

U 70/2016 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (*unionin yleiseen talousarvioon sovellettavat varainhoitosäännöt; varainhoitoasetus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 14 päivänä syyskuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (varainhoitoasetus) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 2016

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen

Budjettineuvos Seija Kivinen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
15.12.2016

EU/2016/1486

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI UNIONIN YLEISEEN TALOUSARVIOON SOVELLETTAVISTA VARAINHOITOSÄÄNNÖISTÄ (VARAINHOITOASETUS)

1 Yleistä

Euroopan komissio on 14 päivänä syyskuuta 2016 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (jäljempänä varainhoitoasetus) ja asiaa koskevien perussäädösten mukaisten varainhoitosääntöjen muuttamisesta COM(2016) 605 final. Varainhoitoasetuksen uudistaminen on yksi lainsäädäntöehdotuksista, joita komissio tiedonannossaan monivuotisen rahoituskehyksen 2014—2020 väliarvioinnista COM(2016) 603 ehdottaa tehtäväksi. Varainhoitoasetus käsittää kaikki EU:n talousarvion toteuttamisessa sovellettavat periaatteet ja säännöt. Se on luonteeltaan horisontaalinen, sillä sitä sovelletaan kaikkiin talousarviosta suoritettaviin menoihin ja kaikkiin tuloihin. Varainhoitoasetuksessa vahvistetaan säännöt, jotka koskevat EU:n talousarvion laatimista ja toteuttamista sekä tilinpäätöksen laatimista ja tilintarkastusta. Voimassa olevan varainhoitoasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, EURATOM) N:o 966/2012) 211 artiklan mukaan varainhoitoasetusta olisi tarkasteltava uudelleen aina tarpeen mukaan ja joka tapauksessa viimeistään kaksi vuotta ennen vuoden 2013 jälkeisen ensimmäisen monivuotisen rahoituskehyksen voimassaolon päättymistä.

Varainhoitoasetusehdotukseen sisältyy lisäksi joukko alakohtaisia lainsäädäntöuudistuksia: komission ehdotukset asetuksen (EY) N:o 2012/2002, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1305/2013, (EU) N:o 1306/2013, (EU) N:o 1307/2013, (EU) N:o 1308/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja (EU) N:o 652/2014 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta. Alakohtaisten lainsäädäntöuudistusten osalta tulee laadittavaksi erilliset U-kirjelmät ja/tai E-kirjeet, joista kukin hallinnonala vastaa oman toimialansa osalta.

Suomen- ja ruotsinkielinen versio varainhoitoasetusehdotuksesta saatiin käyttöön 14 päivänä marraskuuta 2016.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö ja tavoite

Komission ehdotuksen tavoitteena on EU:n varainhoitosääntöjen yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen, jotka tavoitteet komissio esitti myös rahoituskehyksen 2014—2020 väliarvioinnissaan. Uudistettavat varainhoitosäännöt ovat myös osa komission ”Tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio” -aloitetta. Ehdotuksessa uudeksi varainhoitoasetukseksi painotetaan EU:n varainhoitoon liittyvien menettelyjen yksinkertaistamisen lisäksi EU:n varojen saajien hallinnollisen taakan keventämistä sekä EU:n rahoitusvälineiden tehokkaampaa ja tuloksellisempaa käyttöä, raportointitoimenpiteiden helpottamista ja talousarvion joustavampaa hallinnointia.

Komission ehdotus uudeksi varainhoitoasetukseksi loisi myös yhteisen säännöstö, joka korvaisi sekä nykyisen varainhoitoasetuksen että sen soveltamissäännöt. Soveltamissääntöjen keskeiset säännökset siirrettäisiin varainhoitoasetukseen, kun taas vähemmän tärkeät säännökset sisällytettäisiin tapauskohtaisesti komission sisäisiin sääntöihin tai komission julkaisemiin

suuntaviivoihin. EU:n toimielimiin ja muihin elimiin sovellettavat yksityiskohtaiset hankintasäännöt koottaisiin tarkistetun varainhoitoasetuksen liitteeseen, jota voitaisiin tarvittaessa muuttaa delegoidulla säädöksellä.

Varainhoitoasetuksen toisen osan säännökset, jotka koskevat Euroopan maatalouden tukirahastoon, tutkimukseen ja ulkoisten toimien määrärahoihin sekä muihin erityisiin EU:n rahastoihin sovellettavia erityissääntöjä, sisällytettäisiin varainhoitoasetuksen asianomaisiin osiin, paitsi jos ne ovat vanhentuneet.

Varainhoitoasetus on EU-varojen käyttöä ohjaava yleisasetus. Se muodostaa myös perustan seuraavan rahoituskehyskauden alakohtaisille ohjelmille.

2.1 Komission ehdottamat muutokset

Varainhoitoasetusehdotus on hyvin laaja. Se käsittää itsessään yli 260 artiklaa. Seuraavassa selvitetään yksityiskohtaisemmin komission keskeisimpien muutosehdotusten sisältöä asiakokonaisuuksittain.

