

EU:n talousarviojousto

mahdollistaa odottamattomiin haasteisiin vastaamisen –
mekanismi on kuitenkin liian monimutkainen



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

@luzitanija - adobe.stock.com

Sisällys

Kohta

01–20 | Keskeiset viestit

01–11 | Miksi tämä aihe on tärkeä?

12–20 | Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset

21–93 | Tilintarkastustuomioistuimen havainnot tarkemmin

21–32 | Joustotarpeita ei tunnistettu ja analysoitu riittävästi

33–56 | Tähän mennessä EU on talousarviojouston ansiosta pystynyt vastaamaan monenlaisiin tarpeisiin huolimatta siitä, että varoja on käytetty runsaasti

34–40 | EU:n talousarvion joustomäärät sijoittuivat enimmäkseen kansainvälisten vertailuarvojen sisälle

41–56 | Joustomekanismi mahdollisti monenlaisten tarpeiden rahoittamisen hätätilanteiden ja kriisien lisäksi

57–93 | EU:n talousarviojoustomekanismi on liian monimutkainen, ja jotkin varojen käyttöönottovaihtoehdot ovat epäselviä

59–71 | Useiden joustovälineiden osittainen päällekkäisyys ja epäselvä tärkeysjärjestys tekevät mekanismista monimutkaisen

72–85 | Yleisesti ottaen säännöt mahdollistavat varojen nopean käyttöönoton, mutta niitä ei ole yksinkertaistettu niin paljon kuin voitaisiin

86–93 | Strukturoidun lähestymistavan puuttuminen vaihtoehtoisten rahoitusvaihtoehtojen ja määrien analyysin dokumentoinnissa

Liitteet

Liite I – Tietoja tarkastuksesta

Liite II — Tärkeimmät lakisääteiset vaatimukset

Liite III – Joustovälineiden käyttö vuosina 2021–2024

Lyhenteet

Sanasto

Komission vastaukset

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastustiimi

01

Keskeiset viestit

Miksi tämä aihe on tärkeä?

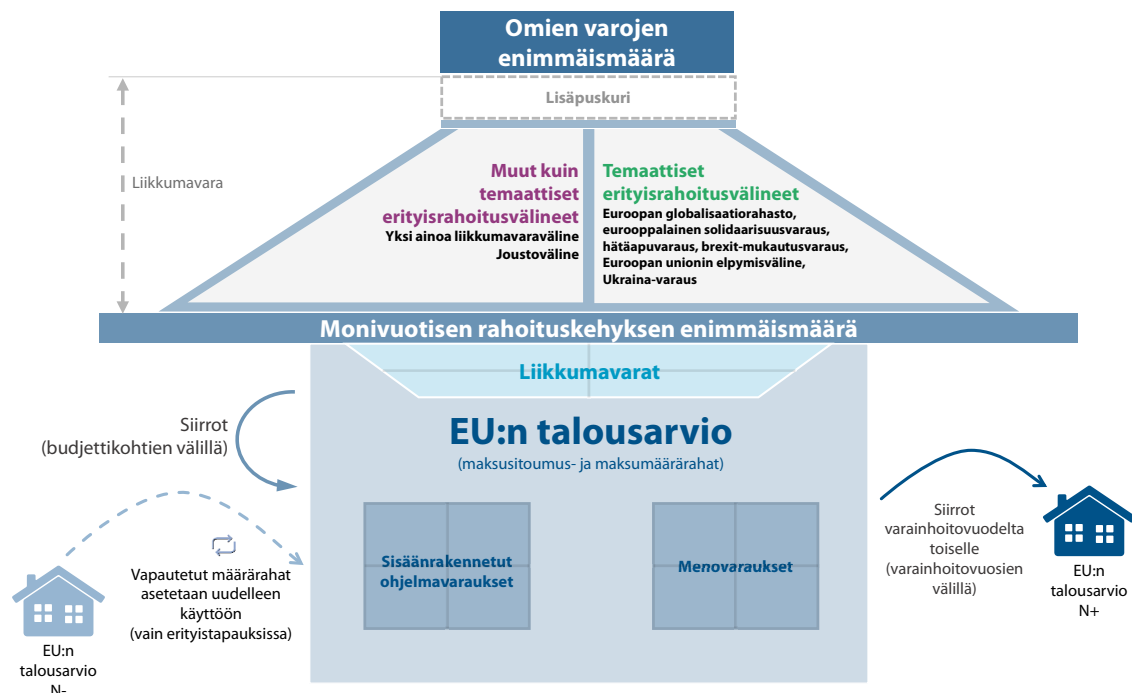
- 01** EU laatii pitkän aikavälin talousarvioita, jotka tunnetaan nimellä monivuotinen rahoituskehys (MRK) ja jotka kattavat tällä hetkellä seitsemän vuoden ajanjakson. Uuden monivuotisen rahoituskehyksen suunnittelu aloitetaan yleensä noin kolme vuotta ennen sen käynnistämistä, mikä tarkoittaa suunnittelua jopa kymmenen vuotta eteenpäin. Monivuotisissa rahoituskehyksissä asetetaan oikeudellisesti sitovat vuotuiset rajat: omien varojen enimmäismäärä EU:n tulojen osalta ja menoille monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärä. Enimmäismäärien tavoitteena on varmistaa hyvä ennakoitavuus ja vakaus.
- 02** Samalla EU:n talousarvion on oltava riittävän joustava, jotta sen avulla kyetään vastaamaan muuttuviin tilanteisiin, erityisesti kun otetaan huomioon lukuisat viimeaikaiset kriisit sekä poliittinen tahto i) vahvistaa EU:n kriisinhallintaa ja kriisivalmiutta, ii) vahvistaa ja seurata kriisinkestävyyttä ja iii) korjata EU:n heikkoja kohtia¹. Komission mukaan talousarvion riittävän joustavuuden pitäisi mahdollistaa resurssien tehokas kohdentaminen ja EU:n nopea reagointi ennakoimattomissa ja hätätilanteissa².

¹ Eurooppa-neuvoston päätelmien 8 kohta, 2021.

² Ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta, Euroopan komissio, 2018.

- 03** EU:n talousarvion joustavuus syntyy yhdistämällä talousarvion rakenneosia, jolloin resursseja voidaan jakaa uudelleen eri painopistealojen ja varainhoitovuosien välillä. Tätä täydennetään liikkumavaroilla ja erityisrahoitusvälineillä, joiden ansiosta alun perin suunniteltuihin menoihin voidaan lisätä lisävaroja. Joustovälineet voidaan jakaa monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän alle jääviin välineisiin ja enimmäismäärän ylittäviin välineisiin (ks. [kaavio 1](#)).

Kaavio 1 | EU:n budjetin joustovälineet vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin seuraavien perusteella: [asetus \(EU, Euratom\) 2020/2093](#), vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta (vuosien 2021–2027 rahoituskehysasetus) ja [asetus \(EU, Euratom\) 2024/2509](#), unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (varainhoitoasetus).

- 04** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa keskityttiin joustovälineisiin, joiden avulla voidaan rahoittaa lisämenoja lisäämällä hyväksyttyyn talousarvioon maksusitoumusmäärärahoja: i) liikkumavarat ja ii) erityisrahoitusvälineet. *Liikkumavarat* ovat kohdentamattomia määriä, jotka muodostuvat monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärien ja kullekin menoluokalle ("otsake") suunniteltujen menojen välisestä erotuksesta. *Erityisrahoitusvälineet* mahdollistavat lisävarojen käyttöönoton MRK:n enimmäismäärien ylitse.

05 Erityisrahoitusvälineitä on kahdenlaisia: temaattisia erityisrahoitusvälineitä ja muita kuin temaattisia erityisrahoitusvälineitä. *Temaattisista* erityisrahoitusvälineistä voidaan myöntää lisävaroja vain erikseen määriteltuihin tapahtumiin seuraavasti:

- o Euroopan globalisaatiorahasto työttömiksi jääneille työntekijöille (**EGR**) tarjoaa tukea merkittävien rakenneuudistusten seurauksena irtisanotuille työntekijöille
- o solidaarisuus- ja hätäapuvaraus (**SEAR**) käsittää i) Euroopan solidaarisuusvarauksen, josta myönnetään rahoitusta Euroopan unionin solidaarisuusrahastosta (**EUSR**) rahoitettavaa suurkatastrofien hoitoa varten, ja ii) hätäapuvarauksen (**EAR**), josta annetaan apua muissa humanitaarisissa ja siviilikriisinhallintaa edellyttävissä hätätilanteissa
- o **Brexit-mukautusvarauksella** tuetaan aloja, joihin Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen EU:sta vaikuttaa
- o vuonna 2024 otettiin käyttöön kaksi uutta välinettä, Euroopan unionin elpymisväline (NextGenerationEU) ja Ukraina-varaus. Niillä on tarkoitus kattaa ennakoimattomia korkokustannuksia, jotka aiheutuvat lainanotosta [NextGeneration EU](#)- elpymispaketin maksamiseksi, ja rahoittaa äskettäin käyttöön otettua [Ukrainan tukivälinettä](#).

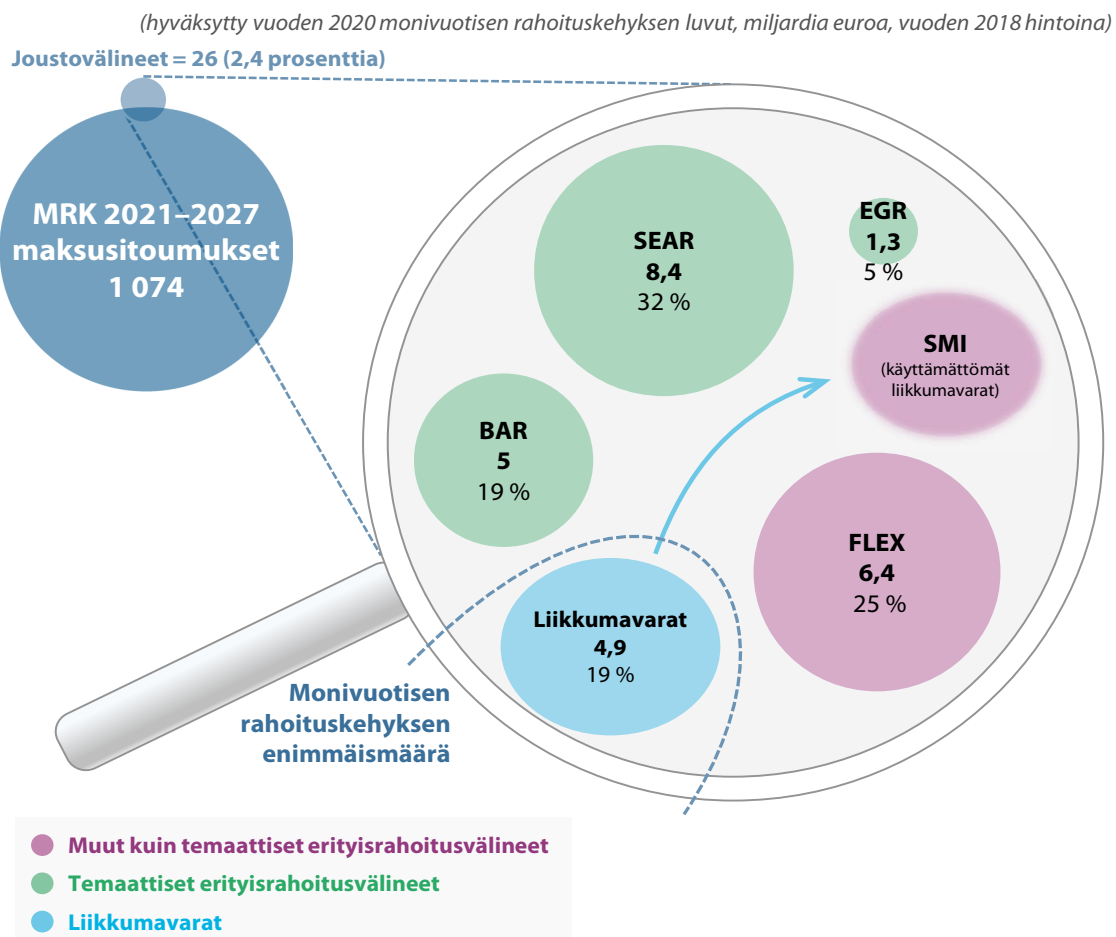
06 *Muut kuin temaattiset* erityisrahoitusvälineet eivät rajoitu tiettyihin aihealueisiin tai ennalta määriteltuihin tapahtumiin:

- o **yksi ainoa liikkumavaraväline** mahdollistaa käytettävissä olevien liikkumavarojen siirtämisen vuosien ja otsakkeiden välillä.
- o **joustoväline** mahdollistaa erityisten ennakoimattomien menojen rahoittamisen.

07 [Euroopan unionista tehdyn sopimuksen](#) mukaan komission tehtävänä on ehdottaa monivuotista rahoituskehystä koskevaa asetusta sekä ehdottaa ja toteuttaa vuotuisia talousarvioita, mukaan lukien niihin liittyvät joustojärjestelyt ja niiden käyttöönotto. Monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen hyväksyminen ja tarkistaminen edellyttää neuvoston yksimielisyyttä ja parlamentin hyväksyntää. Talousarvioiden hyväksyminen edellyttää sekä parlamentin että neuvoston eli EU:n budjettivallan käyttäjän hyväksyntää (määräenemmistöllä).

08 Liikkumavaroihin ja erityisrahoitusvälineisiin vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä käytettävissä olevat alkuperäiset määrät (ks. [kaavio 2](#)) mahdollistivat sen, että monivuotisen rahoituskehyksen kokonaismenoja voitiin lisätä enintään 2,4 prosenttia (26 miljardia euroa). Monivuotisen rahoituskehyksen [vuoden 2024 väliarvioinnissa](#) vahvistettiin erityisrahoitusvälineitä: solidaarisuus- ja hätäapuvaraus ja joustoväline, joilla alkuperäisiä joustomahdollisuuksia lisättiin 2,6 prosenttiin monivuotisen rahoituskehyksen kokonaismenoista (noin 28 miljardia euroa). Lisäksi käyttöön otettiin kaksi uutta erityisrahoitusvälinettä: Euroopan unionin elpymisväline ja Ukraina-varaus.

Kaavio 2 | Vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä liikkumavaroja ja erityisrahoitusvälineitä varten käytettävissä olevat alustavat määrät



SMI	Yksi ainoa liikkumavaraväline
FLEX	Joustoväline
BAR	Brexit-mukautusvaraus
EGR	Euroopan globalisaatiorahasto työttömiksi jääneille työntekijöille
SEAR	Solidaarisuus- ja hätäapuvaraus

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission toimittamien tietojen perusteella, "The EU's 2021–2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures", alkuperäinen vuosia 2021–2027 koskeva rahoituskehysasetus.

- 09** Tässä tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuimien arvioi, olivatko EU:n talousarvion joustovälineet vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä varten hyvin suunniteltuja ja oliko niiden käyttö perusteltua, jotta vältetään välineiden ylikäytön riski monivuotisen rahoituskehysten ensimmäisinä vuosina. Tarkastuksessa tutkittiin asianomaisten erityisrahoitusvälineiden suunnittelua ja käyttöönottoa sekä liikkumavarojen käyttöä vuosina 2021–2024, monivuotisen rahoituskehysten väliarviointi mukaan luettuna.
- 10** Komissio esittää vuoden 2027 jälkeistä monivuotista rahoituskehystä koskevan ehdotuksensa vuoden 2025 puoliväliin mennessä. Uusien kriisien myötä EU:lta vaaditaan yhä nopeampia ja tehokkaampia yhteisiä toimintamekanismeja. Tilintarkastustuomioistuin pyrkii osallistumaan seuraavan monivuotisen rahoituskehysten suunnittelusta käytävään keskusteluun esittämällä analyysin joustovälineiden suunnittelusta ja käytöstä nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä.
- 11** Lisätietoja tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen laajuudesta ja tarkastustavasta on [liitteessä I](#). Yksityiskohtaiset tiedot keskeisistä lakisäätelisistä vaatimuksista esitetään [liitteessä II](#).

Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset

- 12** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi, että komission ehdotus vuosien 2021–2027 monivuotiseksi rahoituskehykseksi ei perustunut niiden tarpeiden ja riskien riittävään tunnistamiseen ja analysointiin, joihin EU:n talousarviolla olisi voitava puuttua. Vaikka yleisesti ottaen EU:n talousarvion joustojärjestelyt mahdollistivat sen, että EU:n talousarviolla voitiin vastata uusiin haasteisiin ja kiireellisiin tarpeisiin, tietyt joustovälineet ehtyivät joka vuosi monivuotisen rahoituskehysten alkupuolella. Joustomekanismi on myös liian monimutkainen, sillä joustovälineiden käyttöjärjestys on epäselvä ja niiden välillä on satunnaisia päällekkäisyyksiä. Tämän vuoksi on haastavaa saada selkeä ja kattava kuva mekanismin toiminnasta.

Joustotarpeita ei tunnistettu ja analysoitu riittävästi

- 13** Komission alkuperäisessä ehdotuksessa vuosien 2021–2027 monivuotiseksi rahoituskehikseksi korostettiin EU:n talousarvion joustavuuden lisäämisen tärkeyttä. Perusteluna oli se, että vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehiksen aikana jouduttiin käyttämään runsaasti erityisrahoitusvälineitä (monivuotisen rahoituskehiksen ylärajojen yli), jotta voitiin vastata ennennäkemättömiin haasteisiin, joita aiheutti EU:n lähialueiden epävakaus ja laajamittaiset muuttoliikkeet. Joustovälineitä koskevaa ehdotusta ei kuitenkaan perusteltu riittävästi yksityiskohtaisella, tulevaisuuteen suuntautuvalla tarve- ja riskianalyysillä.
- 14** Komissio ei arvioinut kaikkien aiempien joustovälineiden, kuten yhden ainoan liikkumavaravälineen, joustovälineen ja hätäapuvarauksen, toimivuutta liikkumavaroja koskevan ehdotuksen perustelemiseksi. EGR:n ja Euroopan unionin solidaarisuusrahaston osalta toteutetuissa arvioinneissa ei analysoitu tulevia tarpeita muuttuvassa ympäristössä. Komissio ei myöskään käyttänyt ennakointi- tai trendianalyysiä etenkin luonnonkatastrofien yhteydessä. Ks. kohdat [21–32](#).



Suositus 1

Parempi tuki päätöksenteolle tulevan monivuotisen rahoituskehiksen joustomekanismin suunnittelussa

Tulevia monivuotisia rahoituskehiksiä varten komission olisi tuettava joustomekanismin suunnittelua ja sen koon määrittämistä antamalla seuraavat tiedot:

- a) mahdollisten tapahtumien tyyppi, johon ehdotetuilla EU:n talousarviojoustolla olisi voitava puuttua
- b) joustotarpeiden laadullinen ja mahdollisuuksien mukaan määrällinen arviointi, jossa otetaan huomioon tapahtumien, joihin on reagoitava, todennäköisyys ja mahdolliset vaikutukset ja
- c) EU:n nykyisen talousarvion joustomekanismin kattava arviointi.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2026 (minkä jälkeen jatkuvasti).

Tähän mennessä EU on talousarviojouston ansiosta pystynyt vastaamaan monenlaisiin tarpeisiin huolimatta siitä, että varoja on käytetty runsaasti

- 15** Vaikka kansainväliset viitearvot on tarkoitettu ensisijaisesti kansallisiin talousarvioihin, ne voivat toimia myös omat erityispiirteensä omaavan EU:n talousarvion ohjaavina periaatteina. Julkisessa taloushallinnossa ennakoiduttomiin tapahtumiin varatut varat ovat tyypillisesti 2–3 prosenttia menoista, ja EU:n talousarvion joustovarat olivat pitkälti näiden viitearvojen mukaisia (ks. kohdat [34–40](#)).
- 16** EU:n talousarviojoustoä käytettiin kuitenkin intensiivisesti jatkuvasti esiin nousevien tarpeiden täyttämiseen. Tietyt joustovälineet käytettiin jatkuvasti loppuun monivuotisen rahoituskehyksen ensimmäisinä vuosina, mikä heikensi nopeasti niiden hyödynnettävyyttä loppukaudella. Eniten monivuotisen rahoituskehyksen jouston tarvetta lisänneet merkittävimmät tapahtumat olivat Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan, humanitaariset ja energiakriisit, toistuvat ja laajamittaiset luonnonkatastrofit ja inflaation jyrkkä nousu. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän rajoissa ei ole mekanismeja, jotka tasaisivat korkokulujen ennakointiin liittyvää epävarmuutta. Monivuotisen rahoituskehyksen puitteissa ei myöskään ole säännöksiä, jotka mahdollistaisivat kriisibudjetoinnin merkittävien ja poikkeuksellisten hätätilanteiden varalta, lukuun ottamatta monivuotisen rahoituskehyksen tarkistusta. Monivuotisen rahoituskehyksen väliarviointi oli tarpeen, jotta näiden haasteiden kasvaviin vaikutuksiin voidaan vastata. Ks. kohdat [41–49](#).
- 17** Otokseen poimituissa tapauksissa komissio ehdotti temaattisten erityisrahoitusvälineiden käyttöönottoa niiden erityistarkoituksen ja soveltamisalan mukaisesti. Lainsäädäntökehyksessä ei täsmennetä, missä määrin liikkumavaroja ja muita kuin temaattisia erityisrahoitusvälineitä olisi käytettävä erilaisiin tarkoituksiin. Näin komissio pystyi ehdottamaan niiden käyttöä monenlaisiin tarpeisiin vastaamiseksi. Vuosina 2021–2024 niihin kuuluivat paitsi hätätilanteisiin reagointi myös vastaaminen ennakoitua korkeamman inflaation vaikutukseen suunniteltuihin menoihin, nykyisten monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmien vahvistaminen ja uusien monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmien luominen poliittisten painopisteiden muutosten perusteella. Vaikka tällainen mekanismi tuo enemmän joustavuutta, vähentää se viime kädessä hätätilanteisiin käytettävissä olevia määrärahoja. Ks. kohdat [50–56](#).

EU:n talousarvion joustomekanismi on liian monimutkainen

- 18** Lukuisat erilaiset joustovälineet, jotka ovat osin päällekkäisiä ja joiden tärkeysjärjestys on epäselvä, hankaloittavat varainhoitoa ja päätöksentekoa. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi päällekkäisyyksiä seuraavien välillä: i) muut kuin temaattiset erityisrahoitusvälineet, joita voidaan käyttää monenlaisiin tarpeisiin, ja ii) temaattiset erityisrahoitusvälineet ja monivuotisen rahoituskehyksen meno-ohjelmien, joilla voidaan rahoittaa samantyyppisiä tarpeita. Lisäksi ei ole selvää järjestystä talousarvion sisäänrakennettujen joustomahdollisuuksien, monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän alittavan liikkumavaran ja monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärien ylittävien erityisrahoitusvälineiden käytölle (ks. kohdat [59–71](#)).
- 19** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että nykyiset säännöt ja menettelyt helpottivat joustovälineiden nopeaa käyttöönottoa, mutta niitä ei optimoitu siinä määrin kuin olisi voitu (ks. kohdat [72–85](#)).



Suositus 2

Yksinkertaistetaan monivuotisen rahoituskehyksen joustomekanismia ja päätöksentekoprosessia

Komission tulisi ehdottaa joustomekanismin yksinkertaistamista seuraavaa monivuotista rahoituskehystä varten, sanotun kuitenkin rajoittamatta lainsäätäjän päätöstä, erityisesti seuraavin keinoin:

- a) yhdistetään monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän alittavat vuotuiset käytettävissä olevat liikkumavarat yhdeksi välineeksi ja mahdollistetaan sen käyttäminen kaikilla toimintaloikoilla vuotuisessa talousarviossa tai lisätalousarviossa tai -arvioissa
- b) luodaan yksi ainoa monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän ylittävä erityisrahoitusväline ennakoidettavien ja hätätilanteita varten
- c) laaditaan selkeä järjestys liikkumavarojen ja erityisrahoitusvälineiden käytölle ja asetetaan etusijalle monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän alittavien määrien käyttö ja
- d) sisällytetään alakohtaisen lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvien tiettyjen ennalta määriteltävien tapahtumien rahoitus tulevien ohjelmien ohjelmavarauksiin sen sijaan, että käytettäisiin monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän ylittäviä temaattisia erityisrahoitusvälineitä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2026.

- 20** Eräissä tapauksissa komission analyysiä vaihtoehtoisista rahoitusvaihtoehdoista, joka tehtiin kohdentamalla määrärahoja uudelleen ja laskemalla tarvittavat määrät uusia tarpeita varten, ei dokumentoitu asianmukaisesti. Tämä heikensi prosessin ja tehtyjen valintojen selkeyttä. Ks. kohdat [86–93](#).



Suositus 3

Parannetaan komission uudelleenkohdentamis- ja uudelleenpriorisointimahdollisuuksien arviointimenettelyjä

Komission olisi määriteltävä uudelleenkohdentamis- ja uudelleenpriorisointimenettelyjen keskeiset vaiheet ja roolit määrittäessään talousarviovaroja uusiin tarpeisiin vastaamiseksi ja dokumentoitava eri vaihtoehtojen tarkastelu.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2026.

Tilintarkastustuomioistuimen havainnot tarkemmin

Joustotarpeita ei tunnistettu ja analysoitu riittävästi

- 21** Yhä monimutkaisempi, hajanainen ja ennakoimaton toimintaympäristö edellyttää näyttöön perustuvaa päätöksentekoa, jolla voi olla ratkaiseva rooli paremman julkisen politiikan suunnittelussa, täytäntöönpanossa ja toteuttamisessa³.
- 22** Tehokkaassa riskinhallinnassa⁴ käytetään parhaita saatavilla olevia tietoja, jotta riskejä voitaisiin analysoida aiempien tietojen, nykyisten tietojen ja tulevaisuusnäkymien perusteella. Siinä otetaan huomioon epävarmuustekijät, riskien aiheuttajat, seuraukset, todennäköisyys, tapahtumat ja skenaariot sekä organisaation ulkoinen konteksti.
- 23** Neuvoston mukaan proaktiivinen kriiseihin varautuminen edellyttää ennakointia, riskien säännöllistä uudelleen arviointia ja niihin varautumista sekä sen määrittämistä, millaisia vaikutuksia näistä riskeistä saattaa aiheutua eri aloilla yksittäisissä jäsenvaltioissa ja naapurialueilla, ja miten kyseisiä vaikutuksia voidaan parhaiten lievittää ja torjua⁵.

³ [Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences](#), OECD, 2020.

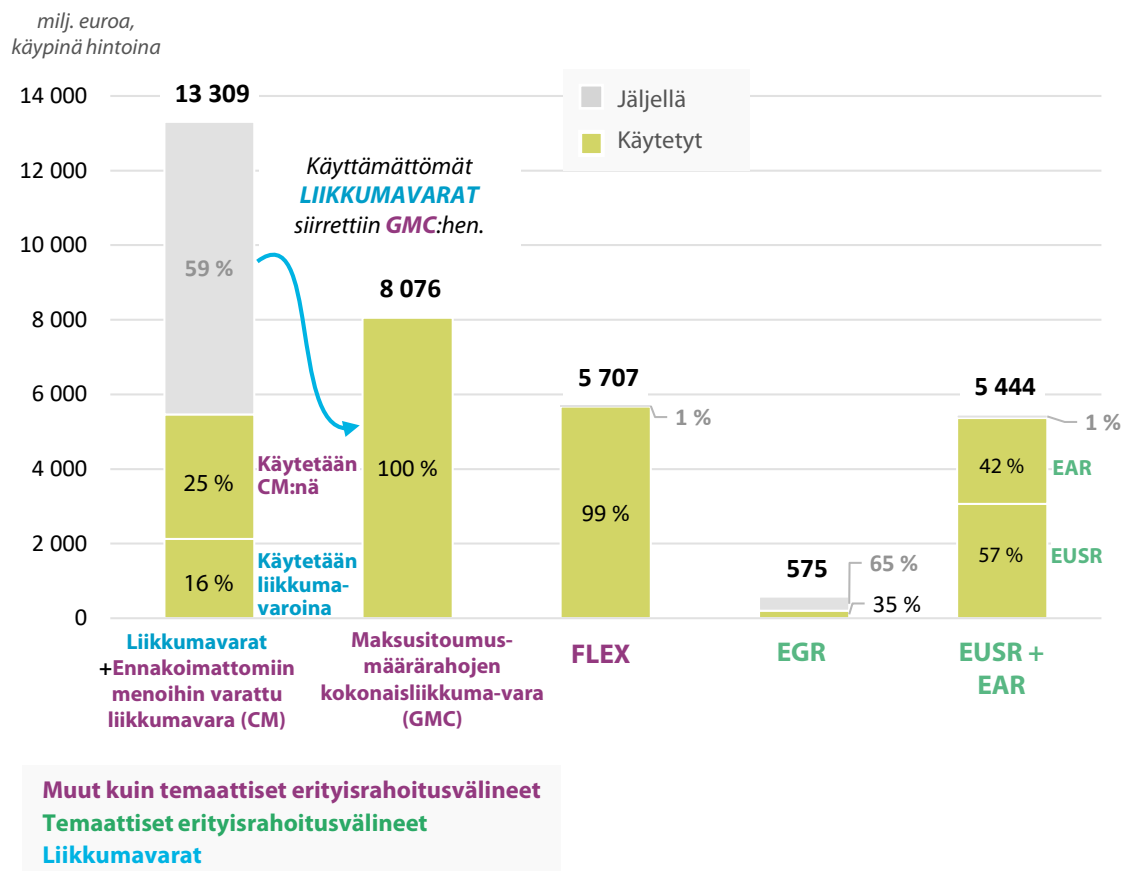
⁴ Kansainvälinen standardi ISO 31000:2018 (Riskienhallinta. Ohjeet).

⁵ [Neuvoston päätelmät varautumisen, toimintakyvyn ja selviytymiskyvyn vahvistamiseksi tulevien kriisien varalta](#), 2021.

- 24** Talousarvion hallinnointia koskevissa OECD:n periaatteissa todetaan, että tuloksellisuuden, arvioinnin ja rahalle saatavan vastineen olisi oltava olennainen osa talousarvioprosessia (periaate 8).
- 25** Tilintarkastustuomioistuin arvioi, suunnitteliko komissio talousarvion joustovälineitä ja ehdottiko se vastaavia määriä nykyiselle monivuotiseen rahoituskehykseen mahdollisten tarpeiden ja riskien perusteellisen analyysin perusteella ottaen huomioon edellä mainitut kriteerit.
- 26** Komission alkuperäisessä ehdotuksessa vuosien 2021–2027 monivuotiseksi rahoituskehykseksi⁶ (vuonna 2018) korostettiin tarvetta lisätä EU:n talousarvion joustavuutta. Perusteluna oli, että vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyn aikana käytettiin runsaasti (monivuotisen rahoituskehyn enimmäismäärän ylittäviä) erityisrahoitusvälineitä, joilla pyrittiin vastaamaan EU:n lähialueiden epävakautteen ja laajamittaisiin muuttoliikkeisiin liittyviin ennennäkemättömiin haasteisiin. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi vahvisti komission toteamuksen, jonka mukaan joustovälineitä käytettiin runsaasti (ks. [kaavio 3](#)).

⁶ COM(2018) 322.

Kaavio 3 | Joustovälineitä käytettiin runsaasti vuosien 2014–2020 monivuotisessa rahoituskehyksessä



Huom. Kaavio osoittaa vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyn aikana tosiasiallisesti käytettävissä olevan liikkumavaran (ks. kohta 12, liite I).

Vuosien 2014–2020 monivuotisessa rahoituskehyksessä ennakoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran ja monivuotisen rahoituskehyn kokonaisliikkumavaran erityisrahoitusvälineet mahdollistivat käytettävissä olevien liikkumavarojen siirtämisen vuosien ja otsakkeiden välillä samalla tavalla kuin vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä yksi ainoa liikkumavaraväline mahdollisti tämän.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [asetuksen \(EU, Euratom\) N:o 1311/2013](#) (vuosien 2014–2020 monivuotista rahoituskehystä koskeva asetus), vuosien 2014–2020 talousarvioesitysten, hyväksytyjen talousarvioiden ja lisätalousarvioiden sekä erityisrahoitusvälineitä koskevien komission tietojen perusteella.

27 Komission vuoden 2018 ehdotuksessa ehdotettiin, että jatketaan samaa joustovälineiden yhdistelmää kuin edellisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä (ks. [kaavio 3](#)), mutta lisätään määrärahoja. Covid-19-pandemian puhjettua vuonna 2020 komissio päivitti monivuotista rahoituskehystä koskevaa ehdotusta⁷ ja kasvatti joustovälineille osoitettuja varoja korostaakseen, että EU:n talousarvioon tarvitaan lisää joustavuutta. Poliittisten neuvottelujen lopputuloksena kuitenkin näihin välineisiin käytettävissä olevat lopulliset määrät alenivat. Määrät olivat silti suuremmat kuin edellisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä kohdentamattomia liikkumavaroja lukuun ottamatta (ks. [taulukko 1](#)).

Taulukko 1 | Erityisrahoitusvälineiden määrät kasvoivat vuosien 2014–2020 ja 2021–2027 monivuotisten rahoituskehysten välillä, kun taas kohdentamattomat liikkumavarat pienenevät.

Joustoväline	Keskimääräinen MRK 2014–2020 (alkuperäinen ja tarkistettu vuodesta 2017 alkaen) / Sovitut liikkumavarat	Ehdotus vuosien 2021–2027 MRK:sta, 2018	Muutokset edelliseen MRK:hon verrattuna	Päivitetty ehdotus vuosien 2021–2027 MRK:sta, 2020	Muutokset edelliseen MRK:hon verrattuna	Hyväksytty MRK / Sovitut liikkumavarat	Muutokset edelliseen MRK:hon verrattuna
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d=(c-b)/b</i>	<i>e</i>	<i>f=(e-b)/b</i>	<i>g</i>	<i>h=(g-b)/b</i>
<i>Vuotuiset määrät (miljoonaa euroa) – vuoden 2018 hinnat</i>							
EGR	172	200	16 %	386	124 %	186	8 %
SEAR	EUSR	574	4 %	1000	74 %	1 200	32 %
	EAR	333	80 %	3000	800 %		
FLEX	615	1 000	63 %	1000	63 %	915	49 %
<i>Kokonaismäärärahat vuosiksi 2021–2027 (miljoonaa euroa) – vuoden 2018 hinnat</i>							
Liikkumavarat	7 078	24 796	250 %	11 171	58 %	4 891	-31 %
BAR		Ei sovelleta	Ei sovelleta	5 000	Ei sovelleta	5 000	Ei sovelleta

Huom. Taulukossa verrataan näiden kahden monivuotisen rahoituskehysten hyväksymisen yhteydessä alun perin käytettävissä olevia liikkumavaroja. Vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehysten aikana tosiasiallisesti käytettävissä ollut liikkumavara oli yli 13 miljardia euroa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, komission ehdotusten ja vuosien 2014–2020 ja 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehyksestä annettujen asetusten perusteella.

⁷ COM(2020) 443.

- 28** Komission asiakirjojen tarkastelu osoitti, että joustovälineille ehdotettuja korotuksia ei perusteltu yksityiskohtaisella, ennakoivalla tarve- ja riskianalyysillä. Komissio muutti joustovälineen, EGR:n, Euroopan unionin solidaarisuusrahaston ja hätäapuvarauksen määriä aiemman käytön pohjalta ilman lisäperusteluja. Liikkumavarojen käytön kehityssuuntauksia ei analysoitu lainkaan. Ilmoitettujen joustotarpeiden ja ehdotettujen määrien tueksi kehitystä ei ennakoitu perusteellisesti eikä laadittu ennusteita, simulaatioita tai vertailuanalyysijä.
- 29** Huolimatta siitä, että monivuotisen rahoituskehysten ohjelmille myönnettiin huomattavaa lisärahoitusta, komissio ei arvioinut liikkumavarojen, yhden ainoan liikkumavaravälineen ja joustovälineen (muut kuin temaattiset erityisrahoitusvälineet) eikä hätäapuvarauksen (temaattinen erityisrahoitusväline, joka ei liity tiettyyn alakohtaiseen säädökseen) toimintaa. Varainhoitoasetuksen vaatimusta ennakko- ja jälkiarviointien soveltamisesta⁸ ei sovelleta näihin joustovälineisiin, koska tällaisia arviointeja sovelletaan meno-ohjelmiin, joita joustovälineillä tuetaan. Komission tiedonannoissa⁹, myös komission yksiköiden valmisteluasiakirjoissa, esitettiin lyhyt kuvaus muiden kuin temaattisten erityisrahoitusvälineiden aiemmasta käytöstä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä ei ollut riittävän kattava tapa arvioida, kuinka hyvin nämä joustovälineet täyttivät tehtävänsä ja miten tämä voidaan ottaa huomioon tulevaisuudessa. Tämä ei myöskään ole tehokkaan riskinhallinnan periaatteiden ja tietoon perustuvan päätöksenteon mukaista.

⁸ Varainhoitoasetuksen (2018/1046, varainhoitoasetuksen 2024/2509 (uudelleenlaadittu)) 34 artikla.

⁹Tiedonanto monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 väliarvioinnista, 2016; Tiedonanto monivuotisesta rahoituskehyksestä vuosiksi 2021–2027, 2018.

- 30** Sitä vastoin EGR:n ja Euroopan unionin solidaarisuusrahaston temaattisiin erityisrahoitusvälineihin sovelletaan yksityiskohtaisia raportointivaatimuksia varainhoitoasetuksen¹⁰ ja niitä koskevien alakohtaisten säädösten mukaisesti. Vaikka komissio tutki arvioinneissaan¹¹ ja vuosikertomuksissaan näiden erityisrahoitusvälineiden käyttöönotosta aiemmin saatuja kokemuksia, se ei analysoinut tulevia tarpeita näille välineille muuttuvassa ympäristössä. Komission alkuperäinen ehdotus Euroopan unionin solidaarisuusrahaston määristä vastasi vain edellisen monivuotisen rahoituskehysten tasoa, eikä siinä otettu huomioon Euroopassa esiintyvien vakavien sääilmiöiden ennakoitua lisääntymistä¹². Komissio ehdotti sitä vastoin EGR:n määrien huomattavaa lisäämistä välineen kysynnän vähenemisestä huolimatta ja analysoimatta työmarkkinoiden tai yritysten rakenneuudistuksen suuntauksia.
- 31** Monivuotista rahoituskehystä koskevien neuvottelujen aikana Eurooppa-neuvosto sopi heinäkuussa 2020 monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärät ylittävän väliaikaisen temaattisen erityisrahoitusvälineen perustamisesta ja pyysi komissiota esittämään lainsäädäntöehdotuksen¹³. Brexit-mukautusvaraus suunniteltiin solidaarisuusvälineeksi, jolla lievennetään Yhdistyneen kuningaskunnan EU:sta eroamisen kielteisiä seurauksia ja säilytetään taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus. Koska aloite tuli neuvostolta ja koska asia oli kiireellinen, komissio ei tehnyt vaikutustenarviointia ennen kuin se antoi ehdotuksensa brexit-mukautusvarausta koskevaksi asetukseksi joulukuussa 2020. Näin ollen paremman sääntelyn periaatteita ei¹⁴ sovellettu, eikä parhaita lähestymistapoja ja vaihtoehtoisia rahoitusratkaisuja arvioitu.

¹⁰ Varainhoitoasetuksen (2018/1046, varainhoitoasetuksen 2024/2509 (uudelleenlaadittu)) 34 artikla.

¹¹ *Ex post* evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002–2016, Euroopan komissio, 2018; Komission kertomus Euroopan globalisaatiorahaston (EGR) väliarvioinnista, Euroopan komissio, 2018, Komission kertomus Euroopan globalisaatiorahaston jälkiarvioinnista 2014–2020, Euroopan komissio, 2021.

¹² Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face, Euroopan komissio, 2014, 2017; Climate impacts in Europe (Peseta II- ja III-hankkeet), Yhteinen tutkimuskeskus, 2014 ja 2018.

¹³ Eurooppa-neuvoston päätelmien 134 kohta, 2020.

¹⁴ Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä, 2016, kohdat 12–18.

- 32** Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että brexit-mukautusvarauksen tuloksellisuuden, tehokkuuden, merkityksellisyyden, johdonmukaisuuden ja unionin tasolla saatavan lisäarvon arviointi on tehtävä 30. kesäkuuta 2027 mennessä¹⁵. Tämä on jo kaukana komission vuoden 2027 jälkeistä monivuotista rahoituskehystä koskevan ehdotuksen kesäkuun 2025 määräajasta, ja on vain kuusi kuukautta ennen uuden monivuotisen rahoituskehysten alkamispäivää. Tämä vaikeuttaa saatujen kokemusten huomioon ottamista seuraavaa monivuotista rahoituskehystä varten.

Tähän mennessä EU on talousarviojouston ansiosta pystynyt vastaamaan monenlaisiin tarpeisiin huolimatta siitä, että varoja on käytetty runsaasti

- 33** Tilintarkastustuomioistuin arvioi, pystyttiinkö EU:n talousarviossa vastaamaan vuosina 2021–2024 käytettävissä olevien joustovälineiden määrien avulla uusiin tarpeisiin ja säilyttää samalla riittävän joustavuuden monivuotisen rahoituskehysten jäljellä olevaa osaa varten. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti, olivatko komission ehdottamat rahoituksen käyttöönotot perusteltuja lainsäädännön vaatimusten ja välineiden suunnitellun käyttötarkoituksen mukaisesti.

¹⁵ Brexit-mukautusvarauksen perustamisesta annetun [asetuksen \(EU\) 2021/1755](#) 17 artiklan 2 kohta.

EU:n talousarvion joustomäärät sijoittuivat enimmäkseen kansainvälisten vertailuarvojen sisälle

- 34** Tilintarkastustuomioistuin käytti arvioinnissaan seuraavia vertailuarvoja: kansainväliset standardit, parhaat käytännöt sekä hyvää talousarviohallintoa ja julkista varainhoitoa koskevat suositukset. Vaikka nämä viitearvot on tarkoitettu ensisijaisesti kansallisiin talousarvioihin, ne voivat toimia myös omat erityispiirteensä omaavan EU:n talousarvion ohjaavina periaatteina, kuten [liitteessä I](#) kuvataan.
- 35** Julkisen varainhoidon käytännöt viittaavat keskipitkän aikavälin menokehyksissä siihen, että talousarvion luotettavuuden säilyttämiseksi on luotava varauksia, joilla katetaan rutiininomaiset talousarviopoikkeamat ja jotka ovat 2–3 prosenttia menoista (katastrofivaroja lukuun ottamatta)¹⁶. Nämä varaukset ovat rinnastettavissa EU:n talousarvion liikkumavaroihin ja toimintaohjelmien varauksiin, jotka ovat monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärän rajoissa. Katastrofirahastojen tai vastaavien rahastojen suuruuden määrittämiseksi on tehtävä riskiperusteinen arviointi, kun taas suurempiin poikkeamiin olisi puututtava talousarviomuutoksien avulla. EU:n talousarviossa tämä on rinnastettavissa monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärän ylittäviin erityisrahoitusvälineisiin ja mahdollisuuteen tarkistaa monivuotista rahoituskehystä¹⁷.
- 36** Lisäksi merkittävät kriisit voivat edellyttää kriisibudjetointia ja muuttaa väliaikaisesti tavanomaista budjetointia vakiintuneisiin politiikkoihin ja käytäntöihin kohdistuvien valtavien paineiden vuoksi. Paineita voivat asettaa esimerkiksi merkittävät luonnonkatastrofit, talouskysymykset, terveyskriisit ja konfliktit. Kriisibudjetointi voidaan toteuttaa talousarviomuutoksilla, uudelleenkohdennuksilla, talousarvion ulkopuolisilla varoilla ja vararahastoilla¹⁸.

¹⁶ Luku 10 ”Medium-term expenditure frameworks”, James Brumby ja Richard Hemming, teoksessa *The international handbook of public financial management*, 2013. Ks. myös [Framework for assessing public financial management](#), Public Expenditure and Financial Accountability, 2019 ja [Beyond the annual budget: Global experience with medium term expenditure frameworks](#), Maailmanpankki, 2013.

¹⁷ [Monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen](#) 13 artikla.

¹⁸ Luku 2 ”[Crisis budgeting tools and trends](#)”, *Global report on public financial management, Public Meno and Financial Accountability*, 2022.

- 37** OECD:n hyvän talousarviohallinnon periaatteissa korostetaan sellaisten mekanismien merkitystä, joilla parannetaan talousarviosuunnitelmien kestävyyttä ja lievennetään taloudellisesti merkittävien riskien mahdollisia vaikutuksia ja varmistetaan näin julkisen talouden vakaus. Esimerkki tällaisesta riskistä on inflaation kiihtyminen, joka vaikuttaa budjetoituihin kustannuksiin.
- 38** Kuten edellä olevasta [kaaviosta 2](#) käy ilmi, vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen alkuperäinen joustavuus mahdollisti EU:n talousarviomenojen lisäämisen enintään 26 miljardia euroa vuoden 2018 hintoina tai 29,1 miljardia euroa käypinä hintoina, mikä on 2,4 prosenttia monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärästä. Tämä määrä koostuu kohdentamattomista liikkumavaroista (0,45 prosenttia) enimmäismäärän rajoissa ja sen ylittävistä erityisrahoitusvälineistä (1,95 prosenttia). Liikkumavarat vakiovarauksina jäävät alle julkisessa varainhoidossa tavanomaisen 2–3 prosentin osuuden kokonaismenoista (ks. kohta [35](#)). Tässä ei kuitenkaan oteta huomioon monivuotisen rahoituskehityksen ohjelmiin sisältyviä hätäapuvaroja eikä sitä, että liikkumavarat voivat kasvaa monivuotisen rahoituskehityksen täytäntöönpanon aikana säästöjen, takaisinperintöjen, sisäisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen, uudelleenohjelmoinnin tai tiettyjen ohjelmien vajaatoteutuksen vuoksi. Ohjelmavaraukset olivat 18,5 miljardia euroa (käypinä hintoina)¹⁹, eli 1,5 prosenttia monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärästä. EU:n talousarviojousto on kansainvälisten vertailuarvojen rajoissa.
- 39** Tilintarkastustuomioistuin selvitti tarkastuksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä Euroopan parlamentin budjettivaliokunnalta (EP BUDG) ja EU:n jäsenvaltioiden edustajilta neuvoston budjettikomiteassa, mikä olisi EU:n talousarvion kokonaisjoustopuolelta varauksen optimaalinen prosenttiosuus monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärästä monivuotisen rahoituskehityksen alussa, lukuun ottamatta merkittäviä rahoitustukiohjelmia, kuten Ukraina-varaus.
- 40** Vastauksista kävi ilmi, että EU:n talousarviojoustopuolelta odotetaan voivan ylittää sen, mitä yleensä julkisen varainhoidon käytännöissä esitetään. Euroopan parlamentin budjettivaliokunta ei määritellyt tarkkaa lukua, mutta katsoi, että tulevaisuudessa tarvitaan merkittävästi lisää joustavuutta, jotta voidaan varmistaa velkojen kestävä takaisinmaksu ja vastata tehokkaasti kriiseihin ja esiin nouseviin toimintapoliittisiin tarpeisiin. Noin puolet vastanneista 17 jäsenvaltiosta ehdotti 2,1–5,0 prosentin vaihteluväliä monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärästä.

¹⁹COM(2025) 46 ja ohjelma-asetukset.

Joustomekanismi mahdollisti monenlaisten tarpeiden rahoittamisen hätätilanteiden ja kriisien lisäksi

- 41** Monivuotisesta rahoituskehyksestä annetun asetuksen mukaan temaattiset erityisrahoitusvälineet on suunniteltu tiettyjä tarkoituksia varten, kun taas muut kuin temaattisia erityisrahoitusvälineitä ja liikkumavaroja ei ole rajoitettu mihinkään tiettyyn tarkoitukseen (ks. [liite II](#)). Kahden erityisrahoitusvälineen, joustovälineen (muut kuin temaattinen, laaja-alainen) ja hätäapuvarauksen (temaattinen, rajattu soveltamisala), varojen käyttöönottoa koskevilla säännöillä menotarpeen edellytetään olevan ”ennakoimaton”. Ennakoimattomuuden käsitettä ja ennakoimattomien tapahtumien tyyppiä ei kuitenkaan määritetty.

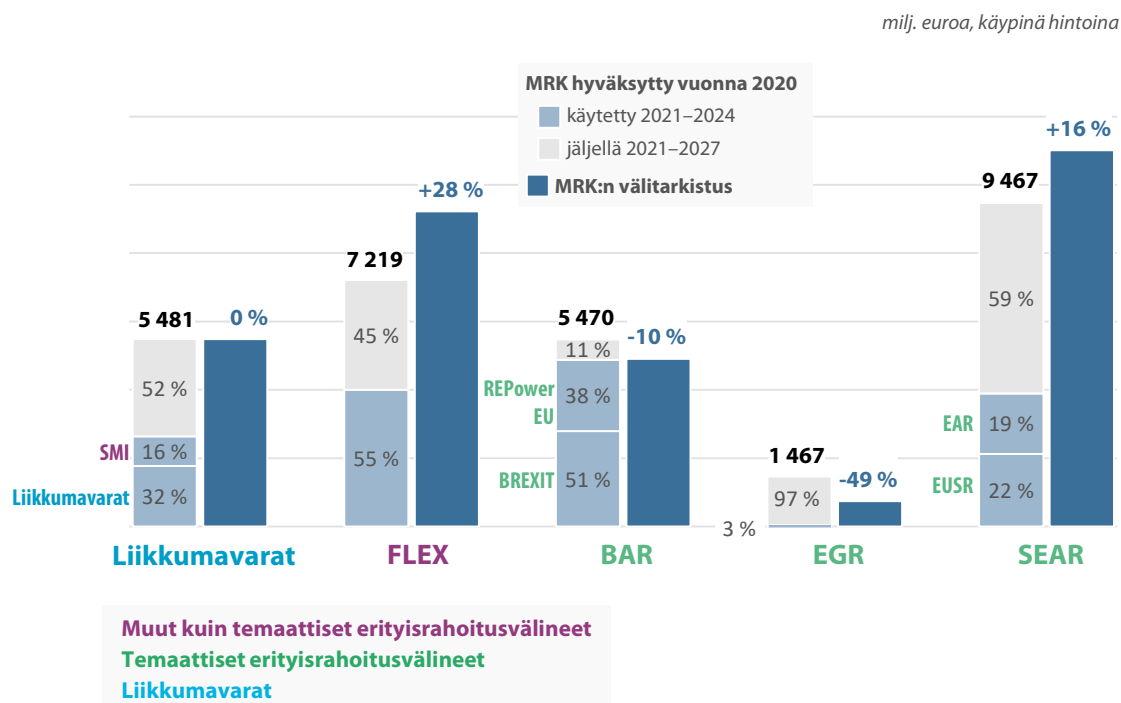
Joustovälineiden runsas käyttö

- 42** Erityisrahoitusvälineisiin ja liikkumavaroihin alun perin sovitusta määrästä käytettiin vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen kolmen ensimmäisen vuoden aikana 12,4 miljardia euroa eli 42 prosenttia. Eniten monivuotisen rahoituskehyksen jouston tarvetta lisänneet merkittävimmät tapahtumat olivat Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan, humanitaariset ja energiakriisit, toistuvat ja laajamittaiset luonnonkatastrofit sekä inflaation jyrkkä nousu. Komissio ehdotti vuonna 2023 monivuotisen rahoituskehyksen välitarkistusta Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan aiheuttamien ennennäkemättömien haasteiden ja Ukrainalle annettavan pitkän aikavälin tuen tarpeen vuoksi²⁰. Neuvosto muutti monivuotista rahoituskehystä helmikuussa 2024.

²⁰COM(2023) 336 FINAL.

43 Ennen monivuotisen rahoituskehityksen muuttamista joustovälineiden käyttö EU:n vuoden 2024 talousarvion hyväksymisen jälkeen oli saavuttanut noin puolet siitä määrästä, joka oli käytettävissä vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehityksessä (ks. *kaavio 4*). Tämä osoittaa, että EU:n talousarviojoustolla on kaiken kaikkiaan pystytty vastaamaan kasvavaan määrään uusia tarpeita. Tiettyjen joustovälineiden (erityisesti joustoväline ja solidaarisuus- ja hätäapuvaraus) runsas käyttö monivuotisen rahoituskehityksen alkupuolella vähensi kuitenkin nopeasti niiden saatavuutta jäljellä olevalla kaudella (ks. *liite III*). Solidaarisuus- ja hätäapuvarauksesta vuosittain käytettävissä olevat määrät oli käytetty kokonaisuudessaan jokaisena vuonna monivuotisen rahoituskehityksen tarkistamiseen saakka. Riski varojen ehtymisestä entisestään kävi selväksi solidaarisuus- ja hätäapuvarauksen lisäksi myös joustovälineen ja liikkumavarojen osalta tulevien vuosien ennakoitun runsaan käytön takia. Näin ollen monivuotisen rahoituskehityksen tarkistus oli väistämätön tilannekatsaus, ja antoi mahdollisuuden puuttua kyseisten joustovälineiden loppuun käyttämisen riskiin ja tehdä strateginen päätös Ukrainalle annettavasta pitkän aikavälin tuesta.

Kaavio 4 | Väliarvioinnissa lisättiin joustovälineen ja solidaarisuus- ja hätäapuvarauksen käytettävissä olevia määriä vuosiksi 2021–2027 odotetun runsaan käytön vuoksi



Huom. Vuoden 2024 käyttömäärät sisältävät vuoden 2024 vuotuisessa talousarviossa hyväksytyt määrät. Kyseinen talousarvioasiakirja on viimeinen ennen monivuotisen rahoituskehysten tarkistuksen hyväksymistä helmikuussa 2024.

Lähde: Tilintarkastusuoimioistuin vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehuksesta annettuun asetukseen, talousarvioasiakirjoihin ja komission tietoihin perustuen.

- 44** Solidaarisuus- ja hätäapuvarauksen, johon kuuluvat EU:n solidaarisuusrahasto ja hätäapuvaraus, voimakas kysyntä toi esiin näiden välineiden tarkoitukseen liittyvät lisääntyneet tarpeet: luonnonkatastrofien (Euroopan unionin solidaarisuusrahasto) esiintyminen ja laajuus sekä Venäjän Ukrainaa vastaan käymästä hyökkäyssodasta johtuvat hätätilanteet ja humanitaariset kriisit EU:n lähialueilla. Molempien hätätilannetyyppien rahoitustarpeet ylittävät huomattavasti käytettävissä olevat resurssit, mikä viittaa siihen, että kohdennetut määrät eivät ehkä riitä vastaamaan kysyntään. Sekä aiempien (ks. [kaavio 3](#)) että nykyisten monivuotisen rahoituskehysten kausien aikana EU:n solidaarisuusrahaston ja hätäapuvarauksen varat oli käytetty lähes kokonaan määrärahojen lisäämisestä huolimatta. Lisäksi vuonna 2022 oli vähennettävä katastrofiapua sitä hakeneille jäsenvaltioille, koska EU:n solidaarisuusrahaston varojen lisääntyneen kysynnän vuoksi. Vuosina 2021–2024 humanitaarista apua oli vahvistettava käyttämällä paitsi hätäapuvarausta myös liikkumavaroja ja joustovälinettä. Katastrofi- ja humanitaarisen avun alat ovat erittäin epävakaita ja vaativia, ja niiden rahoitus edellyttää strategisia päätöksiä.
- 45** Monivuotisen rahoituskehysten tarkistuksessa vähennettiin brexit-mukautusvaraukseen ja EGR:n temaattisiin erityisrahoitusvälineisiin osoitettuja määriä, koska niitä käytettiin huomattavan vähän, mikä kertoo vähäisestä kysynnästä. Lisäksi brexit-mukautusvarauksia koskevaan asetukseen tehty muutos²¹ antoi jäsenvaltioille mahdollisuuden siirtää käyttämättömiä brexit-mukautusvarauksen varoja [RePowerEU:hun](#).
- 46** Lainsäädännössä sallitaan vuotuisten käytettävissä olevien liikkumavarojen käyttö vain tietyssä otsakkeessa. Käyttämättä jääneet määrät ovat käytettävissä kaikissa otsakkeissa seuraavana vuonna yhden ainoan liikkumavaravälineen puitteissa. Vuosina 2021–2024 monivuotisen rahoituskehysten otsakkeisiin 2 b, 5 ja 6 (palautumiskyky ja arvot, turvallisuus ja puolustus sekä ulkoiset toimet) sisältyvät liikkumavarat käytettiin johdonmukaisesti loppuun, ja niitä käytettiin ensisijaisesti vuotuisia talousarvioita hyväksyettäessä. Näin ollen näiden otsakkeiden kohdalla oli vuoden aikana vain vähän tai ei lainkaan liikkumavaroja, joita olisi voitu käyttää lisätalousarvioissa. Tämä on ristiriidassa sen pääperiaatteen kanssa, jonka mukaan on varmistettava riittävät kohdentamattomat liikkumavarat²². Tämän vuoksi kyseisissä otsakkeissa jouduttiin vuoden aikana käyttämään erityisrahoitusvälineitä ennakoiduttomiin tarpeisiin vastaamiseksi. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että käsitettä ”riittävä liikkumavara” ei ole määritelty tarkemmin toimielinten välisessä sopimuksessa.

²¹ Asetuksen (EU) 2023/435 4 artikla.

²² Toimielinten välinen sopimus talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta, 2020, 7 kohta.

- 47** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi riskin, että yhden ainoan liikkumavaravälineen varat saattavat olla riittämättömät kattamaan lisätarpeita monivuotisen rahoituskehityksen viimeisinä vuosina, riippuen uusien tarpeiden määrästä ja muiden erityisrahoitusvälineiden saatavuudesta. Vuoden 2024 lopussa yhdessä ainoassa liikkumavaravälineessä oli käytettävissä 0,7 miljardia euroa, ja vuosina 2025–2027 yhteen ainoaan liikkumavaravälineeseen voidaan siirtää arviolta 1,6 miljardia euroa käyttämättömien liikkumavaroja²³. Komissio kuitenkin arvioi jo nyt, että otsakkeen 7 (EU:n yleinen hallinto) osalta on vuosina 2026–2027 huomattava tarve käyttää erityisrahoitusvälineitä 1,6 miljardin euron edestä. Tämä vähentäisi rahoituksen saatavuutta muihin ennakoiduttuihin tarpeisiin.
- 48** Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että arvioinnin luontaisesta epävarmuudesta huolimatta monivuotisen rahoituskehityksen alussa ei luotu puskurimekanismeja Euroopan unionin elpymisvälineen korkokustannuksia varten. Tällainen mekanismi olisi erityisen tärkeä, kun otetaan huomioon, että korkokustannukset riippuvat täysin markkinaolosuhteista ja ovat EU:n oikeudellinen velvoite. EU:n vuoden 2023 talousarviossa tarkistetun tarvearvion ja Euroopan unionin elpymisvälinettä koskevassa budjettikohdassa alun perin suunnitellun määrän välinen 27 prosentin ero katettiin kokonaan yhdestä ainoasta liikkumavaravälineestä, kun taas vuoden 2024 talousarviossa 57 prosentin ero katettiin joustovälineestä. Tämä korosti tarvetta perustaa Euroopan unionin elpymisväline monivuotisen rahoituskehityksen tarkistamisen yhteydessä.
- 49** Kuten kohdissa [35](#) ja [36](#) todetaan, julkisen varainhoidon käytännöt osoittavat, että sodan kaltaisiin merkittäviin ja poikkeuksellisiin kriiseihin ei pitäisi puuttua säännöllisillä varauksilla, vaan ne edellyttävät kriisibudjetointia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että monivuotisesta rahoituskehityksestä puuttuu mekanismi, jonka avulla voitaisiin käynnistää kriisibudjetointi ja vastata tällaisiin tarpeisiin, lukuun ottamatta monivuotisen rahoituskehityksen tarkistusta, jossa otettiin käyttöön Ukraina-varaus. Monivuotisen rahoituskehityksen tarkistaminen edellyttää yksimielisyyttä neuvostossa. Komissio antoi vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen välitarkistusta koskevan ehdotuksensa kesäkuussa 2023, ja neuvosto hyväksyi sen helmikuussa 2024 yli seitsemän kuukautta kestäneiden poliittisten neuvottelujen jälkeen. Tämä oli myöhemmin kuin vaadittu hyväksymisaikataulu ”ennen kuin aloitetaan talousarviomenettely [heinäkuu 2023], joka koskee asianomaista varainhoitovuotta tai asianomaisista varainhoitovuosista ensimmäistä” [2024]²⁴.

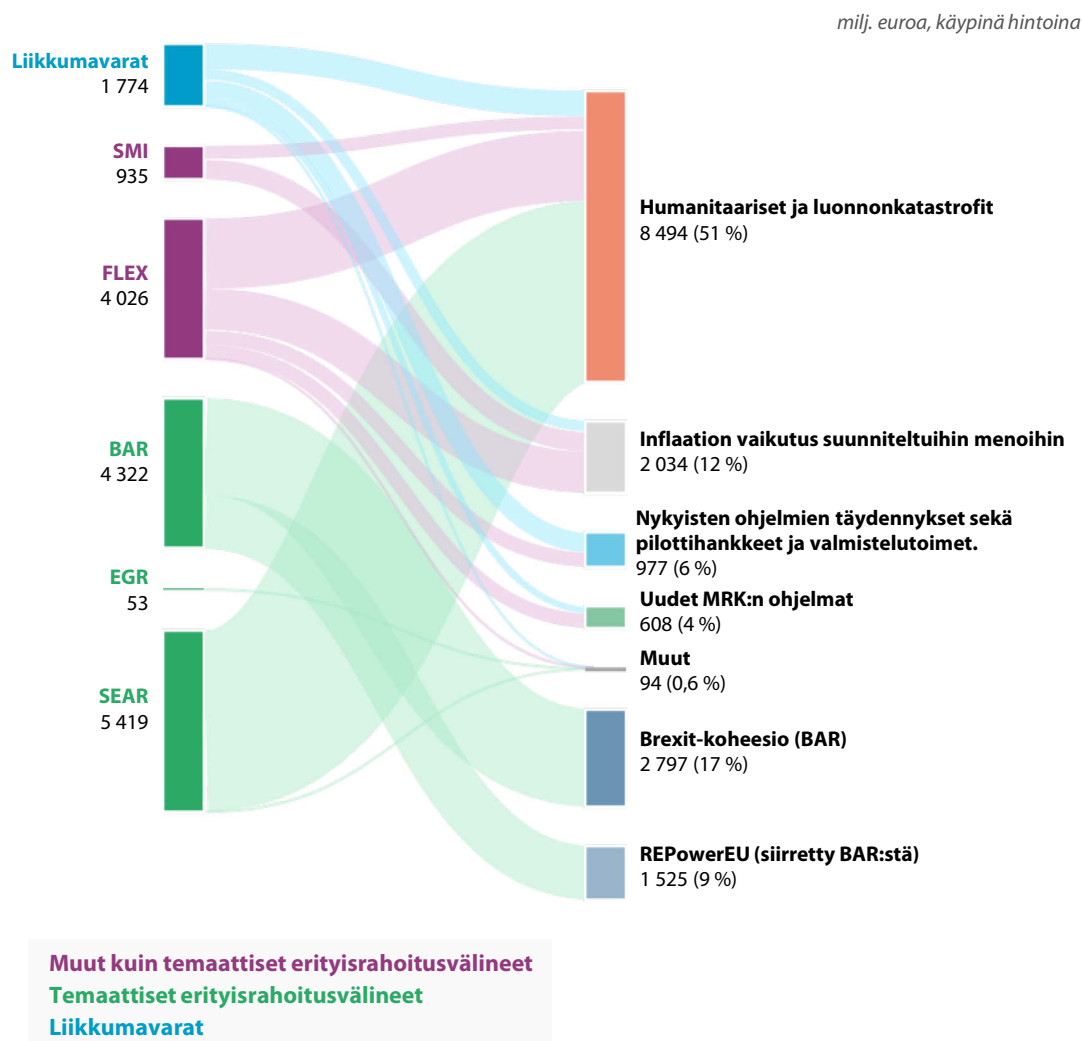
²³ Komission rahoitussuunnitelma vuodelle 2025.

²⁴ vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen 13 artiklan 2 kohta.

Joustovälineillä vastattiin monenlaisiin tarpeisiin

- 50** Tilintarkastustuomioistuin analysoi talousarvioasiakirjoissa esitettyjä varojen käyttöönoton syitä vuosina 2021–2024 kaikissa tapauksissa, joissa käytettiin liikkumavaroja tai otettiin käyttöön erityisrahoitusvälineitä. Tarkastajat tutkivat myös yksityiskohtaisemmin 26:sta varojen mobilisoinnin tapauksesta koostuvaa otosta arvioidakseen, käytettiinkö joustovälineitä aiottuun tarkoitukseensa.
- 51** Tilintarkastustuomioistuimen analyysi otokseen valituista tapauksista osoitti, että komissio ehdotti temaattisten erityisrahoitusvälineiden käyttöönottoa niiden erityistarkoituksen ja soveltamisalan mukaisesti. Koska liikkumavarat ja muut kuin temaattiset välineet ovat käyttötarkoitukseltaan yleisempiä, komissio voi ehdottaa niiden käyttöönottoa monenlaisia kehittymässä olevia tarpeita varten.
- 52** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että noin puolet kaikista joustovaroista käytettiin humanitaarisiin hätätilanteisiin ja luonnonkatastrofeihin. Lopuilla i) tuettiin jäsenvaltioita brexitin ja Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan aiheuttamien energiamarkkinoiden häiriöiden (REPowerEU-suunnitelma) kielteisten vaikutusten estämisessä, ii) katettiin suunniteltujen menojen nousu, johon vaikutti odotettua korkeampi inflaatio, ja iii) rahoitettiin uusien monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmien laatimista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin myös, että 6 prosenttia joustovaroista käytettiin nykyisten monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmien täydentämiseen sekä pilottihankkeiden ja valmistelutoimien rahoittamiseen ilman erityistä ennakoimatonta käynnistävää tapahtumaa (ks. [kaavio 5](#)).

Kaavio 5 Joustovälineitä käytettiin moninaisiin tarpeisiin vastaamiseksi vuosina 2021–2024



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin talousarvioasiakirjojen ja komission tietojen perusteella.

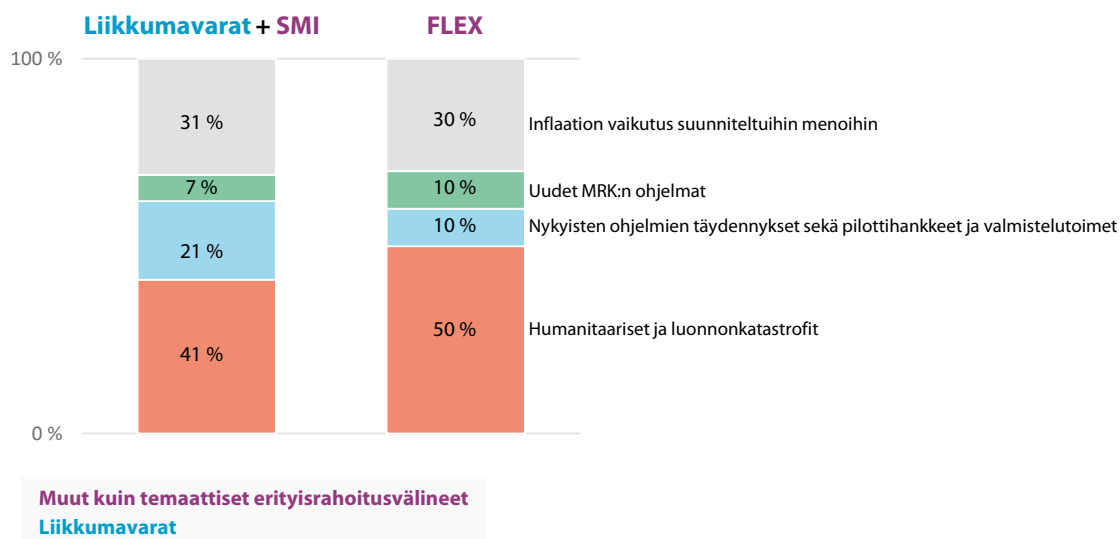
- 53** EGR:n, Euroopan unionin solidaarisuusrahaston ja brexit-mukautusvarauksen temaattisten erityisrahoitusvälineiden käyttötarkoitus ja yksityiskohtaiset käyttöönottoehdot vahvistetaan niitä koskevissa asetuksissa. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi EGR:n ja Euroopan unionin solidaarisuusrahaston varojen käyttöönottopauksista vahvisti, että tarpeet liittyivät suoraan näihin ehtoihin, ja koskivat työntekijöiden irtisanomista merkittävien rakenneuudistusten seurauksena (EGR) ja luonnonkatastrofien (Euroopan unionin solidaarisuusrahasto) vuoksi. Brexit-mukautusvarauksen käyttöönotto ei edellyttänyt erityistarpeiden määrittelemistä. Jäsenvaltiot saivatkin jopa 73 prosenttia ennakkomaksuina ja pystyivät poikkeuksellisen joustavasti päättämään sopivista toteutustoimista ilman etukäteissopimuksia komission kanssa.

54 Hätääpuvarausta koskevan temaattisen erityisrahoitusvälineen kohdentamisehdotukset perustuvat komission sisäiseen arvioon ensisijaisista tarpeista, sillä siitä ei ole alakohtaista asetusta. Väline otettiin käyttöön pääasiassa humanitaarisen avun antamiseksi EU:n ulkopuolisissa maissa erilaisten kriisien aikana (87 prosenttia). Loput (13 prosenttia) osoitettiin EU:n sisällä Ukrainan pakolaisvirran aiheuttamiin alustaviin tarpeisiin sekä lintuinfluenssaan ja yhä tuhoisampiin metsäpaloihin vastaamiseksi.

Tilintarkastustuomioistuimen otokseen valituissa tapauksissa pyydettiin vahvistamaan metsäpaloja ja lintuinfluenssaa käsitteleviä monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmia (yhteensä 66 miljoonaa euroa) mahdollisia tarpeita varten myöhemmin tänä vuonna. Tavoitteena oli lisätä reagointivalmiutta toistuviin tapahtumiin, joita ei ollut täysin ennakoitu asiaan liittyvissä ohjelmissa.

55 Liikkumavaraa ja muita kuin temaattisia erityisrahoitusvälineitä käytettiin erilaisiin tarpeisiin, ei pelkästään hätätilanteisiin (ks. [kaavio 6](#)). Oikeudellisessa kehyksessä ei täsmennetä tiettyjä tapahtumia ja joustovälineiden käyttöperusteita. Kuitenkin hyvin monenlaisten tarpeiden rahoittaminen voi vähentää hätätilanteisiin ja kriiseihin käytettävissä olevia määriä silloin, kun niitä ilmenee.

Kaavio 6 | Liikkumavaroista ja muista kuin temaattisista erityisrahoitusvälineistä ei rahoitettu ainoastaan hätätilanteita ja ennakoimattomia tapahtumia vuosina 2021–2024



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin talousarvioasiakirjojen ja komission tietojen perusteella.

56 Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti, että 21 prosenttia liikkumavarasta käytettiin EU:n lippulaivaohjelmien, kuten Horisontti Eurooppa -ohjelman, Erasmus+ -ohjelman, ympäristö- ja ilmastotoimien ohjelman, sisämarkkinaohjelman, Verkkojen Eurooppa -välineen ja Digitaalinen Eurooppa -ohjelman vahvistamiseen, vaikka uusia tarpeita ei ollut, sekä pilottihankkeiden ja valmistelutoimien (ks. [laatikko 1](#)) rahoittamiseen. Samankaltaisia menoja katettiin 10 prosentilla joustovälineen käyttöön otetusta koko rahoituksesta, vaikka joustoväline on tarkoitettu ennakoimattomiin menoihin. Toinen esimerkki menoista, jotka eivät liity hätätilanteisiin, mutta joiden komissio katsoo olevan ennakoimattomina, on investointipäätösten uudelleen priorisointi. Priorisointi johtuu uusista poliittisista painopisteistä, joiden seurauksena laaditaan uusia monivuotisen rahoituskehysten meno-ohjelmia (esim. unionin turvallisia yhteyksiä koskeva säädös ja sirusäädös). Lisäksi huomattava osa liikkumavaroista ja muista kuin temaattisista erityisrahoitusvälineistä (noin 30 prosenttia) käytettiin inflaatiopaineiden vuoksi kasvaneiden hallintomenojen ja Euroopan unionin elpymisvälineen korkokustannusten rahoittamiseen, koska muuta sopivaa mekanismia ei ollut (ks. kohta [48](#)).

Laatikko 1

Säännöllisesti aiheutuvat menot, jotka rahoitetaan ennalta arvaamattomiin tapahtumiin varatuista varoista

Parlamentti, neuvosto ja komissio voivat vuosittain ehdottaa pilottihankkeita ja valmistelutoimia toteutettavuusarviointia ja sen pohjalta myönnettävää rahoitusta varten EU:n vuotuisessa talousarviossa. Nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä kaikki pilottihankkeet ja valmistelutoimet olivat parlamentin ehdottamia.

Varainhoitoasetuksen²⁵ mukaan pilottihankkeisiin voidaan myöntää enintään 40 miljoonaa euroa vuodessa ja valmistelutoimiin 100 miljoonaa euroa. Koska nämä määrät eivät sisälly monivuotisen rahoituskehyn alkuperäiseen rahoitussuunnitelmaan, pilottihankkeisiin ja valmistelutoimiin voitaisiin käyttää käytettävissä olevaa 980 miljoonan euron liikkumavaraa koko monivuotisen rahoituskehyn aikana, mikä olisi 18 prosenttia alkuperäisistä liikkumavarojen kokonaismäärästä.

Käytännössä pilottihankkeisiin ja valmistelutoimiin myönnettiin joustovälineistä 72–107 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2021–2024, jolloin rahoitusta jäi vähemmän uusiin tarpeisiin tai ennakoimattomiin tapahtumiin. Vuosina 2021, 2023 ja 2024, jolloin liikkumavaroja kavennettiin tietyissä otsakkeissa, pilottihankkeet ja valmistelutoimet rahoitettiin joustovälineestä, joka on tarkoitettu ainoastaan ennakoimattomiin menoihin.

²⁵ Varainhoitoasetuksen 58 artikla.

EU:n talousarviojoustomekanismi on liian monimutkainen, ja jotkin varojen käyttöönottovaihtoehdot ovat epäselviä

- 57** Talousarvioasiakirjat ja -tiedot voivat usein olla hyvin tiiviitä ja monimutkaisia, minkä vuoksi tavallisten kansalaisten, parlamentin jäsenten ja jopa talousarvioasiantuntijoiden voi olla vaikeaa ymmärtää ja käyttää niitä. OECD:n mukaan talousarvioasiakirjojen ja -tietojen tulee olla avoimia, läpinäkyviä ja kaikkien saatavilla²⁶, jotta niitä voidaan hyödyntää politiikan valmistelun, käsittelyn, siitä keskustelun, sen toteutuksen ja arvioinnin keskeisissä vaiheissa. Yksityiskohtaiset talousarviotiedot tulee laatia ymmärrettäviksi, jotta ne olisivat todella kaikkien käytettävissä.
- 58** Tässä osiossa tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko EU:n talousarviojoustomekanismi riittävän yksinkertainen ja onko olemassa järjestelyjä, joilla varmistetaan päätöksentekoprosessin avoimuus.

Useiden joustovälineiden osittainen päällekkäisyys ja epäselvä tärkeysjärjestys tekevät mekanismista monimutkaisen

- 59** Komissio totesi vuosien 2014–2020 monivuotista rahoituskehystä koskevassa ehdotuksessaan seuraavaa: ”[Tarkoitus – –] on keskittyä joustomekanismien lujittamiseen, tehostamiseen ja yksinkertaistamiseen, luoda sovellettavissa oleva kehys ja samalla varmistaa monivuotisen kehyksen tarjoaman vakauden säilyminen”²⁷. Komissio ei ehdottanut erityisrahoitusvälineiden yhdistämistä. Sen sijaan se ehdotti, että käytetään edelleen samaa joustovälineiden yhdistelmää kuin edellisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä, ja esitti joitakin yksinkertaistamisehdotuksia ja lisärahoituslähteitä eräille erityisrahoitusvälineille.

²⁶ OECD principles of budgetary governance, periaate 4, OECD Budget Transparency Toolkit osa H.

²⁷ COM(2018) 322.

- 60** Eurooppa-neuvosto totesi heinäkuussa 2020, että erityisrahoitusvälineiden välisiä määrärahojen uudelleenjärjestelyjä koskevia mutkikkaita sääntöjä ja käyttämättä jääneiden varojen siirtämistä seuraaville vuosille olisi yksinkertaistettava ja yhdenmukaistettava. Lisäksi olisi pyrittävä välttämään päällekkäisyyttä temaattisten erityisrahoitusvälineiden kesken ja meno-ohjelmien kanssa sekä tutkittava uusia synergiamahdollisuuksia²⁸.
- 61** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskyselyssä Euroopan parlamentin budjettivaliokunta ja 71 prosenttia neuvoston budjettikomitean 17 jäsenvaltion edustajista katsoi, että nykyiset erityisrahoitusvälineet ovat monimutkaisia ja että niitä on yksinkertaistettava. Vastaajat ehdottivat, että välineiden määrää vähennettäisiin, että välineet sovitettaisiin paremmin yhteen EU:n tarpeiden ja painopisteiden kanssa ja että sääntöjä yhdenmukaistettaisiin ja virtaviivaistettaisiin.

Joustovälineiden väliset päällekkäisyydet

- 62** Komissio ei selvittänyt joustovälineiden päällekkäisyyksien ja rinnakkaisuusien riskiä. Komission mukaan erityisrahoitusvälineet täydentävät monivuotisen rahoituskehyksen talousarviomenoja, joten päällekkäisyys ei ole mahdollista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin joitakin mahdollisia päällekkäisyyksiä ja rinnakkaisuuksia, jotka liittyivät pääasiassa joustovälineiden tarkoitukseen.
- 63** Temaattisilla erityisrahoitusvälineillä vastataan erityisiin lyhyen aikavälin haasteisiin, kun taas monivuotisen rahoituskehyksen meno-ohjelmat kattavat pitkän aikavälin investoinnit. EGR:n, Euroopan unionin solidaarisuusrahaston ja brexit-mukautusvarauksen käyttö määritellään niitä koskevissa erityisasetuksissa ja perustuu jäsenmaiden hakemuksiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EGR:n, brexit-mukautusvarauksen ja tiettyjen monivuotisen rahoituskehyksen meno-ohjelmien tavoitteiden välillä on mahdollisesti päällekkäisyyksiä, sillä jäsenvaltiot voivat valita samankaltaisten eri rahastojen välillä samoja tarpeita varten (ks. [laatikko 2](#)). Tämä on vastoin kehotusta välttää päällekkäisyyksiä ja havainnollistaa mahdollisuutta asettaa etusijalle suotuisimmat tai helpommin toteutettavissa olevat rahoitusvaihtoehdot.

²⁸ Eurooppa-neuvoston kokouksen päätelmät (2020).

Laatikko 2

Temaattisten erityisrahoitusvälineiden tavoitteiden päällekkäisyys: esimerkkejä

EGR: osittainen päällekkäisyys brexit-mukautusvarauksen kanssa. EGR tukee merkittävien rakenneuudistusten yhteydessä työttömiksi jääneitä työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia. Brexit-mukautusvaraus perustettiin lieventämään brexitin kielteisiä vaikutuksia, kuten irtisanomisia ja lomautuksia. Sillä tuettiin työpaikkojen luomista ja suojaamista, työajan lyhentämisjärjestelyjä, koulutusta ja uudelleenkoulutusta. Komission mukaan jäsenvaltio voisi valita, mitä rahastoa käytetään irtisanottujen työntekijöiden uudelleenkoulutukseen ja kouluttamiseen aloilla, joihin brexit vaikuttaa eniten.

EGR: päällekkäisyys Euroopan sosiaalirahaston (ESR)/Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) kanssa. EGR suunniteltiin lyhyen aikavälin tarvelähtöiseen reagointiin ennakoimattomiin tapahtumiin, jotka johtuvat globalisaation vaikutuksesta yrityksiin, kun taas ESR/ESR+ keskittyy pitkän aikavälin investointeihin. Jotkin jäsenvaltiot pitävät kuitenkin EGR:n varojen käyttöönottoprosessia monimutkaisena ja hitaana ja suosivat nopeampiin toimiin ja korkeammissa yhteisrahoitusosuuksissa ESR:ää/ESR+:aa²⁹. Vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehiksen kattavalla EGR-asetuksella pyrittiin puuttumaan näihin ongelmiin esimerkiksi yhdenmukaistamalla EGR:n ja ESR+:n yhteisrahoitusosuuksia, yksinkertaistamalla tukikelpoisuuskriteerejä ja lyhentämällä joidenkin menettelyvaiheiden määräaikoja. Rahaston varojen käyttöönotto jäi kuitenkin odotettua vähäisemmäksi, vaikka sen soveltamisalaa laajennettiin.

Brexit-mukautusvarauksen osittainen päällekkäisyys ESR+:n ja Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) kanssa. ESR+ tukee työllisyyttä, osaamisen kehittämistä ja työnhakijoiden sopeutumista muutoksiin, kun taas Brexit-mukautusvarauksessa keskitytään työpaikkojen luomiseen ja suojaamiseen, mihin sisältyy työajan lyhentämisjärjestelyjä, koulutusta ja uudelleenkoulutusta. EAKR tukee pieniä ja keskisuuria yrityksiä työpaikkojen turvaamiseksi ja luomiseksi. Brexit-mukautusvarauksesta tuetaan yksityisiä ja julkisia yrityksiä, erityisesti pieniä ja keskisuuria yrityksiä, itsenäisiä ammatinharjoittajia ja paikallisyhteisöjä. Komissio on vahvistanut, että jäsenvaltiot voivat valita, kumpaa rahastoa käytetään silloin, kun toimet ovat tukikelpoisia sekä brexit-mukautusvarauksen että jonkin toisen yhteistyössä hallinnoitavan rahaston nojalla.

²⁹ Kertomus Euroopan globalisaatorahaston toiminnasta vuosina 2015–2016, Euroopan komissio, 2017; EGR:n jälkiarviointi 2014–2020, Euroopan komissio, 2021.

