

U 32/2010 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (*Euroopan unionin yleiseen talousarvioon sovellettava varainhoitoasetus*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 28 päivänä toukokuuta 2010 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (uudelleenlaadittu toisinto) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 23 päivänä syyskuuta 2010

Hallinto- ja kuntaministeri *Tapani Tölli*

Lainsäädäntöneuvos Martti Anttinen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2010/1081

23.9.2010

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN UNIONIN YLEISEEN TALOUSARVIOON SOVELLETTAVASTA VARAINHOITOASETUKSESTA**

## 1 Yleistä

Euroopan komissio on 28 päivänä toukokuuta 2010 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (uudelleenlaadittu toisinto) KOM(2010) 260 lopullinen (varainhoitoasetus).

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 (neuvoston asetus 2002/1605/EY, Euratom) 184 artiklan mukaan varainhoitoasetusta tarkistetaan kolmen vuoden välein ja aina tarpeen mukaan. Tässä ehdotuksessa on kyse kolmi-vuotistarkistuksesta. Lisäksi komissio ehdottaa talousarviojärjestelmiä tarkistettaviksi tämänhetkisen taloustilanteen sekä tulevien poliittisten haasteiden pohjalta.

Komissio on tehnyt vuoden 2010 aikana kolme erillistä varainhoitoasetuksen muutos-ehdotusta:

1) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 muuttamisesta, KOM (2010) 71 lopullinen, 3.3.2010 (U 9/2010 vp);

2) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 muuttamisesta Euroopan ulkosuhdehallinnon osalta, KOM

(2010) 85 lopullinen, 24.3.2010 (E 35/2005 vp jatkokirje); sekä

3) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (uudelleenlaadittu toisinto), KOM (2010) 260 lopullinen, 28.5.2010.

Ehdotuksista kaksi ensimmäistä liittyvät suoraan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen voimaantulosta aiheutuviin seikoihin. Ensimmäisen komission ehdotuksen tarkoituksena oli tehdä varainhoitoasetukseen 1 päivänä joulukuuta 2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen uusiin budjettisääntöihin liittyvät muutokset erityisesti monivuotisen rahoituskehyksen ottaminen perussopimukseen ja uusi vuotuinen talousarvio-menettely. Komission toisessa ehdotuksessa rajoitettiin niihin muutoksiin, joita varainhoitoasetukseen olisi tehtävä Euroopan ulkosuhdehallinnon perustamiseksi.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEUT) 317 artiklaan sisältyviä uusia määräyksiä talousarvion toteuttamiseen liittyvistä jäsenvaltioiden valvonta- ja tilintarkastusvelvoitteista samoin kuin voimassa olevan toimielinten sopimuksen 44 kohdan (vuotuinen yhteenveto tarkastuksista) määräyksiä ei aiempien esitysten yhteydessä sisällytetty varainhoitoasetuksen muutos-ehdotuksiin. Niitä koskeva ehdotus sisältyy nyt ehdotettuun varainhoitoasetuksen kolmi-vuotistarkistukseen. Muilta osin Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä huomioon otettavaksi tulevat seikat on jo huomioitu edellä mainituissa komission aikaisemmissa esityksissä.

Edellä mainitut ehdotukset KOM (2010) 71 ja KOM (2010) 85 ovat olleet sekä neuvoston että parlamentin käsittelyssä. Euroopan ulkosuhdehallinnon perustamista koskeva varainhoitoasetuksen muutos-ehdotus

KOM (2010) 85 on etenemässä siten, että se tulee voimaan syksyn aikana. Komission ensimmäinen ehdotus KOM (2010) 71 on edelleen sekä neuvoston että parlamentin käsittelyssä.

Kokonaiskuvan saamiseksi komission ehdottamista muutoksista varainhoitoasetuksen soveltamissäännöt esitetään komission valmisteluasiakirjassa (SEC (2010) 639) yhtä aikaa varainhoitoasetuksen kanssa. Soveltamissäännöt käsittävät varainhoitoasetusta täydentävät, yksityiskohtaisemmat säännökset, ja komissio hyväksyy ne käyttäen sille SEUT 290 artiklan nojalla siirrettyä säädösvaltaa.

