

Valtiovarainvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen uudelleenlaatimiseksi (unionin yleiseen talousarvioon sovellettavat varainhoitosäännöt; varainhoitoasetuksen uudelleenlaadinta)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen uudelleenlaatimiseksi (unionin yleiseen talousarvioon sovellettavat varainhoitosäännöt; varainhoitoasetuksen uudelleenlaadinta) (U 78/2022 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Anna Hyvärinen, valtiovarainministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Valtiontalouden tarkastusvirasto
- valtioneuvoston kanslia

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 16.5.2022 ehdotuksen COM(2022) 223 final, joka koskee EU:n varainhoitoasetuksen ((EU, Euratom) 1046/2018) uudelleenlaadintaa.

Komission mukaan pääasiallinen syy uudelleenlaadintaehdotuksen antamiseen on varainhoitoasetuksen mukauttaminen EU:n vuosien 2021—2027 monivuotiseen rahoituskehykseen. Komissio käyttää tässä yhteydessä käsitettä "yksi yhteinen sääntökirja", millä tarkoitetaan, että kaikki yleiset taloudenhoitoa koskevat säännökset olisivat varainhoitoasetuksessa. Komission mukaan sen ehdottamat säännösmuutokset parantaisivat oikeusvarmuutta. Muita komission perusteluja uudelleenlaadintaehdotuksen antamiselle ovat kriisinhallintaa koskevat muutokset ja koronapan-

Valiokunnan lausunto VaVL 18/2022 vp

demian hoidosta saadut opit, varainhoitoasetuksen ajanmukaistaminen ja yksinkertaistaminen sekä unionin taloudellisten etujen suojeleminen.

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 kaivenneta, 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.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että varainhoitoasetuksen uudelleenlaadinnassa vältetään tulkinanvaraisia säännöksiä. Keskeiset käsitteet on määriteltävä selkeästi joko varainhoitoasetuksessa tai viittaussäännöksellä. Sääntelyn tulee olla mahdollisimman täsmällistä ja tarkkarajaista. Tämä on erityisen tärkeää säännöksissä, joita sovelletaan tai joilla on välillisiä vaikutuksia laajemmin kuin vain viranomaisiin. Jatkovalmistelun aikana tulee tarkastella oikeuksien toteutumisen ja oikeusturvan näkökulmasta säännösehdotuksia, joilla luodaan yhteisöille ja henkilöille velvollisuuksia sekä säännöksiä, jotka muutoin koskevat heidän oikeuksiaan.

Lisäksi valtioneuvosto on muodostanut yksityiskohtaisempia kantoja, jotka käyvät ilmi valtioneuvoston kirjelmästä U 78/2022 vp.

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 kokonaisuuden huomioiden.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kysymyksessä on komission antama EU:n varainhoitoasetuksen uudelleenlaadintaa koskeva ehdotus, jonka tavoitteena on mukauttaa asetus EU:n vuosien 2021—2027 monivuotiseen rahoituskehykseen. Komission mukaan uudistuksen muita tavoitteita ovat oikeusvarmuuden parantaminen, kriisinhallintaa koskevat muutokset ja koronapandemian hoidosta saadut opit, varainhoitoasetuksen ajanmukaistaminen ja yksinkertaistaminen sekä unionin taloudellisten etujen suojeleminen.

Valiokunnan lausunto VaVL 18/2022 vp

Kyseessä on laaja horisontaalinen ja toistaiseksi voimassa oleva yleissäädos, jota sovelletaan kaikkiin EU:n talousarviosta suoritettaviin menoihin ja tuloihin. Siinä vahvistetaan EU:n talousarvion laatimista, toteuttamista sekä tilinpäätöksen laatimista ja tilintarkastusta koskevat säännöt ja periaatteet. Asetuksessa säädetään myös mm. EU:n talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, unionin toimielinten omasta taloushallinnosta sekä toimielinten tekemistä hankinnoista. Asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa unionin jäsenvaltioissa.

Ehdotus sisältää lukuisia luonteeltaan erilaisia muutosehdotuksia voimassa olevaan varainhoitoasetukseen. Osa liittyy mm. hallinnointiin, läpinäkyvyyteen ja raportointiin, osa varainhoitoasetuksen yhdenmukaistamiseen uuteen rahoituskehyskauteen ja osassa on kyse tiettyihin kuluvaan kauden sektorisäädoksiin sisältyvien rajoitettujen poikkeusten tuomisesta osaksi varainhoitoasetusta. Lisäksi ehdotukseen sisältyy kokonaan uusia ehdotuksia.

Valiokunta pitää valtioneuvoston kantaa hyvänä lähtökohtana joulukuussa 2022 alkavalle artiklakohtaiselle käsittelylle. Kuten valtioneuvosto on tuonut esille, ehdotus vaatii monilta osin lisäselvityksiä ja täsmennyksiä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa arvioidaan uudistuksen välittömät ja välilliset taloudelliset vaikutukset EU:n budjettiin, jäsenvaltioiden kansallisiin budjetteihin sekä EU:n toimielimiin ja virastoihin. Ehdotuksen vaikutuksia ei ole vielä arvioitu, koska komission mukaan muutoksilla ei ole vaikutusta EU:n talousarvioon. Valtioneuvoston kirjelmästä käy kuitenkin ilmi, että vaikutusten arviointitarve on monilta osin ilmeinen.

Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin varojen käytön tehostamista, sääntelyn yksinkertaistamista, sen täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta sekä varainkäytön läpinäkyvyyden lisäämistä. On erityisen tärkeää huolehtia siitä, ettei varainhoitoasetuksen uudelleenlaadinnassa puututa kansalliseen budjettivaltaan ja ettei budjettivallan käyttäjien toimivaltuuksia ja tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia kavenneta miltään osin. Kuten valtioneuvosto toteaa, on tärkeää, että varainhoitoasetuksen uudistus pysyy jatkovalmistelussa kohdennettuna osauudistuksena.

Valtioneuvosto suhtautuu erittäin varauksellisesti ehdotukseen, joka laajentaisi huomattavasti mahdollisuutta käyttämättä jääneiden varojen uudelleenkäyttämiseen. Pääsäännön mukaan käyttämättömät määrärahat peruutetaan varainhoitovuoden päättyessä, mutta komissio ehdottaa uudessa 15 (4) artiklassa, että käyttämättä jääneet, vapautetut sitoumukset otettaisiin automaattisesti uudelleenkäyttöön tietyissä ulkosuhderahoituksen ohjelmissa. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kriittiseen kantaan ja pitää tärkeänä, että sääntely vastaa monivuotista rahoituskehystä koskevaa sopua.

Valiokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin varauksellisesti ehdotukseen, jonka mukaan jäsenvaltiot avustaisivat EU:n saatavien takaisinperinnässä ja tiedoksiannoissa (ehdotettu 104 artikla). Tämä laajentaisi huomattavasti kansallisten viranomaisten velvollisuuksia ja hallinnollista rasitusta ja edellyttäisi toteutuessaan myös lainsäädäntömuutoksia. Ehdotus vaatii vielä lisäselvitystä, ja etenkin sen taloudelliset vaikutukset kansallisille viranomaisille on tarpeen selvittää. Valiokunta pitää perusteltuna valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan komission tulisi korvata jäsenvaltioille tiedoksiannoista ja EU:n saatavien perinnästä aiheutuneet kustannukset. On myös tärkeää,

Valiokunnan lausunto VaVL 18/2022 vp

että jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota kansalaisten oikeusturvaan tilanteessa, jossa jäsenvaltion on toimitettava komissiolle tietoja mm. velallisen henkilöllisyydestä, vakavaraisuudesta ja muista asian kannalta merkityksellisistä seikoista. Ehdotuksen mukaan komissiolla olisi oikeus saada hyvin yksityiskohtaista tietoa jäsenvaltioiden kansalaisista.

Valtioneuvoston varauksellinen kanta on perusteltu myös komission ehdottamaan uuteen artiklaan, jonka perusteella EU voisi osallistua ja tehdä rahasuorituksia maailmanlaajuisiin aloitteisiin. Kyse olisi uudesta EU-budjetin täytäntöönpanon tavasta ja merkittävästä sisällöllisestä muutoksesta. Kuten valtioneuvosto toteaa, käytännössä olisi haasteellista varmistua moitteettomasta varainhoidosta ja toiminnan tuloksellisuudesta. Komission ehdotus vaatii tältäkin osin lisäselvityksiä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa varmistetaan säännösten yhteensopivuus EU:n tietosuojasääntelyn kanssa ja huolehditaan henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn riittävydestä ja asianmukaisuudesta. Valtioneuvoston kirjelmässä on nostettu esille tietojen tallentamiseen, käsittelyyn ja julkaisemiseen liittyviä kysymyksiä, jotka edellyttävät jatkoselvittelyä ja täsmentämistä. On mm. tarpeen säätää selkeämmin siitä, miten tietoja luovutetaan suurempina kokonaisuuksina jäsenvaltiosta komissiolle sekä miten ja millaisia hakuja EU:n varojen saajista voitaisiin tehdä julkisella verkkosivulla.

Valiokunta pitää perusteltuna valtioneuvoston varauksellista kantaa myös siihen, että varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä EDES tulisi pakollisesti sovellettavaksi myös kansallisten viranomaisten päätöksenteossa. Valtioneuvosto suhtautuu niin ikään varauksellisesti useisiin sisällöllisiin muutoksiin, joita komissio ehdottaa EDES-järjestelmää koskeviin artikloihin. EDES-tietojärjestelmä on yksi komission ehdottamista tietojärjestelmistä, jonka käyttöönottoon ei esitetä siirtymäaikaa. Muutos toisi jäsenvaltioille aikataulupaineita mm. kansallisen lainsäädännön harmonisoinnin kanssa, minkä lisäksi ehdotetut muutokset saattaisivat edellyttää muutoksia rahoitusohjelmia, ml. elpymis- ja palautumistukivälinettä, koskeviin kansallisiin säädöksiin. Komission ehdotus vaatii tältäkin osin lisäselvitystä mm. siitä, miten ehdotettu sääntely täyttää tietosuojasääntelyä koskevat vaatimukset.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto VaVL 18/2022 vp

Helsingissä 18.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Tarja Filatov sd
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Heli Järvinen vihr
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Ville Vähämäki ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko