



TALOUSARVIOMENETTELY

Vuosina 1970 ja 1975 tehtyjen sopimusten jälkeen Euroopan parlamentin rooli talousarviomenettelyssä on asteittain korostunut. Lissabonin sopimuksen mukaisesti parlamentti päättää EU:n koko talousarviosta tasavertaisena neuvoston kanssa.

OIKEUSPERUSTA

- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 314 artikla sekä Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 A artikla
- unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta 25. lokakuuta 2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012^[1] 36–52 artikla
- Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, budjettiyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta^[2] (parlamentti hyväksyi sopimuksen 19. marraskuuta 2013 ja neuvosto 2. joulukuuta 2013 parlamentin puhemiehen ja neuvoston ja komission puheenjohtajien 27. kesäkuuta 2013 saavuttaman poliittisen yhteisymmärryksen mukaisesti)

TAVOITTEET

Budjettivallan käyttöön liittyy EU:n vuotuisten menojen kokonaismäärän ja jakautumisen ja niiden kattamiseen tarvittavien tulojen vahvistaminen sekä talousarvion toteuttamisen valvonta. Varsinaiseen talousarviomenettelyyn kuuluvat talousarvion valmistelu ja hyväksyminen. (Lisätietoja: unionin tulot [1.4.1](#), unionin menot [1.4.2](#), monivuotinen rahoituskehys [1.4.3](#), talousarvion toteuttaminen [1.4.4](#) ja varainhoidon valvonta [1.4.5](#).)

KUVAUS

A. Taustaa

Euroopan parlamentti ja neuvosto käyttävät yhdessä budjettivaltaa. Ennen vuotta 1970 budjettivalta kuului yksinomaan neuvostolle ja parlamentilla oli vain neuvoa-antava rooli. Parlamentin budjettivaltaa lisättiin 22. huhtikuuta 1970 ja 22. heinäkuuta 1975 tehdyillä sopimuksilla:

- Vuonna 1970 tehdyllä sopimuksella säilytettiin neuvoston oikeus tehdä lopullinen päätös ns. pakollisista menoista, jotka liittyivät perussopimusten mukaisiin velvoitteisiin tai niiden mukaisesti annettuihin säädöksiin, mutta parlamentti sai lopullisen päätösvallan ns. ei-pakollisissa menoissa, joita oli alun perin 8 prosenttia talousarviosta.

[1]EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1.

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

— Vuonna 1975 tehdyllä sopimuksella parlamentille annettiin oikeus hylätä koko talousarvio. Lissabonin sopimuksen voimaantuloon saakka neuvosto ja parlamentti osallistuivat kumpikin kahteen käsittelyyn talousarviomenettelyssä, jonka päätteeksi parlamentti saattoi joko hyväksyä tai hylätä koko talousarvion.

Perussopimuksilla ei tehty merkittäviä muutoksia; vasta Lissabonin sopimus toi mukanaan suuria muutoksia. Lissabonin sopimuksella otettiin käyttöön entistä yksinkertaisempi ja avoimempi talousarviomenettely (budjettiasioiden yhteispäätösmenettely). Muutokset johtuvat lähinnä pakollisten ja ei-pakollisten menojen välisen eron poistamisesta, minkä ansiosta kaikkia menoja voidaan käsitellä samalla tavoin samassa menettelyssä. Menettely yksinkertaistui entisestään, koska kummassakin toimielimessä on vain yksi käsittely, joka perustuu komission talousarvioesitykseen.

B. Talousarviomenettelyn vaiheet

SEUT:n 314 artiklassa vahvistetaan talousarviomenettelyn eri vaiheet sekä määräajat, joita menettelyssä on noudatettava. Toimielimet sopivat kuitenkin nykykäytäntöön perustuen käytännön aikataulusta vuosittain hyvissä ajoin ennen talousarviomenettelyn käynnistymistä.

1. Ensimmäinen vaihe: komission talousarvioesityksen laatiminen

Parlamentti ja neuvosto määrittelevät suuntaviivoja talousarvion painopisteitä varten. Komissio laatii talousarvioesityksen ja toimittaa sen neuvostolle ja parlamentille viimeistään 1. syyskuuta (SEUT:n 314 artiklan 2 kohdan mukaan; käytännössä huhtikuun loppuun tai toukokuun alkuun mennessä). Komissio voi muuttaa talousarvioesitystä myöhemmässä vaiheessa uusien tilanteiden huomioon ottamiseksi, mutta näin voidaan tehdä enintään sovittelukomitean (katso jäljempänä) koollekutsumiseen saakka.

2. Toinen vaihe: neuvoston kannan vahvistaminen talousarvioesitykseen

Neuvosto vahvistaa kantansa talousarvioesitykseen ja ilmoittaa sen parlamentille viimeistään 1. lokakuuta (SEUT:n 314 artiklan 3 kohdan mukaan; käytännössä heinäkuun loppuun mennessä). Neuvoston on annettava parlamentille perusteellinen selvitys niistä perusteista, jotka ovat johtaneet neuvoston kannan vahvistamiseen.

3. Kolmas vaihe: parlamentin käsittely

Parlamentilla on 42 päivää aikaa toimia. Se voi määräajan kuluessa joko hyväksyä neuvoston kannan tai olla tekemättä ratkaisuaan, jolloin talousarvio katsotaan lopulta hyväksytyksi, tai se voi tehdä jäsentensä enemmistöllä tarkistuksia, jolloin tarkistettu esitys toimitetaan neuvostolle ja komissiolle. Parlamentin puhemiehen on sen jälkeen kutsuttava yhteisymmärryksessä neuvoston puheenjohtajan kanssa viipymättä koolle sovittelukomitea.

4. Neljäs vaihe: sovittelukomitean kokous ja talousarvion hyväksyminen

Sovittelukomiteassa kokoontuvat neuvoston jäsenet tai heidän edustajansa sekä yhtä monta parlamenttia edustavaa jäsentä, ja sen on päästävä sopimukseen yhteisestä tekstistä 21 päivän kuluessa siitä, kun se on kutsuttu koolle. Sen on tällöin tehtävä päätöksensä neuvoston jäsenten tai heidän edustajiensa määräenemmistöllä sekä parlamenttia edustavien jäsenten enemmistöllä. Komissio osallistuu sovittelukomitean työskentelyyn ja tekee tarpeelliset aloitteet edistääkseen parlamentin ja neuvoston kantojen lähenemistä.

Jos sovittelukomitea ei pääse edellä mainitussa 21 päivän määräajassa yhteisymmärryksen yhteisestä tekstistä, komissio tekee uuden talousarvioesityksen. Jos sovittelukomitea pääsee tässä määräajassa yhteisymmärryksen yhteisestä tekstistä, parlamentilla ja neuvostolla on kummallakin yhteisymmärryksen saavuttamispäivästä lukien 14 päivää aikaa hyväksyä

yhteinen teksti. Seuraavassa taulukossa on yhteenveto eri vaihtoehdoista 14 päivän määräajan päättyessä.

Yhteisen tekstin hyväksyminen sovittelukomiteassa

Kannat yhteiseen tekstiin + = hyväksytty - = hylätty Ei ole = päätöstä ei tehty	Parlamentti	Neuvosto	Tulos	
	+		+	Yhteinen teksti hyväksytty
			-	Mahdollisesti paluu parlamentin kantaan ^[3]
			Ei ole	Yhteinen teksti hyväksytty
	Ei ole		+	Yhteinen teksti hyväksytty
			-	Komission uusi talousarvioesitys
			Ei ole	Yhteinen teksti hyväksytty
	-		+	Komission uusi talousarvioesitys
			-	Komission uusi talousarvioesitys
Ei ole			Komission uusi talousarvioesitys	

