

Katsaus 03

FI

Vuoden 2027 jälkeisen monivuotisen rahoituskehyksen mahdollisuudet



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

2025

Sisällys

	Kohta
Keskeiset tiedot	01–08
Tarkempi tarkastelu	09–42
EU:n talousarvion kohdentaminen ja vaikuttavuus	09–17
Tuloksellisuuden mittaaminen	09–12
EU:n tason lisäarvo	13–15
EU:n talousarvion hyödyntäminen EU:n rahoitusvalmiuksien lisäämiseksi	16–17
EU:n talousarvion yksinkertaistaminen	18–22
EU:n talousarvion ja talousarviovälineiden yksinkertaistaminen	20
EU:n talousarviomenoja koskevien sääntöjen yksinkertaistaminen	21–22
EU:n talousarvion joustavuus	23–25
EU:n poliittiset painopisteet toteuttava talousarvio	26–34
Talouspolitiikan EU-ohjausjakso ja politiikkaperusteinen talousarvio	26–27
Kustannuksiin perustumaton rahoitus: elpymis- ja palautumistukivälineestä saadut kokemukset	28–31
Oikeusvaltioperiaate EU:n talousarviossa	32–34
EU:n talousarvion rahoittaminen	35–40
EU:n lainanottoon liittyvät haasteet	36–37
EU:n omat varat	38–40
Tilivelvollisuuteen liittyvät järjestelyt	41–42
Lyhenteet	
Sanasto	
Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tiimi	

Keskeiset tiedot

01 Komission [tiedonanto ”Kohti seuraavaa monivuotista rahoituskehystä”](#), jäljempänä ’tiedonanto’, on keskeinen virstanpylväs vuoden 2027 jälkeisen monivuotisen rahoituskehysten suunnittelussa. Komissio aikoo esittää ehdotuksensa uudeksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi heinäkuussa 2025. Tiedonannossa tuodaan esiin seuraavan monivuotisen rahoituskehysten poliittiset haasteet ja annetaan ohjeistusta monivuotista rahoituskehystä koskevan ehdotuksen valmistelua varten.

02 Tämä katsaus ei ole tarkastus, vaan siinä esitetään tilintarkastustuomioistuimen näkemykset tiedonannon pääperiaatteista. Näkemykset perustuvat tietämykseen ja tarkastuskokemukseen, jota tilintarkastustuomioistuimelle on kertynyt EU:n talousarvion tuloista ja menoista. Tilintarkastustuomioistuin esitti komissiolle mahdollisuuksia, jotka se voi ottaa huomioon monivuotista rahoituskehystä koskevaa ehdotusta viimeistellessään, ja jotka Euroopan parlamentti, neuvosto ja kansalliset hallitukset voivat myös ottaa huomioon. Vuoden 2025 toisella puoliskolla¹ tilintarkastustuomioistuin aikoo esittää näkemyksensä komission ehdotuspaketista, joka koskee seuraavaa monivuotista rahoituskehystä.

03 Tiedonannossa komissio toteaa, että Euroopan unionin (EU) talousarvion olisi oltava kohdennetumpi ja vaikuttavampi. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vaikka se ei pidä elpymis- ja palautumistukivälinettä tulosperusteisena välineenä, seuraava monivuotinen rahoituskehys tarjoaa mahdollisuuden suunnitella uusi tuloksellisuuden mittauskehys, jossa keskitytään enemmän tuloksiin ja tietojen luotettavuuteen (ks. kohdat [09–12](#)). Lisäksi tilintarkastustuomioistuin korostaa mahdollisuutta sopia EU:n tason lisäarvon määritelmästä ja ottaa se järjestelmällisesti huomioon rahoituspäätöksissä (ks. kohdat [13–15](#)). Tilintarkastustuomioistuin katsoo myös, että on mahdollista parantaa menetelmiä, joilla arvioidaan investointien mobilisaatiota ja osoitetaan täydentävyys EU:n talousarviotakuiden avulla (ks. kohdat [16–17](#)).

04 Tilintarkastustuomioistuin tukee komission aikomusta yksinkertaistaa EU:n talousarviota. Tämä ei kuitenkaan saisi tapahtua EU:n varojen käyttöä koskevan vastuuvellvollisuuden kustannuksella. Kaikkien uusien välineiden sisällyttäminen EU:n talousarvioon on tarpeen EU:n rahoitusjärjestelyjen yksinkertaistamiseksi (ks. kohdat [18–22](#)).

¹ [Tilintarkastustuomioistuimen työohjelma 2025+](#).

05 Komissio varoittaa, että kun EU vastaa useiden kriisien aiheuttamiin haasteisiin, paineet nopeisiin ja tehokkaisiin EU:n tason reagointimekanismeihin lisääntyvät. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että seuraava monivuotinen rahoituskehys tarjoaa tilaisuuden tarkastella EU:n talousarvion joustavuutta, jotta voidaan varmistaa sekä riittävä ennustettavuus että kyky reagoida nopeasti ja oikeasuhteisesti muuttuviin olosuhteisiin (ks. kohdat [23–25](#)).

06 Tilintarkastustuomioistuin korostaa mahdollisuutta lujittaa toistuvien rakenteellisten haasteiden uudistamista tukevien EU:n rahastojen välistä yhteyttä ottaen samalla huomioon kansalliset ja alueelliset erityispiirteet (ks. kohdat [26–27](#)). Kustannuksiin perustumattoman rahoituksen osalta tilintarkastustuomioistuin viittaa elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaan laajaan työhönsä ja sen suunnittelusta ja täytäntöönpanosta saatuihin kokemuksiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita, jotka liittyivät suorituskykyyn, nollakustanteisten toimenpiteiden rahoitukseen, maksujen ja tukikelpoisuusedellytysten määrittämiseen, selkeiden valvonta- ja tarkastusvastuiden tarpeeseen ja EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen sekä EU:n ja kansallisten sääntöjen noudattamiseen (ks. kohdat [28–31](#)). Tilintarkastustuomioistuimen työssä on myös havaittu mahdollisuuksia lujittaa oikeusvaltioperiaatetta seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä (ks. kohdat [32–34](#)).

07 Rahoitustarpeet ovat suuret, jos rahoitusta tarvitaan uusiin painopisteisiin ja jos nykyiset politiikat pysyvät nykyisellä menotasolla, samalla kun lisääntyvät lainanottoon liittyvät velvoitteet on täytettävä. Jos seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä harkitaan lainanottomahdollisuutta, olisi tärkeää määrittää selkeästi rahoitustarpeet ja -lähteet, lieventää riskejä ja laatia etukäteen takaisinmaksusuunnitelma. Samaan aikaan EU:n tärkeimpien tulovirtojen olisi oltava vakaita ja mahdollisimman yksinkertaisia (ks. kohdat [35–40](#)).

08 Tilintarkastustuomioistuin korostaa ulkoisen tarkastuksen merkitystä asianmukaisen vastuuvollisuuden ja avoimuuden varmistamisessa tilanteessa, jossa EU:n talousarvioon kohdistuvat odotukset ovat suuret (ks. kohdat [41–42](#)).

Tarkempi tarkastelu

EU:n talousarvion kohdentaminen ja vaikuttavuus

Tuloksellisuuden mittaaminen

09 Komissio toteaa tiedonannossaan, että tuloksellisuuden korostaminen on auttanut yhdenmukaistamaan EU:n toimintapoliittisia tavoitteita ja varojen käyttöä². EU:n talousarvio, jossa keskitytään enemmän tuloksellisuuteen, edellyttää tulosten ja vaikutusten luotettavaa mittaamista. Tilintarkastustuomioistuin on raportoinut toistuvasti³ EU:n toimien vaikutusta koskevien tietojen riittämättömyydestä, koska tuloksellisuuskehyksissä keskitytään yleensä tuotoksiin. Lisäksi jäsenvaltioiden toimittamat tuloksellisuutta koskevat tiedot eivät olleet täysin luotettavia⁴.

10 Komissio korostaa tiedonannossaan, että vaikka EU:n talousarviovaroilla on edistetty horisontaalisia painopisteitä (kuten ilmastotoimia, biologista monimuotoisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa) ja vahvemman suoritusperusteisen kehyksen kehittämistä, parantamisen varaa on edelleen⁵.

11 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa esitettiin liian myönteiset johtopäätökset edistymisestä valtavirtaistamistavoitteiden saavuttamisessa⁶.

12 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että monialaisten painopisteiden sisällyttäminen meno-ohjelmiin vaihtelee huomattavasti: sukupuolten tasa-arvoa koskeva painopiste sai vähiten huomiota. Ainoastaan ilmastotavoitteella on erityisiä talousarviotavoitteita ja seurantamekanismeja, mutta tilintarkastustuomioistuin katsoi, että EU:n talousarvion vaikutus ilmastomuutoksen torjuntaan ja biologiseen monimuotoisuuteen oli ilmoitettu liian suurena⁷.

² Tiedonanto, s. 8.

³ Vuosien 2019, 2020 ja 2021 tuloksellisuutta koskevat vuosikertomukset.

⁴ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2023, luku 3, kohta 3.59.

⁵ Tiedonanto, s. 9.

⁶ Kertomus EU:n talousarvion tuloksellisuudesta – tilanne vuoden 2021 lopussa, kohta 1.43.

⁷ Ks. edellinen alaviite, kohdat 2.9–2.12.

EU:n tason lisäarvo

13 Komissio toteaa, että EU:n tulevassa talousarviossa olisi keskityttävä yhteisiin haasteisiin, joiden osalta unionin tason varainkäytöllä saadaan aikaan eniten lisäarvoa⁸.

14 Vaikka toissijaisuusperiaate määrittää perussopimuksessa, EU:n nykyisessä lainsäädännössä ei määritellä EU:n tason lisäarvoa⁹. Tilintarkastustuomioistuin totesi [lausunnossaan 1/2010](#), että jotta EU:n tason lisäarvon käsite olisi täysin toimiva, kaikkien EU:n toimielinten tulisi ymmärtää se samalla tavalla ja se tulisi esittää asianmukaisessa poliittisessa julistuksessa tai EU:n lainsäädännössä. EU:n tason lisäarvoa voidaan mitata tehokkaasti vain, jos se on selkeästi määritelty ja sitä sovelletaan johdonmukaisesti.

15 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että vaikka komissio määritteli EU:n tason lisäarvon käsitteen johtavaksi periaatteeksi [nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen menojen uudelleenarvioinnissa](#), siihen ei sisältynyt arviota EU:n ohjelmien tuottamasta EU:n tason lisäarvosta¹⁰.

EU:n talousarvion hyödyntäminen EU:n rahoitusvalmiuksien lisäämiseksi

16 Tiedonannon mukaan EU:n on hyödynnettävä talousarviotaan paremmin yksityisen ja julkisen rahoituksen hyödyntämiseksi. EU:n menojen täydentävyyttä voidaan edelleen lisätä [InvestEU](#)-ohjelman kautta, joka on Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) seuraaja¹¹.

⁸ [Tiedonanto](#), s. 2.

⁹ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen aihekohtaiset katsaukset, [helmikuu 2018](#), kohta 33, ja [heinäkuu 2018](#), kohta 26.

¹⁰ Ks. edellinen alaviite.

¹¹ [Tiedonanto](#), s. 7 ja 8.

17 Tilintarkastustuomioistuimen äskettäisessä ESIR-rahastoa koskevassa tarkastuksessa¹² todettiin, että ESIR-rahasto edisti merkittävästi EU:n investointivajeen korjaamista. Liikkeelle saatujen investointien laskennassa käytetyssä menetelmässä oli kuitenkin puutteita, joiden vuoksi määrä oli ilmoitettu 26 prosenttia liian suureksi. Lisäksi ESIR-rahaston liikkeelle saamien investointien täydentävyyttä ei ollut osoitettu riittävällä tavalla.

Laatikko 1

Mahdollisuudet kohdennetumpaan talousarvioon, jolla on suurempi vaikutus:

1) Tuloksellisuuden mittaaminen

- a) Suunnitellaan luotettaviin tietoihin perustuva tuloksellisuuskehys, jossa keskitytään tuloksiin ja vaikutuksiin eikä tuotoksiin.
- b) Parannetaan raportointia valtavirtaistamistavoitteista vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa ja ohjelmaselvityksissä.
- c) Jos määritellään horisontaalisia painopisteitä, perustetaan järjestelmällisesti seurantamekanismeja menojen seuraamiseksi.

2) EU:n tason lisäarvo

- a) Määritellään lainsäädännössä selkeästi EU:n tason lisäarvon käsite ja sovelletaan sitä johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti kohdennettaessa EU:n varoja ohjelmiin ja aloitteisiin.
- b) Varmistetaan, että EU:n varainkäytön EU:n tason lisäarvo arvioidaan jälkikäteen.

3) EU:n talousarvion hyödyntäminen EU:n rahoituskapasiteetin lisäämiseksi

- a) Parannetaan menetelmiä, joilla arvioidaan EU:n talousarviotakuulla liikkeelle saatujen investointien määrää ja osoitetaan niiden täydentävyys.

EU:n talousarvion yksinkertaistaminen

18 Tiedonannon mukaan EU:n talousarvion hajanaisuus yhdessä monimutkaisuuden ja jäykkyyden kanssa heikentää EU:n rahoituksen vaikuttavuutta¹³.

19 EU:n talousarviovälineiden, sääntöjen ja menettelyjen yksinkertaistaminen voi lisätä avoimuutta, vähentää hallinnollista taakkaa ja parantaa varojen käyttöä. Tämän ei kuitenkaan pitäisi tapahtua vastuullisuuden, vaikuttavuuden, tehokkuuden ja taloudellisuuden kustannuksella.

EU:n talousarvion ja talousarviovälineiden yksinkertaistaminen

20 Tilintarkastustuomioistuin korosti [erityiskertomuksessaan 05/2023](#), että EU:n nykyinen rahoitusympäristö on hajanainen kokonaisuus, joka koostuu useista eri välineistä, joista monet on luotu vastatoimina kriiseihin ja siten ilman asianmukaista ennakkoarviointia. Tämä on johtanut erilaisiin hallintojärjestelyihin ja joissakin tapauksissa riittämättömiin julkisen tilivelvollisuuden järjestelyihin.

EU:n talousarviomenoja koskevien sääntöjen yksinkertaistaminen

21 Tilintarkastustuomioistuin on jo pitkään kannattanut yksinkertaisempia sääntöjä, jotka voisivat johtaa tehokkaampaan varainkäyttöön ja vähentää samalla sääntöjenvastaisuuksien riskiä. Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset ovat toistuvasti osoittaneet, että virheriski on suurempi menoissa, joihin sovelletaan monimutkaisia sääntöjä. Tilintarkastustuomioistuin totesi [erityiskertomuksessaan 28/2023](#), että julkisten hankintojen hallinnoinnista ei ole tullut yksinkertaisempaa ja että sekä tarjoajat että hankintaviranomaiset pitävät niihin liittyvää hallinnollista taakkaa raskaana. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti, että hankintamenettelyt kestävät nykyisin huomattavasti kauemmin kuin kymmenen vuotta sitten. Samaan aikaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuosikertomuksissaan, että julkisiin hankintamenettelyihin liittyvät sääntöjenvastaisuudet ovat yksi virheiden määrän tärkeimmistä aiheuttajista.

¹² [Erityiskertomus 07/2025](#), tiivistelmä, kohta IV.

¹³ [Tiedonanto](#), s. 6.

22 Sääntöjen monimutkaisuus sekä sääntelykehyksen ja toimenpideohjelmien hyväksymisen viivästyminen, ohjelmakausien päällekkäisyys¹⁴ ja useiden rahoitusvirtojen samanaikainen täytäntöönpano voivat myös haitata EU:n varojen oikea-aikaista käyttöä. Tilintarkastustuomioistuin totesi aiemmin, että varojen käyttö olisi elpymis- ja palautumistukivälineen käyttöönoton myötä erityisen haastavaa vuosina 2021–2027¹⁵. **Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen** mukaisten yhteistyössä hallinnoitavien rahastojen maksujen kokonaismäärä oli vuonna 2023 vain 3,2 prosenttia vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen kokonaismäärästä. Lisäksi vuonna 2023 aloitetun uuden yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston maksujen käyttöaste oli vain yksi prosentti ensimmäisen vuoden lopussa¹⁶.