- 64** Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että yhtä ainoaa liikkumavaravälinettä ja joustovälinettä, jotka ovat monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärän ylittäviä muita kuin temaattisia erityisrahoitusvälineitä, on mahdollista käyttää vaihtoehtoisesti samoihin tarpeisiin, mikä tekee päätöksenteosta monimutkaisempaa (ks. [laatikko 3](#)). Monivuotisesta rahoituskehyksestä annetun asetuksen mukaan näiden molempien muiden kuin temaattisten erityisrahoitusvälineiden tarkoituksena on rahoittaa ”menoja, joita ei voida kattaa yhden tai useamman muun otsakkeen enimmäismäärien rajoissa käytettävissä olevista määristä”³⁰. Yhden ainoan liikkumavaravälineen varat saadaan kuitenkin käyttämättömistä liikkumavaroista, jotka alun perin sovittiin monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärän alapuolelle, kun taas joustovälineestä saadaan varoja sovitun monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärän lisäksi. Komissio selitti, että yhdelle ainoalle liikkumavaravälineelle ja joustovälineelle ei ole asetettu prioriteetteja tai järjestystä ja että varojen käyttöönottoa koskevat ehdotukset perustuvat olosuhteisiin ja tarpeisiin.

Laatikko 3

Päällekkäisyydet muiden kuin temaattisten erityisrahoitusvälineiden välillä: yksi ainoa liikkumavaraväline ja joustoväline: esimerkki

Yhden ainoan liikkumavaravälineen ja joustovälineen säännöt käyttämättä jääneiden määrien siirtämisestä ovat erilaiset, ja komissio ottaa ne huomioon ehdottaessaan varojen käyttöönottoa. Yhden ainoan liikkumavaravälineen sääntöjen mukaan kaikissa monivuotisen rahoituskehysten otsakkeissa liikkumavaroja voidaan muuttaa siten, ettei seuraavalle vuodelle siirrettäville käyttämättömille määrille aseteta rajoituksia. Joustoväline tarjoaa monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärän ylittävän kiinteän vuosittaisen summan, ja käyttämättömät varat voidaan siirtää seuraavalle varainhoitovuodelle enintään kahden vuoden ajan, jonka jälkeen ne raukeavat. Komission mukaan se ehdottaa joustovälineen käyttöönottoa yhden ainoan liikkumavaravälineen sijaan, jos on olemassa riski, että määrät raukeavat, jotta käytettävissä olevat varat voitaisiin käyttää mahdollisimman tehokkaasti.

Tätä havainnollistaa tarkemmin se, että yksi ainoa liikkumavaraväline otettiin käyttöön kattamaan Euroopan unionin elpymisvälinettä koskevan budjettikohdan lisätarpeet vuoden 2023 vuotuisessa talousarviossa ja joustovälinettä käytettiin samaan tarkoitukseen vuoden 2024 vuotuisessa talousarviossa. Kumpikin käyttöönotto liittyi siihen, että suunniteltuja menoja oli enemmän kuin alun perin arvioitiin.

³⁰ Vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 11 artiklan 4 kohta ja 12 artiklan 1 kohta.

- 65** Tilintarkastustuomioistuimen kyselyssä neuvoston budjettikomitean jäsenvaltioiden edustajat, jotka olivat samaa mieltä siitä, että erityisrahoitusvälineiden välillä on päällekkäisyyksiä (47 prosenttia 17:stä vastanneesta), mainitsivat erityisesti joustovälineen ja yhden ainoan liikkumavaravälineen. He lisäsivät, että näiden välineiden oikeudellinen kehys ei ole tarkkaan määritelty, mikä tekee niiden välisestä valinnasta epäselvää ja subjektiivista, ja että niiden käyttö ja tarkoitus ovat lähtökohtaisesti huomattavan päällekkäisiä.
- 66** Tilintarkastustuomioistuin pani merkille myös, että humanitaaristen ja muuttoliikkeeseen liittyvien ohjelmatarpeiden rahoittamiseen käytettiin useita joustovälineitä, kuten temaattisen erityisrahoitusvälineen ”solidaarisuus- ja hätäapuvaraus” hätäapuvarausta koskevaa osaa sekä muuta kuin temaattista erityisrahoitusvälinettä ”joustoväline” ja liikkumavarojen siirrot mahdollistavaa yhtä ainoaa liikkumavaravälinettä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi päällekkäisyyttä temaattisen erityisrahoitusvälineen ”hätäapuvaraus” ja monivuotiseen rahoituskehykseen kuuluvien hätävarantojen välillä, jotka on otettu käyttöön tietyissä meno-ohjelmissa, kuten [turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastossa](#) ja [naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineessä – Globaali Eurooppa](#) (NDICI-Global Europe).

Monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärien puitteissa olevien ja ne ylittävien talousarviojoustomahdollisuuksien käyttämiseen ei ole selkeää järjestystä

- 67** Sääntöjä siitä ei ole, pitäisikö monivuotisen rahoituskehyksen ohjelman (hätä)varaukset, kuten [NDICI – Globaali Eurooppa](#) -hätäapupuskuri, jonka kokonaisvaranto on 9,5 miljardia euroa, käyttää ennen liikkumavaroja tai pitäisikö yksi ainoa liikkumavaraväline, hätäapuvaraus ja joustoväline ottaa käyttöön vasta sen jälkeen, kun nämä varaukset on käytetty loppuun, koska ne kuuluvat monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärään. Komissio päättää, miten nämä varannot käytetään ilman, että tarvitaan budjettivallan käyttäjän hyväksyntää.
- 68** Tilintarkastustuomioistuimen kyselyssä Euroopan parlamentin budjettivaliokunta totesi, että kaikenlaiset monivuotiseen rahoituskehykseen sisältyvät hätävaraukset saattavat olla päällekkäisiä erityisrahoitusvälineiden joustavuus- ja reagointikapasiteetin kanssa. Neuvoston budjettikomiteassa olevat 17 jäsenvaltion edustajat totesivat myös, että NDICI – Globaali Eurooppa -hätäapupuskurin ja hätäapuvaraus-erityisrahoitusvälineen käytössä on päällekkäisyyksiä, ja ilmoittivat toivovansa selkeämpiä sääntöjä siitä, missä tilanteissa käytetään mitään välinettä.

- 69** Monivuotisen rahoituskehyksen lainsäädäntökehyksessä ei määritellä välineiden käytön tai käyttöönoton järjestystä lukuun ottamatta sitä, että tulevien vuosien liikkumavaroja³¹ tulee hyödyntää vasta viimeisenä keinona. Komission sisäisissä menettelyissä ei myöskään annettu tarkkoja sääntöjä siitä, missä järjestyksessä joustovälineitä tulisi käyttää. Komission mukaan se noudattaa moitteettoman varainhoidon periaatetta valitessaan rahoitusvaihtoehtoja odottamattomien tarpeiden täyttämiseksi.
- 70** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi otokseen poimituissa tapauksissa esimerkin, jossa liikkumavara monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismääriin nähden oli edelleen käytettävissä, kun monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän ylittäviä temaattisen erityisrahoitusvälineen ”hätaapuvaraus” varoja otettiin käyttöön. Muissa tapauksissa tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että monivuotisen rahoituskehyksen hätaapuvaroja käytettiin osittain tai niitä ei käytetty lainkaan ennen kuin turvauduttiin liikkumavaroihin tai erityisrahoitusvälineisiin (ks. [laatikko 4](#)). Komissio perusteli tätä valintaa tarpeella säilyttää hätaapuvaroja tulevaa käyttöä tai muita suunniteltuja toimia varten. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että kun käytetään enimmäismäärän ylittäviä erityisrahoitusvälineitä sisäänrakennettujen varausten sijaan, hätätilanteiden hoitamiseen tarkoitetut monivuotisen rahoituskehyksen sisäiset varat jäävät vajaakäytölle.

³¹ vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehyksestä annetun asetuksen 11 artiklan 1 kohdan c alakohta.

Laatikko 4

Esimerkkejä siitä, miten sisäänrakennettujen joustomahdollisuuksien, liikkumavarojen ja erityisrahoitusvälineiden käyttöjärjestystä ei ole selkeästi määritetty

Komissio ehdotti, että covid-19-rokotteiden lahjoitukset rahoitettaisiin monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärään sisältyvistä [häätätilanteen tukivälineestä](#) ja NDICI – Globaali Eurooppa -puskurista sekä monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärän ylittävistä joustovälineen varoista. Euroopan parlamentin budjettipääosasto totesi, että NDICI – Globaali Eurooppa -puskuriin jäisi edelleen 188 miljoonaa euroa vuonna 2021 (komission ehdottaman lisätalousarvioesityksen hyväksymisen jälkeen). Komissio selitti haluavansa säilyttää NDICI – Globaali Eurooppa -puskurin joustovaran varoja muita tarpeita varten huolimatta siitä, että lisätalousarvio hyväksyttiin marraskuussa 2021. Komissio päätyi loppujen lopuksi käyttämään vuonna 2021 NDICI – Globaali Eurooppa -puskurin joustovarasta 168 miljoonaa euroa vahvistaakseen NDICI – Globaali Eurooppa -välineen globaaleja haasteita koskevaa aihekohtaista ohjelmaa eri painopisteitä varten³².

Komissio ehdotti 31. toukokuuta 2023 hätäapuvarauksen varojen käyttöönottoa [sisämarkkinaohjelman elintarvikelohkoa](#) varten lintuinfluenssaan liittyviin hätäavun tarpeisiin vastaamiseksi. Monivuotisen rahoituskehityksen vastaavassa otsakkeessa 1 ”Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous” oli kuitenkin edelleen käytettävissä 131 miljoonaa euroa kohdentamattomia liikkumavaroja. Kohdentamattomat liikkumavarat olisivat voineet kattaa sisämarkkinaohjelmaa varten pyydetyn määrän kokonaan. Lisäksi ohjelman hätäapuvarauksia ei ollut vielä käytetty ennen ehdotusta, vaikka ohjelmassa oli varattu 102 miljoonaa euroa eläintautien ja kasvintuhoojien torjuntaan tarkoitettuihin hätätoimenpiteisiin vuosina 2023 ja 2024.

Tilintarkastustuomioistuin pani myös merkille, että vuonna 2022 komissio ehdotti lisätalousarviota 05/2022, jossa käytettiin kohdentamattomia liikkumavaroja sisämarkkinaohjelman samojen lisätarpeiden kattamiseksi.

- 71** Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksissa korostetaan varainhoitoprosessin monimutkaisuutta: se, että samaa tarvetta voidaan rahoittaa useilla eri välineillä, tekee varainhoitoprosessista monimutkaisen ja herättää kysymyksiä siitä, ovatko kaikki välineet tarpeellisia ja tehokkaita. Vaikka komissio myöntää tämän monimutkaisuuden, se katsoo, että joustavuus välineiden valinnassa ilman ennalta määrättyä järjestystä mahdollistaa parhaiten sopivan välineen valitsemisen.

³² NDICI – Globaali Eurooppa -asetuksen johdanto-osan 70 kappale.

Yleisesti ottaen säännöt mahdollistavat varojen nopean käyttöönoton, mutta niitä ei ole yksinkertaistettu niin paljon kuin voitaisiin

- 72** Erityisrahoitusvälineiden käyttöönotto edellyttää budjettivallan käyttäjän hyväksyntää, jos ne edellyttävät lisämäärärahoja, jotka ylittävät monivuotisen rahoituskehiksen enimmäismäärän. Vaikka neuvosto ja parlamentti kannattavat yleisesti tätä lähestymistapaa, se pidentää prosessia. Komissio totesi vuoden 2018 työasiakirjassaan³³, että monivuotisen rahoituskehiksen ulkopuolisten varojen käyttöön ottamiseen liittyvät menettelyt ovat erittäin pitkiä ja monimutkaisia.
- 73** Tilintarkastustuomioistuin arvioi, mahdollistavatko säännöt ja menettelyt joustovälineiden nopean käyttöönoton uusiin tarpeisiin vastaamiseksi.
- 74** Käytössä on kaksi erilaista varojen käyttöönottoon sovellettavaa menettelyä:
- a) Varoja otetaan käyttöön muista kuin temaattisista erityisrahoitusvälineistä (yksi ainoa liikkumavaraväline, joustoväline) ja kohdentamattomista liikkumavaroista talousarviomenettelyssä, jossa lisämäärärahat kohdennetaan asianomaiseen ohjelmaan (asianomaisiin ohjelmiin) vuotuisen talousarvion tai lisätalousarvion hyväksymisen yhteydessä. Lisätalousarvioissa ehdotetut määrät muuttavat jäsenmaiden rahoitusosuuksia niiden hyväksymisen jälkeen.
 - b) Temaattisten erityisrahoitusvälineiden (EGR, brexit-mukautusvaraus, solidaarisuus- ja hätäapuvaraus) varoja otetaan käyttöön siirtomenettelyllä. Käytettävissä olevat vuotuiset määrät otetaan talousarvioon varauksena, jolloin ne muodostavat talousarviovarauksen, ja parlamentti ja neuvosto ottavat ne käyttöön yhdessä sen jälkeen, kun komissio on esittänyt ehdotuksen määrärahojen siirtämisestä varauksesta toimintamenoihin³⁴. Jäsenvaltioiden rahoitusosuudet kattavat varauksen koko määrän EU:n talousarvion hyväksymisen yhteydessä, eivätkä yksittäiset siirtopäätökset varainhoitovuoden aikana muuta niiden maksuosuuksia.

³³ [Menojen uudelleenarviointi](#), Euroopan komissio, SWD(2018) 171.

³⁴ [Varainhoitoasetuksen](#) 2 ja 49 artikla.

- 75** Toimielinten välisessä sopimuksessa³⁵ määritellään tehokkaan toimielinten välisen yhteistyön periaatteet, jotta lisätalousarvioista voidaan tehdä nopeasti päätöksiä. Sopimuksessa todetaan, että ”Euroopan parlamentti ja neuvosto ottavat huomioon lisätalousarvion suhteellisen kiireellisuuden sekä tarpeen hyväksyä lisätalousarvio ajoissa, jotta se voitaisiin toteuttaa kyseisenä varainhoitovuonna”. Varainhoitoasetuksessa edellytetään, että määrärahojen siirtomenettelyssä budjettivallan käyttäjä tekee määrärahojen siirtoa koskevan päätöksen kuuden viikon kuluessa komission esityksestä³⁶ tai kiireellisissä tapauksissa kolmen viikon kuluessa.
- 76** Alakohtaisten säädösten mukaisten joustovälineiden (EGR, brexit-mukautusvaraus, EU:n solidaarisuusrahasto) kohdalla ennen määrärahojen siirtomenettelyä komissio arvioi jäsenvaltioiden hakemukset sen vahvistamiseksi, että ne täyttävät rahoituksen tukikelpoisuusedellytykset.
- 77** Tilintarkastustuomioistuimen kyselyn mukaan Euroopan parlamentin budjettivaliokunta ja 17 jäsenvaltion edustajat neuvoston budjettivaliokunnassa katsovat, että molemmat varojen käyttöönotonmenettelyt mahdollistavat nopean reagoinnin odottamattomiin tapahtumiin ja uusiin tarpeisiin. Euroopan unionin solidaarisuusrahaston varojen käyttöönotosta esitettiin huolenaiheita ja todettiin, että varojen maksaminen on liian hidasta ja että kokonaisprosessi ei mahdollista nopeaa tukea luonnonkatastrofien sattuessa.

Varojen käyttöönotonmenettelyjen nopeus

- 78** Vuotuisen talousarviomenettelyn säännöt ja aikataulu on määritelty selkeästi³⁷. Koska talousarvioesitys laaditaan ja hyväksytään sen täytäntöönpanoa edeltävänä vuonna, sitä ei yleensä käytetä välittömiin hätätilanteisiin. Näin ollen hyväksymisaikataululla ei ole suurta merkitystä varojen nopean käyttöönoton näkökulmasta. Tilintarkastustuomioistuimen suorittama vuosittaisten talousarvioiden kautta käyttöön otettuja varoja koskevien 11 tapauksen tarkastus osoitti kuitenkin, että budjettivallan käyttäjä hyväksyi lisämäärärahaspyynnot keskimäärin neljän kuukauden kuluttua niiden esittämisestä.

³⁵ Toimielinten sopimus talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, 31 artikla, 2020.

³⁶ Varainhoitoasetuksen 36 ja 63 artikla.

³⁷ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, 314 artikla.

- 79** Lisätalousarvioissa nopea hyväksyminen on ratkaisevan tärkeää, jotta vuoden aikana voidaan ottaa nopeasti käyttöön muita kuin temaattisia erityisrahoitusvälineitä poikkeuksellisiin ja odottamattomiin olosuhteisiin reagoimiseksi. Oikeusperustassa³⁸ ei täsmennetä hyväksymisprosessin määräaikoja, mikä voi vaikuttaa varojen käyttöönoton nopeuteen.
- 80** Tilintarkastustuomioistuimen analyysi otokseen poimituista tapauksista osoitti, että lisätalousarvioissa ja siirtomenettelyissä varojen käyttöönottonopeudet olivat samankaltaisia siirtomenettelyn ollessa tosin hieman nopeampi (ks. [taulukko 2](#)). Se, että varojen käyttöönotolle lisätalousarvioiden kautta ei ole asetettu erityisiä määräaikoja, ei vaikuttanut varojen käyttöönoton nopeuteen.

Taulukko 2 | Lisämenojen hyväksyminen kestää keskimäärin yhtä kauan riippumatta siitä, käytetäänkö lisätalousarviota vai siirtomenettelyä (otokseen valitut tapaukset, 2021–2024)

Menettely ja väline	Hyväksymisen määräajat	Varaus hyväksytyssä talousarviossa	Keskimääräinen aika (kuukausina)		
			Budjettipääosasto valmistelee ehdotuksen sisäisen pyynnön perusteella	Neuvoston ja parlamentin menettelyt	Koko menettely
Lisätalousarvio (yksi ainoa liikkumavaraväline, joustoväline, liikkumavara)	Ei määräaikaa, mutta toimielinten välisessä sopimuksessa edellytetään suhteellista kiireellisyyttä.	Ei	0,9	2,1	3,0
Siirto vuotuisen talousarvion sisällä (EGR, SEAR) (kaksi osaa: EU:n solidaarisuusrahasto ja hätäapuvaraus), brexit-mukautusvaraus)	Kyllä, kuuden viikon kuluessa esityksen vastaanottamisesta (tai kiireellisissä tapauksissa kolmen viikon kuluessa).	Kyllä	1,1	1,1	2,2

Huom. Vertailun ulkopuolelle jätettiin yksi epätyypillinen tapaus, joka edellytti poliittista yhteisymmärrystä Syyrian pakolaisten tukipaketista, minkä vuoksi aika komission sisäisestä pyynnöstä lisätalousarvion hyväksymiseen kesti lähes kaksi vuotta.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, säädösten ja komission tietojen perusteella.

³⁸ Sopimus EU:n toiminnasta, varainhoitoasetus, asetus vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehiksestä, toimielinten välinen sopimus talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta (osa F).

Varojen käyttöönottoa koskevaa esitystä edeltävien arviointien pituus

- 81** Tilintarkastustuomioistuin analysoi myös aikaa, jonka komissio käytti jäsenvaltioiden EGR:n ja Euroopan unionin solidaarisuusrahaston varoja koskevien hakemusten arviointiin ennen määrärahasiirtoa koskevaa esitystään. Lakisääteisten määräaikojen perusteella prosessi voi kestää enintään viisi (EGR) tai seitsemän (Euroopan unionin solidaarisuusrahasto) kuukautta. Menettelyn hitaus oli yksi osa arviointikertomuksissa esitetystä kritiikistä näitä välineitä kohtaan³⁹. Aikaväli voi olla liian pitkä, jotta välittömiin tarpeisiin voitaisiin vastata nopeasti. Lisäksi varojen käyttöönotto edellyttää, että neuvosto ja parlamentti hyväksyvät kaksi säädöstä eri äänestysmenettelyllä.
- 82** Tilintarkastustuomioistuin analysoi tarkastukseen valituissa tapauksissa kokonaisaikaa, joka kului jäsenvaltion hakemuksen jättämisestä EGR:n ja Euroopan unionin solidaarisuusrahaston varojen käyttöönottoa koskeviin päätöksiin (ks. [Taulukko 3](#)). EGR-tapauksissa keskimääräinen kokonaiskesto oli viisi kuukautta ja Euroopan unionin solidaarisuusrahaston tapauksissa yli kymmenen kuukautta, mikä ei aina vastannut Euroopan unionin solidaarisuusrahastoa koskevassa asetuksessa säädettyjä määräaikoja. Joidenkin hakemusten osalta komissiolta meni vuosi arvioinnin tekemiseen ja EU:n solidaarisuusrahaston varojen käyttöönoton pyytämiseen asetuksessa edellytetyn kuuden viikon määräajan sijaan. Komission mukaan tämä johtui epävarmuudesta EU:n solidaarisuusrahaston käytettävissä olevasta talousarviosta, hakemusten ryhmittelystä ja pitkästä selvitysprosessista, koska jäsenvaltiot toimittivat toisinaan epätäydellisiä hakemuksia.

