

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston asetukseksi (varainhoitoasetuksen muuttami-
nen)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 3 päivänä toukokuuta 2005 tekemä ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovelletta-

vasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 16 päivänä helmikuuta 2006

Valtiovarainministeri *Eero Heinäluoma*

Neuvotteleva virkamies Seija Kivinen

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSION EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN YHTEISÖJEN YLEISEEN TALOUSARVIOON SOVELLETTAVASTA VARAINHOITOASETUKSESTA ANNETUN NEUVOSTON ASETUKSEN (EY, EURATOM) N:O 1605/2002 MUUTTAMISESTA (VARAINHOITOASETUKSEN MUUTTAMINEN)

1. Ehdotus

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 3.5.2005 ehdotuksen neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25.6.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002, jäljempänä varainhoitoasetus, muuttamisesta (KOM (2005) 181 lopullinen).

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 279 artiklan mukaan neuvosto yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia kuultuaan ja tilintarkastustuomioistuimen lausunnon saatuaan a) antaa varainhoitoasetukset, joissa täsmennetään varsinkin talousarvion laatimista ja toteuttamista sekä tilinpäätöksen esittämistä ja tilintarkastusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt, b) vahvistaa säännöt varainhoidon valvojien, tulojen ja menojen hyväksyjien ja tilinpitäjien vastuusta sekä järjestää heidän toimintansa valvonnan. Neuvosto tekee ratkaisunsa 1.1.2007 alkaen määränemistöllä komission ehdotuksesta Euroopan parlamenttia kuultuaan ja tilintarkastustuomioistuimen lausunnon saatuaan. Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 183 artiklassa ovat vastaavat määräykset.

Komissio esitteli asetusehdotuksen syyskuussa 2005 neuvoston alaisessa työryhmässä, budjettikomiteassa. Neuvoston työryhmä, budjettikomitea aloitti asetusehdotuksen artiklakohtaisen käsittelyn tammikuussa 2006.

Tilintarkastustuomioistuin antoi 7.12.2005 lausuntonsa asetusehdotuksesta. Euroopan parlamentin odotetaan antavan lausuntonsa asetusehdotuksesta maaliskuussa 2006. Komissio antanee keväällä 2006 tarkistetun asetusehdotuksen, kun on saatu parlamentin lausunto. Komission tavoitteena on saada asetusehdotus voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007.

Asetusehdotuksen muutosehdotukset edellyttävät myös varainhoitoasetuksen soveltamissäännöistä 23.12.2002 annetun komission asetuksen (EY, Euratom) N:o 2342/2002, jäljempänä soveltamissäännöt, tarkistamista. Komissio antoi 12.10.2005 ehdotuksensa soveltamissääntöjen muuttamisesta.

2. Ehdotuksen tavoite

Asetusehdotuksen tarkoituksena on tehostaa säännösten soveltamista ja lisätä avoimuutta. Sillä pyritään yksinkertaistamaan vaatimuksia, jotka koskevat etenkin arvotetaan vähäisiin julkisiin hankintoihin ja avustuksiin liittyviä menettelyjä ja asiakirjoja, ja huolehtimaan siitä, että vaatimukset ovat oikeassa suhteessa kustannuksiin ja riskeihin. Samoin pyritään yksinkertaistamaan vaatimuksia, jotka koskevat avustusten ennakkotarkastusta sekä vakuuksia ja oikeudellisia takeita. Tarkoituksena on varmistaa, että edellä mainitut vaatimukset ovat oikeassa suhteessa kustannuksiin ja riskeihin. Talousarvion toteuttamista koskevia säännöksiä on tarkoitus selkeyttää ja keventää.

3. Pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksen muutokset liittyvät budjettiperiaatteita, talousarvion toteuttamistapoja, taloushallinnon henkilöstöä, saamisten perintää, julkisia hankintoja, avustuksia, laskentatoimea ja yhteisön politiikan alojen (toinen osa) sekä yhteisön virastoja koskeviin säännöksiin.

Asetusehdotuksen muutokset tarkoittavat pääasiallisesti seuraavia seikkoja.

Budjettiperiaatteet

Varainhoitoasetukseen ehdotetaan otettavaksi uusi 5 a artikla, jossa säädettäisiin en-

nakkomaksujen korkotuottojen sitomisesta asianomaiseen ohjelmaan tai toimeen sekä niiden vähentämisestä saajalle suoritettavan loppumaksun määrästä. Uudessa artiklassa säädettäisiin myös tapauksista, joissa korkoa ei tarvitsisi maksaa.