Laatikko 2

Yksinkertaistamismahdollisuudet

- 1) Varmistetaan, että EU:n rahoitusjärjestelyjä yksinkertaistetaan konsolidoimalla tai sisällyttämällä uusia välineitä EU:n talousarvioon.
- 2) Vähennetään EU:n varojen hallinnointiin tarvittavien hallinto- ja valvontajärjestelmien monimutkaisuutta ja varmistetaan samalla tilivelvollisuus.
- 3) Yksinkertaistetaan edelleen julkisia hankintoja koskevia järjestelyjä hallinnollisen rasisitteen ja sääntöjenvastaisuuksien vähentämiseksi.

EU:n talousarvion joustavuus

23 Komissio tunnustaa tiedonannossa sisäänrakennettujen joustojen ja uudelleenkohdentamismekanismien merkityksen keinona puuttua viimeaikaisiin suuriin kriiseihin¹⁷.

¹⁴ Erityiskertomus 17/2018, kohdat III, IV, 14–22.

¹⁵ Erityiskertomus 13/2024, kohta 44.

¹⁶ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2023, luku 2, kohta 2.70.

¹⁷ Tiedonanto, s. 10 ja 11.

24 On myös tärkeää, että seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen joustojärjestelyillä varmistetaan tilivelvollisuus ja avoimuus EU:n varojen käytössä ja löydetään tasapaino ennustettavuuden ja joustavuuden välillä¹⁸.

25 Tilintarkastustuomioistuin esittää tulevassa erityiskertomuksessaan näkemyksensä EU:n talousarvion joustomekanismeista ja antaa suosituksia tällä alalla.

Laatikko 3

EU:n talousarvion joustomahdollisuudet

- 1) Tarjotaan riittävästi tietoa joustotarpeesta, jotta voidaan tukea päätöksentekoa EU:n tulevan monivuotisen rahoituskehityksen joustavuuden suunnittelussa.
- 2) Yksinkertaistetaan monivuotisen rahoituskehityksen joustokehystä.

EU:n poliittiset painopisteet toteuttava talousarvio

Talouspolitiikan EU-ohjausjakso ja politiikkaperusteinen talousarvio

26 Tiedonannossa komissio toteaa, että talouspolitiikan EU-ohjausjakso vahvistaa EU:n yhteisten toimien vaikutusta sovittamalla yhteen politiikkatavoitteet ja menojen painopisteet. Komission mukaan kilpailukyvyyn osalta äskettäin ehdotettu [kilpailukyvyyn koordinoituväline](#) ja yksinkertaistettu eurooppalainen ohjausjakso, jossa keskitytään kansallisen tason uudistuksiin ja investointeihin, ovat osa johdonmukaista ja kevyttä ohjausmekanismia, jonka avulla voidaan tehdä investointeja ja uudistuksia koskevia päätöksiä EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla¹⁹.

¹⁸ EPRS report: How flexible is the EU budget?

¹⁹ Tiedonanto, s. 5.

27 Tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksessaan nro 16/2020 että sellaisia maakohtaisia suosituksia, jotka jäsenvaltiot olisivat panneet täytäntöön kokonaan tai merkittävältä osiltaan, oli vähän. Tilintarkastustuomioistuin pani myös merkille, että yhteyttä EU:n rahastoista tuettuihin uudistuksiin ei ollut kehitetty riittävästi. Elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä jäsenmaiden oli sisällytettävä kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa uudistuksia ja investointeja, joilla puututaan ”kaikkiin maakohtaisissa suosituksissa yksilöityihin haasteisiin tai merkittävään osaan niistä”. Komission arvioinnissa todettiin, että nämä suunnitelmat edistävät tämän tavoitteen saavuttamista. Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin aiemmin todennut, että eräitä maakohtaisten suositusten tärkeitä osa-alueita, jotka suurelta osin liittyvät toistuviin rakenteellisiin haasteisiin, ei ole käsitelty²⁰. Lisäksi se havaitsi, että elpymis- ja palautumissuunnitelmissa yhtenäisen lähestymistavan puute välitavoitteiden ja tavoitteiden asettamisessa vaikutti jäsenvaltioiden vertailukelpoisuuteen ja vaaransi yhdenvertaisen kohtelun²¹.

Laatikko 4

Mahdollisuudet talouspolitiikan EU-ohjausjaksossa

- 1) Vahvistetaan maakohtaisten suositusten ja jäsenvaltioiden toistuvia rakenteellisia ongelmia korjaavia uudistuksia tukevien EU:n rahastojen välistä yhteyttä.
- 2) Varmistetaan, että odotettavissa olevissa uudistuksissa otetaan huomioon kansalliset ja alueelliset erityispiirteet ja taataan samalla jäsenvaltioiden yhdenvertainen kohtelu.

²⁰ Erityiskertomus 10/2025, kohta 75.

²¹ Erityiskertomus 21/2022, kohta 90.