Kun menettely on saatu onnistuneesti päätökseen, parlamentin puhemies toteaa talousarvion lopullisesti hyväksytyksi. Jollei yhteisymmärrykseen ole päästy varainhoitovuoden alkuun mennessä, käyttöön otetaan väliaikaiset kahdestoistaosat. Tällöin menoihin voidaan käyttää kuukausittain kunkin luvun osalta määrä, joka on enintään yksi kahdestoistaosa kyseessä olevaan lukuun edellisen varainhoitovuoden talousarviossa merkityistä määrärahoista. Tämä määrä saa kuitenkin olla enintään yksi kahdestoistaosa talousarvioesityksessä vastaavaan lukuun otetuista määrärahoista. SEUT:n 315 artiklassa määrätään silti, että neuvosto voi (varainhoitoasetuksen 16 artiklan mukaisesti) komission ehdotuksesta antaa luvan menoihin, jotka johtavat siihen, että yksi kahdestoistaosa ylitetään, jollei parlamentti 30 päivän kuluessa päättää pienentää neuvoston hyväksymiä menoja.

5. Lisätalousarviot

Väistämättömissä, poikkeuksellisissa tai odottamattomissa olosuhteissa (varainhoitoasetuksen 41 artiklan mukaisesti) komissio voi tehdä kuluvan vuoden hyväksytyä talousarviota korjaavia lisätalousarvioesityksiä. Näihin lisätalousarvioihin sovelletaan samoja sääntöjä kuin yleiseenkin talousarvioon.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

A. SEUT:n 314 artiklassa annetut valtuudet

Parlamentti sai vuonna 1970 oikeuden tehdä lopullinen päätös ei-pakollisista menoista. Ei-pakollisten menojen osuus kasvoi vuoden 1970 talousarvion 8 prosentista vuoden 2010 talousarvion yli 60 prosenttiin. Vuonna 2010 menot eroteltiin toisistaan viimeisen kerran. Kun pakollisten ja ei-pakollisten menojen välinen ero on poistettu (SEUT), parlamentti päättää nyt tasavertaisesti neuvoston kanssa kaikista talousarvion menoista. Parlamentin asemaa voidaan jopa pitää vahvempana kuin neuvoston, koska neuvosto ei voi milloinkaan hyväksyä talousarviota vastoin parlamentin tahtoa. Parlamentti puolestaan voi joissakin tapauksissa tehdä lopullisen päätöksen ja hyväksyä talousarvion vastoin neuvoston tahtoa (ks. edellä oleva B.4 kohta). Tämä on kuitenkin melko epätodennäköistä. Yleisesti ottaen uusi talousarviomenettely perustuu todelliseen (vaikkakin erityiseen) parlamentin ja neuvoston tasavertaiseen yhteispäätökseen, joka kattaa unionin kaikki menot. Parlamentti on hylännyt

[3] Näin tapahtuu, jos parlamentti jäsentensä enemmistöllä ja kolmella viidesosalla annetuista äänistä vahvistaa jotkin tai kaikki aiemmat tarkistuksensa. Jos parlamentti ei saa aikaan vaadittavaa enemmistöä, hyväksytään yhteisessä tekstissä vahvistettu kanta.

koko talousarvion kaksi kertaa (joulukuussa 1979 ja joulukuussa 1984) sen jälkeen, kun sille annettiin tähän valtuudet vuonna 1975. Lissabonin sopimuksen mukaisia uusia sääntöjä noudatettaessa yhteisymmärrykseen pääseminen sovittelukomiteassa on epäonnistunut kolmesti eli vuosien 2011, 2013 ja 2015 talousarvioista neuvoteltaessa. Kaikilla kerroilla hyväksyttiin lopulta komission esittämä uusi talousarvioesitys, joka ilmensi kompromissia, johon sovittelukomiteassa lähes oli päästy.