## 2 Oikeusperusta

SEUT 322 artiklan 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 sekä säännöt, joilla järjestetään taloushallinnon henkilöstön ja erityisesti tulojen ja menojen hyväksyjien ja tilinpitäjien toiminnan valvontaa.

SEUT 317 artiklan mukaan komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa 322 artiklan nojalla annettujen asetusten säännöksiä noudattaen ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Jäsenvaltiot ovat yhteistyössä komission kanssa varmistaakseen, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Asetuksessa vahvistetaan jäsenvaltioiden valvonta- ja tilintarkastusveloitteet talousarvion toteuttamisessa sekä niistä johtuvat tehtävät. Siinä vahvistetaan myös kunkin toimielimen tehtävät sekä erityissäännöt, joiden mukaisesti ne osallistuvat omien menojensa toteuttamiseen.

Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 A artiklan mukaan edellä mainittuja SEUT artikloja sovelletaan myös atomienergiayhteisön perustamissopimukseen.

Ehdotettu kolmivuotistarkistus on ensimmäinen varainhoitoasetusta koskeva ehdotus, johon sovelletaan SEUT 322 artiklassa tarkoitettua tavallista lainsäätämisyjärjestystä.

## 3 Pääasiallinen sisältö

### 3.1 Komission ehdotuksen tausta

Komission ehdotus pohjautuu 19 lokakuuta 2009 järjestetyn julkisen kuulemisen tuloksiin. Kuulemisen yhteydessä saatiin yhteensä 235 kommenttia sidosryhmiltä, jotka saavat EU:n varoja tai osallistuvat niiden toteutukseen: kansalaisilta, julkisilta ja yksityisiltä toimijoilta sekä alueellisilta ja kansallisilta viranomaisilta. Komission ehdotus perustuu julkisen kuulemisen tuloksiin, toimintapolitiikasta vastaavien komission yksiköiden kokemuksiin ja aiemmista tarkistuksista saatuihin tietoihin.

Varainhoitoasetuksessa säädettäisiin vain talousarvio- ja varainhallintoon sovellettavista keskeisistä periaatteista ja perussäännöistä. Yksityiskohdista olisi säädettävä soveltamissäännöissä sekä ei-sitovissa säädöksissä, kuten sisäisissä ohjeissa.

Kaikkia asiasisältöön liittyviä muutoksia on ehdotuksen mukaan arvioitu seuraavien tavoitteiden pohjalta:

- vähennetään tuensaajille, toimeksisaajille ja täytäntöönpanosta vastaaville kumppaneille aiheutuvia hallinnollisia rasitteita,
- edistetään mahdollisuuksien mukaan talousarviomäärärahojen vipuvaikutusta,
- autetaan komissiota noudattamaan sille SEUT 317 artiklassa määrättyä velvoitetta toteuttaa talousarviota ja saavuttaa poliittiset tavoitteet parantamalla toteutuskeinoja sekä yksinkertaistamalla sääntöjä ja menettelyjä, ja
- huolehditaan moitteettomasta varainhoidosta ja suojellaan unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta.

Komission ehdotus perustuu seuraaviin tavoitteisiin:

- tehdään budjettiperiaatteiden soveltamisesta entistä joustavampaa, jotta voidaan palvella paremmin toiminnan tarpeita ja vähentää EU:n varojen saajille aiheutuvaa tarpeetonta hallinnollista raskautta,

- helpotetaan suhteita täytäntöönpanosta vastaaviin kumppaneihin, joille komissio antaa tehtäväksi hallinnoida ohjelmia tai osaa toimista (hankkeita), erityisesti ottaen huomioon kumppanin luonteen (jäsenvaltiot, virastot, Euroopan investointipankki (EIP), julkiset ja yksityiset toimijat jne.) sekä asiaan liittyvät taloudelliset riskit (suhteellisuusperiaate),