Kustannuksiin perustumaton rahoitus: elpymis- ja palautumistukivälineestä saadut kokemukset

28 Komissio katsoo, että seuraavassa EU:n talousarviossa tulisi keskittyä enemmän tuloksellisuuteen ja että kustannuksiin perustumattoman rahoituksen täytäntöönpanomalli parantaa EU:n varainkäytön tuloksellisuutta²². Elpymis- ja palautumistukiväline on tämän mallin tärkein väline. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaittiin puutteita sen suunnittelussa, täytäntöönpanossa ja vaikuttavuudessa sekä tilivelvollisuudessa. Tilintarkastustuomioistuimen tuoreessa tätä aihetta koskevassa katsauksessa²³ esitettiin yleiskatsaus elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevasta työstä tehtyihin keskeisiin havaintoihin sekä seuraavaa monivuotista rahoituskehystä varten saatuihin kokemuksiin.

29 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa viitataan rahaston tuloksellisuuteen perustuvaan luonteeseen. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että elpymis- ja palautumistukivälineessä ei ole tulosperusteinen väline, koska siinä keskitytään täytäntöönpanon edistymiseen tuloksellisuuden sijaan²⁴. Lisäksi elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetaan nollakustanteisia toimenpiteitä, joista ei nimenomaisesti säädetty lainsäädäntökehyksessä²⁵. Ne koskevat yleensä uudistuksia, joita tilintarkastustuomioistuimen mielestä voitaisiin vaihtoehtoisesti edistää asettamalla ehtoja investointien rahoittamiselle²⁶.

²² Tiedonanto, s. 9.

²³ Katsaus 02/2025

²⁴ Ks. edellinen alaviite, kohta 11.

²⁵ Erityiskertomus 22/2024, kohta 103 ja suositus 2.

²⁶ Erityiskertomus 15/2017, suositus 1.

30 Tilintarkastustuomioistuimen työ osoittaa, että elpymis- ja palautumistukivälineellä ei ole vankkaa sääntöjenmukaisuuskehystä ja että EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyy haasteita²⁷. Elpymis- ja palautumistukivälineen oikeudellisen kehyksen monitulkintaisuus ja epämääräisesti määritellyt välitavoitteet ja tavoitteet johtivat erilaisiin tulkintoihin niiden toteutumisen arvioinnissa. Komissio tukeutuu pääasiassa jäsenvaltioiden järjestelmiin pyrkiessään ehkäisemään, havaitsemaan ja korjaamaan tapauksia, joissa ilmenee vakavia sääntöjenvastaisuuksia tai jätetään noudattamatta EU:n ja kansallisia sääntöjä²⁸. Se kuitenkin panee täytäntöön elpymis- ja palautumistukivälineen, jota se hallinnoi suoraan. Edunsaajia ovat jäsenvaltiot. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen kokemukset muista EU:n meno-ohjelmista osoittivat, että jäsenvaltioiden järjestelmät eivät ole riittävällä tavalla estäneet EU:n ja kansallisten sääntöjen noudattamatta jättämistä. Tämä muodostaa merkittävän riskin²⁹.

31 Käytettyjen varojen jäljitettävyyks on tärkeä tekijä EU:n taloudellisten etujen tehokkaassa suojelussa. Vakavia sääntöjenvastaisuuksia lukuun ottamatta elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ei edellytetä jäsenvaltioiden perivän varoja takaisin tapauksissa, joissa EU:n varoja ei ole käytetty EU:n tai kansallisten sääntöjen mukaisesti tai joissa toimenpiteitä ei ole saatettu kokonaisuudessaan päätökseen. Elpymis- ja palautumistukivälineessä ei myöskään edellytetä yhteisrahoitusta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että yhteisrahoitus voi lisätä jäsenvaltioiden tai edunsaajien sitoutumista ja omistajuuden tunnetta³⁰.

²⁷ Katsaus 02/2025, kohta 15.

²⁸ Katsaus 02/2025, kohta 18.

²⁹ Erityiskertomus 07/2023, kohta 34.

³⁰ Katsaus 02/2025, kohta 78.

Laatikko 5

Kustannuksiin perustumattomaan rahoitukseen liittyvät mahdollisuudet³¹

- 1) Kytketään rahoitus selkeästi tuloksiin. Jos tämä ei ole mahdollista, järjestelmää ei pitäisi soveltaa.
- 2) Varmistetaan, että tulossuuntatuneisuus menee maksujen edellytysten, kuten välitavoitteiden ja tavoitteiden, määrittämistä pidemmälle ja sisältää kaikki vaikuttavuuden ja tehokkuuden arviointia varten tarvittavat seikat.
- 3) Vältetään nollakustanteisia toimenpiteitä ja harkitaan muita vaihtoehtoja, kuten tuettavien investointien kannalta merkityksellisiin uudistuksiin liittyviä mahdollistavia edellytyksiä.
- 4) Varmistetaan, että maksuehdot ovat yksiselitteisiä ja että niihin sisältyy EU:n ja kansallisten sääntöjen noudattaminen.
- 5) Määritellään selkeästi komission ja jäsenvaltioiden valvonta- ja tarkastusvastuut, jotta voidaan varmistaa asianmukainen tilivelvollisuus, avoimuus ja kansallisten sääntöjen noudattaminen. Tässä yhteydessä tulisi määritellä vähimmäisvaatimukset jäsenvaltioiden suorittamalle valvonalle ja komission tarkastuksille ennen täytäntöönpanon aloittamista. Tämä voitaisiin varmistaa määrittelemällä jäsenvaltioiden tehtävät ja vastuut samalla tavalla kuin yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa, jossa niillä on merkittävä vastuu EU:n taloudellisten etujen turvaamisesta.
- 6) Edellytetään rahoituksen täydellistä jäljitettävyyttä.
- 7) Mahdollistetaan rahoituksen takaisinperintä tapauksissa, joissa varoja on annettu liikaa suhteessa saavutuksiin tai joissa varoja ei ole käytetty EU:n tai kansallisten sääntöjen mukaisesti.

Oikeusvaltioperiaate EU:n talousarviossa

32 Komissio toteaa oikeusvaltioperiaatteen olevan tärkeä EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa. Se toteaa myös, että oikeusvaltiokertomuksessa esitettyjen suositusten ja EU:n talousarviosta myönnettävän rahoitustuen välistä yhteyttä on tarpeen vahvistaa seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä³².

³¹ Ks. myös [Katsaus 02/2025](#), kohdat 8–23.

³² [Tiedonanto](#), s. 12–13.

33 Tilintarkastustuomioistuin totesi [erityiskertomuksessaan 03/2024](#), että oikeusvaltioasetus on tehostanut EU:n kehystä, jolla suojataan sen taloudellisia etuja oikeusvaltioperiaatteen rikkomisilta. Tilintarkastustuomioistuin pani kuitenkin merkille, että korjaavien toimenpiteiden muodollinen toteuttaminen jäsenvaltiossa ei välttämättä johda vaikuttaviin parannuksiin. Lisäksi on olemassa riski siitä, että korjaavat toimenpiteet saatetaan kumota tai että tilanne heikkenee muilla oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvillä osa-alueilla.

34 Tilintarkastustuomioistuin korosti [katsauksessaan 02/2024](#) oikeusvaltiokertomuksen merkitystä ennaltaehkäisevänä välineenä, mutta totesi, että parantamisen varaa on muun muassa avoimuuden ja tilivelvollisuuden osalta, kun menetelmistä ja arvioinnista on julkisesti saatavilla aiempaa enemmän tietoa. Katsauksessa korostettiin myös, että tarvitaan selkeitä ja toteuttamiskelpoisia suosituksia sekä tällaisten suositusten tehokasta seuranta ja täytäntöönpanoa.

Laatikko 6

Oikeusvaltioperiaatteen lujittamismahdollisuudet

- 1) Varmistetaan, että lisäsuojatoimenpiteillä puututaan havaittuihin puutteisiin, jotka heikentävät oikeusvaltiokehyksen tehokkuutta.
- 2) Asetetaan julkisesti saataville enemmän tietoa oikeusvaltioperiaatteen raportointimenetelmistä ja komission arvioinnista avoimuuden ja vastuuvellvollisuuden lisäämiseksi.

EU:n talousarvion rahoittaminen

35 Nykyisten politiikkojen rahoittaminen nykyisellä tasolla, uusien painopisteiden lisääminen ja lisääntyvien lainanottoon liittyvien velvoitteiden täyttäminen aiheuttavat huomattavaa painetta EU:n taloudelle. Nykyisistä omista varoista saatavan rahoituksen lisäksi välineitä voitaisiin rahoittaa pääomamarkkinoilta kerätyillä varoilla, lisäämällä omien varojen nykyistä tasoa, päättämällä uusista omista varoista, parantamalla tullien³³ ja arvonalisäveron³⁴ kantamista tai priorisoimalla niitä uudelleen.

³³ Erityiskertomus 04/2021.

³⁴ Erityiskertomus 08/2025.

EU:n lainanottoon liittyvät haasteet

36 Tiedonannossa viitataan Next Generation EU -välineen takaisinmaksuun ja lisävarojen tarpeeseen EU:n kunnianhimoisen talousarvion rahoittamiseksi³⁵. EU:n velka ja riskit ovat kasvaneet merkittävästi nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen aikana³⁶ pääasiassa Next Generation EU -välinettä varten otettujen lainojen vuoksi. Näiden lainojen takaisinmaksu aloitetaan vuoteen 2028 mennessä, ja se on saatettava päätökseen vuoteen 2058 mennessä. Seuraavassa monivuotisessa rahoituskehityksessä takaisin maksettavan pääoman ja korkojen määräksi arvioitiin 25–30 miljardia euroa vuodessa. Lisäksi komissio arvioi vuonna 2023 korkojen nousun vuoksi, että Next Generation EU -välineen avustuksiin liittyvän lainanoton lisäkustannukset olisivat tässä monivuotisessa rahoituskehityksessä 17–27 miljardia euroa³⁷.

37 Tämä aiheuttaa huomattavia paineita EU:n tuleville talousarvioille³⁸. Lainanoton lisääminen edellyttää moitteetonta velanhoitostrategiaa ja riskien lieventämistä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi [erityiskertomuksessaan 16/2023](#), että komissio otti nopeasti käyttöön velanhoitojärjestelmän Next Generation EU -välineeseen tarvittua lainanottoa varten. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee kuitenkin komissiolle asettaa selkeiden tavoitteiden asettamista ja tuloksellisuuden mittaamisen ja raportoinnin parantamista. Komissio katsoo, että se on pannut nämä suositukset täytäntöön.

EU:n omat varat

38 Tiedonannossaan komissio kommentoi EU:n talousarvion tulojen keräämisen nykyaikaistamista sekä päästökauppajärjestelmää ja hiilirajamekanismia ja yrityssektorilla toimivien yritysten voittoihin liittyviä omia varoja koskevia tarkistettuja ehdotuksiaan³⁹.

