Virkamiespuheenvuoro –taustamuistio 43

Tarkoituksenmukainen ja tuloksellinen EU-budjetti yhtenäisen ja taloudellisesti kestävän unionin tukena

- EU-budjetissa tulisi painottaa entistä enemmän rahoituksen kohdentumista EU-tason lisäarvoa tuottaviin toimiin (kuten ilmastomuutoksen torjunta, digitalisaation edistäminen, puolustus, sisämarkkinoiden tehostaminen). Rahoitustarpeiden priorisointi ja rahoituksen suuntaaminen enemmän koko EU-tason toimiin on keskeistä, jotta EU-budjetin kokonaistaso voidaan pitää maltillisena myös tuleviin haasteisin vastaamisessa. EU-budjetin sisällä tulisi olla riittävät mekanismit vastata erilaisiin yllättäviin menopaineisiin.

- Myös unionin uusien omien varojen tulisi liittyä unionin keskeisiin tavoitteisiin. Samalla tulisi varmistaa, että ne pienentäisivät painetta nostaa kansallisista talousarvioista rahoitettavia jäsenmaksuosuuksia tulevaisuudessa (ts. pienentää BKTL-varan osuutta).

- EU:n rahoitusta (ns. budjettigalaksi) tulisi tarkastella kokonaisuutena sekä pyrkiä selkiyttämään.

Julkisen talouden kestävyyden parantaminen edellyttää talouskasvun tukemista sekä julkisten varojen määrätietoista hoitoa ja priorisointia eri menokohteiden välillä. Suomelle on suuri ja välitön merkitys sillä, että EU-budjetti on taloudellisesti kurinalainen ja että EU-varoja käytetään vaikuttavasti. EU-maksu on Suomelle kansallisen budjetin menoeristä yksi suurimmista.

Euroopan unionin rahoituskehyksen sovittuja menokattoja on tarpeen kunnioittaa. Rahoituskehyksessä sovituilla joustoelementeillä ja ohjelmakohtaisilla joustoilla voidaan vastata erilaisten yllättävien tilanteiden aiheuttamiin menopaineisiin.

Yksimielisyysvaatimus ja erityinen lainsäätämisjärjestys on säilytettävä unionin monivuotista rahoituskehystä ja omia varoja koskevassa päätöksenteossa. EU:n talousarvion hyväksymistä koskevia päätöksentekomenettelyjä ei myöskään tule muuttaa.

EU-budjetin menot – Monivuotinen rahoituskehys (MFF)

EU-budjetissa tulisi painottaa entistä enemmän rahoituksen kohdentumista EU-tason lisäarvoa tuottaviin toimiin (kuten ilmastomuutoksen torjunta, digitalisaation edistäminen, puolustus, sisämarkkinoiden tehostaminen). Rahoitustarpeiden priorisointi ja rahoituksen suuntaaminen enemmän koko EU-tason toimiin on keskeistä, jotta EU-budjetin kokonaistaso voidaan pitää maltillisena myös tuleviin haasteisin vastaamisessa. EU-budjetin sisällä tulisi olla riittävät mekanismit vastata erilaisiin yllättäviin menopaineisiin.

Monivuotinen rahoituskehys (MRK, englanniksi *Multiannual Financial Framework, MFF*) ohjaa EU:n vuosittaisia talousarvioita. Monivuotisella rahoituskehyksellä pyritään takaamaan, että EU:n menot kehittyvät hallitusti ja sovittujen enimmäismäärien rajoissa. Monivuotinen rahoituskehys vahvistetaan vähintään viiden vuoden jaksolle, mutta käytännössä rahoituskehykset ovat olleet seitsemän vuoden

mittaisia. Nykyisen rahoituskehysasetuksen[1] kausi kattaa vuodet 2021–2027. EU:n budjetin menot on jaoteltu unionin keskeisiin toiminta-aloihin (meno-otsakkeet). Lisäksi rahoituskehyksen ulkopuolella on erityisvälineitä tiettyihin ennakoimattomiin tilanteisiin varautumiseksi. Rahoituskehyksen kokonaistaso vuoden 2018 hinnoin on sitoumuksina noin 1 074 miljardia euroa ja kun mukaan lasketaan kehyksen ulkopuoliset välineet, noin 1 095 miljardia euroa. Lisäksi on sovittu tietyistä kehyskauden aikana tehtävistä pienistä mukautuksista.