- siirrytään avustusten osalta todellisiin kustannuksiin perustuvasta hallinnoinnista (panokset) tulosperusteiseen järjestelmään (tuotokset), jotta toimet vastaisivat entistä paremmin poliittisia tavoitteita ja jotta voidaan yksinkertaistaa huomattavasti menettelyihin ja asiakirjoihin liittyviä vaatimuksia edunsaajien hyödyksi sekä edistää kertakorvausten käyttöä,

- huolehditaan moitteettomasta varainhoidosta samalla kun jätetään tulojen ja menojen hyväksyjille riittävästi liikkumavaraa, jotta nämä voivat mukauttaa resurssit vastaamaan toiminnan asettamia rajoituksia sekä taloudellisia riskejä, ja

- nykyaikaistetaan riskinhallintajärjestelmää ja valvontatoimenpiteitä, jotta ne vastaisivat paremmin virheiden todennäköisyyttä ja toimista aiheutuvia kustannuksia.

### 3.2 Komission ehdottamat muutokset

#### Hallinnollisen taakan keventäminen

Komissio ehdotus sisältää muutoksia, joilla pyritään yksinkertaistamaan hallinnollisia menettelyjä, ja pienentämään tuen saajiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa. Komissio esimerkiksi ehdottaa, että luovutaan ennakkomaksujen osalta korkotulojen takaisinperimisestä (5 ja 5 a artikla). Voimassa olevan sääntelyn perusteella tuen saajat tulouttavat ennakkomaksuista kertyvät korkotulot, noin 50 miljoonaa euroa vuodessa, takaisin unionin budjettiin. Ehdotuksen mukaan velvollisuus ennakkomaksuihin perustuvien korkojen kerryttämiseen ja näiden korkojen takaisin perimiseen poistetaan, ellei tästä määrätä erikseen valtuutusopimuksessa. Kansalliset virastot voisivat siis käyttää hallinnoimiensa ohjelmien osalta syntyneet korkotuotot uudelleen, kun taas EU:n elinten osalta saadut korkotuotot perittäisiin jatkossakin takaisin

vuosittain. Tämän johdosta unionin sekalaiset tulot vähenisivät noin 15 miljoonaa euroa.

Myös ennakkomaksuja koskevia sääntöjä tarkistettaisiin (81 artikla). Uusien sääntöjen mukaan olisi mahdollista suorittaa yksi ennakkomaksu, joka on selvitettävä toimen edistyessä. Näin EU:n avustusten saajat voisivat olla aiempaa varmempia heille suoritettavasta määrästä, sillä komissio päättäisi kustannusten tukikelpoisuudesta säännöllisesti välimaksujen yhteydessä.

#### Käyttötarkoitukseensa sidotut tulot (18 artikla)

Yleiskatteisuuden periaatteen osalta komissio ehdottaa käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja varten kaksiosaista järjestelmää, jossa erotetaan toisistaan seuraavat kaksi tulolajia:

1) budjettivallan käyttäjän alun perin tiettyyn tarkoitukseen osoittamat tulot (sisäiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot), jotka voidaan käyttää uudelleen samaan tarkoitukseen ja joiden osalta sovelletaan edelleen voimassa olevaa järjestelmää (tulot voidaan siirtää seuraavalle varainhoitovuodelle vain kerran, minkä jälkeen ne on käytettävä ennen uusia määrärahoja), sekä

2) useilta rahoittajilta saadut tulot, jotka osoitetaan tiettyyn ohjelmaan tai toimeen (ulkoiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot: EFTA-maiden ja EU:n ulkopuolisten maiden rahoitusosuudet unionin ohjelmaan, jäsenvaltioiden ja muiden rahoittajien yhteisrahoitus ulkoihin toimiin), joiden osalta siirtomenetelyä olisi sujuvoitettava, jotta voidaan varmistaa, että varat menevät rahoittajan nimeämään tarkoitukseen.

#### Hyväksyttävän virheriskin käsite (28 b artikla)

Moitteettoman varainhoidon periaatteen osalta komissio ehdottaa, että varainhoitoasetukseen lisätään hyväksyttävän riskin käsite. Tällä pyritään löytämään hyväksyttävän virheriskin taso kutakin politiikanalaa varten siten, että otetaan huomioon valvonnasta aiheutuvat kustannukset, riski tai virhe sekä kyseisen toimintapolitiikan hyödyt. Näin ollen eräillä aloilla hyväksyttävän riskin taso olisi korkeampi kuin kahden prosenttien olen-

naisuusraja, jota tilintarkastustuomioistuin soveltaa kaikkiin politiikanaloihin tarkastellessaan tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta. Hyväksyttävän riskin tasosta päättäisi lainsäädäntövallan käyttäjä. Sen avulla on tarkoitus löytää kustannustehokkaat tarkastusmenettelyt, joiden pohjalta vastuuvapauden myöntävä viranomaiselin eli Euroopan parlamentti voisi asianmukaisesti arvioida komission riskinhallintaa.

#### Talousarvion toteuttaminen (53 artikla)

Komission ehdotuksessa talousarvion toteuttamistapoja vähennettäisiin viidestä kahteen. Toteuttamistapoja koskevissa säännöksissä määriteltäisiin, millä edellytyksillä talousarvion toteuttamistehtäviä voidaan siirtää kolmansille osapuolille. Säännöksillä pyritään varmistamaan, että valitusta toteuttamistavasta riippumatta menoihin sovelletaan samanlaista valvontaa ja avoimuutta, jota varainhoitoasetuksessa edellytetään komission yksiköiltä. Säännösten monimutkaisuuden vuoksi komission ehdotuksessa pyritään tekemään selkeä ero sekä sellaisten tilanteiden välillä, joissa talousarviota toteutetaan suoraan (komissio tai toimeenpanovirastot, 53 artiklan 1 kohdan 1 alakohta), että sellaisten tilanteiden välillä, joissa talousarviota toteutetaan välillisesti yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tai muiden yhteisöjen tai henkilöiden kautta (53 artiklan 1 kohdan 2 alakohta).

Ehdotuksella pyritään erityisesti saamaan tasapainoon yhtäältä se, että autetaan tulojen ja menojen hyväksyjää valitsemaan tiettyä toimea varten sopiva talousarvion toteuttamistapa, ja toisaalta se, että tarjotaan tulojen ja menojen hyväksyjälle ennakoitavampi toimintaympäristö. Tasapainoon päästäisiin seuraavien kahden toimenpiteen avulla:

- ennakkotarkastukset suhteutetaan paremmin toimeen liittyviin riskeihin ja koko valvontaympäristöön, mukaan luettuina ne toimet, joiden avulla komissio valvoo ja tukee täytäntöönpanoa. Lisäksi ehdotetaan säännöksiä, joilla pyritään vastaamaan kehitteillä olevien rahoitusvälineiden (esimerkiksi EIP:n alaisuuteen kuuluvat välineet) sekä

julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien tarpeisiin; ja

- lisätään jäsenvaltioiden sekä niiden yhteisöjen ja henkilöiden vastuuta, joille on siirretty toteuttamistehtäviä välillisen hallinnon pohjalta, ja selkiytetään komission valvonta- ja tarkastusvelvoitteita kaikkien talousarvion hallinnointitapojen osalta.

#### Jäsenvaltioiden valvonta- ja tarkastusvelvoitteet (53 a artikla)

Ehdotus sisältää uusia, SEUT 317 artiklaan perustuvia säännöksiä jäsenvaltioiden valvonta- ja tarkastusvelvoitteista. Jäsenvaltioiden olisi hyväksyttävä yksi tai useampia julkisoikeudellisia elimiä, joilla on yksinomainen vastuu hyväksynnän kattamien varojen moitteettomasta hallinnoinnista ja valvonnasta. Hyväksynnän antaa jäsenvaltion viranomaiselin, ja kyseinen viranomaiselin varmistaa, että elin pystyy hoitamaan varoja moitteettomasti. Hyväksynnän antava viranomaiselin vastaa elimen valvonnasta.

Lisäksi jäsenvaltioiden olisi toimitettava komissiolle seuraavan varainhoitovuoden helmikuun 1 päivään mennessä:

a) kirjanpito niille siirrettyjen tehtävien hoitamisesta aiheutuneista menoista;

b) kaikista käytettävissä olevien tarkastusten tuloksista laadittu yhteenveto, joka sisältää myös analyysin järjestelmällisistä tai toistuvista puutteista sekä niiden korjaamiseksi toteutetuista tai suunnitelluista toimista;

c) viranomaisen vahvistuslausuma tilinpäätöstietojen täydellisyydestä, oikeellisuudesta ja totuudenmukaisuudesta, sisäisten valvontajärjestelmien moitteettomasta toiminnasta, tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta sekä moitteettoman varainhoidon periaatteen noudattamisesta; ja

d) riippumattoman tarkastuselimen vahvistuslausumasta antama lausunto, joka kattaa sen kaikki osatekijät.

Jos jäsenvaltio on hyväksynyt useampia kuin yhden elimen toimintalohkoa kohti, sen olisi toimitettava komissiolle kyseiseltä toimintalohkolta seuraavan varainhoitovuoden helmikuun 15 päivään mennessä yhteenvertokertomus, jossa annetaan kansallisen tason kokonaiskatsaus kaikista viranomaisen vah-

vistuslausumista ja niistä annetuista riippumattomista tarkastuslausunnoista.

#### Julkiset hankinnat (88–107 artikla)

Julkisia hankintoja koskevia säännöksiä tarkistettaisiin julkisista hankinnoista vuonna 2004 annettun direktiivin asettamissa rajoissa. Tarkoitus on yksinkertaistaa kynnysarvoja ja pankkitakauksia koskevia sääntöjä, ottaa huomioon EIP:lle perussopimuksessa annettu erityisasema ja määritellä eräiden säännösten soveltamisala tarkemmin erityisesti asiantuntijoiden valitsemisen osalta. Lisäksi ehdotetaan, että perustetaan tavarantoimittajien tietokanta, jonka avulla voidaan tehostaa viestintää mahdollisten tarjoajien kanssa sellaisten sopimusten osalta, joiden arvo jää julkisista hankinnoista annetussa direktiivissä säädettyjen kynnysarvojen alapuolelle.

Varainhoitoasetuksen 93 artiklassa esitetäisiin poissulkemisperusteet, joiden nojalla tarjouskilpailuun osallistuminen evätään, sekä mahdollisuus poiketa poissulkemisvelvollisuudesta yleisen edun kannalta pakottavista syistä. Tällä säännöksellä pyritään mukauttamaan varainhoitoasetuksen säännöt vastaamaan asiasta annettua direktiiviä.

#### Avustukset (108–120 artikla) ja siirtyminen tulosperusteiseen järjestelmään

Komission esityksen mukaan avustuksia koskevat säännöt aiheuttavat turhaa byrokratiaa edunsaajille. Ongelmiin on kaksi syytä: julkisia hankintoja sekä avustuksia koskevien sääntöjen ja menettelyjen liiallinen samankaltaisuus siitä huolimatta, että hankintojen ja avustusten tavoitteet poikkeavat toisistaan, sekä se, että avustuksia koskevissa tarkastuksissa keskitytään avustuksen perustana oleviin todellisiin kustannuksiin eikä hankkeiden odotettavissa oleviin tuloksiin.

Tämän vuoksi komissio ehdottaa siirtymistä tulosperusteiseen järjestelmään, jossa sovelletaan ennalta sovittuja indikaattoreita ja tavoitteita sekä selkiytettäisiin tuntuvasti kertakorvausjärjestelmää, joka olisi erotettava selkeästi kaikista todellisten toteutuskustan-

nusten tarkastuksista. Tämän uuden lähestymistavan olennaisista osista säädettäisiin soveltamissäännöissä. Lähestymistapa kattaisi valvontamenetelmät sekä varmistaisi yhteisten periaatteiden soveltaminen avustuksiin. Sen vuoksi poistettaisiin kertakorvauksiin sovellettava enimmäismäärä 25 000 euroa.

Olisi myös tarkistettava todellisiin kustannuksiin perustuvaa oletusarvona olevaa järjestelmää kiinnittäen huomiota eri kustannuslajien selkeyttämiseen, todellisiin kustannuksiin, luontoissuorituksiin ja voittoihin. Toimesta mahdollisesti aiheutuva voitto olisi perittävä takaisin oikeassa suhteessa, eli jos EU rahoittaa puolet kustannuksista, perittäisiin vain puolet tuotosta.

Soveltamissäännöissä olevia avustusten myöntämismenettelyjä tarkistettaisiin siten, että tulojen ja menojen hyväksyjälle jätetään mahdollisimman suuri valta päättää käytännön järjestelyistä, kuten päätös vai sopimus, pankkitakaukset sekä asiakirjat, joiden pohjalta arvioidaan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä. Lisäksi helpotettaisiin hyvin vähäisten avustusten myöntämistä poistamalla turhat hallinnolliset vaatimukset suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sekä nostamalla ylärajaa nykyisestä 25 000 eurosta 50 000 euroon. Säännöt, jotka mahdollistavat poikkeustapauksissa avustusten portaistamisen, ovat komission mukaan osoittautuneet liian tiukoiksi, joten niitä lievennettäisiin (120 artiklan 2 kohta), jotta edunsaaja voi jakaa saamansa avustuksen edelleen tuen muodossa kolmansille. Näin parannettaisiin sellaisten ohjelmien täytäntöönpanoa, jotka koskevat suuria, vain kaksiportaisen järjestelmän avulla tavoitettavia ihmismääriä, kuten Erasmus ja yliopistot, ulkoisiin toimiin kuuluvat avustusohjelmat ja valtiosta riippumattomat järjestöt.

Lisäksi tulojen ja menojen hyväksyjille annettaisiin mahdollisuus katsoa ryhmä täytäntöönpanosta vastaavia toimijoita, kuten johonkin verkostoon kuuluva yritysryhmittymä, yhdeksi ainoaksi edunsaajaksi. Lisäksi joustavoitettaisiin menettelyä, joka koskee avustusten myöntämistä EIP:lle. Tämä vastaisi EIP:lle perussopimuksessa annettua erityisasemaa.

## Palkinnot (uusi VI a osasto, 120 a artikla)

Varainhoitoasetukseen ehdotetaan uutta osastoa, joka koskee palkintoja. Palkinnoilla tarkoitetaan kilpailun perusteella myönnettävää unionin rahoitusta, joka poikkeaa avustuksista. Tässä yhteydessä unionin rahoitusosuus ei olisi millään tavoin sidoksissa ennakoitavissa oleviin kustannuksiin.

## Kansainvälisten rahoituslaitosten hallinnoimat rahoitusvälineet (uusi VI b osasto, 120 b ja 120 c artikla)

Rahoitusvälineet ovat yhä tärkeämpi keino lisätä EU:n varojen vipuvaikutusta erityisesti silloin, kun niitä yhdistetään muuhun rahoitukseen, kuten takuurahastot, riskipääoma sekä eri välineiden yhdistelmät, joihin kuuluu yhteisön avustuksen lisäksi laina tai takaus. Ehdotuksessa esitetään uudentyyppistä rahoitusta, sillä näitä rahoitusvälineitä, joista tällä hetkellä vastaavat enimmäkseen EIP ja Euroopan investointirahasto, ei voida rinnastaa palveluihin tai avustuksiin. Niitä varten tarvittaisiin erityisiä säännöksiä, joissa otetaan huomioon täytäntöönpanon erityispiirteet samalla kun varmistetaan vastuullisuuden ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden noudattaminen.

## Tilintarkastustuomioistuimen kertomukset ja alustavia tarkastushavaintoja koskevat kirjeet (143 ja 144 artikla)

Tilintarkastustuomioistuimen vuosi- ja erityiskertomuksiin ehdotetaan useita muutoksia, jotka vastaavat tämänhetkistä käytäntöä (kuulemismenettely, toimielinten vastausten julkaiseminen sijoittamalla ne tilintarkastustuomioistuimen huomautusten viereen tai jälkeen, jäsenvaltioiden vastausten toimittaminen) tai joilla pyritään tehostamaan aikataulua. Lisäksi uudella säännöksellä vahvistetaan muodollisesti käytäntö, jonka mukaan tilintarkastustuomioistuin lähettää alustavia tarkastushavaintoja koskevat kirjeet komissaareille, elimille ja jäsenvaltioille.

## Unionin erityisrahastot (varainhoitoasetuksen 164 artikla)

Ehdotuksen mukaan komissiolle annettaisiin valtuudet perustaa ja hallinnoida ulkoisia toimia koskevia unionin erityisrahastoja (trust fund), joista voidaan antaa tukea hätätoimia, hätätilaa seuraavia toimia ja aihekohtaisia toimia varten ja joihin kerättäisiin varoja unionin talousarviosta sekä muilta rahoittajilta. Tällaisella välineellä pyrittäisiin ensisijaisesti lisäämään unionin toiminnan tehokkuutta ja näkyvyyttä kehitysavun alalla.

## Mahdollisuus ottaa lainaa kiinteistöjen hankintaan (varainhoitoasetuksen 179 artiklan 3 kohdan b alakohta)

Avoimuus- ja kustannustehokkuussyistä komissio ehdottaa, että toimielimille annetaan mahdollisuus ottaa lainaa ainoastaan toimitilojen ostamista varten. Näin yksinkertaistettaisiin huomattavasti tämänhetkistä järjestelmää, ja lisättäisiin kustannustehokkuutta, koska toimielimet voisivat hyödyntää alempaa korkotasoa unionin AAA-luottoluokituksen ansiosta. Samoin annettaisiin toimielimille mahdollisuus suunnitella kiinteistöpolitiikkaansa pitkällä aikavälillä.

Käytännössä talousarviossa näkyisivät vain vuotuiset lainan takaisinmaksuerät. Varsinaiset kiinteistöihin liittyvät lainat jäisivät talousarvion ulkopuolelle, sillä niillä ei rahoiteta talousarviota vaan omaisuususerien hankintaa.

## Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet

Komission ehdotuksella pyritään edistämään julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien laajempaa soveltamista erityisesti tutkimuksen alalla useimpien toimijoiden erityisestä pyynnöstä. Uusien joustavampien sääntöjen on tarkoitus palvella monenlaisia kumppanuuksia niiden rakenteesta ja rahoitettavan toimen määrittelystä riippuen. Sen vuoksi ehdotetaan, että nykyisten kahden mahdollisen rakenteen lisäksi otettaisiin käyttöön kaksi uutta järjestelyä. Erityisesti ehdotuksessa annettaisiin yksityisoikeudellisille toimijoille mahdollisuus vastata julkisen

ja yksityisen sektorin kumppanuuden täytäntöönpanosta sekä hallinnoida sitä varten EU:n varoja, esimerkiksi myöntää avustuksia, välillisen hallinnoinnin puitteissa. Lisäksi säädettäisiin mahdollisuudesta antaa siirrettyä säädösvaltaa käyttäen kevyeen sääntelyyn perustuva varainhoidon malliasetus, jota sovellettaisiin perussäädöksellä perustettuihin elimiin, joille on annettu tehtäväksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden täytäntöönpano. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa voitaisiin kuitenkin sovellettavan kansallisen lainsäädännön ja perussäädöksen puitteissa noudattaa niiden omia sääntöjä, jotka koskevat mm. kirjanpitoa, sisäisiä ja ulkoisia tarkastuksia sekä hankintoja.

#### Loppusäännökset

Komission ehdotuksessa esitetään, että varainhoitoasetuksen tarkistamisesta kolmen vuoden välein luovutaan. Jatkossa tarkistus tehtäisiin vain tarvittaessa.

### 3.3 Asian käsittelyvaiheet kansallisesti ja käsittely EU:ssa

Valtiovarainministeriö on käynnistänyt lausuntoprosessin, jonka tuloksena pyritään tunnistamaan komission esityksen mahdolliset ongelmat. Kansallisesti Suomen kannat valmistellaan EU 34 (budjettiasiat)-jaostossa. Valtioneuvoston kantoja tullaan syventämään siinä vaiheessa, kun useisiin avoimiin kysymyksiin saadaan lisäselvitystä.

Neuvostossa asetusehdotuksen käsittelystä päävastuussa oleva työryhmä on budjettikomitea, joka aloittaa käsittelyn syyskuussa 2010. Työryhmä käsittelee yleisiä periaatteita syys-lokakuun aikana, mutta artiklakohtaisen käsittelyn arvioidaan jatkuvan vuoden 2011 alkupuolelle. Alustavien aikataulujen mukaan Euroopan parlamentin kanta hyväksyttäisiin marraskuun täysistunnossa 2010. On mahdollista, että Euroopan parlamentin ja neuvoston ensimmäisen käsittelyn jälkeen komissio esittäisi modifioitua esityksen vuonna 2011.

Komissio pyrkii esityksensä mukaan siihen, että lainsäädäntömenettely saataisiin päätökseen vuoden 2011 loppuun mennessä. Todennäköisempää lienee, että menettelyn loppuunsaattaminen siirtyy vuodelle 2012. Joiltakin osin varainhoitoasetuksen muutokset vaikuttaisivat ensisijaisesti vasta seuraavan rahoituskehyskauden ohjelmiin vuoden 2013 jälkeen.

Asetusehdotus käsitellään ensimmäistä kertaa tavallista lainsäätämistä noudattaen, ja menettelyn voidaan tästäkin syystä arvioida kestävän aikaisempia uudistuksia pidempään.

### 3.4 Ehdotuksen vaikutukset Suomelle

Varainhoitoasetus olisi kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovellettaisiin sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Varainhoitoasetuksen soveltamisala on EU:n 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.

Esityksellä ei ole merkittäviä välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia. Unionin yleiseen talousarvioon otettavien tulojen osalta esitys, jossa luovutettaisiin ennakkomaksujen korkotulojen takaisinperimisestä, vähentäisi unionin sekalaisia tuloja noin 15 miljoonalla eurolla. Lisäksi tässä vaiheessa ei ole selvää, miten esimerkiksi 53 a artiklan tarkoitetut jäsenvaltioiden tarkastus- ja valvontavelvoitteet käytännön tasolla toteutuisivat. Joiltakin osin on vielä täsmentymättä, miten ehdotukset vaikuttaisivat unionin talousarvioon. Tulkinnanvaraista on esimerkiksi se, millä tavalla palkinnot rahoitettaisiin.

Esityksellä pyritään parantamaan unionin yleisen talousarvion alaisen talouden ja toiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Tämä mahdollistaisi varojen tehokkaamman ja vai-

kuttavamman kohdentamisen. Jos esityksen tehokkuus- ja tulokellisuustavoitteet onnistutaan toteuttamaan, esitykseltä voidaan odottaa myönteisiä välillisiä taloudellisia vaikutuksia Euroopan unionin taloudenpiitoon sekä Suomen valtion taloudelle.

#### **4 Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksen tavoitteita yksinkertaistaa sääntöjä ja menettelyjä sekä pienentää edunsaajien hallinnosta taakkaa tärkeinä ja kannattaa varainhoitoase-

tuksen uudistamista näiden tavoitteiden pohjalta. Komission ehdotuksen useiden yksityiskohtien osalta tarvitaan lisäselvityksiä ennen lopullista kannanmuodostusta. Erityisesti ehdotuksessa jäsenvaltioille asetettavat tarkastus- ja valvontavelvoitteet ovat sellaisia, jotka vaativat lisätarkastelua ja saattavat kansallisesta näkökulmasta olla ongelmallisia. Näiltä osin esitykseen suhtaudutaan tässä vaiheessa varauksellisesti. Myös esitettyjen uusien rakenteiden, kuten esimerkiksi erityisrahastojen (trust fund) tarpeellisuutta ja hyödyllisyyttä tulee vielä selvittää.