



TALOUSARVION TOTEUTTAMINEN

Komissio on vastuussa talousarvion toteuttamisesta. Se toimii yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa Euroopan parlamentin poliittisessa valvonnassa.

OIKEUSPERUSTA

- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 290 ja 291, 317–319 ja 321–323 artikla sekä Euratomin perustamissopimuksen 179 artikla
- varainhoitoasetus eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18. heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta^[1]
- Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus, tehty 2. joulukuuta 2013, talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta^[2]

TAVOITE

Komissio vastaa talousarvion tulojen ja menojen toteuttamisesta perussopimusten mukaisesti ja toimien varainhoitoasetuksessa vahvistettujen sääntöjen ja ohjeiden mukaisesti ja hyväksytyjen määrärahojen rajoissa ([1.4.3](#)).

Jäsenvaltiot toimivat yhteistyössä komission kanssa siten, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden eli taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti.

KUVAUS

A. Perusmekanismi

Talousarvion toteuttamiseen liittyy kaksi keskeistä tehtävää, jotka ovat sitoumusten tekeminen ja maksujen suorittaminen. Sitoumusten tekeminen tarkoittaa, että tehdään päätös käyttää määrätty summa tietyistä budjettikohdasta tietyn toiminnan rahoittamiseksi, ja kun vastaavat oikeudelliset sitoumukset (esim. sopimukset) on

[1] EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1.

[2] EUVL C 373, 20.12.2013, s. 1.



vahvistettu ja sopimusperusteinen palvelu, työ tai hankinta on suoritettu, meno hyväksytään ja summa maksetaan.

B. Toteuttamistavat

Komissio voi toteuttaa talousarviota jollakin seuraavista tavoista:

- suoraan (suora hallinnointi), jolloin toteutuksesta vastaavat komission yksiköt tai toimeenpanovirastot
- yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa (hallinnointi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa)
- välillisesti (välillinen hallinnointi) siirtämällä talousarvion toteuttamistehtäviä yhteisöille ja henkilöille, kuten kolmansille maille ja kansainvälisille järjestöille.

Käytännössä noin 76 prosenttia talousarviosta toteutetaan soveltaen ”hallinnointia yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa” (jäsenvaltiot jakavat varoja ja hallinnoivat menoja), 22 prosenttia komission tai sen toimeenpanovirastojen ”suoralla hallinnoinnilla” ja loput 2 prosenttia ”välillisellä hallinnoinnilla”^[3].

Rahoituksen avoimuutta koskevassa järjestelmässä^[4] on tietoja komission suoraan hallinnoimien varojen saajista ja myös Euroopan kehitysrahaston varojen saajista. Toisaalta kunkin jäsenvaltion on julkistettava tiedot niiden varojen saajista, jotka kuuluvat välillisen hallinnoinnin tai yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin piiriin^[5].

SEUT:n 317 artiklassa määrätään, että komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja että SEUT:n 322 artiklan nojalla annetuissa asetuksissa vahvistetaan jäsenvaltioiden valvonta- ja tilintarkastusvelvoitteet talousarvion toteuttamisessa sekä niistä johtuvat tehtävät.

Laajemmin osana unionin lainsäädännön täytäntöönpanoa SEUT:n 290 ja 291 artiklassa määrätään säädösvallan ja täytäntöönpanovallan siirrosta komissiolle sekä erityisesti siitä, miten jäsenvaltiot, neuvosto ja Euroopan parlamentti valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä.

SEUT:n 290 artiklan mukaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä, joilla täydennetään ”lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyin säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia”. Parlamentilla ja neuvostolla on oikeus peruuttaa tällainen säädösvallan siirto komissiolle tai vastustaa sitä, jolloin säädösvallan siirron nojalla annettu säädös ei tule voimaan.

SEUT:n 291 artiklassa määrätään täytäntöönpanovallan siirrosta komissiolle. SEUT:n 291 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet unionin oikeudellisesti velvoittavien säädösten täytäntöönpanemiseksi, ja SEUT:n 291 artiklan 2 kohdan mukaan kyseisillä säädöksillä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle tai, Euroopan unionista

[3]Lähde: komission budjettipääosasto.

[4]http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm

[5]Jäsenvaltioiden ylläpitämiin sivustoihin, joiden sisällöstä ne ovat yksin vastuussa, pääsee klikkaamalla ko. maata kartassa, joka on sivulla http://ec.europa.eu/contracts_grants/beneficiaries_en.htm



tehdyn sopimuksen (SEU) 24 ja 26 artiklassa määrättyissä tapauksissa, neuvostolle, jos ”unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa”. Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat SEUT:n 291 artiklan 3 kohdan nojalla asetuksilla säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä.

SEUT:n 291 artiklaa täydentää yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, 16. helmikuuta 2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 182/2011^[6]. Tätä valvontaa harjoitetaan komiteoissa, jotka muodostuvat jäsenvaltioiden edustajista ja joiden puheenjohtajana on komission edustaja. Asetuksella otettiin käyttöön kaksi uutta menettelyä, joita sovelletaan sen mukaan, mikä on kyseisen säädöksen luonne. Tarkastelumenettelyssä komissio ei voi hyväksyä toimenpidettä, jos komitea on antanut siitä kielteisen lausunnon. Neuvoa-antavassa menettelyssä komissio on velvollinen ottamaan ”mahdollisimman suuressa määrin huomioon” komitean päätelmät, mutta lausunto ei sido sitä.

Jos jäsenvaltiot toteuttavat talousarviota virheellisesti, niitä rangaistaan tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä ja tukikelpoisuuden tarkastuksissa, jolloin jäsenvaltioiden hallitusten saatavia unionin talousarviosta oikaistaan perimällä takaisin aiheettomasti maksetut varat komission ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten jälkeen. Komissio tekee näitä oikaisuja koskevat päätökset edellä mainittuja täytäntöönpanovallan käyttöä koskevia menettelyjä noudattaen (1.4.5).

Tilintarkastustuomioistuin (1.3.12) on toistuvasti arvostellut talousarvion toteuttamista tietyillä aloilla.

C. Toteuttamissäännöt

Varainhoitoasetus sisältää kaikki talousarvion toteuttamisessa sovellettavat periaatteet ja säännöt. Se on luonteeltaan horisontaalinen, sillä sitä sovelletaan kaikkiin menoryhmiin ja kaikkiin tuloihin. Muita talousarvion toteuttamiseen sovellettavia sääntöjä on alakohtaisissa asetuksissa, jotka koskevat tiettyjä EU:n politiikkoja.

Ensimmäinen varainhoitoasetus annettiin alun perin 21. joulukuuta 1977. Viimeisin tarkistettu varainhoitoasetus annettiin vuonna 2012 lainsäädäntömenettelyssä, jonka komissio käynnisti vuonna 2010 ja jota edelsi julkinen kuuleminen vuonna 2009. Sitä on sittemmin muutettu toukokuussa 2014 ja lokakuussa 2015.

Komissio antoi syyskuussa 2016 ehdotuksen uudeksi varainhoitoasetukseksi, joka korvasi voimassa olevan asetuksen (ja sen soveltamissäännöt). Lisäksi ehdotuksella muutettaisiin 14:ää alakohtaista asetusta ja päätöstä, jotka myös sisältävät varainhoitoa koskevia sääntöjä. Ehdotuksen tavoitteena oli ottaa käyttöön yhteinen sääntökirja ja yksinkertaistaa ja joustavoittaa EU:n varainhoitosääntöjä. Parlamentissa budjettivaliokunta ja talousarvion valvontavaliokunta vastasivat yhdessä asian käsittelystä. Lainsäädäntömenettely päättyi heinäkuussa 2018, jolloin parlamentti hyväksyi hyväksytyn tekstin täysistunnossa^[7]. Varainhoitoasetus julkaistiin virallisessa lehdessä 30. heinäkuuta 2018, ja se tuli voimaan 2. elokuuta 2018. Lähes kaikkia uuden

[6]EUVL L 55, 28.2.2011, s. 13.

[7]Sen jälkeen neuvosto hyväksyi säädöksen samassa kuussa.



asetuksen säännöksiä, jotka koskevat unionin toimielinten hallinnollisten määrärahojen toteuttamista, sovelletaan kuitenkin vasta 1. tammikuuta 2019 alkaen^[8].

Komission tärkein työkalu talousarvion toteuttamisessa ja sen toteuttamisen valvonnassa on sen tietokoneavusteinen kirjanpitojärjestelmä ABAC (suoriteperusteinen kirjanpito). Komissio on lisäksi ryhtynyt toimiin mahdollisimman korkeatasoisten kansainvälisten tilinpäätösstandardien ja erityisesti Kansainvälisen tilintarkastajaliiton (IFAC) laatimien julkisen sektorin kansainvälisten tilinpäätösstandardien noudattamiseksi. Talousarvion toteuttamisessa on tärkeää noudattaa julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin sovellettavaa unionin lainsäädäntöä (hankinnat, urakat ja palvelut [2.1.10](#)).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti voi toisena budjettivallan käyttäjänä vaikuttaa ennalta unionin talousarvion toteuttamiseen. Se käyttää tätä vaikutusvaltaa tekemällä varojen jakamista koskevia tarkistuksia ja päätöksiä talousarviomenettelyssä ([1.2.5](#)). Parlamentti voi päättää käyttää talousarvion varausjärjestelmää: jos parlamentti epäilee menojen oikeutusta tai komission kykyä toteuttaa niitä, se voi päättää ottaa tällaiset pyydetyt määrärahat varaukseen, kunnes komissio antaa asianmukaiset todisteet pyytäessään määrärahojen ottamista varauksesta. Sekä parlamentin että neuvoston on hyväksyttävä määrärahasiirtoesitykset. Määrärahoja ei voida käyttää, ennen kuin ne on otettu varauksesta ja siirretty tiettyyn budjettikohtaan.

Parlamentti valvoo talousarvion toteuttamista myös vastuuvapausmenettelyssä ([1.4.5](#)). Talousarvion valvontavaliokunta esittää komissiolle vastuuvapausmenettelyn yhteydessä kysymyksiä, joista useimmat liittyvät menettelyn kattamaan ajanjaksoon, mutta monet kysymykset koskevat myös talousarvion senhetkistä toteuttamista. Vastuuvapautta koskeva päätöslauselma, joka on olennainen osa päätöstä vastuuvapauden myöntämisestä, sisältää useita komissiolle ja muille talousarvion toteuttamiseen osallistuville elimille osoitettuja vaatimuksia ja suosituksia.

Lissabonin sopimuksen mukaan parlamentin ja neuvoston tehtävänä on antaa ”varainhoitosäännöt, joissa vahvistetaan varsinkin talousarvion laatimista ja toteuttamista sekä tilinpäätöksen esittämistä ja tilintarkastusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt” (SEUT:n 322 artiklan 1 kohta).

Parlamentti vaikuttaa talousarvion toteuttamiseen lähes kaikilla toiminta-aloilla lainsäädännöllisten ja muiden toimiensa kautta, esimerkiksi laatimalla mietintöjä ja päätöslauselmia tai esittämällä komissiolle suullisia tai kirjallisia kysymyksiä.

Parlamentti on viime vuosina lujittanut valvontaotettaan komissiosta ottamalla käyttöön välineitä, joiden avulla voidaan vaihtaa tietoja varojen käytöstä ja maksattamatta olevien sitoumusten määrästä (toisin sanoen tapauksista, joissa oikeudellinen sitoumus on tehty mutta sitä vastaavaa maksua ei ole vielä suoritettu). Maksattamatta olevat sitoumukset voivat muodostua ongelmaksi, jos niitä kertyy pitkän ajan kuluessa. Parlamentti kehottaakin komissiota huolehtimaan siitä, että ne pysyvät kurissa.

[8]Uuden varainhoitoasetuksen 282 artiklan 3 kohdan c alakohta.



Koko ajan kehitetään myös uusia välineitä, joilla on tarkoitus parantaa talousarvion toteuttamisen valvontaa ja unionin ohjelmien kustannustehokkuutta. Tätä varten parlamentti kannattaa korkeatasoisia toimintaselvityksiä (jotka komissio laatii ja liittää alustavaa talousarvioesitystä koskeviin työasiakirjoihin) ja unionin ohjelmista säännöllisesti laadittavia kustannustehokkuusarvioiteja.

Alexandre Mathis
05/2019