Vuotuisuusperiaatetta koskevia säännöksiä ehdotetaan tarkistettaviksi jaksottamattomien määrärahojen seuraavalle vuodelle siirtämisen osalta (8(1) art.). Menoihin sitoutumista ennalta vuoden n-1 joulukuun 15. päivän jälkeen ehdotetaan sallittavaksi poikkeustapauksissa (12(2) art.). EMOTR:n tukiosastosta maksettavien eräiden menojen säännöksiä ehdotetaan tarkistettaviksi poistamalla ennakkositoumusten enimmäismäärien rajoitukset (150(3) art.) sekä muuttamalla eläinlääkintätoimenpiteiden jaksottamattomat määrärahat jaksotetuiksi (149(1) art.).

Yleiskatteisuusperiaatetta koskevia säännöksiä täydennettäisiin lisäämällä käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja koskevaan lueteloon kaksi kohtaa: jäsenvaltioiden mahdollisuus suorittaa maksuja ulkosuhdeohjelmin sekä tulot ajoneuvojen, tarvikkeiden, rakennelmien myynnistä (18 art.).

Lahjoitusten vastaanottamista koskevia säännöksiä yksinkertaistettaisiin budjettivallan käyttäjän luvan osalta. Lupa tarvittaisiin vain, jos lahjoituksista aiheutuisi huomattavia kuluja (19(2) art.).

Erittelyperiaatteen liittyviä, määrärahojen siirtämistä koskevia säännöksiä ehdotetaan yksinkertaistettavan ja selkeytettävän. Ilmoitusmenettelyä koskevia säännöksiä ehdotetaan täydennettävän määräjän laskemisen osalta (22 ja 23 art.). Komission olisi voitava päättää itsenäisesti varauksiin otettujen määrärahojen siirtämisestä, kun rahoitettavalta toimenpiteeltä puuttuisi perussäädös talousarviota laadittaessa, mutta säädös annettaisiin varainhoitovuoden kuluessa (23(1) art.). Hallintomäärärahojen siirtämistä koskevat säännökset ehdotetaan sovitettavaksi talousarvion uuteen toimintoperusteiseen (ABB) rakenteeseen.

Toteuttamistavat (53–57 art.)

Rajoitus, jonka mukaan talousarvion toteuttamistehtävien jakaminen on mahdollista ainoastaan EMOTR:n ja rakennerahastojen hallinnoinnissa, ehdotetaan poistettavaksi.

Varainhoitoasetuksen säännökset eivät tältä osin vastaa nykyistä käytäntöä ja jo esitettyjä ehdotuksia vuoden 2006 jälkeisiksi uusiksi perussäädöksiksi.

Talousarvion toteuttamista yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa koskevia säännöksiä ehdotetaan selkeytettäväksi ja täydennettäväksi toimintatarpeita vastaaviksi.

Tehtävien siirtämistä kansallisille julkisoikeudellisille yhteisöille (eli kansallisille virastoille) ehdotetaan helpotettavan yksinkertaistamalla siirtämisen edellytyksiä ja perusteita. Asianomaisen säännöksen soveltamisalaa ehdotetaan myös laajennettavaksi koskemaan myös kansainvälisiä julkisyhteisöjä. Talousarvion toteuttamistehtävien siirtämistä yksityisoikeudellisille yhteisöille koskevaa kieltoa ehdotetaan lievennettäväksi.

Komission mukaan tarvitaan yhteinen valvontakehys. Sitä varten olisi tehostettava komission toteuttamia tarkastuksia, jotka koskevat hajautettua tai epäsuoraa keskitettyä hallinnointia (tai tarvittaessa hallinnointia yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa), säätämällä erityisesti jäsenvaltioiden velvollisuuksista jaetun hallinnointivastuun yhteydessä.

Varainhoitoasetuksen 53(3) artiklaan ehdotetaan otettavan säännös, jonka mukaan jotta talousarviota yhteistyössä toteutettaessa varat käytettäisiin asiaan sovellettavien säännösten ja periaatteiden mukaisesti, jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet:

- a) varmistaakseen, että talousarviosta rahoitettavat toimet todella toteutetaan ja että ne toteutetaan oikein;
- b) estääkseen sääntöjenvastaisuudet ja petokset ja puuttuakseen niihin;
- c) periäkseen takaisin aiheuttomasti maksetut tai sääntöjenvastaisuuksien tai virheiden vuoksi menetetyt varat.

Tätä varten jäsenvaltiot toteuttavat säännöllisiä tarkastuksia ja kehittävät tehokkaan sisäisen valvontajärjestelmän. Ne ryhtyvät tarvittaessa b ja c alakohdan soveltamisen edellyttämiin oikeudellisiin toimiin.