EU:n menoista maatalouspolitiikan sekä alue- ja rakennepolitiikan menot kattavat yhteensä yli 60 prosenttia. Muiden alojen, kuten esimerkiksi tutkimus- ja innovaatiopolitiikan, digitaalisuuden, ulkosuhteiden ja muuttoliikkeen sekä puolustus- ja turvallisuuspolitiikkojen osuus on kuitenkin selkeästi kasvanut edelliseen rahoituskehyskauteen verrattuna. Tällöin, vuosina 2014–2020, maatalouspolitiikan sekä alue- ja rakennepolitiikan menot kattoivat yli 70 % kaikista menoista. Nykyisellä kehyskaudella on asetettu myös yleinen koko rahoituskehystä koskeva 30 %:n ilmastotoimien minimitavoite. Tavoite tarkoittaa, että vähintään 30 % koko kehyskauden kaikista menoista tulisi suuntautua ilmastonmuutoksen torjuntaan.

Rahoituskehyksen muutosta ja kehitystä ovat osaltaan puskeneet eteenpäin viime vuosien aikana tapahtuneet merkittävät muutokset EU-alueen toimintaympäristössä. EU-budjetin prioriteettien määrittelyn lähtökohtana on voimistunut taloudellisten, sosiaalisten ja ulkoisten toimintaympäristöjen nopea muuttuminen Euroopassa ja globaalisti. Tarve uudistaa myös monivuotista rahoituskehystä on aiemminkin tunnistettu, mutta samalla muutos on ollut haastavaa johtuen budjettiin sisäänrakennetusta herkästä tasapainosta erilaisten tavoitteiden ja intressien välillä. Keskustelussa EU-budjetin ja rahoituskehysjärjestelmän uudistamisesta ja koko EU-budjetin rahoituksen tarkoituksenmukaisuudesta perimmäiseksi kysymykseksi muodostuu helposti se, mikä on EU:n politiikan ydin.

Eurooppalaisen lisäarvon (European Added Value; EAV) käsite liitetään usein EU-budjettirahoitukseen. Käytännössä sillä tarkoitetaan, että EU-rahoituksen tavoitteena olisi tuottaa erityisesti EU-tason lisäarvoa. Tämä on yleisellä tasolla helposti tuettava periaate, mutta lisäarvon määrittely yksiselitteisesti on osoittautunut vaikeaksi. Aikaisemmilla rahoituskehyskierroksilla EU:n kehysjärjestelmä on osoittautunut puheista huolimatta pohjimmiltaan jäykäksi, eikä suuria uudistuksia ole toteutettu. Tämän voidaan kuitenkin katsoa muuttuneen vuonna 2020, kun pandemian seurauksena EU otti käyttöön poikkeuksellisia välineitä kriisistä selviämiseksi.

Elpymisvälineenä (Next Generation EU) tunnettu paketti oli kooltaan 750 miljardia euroa. Poikkeuksellisesti tämän rakennemuutospaketin kautta allokoidut avustukset ja lainat rahoitetaan EU:n lainanotolla. Käytännössä elpymisväline muodostaa rahoituskehyksen rinnalle toisen lähes yhtä suuren rahoituspaketin, jolla vastataan ennakoimattomaan kriisiin. Samalla elpymisvälineen kautta edistetään myös rakenteellisia uudistuksia sekä panostetaan vihreään siirtymään ja digitalisaatioon.

EU-budjetin tulot - omat varat

Myös unionin uusien omien varojen tulisi liittyä unionin keskeisiin tavoitteisiin. Samalla tulisi varmistaa, että ne pienentäisivät painetta nostaa kansallisista talousarvioista rahoitettavia jäsenmaksuosuuksia tulevaisuudessa (ts. pienentää BKTL-varan osuutta).

[1] NEUVOSTON ASETUS (EU, Euratom) 2020/2093, annettu 17 päivänä joulukuuta 2020, vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2093

Voimassa olevan ***omien varojen päätöksen***[2] myötä luotiin unionin rahoitusjärjestelmään uusi omien varojen luokka, *kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuva kansallinen maksuosuus*, joka kytkeytyy suoraan unionin keskeisiin ilmastoa ja ympäristönsuojelua koskeviin tavoitteisiin.