³⁹ [Ex post evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002–2016](#), Euroopan komissio, 2018; [komission kertomus Euroopan globalisaatiorahaston jälkiarvioinnista 2014–2020](#), Euroopan komissio, 2021.

Taulukko 3 | EGR:n ja Euroopan unionin solidaarisuusrahaston varojen käyttöönotto hätäapua varten on hidasta (otantatapaukset, 2021–2024)

Temaattisten erityisrahoitusvälineiden käyttöönotto alakohtaisen lainsäädännön avulla	Keskimääräinen aika (kuukausina)				
	Jäsenvaltion hakemuksen saattaminen valmiiksi	Hakemuksen arvioinnista vastaava pääosasto	Budjettipääosasto laatii ehdotuksen sisäisen pyynnön perusteella	Neuvoston ja parlamentin menettelyt	Koko menettely
EGR	1,2	1,8	0,8	1,5	5,3
EUSR: luonnonkatastrofit	1,2	7,0	1,1	1,1	10,4
EUSR: terveysuhka	8,5*		1,1	1,1	10,7

*Koska covid-19-pandemiaan liittyvät EU:n solidaarisuusrahastoon tulleet hakemukset olivat ennennäkemättömiä, aikaa ei voida tarkasti jakaa hakemuksiin käytetyn ajan kesken ennen kuin se on katsottu täydelliseksi ja komissio on arvioinut sen.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin säädösten ja komission tietojen perusteella.

83 Toisin kuin Euroopan unionin solidaarisuusrahaston ja EGR:n hakuprosessissa, brexit-mukautusvarauksen siirtoehdotus ei edellyttänyt komission tekemää ennakoarviointia jäsenvaltioiden rahoituspyynnöistä. Komissio laski brexit-mukautusvarausta koskevan asetuksen mukaisesti alustavat määrärahat kullekin jäsenvaltiolle⁴⁰ ja maksoi ne ennakkorahoituksena enintään 73 prosenttia kolmessa vuotuisessa erässä vuodesta 2021 vuoteen 2023. Loppumaksu oli määrä suorittaa vuonna 2025. Varainhoitoasetuksesta poiketen komission ei tarvinnut kuvata rahoitettavia toimia päätöksessään⁴¹. Se arvioi brexit-mukautusvarauksesta annetun asetuksen noudattamista tältä osin jälkikäteen vuonna 2025.

84 Budjettivallan käyttäjä tarkastelee alakohtaisten asetusten mukaisia tiukkoja sääntöjä noudattavaa komission ehdotusta temaattisten erityisrahoitusvälineiden EGR:n, Euroopan unionin solidaarisuusrahaston ja Brexit-mukautusvarauksen varojen käyttöönotosta. Ehdotus voidaan hylätä tai sitä voidaan muuttaa vain sillä perusteella, että se sisältää virheitä tai on asetusten vastainen. Budjettivallan käyttäjä ei muuttanut komission ehdotusta yhdessäkään analysoidussa tapauksessa. Otoksen perusteella tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että näiden välineiden sisällyttäminen monivuotisen rahoituskehyksen talousarvioon komission hallinnoimina varauksina voisi säästää keskimäärin 2,2 kuukautta siirtojen valmistelussa ja päätöksenteossa.

⁴⁰ Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2021/1803, jossa vahvistetaan kullekin jäsenvaltiolle Brexit-sopeutusvarauksesta vuonna 2021 myönnettävät alustavat määrät.

⁴¹ Brexit-mukautusvarausta koskevan asetuksen 40 artiklan 5 kohta.

- 85** Tätä ei sovellettaisi hätäapuvarauksen temaattiseen erityisrahoitusvälineeseen, koska sen kohdentamisedellytyksiä ja -perusteita ei säännellä alakohtaisella lainsäädännöllä. Hätäapuvaraus otetaan käyttöön siirtomenettelyllä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että sillä rahoitettiin samantyyppisiä tarpeita kuin rahoitetaan muilla kuin temaattisilla erityisrahoitusvälineillä ja liikkumavaroilla (ks. kohta [66](#)), jotka otetaan käyttöön talousarviomenettelyllä. Koska näissä kahdessa menettelyssä varojen keskimääräinen käyttöönottoaika on miltei sama (kohta [80](#)), hätäapuvarauksen yhdistäminen joustovälineeseen ei olennaisesti heikentäisi mahdollisuuksia saada varat nopeasti käyttöön.

Strukturoidun lähestymistavan puuttuminen vaihtoehtoisten rahoitusvaihtoehtojen ja määrien analyysin dokumentoinnissa

- 86** OECD:n hyvän talousarviohallinnon periaatteissa todetaan, että koska resurssit ovat rajalliset, budjetointi edellyttää priorisointia, kustannustehokkuuden arviointia ja päätöksentekoa.
- 87** Ennen kuin komissio ehdottaa hätäapuvarauksen temaattisen erityisrahoitusvälineen sekä muiden kuin temaattisten erityisrahoitusvälineiden joustovälineen ja yhden ainoan liikkumavaravälineen käyttöönottoa, sen on tarkasteltava mahdollisuuksia määrärahojen uudelleenkohdentamiseen hyväksytyn vuotuisen talousarvion puitteissa⁴². Uudelleenkohdentamismahdollisuuksia on tutkittava myös silloin, kun (lisätalousarviossa) ehdotetaan kohdentamattomien liikkumavarojen käyttöä varainhoitovuoden aikana⁴³.
- 88** Uudelleenkohdentamismahdollisuuksia ei tarvitse tarkastella ennen EGR:n, Euroopan unionin solidaarisuusrahaston ja brexit-mukautusvarauksen käyttöönottoa, koska näistä temaattisista erityisrahoitusvälineistä rahoitetaan erityismenoja kunkin välineen säädöksessä vahvistettujen perusteiden mukaisesti.

⁴² Vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehyksestä annetun asetuksen 9 artiklan 1 kohdan b alakohta, 11 artiklan 1 kohdan a ja c alakohta, 11 artiklan 4 kohta ja 12 artikla; talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta tehdyn toimielinten sopimuksen 10, 12 ja 13 kohta.

⁴³ Varainhoitoasetuksen (2018/1046, varainhoitoasetuksen 2024/2509 (uudelleenlaadittu)) 44 artiklan 2 kohta.

- 89** Tilintarkastustuomioistuin analysoi otokseen valittujen tapausten osalta komission asiakirjoja arvioidakseen, sisältävätkö ne tarkastelun määrärahojen uudelleenkohdentamismahdollisuuksista nykyisissä ohjelmissa, tarpeiden ja määrien perustelun, joustovälineen valinnan sekä sen varmistamisen, että kunkin varojen käyttöönoton tarkoitus on välinekohtaisten vaatimusten mukainen.
- 90** Otokseen poimituista 26 tapauksesta 20 liittyi liikkumavarojen, hätäapuvarauksen, yhden ainoan liikkumavaravälineen käyttöön ja joustovälineen käyttöönottoon, mikä edellytti uudelleenkohdentamismahdollisuuksien tutkimista. Näistä 20 tapauksesta 14:ssä komissio yksilöi vaihtoehtoiset rahoitusmahdollisuudet, joilla voidaan vastata uusiin tarpeisiin kohdentamalla varoja uudelleen mutta myös uudelleenpriorisoimalla ja käyttämällä monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärät alittavia sisäänrakennettuja joustomahdollisuuksia ja hätätilanteita koskevia välineitä. Tilintarkastustuomioistuimen otokseen poimituissa tapauksissa tämä vähensi joustovälineistä vaadittavia määriä. Näiden määrien osuus vaihteli 6 prosentista 68 prosenttiin lisätarpeiden kattamiseen tarvittavista varoista. Tämä osoittaa, että vaihtoehtoiset rahoitusvaihtoehdot olivat tärkeä rahoituslähde uusiin tarpeisiin, myös uusiin poliittisiin painopisteisiin ja ohjelmiin, vastaamiseksi. Lopuissa kuudessa otokseen valitussa tapauksessa joustovälineet olivat ainoa rahoituslähde.
- 91** Edellä mainittujen 20 tapauksen osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että uudelleenjakomahdollisuuksien tarkastelua ei ollut dokumentoitu selvästi ja todennettavasti. Koska asianmukaista kirjausketjua ei ollut, tilintarkastustuomioistuin ei kyennyt vahvistamaan, että kaikki uudelleenkohdentamisvaihtoehdot oli tutkittu ja käytetty (ks. [laatikko 5](#)). Komission mukaan joissakin tapauksissa kiireellinen tarve valmistella käyttöönottoehdotus on johtanut siihen, että dokumentoinnista puuttuu järjestelmällinen lähestymistapa. Komissio ei esittänyt sisäisissä menettelyissään mitään erityisiä vaiheita eikä tarkistuslistaa uudelleenkohdentamismahdollisuuksien tutkimiseksi ennen kuin se ehdotti liikkumavaran käyttöä tai muiden kuin temaattisten erityisrahoitusvälineiden käyttöönottoa. Se ei myöskään edellyttänyt, että henkilöstö dokumentoi tämän prosessin ja tarkastellut vaihtoehdot.

Laatikko 5

Vajavaisesti dokumentoitu päätöksentekoketju: esimerkki

Joustovälineestä otettiin käyttöön varoja kahdessa uudessa lainsäädäntöaloitteessa: Euroopan puolustusteollisuuden vahvistaminen yhteistoiminnallisten hankintojen avulla (EDIRPA) (500 miljoonaa euroa) ja ampumatarvikkeiden tuotantoa tukeva säädös (ASAP, 343 miljoonaa euroa).

Heinäkuussa 2022 esitetyssä ja lokakuussa 2023 hyväksytyssä välineen perustamista Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamiseksi yhteistoiminnallisten hankintojen avulla koskevassa asetusehdotuksessa ei mainittu yrityksiä käyttää säästyneitä summia tai määrärahojen uudelleenkohdentamista aloitteen rahoituksen turvaamiseksi. Komissio katsoi tämän puutteen johtuvan aikarajoituksista ja otsakkeen 5 ”Turvallisuus ja puolustus” rajallisesta soveltamisalasta.

Sitä vastoin ampumatarvikkeiden tuotannon tukemista, jota koskevaa asetusta ehdotettiin toukokuussa 2023 ja joka hyväksyttiin heinäkuussa 2023, rahoitettiin i) otsakkeen 5 uudelleen kohdennetuilla määrärahoilla (260 miljoonaa euroa Euroopan puolustusrahastosta), ii) osalla sovitusta EDIRPA-rahoituksesta (43 miljoonaa euroa) ja iii) joustovälineellä (40 miljoonaa euroa). Tilintarkastustuomioistuimen tätä tapausta varten saamista perusteluasiakirjoista ei selvinnyt, miksi ampumatarvikkeiden tuotannon tukemisessa käytettyjä uudelleenkohdentamisvaihtoehtoja ei ollut käytetty aiemmin EDIRPA-välineessä.

- 92** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskyselyssä Euroopan parlamentin budjettivaliokunta totesi, että komissio antoi yleensä perusselostuksen muista tutkituista rahoitusvaihtoehtoista, mutta se ei ollut riittävän yksityiskohtainen ja luotettava eikä selittänyt vaikutusta ohjelmiin, joista määrärahat otettiin. Osa neuvoston budjettikomitean vastaajista ilmoitti, että komissio antaa tällaisia tietoja aina (6 prosenttia 17 vastanneesta) tai yleensä (47 prosenttia 17 vastanneesta), kun taas osa vastaajista (47 prosenttia 17 vastanneesta) ilmoitti, että se antaa niitä harvoin.

- 93** Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen analyysi otokseen poimituista tapauksista osoitti, että uusien tarpeiden rahoittamiseen tarkoitettujen määrien perustelut eivät olleet riittävän selkeitä tai yksityiskohtaisia 18 tapauksessa 20:stä, joissa käytettiin muista kuin temaattisista erityisrahoitusvälineistä liikkumavaroja, otettiin käyttöön joustoväline ja yksi ainoa liikkumavaraväline, sekä otettiin käyttöön temaattisista erityisrahoitusvälineistä hätäapuvaraus. Perusteluista puuttuivat laskelmat siitä, miten nämä määrät arvioitiin, ja rahoitettavien toimien taloudellinen erittely. Kolmessatoista tapauksessa määrät liittyivät poliittisiin sopimuksiin kyseisten tarpeiden asianmukaisesta rahoituksesta. Muissa viidessä tapauksessa ehdotetut määrät liittyivät erityisiin laukaiseviin tapahtumiin, jotka edellyttivät tiettyjen monivuotisen rahoituskehityksen ohjelmien vahvistamista humanitaarisen avun, terveyden ja pelastuspalvelujen aloilla.

Tilintarkastustuomioistuimen V jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Jan Gregorin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 8. heinäkuuta 2025 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Tony Murphy
presidentti

Liitteet

Liite I – Tietoja tarkastuksesta

EU:n talousarviojousto

- 01** EU laatii pitkän aikavälin talousarvioita, jotka tunnetaan nimellä monivuotinen rahoituskehys (MRK). Monivuotinen rahoituskehys tarjoaa vakaat puitteet, jotka lisäävät EU:n rahoituksen ennakoitavuutta oikeudellisesti sitovien vuotuisten rajojen ("enimmäismäärät") avulla. Enimmäismäärät asetetaan sekä tuloille ("omien varojen enimmäismäärä") että menoille ("monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärä") sekä kullekin menoluokalle ("otsake"). Yksi onnistuneen monivuotisen rahoitussuunnittelun haastavimmista näkökohdista on tasapainon löytäminen toisaalta vakauden ja ennustettavuuden ja toisaalta joustavuuden välillä¹.
- 02** Tällä hetkellä monivuotinen rahoituskehys kattaa seitsemän vuoden ajanjakson, mikä on pidempi kuin useimmissa OECD-maissa, joissa keskipitkän aikavälin menokehykset kattavat enintään kolmesta viiteen vuotta². Uuden monivuotisen rahoituskehyksen valmistelu myös kestää tavallisesti useita vuosia. Komissio käyttää valmisteluun noin vuoden, ja sen on esitettävä ehdotuksensa kaksi ja puoli vuotta ennen monivuotisen rahoituskehyksen voimaantuloa³.

¹ [How flexible is the EU budget? Flexibility instruments and mechanisms in the multiannual financial framework \(MFF\)](#), Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu, 2020.

² Luku 4 "Budgeting practices and procedures", *Government at a glance*, OECD, 2013.

³ [Neuvoston asetus \(EU, Euratom\) 2020/2093](#) vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta (vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskeva asetus).

- 03** Monivuotisen rahoituskehysten keston ja enimmäismäärien lisäksi EU:n talousarviossa on monia muita piirteitä, jotka luovat vaikutelman jäykkyydestä. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi seuraavat:
- o sitä sitovat [EU:n toiminnasta tehdyssä sopimuksessa](#)⁴ esitetyt ja varainhoitoasetuksessa selostetut talousarvioperiaatteet⁵. yhtenäisyyden, vuotuisuuden ja erittelyn kaltaiset periaatteet rajoittavat mahdollisuuksia kohdentaa lisäresursseja ja siirtää määrärahoja monivuotisen rahoituskehysten sisällä
 - o noin kaksi kolmasosaa talousarviosta on osoitettu ennakoon jäsenvaltioille⁶, mikä rajoittaa komission mahdollisuutta kohdentaa menoja uudelleen eri budjettikohtiin.
- 04** Budjetin on oltava samalla myös joustava, jotta voidaan reagoida odottamattomiin haasteisiin – kuten kriiseihin ja hätätilanteisiin – tai menoprioriteettien muutoksiin. Monivuotiseen rahoituskehykseen sisältyy erityissäännöksiä ja erityisrahoitusvälineitä, joiden avulla varoja voidaan myöntää tällaisissa olosuhteissa. Joustojärjestelyjen ansiosta sitovista monivuotisen rahoituskehysten enimmäismääristä ja talousarvioperiaatteista voidaan poiketa sekä lisäämällä määrärahoja että siirtämällä niitä vuosien ja otsakkeiden välillä.
- 05** EU:ta viime vuosina koetelleet lukuisat kriisit, erityisesti talous-, maahanmuutto-, turvallisuus- ja terveyshaasteet, luonnonkatastrofit, sodat, inflaatio ja tarve vastata uusiin poliittisiin prioriteetteihin, ovat vahvistaneet, että EU:n talousarvion on oltava joustava. Vastauksena tähän kehitykseen EU laajensi joustovälineitään sekä vuosien 2014–2020 monivuotisessa rahoituskehyksessä että vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä. EU vahvisti edelleen joustovälineitään helmikuussa 2024 sovitussa monivuotisen rahoituskehysten väliarvioinnissa⁷.
- 06** Tarkasteltaessa talousarvion yleistä joustavuutta toisistaan on erotettava muut kuin temaattiset erityisrahoitusvälineet, johon kuuluvat myös liikkumavarat, sekä temaattiset erityisrahoitusvälineet. Temaattisten erityisrahoitusvälineiden joustavuutta rajoittaa niiden hyvin kapea käyttötarkoitus. Muut kuin temaattiset erityisrahoitusvälineet ja liikkumavarat sen sijaan eivät ole sidottuja tiettyyn tarkoitukseen.

⁴ [Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus](#), 310 artikla.

⁵ [Varainhoitoasetuksen](#) 6 artikla.

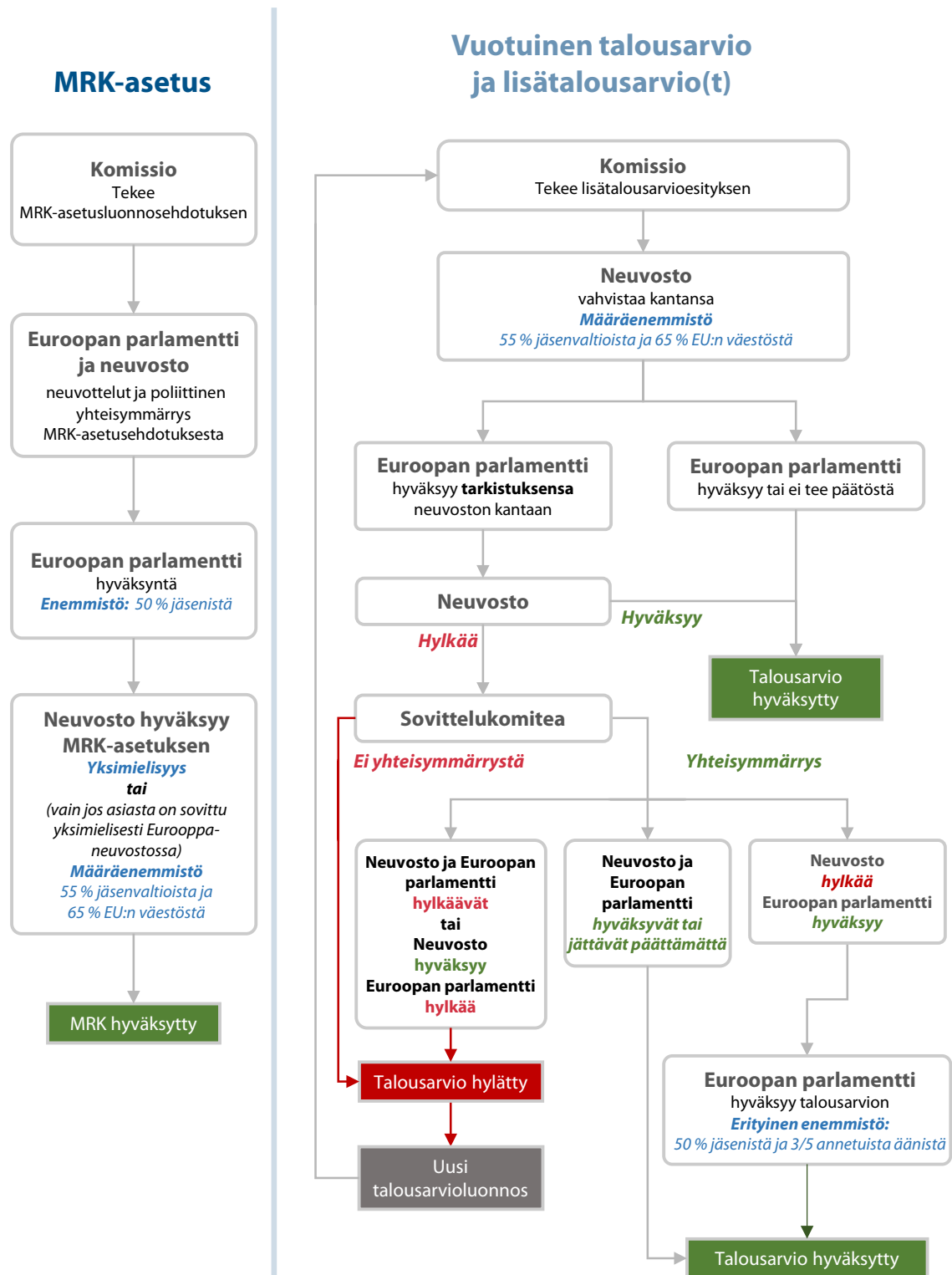
⁶ [EU:n pitkän aikavälin talousarvio vuosille 2021–2027 ja NextGenerationEU](#), Euroopan komissio, 2021.