Menettelyjen yksinkertaistaminen EU:n varojen saajien kannalta; avustusten käytön, kertakorvausten ja kustannusten laskennan yksinkertaistaminen (128, 150, 175, 180, 184, 185, 188, 189, 277 artiklat)

Komissio esittää yksinkertaistettujen avustusten käyttöä kaikissa sellaisissa EU:n rahoitusohjelmissä, joissa toimien sekä niiden perustana olevien menojen luonne mahdollistaa tällaisen lähestymistavan. Tämä vähentäisi muun muassa hallinnollista taakkaa. Komissio ehdottaa myös asiantuntija-arvioiden käyttöä yksinkertaistettujen avustusten käyttöönoton nopeuttamiseksi. Kertakorvausten, yksikkökustannusten ja kiinteiden prosenttimäärien yksinkertaistempaan hyväksyntään ehdotetaan menettelyä, jolla annettaisiin toimivaltaisille tulojen ja menojen hyväksyjille valtuudet tehdä päätöksiä, joilla hyväksytään yksinkertaistetut avustusmuodot (175 artikla).

Avustushakemusten sisältöä yksinkertaistettaisiin komission ehdotuksessa siten, että hakijoiden ei tarvitsisi toimittaa tietoja taloudellisista ja toiminnallisista valmiuksistaan, jos niitä ei tarkisteta. Velvollisuus esittää tarkastuskertomus yhdenmukaistettaisiin kirjanpidon alalla sovellettavan EU:n ja kansallisen lainsäädännön kanssa (189 artikla).

Päällekkäisten avustusten kieltö -sääntöä ei komission ehdotuksen mukaan enää sovellettaisi luonnollisille henkilöille myönnettäviin avustuksiin, kuten apurahoihin, eikä eniten tukea tarvitseville luonnollisille henkilöille, kuten työttömille ja pakolaisille, myönnettyyn suoraan tukeen niiden vähäisen arvon takia (185 artikla).

Komissio esittää voiton tuottamista kieltävän periaatteen poistamista sen merkityksen pienentymisen vuoksi. Lisäksi voittoa tuottavia hankkeita tuetaan periaatteessa rahoitusvälineistä.

Vapaaehtoistyön hyväksyminen avustuskelpoiseksi kustannukseksi helpottaisi pienten organisaatioiden osallistumista EU:n toimintapolitiikan toteuttamiseen niukkojen resurssien tilanteessa (175, 180 ja 184 artikla).

Lisäksi komissio ehdottaa luontoissuoritusten arvon määrittämisen yksinkertaistamista (184 artikla) ilman ehdotuspyyntöä tapahtuvaan avustusten myöntämiseen sovellettavien edellytysten yksinkertaistamista ja yhdenmukaistamista (188 artikla), asiakirjojen yksinkertaisempaa säi-

lyttämistä (128 artikla), avustuksiin sovellettavaa nimellistä lähestymistapaa (150, 180 artiklat) sekä avustuspäätösten käytön vähittäistä lopettamista (277 artikla).

Siirtyminen monivaiheisesta valvonnasta siihen, että luotetaan joko tarkastukseen, arviointiin tai hyväksyntään, ja raportointivaatimuksien yhdenmukaistaminen (122, 123, 126, 149 artiklat)

Näillä toimenpiteillä pyrittäisiin komission ehdotuksen mukaan lisäämään mahdollisimman paljon tarkastusten, arviointien tai hyväksynnän vastavuoroista hyödyntämistä silloin, kun ne täyttävät ne vaatimukset, jotka on otettava huomioon EU:n järjestelmässä. Monivaiheisen valvonnan välttämiseksi komissio aikoo edistää kansainvälisesti hyväksytyjen standardien tai kansainvälisten hyvien käytäntöjen tunnustamista tällä alalla sekä yhteisiä raportointivaatimuksia rahoittajien keskuudessa siten, että muiden rahoittajien tekemiä, saajia koskevia ennakoarvioita ja tarkastuksia hyödynnettäisiin tietyin edellytyksin vastavuoroisesti (122 artikla). Myös kansainvälisesti hyväksytyjen standardien mukaisten tarkastusten vastavuoroista hyödyntämistä tuettaisiin, jotta voitaisiin estää samojen henkilöiden/yhteisöjen toistuvat tarkastukset samojen toimien osalta (123 artikla). Lisäksi komission raportointivaatimuksia yhdenmukaistettaisiin muiden rahoittajien vaatimusten kanssa ja rahoitusta koskevia puitekumppanuussopimuksia tehostettaisiin (126 artikla). Komissio ehdottaa myös, että se voisi tietyin edellytyksin hyödyntää EU:n talousarviota välillisesti toteuttavien EU:n kumppaneiden järjestelmiä ja menettelyjä, sekä määrätä seuraamuksia, jos jotkin säännöt/menettelyt olisivat riittämättömiä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi (149 artikla).

