VNK 31.10.2022

Valtioneuvoston kanslian kirjallinen lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle asiasta U 78/2022 vp (varainhoitoasetuksen uudelleenlaadinta)

EU:n varainhoitoasetuksen osalta valtioneuvoston kanslia korostaa yleisesti, että kyseessä on horisontaalinen ja toistaiseksi voimassa oleva yleissäädös. Asetuksessa säädetään paitsi EU:n talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, myös varojen osoittamisesta niiden saajille ja unionin toimielinten omasta taloushallinnosta. Asetusta tarkastellaan uudelleen tarpeen mukaan ja viimeistään kaksi vuotta ennen kunkin monivuotisen rahoituskehyksen voimassaolon päättymistä. Edeltävä laaja varainhoitoasetuksen päivitys astui voimaan syksyllä 2018.

Toukokuussa 2022 annetussa ehdotuksessa varainhoitoasetuksen uudelleenlaadinnasta on komission mukaan tavoitteena mukauttaa asetus EU:n vuosien 2021-2027 monivuotiseen rahoituskehykseen. Muita tavoitteita ovat oikeusvarmuuden parantaminen, kriisinhallintaa koskevat muutokset ja koronapandemian hoidosta saadut opit, varainhoitoasetuksen ajanmukaistaminen ja yksinkertaistaminen sekä unionin taloudellisten etujen suojelu.

EU-tason käsittely on edennyt siten, että komissio on esitellyt yleisesti ehdotuksensa ja tämän hetken tietojen mukaan artiklakohtainen käsittely alkaisi joulukuussa 2022. Komission ehdotuksen käsittely arvioidaan jatkuvan vuoden 2023 puolelle.

Valtioneuvoston kanslia toteaa yleisesti, että komission ehdotus sisältää lukuisia luonteeltaan erilaisia muutosehdotuksia voimassa olevaan varainhoitoasetukseen. Osa liittyvät mm. hallinnointiin, läpinäkyvyyteen ja raportointiin, kuten esim. ehdotus liittää vuosittaiseen EU:n talousarvioon kattava katsaus komission lainanotto- ja lainanantotoimista. Osa taas liittyvät varainhoitoasetuksen yhdenmukaistamiseen uuteen rahoituskehyskauteen, kuten esimerkiksi ehdotus liittää asetukseen viittaus uudesta ehdollisuusasetuksesta unionin talousarvion suojaamiseksi. Osassa on puolestaan kyse tiettyihin kuluvan kauden sektorisäädöksiin sisältyvien rajoitettujen poikkeusten tuomisesta osaksi varainhoitoasetusta, kuten ehdotus, jossa käyttämättä jäävä ulkosuhderahoitus otettaisiin automaattisesti uudelleenkäyttöön. Lisäksi, osassa on kyse kokonaan uusista ehdotuksista, kuten ehdotus, jonka perusteella EU voisi tukea laajoja kansainvälisiä aloitteita.

Komission ehdotuksen olleessa hyvin laaja, valtioneuvoston kanslia korostaa U-kirjelmän 78/2022 vp valtioneuvoston kannan osalta erityisesti seuraavia kohtia;

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että unionin varojen käyttöä tehostetaan siten, että kunnioitetaan budjettiperiaatteita ja että sääntely vastaa monivuotista rahoituskehystä (MFF) koskevaa sopua. Valtioneuvosto tukee varainhoitoasetukseen tehtäviä muutoksia, jotka tosiasiallisesti yksinkertaistavat tai teknisesti päivittävät sääntelyä sekä tukevat EU:n taloudellisten etujen suojaamista lisäämällä varainkäytön läpinäkyvyyttä. Varainhoitoasetuksen uudelleenlaadinnassa on huolehdittava, ettei budjettivallan käyttäjien toimivaltuuksia ja tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia kavenneta, eikä kansallisten viranomaisten hallinnollista taakkaa kasvateta suhteettomasti tai tarpeettomasti. Siltä osin kuin komissio ehdottaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia kansallisille viranomaisille, näiden säännösmuutosten tulee olla yksiselitteisiä ja

asianmukaisesti perusteltuja. On tärkeää, että varainhoitoasetuksen uudistus pysyy jatkovalmistelussa kohdennettuna osauudistuksena.

Yhteensovittaminen vuosien 2021-2027 monivuotiseen rahoituskehykseen
Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta, että 6 artiklaan otettaisiin viittaussäännös yleiseen ehdollisuusasetukseen.

Valtioneuvosto ei pidä perusteltuna komission säännösehdotuksia, joissa kirjattaisiin varainhoitoasetukseen MFF-sovun ohjelmien perussäädösten säännöksiä erityisesti, kun kyse on budjettiperiaatteista poikkeamisesta. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti 12 artiklaan ehdotettuihin muutoksiin, jotka tarkoittaisivat poikkeuksia pääperiaatteeseen, jonka mukaan käyttämättömät määrärahat peruutetaan varainhoitovuoden päättyessä. Valtioneuvosto suhtautuu erittäin varauksellisesti 15 (4) artiklaa koskevaan ehdotukseen, mikä tarkoittaisi huomattavaa laajennusta verrattuna MFF-sopuun vapautettujen sitoumusten automaattisesta uudelleenkäytöstä. Komission ehdottaman uuden 15 (4) artiklan mukaisesti käyttämättä jääneet, vapautetut sitoumukset otettaisiin automaattisesti uudelleen käyttöön tietyissä ulkosuhderahoituksen ohjelmissa.

EU:n rahoitusosuudet maailmanlaajuisiin aloitteisiin
Valtioneuvosto suhtautuu käytettävissä olevien tietojen perusteella alustavasti varauksellisesti uuteen säännökseen, jonka mukaan EU voisi osallistua ja tehdä rahasuorituksia kansainvälisiin aloitteisiin. Säännösehdotuksen käytännön soveltamistilanteita ja vaikutuksia pyritään jatkovalmistelun kuluessa selvittämään. Rakenteeltaan löyhiin kansainvälisiin aloitteisiin liittyminen edellyttää hyvän varainhoidon näkökulmasta vahvoja perusteluja. Kansainvälisistä aloitteista, jotka eivät ole välttämättä oikeushenkilöitä, voi olla haasteellista varmistua niiden moitteettomasta varainhoidosta ja toiminnan tuloksellisuudesta. On myös varmistuttava yhdenmukaisuudesta EU:n omien varojen järjestelmän kanssa siltä osin, kuin yhtenä soveltamisen ehtona olisi vähintään yhden jäsenvaltion osallistuminen samaan aloitteeseen.

Varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä EDES
Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä EDES tulisi pakollisesti sovellettavaksi myös kansallisten viranomaisten päätöksenteossa sekä useisiin sisällöllisiin muutoksiin, joita komissio ehdottaa asetuksen artikloihin EDES-järjestelmän osalta. Esimerkiksi osa poissulkemisperusteisiin ehdotetuista muutoksista vaikuttaa tulkinnanvaraisilta. Valtioneuvosto voisi mahdollisesti harkita EDES-järjestelmän käyttöä vapaaehtoisuuden pohjalta yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa sekä elpymis- ja palautumistukivälineen tyyppisessä hallinnointitavassa. Jos komission ehdotus kuitenkin saisi laajaa kannatusta neuvostossa jatkovalmistelun aikana, tulisi joka tapauksessa säätää riittävän pitkästä siirtymäajasta vähintään vuoden 2027 loppuun saakka. EDES-järjestelmään ja henkilötietojen suojaan liittyen, varainhoitoasetuksen jatkovalmistelun aikana tulee ottaa huomioon Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunnossaan tekemät suositukset, jotta asetus täyttää tietosuojasääntelyn vaatimukset.

Ehdotuksen kokonaisuus
Komission ehdottamien sisällöllisten muutosten osalta valtioneuvosto tarkastelee vielä ehdotuksen tarpeellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta, oikeusvarmuutta ja taloudellisia vaikutuksia.

Valtioneuvosto määrittelee lopullisen kantansa varainhoitoasetuksen kokonaisuuteen käsittelyn edetessä neuvostossa ja parlamentissa Suomen kokonaisetu huomioiden.