Vuoden 2018 talousarviosta päästiin sopimukseen kolmen toimielimen 18. marraskuuta 2017 kokoontuneessa sovittelukomiteassa. Tämän jälkeen neuvosto vahvisti uutta talousarvioesitystä koskevan kantansa 30. marraskuuta ja parlamentissa äänestettiin asiasta samana päivänä. Neuvottelijat sopivat kompromissipaketista, johon sisältyi 160,1 miljardia euroa maksusitoumusmäärärahoina ja 144,7 miljardia euroa maksumäärärahoina. Vuoden 2018 talousarvion painopisteitä ovat kasvun, investointien ja työllisyyden lisääminen, nuorisotyöllisyyden tukeminen sekä muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyviin haasteisiin vastaaminen.

B. Toimielinten sopimukset talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja monivuotiset rahoituskehykset ([1.4.3](#))

Talousarvion toteuttamisen oikeusperustaa koskeneiden toistuvien kiistojen jälkeen toimielimet antoivat vuonna 1982 yhteisen julistuksen, joka sisälsi myös toimenpiteitä talousarviomenettelyn sujuvan loppuunsaattamisen varmistamiseksi. Sen jälkeen tehtiin useita toimielinten sopimuksia, jotka kattoivat kaudet 1988–1992, 1993–1999, 2000–2006 ja 2007–2013. Peräkkäisillä sopimuksilla on luotu vuotuista talousarviomenettelyä koskeva toimielinten välinen viitekehys ja parannettu selvästi talousarviomenettelyä.

Nykyinen toimielinten sopimus tuli voimaan 23. joulukuuta 2013^[4]. Tavoitteena on helpottaa vuotuista talousarviomenettelyä ja täydentää nykyisellään sitovan (ja sitovilla enimmäismäärillä varustetun) rahoituskehysasetuksen säännöksiä ja erityisesti monivuotisen rahoituskehysasetuksen ulkopuolisia erityisiä rahoitusvälineitä koskevia säännöksiä. Kyse on seuraavista erityisistä rahoitusvälineistä: hätäapuvaraus, Euroopan unionin solidaarisuusrahasto, joustoväline, Euroopan globalisaattorahasto ja ennakoimattomiin menoihin varattu marginaali.

Vaikka monivuotiset rahoituskehykset eivät korvaakaan vuotuista talousarviomenettelyä, toimielinten sopimuksilla on otettu käyttöön eräänlainen yhteispäätös menettely budjettiasioissa. Sen myötä parlamentti voi toimia täysivaltaisena budjettivallan käyttäjänä, lisätä uskottavuuttaan toimielimenä ja mukauttaa talousarviota poliittisia painopisteitään vastaavaksi. Lissabonin sopimuksessa ja varainhoitosäännöissä määrätään myös, että vuotuisessa talousarviossa on noudatettava monivuotisessa rahoituskehyksessä määritellyjä enimmäismääriä ja että monivuotisessa rahoituskehyksessä on noudatettava omista varoista tehdyssä päätöksessä asetettua enimmäismäärää.

C. Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso

Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto hyväksyi 7. syyskuuta 2010 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson käyttöönoton, jotta talouspolitiikkoja EU:n tasolla koordinoimalla voitaisiin edistää Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamista. Kyseessä on kuuden kuukauden vuosittainen jakso, jonka kuluessa tarkastellaan jäsenvaltioiden budjetti- ja rakennepolitiikkoja mahdollisten epäjohtonmukaisuuksien ja kehittymässä olevan epätasapainon havaitsemiseksi. Komissio antaa analyyttisen talousanalyysin perusteella jäsenvaltioille talouspoliittista ohjeistusta (suosituksia) finanssipoliittisista, makrotaloudellisista ja rakenneuudistuksista. Eurooppalaisen ohjausjakson tavoitteena on

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

tehostaa koordinointia siinä vaiheessa, kun merkittävät talousarviopäätökset ovat vielä valmisteltavana kansallisella tasolla. Kansallisten talousarvioiden koordinoinnin lisäksi parlamentti pyrkii myös hyödyntämään yhteisvaikutuksia ja vahvistamaan koordinointia kansallisten talousarvioiden ja unionin talousarvion välillä.

Rita Calatuzzolo
10/2018