Yksien sääntöjen soveltaminen hybriditoimiin tai toimenpiteiden tai välineiden yhdistelmiin (128, 208 artiklat)

Komissio ehdottaa, että tapauskohtaisesti mahdollistettaisiin yhden säännösten soveltaminen komission toteutuskumppaniin kahden erillisen säännösten sijaan. Tarkoituksena olisi yksinkertaistaa prosessia talousarviota välillisesti toteuttavien EU:n kumppaneiden kannalta (208 artikla). Avustuksiin ja rahoitusvälineisiin liittyviä asiakirjoja olisi säilytettävä viisi vuotta (kolme vuotta, jos rahoituksen määrä alle 60 000 euroa) (128 artikla).

Rahoitusvälineiden tehokkaampi käyttö (36, 149, 201—206, 208, X osaston 2 luvun 2 ja 3 jakso)

Tässä osiossa komissio ehdottaa:

- Kaikki rahoitusvälineestä palautuneet varat olisi käytettävä samaa välinettä varten tai ne voitaisiin siirtää myös toiselle rahoitusvälineelle (202 artiklan 2 kohta).
- Komission olisi keskeisten toteutuskumppanien lisäksi voitava neuvotella suoraan useampien potentiaalisten yhteisöjen kanssa (149 artikla).
- EU:n sääntöjä sovellettaisiin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti EU:n osallistuessa rahoitusvälineeseen vähemmistöosakkaana (208 artiklan 4 kohta).
- Lopullisia saajia (EU-tukea alle 500 000 euroa saavat) koskevien yksiköllisten tietojen julkaisemisen sijaan julkaistaisiin tilastotietoja, jotka koottaisiin noudattaen artiklakohdassa ehdotettuja asiaankuuluvia koontiperusteita (36 artiklan 5 kohta).

Lisäksi ehdotus sisältää kaksi uutta jaksoa, jotka koskevat muita välineitä, joihin liittyy rahoitusriski. Näitä ovat talousarviotakuut sekä rahoitusapu jäsenvaltioille tai kolmansille maille (X

osaston 2 luvun 2 ja 3 jakso). Ehdotuksessa on säännöksiä talousarviotakuisiin sovellettavista säännöistä ja niiden täytäntöönpanosta samoin kuin rahoitusavun hallinnoinnista.

Ehdotukseen on otettu myös säännöt, joiden mukaisesti hyväksytään, hallinnoidaan ja valvotaan mahdollisia velkoja, joita varten ei ole varattu varoja (203—206 artikla).

Rahoitusvälineitä, talousarviotakuita ja rahoitusapua koskevien yhteisten säännösten (201 artikla) mukaan unioni voisi perussäännöksen nojalla perustaa yleisestä talousarviosta rahoitettavia rahoitusvälineitä sekä tarjota talousarviotakuita tai muuta rahoitusapua. Jäsenvaltiot voisivat osallistua unionin rahoitusvälineisiin, talousarviotakuisiin ja rahoitusapuun. Myös muut kolmannet osapuolet voisivat osallistua, jos tämä sallitaan perussäädöksessä.

EU:n talousarvion joustavampi hallinnointi (12, 20, 24, 28, 30, 48, 49, 109, 125, 186, 203, 205, 227 artiklat)

Tässä osiossa esitetyt ehdotukset lisäisivät komission mukaan talousarvion joustavuutta, jotta unioni voi vastata paremmin odottamattomiin haasteisiin ja ottaa hoitaakseen uusia tehtäviä.

Komissio ehdottaa:

- Sallittaisiin EU:n erityisrahastojen perustaminen hätätoimia, hätätilaa seuraavia toimia ja aihekohtaisia toimia varten myös EU:n sisällä eikä pelkästään kolmansissa maissa (227 artikla).

- Negatiivista varausta kasvatetaan 200 miljoonasta eurosta 400 miljoonaan euroon (48 artikla).

- Ulkoisia toimia varten luotaisiin joustovara siirtämällä liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPAI), Euroopan naapuruusvälineen (ENI) sekä kehitysyhteistyön rahoitusvälineen (DCI) kohdentamattomat määrärahat vuodelle $n + 1$, kuitenkin enintään 10 prosenttia kuhunkin väliin alun perin osoitetuista määrärahoista (12 artikla).

- Joustavuutta kriisi- ja hätätilanteissa lisättäisiin ja mahdollistettaisiin humanitaarisen avun antaminen avustusten välityksellä ja hallintomenettelyjä yksinkertaistettaisiin esim. siten, että toimivaltainen tulojen ja menojen hyväksyjä voi päättää, että tukikelpoisuus on alkanut takautuvasti jo ennen hakemuksen toimittamista (186 artikla).

- Ennakkotilien käyttö mahdollistettaisiin EU:n ulkopuolella sijaitsevilla unionin edustustoissa vähäisten maksujen suorittamiseen talousarviomenettelyjen mukaisesti (109 artikla).

- Komission itsenäisten määrärahasiirtojen joustavuutta lisättäisiin laajentamalla niiden soveltamisalaa eli mahdollistamalla myös toimintamenojen siirtäminen osastojen välillä, jos ne kuuluvat saman perussäädöksen alaan, tukimenojen luvut mukaan luettuina, sekä siirrot hallinnollisten tukimenojen budjettikohdista vastaaviin toimintamenojen budjettikohtiin (28 artikla).

- Euroopan unionin solidaarisuusrahaston sekä Euroopan globalisaatiorahaston varojen käyttöönottoa yksinkertaistettaisiin (28, 30 artikla).

- Selvennettäisiin, että määrät, jotka vastaavat hätäapuvараusta ja Euroopan unionin solidaarisuusrahastoa varten osoitettuja maksusitoumusmäärärahoja, siirretään automaattisesti seuraavalle varainhoitovuodelle (12 artikla).

- Poistettaisiin velvollisuus käyttää ensin kuluvalle varainhoitovuodelle vahvistettuja määrärahoja ja vasta näiden loputtua siirrettyjä määrärahoja.

- Mahdollistettaisiin sisäisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen käyttö johonkin muuhun tarkoitukseen kuin siihen, jota varten ne on sidottu, jos ei ole määritetty tarpeita, joiden perusteella tuloja voitaisiin käyttää alkuperäiseen tarkoitukseen (30 artiklan 3 kohta).

- Toimielimille ja elimille annettaisiin lupa hyväksyä yritysten harjoittama sponsorointi tiettyjen tapahtumien tai toimien yhteydessä. Tämä ei koskisi vastaanottoja tai muita yksinomaan sosiaalisia tilaisuuksia (24 artikla).

- Budjettivallan käyttäjä voisi rakennusten tai maan myyntiä koskevan hyväksymismenettelyn yhteydessä katsoa myynnistä saatavat tulot tapauskohtaisesti käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi (20 artiklan 3 kohdan g alakohta).

- Luotaisiin EU:n kriisivaraus ottamalla vapautetut määrärahat uudelleen käyttöön (artikla 49).

- Mahdollistettaisiin varojen siirtäminen varainhoitoasetuksen tai alakohtaisten asetusten mukaisesti perustetuille rahoitusvälineille (125 artikla).

- Otettaisiin käyttöön seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskeva mahdollisuus aikaansaada muilla rahoitustoimilla kuin rahoitusvälineillä unionin talousarviosta katettavia ehdollisia velkoja, jotka ylittävät rahoitusvarat, jotka on varattu kattamaan unionin rahoitusvastuu (203 artikla), sekä luotaisiin yhteinen vararahasto rahoitustoimiin varattuja varoja varten (205 artikla).

Keskittyminen tuloksiin ja raportoinnin yhdenmukaistamiseen (121, 175, 176, 177, artiklat, IX osasto)

Tässä osiossa komissio esittää useita toimenpiteitä, joiden avulla se pyrkii lisäämään talousarvion tulossuuntautuneisuutta, luomaan selkeän tuloskehyksen, lisäämään avoimuutta ja yhdenmukaistamaan raportointia.

Komissio ehdottaa:

- Maksujen suorittaminen mahdollistettaisiin täytettyjen ehtojen, tuotosten tai suoritusten perusteella kaikkien hallinnointitapojen osalta (esim. maksu kutakin uudelleen sijoitettua pakolaista kohden turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston varojen osalta tai tuki toiminnan aloittaville nuorille viljelijöille, 121 artikla). Komission mukaan tällöin hankkeiden rahoitus ei enää olisi yhteydessä EU:n varojen saajille aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen, vaan se riippuisi suoraan käytännön tuloksista. Merkitystä olisi ainoastaan joko perussäädöksessä tai komission päätöksissä ennalta vahvistettujen ehtojen täyttämällä ja/tai tulosindikaattorien avulla (jälkikäteen) mitattujen tulosten saavuttamisella. Näin voitaisiin komission mukaan keventää merkittävästi hallinnollista raskautta ja vähentää valvonnan kustannuksia, kun valvonnan osalta riittäisi, että varmistetaan, täyttyvätkö ehdot tai onko tavoitellut tulokset saavutettu ja onko hallinnollinen rasitus vähentynyt.

- Kokonaiskertakorvauksella voitaisiin jatkossa kattaa kaikki toimen tukikelpoiset kustannukset. Tarkastukset ja valvontatoimenpiteet keskitettäisiin yksinomaan tuotoksiin (176 artikla).

- Yksinkertaistetut avustusmuodot asetettaisiin etusijalle silloin, kun maksun perusteena ovat tuotokset ja tulokset. Panoksiin perustuvaa lähestymistapaa olisi harkittava ainoastaan silloin,

kun tuotoksiin perustuvaa lähestymistapaa ei ole mahdollista tai asianmukaista soveltaa (175 artikla).

- Avustuksen saajan ei tarvitsisi ilmoittaa tosiasiallisesti aiheutuneita kustannuksia. Jos maksun perusteena olevat ehdot eivät täyttyisi tai jos sovitut toimet olisi toteutettu puutteellisesti, vain osittain tai myöhässä, komissio supistaisi avustuksen määrää suhteessa puutteisiin sekä perisi aiheettomasti maksetut määrät takaisin (177 artikla).