Elpymisvälineen avustusten rahoittaminen pitkäaikaisella velalla loi myös uuden kannustimen monipuolistaa EU:n rahoitusjärjestelmää uusilla rahoituslähteillä, jotka samalla hillitsisivät painetta nostaa kansallisista talousarvioista tulevaa rahoitusta elpymisvälineen takaisinmaksun rahoittamiseksi. Joulukuussa 2020 tehty ns. toimielinten välinen sopimus[3] sisältää tarkemman suunnitelman uusien omien varojen käyttöön ottamiseksi kuluvan EU:n rahoituskehyskauden (2021-2027) aikana. Joulukuussa 2021 komission antaman ehdotuksen mukaan EU:n talousarvioon osoitettaisiin rahoitusta seuraavista lähteistä: 1) 25 % EU:n päästökauppajärjestelmästä kertyvistä huutokauppatuloista, 2) 75% hiilirajamekanismista saatavista tuloista, sekä 3) kansallisesta rahoitusosuudesta, joka olisi 15 % suurten monikansallisten yritysten ns. jäännösvoitosta. Toisen osan ehdotuksiksi uusiksi omiksi varoiksi komission on tarkoitus antaa vuoden 2023 aikana. Tämä sisältäisi todennäköisesti ehdotukset rahoitustransaktioverosta ja yrityssektorille suunnattavasta maksusta omina varoina.

Elpymisvälineestä avustuksiin käytettyjen varojen pääoman takaisinmaksu ja pääomasta maksettavat korot katetaan unionin yleisestä talousarviosta. Uudet omat varat tuleekin käyttää ennen kaikkea elpymisvälineen takia otettujen lainojen takaisinmaksun rahoittamiseen, joka alkaisi jo kuluvan rahoituskehyskauden aikana. Komission arvion mukaan lainojen takaisinmaksun rahoitus vaatisi kerättäväksi vuosittain uusilla omilla varoilla keskimäärin noin 15-16 miljardia euroa nykyhinnoin.

EU-tason lisäarvoa korostaen uusien omien varojen tulisi tukea EU:n yhteisiä tavoitteita, kuten Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa ja digitaalista valmiutta sekä vahvistaa unionin sisämarkkinoita. Kansallisten maksuosuuksien kasvun hillitsemiseksi uusien omien varojen tulisi olla myös ns. aitoja omia varoja, jotka siirretään suoraan EU-budjettiin ohi kansallisten talousarvioiden nykyisten tullitulojen tapaan tuoden uutta rahaa (ns. fresh money) EU-budjetin rahoittamiseksi.

Omien varojen järjestelmän tulee olla ***yksinkertainen, läpinäkyvä, oikeudenmukainen ja hallinnollisesti kustannustehokas tarjoten riittävät ja vakaat resurssit EU:n toiminnan rahoittamiseksi.*** Uusia ehdotuksia omiksi varoiksi tulisikin tarkastella näiden kriteerien valossa. Uusista rahoituslähteistä kertyvien tulovirtojen ennustettavuus ja vakaus saattavat kuitenkin osoittautua haastavaksi sekä kansallisen että unionin talousarvion näkökulmasta. Myös uuden rahoituslähteen myötä syntyvää hallinnollista taakkaa sekä unionissa että jäsenvaltioissa tulee arvioida suhteessa rahoituslähteestä kertyvän tulon määrään.

EU:n rahoitusjärjestelmä tulisikin pitää yksinkertaisena mahdollisia uusia omia varoja mukaan otettaessa etsimällä samalla ***keinoja yksinkertaistaa järjestelmää*** esimerkiksi arvioimalla kriittisesti erilaisten maksukorjaus- tai tasausmekanismien tarvetta. Nämä paitsi monimutkaistavat järjestelmää ja heikentävät rahoituslähteeseen liittyvää kannustinvaikutusta ja siten laajemmin EU-tason vaikuttavuutta, myös

---

[2] Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053 Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä ja päätöksen 2014/335/EU, Euratom kumoamisesta; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053&from=FI

[3] Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista omista varoista, mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi, ks. sopimuksen kohta 17 ja sopimuksen liitteen I H osa. Euroopan unionin elpymisvälineeseen liittyvä yhteistyö; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222(01)&qid=1610020459659&from=FI

pienentävät EU-budjettiin kertyvää tuloa kasvattaen samalla yleensä Suomen jäsenmaksuosuutta. Mahdollisten korjausmekanismien tulisikin olla korkeintaan ajallisesti ja määrällisesti tarkoin rajattuja.