⁷ [Asetuksen \(EU\) 2023/435](#) 4 artikla.

Tehtävät ja vastualueet

- 07** *Kaaviossa 1* havainnollistetaan monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen sekä vuotuisten talousarvioiden ja lisätalousarvioiden hyväksymisprosessin keskeisiä vaiheita.

Kaavio 1 | Monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen ja vuotuisten talousarvioiden ja lisätalousarvioiden hyväksymisprosessi



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 312 ja 314 artiklan, monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 21 artiklan ja parlamentin käsittelyaikataulun perusteella.

- 08** Joustovälineiden käyttöä koskevissa järjestelyissä parlamentti ja neuvosto päättävät yhdessä temaattisten erityisrahoitusvälineiden käyttöönotosta sen jälkeen, kun komissio on ehdottanut määrärahojen siirtämistä vastaaviin budjettikohtiin. Muiden kuin temaattisten erityisrahoitusvälineiden käyttöönotosta ja liikkumavarojen käytöstä päätetään talousarviomenettelyssä, jossa lisämäärärahat osoitetaan asianomaisiin ohjelmiin.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

- 09** Tässä tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin arvioi, olivatko EU:n talousarviojoustovälineet vuoden 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä hyvin suunniteltuja ja oliko niiden käyttö perusteltua, jotta vältettiin riski siitä, että rahoitusvälineiden varoja kuluu liikaa monivuotisen rahoituskehyksen alussa. Tarkastuksessa keskityttiin monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän ylittävien temaattisten erityisrahoitusvälineiden (EGR, solidaarisuus- ja hätäapuvaraus ja brexit-mukautusvaraus) ja muiden kuin temaattisten erityisrahoitusvälineiden (yksi ainoa liikkumavaraväline ja joustoväline) suunnitteluun ja käyttöönottoon sekä liikkumavaran käyttöön monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän sisällä nykyisessä, vuodet 2021–2024 kattavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä.
- 10** Tarkastuksen soveltamisalasta jätettiin pois Ukraina-varaus ja Euroopan unionin elpymisväline, koska oli liian aikaista arvioida, miten ne toimivat käytännössä. Tarkastus ei myöskään kattanut rakenteellisia osatekijöitä, jotka tarjoavat joustavuutta monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän sisällä (siirrot, määrärahansiirrot seuraavalle varainhoitovuodelle, ohjelmien sisäänrakennetut varaukset jne.), koska niillä ei lisätä hyväksyttyyn talousarvioon lisämäärärahoja.

11 Tarkastuksessa analysoitiin

- o vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen ja yksittäisten joustovälineiden perustana olevia asiakirjoja, joita täydennettiin komission henkilöstön haastatteluista saaduilla lisätiedoilla
- o välineiden suunnittelua (mukaan lukien myönnettyt määrät) verrattuna kansainvälisiin julkisen talouden standardeihin (mahdollisuuksien mukaan, kun otetaan huomioon EU:n talousarvion ainutlaatuinen luonne)
- o varojen käyttöönottoa koskevia sääntöjä ja menettelyjä sekä
- o yhteensä 26 tapauksen otosta, joissa käyttöön otettiin tai käytettiin joustovälineitä, joiden arvo oli yhteensä lähes 10 miljardia euroa, ja joka kattoi kaikki vaiheet alkuperäisen pyynnön ja lopullisen päätöksen välillä.

12 Liikkumavaran käyttöä ja erityisrahoitusvälineiden käyttöönottoa koskevat luvut heijastavat tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitetta selvittää, miten EU:n talousarviosta rahoitettiin erilaisia lisätarpeita näiden välineiden avulla. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen lähtökohtana olivat todelliset rahoitustarpeet, ja talousarvioasiakirjojen avulla määritettiin, miten nämä tarpeet rahoitettiin käytettävissä olevista liikkumavaroista ja erityisrahoitusvälineistä. Liikkumavarat lasketaan hyväksytyjen monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärien ja suunniteltujen menojen välisen eron perusteella, ja ne voivat muuttua monivuotisen rahoituskehityksen aikana rahoitussuunnitelmien mukautusten vuoksi. Säästöön jääneet määrät ja muut muutokset talousarvion toteuttamisen aikana lisäävät siten käytettävissä olevia liikkumavaroja verrattuna monivuotista rahoituskehitystä koskevan asetuksen hyväksymisen yhteydessä sovittuihin alkuperäisiin liikkumavaroihin. Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että nämä vapautuneet liikkumavarat olivat käytettävissä uusiin tarpeisiin vastaamiseksi.

13 Edellä mainittujen tietolähteiden täydentämiseksi tilintarkastustuomioistuin teki kyselyn neuvoston budjettikomiteassa toimiville EU:n 27 jäsenvaltion edustajille sekä parlamentin budjettivaliokunnalle saadakseen niiden näkemykset budjettivallan käyttäjänä, joka päättää näiden välineiden suunnittelusta ja käytöstä. Saimme vastaukset 17 jäsenvaltion edustajilta neuvoston komiteassa ja yhden vastauksen parlamentin valiokunnalta, joka edustaa jäsentensä yhdistettyjä näkemyksiä. Kysymykset koskivat muun muassa joustovälineisiin käytettävissä olevien määrien asianmukaisuutta, joustomekanismin monimutkaisuutta, varojen käyttöönottonmenettelyjen nopeutta ja komission päätöksentekoprosessista antamien tietojen riittävyyttä.

Liite II — Tärkeimmät lakisääteiset vaatimukset

01 *Taulukossa 1* esitetään yhteenveto tämän tarkastuksen kattamien EU:n talousarviojoustovälineiden keskeisistä piirteistä asiaankuuluvassa lainsäädännössä säädetyn mukaisesti.

Taulukko1 | Yhteenveto joustovälineitä koskevista tärkeimmistä lakisääteisistä vaatimuksista

Joustoväline	Tarkoitus	Käyttöönotto-/käytösäännöt ja oikeusperusta
Liikkumavarat	Tarkoitusta ei ole määritelty.	Talousarviomenettelyn aikana ja unionin yleistä talousarviota hyväksyessä on mahdollisuuksien mukaan jätettävä riittävästi liikkumavaraa monivuotisen rahoituskehityksen eri otsakkeiden enimmäismäärien alapuolelle, lukuun ottamatta alaotsaketta ”Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio”. Oikeusperusta: Toimielinten välisen sopimuksen 7 kohta
Muut kuin temaattiset erityisrahoitusvälineet		
Yksi ainoa liikkumavaraväline	Mahdollistaa käytettävissä olevien monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismääriin alle jäävien liikkumavarojen siirtämisen eri vuosien ja monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeiden välillä.	Kolme osaa: a) edellisen vuoden maksusitoumusmäärärahojen monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärien alle jäävät liikkumavarat b) edellisen vuoden toteutuneiden maksujen ja monivuotisen rahoituskehityksen maksuamäärärahojen enimmäismäärän välinen erotus ja c) viimeisenä keinona täydentävät määrät, jotka voidaan ottaa käyttöön, jos ne hankitaan vähentämällä niitä vastaavat määrät kuluvan tai tulevien vuosien liikkumavaroista. Vuotuiset enimmäismäärät: 0,04 % EU:n BKT:stä maksusitoumusmäärärahoihin 0,03 % EU:n BKT:stä maksumäärärahoihin - maksujen enimmäismäärän kiinteä enimmäismukautus vuosina 2025–2027 Oikeusperusta: Monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 11 artikla.
Joustoväline	Tiettyjen ennakkoimattomien menojen rahoittaminen tietyssä varainhoitovuonna.	Vuotuiset enimmäismäärät: 915 miljoonaa euroa vuosina 2021–2023 1 346 miljoonaa euroa vuosina 2024–2027. Eurooppalaisen solidaarisuusvarauksen ja hätäapuvarauksen peruuntuneet määrät siirretään joustovälineeseen. Käyttämättömiä joustovälineen määriä voidaan käyttää vuoteen N + 2 asti. Oikeusperusta: Monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 12 artikla.

Joustoväline	Tarkoitus	Käyttöönotto-/käytösäännöt ja oikeusperusta
Temaattiset erityisrahoitusvälineet		
Euroopan globalisaatiorahasto työttömiksi jääneille työntekijöille (EGR)	Tukee globalisaatiosta ja teknologisista ja ympäristöön liittyvistä muutoksista johtuvia sosioekonomisia muutoksia auttamalla työttömiksi jääneitä työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia, joiden työskentely on loppunut, sopeutumaan rakennemuutokseen.	Vuotuinen enimmäismäärä: 30 miljoonaa euroa. Oikeusperusta: Monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 8 artikla . Muu säädös: Asetus (EU) 2021/691 Euroopan globalisaatiorahastosta (EGR) työttömiksi jääneille työntekijöille .
Solidaarisuus- ja hätäapuvaraus (SEAR)	Euroopan solidaarisuusvaraus: annetaan apua hätätilanteissa , jotka johtuvat Euroopan unionin solidaarisuusrahaston (EUSR) kattamista suurista katastrofeista.	Vuotuinen enimmäismäärä: 1 016 miljoonaa euroa. Käyttämättömät Euroopan unionin solidaarisuusrahaston määrät voidaan käyttää vuoteen N + 1 asti. 25 prosenttia vuotuisesta määrästä on oltava käytettävissä vuoden viimeisellä neljänneksellä. Oikeusperusta: Monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 9 artikla . Muu säädös: Euroopan unionin solidaarisuusrahaston perustamisesta 11 päivänä marraskuuta 2002 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2012/2002
	Hätäapuvaraus (EAR): vastataan nopeasti ennakkoimattomien tapahtumien johdosta unionissa tai sen ulkopuolella syntyviin yksittäisiin hätäavun tarpeisiin .	Vuotuinen enimmäismäärä: 508 miljoonaa euroa. Hätäapuvarauksen käyttämättä jääneet määrät voidaan käyttää vuoteen N + 1 asti. Oikeusperusta: Monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 9 artikla .
Brexit-mukautusvaraus	Annetaan apua ennakoimattomien ja kielteisten seurausten torjumiseksi jäsenvaltioissa ja aloilla, joihin Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen EU:sta vaikuttaa kielteisimmin .	Enimmäismäärä koko monivuotisen rahoituskehysten osalta: 4 491 miljoonaa euroa. Oikeusperusta: Monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 10 artikla . Muu säädös: Brexit-mukautusvarauksen perustamisesta 6 päivänä lokakuuta 2021 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1755

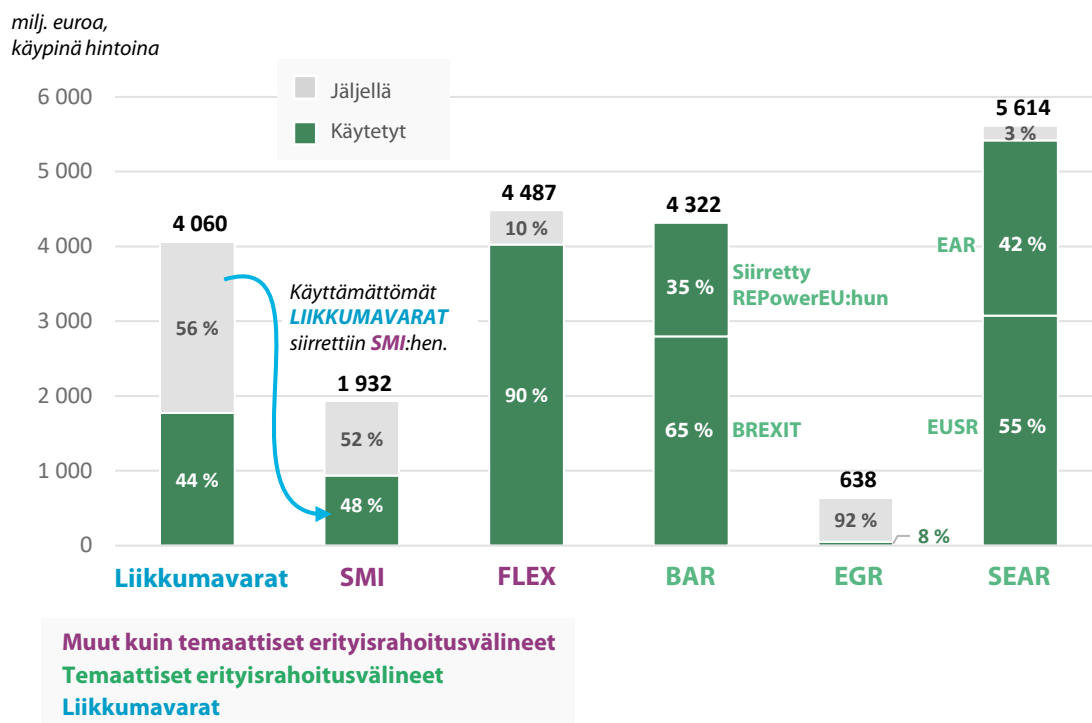
Huom. Vuotuiset määrät vuoden 2018 hintoina.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin taulukossa esitettyjen säädösten perusteella.

Liite III – Joustovälineiden käyttö vuosina 2021–2024

- 01** Tilintarkastustuomioistuin analysoi joustovälineiden käyttöä vuosina 2021–2024 (ks. [kaavio 1](#)). Joitakin välineitä käytettiin runsaammin kuin toisia. Kysytyimmät olivat solidaarisuus- ja hätäapuvaraus ja joustoväline.

Kaavio 1 | Joustovälinettä ja solidaarisuus- ja hätäapuvarausta käytettiin runsaasti vuosina 2021–2024.



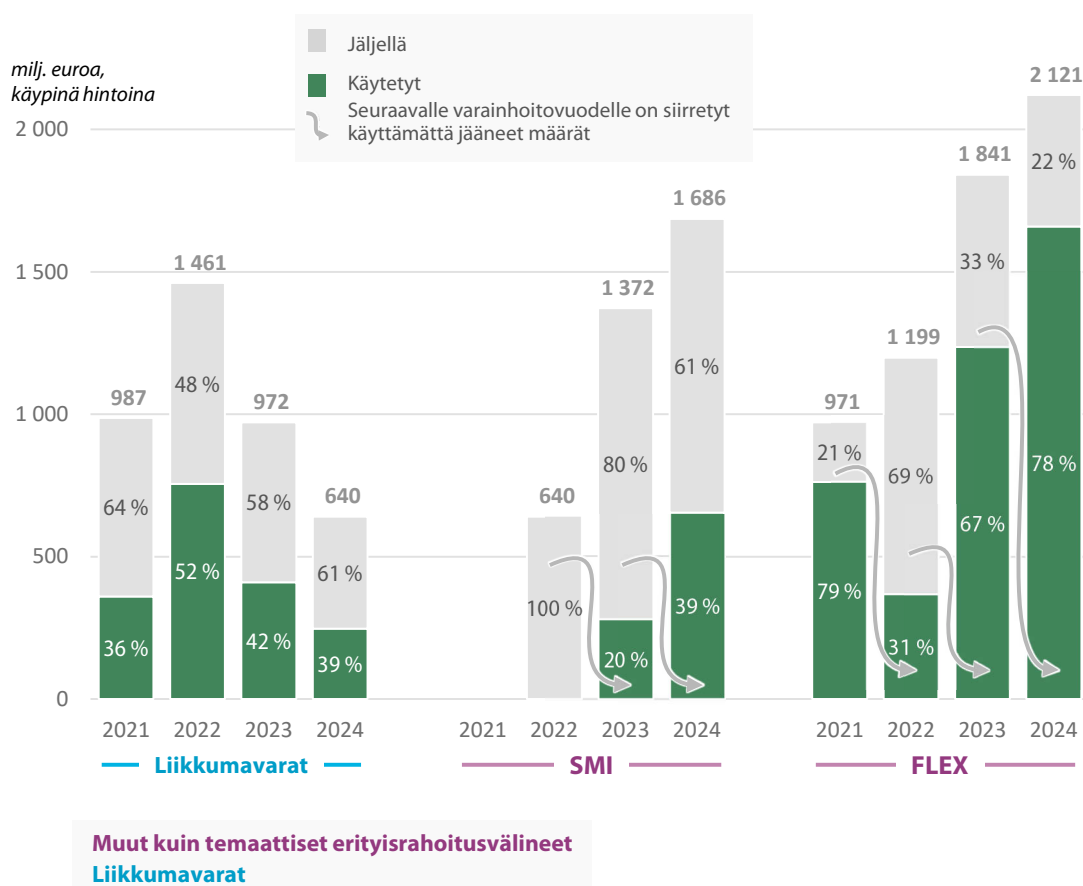
Huom. Kuvassa esitetään vuosina 2021–2024 tosiasiallisesti käytettävissä olevat kokonaisliikkumavarat. Joustovälineeseen, brexit-mukautusvaraukseen, EGR:ään ja solidaarisuus- ja hätäapuvaraukseen käytettävissä olevat kokonaismäärät ovat vuosien 2021–2024 vuotuisten määrärahojen summa, monivuotisen rahoituskehysten väliarvioinnilla tehdyt muutokset vuonna 2024 mukaan luettuina.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehyksestä annettuun asetukseen, talousarvioasiakirjoihin ja komission tietoihin perustuen.

Liikkumavarojen ja muiden kuin temaattisten erityisrahoitusvälineiden käyttö

02 Liikkumavarojen sekä muiden kuin temaattisten välineiden joustovälineen ja yhden ainoan liikkumavaravälineen käytöstä vuosina 2021–2024 tehty analyysi osoitti, että liikkumavaroja käytettiin eniten vuonna 2022, kun Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan alkoi. Yhden ainoan liikkumavaravälineen ja joustovälineen kysyntä kasvoi merkittävästi vuosina 2023 ja 2024, mikä johtui korkeasta inflaatiosta, joka vaikutti EU:n hallintokustannuksiin ja Euroopan unionin elpymisvälineen korkokustannuksiin (ks. [kaavio 2](#)).

Kaavio 2 | Vuosina 2021–2024 liikkumavaroilla ja muilla kuin temaattisilla erityisrahoitusvälineillä vastattiin yhä enemmän uusiin tarpeisiin



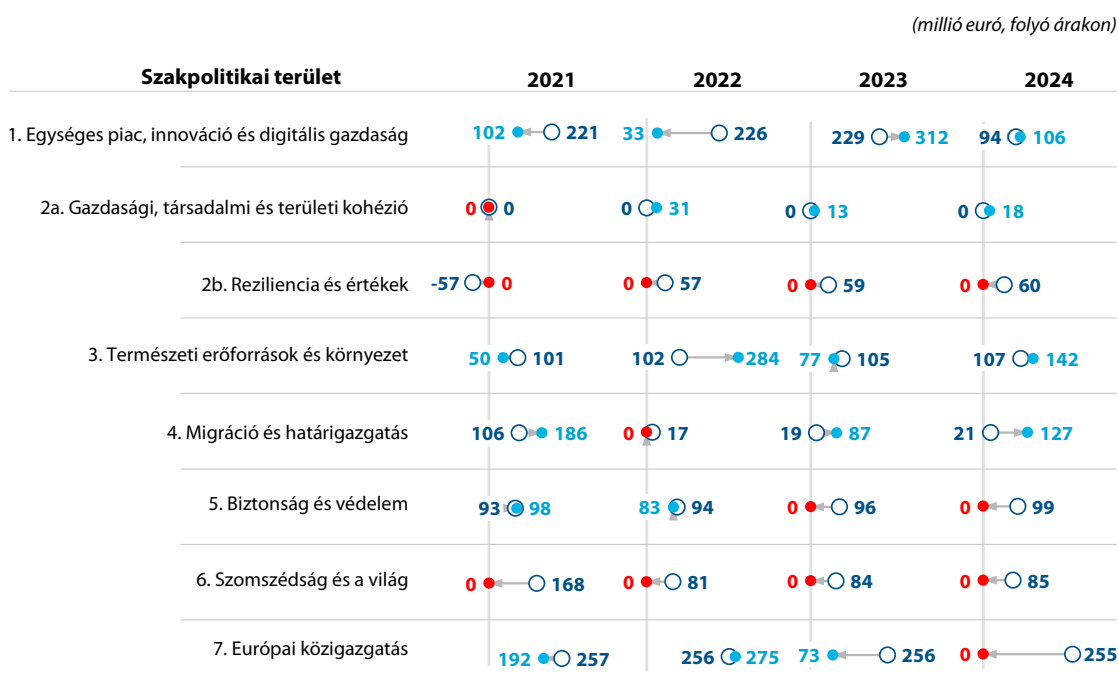
Huom. Kuvassa esitetään vuosina 2021–2024 tosiasiallisesti käytettävissä olevat kokonaisliikkumavarat. Vuonna 2024 käytettävissä olevat kokonaismäärät heijastavat monivuotisen rahoituskehysten väliarvioinnissa tehtyjä muutoksia.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehyksestä annettuun asetukseen, talousarvioasiakirjoihin ja komission tietoihin perustuen.