Lisäksi palkintoja koskevaa osastoa on komission ehdotuksessa lyhennetty ja yksinkertaistettu (IX osasto).

Tehokkaamman tulospainotteisuuden täydentämiseksi komissio ehdottaa selkeää tuloskehystä (31, 32 39, 150, 259 artiklat)

Komission ehdotuksen mukaan tämä tarkoittaisi:

- Määrärahojen käytössä otettaisiin huomioon yhtä aikaa tuloksellisuus, tavoitteiden vahvistaminen, indikaattorit, tulokset sekä taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteet (31 artikla).

- Säädetäisiin tuloksiin perustuvista palkkioista EU:n varoja hallinnoiville organisaatioille (150 artikla).

- Ohjelmaselvityksiä pidettäisiin tärkeimpänä ohjelman tuloksellisuutta koskevien tietojen lähteenä (39 artikla).

- Yhteenvetokertomus sekä SEUT-sopimuksen 318 artiklan mukainen kertomus yhdistettäisiin yhdeksi vuotuiseksi talousarvion tuloksellisuutta koskevaksi kertomukseksi – EU:n talousarvion vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus (varainhoitovuodesta 2015 alkaen; 239 artikla).

- Arviointia koskeva terminologia paremmasta lainsäädännöstä yhdenmukaistettaisiin vuonna 2016 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen määräysten kanssa sekä yhdistettäisiin toisiinsa varainhoitoasetuksen mukaiset ennakoarvioinnit ja vaikutustenarvioinnit (32 artikla).

Raportoinnin yhdenmukaistaminen (39, 239—245, 247 artiklat)

Raportoinnin yhdenmukaistamisen osalta komissio ehdottaa, että raportointivelvollisuudet keskitettäisiin kahteen ajankohtaan: talousarvioesityksen yhteydessä toimitettaisiin yksi ainoa asiakirja, johon koottaisiin kaikki EU:n tason rahoitusvälineitä koskeva raportointi (39 artikla). Vastuuvapausmenettelyn yhteydessä toimitettaisiin integroitu talous- ja vastuuvastuuvelvollisuusraportointi. Talousraportointia ja muuta varainhoitoon liittyvää raportointia on tarkoitus käsitellä erillisessä luvussa (239—245 artiklat). Varainhoitovuodesta 2015 alkaen sovellettu EU:n talousarvion vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus muodostaisi keskeisen osan integroidusta raportointipaketista (239 artikla). Lisäksi komission ehdotuksessa selvennetään, että tilintarkastustuomioistuimen suorittamassa ulkoisessa tarkastuksessa otettaisiin huomioon ohjelmien monivuotinen luonne (247 artikla).

EU:n hallinnon yksinkertaistaminen ja keventäminen (64, 65, 68, 90, 108 artiklat)

Komission ehdotus sisältää useita yksinkertaistamistoimia, joiden tarkoituksena on komission mukaan mahdollistaa EU:n toimielinten tehokkaampi toiminta panemalla yhdessä täytäntöön hallintomäärärahoja, jotta voitaisiin saada aikaan mittakaavaetuja.

Komissio ehdottaa:

- Säädetäisiin erikseen oikeusperusta palvelutasosopimuksille, joita tehdään EU:n toimielinten, elinten ja virastojen yksiköiden välillä, sekä annetaan kaikille toimielimille mahdollisuus tehdä palvelutasosopimuksia, joilla helpotetaan hallintomäärärahojen toteuttamista. Jatkossa hallintomäärärahojen toteutustehtäviä voitaisiin siirtää myös komission perustamille virastoille.

- Selvennettäisiin virastojen pakollisten tehtävien ja muiden tehtävien erottelua (64 ja 65 artikla): pakolliset tehtävät olisi katettava määrärahoilla, jotka on otettu virastoa koskevaan talousarvion pääluokkaan. Muut kuin pakolliset tehtävät, jotka virasto sitoutuu vapaaehtoisesti hoitamaan toisen toimielimen tai elimen pyynnöstä, katettaisiin kyseisen toimielimen tai elimen talousarviosta.

- Sallittaisiin monivuotiset rahoituspäätökset sekä vähennettäisiin rahoituspäätöksiin sisältyvien pakollisten osien määrää (108 artikla). Lisäksi komissio ehdottaa, että rahoituspäätös muodostaisi samalla vuotuisen tai monivuotisen työohjelman. Näillä muutoksilla komissio katsoo nopeutettavan talousarvion toteutusta ohjelman toisesta vuodesta alkaen.

- Selvennettäisiin toimeenpanovirastoja koskevia sääntöjä siten, että niille maksettaisiin vuotuinen avustus, niiden johtaja olisi valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä toimintamäärärahojen toteuttamisen osalta, toimenpideohjelman siirtämiseen täytäntöönpanovirastolle saattaisi sisältyä pilottihankkeita ja valmistelutoimia sekä hallintomenojen toteuttamista, jotta voitaisiin aikaansaada synergiaa ja mittakaavaetuja (68 artikla).