Omien varojen järjestelmän ***jatkokehittämiseen voidaan suhtautua avoimesti***. Hyväksyessään omien varojen päätöksen toukokuussa 2021 eduskunta hyväksyi myös lausumat (EV 54/2021 vp [4]), jotka ohjaavat Suomen tulevia kantoja unionin rahoitusjärjestelmän kehittämisessä. Lähtökohtana tulee olla, että omien varojen järjestelmään tehtävät muutokset ***eivät saisi suhteettomasti lisätä Suomen maksutaakkaa, nostaa Suomen kokonaisveroastetta tai aiheuttaa muuten kohtuuttomia lisäkustannuksia Suomen kansantaloudelle ja talouden toimijoille***. EU:ssa tulee kunnioittaa kansallista verotuksen suvereniteettia ja omia varoja koskevien päätösten tulee jatkossakin kuulua jäsenvaltioille.

Tulevina vuosina keskustelu unionin uusista rahoituslähteistä tulee jatkumaan. Tähän asti EU-budjetin näkökulmasta menotaso on ollut keskeisin jäsenvaltioiden maksuosuuksia määräävä tekijä siten, että sovitut menot ovat määrittäneet niiden kattamiseen tarvittavat tulot. Tilanne saattaa muuttua jatkossa päinvastaiseksi siten, että uusilla rahoituslähteillä halutaan rahoittaa enenevässä määrin paitsi elpymisvälineen lainojen takaisinmaksua myös kokonaan uusia menokohteita, mikä tarkoittaa EU-budjetin koon ja jäsenvaltioilta tulevien rahavirtojen kasvua (näin on jo itse asiassa tapahtunut komission annettua joulukuussa 2021 ehdotuksensa rahoituskehysasetuksen muuttamiseksi mm. ilmastotoimien sosiaalirahaston takia). Jotta EU-budjetin kasvua pystytään hillitsemään, ***tulevissa rahoituskehysneuvotteluissa korostuu entistä enemmän tarve menojen priorisointiin niihin kohteisiin, jotka tuottavat laajaa hyötyä ja lisäarvoa koko unionin tasolla.***

EU-budjetin käyttötarkoitukseen sidotut tulot (assigned revenue)

EU-budjetin pääsäännön mukaan kaikki tulot ja menot merkitään budjettiin täysimääräisinä, minkä lisäksi talousarvion tulot ja menot on pidettävä erillään toisistaan eikä tuloja saa kytkeä tiettyihin menoluokkiin. Varainhoitoasetus[5] mahdollistaa tästä poikkeuksen: ulkoiset ja sisäiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot eivät muodosta tuloa vuotuisessa budjetissa ja ne käytetään tietyn menoerän rahoittamiseen. Elpymisvälineen avustukset ovat EU-budjetissa käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja. On pyrkimyksiä laajentaa käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen käyttöä aikaisemmasta huomattavasti.

Käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja ja menoja EU-budjetin ulkopuolisena järjestelynä ei oteta huomioon EU:n monivuotisessa rahoituskehyksessä eikä myöskään EU-budjetissa samalla tavoin kuin omia varoja, joten unionin budjettivallan käyttäjät, neuvosto ja parlamentti, eivät siten päätä niistä normaalin budjettiprosessin puitteissa. Näiden seikkojen vuoksi ***käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja koskevia ehdotuksia on tarpeen tarkastella huolella ja arvioida niiden hyväksyttävyyttä***.

EU:n budjettiperiaatteet ja oikeusvaltioehdollisuus

EU:n rahoituksessa tulisi noudattaa keskeisiä budjettiperiaatteita, kuten taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta samoin kuin oikeusvaltioehdollisuutta. EU-budjettiasioista päätettäessä – myös kriisitilanteissa – tulee noudattaa näitä perustavanlaatuisia budjettiperiaatteita.

---

[4] https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Documents/EV_54+2021.pdf

[5] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta; https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046&qid=1610021314705

Taloudellisuus tarkoittaa, että EU:n budjettia ja lisäbudjetteja laadittaessa määrärahat ovat oikein mitoitetut ja tarkoituksenmukaiset. EU-budjetti on monimutkainen kokonaisuus, josta kokonaiskuvan saaminen on kuitenkin välttämätöntä eri rahoitustarpeiden vertailun ja niiden välisten priorisointien kannalta. Lisäksi on tarpeen kiinnittää jatkossakin huomiota määrärahojen oikeaan mitoittamiseen – kurinalaisen budjetoinnin ja hyvän varainhoidon periaatteiden mukaisesti.

EU-varoin toteutettavien tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät ***tehokkuus ja vaikuttavuus***. Toimeen osoitetulla rahoituksella tulee saavuttaa tavoitteet parhaalla mahdollisella tavalla. Tavoitteiden toteutumista tulee mitata ja siitä tulee raportoida budjettivallan käyttäjille eli neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Vaikuttava varojen käyttö on merkityksellistä EU:n uskottavuuden kannalta sekä jäsenvaltioissa että ulkosuhderahoituksen osalta kolmansissa maissa.

Komissio tekee täytäntöönpanon seurantaa ja vaikuttavuuden arviointia. Haasteena on, millä tavoin tämä tieto välittyy esimerkiksi EU:n vuosibudjettiprosessiin. Tehottomiksi tai sittemmin tarpeettomaksi osoittautuneita toimia tulisi voida myös lopettaa sen sijaan, että uudet toimet tehdään entisten lisäksi, mikä lisää painetta jäsenvaltioiden suorittamiin EU-maksuihin. Rahoitusohjelmien lisäksi EU:n toimielinten ja virastojen toiminnan tulee olla tuloksellista, tehokasta ja vaikuttavaa.

On erittäin tärkeää, että julkisen hallinnon toiminta on vaikuttavaa, avointa ja muutoinkin hyvän hallinnon mukaista. SEU 2 artiklassa määritellään oikeusvaltio yhdeksi unionin perustana olevaksi arvoksi.

Ehdollisuusasetuksella[6] luodaan ***ehdollisuutta unionin varojen vastaanottamisen ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen välille***. EU:n talousarvio ja sen toimeenpano on yksi unionin toiminnan keskeinen väline. Kunkin jäsenvaltion on voitava luottaa, että muissakin jäsenvaltioissa unionin talousarvion yhteisiä varoja käytetään vastuullisesti ja unionin arvoja noudattaen. Ehdollisuusasetuksen tavoitteena on suojata EU-budjettia siinä tapauksessa, että jossakin jäsenvaltiossa rikotaan oikeusvaltion periaatteita.

EU-budjettia suojataan sellaiselta oikeusvaltioperiaatteen rikkomiselta, joka vaikuttaa tai vakavasti uhkaa vaikuttaa EU-budjetin moitteettomaan varainhoitoon tai EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen. Soveltaminen edellyttää vielä, että oikeusvaltioperiaatteen rikkomisen ja EU-budjetin moitteettoman varainhoidon välillä on syy-yhteys.

Asetus on merkittävä askel ja sen avulla voidaan suojata EU-budjettia. Jos joissain jäsenvaltioissa on puutteita oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa, se voi muodostaa vaaran EU:n talousarviolle. Ehdollisuusasetus on tärkeä myös EU:n toiminnan hyväksyttävyyden ja uskottavuuden kannalta.

EU:n rahoituksen kokonaisuus

EU:n rahoitusta (ns. budjettigalaksi) tulisi tarkastella kokonaisuutena. Sitä pitäisi pyrkiä yhdenmukaistamaan ja selkiyttämään ottaen huomioon myös varautuminen yllättävien tilanteiden luomiin menopaineisiin.

[6] EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU, Euratom) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&qid=1652705757620&from=FI

EU-budjetin rahoitus on pääasiassa avustuksia unionin toiminnan tavoitteisiin. Edellä on jo selostettu EU-budjetin rahoitusta varsinaisten määrärahojen rinnalla käyttötarkoitukseen sidotuin tuloin sekä niihin sidottujen menojen avulla. EU-budjetin ohella unionilla on myös muuta merkittävää rahoitustoimintaa unionin toiminnan tavoitteiden tukemiseksi. Seuraavassa tuodaan esille eräitä esimerkkejä tällaisesta rahoitustoiminnasta.

Päästökauppajärjestelmästä kertyvät tulot ohjataan osin jäsenvaltioille ja osin unionin toimielinten kautta käytettäväksi jäsenvaltioissa. Päästökauppajärjestelmän innovaatiorahastoon kertyvät varat ovat EU-budjetin tavanomaisten määrärahojen rinnalla olevaa rahoitusta käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina. Päästökauppajärjestelmän modernisaatiorahastoon kertyviä varoja hallinnoidaan täysin EU-budjetin ulkopuolella komission ja Euroopan investointipankin toimesta. Komission 55-valmiuspakettia koskevat ehdotukset lisäisivät toteutuessaan entisestään EU-budjetin ulkopuolista rahoitusta unionin toiminnan tavoitteisiin.

Unionin ulkosuhdetoimintaa on rahoitettu ja rahoitetaan erilaisten EU-budjetin ulkopuolisten rahastojen avulla. Edellisillä rahoituskehyskausilla on ollut käytettävissä Euroopan kehitysrahasto. Vuosien 2021-2027 rahoituskehyskauden ratkaisujen myötä Euroopan kehitysrahasto otettiin (osin) osaksi EU-budjettia. Samalla perustettiin EU-budjetin ulkopuolinen ***Euroopan rauhanrahasto***. EU:n ulkosuhdetoimintaa rahoitetaan myös ***EU:n erityisrahastojen*** (EU Trust Funds) avulla. Erityisrahastojen rahoitus voi perustua osin EU-budjettiin ja osin jäsenvaltioiden tai muiden valtioiden antamaan suoraan rahoitukseen.

Edellä mainittuja rahoitusmuotoja voidaan hallinnoida eri tavoin. EU-budjetin budjettiperiaatteita ja ehdollisuusasetusta ei sovelleta kaikkiin rahoitusmuotoihin. EU:n budjettivallankäyttäjien, neuvoston ja Euroopan parlamentin, toimivalta on erilainen eri rahoitusmuodoissa. EU-budjetin osalta ne käyttävät päätösvaltaa, mutta on rahoitusmuotoja, joissa niiden päätösvalta voi liittyä lähinnä lainsäädäntövallan käyttämiseen sekä on myös rahoitusmuotoja, joissa niillä ei ole päätösvaltaa.

Selkeintä olisi, jos EU:n toiminta rahoitettaisiin pääosin EU-budjetin kautta, jolloin jäsenvaltiot maksaisivat maksuosuutensa budjetin rahoitukseen unionin omien varojen muodossa. Tämä tarkoittaisi kuitenkin sitä, että EU-budjettiin jatkossa sisällytettäisiin sellaista rahoitusta, joka nyt hoidetaan sen ulkopuolella, ja tällöin unionin rahoituskehyksen taso olisi nykytasoa korkeampi. Toisaalta se voisi myös pakottaa paremmin arvioimaan EU-rahoituksen kokonaisuutta ja sen painopisteitä.

Unioni käyttää jäsenmailleen ja kolmansille maille annettavassa rahoituksessa avustusten lisäksi myös lainoja ***erilaisten rahoitusvälineiden*****,** kuten SURE ja makrotaloudellinen apu, kautta. Osa näistä rahoitusvälineistä on omien varojen päätöksen liikkumavaran vastuulla.

Erityisesti erilaiset kriisitilanteet ovat usein saaneet aikaan uusia EU-budjetin ulkopuolisia rahoitustapoja. Ne ovat voineet jäädä pitkäaikaisiksi. Euroalueen valtiovelkakriisin yhteydessä luotiin ***Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi***. Vuosien 2015-16 pakolaiskriisin yhteydessä otettiin käyttöön ***Turkin pakolaisten rahoitusväline*** (Facility for Refugees in Turkey, FRIT), jonka rahoitus tuli puoliksi EU-budjetista ja puoliksi suoraan jäsenvaltioilta. Koronakriisiin vastaamiseksi luotiin ***Euroopan elpymisväline***. Venäjän hyökättyä Ukrainaan unioni on luomassa lyhyemmän ja pidemmän aikavälin toimia varten jälleen ***erilaisia rahoitusvälineitä Ukrainan tukemiseksi***.

Edellä mainittujen ohella EU:lla on myös muita rahoitusmuotoja, kuten ***Euroopan investointipankki*** (EU:n rahoituslaitos). Sillä on omat rahoitusvälineensä toimintaansa varten. Esimerkiksi Euroopan investointipankki rahoittaa InvestEU-ohjelmaa, jonka vakuudeksi kerätään EU-budjetista takuurahasto.

Liite EU:n budjettigalaksi EP:n tutkimuksessa