03 Liikkumavarat käytettiin loppuun tietyillä monivuotisen rahoituskehiksen

toimintapolitiikkojen aloilla, joilla uudet tarpeet lisääntyivät, kun taas muilla aloilla kysyntä oli vähäisempää, ja jäljellä olevat liikkumavarat ohjattiin yhteen ainoaan liikkumavaravälineeseen. **Kaaviosta 3** käy ilmi, että monivuotisen rahoituskehiksen otsakkeiden 2 b, 5 ja 6 (palautumiskyky ja arvot, turvallisuus ja puolustus sekä ulkoiset toimet) **liikkumavarat** kuluvat säännöllisesti loppuun.

Kaavio 3 | Käytettävissä olevat liikkumavarat kuluvat säännöllisesti loppuun selviytymiskykyyn, puolustukseen ja ulkoiseen toimintaan liittyvillä politiikan aloilla



○ Eredeti mozgástér az elfogadott MFF-rendelettel összehangban

Az év végén még rendelkezésre álló mozgástér:

● 0-nál nagyobb

● Nincs rendelkezésre álló mozgástér

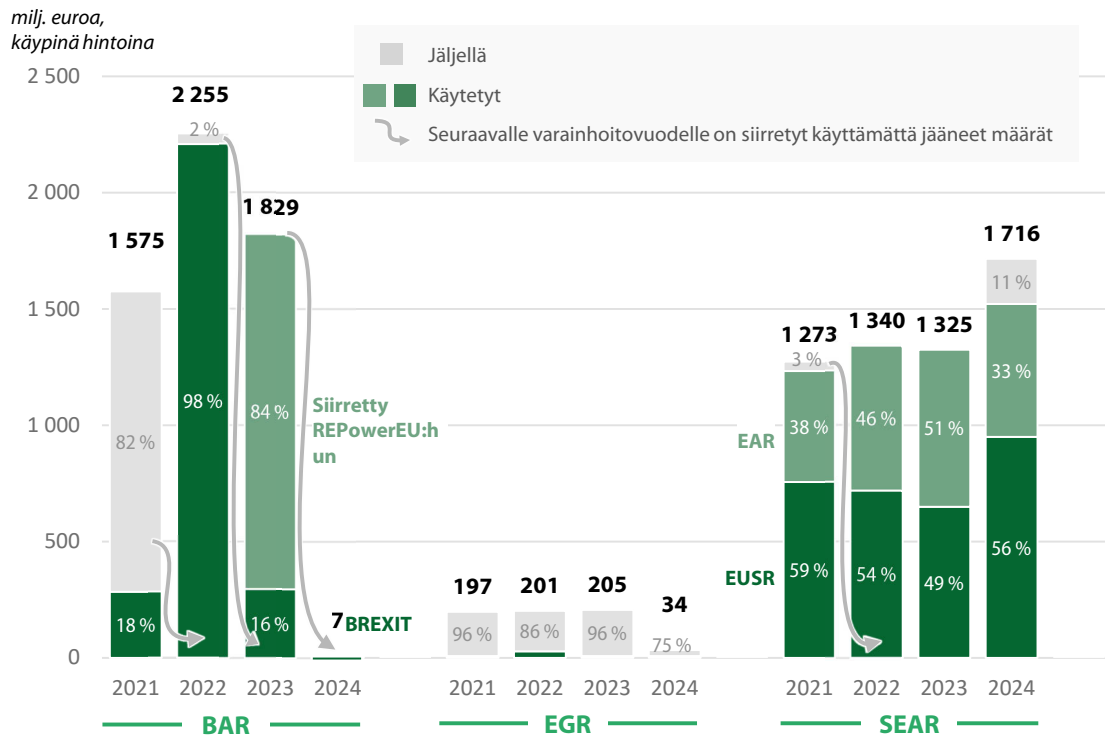
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuinin komission tietojen perusteella: [The EU's 2021–2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures](#), budjettipääosasto, 2021 (alkuperäisten vuosittaisten liikkumavarojen osalta); vuosien 2026–2027 rahoitussuunnitelman tekninen päivitys vuoden 2025 talousarvion hyväksymisen jälkeen (päivitetyt liikkumavarat vuosina 2021–2024 ja ohjeelliset liikkumavarat vuosina 2025–2027).

- 04** Monivuotisen rahoituskehysten otsakkeessa 5 liikkumavara kului loppuun vuosina 2023–2024, kun hyväksyttiin [asetus välineen perustamisesta Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamiseksi yhteistoiminnallisten hankintojen avulla](#) (EDIRPA) vastauksena Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainaa vastaan. Otsakkeen 6 EU:n ulkoisen toiminnan ohjelmia oli lujitettava. Tämä johtui poliittisten prioriteettien muutoksesta, joka edellytti lisärahoitusta syyrialaisien pakolaisten tukemiseksi Turkissa ja naapurimaissa vuosina 2021–2024. Muiden otsakkeiden liikkumavaran merkittävä käyttö johtui elpymisvälineen lainakustannusten kasvusta (otsake 2 b), Ukrainasta pakenevien henkilöiden vastaanottojärjestelmien tukemisesta (otsake 4) ja inflaation vaikutuksesta hallintomenoihin (otsake 7).
- 05** Yhdestä ainoasta liikkumavaravälineestä otettiin varoja käyttöön ainoastaan vuosina 2023 ja 2024. Kuitenkin joka kerta, kun sitä käytettiin, summat olivat merkittäviä, keskimäärin noin 200 miljoonaa euroa. Kuusikymmentä prosenttia yhden ainoan liikkumavaravälineen kokonaismäärästä otettiin käyttöön inflaatiopiikin aiheuttamien, alkuperäisiin arvioihin verrattuna seuraavien kasvaneiden menojen kattamiseksi: i) pääomamarkkinoilta Euroopan unionin elpymisvälineen rahoittamiseksi lainattujen varojen korkokustannukset ja ii) EU:n toimielinten hallintomenot. Muut varojen mobilisointi liittyi poliittisiin sopimuksiin, joilla vahvistetaan maahanmuuttoa ja humanitaarista apua koskevia toimia.
- 06** Joustovälineen kysyntä ei ollut lineaarista. Sen käyttö oli maltillista vuosina 2021 ja 2022, ja määrärahoja siirrettiin seuraaville vuosille. Sen jälkeen kysyntä kasvoi merkittävästi vuosina 2023 ja 2024, mutta joustovälinettä ei koskaan käytetty kokonaan loppuun.
- 07** Samoin kuin yhden ainoan liikkumavaravälineen kohdalla, myös joustovälineen varojen käyttöönoton päätarkoitus (45 prosenttia) oli vastata inflaation noususta johtuviin elpymisvälineen korkokustannusten kasvuun. Lisäksi 25 prosenttia varoista otettiin käyttöön humanitaariseen apuun ja 14 prosenttia käytettiin covid-19-kriisin ja luonnonkatastrofien hoitoon. Jäljellä olevat määrät (16 prosenttia) otettiin käyttöön uusia poliittisia painopisteitä ja monivuotisen rahoituskehysten ohjelmien vahvistamista varten.

Temaattisten erityisrahoitusvälineiden käyttö

- 08** Temaattisten erityisrahoitusvälineiden käytön analyysi osoitti, että temaattisia erityisrahoitusvälineitä **brexit-mukautusvaraus** ja **EGR** käytettiin huomattavasti alle mahdollisuuksien. Sitä vastoin **solidaarisuus- ja hätäapuvараusta**, joka sisältää Euroopan unionin solidaarisuusrahaston ja hätäapuvараuksen, käytettiin täysimääräisesti jokaisena vuonna vuosina 2021–2023 ennen monivuotisen rahoituskehysten vuoden 2024 välitarkistuksen muutoksia (ks. [kaavio 4](#)).

Kaavio 4 | Brexit-mukautusvaraus ja EGR jäivät merkittävästi vajaakäyttölle; kysyntä sitä vastoin suurta solidaarisuus- ja hätäapuvaraukselle vuosina 2021–2024



Temaattiset erityisrahoitusvälineet

Huom. Vuonna 2024 käytettävissä olevat kokonaismäärät heijastavat monivuotisen rahoituskehiksen väliarvioinnissa tehtyjä muutoksia.

REPowerEU-suunnitelmaan vuonna 2023 siirretty brexit-mukautusvarauksen määrä sisältää jäsenvaltioille ennakkomaksuina maksetut määrät vuonna 2021 (123 miljoonaa euroa) ja vuonna 2022 (335 miljoonaa euroa). Nämä määrät on jätetty pois käytettävissä olevista ja käytetyistä määristä vuosina 2021 ja 2022.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehiksestä annettuun asetukseen, talousarvioasiakirjoihin ja komission tietoihin perustuen.

- 09** Vuoteen 2023 mennessä komissio oli maksanut 2,8 miljardia euroa ennakkorahoitusta 17 jäsenvaltiolle, jotka hakivat brexit-mukautusvarauksen tukea. Kymmenen jäsenvaltiota ei hakenut tukea. [Brexit-mukautusvarauksen täytäntöönpanoa koskevassa komission edistymiskertomuksessa](#) kesäkuussa 2024 tuotiin esiin viivästyksiä ja mainittiin niille syitä. Tällaisia olivat esimerkiksi vaatimus, jonka mukaan jäsenmaiden on osoitettava, että tuettavilla toimenpiteillä on selkeä yhteys brexitiin. Lisäksi [elpymis- ja palautumistukivälineen](#) kansallisista suunnitelmista ja koheesiopolitiikan ohjelmista käytyjen neuvottelut kuormittivat kansallisia hallintokapasiteetteja. Sittemmin brexit-mukautusvarauksia koskevaan asetukseen tehty muutos¹ antoi jäsenvaltioille mahdollisuuden siirtää käyttämättömiä brexit-varauksen varoja [RePowerEU:hun](#). Vuoden 2023 alussa 23 jäsenvaltiota käytti tätä vaihtoehtoa yhteensä 2,1 miljardin euron arvosta.
- 10** **EGR:n** käyttö oli vähäistä, vaikka sen soveltamisalaa laajennettiin vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä, ja EGR:n määriä vähennettiin monivuotisen rahoituskehyn väliarvioinnissa.
- 11** **Solidaarisuus- ja hätäapuvarauksen**, johon kuuluvat EU:n solidaarisuusrahasto ja hätäapuvaraus, voimakas kysyntä toi esiin näiden välineiden tarkoitukseen liittyvät lisääntyneet tarpeet: luonnonkatastrofien (Euroopan unionin solidaarisuusrahasto) esiintyminen ja laajuus, humanitaarinen kriisi EU:n naapurustossa sekä Venäjän Ukrainaa vastaan käymästä hyökkäyssodasta johtuvat hätätilanteet (hätäapuvaraus).

¹ [Asetuksen \(EU\) 2023/435](#) 4 artikla.

Lyhenteet

AMIF-rahasto: Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto

Ampumatarvikkeiden tuotantoa tukeva säädös: Ampumatarvikkeiden tuotantoa tukeva säädös

BAR: Brexit-mukautusvaraus

EAKR: Euroopan aluekehitysrahasto

EAR: Häätäpuvaraus

EDIRPA: Asetus Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamista yhteistoiminnallisten hankintojen avulla koskevasta välineestä

EGR: Euroopan globalisaatiorahasto työttömiksi jääneille työntekijöille

EP BUDG: Euroopan parlamentin budjettivaliokunta

ESR: Euroopan sosiaalirahasto:

ESR+: Euroopan sosiaalirahasto plus

EURI: Euroopan unionin elpymisväline

EUSR: Euroopan unionin solidaarisuusrahasto

FLEX: Joustoväline

MRK: Monivuotinen rahoituskehys

NDCI – Globaali Eurooppa: Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa

OECD: Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö

PO BUDG: Euroopan komission budjettipääosasto (Directorate-General for Budget)

SEAR Solidaarisuus- ja häätäpuvaraus

SMI: Yksi ainoa liikkumavaraväline

Sanasto

Brexit-mukautusvaraus: Rahasto, josta autetaan niitä jäsenvaltioita, alueita ja elinkeinoaloja, joihin Yhdistyneen kuningaskunnan ero EU:sta ja sen kielteiset seuraukset vaikuttavat eniten.

Budjetti: Selvitys arvioiduista tuloista ja menoista määrätyn ajanjakson ajalta.

Budjettivallan käyttäjä: Termi, jolla viitataan Euroopan parlamenttiin ja Euroopan unionin neuvostoon, kun ne käyttävät päätäntävaltaansa EU:n talousarviota koskevissa asioissa.

Ennakoimattomiin menoihin varattu liikkumavara: Vuosien 2014–2020 monivuotiseen rahoituskehykseen sisältyvä EU:n erityisrahoitusväline, joka mahdollistaa rahoituksen viimeisenä keinona odottamattomiin olosuhteisiin reagoimista varten mahdollistamalla sisällyttää talousarvioon kuluva tai tulevien rahoitusvuosien otsakkeen käyttämättömät määrärahat.

Erityisrahoitusväline: Väline, jonka avulla EU voi ottaa käyttöön lisävaroja tavanomaisten enimmäismäärien ulkopuolelta ennakoimattomien tapahtumien, kuten kriisien ja hätätilanteiden varalta.

EURI-väline: EU:n erityisrahoitusväline, jolla katetaan osittain niiden lainojen takaisinmaksukustannuksia, jotka EU on ottanut pääomamarkkinoilta Euroopan unionin elpymisvälineen rahoittamiseksi.

Euroopan aluekehitysrahasto: EU:n rahasto, joka vahvistaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta EU:ssa. Tähän pyritään rahoittamalla investointeja, joilla vähennetään alueiden välisiä kehityseroja.

Euroopan globalisaatiorahasto työttömiksi jääneille työntekijöille: Rahasto perustettiin tarjoamaan tukea globalisaatiosta johtuvien merkittävien rakenneuudistusten yhteydessä työttömiksi jääneille työntekijöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille, joiden työskentely on loppunut.

Euroopan sosiaalirahasto plus: EU:n rahasto työllisyys-, sosiaali-, koulutus- ja osaamispolitiikkaa varten, mukaan lukien näiden alojen rakenteelliset uudistukset. Sitä edelsi Euroopan sosiaalirahasto.

Euroopan sosiaalirahasto: EU:n rahasto, jonka avulla luodaan koulutus- ja työmahdollisuuksia ja parannetaan köyhyysriskin alaisena olevien ihmisten tilannetta. Korvattu Euroopan sosiaalirahasto plussalla.

Euroopan unionin elpymisväline: Rahoituspaketti, jolla autetaan EU:n jäsenmaita toipumaan covid-19-pandemian taloudellisista ja sosiaalisista vaikutuksista pääasiassa elpymis- ja palautumistukivälineen kautta. Tunnetaan myös nimellä NextGenerationEU.

Euroopan unionin solidaarisuusrahasto: Rahasto, jolla autetaan EU:n jäsenvaltioita ja liittymisneuvotteluja käyviä maita vastaamaan luonnonkatastrofeihin ja kansanterveysuhkiin.

Eurooppalainen solidaarisuusvaraus: EU:n erityisrahoitusväline avun rahoittamiseksi hätätilanteissa, jotka aiheutuvat EU:n solidaarisuusrahaston piiriin kuuluvista merkittävistä suurskatastrofeista.

Hätäapuvaraus: EU:n talousarviovaroja, jotka on varattu ennakoimattomien humanitaaristen ja siviilikriisien hoitamiseen EU:ssa tai sen ulkopuolella.

Joustoväline: Rahoituslähde tietyille odottamattomille menoille, joita ei voida kattaa EU:n vuotuisesta talousarviosta ylittämättä vastaavaa menokattoa.

Liikkumavara: Monivuotisessa rahoituskehyksessä vahvistettujen enimmäismäärien ja suunniteltujen menojen välinen ero.

Maksusitoumusmäärärahojen kokonaisliikkumavara Vuosien 2014–2020 monivuotiseen rahoituskehykseen sisältyvä EU:n erityisrahoitusväline, jonka avulla talousarvioon voidaan sisällyttää aiempien vuosien käyttämättömiä maksusitoumusmäärärahoja.

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

Määrärahat Talousarvioon tiettyä tarkoitusta varten varattu määrä. EU:n talousarvio koostuu maksusitoumus- ja maksumäärärahoista.

Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa: Monivuotisen rahoituskehysten 2021–2027 alainen EU:n ohjelma, jossa useita ulkoisten toimien välineitä on yhdistetty yhdeksi välineeksi.

REPowerEU-suunnitelma: EU:n aloite, jonka tavoitteena on lopettaa EU:n riippuvuus fossiilisista polttoaineista, monipuolistaa energiatoimituksia ja nopeuttaa siirtymistä puhtaaseen energiaan.

Solidaarisuus- ja hätäapuvaraus: EU:n erityisrahoitusväline, jolla reagoidaan suurista luonnonkatastrofeista, kansanterveydellisistä kriiseistä ja aseellisista yhteenotoista johtuviin hätätilanteisiin.

Ukrainan tukiväline: EU:n väline, jolla tuetaan Ukrainaa Venäjän hyökkäyssodan yhteydessä.

Ukraina-varaus: EU:n erityisrahoitusväline, jota voidaan käyttää Ukrainan tukivälineen rahoittamiseen.

Varainhoitoasetus: EU:n talousarvion laadintaa, käyttöä ja siihen liittyviä prosesseja, kuten sisäistä valvontaa, raportointia, tarkastuksia ja vastuuvapautta, koskevat säännöt.

Yksi ainoa liikkumavaraväline: EU:n erityisrahoitusväline, joka mahdollistaa edeltäviltä vuosilta (tai viimeisenä keinona kuluvalta ja tulevilta vuosilta) käyttämättä jääneiden määrärahojen sisällyttämisen talousarvioon.

Komission vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/SR-2025-18>

Tarkastuksen eteneminen

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/SR-2025-18>

Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuim esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät tavoitteenaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Se ottaa huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen kohdistuvat riskit, tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuuntauksat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi V tarkastusjaosto, jonka erikoisalana on unionin rahoitus ja hallinto. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Jan Gregor. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Jorg Kristijan Petrovičin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Martin Puc ja kabinettiavustaja Mirko Iaconisi, toimialapäällikkö Bogna Kuczyńska, tehtävävastaava Ilze Ozola sekä tarkastajat Diana Voinea, Miguel Ferrão ja Thomas Frappaz. Graafista tukea antoi Jesús Nieto Muñoz.



Vasemmalta oikealle. Thomas Frappaz, Jesús Nieto Muñoz, Martin Puc, Ilze Ozola, Jorg Kristijan Petrovič, Diana Voinea, Bogna Kuczyńska, Miguel Ferrão ja Mirko Iaconisi.

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.

Kansisivun kuva: © stock.adobe.com/luzitanija.

Kaavio 1 – Talokuvakkeet: © stock.adobe.com/Jahura.

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.

HTML	ISBN 978–92–849-5533-6	ISSN 1977–5792	doi:10.2865/4315305	QJ-01–25–043-FI-Q
PDF	ISBN 978–92–849-5534-3	ISSN 1977–5792	doi:10.2865/9126518	QJ-01–25–043-FI-N

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

LAINAUKSET

Euroopan tilintarkastustuomioistuin, [erityiskertomus 18/2025](#): EU:n talousarviojousto mahdollistaa odottamattomiin haasteisiin vastaamisen – mekanismi on kuitenkin liian monimutkainen, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2025.

EU laatii pitkän aikavälin talousarvioita, jotka tunnetaan nimellä monivuotinen rahoituskehys (MRK) ja jotka kattavat tällä hetkellä seitsemän vuoden ajanjakson. Tarkastuksessa keskityttiin joustovälineisiin, joiden avulla EU:n talousarviosta voidaan rahoittaa lisämenoja vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä. Siinä arvioitiin, onko nämä välineet suunniteltu hyvin ja onko niiden käyttö perusteltua, jotta niitä ei kuluteta liikaa monivuotisen rahoituskehysten ensimmäisinä vuosina. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että intensiivisestä käytöstä huolimatta talousarvion joustavuus on antanut EU:lle mahdollisuuden vastata monenlaisiin tarpeisiin. Joustomekanismi on kuitenkin liian monimutkainen, ja siinä on useita, joskus päällekkäisiä välineitä, joita ei ole selkeästi priorisoitu. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komission tulisi tukea paremmin päätöksentekoa joustokehysten tulevaa suunnittelua varten, ehdottaa sen yksinkertaistamista ja parantaa menettelyjä vaihtoehtojen tarkastelemiseksi ennen joustovälineiden käyttöä koskevien ehdotusten tekemistä.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

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