Taloushallinnon henkilöstö

Komission sisäisen tarkastajan ja toimeenpanovirastojen suhdetta ehdotetaan tarkistettavaksi (185 art.).

Saamisten perintä (72 ja 73a—73b art.)

Varainhoitoasetukseen ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan toimielin voi hakea toimivaltaiselta viranomaiselta täytäntöönpanomääräystä tavanomaisella oikeudellisella menettelyllä. Tällöin toimielimen saamiset rinnastettaisiin EY:n perustamissopimuksen 65 artiklan nojalla annetuissa sääöksissä tarkoitettuihin yksityisoikeudellisiin saamisiin.

Varainhoitoasetukseen ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan yhteisöjen saamisiin sovellettaisiin samoja kansallisten oikeusjärjestelmien etusijasääntöjä kuin jäsenvaltioiden julkisoikeudellisten yhteisöjen veronluonteisiin saamisiin.

Varainhoitoasetukseen ehdotetaan otettavaksi saamisten vanhentumisaikaa koskeva säännös. Sen mukaan yhteisöjen saamiset kolmansilta ja kolmansien saamiset yhteisöiltä vanhentuivat viidessä vuodessa, ellei asiaan sovellettavista erityissäännöistä tai yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdystä neuvoston päätöksestä muuta johdu.

Julkiset hankinnat (88, 90, 91, 93—98, 103—105 ja 108 art.)

Kun varainhoitoasetus annettiin vuonna 2002, yksi keskeinen tavoite oli sisällyttää yhteisön julkisia hankintoja koskevien direktiivien säännökset varainhoitoasetukseen, jotta yhteisön toimielimet soveltaisivat julkisiin hankintoihin samoja vaatimuksia kuin jäsenvaltiot. Vuonna 2004 julkisista hankinnoista annetun uuden direktiivin 2004/18/EY johdosta ehdotetaan varainhoitoasetukseen eräitä muutoksia.

Samalla ehdotetaan myös, että julkisia hankintoja koskevia säännöksiä tarkistettaisiin erältä osin saatujen kokemusten nojalla. Asetukseen ehdotetaan otettavaksi säännös mahdollisuudesta käyttää yhteistä tietokantaa poissuljettavista ehdokkaista tai tarjoajista. Yksinkertaistettujen sääntöjen soveltamista ehdotetaan laajennettavan arviointipalvelujen ja teknisten tukipalvelujen hankkimiseen ulkopuolisilta asiantuntijoilta. Toimielinten velvollisuutta keskeyttää hankintamenettely tai hankintasopimus petostapauksissa ja muissa vastaavissa tilanteissa ehdotetaan sel-

keytettävän.

Avustukset (108—112, 113a, 114, 116, 120 art.)

Asetusehdotuksessa ehdotetaan avustuksia koskevia säännöksiä yksinkertaistettavan. Tarkastuksia ja takuita koskevia vaatimuksia olisi suhteutettava paremmin taloudelliseen riskiin.

Avustussäännösten soveltamisalaa ehdotetaan selkeytettävän erityisesti lainanannon ja osakkuuksien rahoittamisen osalta. Niihin ehdotetaan lisättäväksi viittaus suhteellisuusperiaatteeseen. Voitontavoittelun kiellon soveltamisalaa ehdotetaan selkeytettävän. Avustussäännöksiä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että samalle saajalle voitaisiin myöntää samaa toimintaa varten vain yksi avustus, jollei asianomaisissa perussääöksissä toisin säädettäisi. Samoja kustannuksia ei koskaan saisi rahoittaa kahdesti talousarviosta. Juokseviin menoihin myönnettäviä avustuksia koskevaa sopimuksen allekirjoittamisen määräaikaa ehdotetaan pidennettäväksi neljästä kuukaudesta kuuteen kuukauteen. Avustuksen määräksi ehdotetaan hyväksyttävän tosiasiallisesti syntyneiden kustannusten ohella kiinteät maksut. Saajien avustuskelpoisuutta koskevia säännöksiä ehdotetaan väljennettävän, jotta avustuksia voitaisiin myöntää luonnollisille henkilöille ja erälle oikeushenkilöllisyyttä vailla oleville yhteisöille. Poissulkemista koskeviin sääntöihin ehdotetaan lisättävän samanlainen poissulkemisperusteiden vakavuuteen perustuva jaottelu kuin hankintasäännöksiin. Varainhoitoasetukseen ehdotetaan säännöksiä tapauksista, joissa toiminnan toteuttaminen edellyttäisi taloudellisen tuen myöntämisestä kolmansille.

Laskentatoimi (121—122, 128—134 ja 138 art.)

Laskentatoimen osalta asetusehdotus ei sillä olennaisia muutoksia. Säännöksiä ehdotetaan kuitenkin selkeytettävän siten, että konsolidoinnin soveltamisalaa voidaan laajentaa yhteisön kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

Yhteisön politiikan alat (148—154, 155, 157, 158 ja 160—160a art.)

Maataloutta koskevia säännöksiä ehdotetaan mukautettavan vastaamaan uutta Euroopan maatalouden tukirahastoa (maaloustukirahasto) koskevia säännöksiä. Alustavia maksusitoumuksia ehdotetaan voitavan tehdä vielä jäsenvaltioiden menoilmoitusten vastaanottamisesta laskettavan kahden kuukauden määräajan päättymisen jälkeenkin, jos päätös määrärahasiirrosta on vireillä.

Eräitä rakennerahastoja koskevia säännöksiä ehdotetaan tarkistettavan.

Tutkimuksen puiteohjelman vapautettuja maksusitoumusmääräahoja ehdotetaan voitavan ottaa uudelleen käyttöön poikkeustapauksissa ja tarkkaan määritellyin edellytyksin.

Yhteisöjen virastot (171, 173—174, 174a, 175—176 ja 178 art.)

Toimielinten yhteisiä virastoja ehdotetaan valtuutettaviksi toimimaan tulojen ja menojen hyväksyjinä, talousarvioon otettujen, muita toimielimiä koskevien määrärahojen osalta.

Edellä mainittujen seikkojen ohella asetusehdotus sisältää teknistyyppisiä tarkistuksia.

4. Vaikutukset

4.1. Ehdotuksen vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Varainhoitoasetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Varainhoitoasetuksen soveltamisala on Euroopan yhteisöjen yleinen talousarvio ja sen toteuttamiseen liittyvät menettelyt.

Eräät varainhoitoasetuksen säännökset tulevat kuitenkin sovellettavaksi yhteisöjen toimielinten lisäksi niissä kansallisissa viranomaisissa ja muissa tahoissa, jotka osallistuvat yhteisöjen yleisen talousarvion ja siitä rahoitettavien toimenpiteiden täytäntöönpanoon tai siitä rahoitettavia julkisia hankin

toja koskeviin tarjouskilpailuihin taikka olivat yhteisöjen myöntämien avustusten saajia. Varainhoitoasetuksen säännökset voivat tulla sovellettaviksi Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa, kuten maakunnan hallinnoidessa Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon kuuluvia varoja.

Asetusehdotus ei antane aihetta tarkistaa Suomen lainsäädäntöä.

4.2. Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset

Välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia asetusehdotuksella ei ole. Asetusehdotuksella ei ole myöskään välittömiä vaikutuksia yhteisöjen yleiseen talousarvioon otettavien tulojen tai määrärahojen tasoon. Asetusehdotus sisältää kuitenkin eräitä budjettiperiaatteiden muutosehdotuksia, jotka voinevat lisätä talousarvion määrärahojen käyttöä.

5. Valtioneuvoston kanta

Suomi tukee asetusehdotuksen tavoitteita yhteisöjen talouden hoidon parantamiseksi ja kehittämiseksi.

Suomi voi yhtyä asetusehdotuksen päätavoitteisiin ja muutosten periaatteisiin.

Komission pyrkimyksiä säädösten yksinkertaistamiseksi sekä sitä, että otetaan huomioon suhteellisuusperiaate, voidaan tukea. Samalla on kuitenkin syytä suhtautua varuksellisesti ehdotuksiin, jotka tarkoittaisivat lisää muutoksia tai poikkeuksia budjettiperiaatteisiin. Asetusehdotuksen ja sen muutosten osalta tarvittaisiin vaikuttavuusanalyysia.

On myös tarpeen varmistaa, että eräät asetusehdotuksen muutokset eivät aseta paineita yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden omia menettelyjä, esimerkiksi sisäisen valvonnan menettelyjä jäsenvaltioiden kansallisessa valtion talouden hoidossa. Samoin on syytä varmistaa, että asetusehdotuksen säännökset ovat sopusuhteissa muun muassa Euroopan yhteisöjen sektorilainsäädännön kanssa.

Eräät muut asetusehdotuksen muutokset edellyttävät lisäselvityksiä sekä mahdollisia tarkistuksia ja täsmennyksiä.