, digitaalitalous	166303	23758	14,7	12,7
Koheesio	325149	46450	33,9	26,5	Koheesio	330642	47235	29,1	25,3
					Arvot	61332	8762	5,4	4,7
Maatalous ja kalastus	277851	39693	28,9	22,6	Maatalous ja kalastus	254247	36321	22,4	19,4
Ympäristö ja maaseudun kehittäminen	95328	13618	9,9	7,8	Ympäristö ja maaseudun kehittäminen	82379	11768	7,3	6,3
Vapaus ja kansalaisuus	15686	2241	1,6	1,3	Muuttoliike ja rajaturvallisuus	30829	4404	2,7	2,4
Globaali Eurooppa	58704	8386	6,1	4,8	Naapurialueet ja muu maailma	108929	15561	9,6	8,3
					Turvallisuus ja puolustus	24323	3475	2,1	1,9
Hallinto	61629	8804	6,4	5,0	EU:n toimielimet	58547	8364	5,2	4,5
					Muu hallinto	17055	2436	1,5	1,3
Maksusitoumukset	959988	137141			Maksusitoumukset	1134583	162083		
Maksut	908400	129771			Maksut	1104803	157829		
Maksusitoumusten osuus BKTL:sta	1				Maksusitoumusten osuus BKTL:sta	1,11			
Maksujen osuus BKTL:sta	0,95				Maksujen osuus BKTL:sta	1,08			
”Muu kuin talousarvio” maksusitoumusten tason ollessa alle 1,28 prosenttia BKTL:sta	268797			21,9	”Muu kuin talousarvio” maksusitoumusten tason ollessa alle 1,28 prosenttia BKTL:sta	173765			13,3

---

Maksusitoumukset, jos niiden taso vastaa 1,28:aa prosenttia BKTL:sta	1228785				Maksusitoumukset, jos niiden taso vastaa 1,28:aa prosenttia BKTL:sta	1308348			
--	---------	--	--	--	--	---------	--	--	--





---

Euroopan unionin talousarvio perustuu kolmeen pilariin: talousarvion menoihin, sen rahoitukseen ja tarkastukseen. Tässä katsauksessa perehdytään talousarvioon lähtökohtiin, sen kehitykseen ja monivuotiseen suunnitteluun sekä vuotuisen budjetointiin. Siinä tarkastellaan samalla parlamentin budjettivallan kehitystä sekä talousarvion rahoituksen ja tarkastusprosessin kehittymistä. Vuonna 1952 tapahtuneesta Euroopan yhteisön perustamisesta lähtien talousarvion laatiminen on aiheuttanut kitkaa toimielinten ja jäsenvaltioiden välille ja menouudistukset ja rahoitusuudistukset ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa.

---

#### **VASTUUVAPAUSLAUSEKE**

Tämä asiakirja on tarkoitettu Euroopan parlamentin jäsenille ja henkilöstölle parlamentissa työskentelyä varten. Laatijat ovat yksin vastuussa tämän asiakirjan sisällöstä, eivätkä asiakirjassa ilmaistut kannat välttämättä vastaa Euroopan parlamentin virallista kantaa.