Lisäksi komissio ehdottaa, että 139 artiklassa tarkoitettu tutkintaelin sekä taloudellisten sääntöjen vastaisuuksien tutkintaelin yhdistettäisiin (artikla 90).

Muut muutokset (20, 54, 94, 96, 106, 107 artiklat)

Tulotapahtumat; komissio ehdottaa:

- Muutettaisiin säännöstä, joka koskee omiin varoihin kirjanpitolukutarkoituksessa tehtäviä negatiivisia mukautuksia. Tätä komissio perustelee avoimuuteen liittyvillä syillä (94 artikla).

- Unionin tuomioistuimen tuoreen oikeuskäytännön pohjalta annettaisiin uusi säännös, jossa vahvistetaan aikaraja veloitusilmoituksen lähettämiseksi velalliselle (96 artiklan 2 kohta).

- Uudessa 107 artiklassa vahvistettaisiin säännöt, joiden mukaisesti määrättäisiin hyvityskoroon sovellettava korkokanta tapauksissa, joissa jokin määrä on maksettava takaisin Euroopan unionin tuomioistuimen tuomion tai sovintoratkaisun seurauksena.

- Muutettaisiin sakkoja, muita seuraamusmaksuja tai seuraamuksia koskevaa säännöstä sen selkeyttämiseksi, että alustavasti maksetut määrät maksettaisiin takaisin asianomaiselle kolmannelle osapuolelle tuotto huomioon ottaen ja että muiden toimielinten kuin komission (esim. neuvosto asetuksen (EU) N:o 1173/2011 mukaisesti) määräämät sakot kuuluisivat

myös varainhoitoasetuksen soveltamisalaan (tällä hetkellä varainhoitoasetus koskee vain komission määräämiä sakkoja; 106 artikla).

- Muutettaisiin käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja koskevaa sanamuotoa, jotta voidaan ottaa huomioon rahoitusosuudet Turkin-pakolaisavun koordinoituväliseen kaltaisille toimenpiteille (20 artiklan 2 kohta).

- Kansalaisia voitaisiin kuulla kysymyksistä, jotka koskevat sitä, miten komissio, jäsenvaltiot tai mitkä tahansa muut unionin talousarviota toteuttavat yhteisöt toteuttavat talousarviota (54 artiklan 3 kohta).

3 Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotus perustuu SEUT 322 artiklaan. Sen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat asetuksilla tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan varainhoitosäännöt, joissa vahvistetaan varsinkin talousarvion laatimista ja toteuttamista sekä tilinpäätöksen esittämistä ja tilintarkastusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja säännöt, joilla järjestetään taloushallinnon henkilöstön ja erityisesti tulojen ja menojen hyväksyjien ja tilinpitäjien toiminnan valvonta.

Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 A artiklan mukaan edellä mainittua SEUT artiklaa sovelletaan myös atomienergiayhteisön perustamissopimukseen.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

4 Ehdotuksen suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

EU:n yleisten varainhoitosääntöjen hyväksyminen kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta aloilla, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta. Niitä ovat erityisesti SEUT 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut politiikanalat. Lisäksi vain unioni voi antaa säädöksiä perussopimusten toimielinjärjestelmää ja varainhoitoa koskevien määräysten nojalla, joihin myös varainhoitosäännöt kuuluvat.

Komission mukaan ehdotuksessa keskitytään varainhoitosääntöjen yksinkertaistamiseen, eikä se sisällä sellaisia sääntöjä, jotka eivät olisi tarpeen perussopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta kokonaisuutena toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen lainsäädännölliset ja taloudelliset vaikutukset

Varainhoitoasetus olisi kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovellettaisiin sellaisenaan kaikissa unionin jäsenvaltioissa. Varainhoitoasetuksen soveltamisala on Euroopan unionin yleinen talousarvio ja sen toimeenpanoon liittyvät menettelyt. Eräät varainhoitoasetuksen säännöksistä tulisivat kuitenkin sovellettavaksi unionin toimielinten lisäksi niissä kansallisissa viranomaisissa ja muissa tahoissa, jotka osallistuvat unionin yleisen talousarvion ja siitä rahoitettavien toimenpiteiden täytäntöönpanoon tai siitä rahoitettavia julkisia hankintoja koskeviin tarjouskilpailuihin taikka olisivat unionin myöntämien tukien ja avustusten saajia. Asetusehdotus ei kuitenkaan vaatine Suomen lainsäädännön tarkistamista.

Ehdotuksella pyritään parantamaan unionin yleisen talousarvion alaisen talouden ja toiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta.

Komissio toteaa ehdotuksestaan, että sillä ei ole vaikutusta Euroopan unionin talousarvioon. Joiltakin osin on kuitenkin vielä täsmentymättä, miten ehdotukset voisivat käytännössä vaikuttaa unionin talousarvioon tai sen toimeenpanoon. Epäselvää on esimerkiksi se, mitä rahoitusvälineiden tehokkaampaan käyttöön liittyvät ehdotukset voisivat tarkoittaa unionin talousarvion kannalta samoin kuin talousarvion joustavampaan hallinnointiin liittyvät ehdotukset.

Ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia. Komissio tosin ehdottaa uusia säännöksiä jäsenvaltioiden mahdollisuudesta osallistua unionin talousarviosta rahoitettaviin rahoitusvälineisiin, talousarviotakuisiin ja rahoitusapuun.

Komission tulisi asian jatkokäsittelyssä selvittää ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia ja perusteluja, erityisesti mitä tulee rahoitusvälineisiin, talousarviotakuisiin ja rahoitusapuun liittyviin ehdotuksiin sekä talousarvion joustavampaan hallinnointiin liittyviin ehdotuksiin niin unionin talousarvion kannalta kuin mahdollisten kansalliseen talousarvioon ulottuvien vaikutusten osalta.

6 Ahvenanmaan asema

Varainhoitoasetuksen säännökset voivat tulla sovellettaviksi Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa, kuten maakunnan hallinnoidessa Euroopan unionin yleiseen talousarvioon kuuluvia varoja.

7 Muiden jäsenvaltioiden kannat

Jäsenvaltioiden kannanmuodostus on vielä kesken.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Valtioneuvoston kirjelmä muistioineen on laadittu valtiovarainministeriössä. Muistio on käsitelty EU34-budjettijaostossa kirjallisessa menettelyssä 2—5.12.2016.

Varainhoitoasetuksen uudistaminen on yksi lainsäädäntöehdotuksista, joita komissio tiedonannossaan monivuotisen rahoituskehityksen 2014—2020 väliarvioinnista COM(2016) 603 ehdottaa tehtäväksi. Komission tiedonannon kokonaisuudesta on aiemmin laadittu eduskunnalle erillinen valtioneuvoston selvitys (E 91/2016 vp) sekä E-jatkokirje (EJ 19/2016 vp). Tämä U-kirjelmä tarkastelee nimenomaisesti lainsäädäntöehdotusta varainhoitoasetuksen uudistamiseksi.

Neuvostossa varainhoitoasetusehdotuksen käsittelystä päävastuussa oleva työryhmä on budjettikomitea, joka on käsitellyt ehdotusta yleisellä tasolla syksyn 2016 aikana. Syksyn työryhmäkäsittelyn aikana kaikilla jäsenmailla, ml. Suomi, on ollut ehdotukseen tarkasteluvarauma. Artiklakohtaisen käsittelyn arvioidaan alkavan vuoden 2017 tammikuussa. Käsittelyn voidaan arvioida kestävän useamman kuukauden ajan.

Euroopan parlamentissa asiasta valmistellaan mietintöä parlamentin budjettivaliokunnassa. Esittelijänä toimii Ingeborg Gräßle (EPP, DE).

Tilintarkastustuomioistuin valmistelee asiasta omaa lausuntoaan. Sen odotetaan valmistuvan keväällä 2017.

Varainhoitoasetusehdotukseen sisältyy lisäksi joukko alakohtaisia lainsäädäntöuudistuksia: komission ehdotus asetuksen (EY) N:o 2012/2002, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1305/2013, (EU) N:o 1306/2013, (EU) N:o 1307/2013, (EU) N:o 1308/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja (EU) N:o 652/2014 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta. Alakohtaisia asetusehdotuksia käsitellään muissa neuvoston työryhmissä kuin budjettikomiteassa. Alakohtaisista asetusehdotuksista laativat asianomaiset hallinnonalat omat selvityksensä ja kirjelmänsä eduskunnalle.

Työ- ja elinkeinoministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö ovat loka-marraskuussa 2016 toimittaneet eduskunnalle valtioneuvoston selvityksiä alakohtaisen lainsäädännön muutosehdotuksista:

- asetuksesta N:o 1296/2013 (E 99/2016 vp),
- asetuksista N:ot 1303/2013, 1301/2013 ja 1304/201 (E 103/2016 vp), ja
- asetuksista N:ot 1305/2013, 1306/2013, 1307/2013, 1308/2013 ja 652/2014 (E 110/2016 vp).

Valtioneuvoston on tarkoitus antaa eduskunnalle samanaikaisesti, kun tämä U-kirjelmä annetaan, maa- ja metsätalousministeriön valmisteleva U-kirjelmä asetuksia (EU) N:o 1305/2013, 1306/2013, 1307/2013, 1308/2013 ja 652/2014 koskevista muutosehdotuksista.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä parantaa ja tehostaa unionin varojen käyttöä sekä taloudenhoitoa kunnioittaen budjettiperiaatteita. Samalla tulee yksinkertaistaa menettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa vaarantamatta kuitenkaan varojen asianmukaista käyttöä.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksen tavoitteita yksinkertaistaa sääntöjä ja menettelyjä erityisesti EU:n varojen saajien kannalta tärkeinä ja kannattaa varainhoitoasetuksen uudistamista näiden tavoitteiden pohjalta. Samalla on myös tärkeää tehostaa unionin varojen käyttöä kiinnittäen huomiota rahoitusvälineiden tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen.

Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että yksinkertaistamisen ja joustavuuden lisäämisessä tarvitaan pidemmälle menevää ja kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa. Yksinkertaistamisen ja joustavuuden edistäminen ei onnistu vain yksittäisillä säädösmuutoksilla, vaan onnistuminen riippuu kaikista tekijöistä ja toimijoista, jotka ovat mukana prosesseissa. Joidenkin yksittäisten säädösmuutosten yksinkertaistava ja joustavoittava vaikutus jää myös osittain epäselväksi. Ehdotetusta säädöspaketista puuttuvat nyt sellaiset muutosehdotukset, joilla lisättäisiin luottamusta myös jäsenvaltioiden järjestelmien toimivuuteen, jolloin sääntely mahdollistaisi kustannustehokkaammat tavat toteuttaa politiikkaa jäsenvaltioissa. Olisi ollut hyödyllistä arvioida jaetun hallinnon EU-rahastojen sääntelyn yhdenmukaistamista. Samoin olisi ollut toivottavaa, että maatalousrahastot olisi otettu kattavammin mukaan yhtenäistämiseen ja yksinkertaistamiseen.

Valtioneuvosto kannattaa komission pyrkimystä edistää varainhoitoasetuksessa ns. single-audit-menetelmää (yhtenäinen tarkastusmalli). Sen käytännön toteuttamisesta tarvitaan kuitenkin vielä lisätietoja. Samalla on tarpeen varmistaa, että tarkastusvastuut ovat selkeitä.

Valtioneuvosto voi periaatteellisella tasolla yhtyä komission tavoitteeseen lisätä unionin talousarvion hallinnoinnin joustavuutta. Talousarvion hallinnoinnin joustavuuden lisäämisessä on kuitenkin pidettävä huoli budjettiperiaatteiden kunnioittamisesta sekä budjettivallan käyttäjän asianmukaisista toimivaltuuksista. Talousarvion hallinnoinnin joustavuuden lisäämiseen liittyy alla mainittuja ongelmakohtia, joita on tarpeen selvittää asian jatkokäsittelyssä.

Valtioneuvosto pitää ongelmallisena budjetin ulkopuolisten erityisrahastojen (Trust Funds) käyttöalan laajentamista unionin sisäisten toimintojen politiikkoihin. Suomi on suhtautunut varauksellisesti erityisrahastoihin, koska ne unionin talousarvion ulkopuolisina välineinä eivät ole budjetin yhtenäisyysperiaatteiden mukaisia, heikentävät budjetin ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä luoden talousarviosta monimutkaisemman ja vaikeammin seurattavan sekä voivat lisätä tosiasiallisesti jäsenvaltioiden maksuja Euroopan unionin toimiin.

Valtioneuvosto suhtautuu tässä vaiheessa varauksellisesti myös muihin budjettiperiaatteita horjuttaviin ehdotuksiin, kuten vapautettujen määrärahojen uudelleen käyttämiseen, negatiivisen varauksen kasvattamiseen, määrärahasiirtojen laajentamiseen ja käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen käytön laajentamiseen.

Rahoitusvälineitä koskevia ehdotuksia voidaan pitää periaatteessa oikeansuuntaisina pyrittäessä lisäämään ja monipuolistamaan yritysten rahoitusmahdollisuuksia, mutta niitä koskevat uudet ehdotukset samoin kuin talousarviotakuita ja rahoitusapua koskevat ehdotukset vaativat vielä lisäselvityksiä.

Myös ehdotuksen eräiden muiden kohtien tarpeellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja taloudellisia vaikutuksia on vielä tarpeen selvittää.

Valtioneuvosto pitää hyvänä ottaa huomioon varainhoitoasetuksessa mahdollisuuksien mukaan tulevaan rahoituskehyskauteen liittyviä teknistyyppisiä asioita, mutta korostaa sitä, että tulevan rahoituskehyksen substanssiin tai yleisiin periaatteisiin liittyvät ehdotukset tulisi käsitellä kokonaisuudessaan yhdessä komission myöhemmin antaman rahoituskehys ehdotuksen pohjalta eikä ennakollisesti käsitellä näitä koskevia asioita varainhoitoasetuksen uudistamisen yhteydessä. Valtioneuvosto suhtautuukin tässä vaiheessa varauksellisesti ehdotuksiin, jotka liittyvät seuraavaan rahoituskehykseen.

Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että sellaiset varainhoitoasetuksen muutosehdotukset, jotka liittyvät jo muissa prosesseissa, kuten rahoituskehyksen väliarvioinnin yhteydessä, käsiteltyihin ehdotuksiin, tulee yhteen sovittaa näissä prosesseissa tehtyjen ratkaisujen kanssa.

Suomi määrittelee lopullisen kantansa varainhoitoasetuksen kokonaisuuteen käsittelyn edetessä neuvostossa ja parlamentissa Suomen kokonaiset huomioiden.