³⁵ [Tiedonanto](#), s. 12.

³⁶ [Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2023](#), luku 2.

³⁷ Ks. edellinen alaviite.

³⁸ [Katsaus 02/2025](#), kohta 23.

³⁹ [Tiedonanto](#), s. 12.

39 Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin korostanut EU:n tulovirtojen lisääntyvää monimutkaisuutta ja hajautumista. Uusien omien varojen käyttöönotto tuo mukanaan haasteita, joita ovat muun muassa tulojen vaihtelu ja luotettavien kirjanpito- ja tarkastusmekanismien tarve avoimuuden ja tilivelvollisuuden varmistamiseksi. Tilintarkastustuomioistuin on myös pannut merkille, että omien varojen käyttöön asettamista varten tarvitaan konsolidoituja säädöksiä, ja ehdottanut, että komissiolla säilyvät tarkastusvaltuudet sen varmistamiseksi, että hiilirajamekanismiin perustuvat omat varat lasketaan oikein ja kerätään⁴⁰. Kaikkien ehdotettujen muutosten valossa toistetaan aiemmissa lausunnoissa esitetty arvio EU:n rahoitusjärjestelmän monimutkaisuudesta⁴¹.

40 Uusien omien varojen käyttöönotto edellyttää johdonmukaista oikeudellista kehystä ja oikea-aikaista tukea kansallisille hallinnoille. Tämä on olennaisen tärkeää, jotta voidaan varmistaa sekä arvioiden että uusien omien varojen perustana olevien tietojen luotettavuus. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi muovipakkausjätteeseen perustuvia uusia omia varoja koskevassa kertomuksessaan, että jäsenvaltiot eivät olleet valmistautuneet riittävässä määrin ja että omien varojen laskemiseen käytetyt tiedot eivät olleet riittävän vertailukelpoisia ja luotettavia.

⁴⁰ Lausunto 04/2023, kohdat 18–22.

⁴¹ Lausunto 03/2022, kohta 19, lausunto 02/2012, kohta 6, ja lausunto 02/2006, kohta 6.

Laatikko 7

EU:n talousarvion rahoittamiseen liittyvät mahdollisuudet

1) EU:n lainanotto

- a) Jos harkitaan lainanottomahdollisuutta, selvitetään selkeästi rahoitustarpeet ja -lähteet, lievennetään riskejä ja laaditaan takaisinmaksusuunnitelma etukäteen.

2) Omat varat

- a) Varmistetaan EU:n tärkeimpien tulovirtojen vakaus ja yksinkertaisuus esimerkiksi konsolidoiduilla säädöksillä, joiden avulla kaikki omat varat saadaan käyttöön.
- b) Vahvistetaan tullien ja arvonlisäveron kantamismekanismeja.
- c) Varmistetaan, että mahdollisten uusien omien varojen laskennassa käytettävät tiedot ovat vertailukelpoisia ja luotettavia.

Tilivelvollisuuteen liittyvät järjestelyt

41 Riippumaton ulkoinen tarkastus on olennainen osa avoimuuden ja tilivelvollisuuden varmistamista ja päätöksenteon parantamista.

Tilintarkastustuomioistuin esitti [erityiskertomuksessaan 05/2023](#) yleiskatsauksen välineistä, joihin tilintarkastustuomioistuimella on tarkastusoikeuksia, ja välineistä, joihin niitä ei ole. Viimeksi mainittuihin sovelletaan tämän sijaan muita julkisia tai yksityisiä ulkoisia tarkastusjärjestelyjä. Tämä tarkoittaa, että tilintarkastustuomioistuin ei voi hoitaa täysimääräisesti EU:n ulkopuolisen tarkastajan tehtäväänsä, minkä seurauksena Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät voisi harjoittaa täysimääräisesti demokraattista valvontaa.

42 Komission ja EU:n lainsäädäntöviranomaisten tulisi laatia tehokkaan tilivelvollisuuden ja avoimuuden periaatteet kaikkien EU:n varojen osalta, mukaan lukien täysi demokraattinen valvonta. On tärkeää, että Euroopan tilintarkastustuomioistuimen rooli määritellään selkeästi ja että sille annetaan täydet tarkastusoikeudet kaikissa säädöksissä, joissa säädetään uudesta välineestä, järjestelystä tai työkalusta, josta päätetään joko seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa tai sen ulkopuolella.

Laatikko 8

Ulkoiseen tarkastukseen liittyvät mahdollisuudet

- 1) Varmistetaan, että tilintarkastustuomioistuimella on selkeä toimeksianto tarkastaa kaikki EU:n välineet ja että uusien välineiden oikeudellinen kehys antaa tilintarkastustuomioistuimelle mahdollisuuden tarkastaa EU:n menot kaikilla tasoilla lopullisiin edunsaajiin ja tuensaajiin asti.
- 2) Pyydetään tilintarkastustuomioistuinta tarkastamaan kaikki elimet, jotka on perustettu EU:n oikeusjärjestyksen ulkopuolisten sopimusten nojalla EU:n toimintapolitiikkojen täytäntöönpanoa varten. Tilintarkastustuomioistuimen edustus on väliaikainen, kunnes oikeudelliset muutokset mahdollistavat täyden tarkastusvaltuutuksen.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän katsauksen Luxemburgissa 5. kesäkuuta 2025 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Tony Murphy
presidentti

Lyhenteet

CBAM: Hiilirajamekanismi

ESIR: Euroopan strategisten investointien rahasto:

ETS: Päästökauppajärjestelmä

EU: Euroopan unioni.

MRK: Monivuotinen rahoituskehys

NGEU: Next Generation EU

Tilintarkastustuomioistuin: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Sanasto

Elpymis- ja palautumistukiväline: EU:n rahoitustukimekanismi, jolla lievennetään koronapandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia ja tehostetaan elpymistä sekä vastataan haasteisiin, joita siirtyminen vihreämpään ja digitaalisempaan tulevaisuuteen tuo mukanaan.

EU:n tason lisäarvo: EU:n toimien tuoma lisäarvo verrattuna jäsenvaltioiden yksin toteuttamiin toimiin.

Euroopan strategisten investointien rahasto: Euroopan investointipankin (EIP) ja komission osana Euroopan investointiohjelmaa perustama tukimekanismi, jolla pyritään saamaan yksityistä rahoitusta EU:n kannalta strategisesti merkittäville hankkeille.

Eurooppalainen ohjausjakso: Vuotuinen sykli, joka muodostaa kehyksen EU:n jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen koordinoinnille ja edistymisen seurannalle.

InvestEU: Tukimekanismi, jonka avulla pyritään saamaan yksityistä rahoitusta liikkeelle EU:n kannalta strategisesti merkittäviin hankkeisiin. Mekanismi seurasi Euroopan strategisten investointien rahastoa vuonna 2021.

Maakohtaiset suositukset Vuotuiset suuntaviivat, jotka komissio antaa osana eurooppalaista ohjausjaksoa yksittäisille jäsenvaltioille niiden makrotalous-, budjetti- ja rakennepolitiikasta.

Monivuotinen rahoituskehys: EU:n menosuunnitelma, jossa määritetään (toimintapolitiisiin tavoitteisiin perustuvat) painopisteet sekä enimmäismäärät tavallisesti seitsemäksi vuodeksi. Suunnitelman pohjalta laaditaan EU:n vuotuiset talousarviot ja asetetaan rajat jokaisen menoluokan kuluille.

NextGenerationEU -väline: Rahoituspaketti, jolla autetaan EU:n jäsenvaltioita toipumaan koronapandemian taloudellisista ja sosiaalisista vaikutuksista.

Oikeusvaltioasetus: Asetuksessa määritetään säännöt, joiden tarkoituksena on suojata EU:n talousarviota jäsenvaltioissa ilmeneviltä oikeusvaltioperiaatteen rikkomisilta.

Talousarvio: Tulo- ja menoarvio, joka kattaa tietyn ajanjakson.

Talousarviotakuu: Sitoumus käyttää EU:n talousarviota mahdollisten tappioiden korvaamiseksi, jos edunsaaja ei täytä velvoitteitaan, vaan esimerkiksi laiminlyö lainan takaisinmaksun.

Täydentävyys: Periaate, jonka mukaan EU:n rahoituksen, ja etenkin ERI-rahastojen kautta annetun rahoituksen, on täydennettävä kansallista varainkäyttöä sen korvaamisen sijaan.

Valtavirtaistaminen: Erityisten painopisteiden systemaattinen huomioon ottaminen (esim. sukupuolten tasa-arvo, ilmastonsuojelu) kaikessa päätöksenteossa ja täytäntöönpanossa.

Vuosikertomus: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuotuinen tarkastuskertomus, joka sisältää tarkastuslausuman EU:n tilien luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuimen on toimitettava vuosikertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tiimi

Tästä katsauksesta vastasi tilintarkastustuomioistuimen V jaosto, jonka puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Jan Gregor. Tehtävä toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Jan Gregorin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Werner Vlasselaer ja kabinettiavustaja Radka Papouskova, toimialapäällikkö Paul Sime, tehtävävastaava Leonidas Tsonakas, Slobodan Dimitrovski ja Kimberly Galea. Kielellisissä kysymyksissä avusti Cathryn Lindsay. Sihteerinä toimi Valérie Tempez.



Vasemmalta oikealle: Werner Vlasselaer, Paul Sime, Radka Papouskova, Leonidas Tsonakas, Valérie Tempez, Jan Gregor, Kimberly Galea ja Slobodan Dimitrovski.

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2025

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on yleensä sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

PDF	ISBN 978-92-849-5429-2	ISSN 2811-8340	doi:10.2865/1642320	QJ-01-25-039-FI-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

LAINAUKSET

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen [katsaus 03/2025](#): Vuoden 2027 jälkeisen monivuotisen rahoituskehysten mahdollisuudet, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2025.

Komission tiedonanto ”Kohti seuraavaa monivuotista rahoituskehystä” on keskeinen asiakirja vuoden 2027 jälkeisen monivuotisen rahoituskehysten laatimisessa. Siinä esitellään toimintapoliittisia haasteita ja annetaan ohjeita tulevaa monivuotista rahoituskehystä koskevaa ehdotusta varten, jonka odotetaan valmistuvan heinäkuussa 2025. Katsaus rakentuu tiedonannon keskeisten teemojen ympärille. Tilintarkastustuomioistuin kartoittaa mahdollisuuksia EU:n talousarvion tuloja ja menoja koskevan tietämyksensä ja tarkastuskokemuksensa perusteella. Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena on edistää käynnissä olevaa keskustelua EU:n seuraavasta pitkän aikavälin talousarviosta.

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/contact
Verkkosivut: eca.europa.eu
Sosiaalinen media: @EUauditors



**EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN**