# 2025

## Vuosikertomukset

- **EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2025 ja**
- **yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2025**

EUROOPAN TILINTARKASTUS-TUOMIOISTUIN

FI

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1
Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/contact
Verkkosivut: eca.europa.eu
Sosiaalinen media: @EUauditors

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (http://europa.eu).
Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2026

*Huom. Tämän julkaisun kaavioissa olevat kokonaismäärät eivät pyöristämisen vuoksi aina vastaa yksittäisten osatekijöidensä summaa.*

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 1 ja 4 kohdan; unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä 23 päivänä syyskuuta 2024 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2024/2509 (uudelleenlaadittu) 264 artiklan 4 kohdan; yhdenteentoista Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta ja asetuksen (EU) 2015/323 kumoamisesta 26 päivänä marraskuuta 2018 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2018/1877 42 artiklan 2 kohdan ja 43 artiklan, luettuna yhdessä unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä 23 päivänä syyskuuta 2024 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2024/2509 (uudelleenlaadittu) 279 artiklan kanssa, sekä yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta 15 päivänä heinäkuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 806/2014 92 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

**Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuin on 2. ja 9. heinäkuuta 2026 pitämissään kokouksissa hyväksynyt**

# VUOSIKERTOMUKSET varainhoitovuodelta 2025

Kertomukset ja toimielinten vastaukset tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin on lähetetty vastuuvapauden myöntämisestä vastaaville viranomaisille ja muille toimielimille.

Näiden kertomusten hyväksymisajankohtana tilintarkastustuomioistuimen jäseniä olivat:

Tony Murphy (President), Nikolaos Milionis, Iliana Ivanova, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Annemie Turtelboom, Ivana Maletić, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opioła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George-Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikienė, Keit Pentus-Rosimannus, Katarína Kaszasová, João Leão, Alejandro Blanco Fernández, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Petri Sarvamaa, Hans Lindblad, Lucian Romașcanu, Pierre Moscovici, Daniel Caspary.

# Sisällys

Sivu

Vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2025 5

Toimielinten vastaukset vuosikertomukseen EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2025 475

Vuosikertomus yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2025 598

Euroopan komission vastaukset vuosikertomukseen yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2025 640

# Vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2025

Vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2025 laadittiin vuosikertomuksesta vastaavan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Jan Gregorin johdolla. Yksittäisistä luvuista vastaavat raportoivat jäsenet olivat Jan Gregor (1. ja 11. luku), Lefteris Christoforou (2. luku), Hans Lindblad (3. ja 12. luku), Katarína Kaszasová (4. luku), Mihails Kozlovs (5. luku), Stef Blok (6. luku), Iliana Ivanova (7. luku), Marek Opioła (8. luku), Laima Liucija Andrikienė (9. luku), Pierre Moscovici (10. luku) ja Petri Sarvamaa (liite).

*Vasemmalta oikealle:* Pierre Moscovici, Hans Lindblad, Petri Sarvamaa, Laima Liucija Andrikienė, Stef Blok, Katarína Kaszasová, Jan Gregor, Iliana Ivanova, Marek Opioła, Lefteris Christoforou ja Mihails Kozlovs.

# Sisällys


| | | Sivu |
|---|---|---|
| Yleinen johdanto | | 8 |
| 1. luku | Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot | 11 |
| 2. luku | Talousarvio- ja varainhallinto | 74 |
| 3. luku | EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus | 129 |
| 4. luku | Tulot | 174 |
| 5. luku | Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous | 203 |
| 6. luku | Koheesio, palautumiskyky ja arvot | 228 |
| 7. luku | Luonnonvarat ja ympäristö | 274 |
| 8. luku | Muuttoliike ja rajaturvallisuus<br>Turvallisuus ja puolustus | 298 |
| 9. luku | Naapurialueet ja muu maailma | 324 |
| 10. luku | EU:n yleinen hallinto | 348 |
| 11. luku | Elpymis- ja palautumistukiväline | 360 |
| 12. luku | Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa vuonna 2022 annettujen suositusten täytäntöönpanon seuranta | 409 |
| Liite | | 468 |
| Toimielinten vastaukset | | 475 |

# Yleinen johdanto

**0.1.** Euroopan tilintarkastustuomioistuin on Euroopan unionin (EU) toimielin, joka vastaa EU:n varainhoidon ulkoisesta tarkastuksesta. Toimimme tässä ominaisuudessa kaikkien unionin kansalaisten taloudellisten etujen riippumattomana valvojana, erityisesti auttamalla kehittämään EU:n varainhoitoa.

**0.2.** EU:n talousarvion toteuttamista koskeva vuosikertomuksemme kattaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT)[1] mukaisesti sekä tulot että menot. Vuosikertomukseen sisältyy tilintarkastustuomioistuimen *tarkastuslausuma* siitä, ovatko EU:n tilit luotettavat ja onko EU:n talousarviota käytetty sovellettavien lakien ja säännösten mukaisesti. Lausumaa on täydennetty EU:n keskeisiä talousarvion menoaloja koskevilla erityisarvioilla. Euroopan kehitysrahastoja käsitellään erillisessä vuosikertomuksessa.

**0.3.** EU:n yleisen talousarvion hyväksyvät vuosittain Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti. Euroopan unionin neuvosto hyväksyi toukokuussa 2020 *Next Generation EU -välineen (NGEU)*. Se on väliaikainen väline, joka perustettiin lieventämään koronapandemian sosioekonomisia vaikutuksia ja jota rahoitetaan laskemalla liikkeeseen joukkolainoja. NGEU-välineestä rahoitetaan *elpymis- ja palautumistukivälinettä*[2], johon osoitetaan noin 90 prosenttia NGEU-välineen varoista. Lisäksi NGEU-välineestä osoitetaan lisärahoitusta jo olemassa oleviin ohjelmiin, jotka sisältyvät *monivuotisen rahoituskehyksen (MRK)* 2021–2027 otsakkeisiin. Kyseinen lisärahoitus on käytettävä alakohtaisten sääntöjen mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin antaa erillisen lausunnon elpymis- ja palautumistukivälineen menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta).

**0.4.** Sekä EU:n yleiseen talousarvioon että NGEU-välineen rahoitukseen sovelletaan *vastuuvapausmenettelyä*. Siinä Euroopan parlamentti tekee neuvoston suosituksen perusteella päätöksen siitä, onko Euroopan komissio täyttänyt hyväksyttävästi velvollisuutensa talousarvion toteuttajana. Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus muodostaa yhdessä sen muiden tuotosten kanssa perustan vastuuvapausmenettelylle. Kun vuosikertomus julkaistaan, tilintarkastustuomioistuin toimittaa sen tiedoksi jäsenvaltioiden parlamenteille, Euroopan parlamentille ja Euroopan unionin neuvostolle.

---

[1] SEUT-sopimuksen 285–287 artikla.

[2] Asetus (EU) 2021/241 elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta.

**0.5.** Vuosikertomuksen rakenne on seuraava:

— ***Luvussa 1*** esitetään tarkastuslausuma ja yhteenveto tuloksista, jotka tilintarkastustuomioistuin on saanut tilien luotettavuuden ja tilien perustana olevien tulo- ja menotapahtumien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden tarkastuksessaan. Luvussa käsitellään myös komission sääntöjenmukaisuustietoja ja esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta. Jäljempänä vuosikertomuksessa käytämme termiä ”sääntöjenmukaisuus” merkityksessä ”laillisuus ja sääntöjenmukaisuus”.

— ***Luvussa 2*** analysoidaan talousarvio- ja varainhallintoa.

— ***Luvussa 3*** käsitellään talousarvion toteuttamisen tuloksellisuusnäkökohtia (*taloudellisuus*, *tehokkuus* ja *vaikuttavuus*). Luvussa keskitytään vuoden 2025 erityiskertomuksissa esitettyjä keskeisiä tuloksellisuustietoja koskevaan analyysiin ja yhteenvetoon. Samoin keskitytään MRK:n otsakkeen 2 (”Koheesio, palautumiskyky ja arvot”) alaisuuteen kuuluvien meno-ohjelmien tuloksellisuuteen.

— ***Luvussa 4*** esitellään EU:n tulotapahtumien sääntöjenmukaisuutta koskevan testauksen tulokset ja tutkitaan tulojen hallinnoinnissa käytettävien hallinto- ja valvontajärjestelmien osa-alueita. Lisäksi luvussa arvioidaan komission *vuotuisia toimintakertomuksia*.

— ***Luvuissa 5–10*** esitetään vuosien 2021–2027 MRK:n eri otsakkeiden osalta tulokset, jotka tilintarkastustuomioistuin on saanut toimien sääntöjenmukaisuutta, komission vuotuisia toimintakertomuksia, komission sisäisen valvonnan järjestelmien osa-alueita ja muita hallintojärjestelyitä koskevissa tarkastuksissa.

— ***Luvussa 11*** arvioidaan elpymis- ja palautumistukivälineen maksuja koskevien ehtojen noudattamista ja komission *vuotuisia toimintakertomuksia*. Lisäksi tutkitaan tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä. Luvussa kuvataan myös tilintarkastustuomioistuimen elpymis- ja palautumistukivälineeseen soveltamaa tarkastustapaa.

— ***Luvussa 12*** käsitellään tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa vuonna 2022 annettujen suositusten täytäntöönpanon seurantaa.

— ***Liitteessä*** raportoidaan mahdollisista ehdollisista vastuista, jotka ovat aiheutuneet komission ja neuvoston suorittaessa yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen mukaisia tehtäviään.

**0.6.** Tilintarkastustuomioistuin pyrkii esittämään havaintonsa selkeästi ja ytimekkäästi. Toisinaan on kuitenkin mahdotonta olla käyttämättä erikoisalan termejä, jotka liittyvät EU:n toimintapolitiikkoihin ja talousarvioon tai kirjanpitoon ja tarkastusalaan. Verkkosivuillamme on sanasto, jossa selitetään vuosikertomuksessa käytetyt erikoisalan termit. Kun sanastossa määritellyt termit mainitaan kussakin luvussa ensimmäisen kerran, ne kirjoitetaan *kursiivilla*.

**0.7.** Vuosikertomukseen on liitetty myös vastaukset, jotka komissio (tai tietyissä tapauksissa muu EU:n toimielin tai elin) on antanut tilintarkastustuomioistuimen havaintoihin.

# 1. luku

## Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot

# Sisällys


Kohta

**Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle – riippumattoman tarkastajan kertomus** I.–XLVII.

**Johdanto** 1.1.–1.3.

**Tilien luotettavuus** 1.4.–1.19.

Varainhoitovuoden taloudellinen tulos on negatiivinen, kun taas talousarvion toteutuma on positiivinen 1.6.–1.8.

Vuoden 2025 konsolidoitua tilinpäätöstä koskevat huomautukset 1.9.–1.16.

Havainnot SUMMA-järjestelmää koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tietojärjestelmätarkastuksesta 1.17.–1.19.

**Toimien sääntöjenmukaisuus** 1.20.–1.37.

Tilintarkastustuomioistuimen lausunto kattaa talousarvion tulo- ja menotapahtumat 1.21.–1.23.

Tulojen virhetaso ei ole olennainen, mutta huomattavassa osassa menoja virhetaso on olennainen 1.24.–1.31.

Tukikelpoisuusvirheet vaikuttavat edelleen eniten arvioituun virhetasoon, ja virheet ovat lisääntyneet julkisissa hankintamenettelyissä ja avustusten myöntämismenettelyissä 1.32.–1.35.

Julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden kvantifiointimenetelmään tehdyt muutokset alensivat hieman tilintarkastustuomioistuimen arvioimaa virhetasoa 1.36.–1.37.

**Sääntöjenmukaisuutta koskevat komission tiedot** 1.38.–1.48.

Komission ilmoittama virhetaso ei ole suoraan verrattavissa tilintarkastustuomioistuimen virhearvioon, ja se on todennäköisesti aliarvioitu 1.38.–1.48.

**Tilintarkastustuomioistuin raportoi petosepäilyistä EPPOlle ja OLAFille** **1.49.–1.57.**

**Johtopäätökset ja suositukset** **1.58.–1.60.**

**Liitteet**

**Liite 1.1 – Tarkastustapa ja -menetelmät**

# Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle – riippumattoman tarkastajan kertomus

## Lausunto

**I.** Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut

a) Euroopan unionin konsolidoidun tilinpäätöksen, joka sisältää konsolidoidut tilinpäätöslaskelmat[1] ja talousarvion toteuttamista koskevan selvityksen[2] 31. joulukuuta 2025 päättyneeltä varainhoitovuodelta ja jonka komissio on hyväksynyt 24. kesäkuuta 2026

b) tilien perustana olevien *toimien* laillisuuden ja asianmukaisuuden Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 287 artiklan mukaisesti.

## Tilien luotettavuus

### Lausunto tilien luotettavuudesta

**II.** Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että Euroopan unionin (EU) konsolidoitu tilinpäätös 31. joulukuuta 2025 päättyneeltä varainhoitovuodelta antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EU:n taloudellisesta asemasta 31 päivältä joulukuuta 2025 sekä toimien tuloksista, rahavirroista ja nettovarallisuuden muutoksista mainittuna päivänä päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen ja kansainvälisesti hyväksyttyihin julkisen sektorin tilinpäätösstandardeihin perustuvien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

---

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) No 2024/2509, annettu 23 päivänä syyskuuta 2024, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (uudelleenlaadittu toisinto) – EUVL L 2024/2509, 26.9.2024, s. 1, 249 artikla.

[2] Ks. edellä mainittu asiakirja, 250 artikla.

**Tiettyä seikkaa painottava kappale – SUMMAn käyttöönotto**

**III.** Tilintarkastustuomioistuin kiinnittää huomiota konsolidoidun tilinpäätöksen liitetietoon 1.4.3, jossa kuvataan siirtymistä komission uuteen taloushallinnon tietojärjestelmään SUMMAan. Vuoden 2025 konsolidoitu tilinpäätös on ensimmäinen SUMMAssa raportoitujen taloudellisten tietojen perusteella laadittu tilinpäätöskokonaisuus. Varainhoitovuoden päättyessä sovellettavan tilinpäätösprosessin aikana johto havaitsi uudesta järjestelmästä johtuvia ongelmia, jotka vaikuttivat merkittävästi tilinpäätöksen laatimiseen. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi muita ongelmia myöhemmin tarkastusprosessin aikana. Näiden vuoksi jouduttiin tekemään manuaalisia mukautuksia ja täsmäytysmenettelyjä. Komissio aikoo parantaa ja kehittää edelleen uutta järjestelmää ja siihen liittyviä kontrolleja tulevina vuosina. Kuvattu seikka ei aiheuta muutoksia tilintarkastustuomioistuimen lausuntoon.

## Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus (sääntöjenmukaisuus)

**Tulot**

*Lausunto tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta*

**IV.** Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. joulukuuta 2025 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat tulot ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

**Menot**

**V.** Tilintarkastustuomioistuin jatkaa vuoden 2025 osalta menettelyä, jossa se antaa kaksi erillistä lausuntoa menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Näin otetaan huomioon se, että *elpymis- ja palautumistukiväline* on väliaikainen väline, jonka toteutus ja rahoitus poikkeavat olennaisesti monivuotisten rahoituskehysten (MRK) puitteissa tapahtuvasta talousarviovarojen käytöstä.

*Kielteinen lausunto talousarviomenojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta*

**VI.** Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kohdassa ”Perustelut kielteiselle lausunnolle talousarviomenojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta” kuvatun seikan merkittävyyden vuoksi 31. joulukuuta 2025 päättyneen varainhoitovuoden tileissä hyväksyttyjen talousarviomenojen virhetaso on olennainen.

*Varauman sisältävä lausunto elpymis- ja palautumistukivälineen menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta*

**VII.** Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että lukuun ottamatta niiden seikkojen vaikutuksia ja mahdollisia vaikutuksia, joita kuvataan kohdassa ”Perustelut varauman sisältävälle lausunnolle elpymis- ja palautumistukivälineen menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta”, 31. päivänä joulukuuta 2025 päättyneen varainhoitovuoden tileissä hyväksytyt elpymis- ja palautumistukivälineen menot ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

*Perustelut lausunnoille*

**VIII.** Tilintarkastustuomioistuin on toimittanut tarkastuksensa kansainvälisen tilintarkastajaliiton (International Federation of Accountants, IFAC) kansainvälisten tilintarkastusstandardien (ISA) ja eettisten ohjeiden sekä ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (International Organisation of Supreme Audit Institutions, INTOSAI) kansainvälisten standardien (ISSAI) mukaisesti. Mainittuihin standardeihin ja ohjeisiin perustuvia tilintarkastustuomioistuimen velvollisuuksia kuvataan tarkemmin kertomuksen kohdassa ”Tarkastajan velvollisuudet”. Kyseisessä kohdassa annetaan lisätietoa myös tuloja (ks. kohta ***XLII***) sekä elpymis- ja palautumistukivälineen menoja (ks. kohta ***XLIV***) koskevien tilintarkastustuomioistuimen lausuntojen perusteista. Tilintarkastustuomioistuin on myös noudattanut riippumattomuusvaatimuksia ja täyttänyt eettiset velvoitteensa eettisiä tilintarkastusstandardeja käsittelevän kansainvälisen lautakunnan (International Ethics Standards Board for Accountants) vahvistamien eettisten sääntöjen (Code of Ethics for Professional Accountants) mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin katsoo hankkineensa lausuntojensa perustaksi tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä.

*Perustelut kielteiselle lausunnolle talousarviomenojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta*

**IX.** Tilintarkastustuomioistuimen arvioima kokonaisvirhetaso, joka koskee 31. joulukuuta 2025 päättyneen varainhoitovuoden tileissä hyväksyttyjä talousarviomenoja, on 3,8 prosenttia. Merkittävässä osassa näitä menoja virhetaso on olennainen. Tämä koskee menoja, joihin sovelletaan monimutkaisia sääntöjä. Ne ovat lähinnä kulujen korvaamiseen perustuvia menoja, joiden arvioitu virhetaso on 5,6 prosenttia. Näiden menojen määrä oli 75,8 miljardia euroa vuonna 2025, ja ne muodostivat 58,0 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen perusjoukosta. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden vaikutukset varainhoitovuoden hyväksyttyihin menoihin ovat edellä sanotun perusteella sekä olennaisia että laajalle ulottuvia.

*Perustelut varauman sisältävälle lausunnolle elpymis- ja palautumistukivälineen menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta*

**X.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi seuraavat määrälliset ja laadulliset tekijät:

- kaikkiaan 37:sta jäsenvaltioille suoritetusta elpymis- ja palautumistukivälineen maksusta (ja niihin liittyvistä ennakkomaksujen selvityksistä) yhdeksässä havaittiin kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä; kuudessa näistä maksuista virhetaso oli olennainen
- komission suorittamassa ennakkoarvioinnissa ilmeni puutteita
- joissakin tapauksissa välitavoitteet/tavoitteet oli määritetty väljästi, mikä lisäsi riskiä siitä, että niiden tyydyttävän saavuttamisen arvioinnissa oli enemmän harkinnanvaraisuutta
- jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä ilmeni edelleen puutteita, muun muassa julkisiin hankintoihin ja valtiontukiin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia
- jäsenvaltioiden maksupyyntöihin sisällyttämien tietojen luotettavuudessa oli ongelmia.

**XI.** Viime vuonna Euroopan tilintarkastustuomioistuin katsoi Puolalle[3] suoritetun ensimmäisen maksun yhteydessä, ettei kahta valvontaan liittyvää välitavoitetta ollut saavutettu tyydyttävästi, vaikka niiden saavuttaminen oli ennakkoedellytys elpymis- ja palautumistukivälineestä Puolalle suoritettaville maksuille. Tilintarkastustuomioistuin odottaa Euroopan unionin tuomioistuimen lopullisia ratkaisuja näitä välitavoitteita koskevissa asioissa ennen kuin se tekee päätelmänsä siitä, onko kyseiset välitavoitteet ja eräs niihin välittömästi liittyvä muu välitavoite saavutettu tyydyttävällä tavalla.

**XII.** Näiden osatekijöiden perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen havainnot, jotka koskevat varainhoitovuonna hyväksyttyjä elpymis- ja palautumistukivälineen menoja, ovat kokonaisvaikutukseltaan olennaisia mutta eivät laajalla ulottuvia.

## Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat

**XIII.** Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat ovat seikkoja, jotka tilintarkastustuomioistuimen ammatillisen harkinnan mukaan ovat olleet merkittävimpiä tarkastuksen kohteena olevan varainhoitovuoden konsolidoidun tilinpäätöksen tarkastuksessa. Nämä seikat on otettu huomioon konsolidoituun tilinpäätökseen kokonaisuutena kohdistuneessa tarkastuksessa sekä tilintarkastustuomioistuimen laatiessa siitä annettavaa lausuntoa, mutta tilintarkastustuomioistuin ei anna näistä seikoista erillistä lausuntoa.

**Tilintarkastustuomioistuin arvioi eläkeoikeuksista ja muista työsuhde-etuuksista aiheutuvat vastuut**

**XIV.** EU:n taseeseen sisältyvien eläkeoikeuksista ja muista työsuhde-etuuksista aiheutuvien vastuiden määrä oli vuoden 2025 lopussa 91,1 miljardia euroa (2024: 93,1 miljardia euroa).

**XV.** Suurin osa eläkeoikeuksista ja muista työsuhde-etuuksista aiheutuvista vastuista, 84,0 miljardia euroa, liittyy Euroopan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön eläkejärjestelmään (vastaava määrä oli vuonna 2024: 84,8 miljardia euroa). Vastuiden kirjaaminen tileihin perustuu arvioon niiden maksujen nykyarvosta, jotka EU oletettavasti joutuu tulevaisuudessa maksamaan kattaakseen eläkevastuunsa.

**XVI.** Eläkejärjestelmään kuuluvat etuudet maksetaan EU:n talousarviosta. EU ei ole perustanut erillistä eläkerahastoa, josta tulevat eläkevastuut katettaisiin, vaan jäsenvaltiot takaavat yhteisesti etuuksien maksamisen, ja virkamiehet maksavat kolmanneksen eläkejärjestelmän rahoituksesta. Eurostat tekee tätä vastuuta koskevat laskelmat vuosittain komission tilinpitäjän puolesta käyttäen muuttujina muun muassa EU:n virkamiesten ikäprofiilia ja elinajanodotetta ja tehden oletuksia tulevista taloudellisista olosuhteista. Myös komission vakuutusmatemaatikot arvioivat nämä muuttujat ja oletukset.

**XVII.** Vuonna 2025 eläkevastuu pysyi vakaana, ja hienoinen lasku johtui EU:n henkilöstön odotuksenmukaisesta urakehityksestä, korkokuluista ja diskonttokoron noususta 0,5 prosentilla.

**XVIII.** Toiseksi suurin osuus eläkeoikeuksiin ja muihin työsuhde-etuuksiin liittyvistä vastuista muodostuu EU:n arvioidusta vastuusta, joka koskee yhteistä sairausvakuutusjärjestelmää (5,7 miljardia euroa vuoden 2025 lopussa) (2024: 6,9 miljardia euroa). Vastuu liittyy EU:n henkilöstön terveydenhoitokuluihin, jotka tulevat maksettaviksi työsuhteen jälkeiseltä ajalta (ilman työntekijöiden maksuosuutta).

[3] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2024, kohta 11.16

**XIX.** Tilintarkastustuomioistuin arvioi osana tarkastustaan näitä järjestelmiä varten tehdyt vakuutusmatemaattiset oletukset ja niihin perustuvan arvonmäärityksen. Tilintarkastustuomioistuimen arvio pohjautuu riippumattomien ulkoisten vakuutusmatematiikan asiantuntijoiden työhön. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti laskelmien perustana olevat perustiedot, vakuutusmatemaattiset muuttujat sekä vastuulaskelman. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti vastuun esitystavan konsolidoidussa taseessa ja konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedoissa.

**XX.** Tässä yhteydessä tilintarkastustuomioistuin tutki myös EU:n virkamiesten eläkejärjestelmään ja yhteiseen sairausvakuutusjärjestelmään liittyviä Yhdistyneen kuningaskunnan maksamatta olevia vastuita, joiden arvo oli 9,4 miljardia euroa (2024: 9,9 miljardia euroa). Tilintarkastustuomioistuin varmisti laskelmassa käytettyjen tietojen oikeellisuuden ja sen, että ainoastaan asiaankuuluva osuus kokonaisvastuusta osoitettiin Yhdistyneelle kuningaskunnalle.

**XXI.** Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätöksen mukaan arvio, joka koskee eläkeoikeuksista ja muista työsuhde-etuuksista aiheutuvien vastuiden kokonaismäärää sekä Yhdistyneen kuningaskunnan osuutta kyseisestä vastuusta, on esitetty konsolidoidussa tilinpäätöksessä oikein.

**Tilintarkastustuomioistuin tutki tileissä esitetyt, merkittävät vuoden lopun arviot**

**XXII.** Vuoden 2025 loppuun mennessä edunsaajille oli aiheutunut arviolta 187,5 miljardia euroa sellaisia tukikelpoisia menoja, jotka olivat vielä ilmoittamatta (2024: 160,7 miljardia euroa). Nämä määrät kirjattiin menojäämiksi[4].

**XXIII.** Kaikkien ohjelmien osalta ennakoitu kasvu on seurausta pääasiassa siitä, että edeltävä ohjelmakausi on tulossa päätökseen ja että kauden 2021–2027 MRK:n varojen käyttöönotto on ollut ennakoitua hitaampaa. Tosiasiallisten kuluilmoitusten arvo oli siis ennakoitua alhaisempi, ja suuremmasta osasta menoja oli esitettävä arvio vuoden lopussa. Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta kirjatut siirtyvät erät, jotka perustuvat ennusteisiin tulevista maksuista, olivat määrältään 16,1 miljardia euroa (2024: 7,9 miljardia euroa).

[4] Kyseessä ovat taseen velkoihin kirjatut 76,8 miljardin euron menojäämät sekä 110,7 miljardin euron määrä, joka on kirjattu taseen vastaaviin ennakkorahoituksen vähennykseksi.

**XXIV.** Arvioidakseen nämä vuoden lopun arviot tilintarkastustuomioistuin tutki järjestelmää, jonka komissio oli luonut jaksotuslaskemia varten. Tarkastajat pyrkivät varmistamaan järjestelmän oikeellisuuden ja kattavuuden niissä pääosastoissa, joissa suurin osa menoista aiheutui. Tarkastaessaan laskuista ja ennakkomaksuista poimimaansa otosta tilintarkastustuomioistuin perehtyi relevantteihin jaksotuslaskelmiin ottaakseen huomioon riskin siitä, että siirtyvät erät esitetään virheellisesti.

**XXV.** Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätös on, että arvio, joka koskee menojäämien ja muiden jäsenvaltioille maksettujen ennakoiden kokonaismäärää, on esitetty konsolidoidussa tilinpäätöksessä oikein.

**Tilintarkastustuomioistuin arvioi Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan vaikutusta tileihin**

**XXVI.** EU antaa Ukrainalle tukea lainoina ja avustuksina, ja näin ollen tilintarkastustuomioistuin arvioi komission laskelmat, jotka koskivat EU:lle näistä toimista aiheutuvia taloudellisia riskejä. Lisäksi tarkastajat tutkivat laskelmien perusteet. Tarkoituksena oli saada varmuus siitä, että tilanteen tosiasialliset ja potentiaaliset seuraukset näkyivät asianmukaisesti EU:n tileissä. Tilintarkastustuomioistuin sekä riippumaton ulkopuolinen asiantuntija arvioivat komission laskelmat varmistaakseen, että kaikki asiaankuuluvat tiedot otettiin huomioon.

**XXVII.** Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätös on, että Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan vaikutukset on esitetty konsolidoidussa tilinpäätöksessä oikein.

**Tilintarkastustuomioistuin arvioi NGEU-välineen vaikutusta tileihin**

**XXVIII.** EU asetti Next Generation EU -välineen (NGEU) avulla käyttöön huomattavan määrän resursseja, joiden tarkoituksena oli lieventää koronapandemian sosioekonomisia vaikutuksia. Välineen rahoittamiseksi Euroopan komissio ottaa lainaa pääomamarkkinoilta. Merkittävin osa Next Generation EU -välineen varoista käytetään elpymis- ja palautumistukivälineeseen, jonka kautta jäsenvaltioille oli maksettu vuoden 2025 loppuun mennessä 237,5 miljardia euroa ei-takaisinmaksettavaa tukea ja 155,9 miljardia euroa rahoituslainatukea. Näillä toimilla on merkittävä vaikutus tilinpäätöksiin.

**XXIX.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti osana tavanomaisia tarkastustoimenpiteitään myös Next Generation EU -välineeseen liittyvät EU:n varat, velat, tulot ja menot. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätös on, että ne on esitetty konsolidoidussa tilinpäätöksessä oikein.

**Tilintarkastustuomioistuin arvioi SUMMA-järjestelmän käyttöönoton vaikutusta**

**XXX.** Komissio otti 1. tammikuuta 2025 käyttöön uuden keskitetyn talousarvio-, kassanhallinta- ja kirjanpitojärjestelmän SUMMAn, joka korvasi ABAC-järjestelmän. Kyseessä oli merkittävä muutos taloudellisen raportoinnin toimintaympäristössä. Muutos vaikutti tietojen siirtoon paikallisista järjestelmistä keskitettyyn kirjanpitojärjestelmään, laskujen kirjaamiseen ja selvittämiseen, konsolidointimenettelyihin sekä tilinpäätöksen laatimiseen. Vuoden 2025 konsolidoitu tilinpäätös on siten ensimmäinen EU:n tilinpäätös, joka on laadittu SUMMA-järjestelmässä raportoitujen taloudellisten tietojen perusteella.

**XXXI.** Siirtymän laajuuden ja siitä konsolidoidun tilinpäätöksen laatimiselle aiheutuneen kasvaneen virheriskin vuoksi tilintarkastustuomioistuin käsitteli SUMMA-järjestelmän käyttöönottoa tarkastuksen kannalta keskeisenä seikkana. Tilintarkastustuomioistuin suoritti tätä varten lisätarkastustoimenpiteitä, kuten sisäisten kontrollien laajennettua testausta sekä lisäaineistotarkastuksia niillä osa-alueilla, joihin uusi järjestelmä vaikutti. Tilintarkastustuomioistuin hyödynsi myös tietoteknisen tarkastuksen asiantuntijoita, jotka tarkastivat tietojen siirtämistä ABAC-järjestelmästä SUMMA-järjestelmään, yleisiä tietoteknisiä kontrolleja sekä tiettyjä taloudellisen raportoinnin kannalta merkityksellisiä sovelluskontrolleja.

**XXXII.** Tarkastuksessa havaittiin useita siirtymään ja uuteen valvontaympäristöön liittyviä ongelmia. Näihin kuuluivat toiminnalliset puutteet, joiden vuoksi jouduttiin turvautumaan väliaikaisiin kiertoratkaisuihin tai manuaalisiin menettelyihin, käyttäjäoikeuksien hallintaan ja tietoteknisten muutosten hallintaan liittyvät heikkoudet, viivästykset ja virheet laskutietojen siirtämisessä paikallisesta järjestelmästä sekä erityiset vuoden lopun jaksotuksiin ja konsolidointiin vaikuttaneet ongelmat. Sekä johto että tilintarkastustuomioistuin havaitsivat ongelmia, jotka edellyttivät manuaalisia mukautuksia ja täsmäytysmenettelyjä ennen tilinpäätöksen viimeistelyä.

**XXXIII.** Tilintarkastustuomioistuin arvioi näiden havaintojen kumulatiivista vaikutusta yhdessä komission toteuttamien korjaavien toimien ja vuoden lopun menettelyjen kanssa. Havaitut ongelmat osoittivat, että siirtyminen SUMMA-järjestelmään lisäsi vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen laatimiseen liittyvää virheriskiä. Tilintarkastustuomioistuin katsoi kuitenkin, että tehtyjen korjausten jälkeen niiden kokonaisvaikutus tilinpäätökseen ei ollut olennainen.

## Muut seikat

**Kohdassa ”varainhoitovuoden tärkeimmät tapahtumat” esitetyt tiedot**

**XXXIV.** Komissio vastaa muun informaation toimittamisesta. Käsitteellä viitataan varainhoitovuoden tärkeimpiä tapahtumia koskevat tiedot sisältävään osioon (”Financial highlights of the year”), mutta ei konsolidoituun tilinpäätökseen eikä sitä koskevaan tilintarkastustuomioistuimen kertomukseen. Tilintarkastustuomioistuimen lausunto konsolidoidusta tilinpäätöksestä ei kata tätä muuta informaatiota, eikä tilintarkastustuomioistuin esitä sen osalta varmuutta koskevaa johtopäätöstä. Tilintarkastustuomioistuimen velvollisuutena on konsolidoidun tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä tutustua kyseiseen muuhun informaatioon. Tällöin sen on arvioitava, onko muu informaatio olennaisesti ristiriidassa konsolidoidun tilinpäätöksen tai tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksensa yhteydessä saamien tietojen kanssa tai vaikuttaako muu informaatio muutoin olennaisesti virheelliseltä. Jos tilintarkastustuomioistuin katsoo, että muu informaatio on olennaisella tavalla virheellistä, sen on raportoitava asiasta. Tilintarkastustuomioistuimella ei ole raportoitavaa tältä osin.

**Next Generation EU -välineen rahoittamiseksi otetuista lainoista saatavien tulojen käsittely**

**XXXV.** Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että määrät, jotka lainataan Next Generation EU -välineen ei-takaisinmaksettavan rahoitustuen rahoittamiseksi, esitetään talousarviossa eri tavoin kuin konsolidoidussa tilinpäätöksessä. Next Generation EU -välineestä voidaan antaa jäsenvaltioille rahoitustukea, jota niiden ei tarvitse maksaa takaisin. Määrät, jotka on otettu lainaksi välinettä varten, muodostivat 18 prosenttia EU:n tuloista vuonna 2025, ja niitä käsitellään ulkoisina käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina, jotka täydentävät hyväksyttyä talousarviota elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaisesti. Tämän poikkeuksellisen talousarviokäsittelyn seurauksena Next Generation EU -välineen täytäntöönpano ei vaikuta virallisesti periaatteeseen, jonka mukaan EU:n vuotuiseen talousarvioon otettujen tulojen ja menojen olisi oltava tasapainossa. Tuloslaskelma ei sisällä näitä määriä tuloina, mutta se sisältää menot, jotka liittyvät Next Generation EU -välineen ei-takaisinmaksettavaan rahoitustukeen; tämä vaikuttaa kielteisesti vuoden taloudelliseen tulokseen. Negatiiviset taloudelliset tulokset lisäävät EU:n taseesta ilmenevää nettovarallisuuden alijäämää, minkä vuoksi ne on rahoitettava tulevista talousarvioista.

**Muutos julkisia hankintoja koskevien virheiden kvantifiointimenetelmässä**

**XXXVI.** Julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden vaikutusten kvantifioimiseen on kuluvasta varainhoitovuodesta alkaen sovellettu uutta menetelmää. Päivitetty lähestymistapa vastaa menetelmää, jota komissio soveltaa yhteistyössä hallinnoitavien meno-ohjelmien puitteissa. Tämän muutoksen arvioitu vaikutus esitetään vuosikertomuksen 1. luvussa.

## Toimivan johdon velvollisuudet

**XXXVII.** Komissio vastaa SEUT-sopimuksen 310–325 artiklan ja varainhoitoasetuksen mukaisesti EU:n konsolidoidun tilinpäätöksen laatimisesta ja esittämisestä kansainvälisesti hyväksyttyjen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien pohjalta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Johdon vastuulla on sisäisen valvonnan suunnittelu, täytäntöönpano ja ylläpito. Valvonta kohdistuu tilinpäätöksen laatimiseen ja esittämiseen, ja sillä varmistetaan, että tilinpäätöksessä esitetyissä tiedoissa ei ole *petoksesta* tai virheestä johtuvia olennaisia virheellisyyksiä. Toimivan johdon vastuulla on varmistaa, että tilinpäätöksessä mainitut toiminnot, rahoitustoimet ja tiedot ovat niitä sääntelevien normien (lakien, asetusten, periaatteiden, sääntöjen ja standardien) mukaisia. Komissio on viime kädessä vastuussa EU:n tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (SEUT-sopimus, 317 artikla).

**XXXVIII.** Kun toimiva johto laatii konsolidoitua tilinpäätöstä, sen vastuulla on arvioida EU:n kykyä jatkaa toimintaansa. Toimivan johdon on tuotava tarvittaessa esiin asiaa koskevat seikat ja laadittava tilinpäätös toiminnan jatkuvuuden periaatteen pohjalta, paitsi jos toimiva johto aikoo lopettaa yhteisön tai lakkauttaa sen toiminnan tai sillä ei ole muuta realistista vaihtoehtoa kuin tehdä niin.

**XXXIX.** Komission vastuulla on valvoa EU:n tilinpäätösraportointia.

**XL.** Varainhoitoasetuksen (XIII osasto) mukaisesti komission tilinpitäjän on toimitettava EU:n konsolidoitu tilinpäätös tarkastettavaksi ensin alustavana tilinpäätöksenä viimeistään 31. maaliskuuta seuraavana vuonna ja lopullisena tilinpäätöksenä viimeistään 31. heinäkuuta. Jo alustavan tilinpäätöksen olisi annettava oikea ja riittävä kuva EU:n taloudellisesta asemasta. On siis välttämätöntä, että kaikki alustavaan tilinpäätökseen sisältyvät erät esitetään lopullisina laskelmina niin, että tilintarkastustuomioistuin voi hoitaa tehtävänsä varainhoitoasetuksen (XIII osaston) mukaisesti ja asetettuja määräaikoja noudattaen. Alustavan ja lopullisen tilinpäätöksen erojen olisi yleensä johduttava ainoastaan tilintarkastustuomioistuimen huomautuksista.

## Tarkastajan velvollisuudet konsolidoidun tilinpäätöksen ja sen perustana olevien toimien tarkastamisen yhteydessä

**XLI.** Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus siitä, että EU:n konsolidoidussa tilinpäätöksessä ei ole olennaisia virheellisyyksiä ja että tilien perustana olevat toimet ovat laillisia ja asianmukaisia. Tilintarkastustuomioistuin antaa tarkastuksensa perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle tarkastuslausuman tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Kohtuullisella varmuudella tarkoitetaan korkeaa varmuustasoa. Kohtuullinen varmuus ei kuitenkaan ole tae siitä, että tarkastuksessa havaitaan kaikki olennaiset virheellisyydet ja noudattamatta jättämiset. Virheellisyydet ja noudattamatta jättämiset voivat johtua petoksista tai virheistä, ja niiden katsotaan olevan olennaisia, jos niiden yksin tai yhdessä voisi kohtuudella odottaa vaikuttavan taloudellisiin päätöksiin, joita konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella tehdään.

**XLII.** Tulojen alalla tilintarkastustuomioistuimen tarkastus, joka koskee bruttokansantuloon, arvonlisäveroon ja kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvia omia varoja, alkaa tilastoista ja tiedoista, joiden perusteella näiden omien varojen määrä lasketaan. Tämän jälkeen tilintarkastustuomioistuin arvioi komission järjestelmät, joiden avulla tilastoja ja tietoja käsitellään kunnes jäsenvaltioiden maksuosuudet on saatu ja tiedot on sisällytetty konsolidoituun tilinpäätökseen. Perinteisten omien varojen osalta tilintarkastustuomioistuin tutkii tulliviranomaisten tilit ja analysoi tullivalvonnan alaisen maksuvirran siihen saakka, että komissio on vastaanottanut asianomaiset määrät ja ne on kirjattu tileihin. Tullien osalta riskinä on, että tuojat joko jättävät ne ilmoittamatta kansallisille tulliviranomaisille tai ilmoittavat ne virheellisesti. Tosiasialliset kannetut tuontitullit jäävät näin ollen todennäköisesti alle sen määrän, joka teoriassa pitäisi kantaa. Tätä eroa kutsutaan tullivajeeksi. Tuloja koskeva tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunto ei kata määriä, jotka ovat petosten vuoksi jääneet kirjaamatta jäsenvaltioiden perinteisten omien varojen kirjanpitojärjestelmiin.

**XLIII.** Menojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa maksut, kun menot ovat aiheutuneet ja ne on kirjattu ja hyväksytty. Tämä tarkastus kattaa kaiken tyyppiset maksut siinä vaiheessa kun ne suoritetaan, ei kuitenkaan ennakkomaksuja. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa ennakkomaksut, kun varojen saaja on esittänyt evidenssiä siitä, että varat on käytetty asianmukaisesti, ja kun toimielin tai muu elin on ennakkomaksun kirjanpidollisen selvittämisen yhteydessä hyväksynyt kyseisen evidenssin, mikä saattaa tapahtua vasta myöhempänä varainhoitovuonna.

**XLIV.** Elpymis- ja palautumistukivälineen menot poikkeavat muista talousarviomenoista siten, että maksujen edellytyksenä on ennalta määrättyjen välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävä saavuttaminen. Lisäksi vaatimuksena on, että tavoitteita tai välitavoitteita, jotka jäsenvaltio on aiemmin saavuttanut tyydyttävästi, ei ole kumottu eikä kaksinkertaista rahoitusta koskevaa periaatetta ole rikottu. Asetuksessa säädettyihin tukikelpoisuusehtoihin kuuluvat muun muassa tukikelpoisuusajan ja ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen noudattaminen sekä se, ettei tuella korvata toistuvia kansallisia talousarviomenoja. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa keskitytään siihen, onko nämä maksu- ja tukikelpoisuusedellytykset täytetty. Elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen yhteydessä ei edellytetä, että lopullisten tuensaajien menot ovat EU:n ja kansallisten sääntöjen mukaisia. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunto ei näin ollen kata lopullisille tuensaajille aiheutuneiden menojen sääntöjenmukaisuutta. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ei anneta lisäkriteerejä siitä, miten sanaa ”tyydyttävä” olisi tulkittava, joten komissiolla on laaja harkintavalta, kun se arvioi, onko välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu tyydyttävästi. Laadullisten saavutusten arviointi edellyttää useiden seikkojen harkitsemista, mikä voi johtaa erilaisiin tulkintoihin. Tämä riski on käsillä varsinkin silloin kun välitavoitteet ja tavoitteet on muotoiltu epämääräisesti.

**XLV.** Tilintarkastustuomioistuin käyttää ammatillista harkintaa ja säilyttää ammatillisen skeptisyyden koko tarkastuksen ajan. Tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä on myös

a) määritellä ja arvioida, kuinka suuri on riski, että petoksista tai virheistä johtuen konsolidoituun tilinpäätökseen sisältyy olennaisia virheellisyyksiä tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla on jätetty olennaisella tavalla noudattamatta EU:n lainsäädännön vaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuin ottaa kyseiset riskit huomioon tarkastustoimenpiteidensä suunnittelussa ja toteuttamisessa ja hankkii lausuntonsa perustaksi tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä. Petoksesta johtuva olennainen virheellisyys tai sääntöjen noudattamatta jättäminen on vaikeampi havaita kuin vastaava virheestä johtuva tilanne, sillä petokseen voi liittyä epärehellistä yhteistoimintaa, väärennöksiä, tahallista tietojen poisjättämistä, väärien tietojen antamista tai sisäisen valvonnan sivuuttamista. Siksi riski, että petoksesta johtuva virheellisyys tai sääntöjen noudattamatta jättäminen jää havaitsematta, on suurempi.

b) saada käsitys tilintarkastuksen kannalta relevantista sisäisestä valvonnasta olosuhteisiin nähden asianmukaisten tarkastustoimenpiteiden suunnittelua varten, mutta ei siinä tarkoituksessa, että annettaisiin lausunto sisäisen valvonnan vaikuttavuudesta.

c) arvioida toimivan johdon soveltamien tilinpäätösperiaatteiden asianmukaisuutta ja toimivan johdon esittämien kirjanpidollisten arvioiden ja niihin liittyvien tilinpäätöksessä esitettävien tietojen kohtuullisuutta.

d) tehdä johtopäätös siitä, onko toimiva johto soveltanut asianmukaisesti toiminnan jatkuvuuteen perustuvaa kirjanpitokäsittelyä, ja tehdä hankitun tarkastusevidenssin perusteella johtopäätös siitä, liittyykö sellaisiin tapahtumiin tai olosuhteisiin olennaista epävarmuutta, jotka saattavat antaa merkittävää aihetta epäillä organisaation kykyä jatkaa toimintaansa. Jos tilintarkastustuomioistuin toteaa, että olennaista epävarmuutta on havaittavissa, sen on kiinnitettävä kertomuksessaan lukijan huomio asianomaisiin konsolidoidussa tilinpäätöksessä esitettyihin tietoihin tai annettava mukautettu lausunto, jos tiedot ovat puutteellisia. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätökset perustuvat tilintarkastusevidenssiin, joka on saatu tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen laatimisajankohtaan mennessä. Tulevaisuuden tapahtumat tai olosuhteet saattavat kuitenkin johtaa siihen, että yhteisö ei pysty jatkamaan toimintaansa.

e) arvioida konsolidoidun tilinpäätöksen yleinen esittämistapa, rakenne ja sisältö (mukaan lukien kaikki tilinpäätöksessä esittävät lisätiedot) sekä se, kuvastaako konsolidoitu tilinpäätös oikeellisesti sen perustana olevia toimia ja tapahtumia.

f) hankkia tarpeellinen määrä tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä EU:n suorittaman konsolidoinnin piiriin kuuluvien yhteisöjen taloudellisista tiedoista, jotta tilintarkastustuomioistuin voi esittää lausunnon konsolidoidusta tilinpäätöksestä ja sen perustana olevista toimista. Tilintarkastustuomioistuin on vastuussa tarkastustyön ohjaamisesta, valvomisesta ja suorittamisesta ja vastaa yksin tarkastuslausunnostaan.

**XLVI.** Tilintarkastustuomioistuin ilmoittaa komissiolle ja muille tarkastettaville yhteisöille muun muassa tarkastuksen suunnitellun laajuuden ja ajoituksen sekä selostaa merkittävät tarkastukseen perustuvat huomautukset, mukaan lukien mahdolliset havaitut merkittävät sisäisen valvonnan puutteet.

**XLVII.** Tilintarkastustuomioistuin määrittää komission ja muiden tarkastettujen yhteisöjen kanssa keskustelluista seikoista ne, jotka ovat olleet merkittävimpiä konsolidoidun tilinpäätöksen tarkastuksessa ja siten tarkastuksen kannalta keskeisiä seikkoja kohteena olevana varainhoitovuonna. Tilintarkastustuomioistuin kuvaa kyseisiä seikkoja kertomuksessaan, ellei säädös tai määräys estä asianomaisten tietojen julkistamista, tai jos – erittäin harvinaisissa olosuhteissa – tilintarkastustuomioistuin toteaa, että asianomaista seikkaa ei ole syytä julkaista kertomuksessa, koska julkaisemisesta aiheutuvien kielteisten seurausten voitaisiin kohtuudella olettaa olevan suurempia kuin tietojen julkaisemisesta yleisen edun kannalta saatava hyöty.

9. heinäkuuta 2026

Tony Murphy
*presidentti*

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

12, Rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxemburg

# Johdanto

**1.1.** Tässä vuosikertomuksen luvussa

a) esitetään perusta tilintarkastustuomioistuimen *tarkastuslausumalle* ja yhteenveto EU:n konsolidoidun tilinpäätöksen (’tilit’) luotettavuuden ja niiden perustana olevien tuloja ja *monivuotisen rahoituskehyksen* (MRK) menoja koskevien *toimien* asianmukaisuuden (sääntöjenmukaisuuden) osalta tehdyistä havainnoista ja johtopäätöksistä

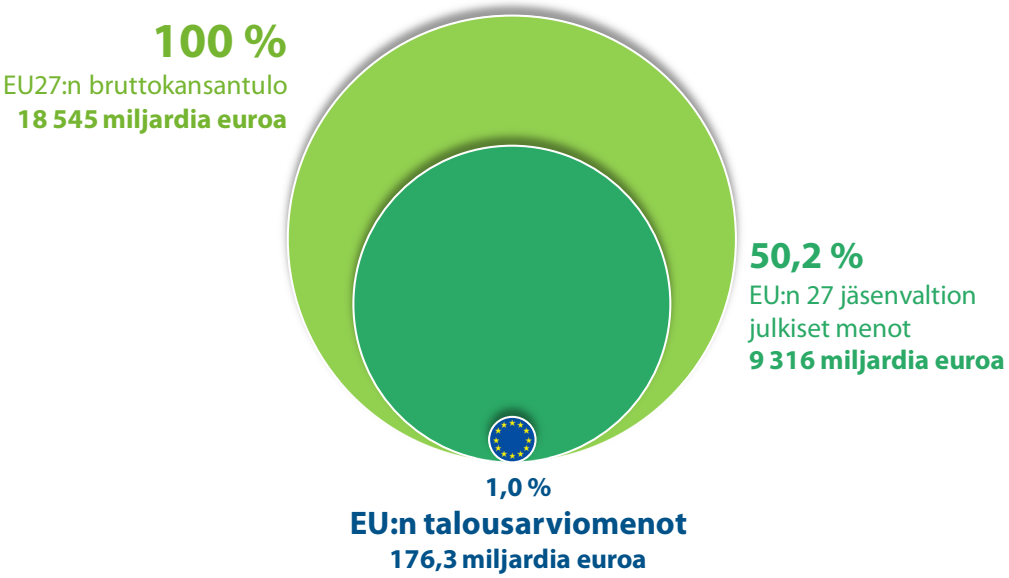
b) annetaan tietoja tilintarkastustuomioistuimen Euroopan syyttäjänvirastolle (EPPO) ja EU:n petostentorjuntavirastolle (OLAF) raportoimista petosepäilyistä ja EU:n *petosten*torjuntatoimia koskevista tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksista

c) esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta, ks. ***liite 1.1***.

**1.2.** Vuonna 2025 jäsenvaltioiden julkisen talouden kokonaismenot (9 316 miljardia euroa) olivat 50,2 prosenttia niiden *bruttokansantulosta (BKTL)* (18 545 miljardia euroa). EU:n talousarviomenojen määrä oli 176,3 miljardia euroa. Tämä on osuudeltaan 1,9 prosenttia EU:n jäsenvaltioiden julkisen talouden kokonaismenoista ja 1,0 prosenttia niiden BKTL:stä (ks. ***kaavio 1.1***). Kun otetaan huomioon *käyttötarkoitukseensa sidotuista tuloista elpymis- ja palautumistukivälineen* avustuksiin suoritetut 40,1 miljardin euron lisämaksut (ks. kohta ***2.20***), maksut olivat vuonna 2025 yhteensä 216,4 miljardia euroa[5].

[5] EU:n konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2025, talousarvion toteuttamisselvitystä ja liitetietoja koskeva osa, kappale 6.3 ”Monivuotinen rahoituskehys: *maksumäärärahojen* toteutuminen”.

**Kaavio 1.1 – EU:n talousarviomenot ja EU:n 27 jäsenvaltion julkiset menot suhteessa BKTL:oon vuonna 2025**

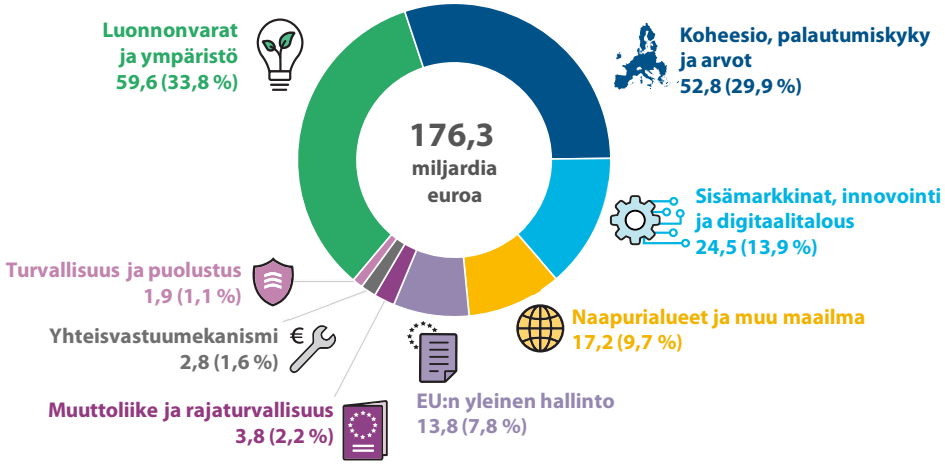



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU27:n BKTL:ää koskevien Euroopan komission vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen tietojen perusteella – Liite A – Tulot; EU27:n julkisen talouden menot: Eurostatin tietokanta — Government revenue, expenditure and main aggregates (tiedot poimittu 27.4.2026); EU:n talousarviomenot: Euroopan komissio – Euroopan unionin varainhoitovuoden 2025 konsolidoitu tilinpäätös.

**1.3.** Kuten ***kaaviosta 1.2*** käy ilmi, valtaosa EU:n talousarviosta osoitettiin aloille ”Luonnonvarat ja ympäristö” sekä ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot”. Seuraavaksi suurin osa varainkäytöstä osoitettiin alalle ”Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous”.

## Kaavio 1.2 – EU:n varainhoitovuoden 2025 talousarvion käyttö(*) monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeittain

*(miljardia euroa)*




| | |
|---|---|
| **MRK 1 (luku 5)** | Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous |
| **MRK 2 (luku 6)** | Koheesio, palautumiskyky ja arvot |
| **MRK 3 (luku 7)** | Luonnonvarat ja ympäristö |
| **MRK 4 (luku 8)** | Muuttoliike ja rajaturvallisuus |
| **MRK 5 (luku 8)** | Turvallisuus ja puolustus |
| **MRK 6 (luku 9)** | Naapurialueet ja muu maailma |
| **MRK 7 (luku 10)** | EU:n yleinen hallinto |
| **Yhteisvastuumekanismi** | (MRK:n ulkopuolella) |

(*) EU:n talousarviomenot eivät sisällä elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksia.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

# Tilien luotettavuus

**1.4.** Tilintarkastustuomioistuimen havainnot koskevat EU:n *konsolidoitua tilinpäätöstä*[6] (’tilit’) varainhoitovuodelta 2025. Tilintarkastustuomioistuin vastaanotti tilinpäätöksen ja tilinpitäjän vahvistusilmoituksen 30. kesäkuuta 2026, joka on *varainhoitoasetuksessa* asetettu määräaika. Tilinpäätöksen oheen on liitetty varainhoitovuoden tärkeimpiä tapahtumia koskeva osio (”Financial highlights of the year”)[7], joka ei kuulu tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunnon piiriin. Tarkastusstandardien mukaisesti tilintarkastustuomioistuin kuitenkin arvioi, oliko analyysi yhdenmukainen tilinpäätöksessä esitettyjen tietojen kanssa.

**1.5.** Komission julkaisemasta tilinpäätöksestä ilmenee, että velkojen kokonaismäärä oli 31. joulukuuta 2025 yhteensä 976,6 miljardia euroa ja varojen kokonaismäärä 617,4 miljardia euroa. Yhteensä 359,2 miljardin euron ero muodostui negatiivisista nettovaroista. Kyseiset varat sisälsivät varauksia sekä sen osan EU:lle 31. joulukuuta 2025 mennessä jo aiheutuneista menoista, joka on katettava tulevista talousarvioista. ***Kaaviossa 1.3*** esitetään yksityiskohtainen erittely varoista ja veloista. Varainhoitovuoden 2025 negatiivinen *taloudellinen tulos* oli 54,6 miljardia euroa.

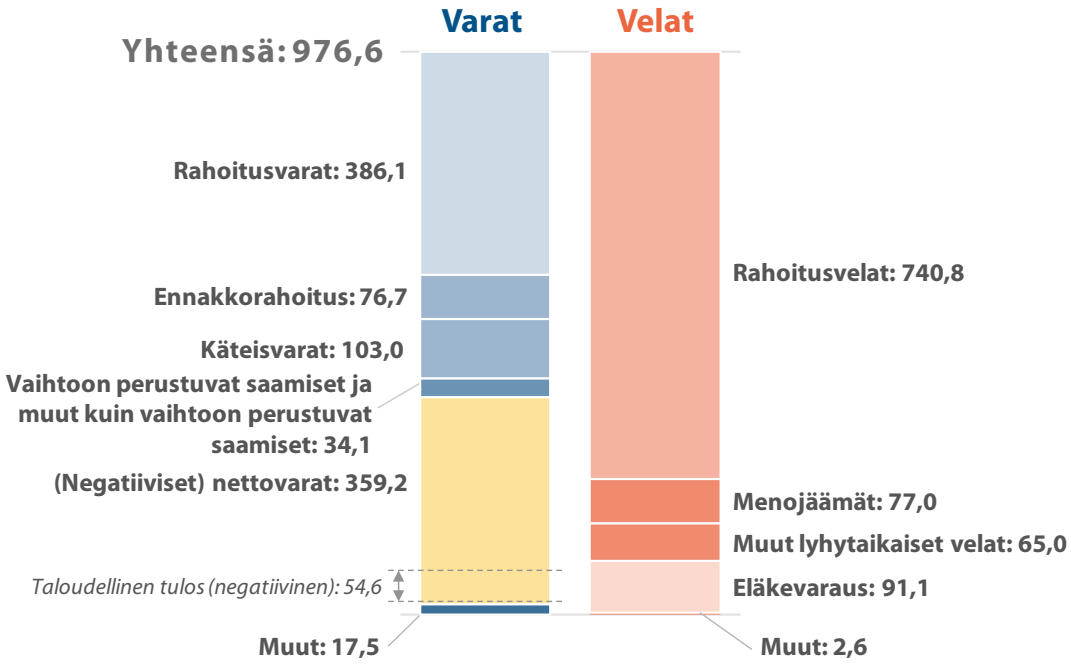
---

[6] Asetus (EU, Euratom) 2024/2509, 247 artikla.

[7] Kansainvälisiä julkisen sektorin tilinpäätösstandardeja käsittelevän elimen (International Public Sector Accounting Standards Board, IPSASB) tilinpäätöksen sisältöä ja analyysiä koskevasta suositellusta käytännöstä antama ohje RPG 2 (Financial Statement Discussion and Analysis).

## Kaavio 1.3 – EU:n varat ja velat 31. joulukuuta 2025

*(miljardia euroa)*




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## Varainhoitovuoden taloudellinen tulos on negatiivinen, kun taas talousarvion toteutuma on positiivinen

**1.6.** Next Generation EU -välineestä lainatut määrät kanavoidaan Next Generation EU -välineen avustuksiin ja EU:n ohjelmien täydennyksiin *ulkoisilla käyttötarkoitukseensa sidotuilla tuloilla*, jotka täydentävät EU:n talousarvion hyväksyttyjä määrärahoja[8]. Tämän poikkeuksellisen talousarviokäsittelyn seurauksena Next Generation EU -välineen täytäntöönpano ei vaikuta virallisesti periaatteeseen, jonka mukaan EU:n vuotuiseen talousarvioon otettujen tulojen ja menojen olisi oltava tasapainossa (tasapainoperiaate)[9]. Sitä vastoin EU:n tilinpäätöksessä, joka laaditaan kansainvälisesti hyväksyttyjen tilinpäätösstandardien mukaisesti, tuloslaskelma ei sisällä Next Generation EU -välineen puitteissa lainattua määrää tuloina, mutta se sisältää siihen liittyvät avustusmenot, mikä vaikuttaa kielteisesti varainhoitovuoden taloudelliseen tulokseen. Lainanoton erilainen käsittely talousarviossa ja tilinpäätöksessä johtaa siihen, että talousarvion toteutuman ja taloudellisen tuloksen välillä on huomattava ero.

**1.7.** Vuoden 2025 negatiivinen taloudellinen tulos johtuu pääasiassa menoista, jotka liittyvät Next Generation EU -välineen lainanotolla rahoitettavaan tukeen, jota ei makseta takaisin (46,8 miljardia euroa vuonna 2025). Tulokseen on vuodesta 2022 lähtien vaikuttanut myös Ukrainalle myönnettyjen lainojen arvonalentumisesta johtuvien vähennyserien (odotetut luottotappiot) kirjaaminen tuloslaskelmaan (näiden vähennyserien nettoarvo kasvoi 7,3 miljardia euroa vuonna 2025).

**1.8.** ***Kaaviossa 1.4*** esitetään EU:n talousarvio ja taloudellinen tulos kunakin vuonna vuosina 2018–2025.

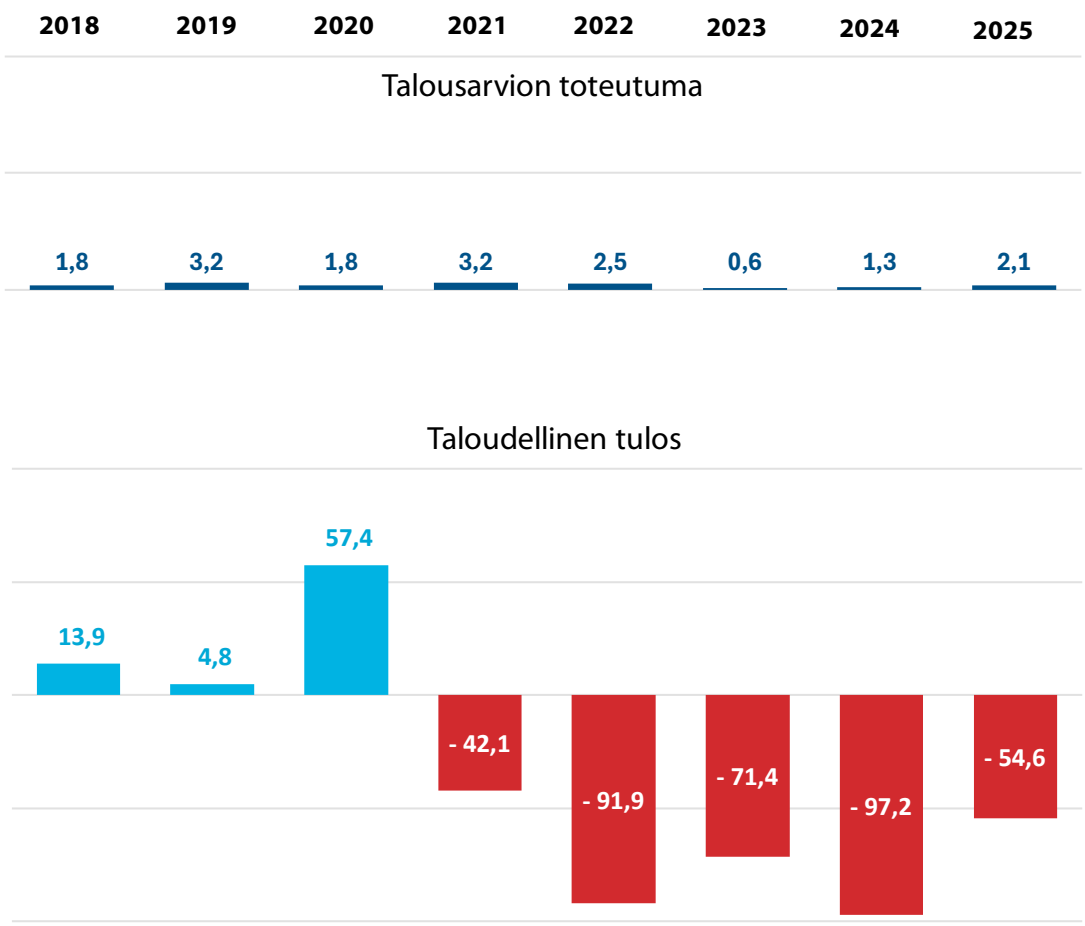
---

[8] Varainhoitoasetus, 22 artikla.

[9] Neuvoston oikeudellisen yksikön kannanotto asiakirjassa 9062/20, johdanto-osan 34 kappale.

## Kaavio 1.4 – Talousarvio ja taloudellinen tulos vuosina 2018–2025

*(miljardia euroa)*




*Huom.* Vuoden 2020 luku sisältää 47,5 miljardia euroa Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimukseen liittyviä tuloja.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin varainhoitovuosien 2018–2025 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

## Vuoden 2025 konsolidoitua tilinpäätöstä koskevat huomautukset

**1.9.** Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa ilmeni, että tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheellisyyksiä. Tilintarkastustuomioistuin kiinnittää tilien käyttäjien huomion seikkaan, jonka komissio on ilmoittanut liitetiedossa 1.4.3.

**1.10.** Komissio otti 1. tammikuuta 2025 käyttöön uuden keskitetyn talousarvio-, kassanhallinta- ja kirjanpitojärjestelmän SUMMAn, joka korvasi ABAC-järjestelmän. Siirtyminen tähän uuteen ohjelmistoon johti merkittäviin muutoksiin lukuisissa toimintaprosesseissa, kuten tietojen siirrossa paikallisista järjestelmistä keskitettyyn kirjanpitojärjestelmään, laskujen kirjaamisessa ja täsmäyttämisessä sekä tilikauden päättämisessä. Vuoden 2025 konsolidoitu tilinpäätös oli ensimmäinen SUMMA-järjestelmällä laadittu tilinpäätös. Muutos lisää konsolidoidun tilinpäätöksen luotettavuuteen kohdistuvaa riskiä, minkä vuoksi tilintarkastustuomioistuin suoritti lisätarkastustoimenpiteitä muun muassa kasvattamalla otosten kokoa ja laajentamalla sisäisten valvontamenettelyiden testausta. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin käytti IT-asiantuntijoita yleisten IT-kontrollien ja valikoitujen sovelluskontrollien tarkastamiseen.

**1.11.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi testauksensa perusteella, että ennakkomaksutapahtumien otoksessa oli huomattavasti enemmän virheitä kuin aiempina vuosina. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että ennakkomaksujen ja laskujen virhetaso alittaa kahden prosentin olennaisuusrajan.

**1.12.** Näiden ennakkomaksutapahtumien tarkastuksen yhteydessä paljastui järjestelmän suunnitteluun liittyvä ongelma, jota sisäisen valvonnan järjestelmä ei ollut havainnut. Komissio arvioi tilinpäätöspäivän menojäämät tilikauden lopussa sidotun määrän perusteella eikä oikeudellisten sitoumusten kokonaismäärien perusteella. Virhe johtui siirtymisestä ABAC-järjestelmästä SUMMA-järjestelmään, jonka yhteydessä monivuotisten ohjelmien osalta siirrettiin vain sidotut määrät ilman tietoja oikeudellisten sitoumusten kokonaismääristä. Käyttäjät eivät myöskään kirjanneet suoraan SUMMA-järjestelmään luotujen uusien sopimusten osalta tietoja oikeudellisten sitoumusten määristä. Tämän seurauksena näihin sopimuksiin liittyvät menojäämät ilmoitettiin alustavassa tilinpäätöksessä noin 3,7 miljardia euroa liian pieninä. Aliarviointi koski pääasiassa Euroopan ilmasto-, infrastruktuuri- ja ympäristöasioiden toimeenpanoviraston (CINEA) hallinnoimia Verkkojen Eurooppa -välineen sopimuksia ja vähäisemmässä määrin EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosastoa (ECHO). Komissio korjasi tämän virheen lopullisessa tilinpäätöksessä.

**1.13.** Komissio otti käyttöön teknisen kiertoratkaisun, jolla pyrittiin korjaamaan laskujen siirtämisessä eGrants-järjestelmästä SUMMA-järjestelmään ilmenneet viivästykset. Ratkaisun avulla kyseiset laskut siirrettiin SUMMA-järjestelmään siten, että laskujen kohdalla näkyi niiden todellisen arvon sijaan yhden euron suuruinen väliaikainen summa. Kyseisten laskujen arvioitu kokonaisarvo oli noin 2,6 miljardia euroa. Vaikka kiertoratkaisun vaikutus kirjanpitoon saatiin pääosin korjattua tilinpäätöskirjauksilla, tämä kiertoratkaisu on osoitus sisäisen valvonnan puutteesta, joka heikentää SUMMA-järjestelmän laskutietojen luotettavuutta ja eheyttä.

**1.14.** Konsolidointiprosessin yhteydessä tarkastajat havaitsivat tilinpäätöserän, joka oli esitetty kolmannen osapuolen saldona, vaikka kyse oli konsolidoinnin piiriin kuuluvan yhteisön sisäisestä erästä. Tämä johtui SUMMA-järjestelmän konsolidointiraportointityökalussa olleesta virheellisestä asetuksesta. Tämän vuoksi kyseistä määrää ei eliminoitu konsolidoinnin piiriin kuuluvan yhteisön sisäisenä eränä. Kyseisen seikan taloudellinen vaikutus ei ollut merkittävä (viisi miljoonaa euroa) ja komissio korjasi sen.

**1.15.** Komission tilinpitäjä ei suorittanut vuonna 2025 komission paikallisten kirjanpitojärjestelmien (hallinnolliset prosessit ja niitä tukevat tietojärjestelmät) kattavaa validointiprosessia. Validointiprosessi auttaa lieventämään riskejä järjestelmien välisen siirron aikana ja antaa varmuuden paikallisten järjestelmien toiminnasta. Sen sijaan vuonna 2025 toteutettiin kolmen järjestelmän kohdennettu tarkastus. Paikallisten järjestelmien kattava arviointi lisäisi merkittävästi varmuutta kirjanpitotietojen täydellisyydestä ja luotettavuudesta ja parantaisi asiaan liittyvää valvontakehystä.

**1.16.** SUMMA-järjestelmän käyttöönotto on lisännyt kirjanpitovirheiden määrää. Tilintarkastustuomioistuimen havainnot viittaavat siihen, että siirtymävaiheessa on esiintynyt laaja-alaisia ongelmia. Siitä huolimatta, kun otetaan huomioon raportoitujen havaintojen kumulatiivinen vaikutus olennaisuuden kannalta sekä komission tekemät korjaukset, kokonaisvaikutus konsolidoituun tilinpäätökseen ei ole olennainen.

## Havainnot SUMMA-järjestelmää koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tietojärjestelmätarkastuksesta

**1.17.** Tilintarkastustuomioistuin toteutti myös seuraavat tietojärjestelmien tarkastustoimenpiteet puuttuakseen tietojärjestelmän muutokseen ja uuteen valvontaympäristöön liittyviin riskeihin:

- tietojen siirtämistä ABAC-järjestelmästä SUMMA-järjestelmään koskeva tietojärjestelmätarkastus, joka kattaa tietojen siirtämistä koskevan hankkeen organisoinnin sekä tietojen siirtämistä koskevat prosessit
- yleisten IT-kontrollien tarkastus, jotta saadaan varmuus siitä, että SUMMA-järjestelmän valvontaympäristö on perustettu tarkkojen ja täydellisten tilinpäätösten laatimisen edellyttämässä laajuudessa
- valikoitujen SUMMA-sovelluskontrollien tarkastus, joka perustuu tilintarkastustuomioistuimen riskinarvioinnin yhteydessä yksilöimiin sovelluskontrolleihin.

**1.18.** Jotta SUMMA-järjestelmä olisi käytettävissä vuoden 2025 alusta, komissio keskittyi järjestelmän ydintoimintoihin. Komissio päätti näin ollen käytännön syistä ottaa SUMMA-järjestelmän käyttöön, vaikka siinä oli eräitä toiminnallisia puutteita. Samalla komissio lykkäsi useita alun perin suunniteltuja toimintoja myöhemmäksi. Tämä rajoittaa SUMMA-järjestelmän kykyä tukea tilinpäätösraportointia täysimääräisesti suunnitellulla tavalla. Tilanteen korjaamiseksi komissio hyväksyi suunnitelman, jonka mukaan SUMMA-järjestelmän toiminnalliset puutteet korjataan vuoteen 2030 mennessä. Siihen saakka, kunnes puutteet on korjattu, turvaudutaan tilapäisiin kiertoratkaisuihin tai manuaalisiin prosesseihin, mikä lisää virheiden riskiä.

**1.19.** Tilintarkastustuomioistuimen toteuttaman tietojärjestelmätarkastuksen tulokset osoittavat, että vaikka SUMMA-järjestelmää varten oli käytössä valvontakäytäntöjä, tietyt merkittävät sisäisen valvonnan puutteet saattavat lisätä riskiä siitä, että rahoitustoimien luotettavuus ja järjestelmän toiminta heikentyvät. Puutteet koskevat pääasiassa käyttöoikeuksien hallintaa ja tietojärjestelmämuutosten hallintaa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita myös häiriönratkaisun ja toiminnan jatkuvuuden hallinnassa, mikä saattaa lisätä toiminnan keskeytymisen riskiä.

# Toimien sääntöjenmukaisuus

**1.20.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti EU:n tulot ja menot ja arvioi, oliko resurssit kerätty ja käytetty sovellettavien lakien ja säännösten mukaisesti[10]. Tilintarkastustuomioistuin esittää yksityiskohtaiset tarkastustulokset tulojen osalta ***4. luvussa*** ja menojen osalta ***5.–10. luvussa***. Seuraavassa yleiskatsauksessa ei ole huomioitu elpymis- ja palautumistukivälineen menoja koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön tuloksia, joista raportoidaan ***11. luvussa***.

## Tilintarkastustuomioistuimen lausunto kattaa talousarvion tulo- ja menotapahtumat

**1.21.** Tulojen osalta tilintarkastustuomioistuin hankki tarkastuslausuntonsa edellyttämän kohtuullisen varmuuden arvioimalla valittuja keskeisiä järjestelmiä ja täydentämällä näitä arvioita tapahtumatarkastuksilla. Tarkastettu 65 tapahtumaa käsittänyt otos poimittiin siten, että se edustaa kaikkia EU:n talousarvion tulonlähteitä. Vuotta 2025 koskevassa, tilintarkastustuomioistuimen tuloihin kohdistamassa tarkastuksessa *perusjoukko* oli 224,4 miljardia euroa (ks. ***kaavio 4.1***).

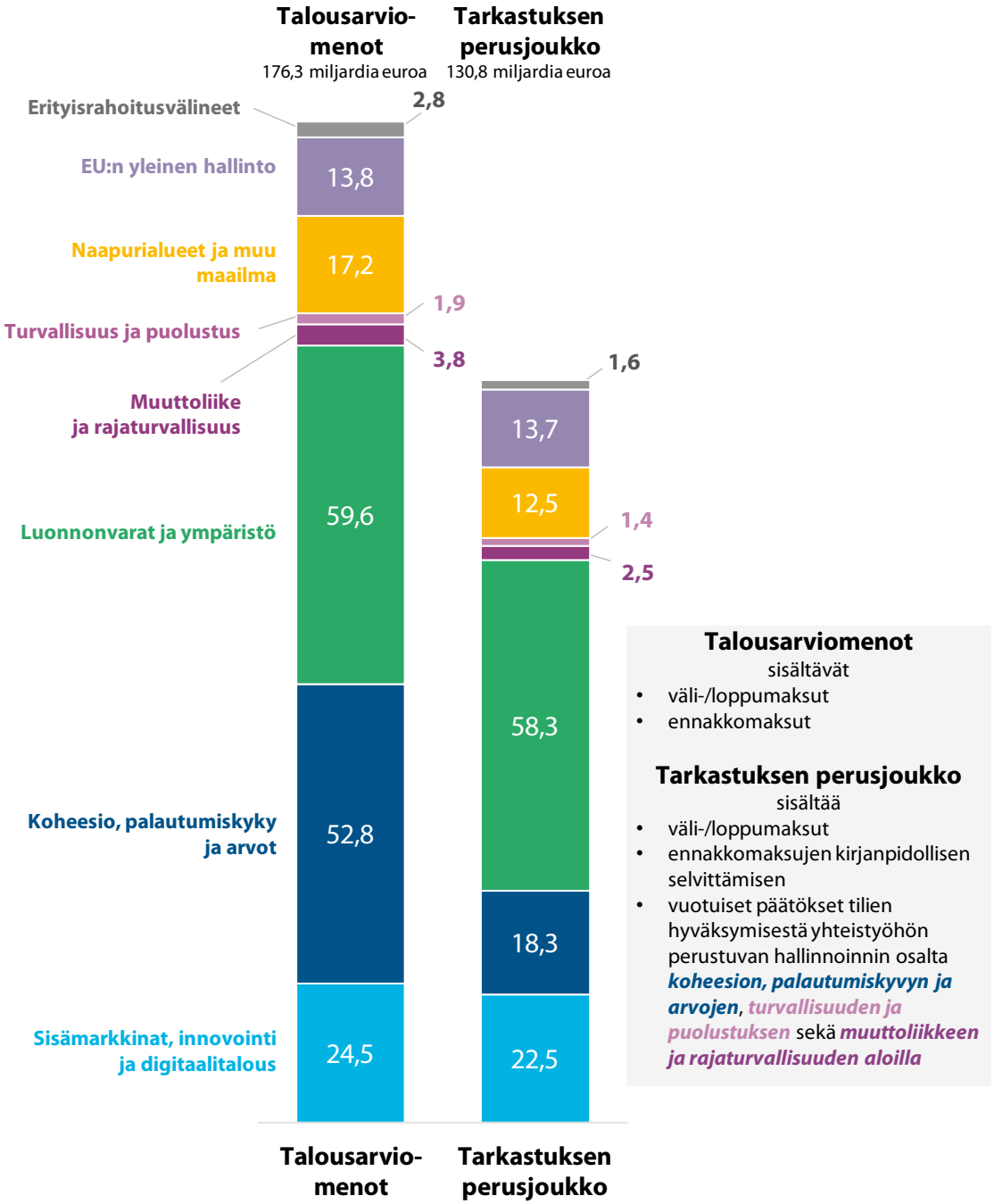
**1.22.** Tilintarkastustuomioistuin valitsi menojen osalta 750 tapahtuman edustavan otoksen tarkastuksen perusjoukosta. Otos sisälsi ennakkomaksujen *selvityksiä* sekä komission (tai muun EU:n varoja hallinnoivan toimielimen tai elimen) hyväksymiä väli- ja loppumaksuja, jotka oli maksettu EU:n talousarviosta *lopullisille tuensaajille*. Kyseisiä toimia tarkastamalla tilintarkastustuomioistuin hankki tietoa tarkastuslausumansa laadintaa varten. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastuksen perusteella sääntöjenvastaisten tapahtumien osuuden koko tarkastuksen perusjoukosta menojen osissa, joissa virhetaso oli tilintarkastustuomioistuimen mukaan olennainen (ks. kohta ***1.28***), sekä kaikista niistä MRK-otsakkeista, joista tilintarkastustuomioistuin esitti erityisarvion (otsakkeet 1, 2, 3, 6 ja 7). Tässä kertomuksessa tutkittuja tapahtumia ja esitettyjä esimerkkejä ei ole tarkoitettu yksittäisistä jäsenvaltioista, edunsaajavaltioista tai edunsaaja-alueista tehtävien johtopäätösten pohjaksi (ks. kohta ***(23) liitteessä 1.1***).

[10] Mukaan lukien vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen ja aiempien monivuotisten rahoituskehysten tapahtumat.

**1.23.** Tilintarkastustuomioistuimen menojen osalta kokoama tarkastuksen perusjoukko oli vuonna 2025 yhteensä 130,8 miljardia euroa, mukaan lukien Next Generation EU -välineen lisärahoitus nykyisiin kauden 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmiin. Lisärahoitus on käytettävä alakohtaisten sääntöjen mukaisesti. Tähän määrään sisältyvät Yhdistyneelle kuningaskunnalle suoritetut maksut erosopimuksen ehtojen mukaisesti[11]. ***Kaaviossa 1.5*** esitetään EU:n talousarvion menot ja menoja koskevan tarkastuksen perusjoukko eriteltyinä monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen (talousarvioala) ja maksutyypin mukaan: *väli*- ja loppumaksut, ennakkomaksujen kirjanpidollinen *selvittäminen* ja tilien hyväksymistä koskevat vuotuiset päätökset (ks. kohdat ***(20)*** ja ***(21) liitteessä 1.1***).

[11] Sopimus Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä, 136 ja 138 artikla.

## Kaavio 1.5 – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastaman perusjoukon (130,8 miljardia euroa) ja EU:n talousarviomenojen (176,3 miljardia euroa) vertailu MRK-otsakkeittain, vuosi 2025




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## Tulojen virhetaso ei ole olennainen, mutta huomattavassa osassa menoja virhetaso on olennainen

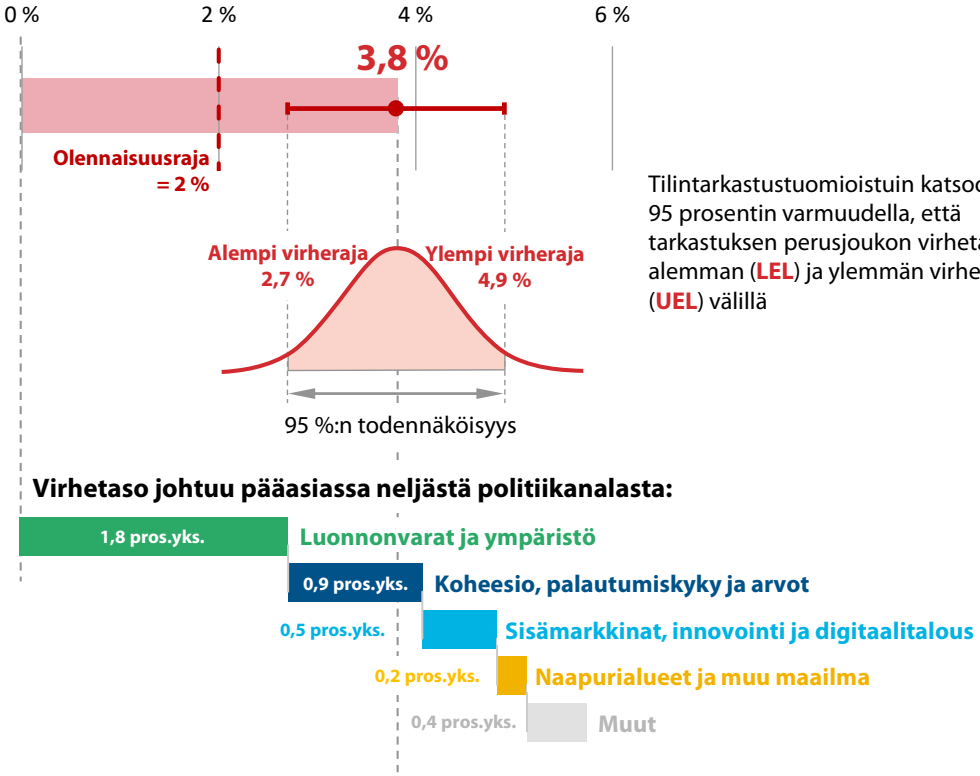
**1.24.** Tilintarkastustuomioistuimen keskeiset havainnot EU:n tulojen ja menojen sääntöjenmukaisuudesta ovat seuraavat:

a) **Tulot:** tarkastusevidenssi osoittaa, että tulojen virhetaso ei ollut olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat tulojen hallinnointijärjestelmät olivat yleisesti ottaen vaikuttavia. Jotkin osatekijät BKTL-varausten ja *perinteisten omien varojen* hallinnoinnin avointen kohtien valvontaan tarkoitetuissa järjestelmissä olivat kuitenkin osittain vaikuttavia. Lisäksi *BKTL-varauksia* koskevien tietojen toimittaminen ja muovijätteeseen perustuvia omia varoja koskevien tietojen ilmoittaminen sekä jotkin perinteisten omien varojen keskeisten hallinnointi- ja valvontajärjestelmien osatekijät, joita tilintarkastustuomioistuin arvioi kolmessa jäsenvaltiossa, olivat osittain vaikuttavia (ks. ***4. luku***).

b) **Menot:** tilintarkastustuomioistuimen tarkastusevidenssi osoittaa, että kokonaisvirhetaso[12] oli olennainen, 3,8 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että tarkastuksen perusjoukon *virhetaso* on 2,7 prosentin (alempi virheraja) ja 4,9 prosentin (ylempi virheraja) välillä. Virhetasoon vaikuttavat pääasiassa ”Luonnonvarat ja ympäristö” sekä ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot”, kuten ***kaaviosta 1.6*** käy ilmi.

[12] ’Virheen’ määritelmä ***liitteessä 1.1*** olevissa kohdissa ***(26)*** ja ***(27)***.

## Kaavio 1.6 – Menojen arvioitu virhetaso ja siihen eniten vaikuttaneet osa-alueet vuonna 2025



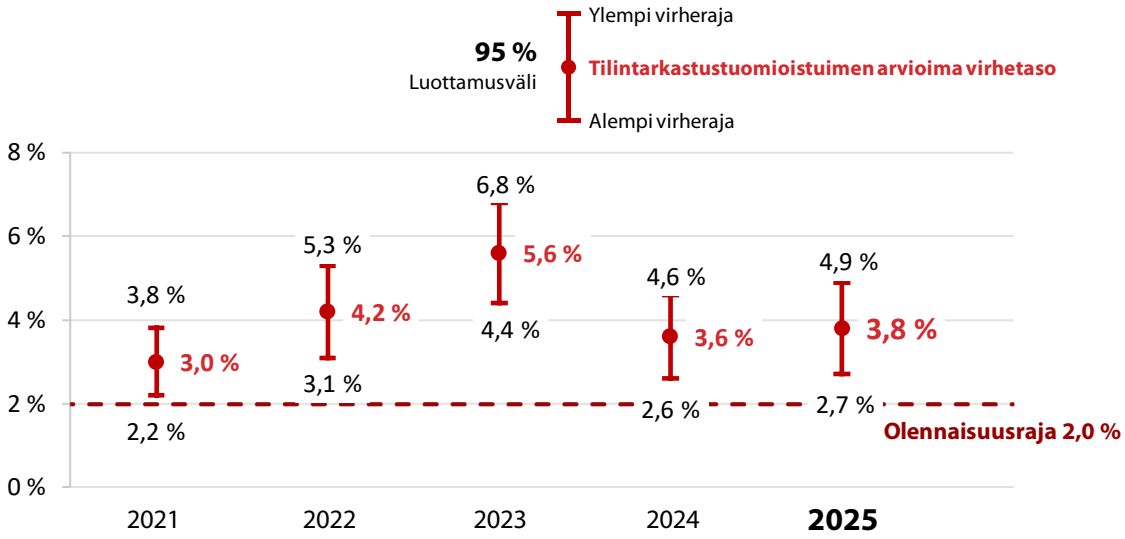

**pros.yks:** prosenttiyksikköä

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**1.25.** Tilintarkastustuomioistuimen arvioidun virhetason 95 prosentin *luottamusvälin*[13] alaraja on pysynyt vuodesta 2021 lähtien 2,0 prosentin olennaisuusrajan yläpuolella. Tämä tarkoittaa, että tilintarkastustuomioistuimella on kohtuullinen varmuus siitä, että tarkastuksen perusjoukon virhetaso ylittää *olennaisuusrajan* jokaiselta näiltä vuosilta. ***Kaaviossa 1.7*** vertaillaan arvioituja virhetasoja vuosina 2021–2025.

[13] Ks. kohta ***(28) liitteessä 1.1***. Kohdassa annetaan selitys 95 prosentin luottamusvälistä.

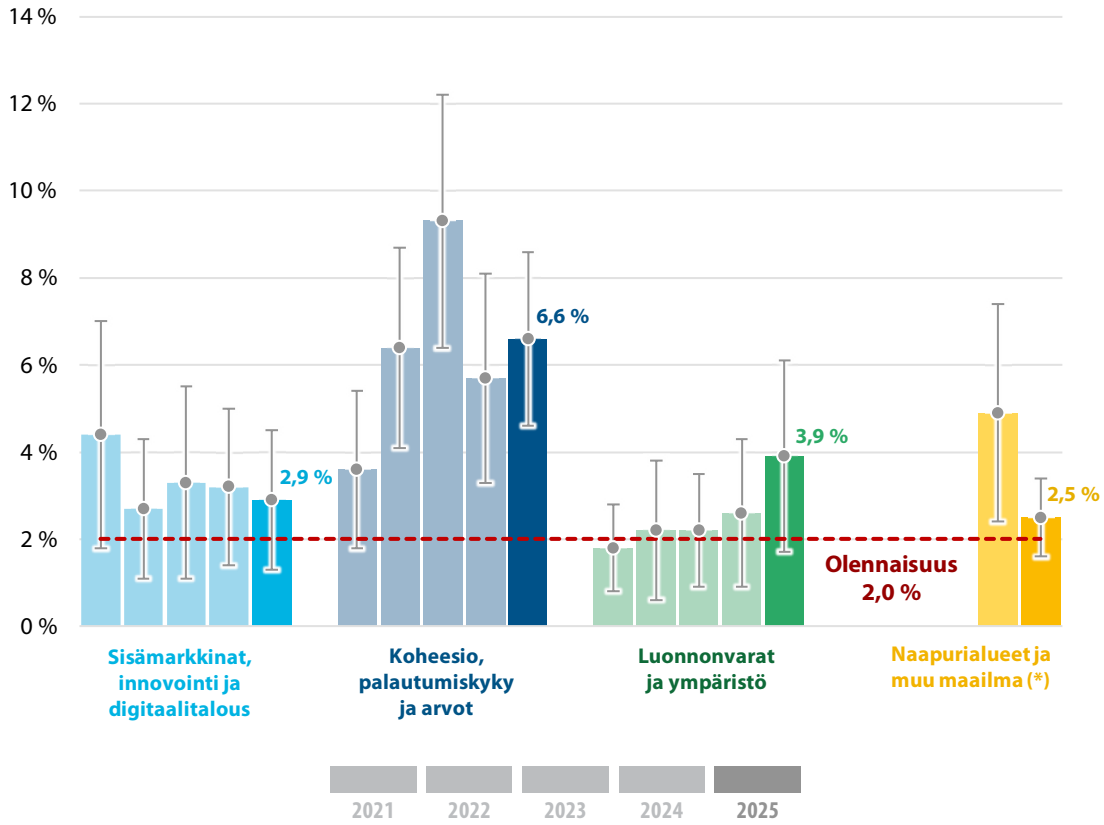
## Kaavio 1.7 – Arvioidut virhetasot (2021–2025)




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**1.26.** ***Kaaviossa 1.8*** verrataan keskenään tilintarkastustuomioistuimen arvioita virhetasoista vuosina 2021–2025 ”Sisämarkkinoiden, innovoinnin ja digitaalitalouden”, ”Koheesion, palautumiskyvyn ja arvojen” sekä ”Luonnonvarojen ja ympäristön” osalta. Otsakkeen ”Naapurialueet ja muu maailma” osalta kaaviossa esitetään arvioitu virhetaso ainoastaan vuosilta 2024 ja 2025, koska sitä ei laskettu ennen kyseisiä vuosia. Lisätietoja annetaan kohdissa ***1.27***–***1.31*** sekä ***5., 6., 7. ja 9. luvussa***.

## Kaavio 1.8 – Arvioidut virhetasot MRK-otsakkeissa 1, 2, 3 ja 6 (2021–2025)




(*) Tilintarkastustuomioistuin ei laatinut erityistä arviointia ”Naapurialueista ja muusta maailmasta” vuosina 2021–2023.

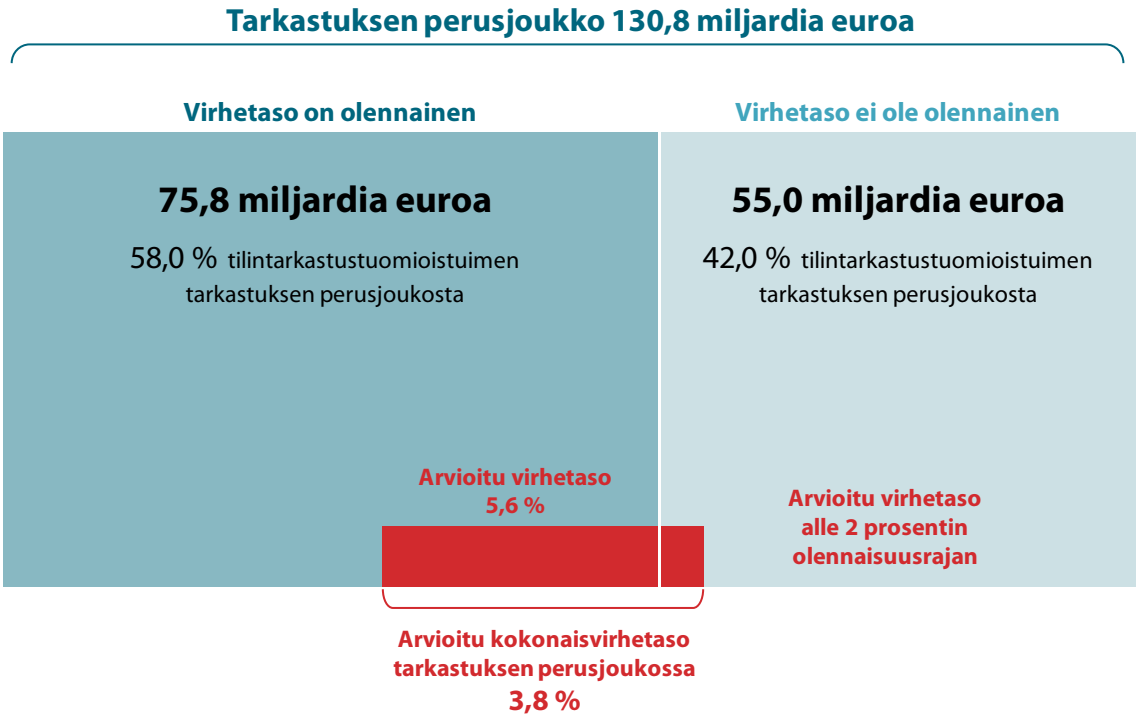
*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**1.27.** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien ”Koheesiota, palautumiskykyä ja arvoja” koskevien menojen arvo oli vain kolmannes vuonna 2024 tarkastetusta määrästä. Tämä johtuu siitä, että koheesiopolitiikan rahastoissa, jotka muodostavat suurimman osan monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 2 menoista, monet jäsenvaltiot käyttivät Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälinettä (STEP-välinettä) koskevassa asetuksessa[14] tarjottua joustoa. Sen vuoksi ne sertifioivat ja komissio hyväksyi vuonna 2025 vain noin 20 prosenttia kauden 2014–2020 ohjelmien päättämisistä. Lisäksi jäsenvaltioiden kaudella 2021–2027 ilmoittamat menot olivat vähäisiä, ks. lisätietoja kohdasta ***6.14***. ”Koheesion, palautumiskyvyn ja arvojen” alan arvioitu virhetaso oli korkea, mutta sen vaikutus vuoden 2025 kokonaisvirhetasoon oli pienempi kuin aiempina vuosina, koska koheesiomenojen osuus EU:n talousarvion kokonaismenoista oli tavallista pienempi.

[14] 14 artiklan 4 kohta.

**1.28.** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset varainhoitovuodelta 2025 vahvistavat edellisinä vuosina tehdyn tilintarkastustuomioistuimen arvioinnin siitä, että tapa, jolla varoja maksetaan, vaikuttaa virheriskiin. ***Kaaviossa 1.9*** havainnollistetaan sitä, että tarkastuksen kohteena olevat osa-alueet, joissa virhetaso on olennainen, muodostavat 58,0 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen perusjoukosta (2024: 68,9 prosenttia). Kun otetaan huomioon testauksen tulokset kaikissa MRK-otsakkeissa, tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastuksen perusjoukon tämän osan virhetasoksi 5,6 prosenttia (2024: 5,2 prosenttia).

### Kaavio 1.9 – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastaman vuoden 2025 perusjoukon osuus, jossa virhetaso on olennainen



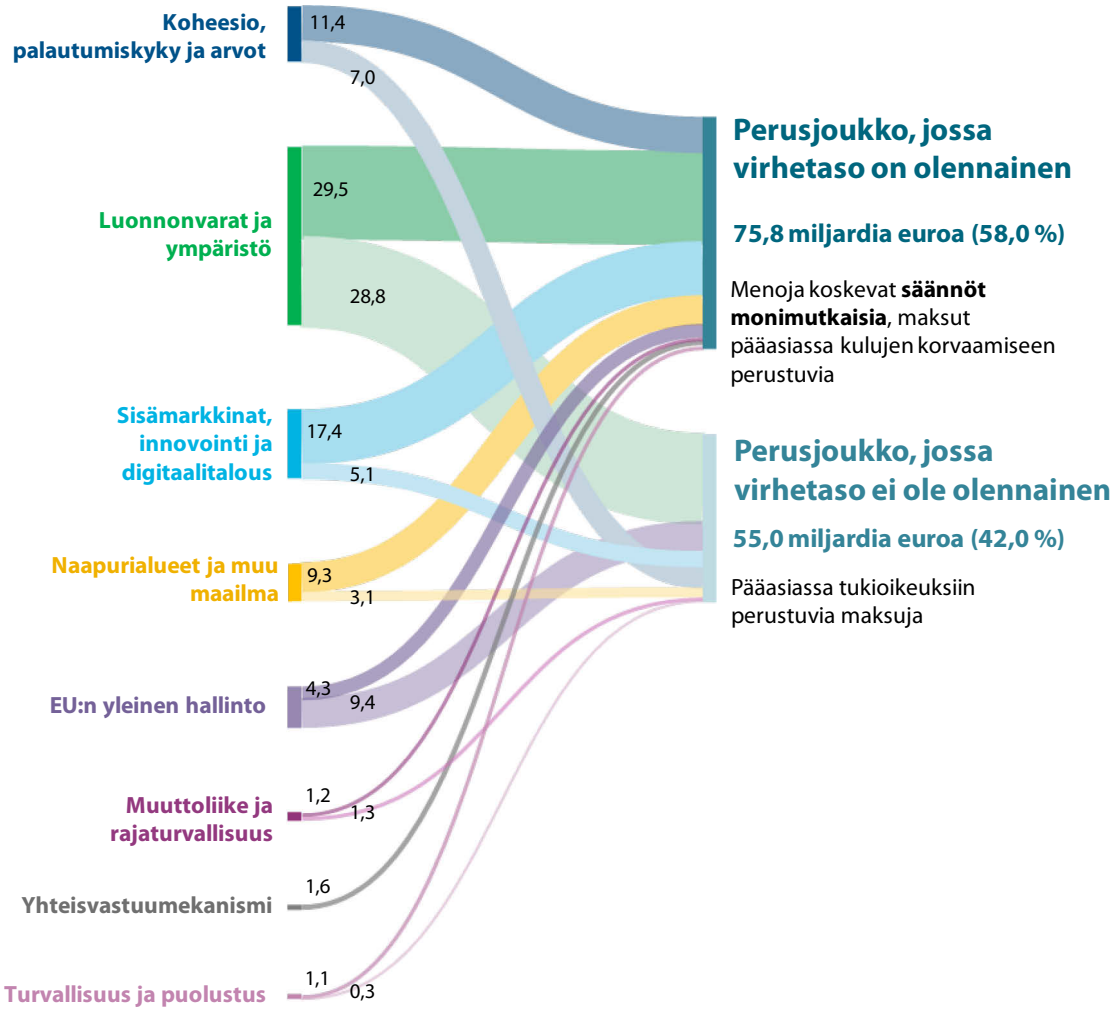

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**1.29.** Tarkastuksen kohteena olevat alat, joissa virhetaso on olennainen, koostuvat pääasiassa **kulujen korvaamiseen perustuvista maksuista**, joiden yhteydessä edunsaajien on esitettävä korvaushakemuksia aiheutuneista tukikelpoisista kustannuksista. Edunsaajien on tätä varten osoitettava, että niiden toiminta on tukikelpoista, minkä lisäksi niiden on toimitettava evidenssiä niille aiheutuneista kuluista. Näin tehdessään edunsaajien on usein noudatettava monimutkaisia sääntöjä sen suhteen, mitkä kulut voidaan sisällyttää hakemuksiin (tukikelpoisuussäännöt) ja millaiset kulut katsotaan asianmukaisesti aiheutuneiksi (*julkisia hankintoja* tai *valtiontukea* koskevat säännöt).

**1.30.** Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että 42,0 prosentissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastamasta perusjoukosta virhetaso ei ole olennainen. Tämä tarkoittaa, että arvioitu virhetaso tässä osassa alittaa kahden prosentin olennaisuusrajan (ks. ***kaavio 1.9***). Tähän tarkastuksen perusjoukon osaan sisältyvät menot, jotka liittyvät **tukioikeuksiin perustuviin maksuihin**, joiden edunsaajien on täytettävä tietyt edellytykset (esimerkiksi viljelijöille maksettavat *suorat tuet*, lukuun ottamatta *ekojärjestelmiä*), osa hallintomenoista (EU:n henkilöstön palkat ja eläkkeet), talousarviotuki EU:n ulkopuolisille maille sekä *Erasmus+* -ohjelman opiskelija- ja muut liikkuvuustoimet (ks. ***kaavio 1.10***). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin virheitä Euroopan maatalouden tukirahaston (maataloustukirahasto) suoriin tukiin liittyvissä tapahtumissa eli tukeen oikeuttamattomien maa-alueiden ilmoittamisessa. Virheissä oli kyse esimerkiksi puuttuvasta dokumentaatiosta sen todentamiseksi, että maa-alue oli tukea hakevien edunsaajien käytössä laillisesti.

**1.31.** Kuten ***kaaviosta 1.10*** käy ilmi, suurin osa siitä tarkastuksen perusjoukosta, jossa virhetaso oli olennainen, kuului otsakkeeseen ”Luonnonvarat ja ympäristö”. Seuraavaksi suurimmat osuudet kuuluivat otsakkeisiin ”Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous”, ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot” sekä ”Naapurialueet ja muu maailma”.

## Kaavio 1.10 – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastaman perusjoukon jaottelu virhetason ja MRK:n otsakkeen mukaan

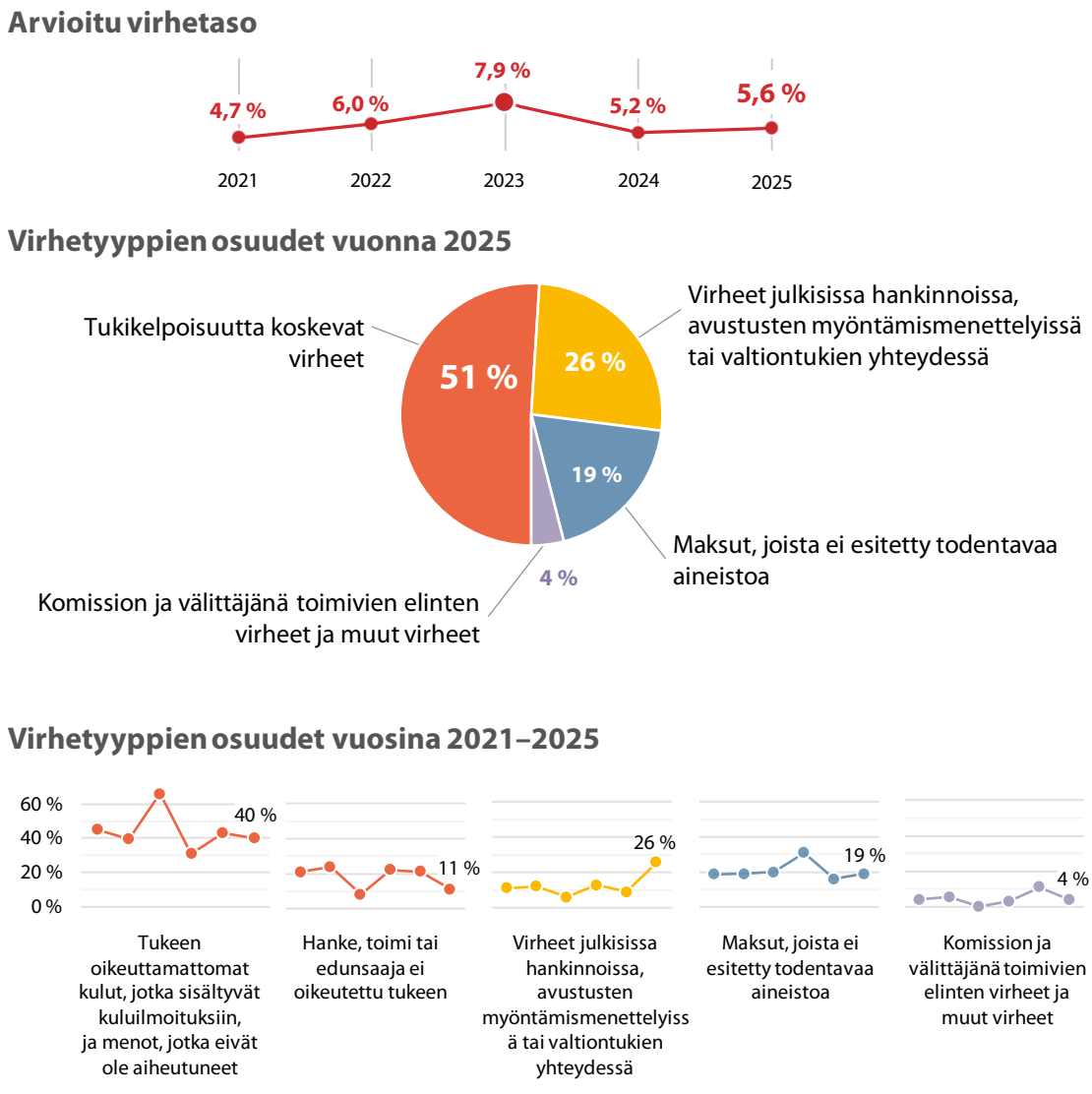



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## Tukikelpoisuusvirheet vaikuttavat edelleen eniten arvioituun virhetasoon, ja virheet ovat lisääntyneet julkisissa hankintamenettelyissä ja avustusten myöntämismenettelyissä

**1.32.** Tilintarkastustuomioistuin tutki virhetyypit, jotka vaikuttivat siihen tarkastuksen perusjoukon osaan, jossa virhetaso on edelleen olennainen. ***Kaaviossa 1.11*** verrataan kyseisen tarkastuksen perusjoukon osan arvioituja virhetasoja ja pääasiallisten virhetyyppien osuutta niistä vuosina 2021–2025. Lisäksi kaaviossa esitetään, mikä kunkin virhetyypin osuus oli arvioidusta virhetasosta vuonna 2025.

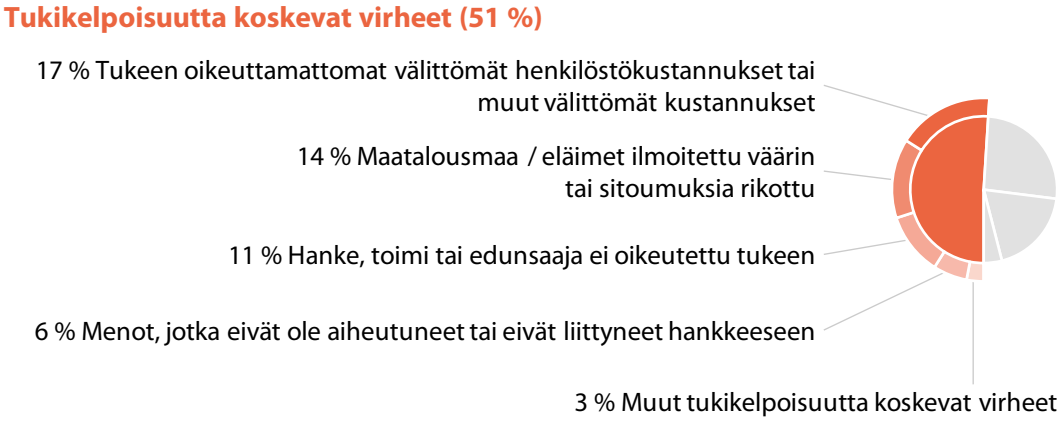
### Kaavio 1.11 – Arvioitu virhetaso menojen osassa, jossa virhetaso on olennainen, ja kunkin virhetyypin osuus




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**1.33.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös vuonna 2025, että tukikelpoisuusvirheet pääasiassa ”Luonnonvaroissa ja ympäristössä”, ”Sisämarkkinoissa, innovoinnissa ja digitaalitaloudessa”, ”Koheesiossa, palautumiskyvyssä ja arvoissa” ja ”Naapurialueissa ja muussa maailmassa” vaikuttivat eniten arvioituun virhetasoon siinä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen perusjoukon osassa, jossa virhetaso oli olennainen. Niiden osuus oli 51 prosenttia (2024: 64 prosenttia). ***Kaaviossa 1.12*** esitetään näiden virheiden jakautuminen.

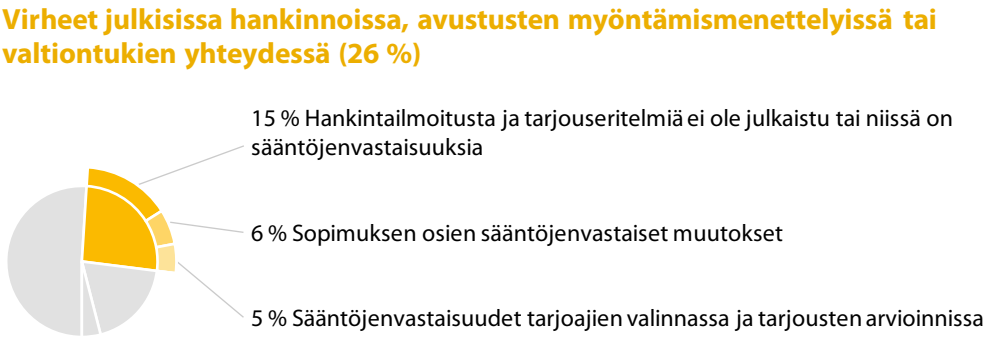
## Kaavio 1.12 – Tukikelpoisuusvirheiden jakautuminen vuonna 2025




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**1.34.** Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ja avustusten myöntämismenettelyjen rikkomiseen liittyvien virheiden osuus oli 26 prosenttia, ja niitä ilmeni pääasiassa seuraavilla aloilla: ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot”, ”EU:n yleinen hallinto” ja ”Luonnonvarat ja ympäristö” sekä ”Muuttoliike ja rajaturvallisuus” (2024: 16 prosenttia) tämän tarkastuksen perusjoukon osan arvioidusta virhetasosta vuonna 2025. Julkisissa hankinnoissa havaitut pääasialliset virhetyypit esitetään ***kaaviossa 1.13***.

## Kaavio 1.13 – Julkisten hankintojen, avustusten myöntämismenettelyjen ja valtiontuen virheiden jakautuminen vuonna 2025




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

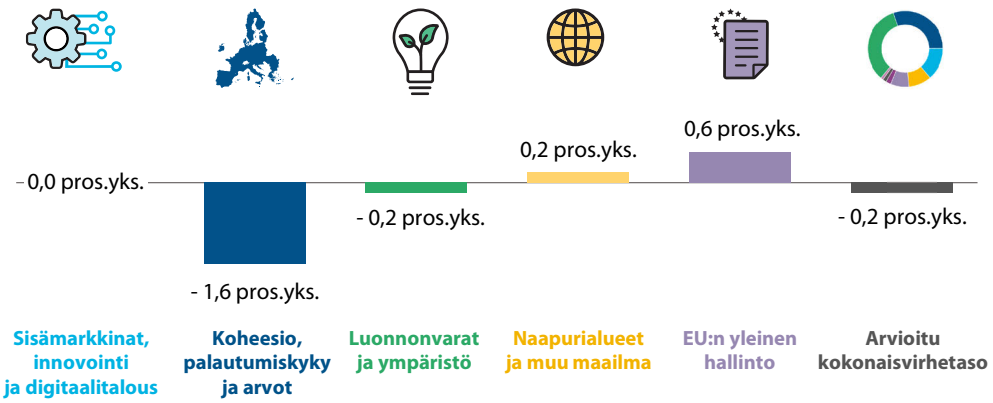
**1.35.** Lisäksi maksut, joista ei toimitettu todentavaa aineistoa, vaikuttivat virhetasoon tänä vuonna, pääasiassa aloilla ”Luonnonvarat ja ympäristö”, ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot” ja ”Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous”. Tällaisten virheiden osuus oli 19 prosenttia (2024: 9 prosenttia) tämän tarkastuksen perusjoukon osan arvioidusta virhetasosta.

## Julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden kvantifiointimenetelmään tehdyt muutokset alensivat hieman tilintarkastustuomioistuimen arvioimaa virhetasoa

**1.36.** Tilintarkastustuomioistuin on vuodesta 2025 alkaen yhdenmukaistanut julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden kvantifiointimenetelmän komission ja jäsenvaltioiden yhteistyössä hallinnoiduilla toimintalohkoilla käyttämän menetelmän kanssa (ks. ***liite 1.1***, kohta ***(30)***). Tällä menetelmällä määritetään kunkin ennalta määritellyn julkisiin hankintoihin liittyvän sääntöjenvastaisuuden taloudellinen vaikutus. Tilintarkastustuomioistuin käyttää julkisia hankintoja koskevien virheiden kvantifioinnin perustana samaa sääntöjenvastaisuustyyppien luetteloa kaikilla monivuotisen rahoituskehyksen toimintalohkoilla ja kaikissa hallinnointitavoissa: suorassa, välillisessä ja yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa. Tilintarkastustuomioistuin soveltaa sitä analogisesti kaikkiin hankintamenettelyihin sekä avustusten myöntämismenettelyissä havaittuihin virheisiin.

**1.37.** Vuoden 2025 osalta tilintarkastustuomioistuin arvioi uuden menetelmän soveltamisen vaikutusta kaikilla toimintapolitiikan aloilla, joista se antaa erityisarvion. ***Kaavio 1.14*** havainnollistaa eroa.

### Kaavio 1.14 – Julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden vaikutus arvioituun virhetasoon, kun monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeiden 1, 2, 3, 6 ja 7 osalta käytetään uutta menetelmää




**pros.yks:** prosenttiyksikköä

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

# Sääntöjenmukaisuutta koskevat komission tiedot

## Komission ilmoittama virhetaso ei ole suoraan verrattavissa tilintarkastustuomioistuimen virhearvioon, ja se on todennäköisesti aliarvioitu

**1.38.** Komissio on viime kädessä vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta[15] riippumatta siitä, mitä hallinnointitapaa on käytetty (*suora*, *välillinen* vai *yhteistyöhön perustuva hallinnointi*).

**1.39.** Komissio antaa *vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessaan* sisäistä valvontaa ja varainhoitoa koskevat keskeiset kootut tiedot, jotka on esitetty komission eri pääosastojen *vuotuisissa toimintakertomuksissa*.

**1.40.** Komissio ilmoittaa vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa arvionsa riskitasosta maksamishetkellä[16] vuoden 2025 osalta kaikkien MRK-otsakkeiden paitsi otsakkeen 3 ”Luonnonvarat ja ympäristö” ja otsakkeen 6 ”Naapurialueet ja muu maailma” osalta. ***Kaaviossa 1.15*** esitetään komission arvio riskitasosta maksamishetkellä niiden monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeiden osalta, joista tilintarkastustuomioistuin esittää erityisarvion, rinnakkain tilintarkastustuomioistuimen määrittämän 95 prosentin luottamusvälin[17] kanssa. Komission luvut ovat tilintarkastustuomioistuimen luottamusvälin alapuolella otsakkeen 2 ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot” osalta ja vaihteluvälin sisällä mutta tilintarkastustuomioistuimen arvioiman virhetason alapuolella otsakkeen 1 ”Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous” osalta.

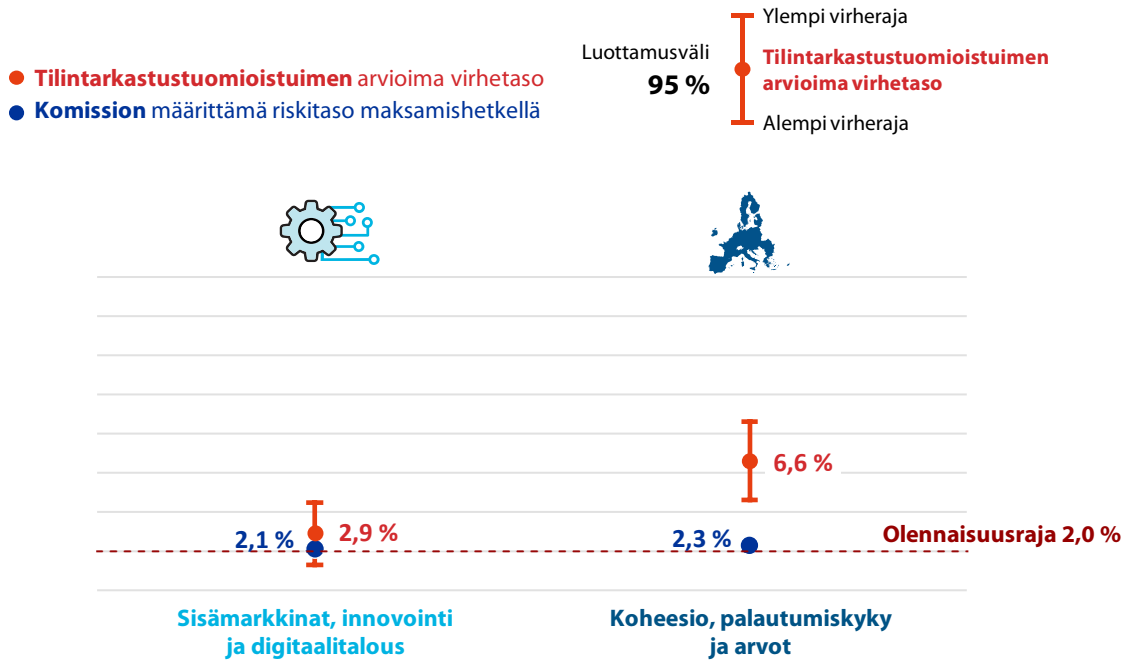
---

[15] SEUT-sopimus, 317 artikla.

[16] Varainhoitoasetuksen 253 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa edellytetään, että vuotuiseen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen sisältyy arvio EU:n menojen virhetasosta.

[17] Ks. kohta ***(28) liitteessä 1.1***. Kohdassa annetaan selitys 95 prosentin luottamusvälistä.

## Kaavio 1.15 – Tilintarkastustuomioistuimen arvioima vuoden 2025 virhetaso ja komission arvio riskitasosta maksamishetkellä MRK-otsakkeiden 1 ja 2 osalta




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**1.41.** Komission arviot virhetasosta ovat monesta syystä pienempiä kuin tilintarkastustuomioistuimen. Näitä syitä ovat muun muassa erot komission ja tilintarkastustuomioistuimen tehtävien ja toimeksiantojen välillä sekä *hallinto- ja valvontajärjestelmien* rajoitteet (ks. kohta ***1.45***).

**1.42.** Tilintarkastustuomioistuin on EU:n ulkoinen tarkastaja, ja se antaa riippumattoman tarkastuslausunnon rahoitustoimien *laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta)* tiettynä vuonna. Tällöin tilintarkastustuomioistuimen on raportoitava kaikista sääntöjenvastaisuustapauksista riippumatta siitä, voidaanko *rahoitusoikaisua* tai takaisinperintää soveltaa. Komissio sitä vastoin keskittyy sääntöjenvastaisuustapauksiin, joissa sen mielestä on oikeudelliset perusteet kyseisten määrien rahoitusoikaisulle tai takaisinperinnälle. Komissio ei aina sovella takaisinperintää, jos havaittu sääntöjenvastaisuus esimerkiksi johtuu sen omien menettelyjen puutteellisuudesta.

**1.43.** Konkreettisesti koheesion tapauksessa komission arvio sääntöjenvastaisuuksista perustuu *yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa* annettuun määritelmään: ”mikä tahansa sovellettavan lainsäädännön rikkominen, joka johtuu talouden toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja joka tuottaa tai voisi tuottaa vahinkoa unionin talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menoerän vuoksi”.

**1.44.** Tilintarkastustuomioistuin määrittelee ”virheen” tapahtumaksi (tai osittaiseksi tapahtumaksi), joka ei ole sovellettavien lakien ja asetusten mukainen. Näin ollen tilintarkastustuomioistuimen määritelmä sisältää paitsi sovellettavan lainsäädännön rikkomukset, jotka johtuvat talouden toimijoiden toimista tai laiminlyönneistä, myös kansallisten ja alueellisten hallintojen tai komission itsensä tekemät virheet, jotka aiheuttavat haittaa EU:n talousarviolle. Tilintarkastustuomioistuimen raportoiman arvioidun virhetason ei pitäisi tulkita vastaavan niiden rahoitusoikaisujen määrää, jotka komissio voi mahdollisesti määrätä sovellettavien sääntöjen mukaisesti.

**1.45.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi aiempien vuosien tapaan hallinto- ja valvontajärjestelmissä rajoitteita, jotka vaikuttavat komission arvioon riskitasosta maksamishetkellä eri politiikanaloilla. MRK-otsakkeissa 1 ja 2 havaittujen rajoitteiden analyysi esitetään seuraavissa kohdissa.

**1.46.** Otsakkeessa 1 ”Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous” tilintarkastustuomioistuin tutki hallinto- ja valvontajärjestelmien osatekijöitä, joita komissio käyttää plagioinnin ja kaksinkertaisen rahoituksen välttämiseksi tutkimuksessa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti erityisesti tietojärjestelmät ja havaitsi joitakin puutteita (ks. kohta ***5.32***).

**1.47.** Otsakkeeseen 2 ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot” kuuluvien koheesiopolitiikan rahastojen osalta komission virhetaso johdetaan *tarkastusviranomaisten* ilmoittamista määristä, jotka komissio todentaa asiakirjatarkastuksilla ja riskiperusteisilla säännönmukaisuuden tarkastuksilla. Seuraavat huomiot ovat kuitenkin aiheellisia:

- Komission asiakirjatarkastuksiin liittyy luontaisia rajoitteita, koska niitä ei ole suunniteltu havaitsemaan sääntöjenvastaisia menoja, jotka ovat jääneet jäsenvaltioilta havaitsematta[18]. Niissä ei myöskään havaita tarkastusviranomaisten työn järjestelmäpuutteita.

- Komissio havaitsee yhä sääntöjenvastaisuuksia säännönmukaisuustarkastustensa avulla[19]. Koska se kuitenkin tekee vain rajallisen määrän tällaisia tarkastuksia eikä ekstrapoloi tuloksia siihen koheesiomenojen osaan, jota tarkastus ei koske, suurena riskinä on, että monia virheitä jää havaitsematta eikä niitä siten oteta huomioon yleisen virhetason määrittämisessä. Tätä kysymystä pystytään kuitenkin käsittelemään vain osittain komission enimmäistasoon vuodesta 2021 alkaen sisällytetyillä tarkastukseen kuulumattomien ohjelmien lisäriskeillä ja kiinteämääräisillä riskeillä[20].

**1.48.** Aiempina vuosina tilintarkastustuomioistuin havaitsi monen koheesiopolitiikan rahastojen tarkastusviranomaisen kohdalla, että niiden käyttämissä lähestymistavoissa ja täytäntöönpanotavoissa oli virheitä[21]. Näistä syistä tilintarkastustuomioistuin on varainhoitovuodesta 2025 alkaen muuttanut tarkastustapaansa monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 2 osalta siten, että se alkoi jälleen valita oman otoksensa tilien perustana olevista toimista ja testata niitä suoraan.

---

[18] Katsaus 03/2024 *Yleiskatsaus kauden 2014–2020 koheesiomenojen varmennuskehyksestä ja virheisiin vaikuttaneista keskeisistä tekijöistä*, kohdat VI ja 65–66.

[19] Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, kohta 68.

[20] Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, kohdat 41 ja 42.

[21] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2024, kohdat 6.39–6.51 ja katsaus 03/2024.

# Tilintarkastustuomioistuin raportoi petosepäilyistä EPPOlle ja OLAFille

**1.49.** Petoksena pidetään mitä tahansa tahallista tekoa tai laiminlyöntiä, joka koskee väärien, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen käyttämistä tai esittämistä, edellytettyjen tietojen ilmoittamatta jättämistä ja EU:n varojen epäasianmukaista käyttöä[22]. Petokset aiheuttavat tai saattavat aiheuttaa vahinkoa EU:n taloudellisille eduille.

**1.50.** Ensisijainen vastuu petosten ehkäisemisestä ja havaitsemisesta on sekä organisaation toimivalla johdolla että sen hallintoelimillä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 325 artiklassa edellytetään, että EU ja jäsenvaltiot suojaavat EU:n taloudellisia etuja petoksilta tai muulta laittomalta toiminnalta.

**1.51.** EU:n ulkoisena tarkastajana tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä ei ole tutkia EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvia epäiltyjä petostapauksia. Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin velvollinen ilmoittamaan tällaisista tapauksista toimivaltaisille viranomaisille osana SEUT-sopimuksen 287 artiklan 2 kohdan mukaista velvoitettaan ilmoittaa ”kaikista epäkohdista”, joita se havaitsee tarkastaessaan kaikkien EU:n tulojen ja menojen laillisuutta, sääntöjenmukaisuutta ja varainhoidon moitteettomuutta. Tilintarkastustuomioistuin ottaa petosriskin huomioon ennen tarkastusten aloittamista (ks. kohdat ***(33)–(35) liitteessä 1.1***) ja tarkistaa tarkastusmenettelyjään säännöllisesti.

**1.52.** Tilintarkastustuomioistuin toimittaa Euroopan syyttäjänvirastolle (EPPO) kaikki sen toimivaltaan kuuluvat epäillyt rikostapaukset, jotka koskevat toimiin osallistuvia jäsenvaltioita. Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF) puolestaan toimitetaan kaikki epäilyt EU:n taloudellisia etuja vahingoittavasta petoksesta, lahjonnasta tai muusta laittomasta toiminnasta. Tällaiset epäilyt voivat perustua joko tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyöhön (mukaan lukien tuloksellisuustarkastukset) tai tietoihin, jotka kolmannet osapuolet raportoivat tilintarkastustuomioistuimelle suoraan.

---

[22] Direktiivi (EU) 2017/1371 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (PIF-direktiivi), 3 artikla.

**1.53.** Tilintarkastustuomioistuin raportoi vuonna 2025 OLAFille 17 petosepäilystä (2024: 19 epäilyä), joista 15 kävi ilmi tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön yhteydessä: seitsemän havaittiin tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2024 menotarkastuksessa, seitsemän tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 menotarkastuksessa ja yksi liittymistä valmistelevaa tukivälinettä koskeneessa tuloksellisuustarkastuksessa. Muista kahdesta tapauksesta toisen ilmoitti tilintarkastustuomioistuimen hankintaosasto ja toisen kolmas osapuoli. Vuoden 2026 kesäkuuhun mennessä OLAF oli aloittanut näiden tilintarkastustuomioistuimen ilmoitusten perusteella jo viisi tutkintaa. Tilintarkastustuomioistuin ilmoitti samaan aikaan EPPOlle 12 näistä tapauksista (vuonna 2024 seitsemän tapausta), minkä johdosta EPPO aloitti tutkinnat kahdeksan tapauksen osalta.

**1.54.** Yleisimmät syyt petosepäilyyn olivat seuraavat:

- väärien, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen tahallinen käyttö tai esittäminen ja/tai tietojen ilmoittamatta jättäminen tietyn velvoitteen vastaisesti, mikä on johtanut siihen, että EU:n varoja on nostettu tai pidätetty oikeudettomasti
- EU:n rahoituksen ehtona olevien edellytysten keinotekoinen luominen
- EU:n varoja on käytetty väärin, muihin tarkoituksiin kuin niihin, joita varten ne on alun perin myönnetty.

Vuosina 2010–2025 tilintarkastustuomioistuin välitti OLAFille 267 tapausta. OLAFin mukaan se suositteli yhteensä 555,6 miljoonan euron takaisinperintää saatuaan päätökseen tutkinnat, jotka oli käynnistetty tilintarkastustuomioistuimen toimittamien tietojen perusteella.

**1.55.** Sen lisäksi, että tilintarkastustuomioistuin raportoi tapauksista EPPOlle ja OLAFille, se antaa tässä vuosikertomuksessa tietoa siitä, miten komissio ja jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön petosriskipolitiikkaansa. ***Luvussa 6*** tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komissio on pannut kokonaisuudessaan täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2020 vuosikertomuksen suosituksen 5.2, joka koski petosriskin huomioon ottamista tarkastusviranomaisten suorittamissa toimien tarkastuksissa ja tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2022 vuosikertomuksen suosituksen 6.6, joka koski hallintoviranomaisten petosriskitietoisuuden lisäämistä (ks. ***liite 6.2***).

**1.56.** Tilintarkastustuomioistuin käsittelee petoksia myös muissa, erillisissä tarkastuksissa. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2025 erityiskertomuksen tuontiin liittyvistä arvonlisäpetoksista[23]. Tilintarkastustuomioistuin oli esittänyt siitä yleiskatsauksen vuoden 2024 vuosikertomuksessaan, ks. kohta 1.45. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin julkaisi erityiskertomuksen petostentorjunnasta vastaavista EU:n elimistä[24]. Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuimen johtopäätös oli, että vaikka OLAFin, EPPOn, Eurojustin ja Europolin toimivaltuudet oli määritelty selkeästi, tietojenvaihdossa ja komission hallinnollisessa valvonnassa oli edelleen puutteita. Näiden elinten toimittamista tiedoista kävi ilmi, että ilmoitettujen petosväitteiden määrä vaihteli ja että komissio ei ollut analysoinut tätä vaihtelua. Petosväitteistä ilmoittamista koskevat vaatimukset saattoivat johtaa päällekkäisiin ilmoituksiin, jolloin hallinnollinen työmäärä kasvoi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että petostutkintojen seurauksena EU:n talousarvioon maksettavia määriä tai tosiasiallisesti perittyjä määriä koskeva komission valvonta ei ollut kattavaa.

[23] Erityiskertomus 08/2025: ”Tuontiin liittyvät arvonlisäveropetokset – EU:n taloudellisia etuja ei suojata riittävästi yksinkertaistettujen tuontitullimenettelyjen yhteydessä”.

[24] Erityiskertomus 26/2025: ”Petostentorjunnasta vastaavat EU:n elimet – Selkeät toimivaltuudet, mutta tiedonvaihto ja valvonta komissiossa ovat edelleen riittämättömiä.”

**1.57.** Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuoden 2026 alussa erityiskertomuksen petosten torjunnasta elpymis- ja palautumistukivälineessä[25]. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätös oli, että komission ja jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumistukivälinettä varten perustamat järjestelmät, joilla EU:n etuja pyritään suojaamaan petoksilta, eivät olleet kaikilta osin vaikuttavia. Komissio oli ryhtynyt toimiin elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntakehyksen parantamiseksi. Tarkastajat kuitenkin totesivat, että petosten havaitsemisessa, raportoinnissa ja korjaamisessa oli yhä puutteita. Komissio ei välttämättä pysty toteuttamaan oikea-aikaisia ja vaikuttavia korjaavia toimenpiteitä, jos se saa epätäydellisiä tai epäjohdonmukaisia tietoja elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä petoksista, petostapauksista ilmoittamista varten ei ole olemassa standardisoituja kriteereitä tai takaisinperintää koskevien sääntöjen kanssa on ongelmia. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi 18. kesäkuuta 2026 erityiskertomuksen komission petostentorjuntastrategiasta[26]. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission petostentorjuntastrategia oli kattava, mutta suunnitellut toimet eivät useinkaan olleet tarpeeksi kunnianhimoisia. Strategiassa noudatettiin petosriskien hallintaa koskevia parhaita käytäntöjä, mutta sen prosesseissa oli erityisesti riskinarvioinnin osalta puutteita. Lisäksi komission seurannassa ja raportoinnissa keskityttiin ensisijaisesti strategian täytäntöönpanoon ja kiinnitettiin vain vähän huomiota tuloksiin ja vaikutuksiin.

---

[25] Erityiskertomus 06/2026: ”Petostentorjunta elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa – Työ on vielä kesken”.

[26] Erityiskertomus 18/2026: ”Komission petostentorjuntastrategia – Kattava mutta ei tarpeeksi kunnianhimoinen”.

# Johtopäätökset ja suositukset

**1.58.** Tässä luvussa annetaan taustatietoa tarkastuslausumassa esitetyn tarkastuslausunnon perustaksi. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheellisyyksiä.

**1.59.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi uuden keskitetyn talousarvio-, kassanhallinta- ja kirjanpitojärjestelmän SUMMAn tietojärjestelmätarkastuksessa tiettyjä merkittäviä sisäisen valvonnan puutteita, jotka liittyivät käyttöoikeuksien ja tietojärjestelmämuutosten hallintaan. Vaikka järjestelmää varten oli käytössä valvontakäytäntöjä, kyseiset puutteet saattavat lisätä riskiä siitä, että rahoitustoimien luotettavuus ja järjestelmän toiminta heikentyvät. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita myös häiriönratkaisun ja toiminnan jatkuvuuden hallinnassa, mikä saattaa lisätä toiminnan keskeytymisen riskiä.

## Suositus 1.1 – Poistetaan toiminnalliset puutteet ja vahvistetaan SUMMA-järjestelmän kontrolleja

Tilintarkastustuomioistuin esittää SUMMAa koskevan tietojärjestelmätarkastuksen perusteella komissiolle seuraavan suosituksen:

a) yksilöidään jäljellä olevat toiminnalliset puutteet, priorisoidaan ne sen perusteella, miten ne mahdollisesti vaikuttavat rahoitustoimien luotettavuuteen, ja korjataan tärkeysjärjestyksessä etusijalla olevat puutteet

b) varmistetaan, että väliaikaiset kiertoratkaisut ovat vaikuttavia, että ne sisältävät tarvittavat kontrollit taloudellisten virheiden estämiseksi ja että niitä seurataan tiiviisti sekä täydennetään suunnitelmalla, joka on laadittu pysyvien ratkaisujen oikea-aikaista toteuttamista varten

c) priorisoidaan ja korjataan sisäisen valvonnan puutteet, jotka liittyvät SUMMA-järjestelmän käyttöönottoon ja toimintaan.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppu.**

**1.60.** Tilintarkastustuomioistuin katsoo toimien sääntöjenmukaisuuden osalta, että tulotapahtumien virhetaso ei ollut olennainen. Menojen osalta tilintarkastustuomioistuimen 750 tapahtumaa sisältävän edustavan otoksen tarkastustulokset osoittavat, että arvioitu virhetaso oli 3,8 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että virhetaso oli olennainen huomattavassa osassa näistä menoista. Tämä koskee menoja, joihin sovelletaan monimutkaisia sääntöjä. Ne ovat lähinnä kulujen korvaamiseen perustuvia menoja, joiden arvioitu virhetaso oli 5,6 prosenttia. Näiden menojen määrä oli 75,8 miljardia euroa vuonna 2025, ja ne muodostivat 58,0 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen perusjoukosta (2024: 68,9 prosenttia). Tilintarkastustuomioistuimen arvioituun virhetasoon vaikuttivat eniten tukikelpoisuus- ja hankintavirheet sekä todentavien asiakirjojen puuttuminen.

# Liitteet

## Liite 1.1 – Tarkastustapa ja -menetelmät

1) Tässä liitteessä esitetään tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapa ja -menetelmät EU:n tilien luotettavuuden sekä monivuotisiin rahoituskehyksiin liittyvien tuloja ja menoja koskevien tilien (talousarviomenot) perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastamiseksi. Erityinen tarkastustapa, jota tilintarkastustuomioistuin soveltaa elpymis- ja palautumistukivälineen menoihin, esitetään ***11. luvussa***.

2) Tilintarkastustuomioistuin suunnittelee tarkastustapansa siten, että kohderyhmänä oleville käyttäjille voidaan antaa kohtuullinen varmuus. Tarkastusmenetelmät ovat kansainvälisen tilintarkastajaliiton (IFAC) ja ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (INTOSAI) laatimien kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaisia. Näin tilintarkastustuomioistuin voi saada tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä tarkastuspäätelmiensä tueksi.

3) Tilintarkastustuomioistuin antaa tilien luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta) tarkastuslausunnon (tarkastuslausuma), jota täydennetään EU:n toiminnan keskeisistä osa-alueista laadituilla erityisarvioilla. Näissä arvioissa esitetään yksityiskohtaiset tarkastustulokset ja arvioidut virhetasot sekä johtopäätökset tilien perustana olevista toimista ja järjestelmistä kyseisillä aloilla.

**OSA 1 – Tarkastustapa tilien luotettavuuden osalta**

4) Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa EU:n konsolidoidun tilinpäätöksen määrittääkseen tilien luotettavuuden. Tilinpäätös koostuu seuraavista osista:

   a) konsolidoitu tilinpäätös ja

   b) talousarvion toteuttamista koskeva selvitys.

5) Konsolidoidussa tilinpäätöksessä on esitettävä oikein ja kaikilta olennaisilta osilta

   a) Euroopan unionin taloudellinen asema varainhoitovuoden lopussa

   b) Euroopan unionin toimien tulokset ja rahavirrat ja

   c) nettovarallisuuden muutokset varainhoitovuoden lopussa.

6) Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa

   a) ymmärretään sisäisen valvonnan osatekijät olosuhteisiin nähden asianmukaisten tarkastustoimenpiteiden suunnittelemiseksi

   b) arvioidaan kirjanpidon valvontaympäristö

   c) tarkastetaan keskeisten kirjanpitomenettelyjen ja varainhoitovuoden päättyessä sovellettavien tilinpäätösmenettelyjen toimivuus

   d) analysoidaan keskeisten kirjanpitotietojen johdonmukaisuus ja kohtuullisuus

   e) analysoidaan ja täsmäytetään tilit ja/tai saldot sekä niihin liittyvät tiedot

   f) tehdään sitoumuksia, maksuja ja yksittäisiä tase-eriä koskevia aineistotarkastuksia edustavien otosten ja olennaisuutta koskevien näkökohtien perusteella

   g) arvioidaan, onko tilinpäätöksen yleinen esitystapa sovellettavan tilinpäätösraportointikehyksen mukainen

   h) kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaisesti hyödynnetään muiden tarkastajien tekemää työtä, kun se on mahdollista ja etenkin kun tarkastetaan komission hallinnoimia lainananto- ja lainanottotoimia, joista on saatavilla ulkoisia tarkastuslausuntoja.

**OSA 2 – Tarkastustapa toimien sääntöjenmukaisuuden osalta**

7) Tilien perustana olevat toimet ovat varainsiirtoja EU:n talousarviosta lopullisille tuensaajille tai tulosiirtoja jäsenvaltioilta ja muista lähteistä EU:n talousarvioon.

8) Arvioidessaan, ovatko tulotapahtumat EU:n sääntöjen ja asetusten mukaisia, tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapana on pääasiassa tarkastaa valikoidut hallinto- ja valvontajärjestelmät, joiden avulla tulot tarkastetaan, lasketaan ja kannetaan. Tätä menetelmää täydennetään tarkastamalla suoraan sääntöjenmukaisuus edustavan tapahtumaotoksen osalta.

9) Kun tilintarkastustuomioistuin arvioi, ovatko tilien perustana olevat toimet EU:n sääntöjen ja säännösten mukaisia, se tukeutuu pääasiassa säännönmukaisuuden suoraan tarkastamiseen. Tätä varten tapahtumien joukosta poimitaan edustava otos. Tätä voidaan täydentää tarkastamalla valitut hallinto- ja valvontajärjestelmät.

10) Tilintarkastustuomioistuin organisoi tarkastustyönsä ja raportoi sen tuloksista eri MRK-otsakkeiden mukaisesti. Otsakkeet vastaavat lainsäätäjän vahvistamaa talousarvion rakennetta.

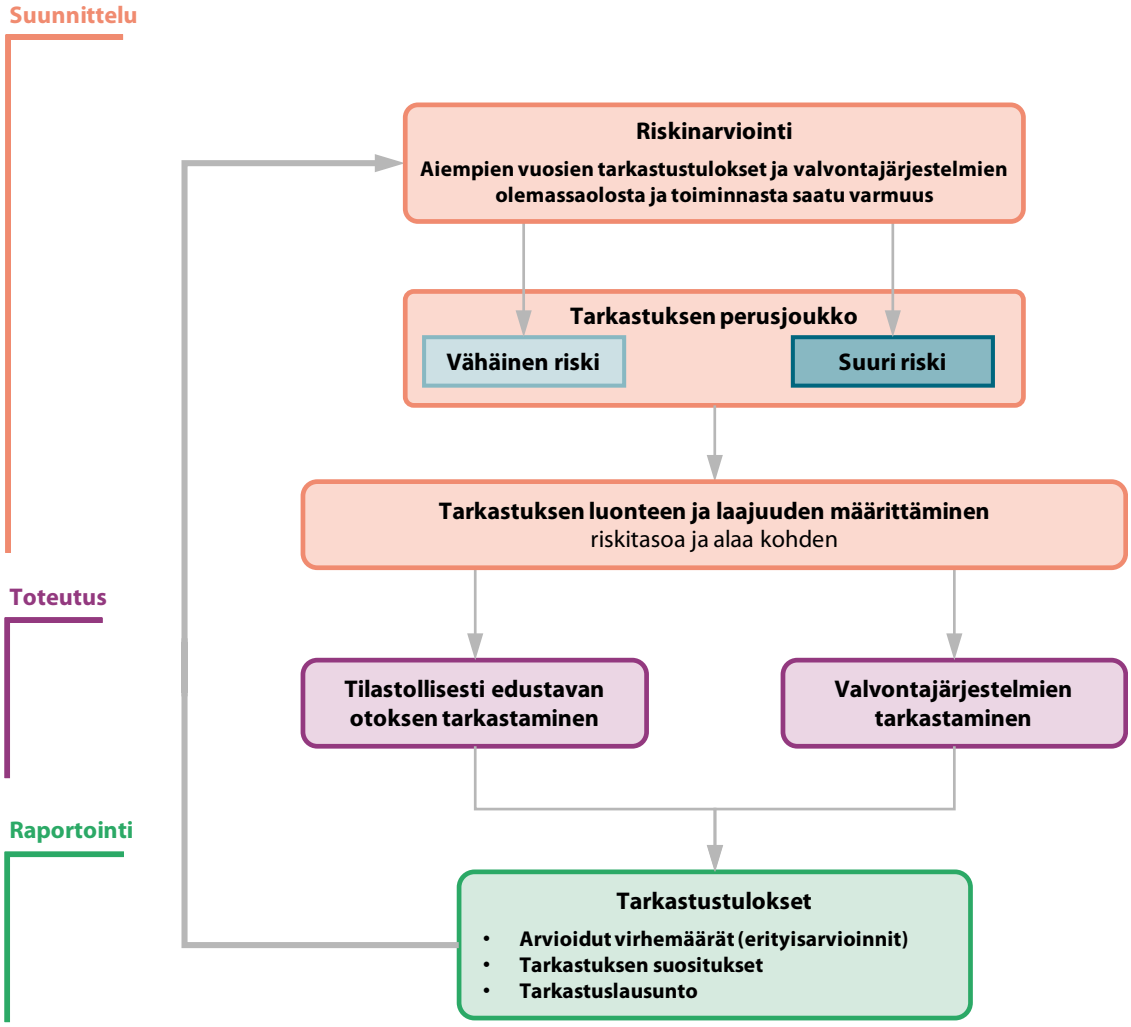
**Hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevat tarkastukset**

11) Komissio, muut EU:n toimielimet ja elimet, jäsenvaltioiden viranomaiset sekä edunsaajamaat ja -alueet perustavat valvontajärjestelmiä, joilla ne hallitsevat talousarvioon kohdistuvia riskejä ja valvovat tapahtumien sääntöjenmukaisuutta ja pyrkivät varmistamaan sen. Tilintarkastustuomioistuin tutkii vuosittain tarkastukseen valitut hallinto- ja valvontajärjestelmät ja esittää järjestelmien tarkastuksia koskevat tulokset yhdessä niihin liittyvien parannussuositusten kanssa ***4.–10. luvussa***.

**Tapahtumatarkastukset**

12) Edustavan otoksen valitsemiseksi tilintarkastustuomioistuin jaotteli tilien perustana olevista toimista koostuvan tarkastettavan perusjoukon suuririskisiin ja vähäriskisiin menoihin. Jaottelun pohjana oli tilintarkastustuomioistuimen vuotuinen riskianalyysi, joka perustui rahoituksen jakotapaan, aiempiin tarkastustuloksiin ja hallinto- ja valvontajärjestelmien arviointeihin. Tätä luokittelua käytetään myös raportointivaiheessa määrittämään tarkastustulosten perusteella, miten suuressa osassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen perusjoukkoa virhetaso on olennainen. ***Kaaviossa 1.16*** havainnollistetaan, miten vuotuinen riskianalyysi perustuu aiempien vuosien tarkastustuloksiin.

## Kaavio 1.16 – Menoja koskeva vuotuinen tarkastusprosessi




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

13) Tilintarkastustuomioistuin määrittää ensin kaikista EU:n menoista poimitun tapahtumaotoksen koon. Tässä yhteydessä tarkastuksen perusjoukko luokitellaan vähäriskisiin (lähinnä tukioikeuksiin perustuvat menot) ja suuririskisiin (lähinnä korvauksiin perustuvat menot) menoihin ja muodostetaan oletuksia arvioidusta virhetasosta ja keskihajonnasta. Keskeiset syyt tähän lähestymistapaan ovat tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön vaikuttavuuden lisääminen keskittymällä enemmän suuren riskin aloihin sekä riittävän perustan saaminen sen toteamiseksi, onko tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön yhteydessä havaitsema olennainen virhe laajalle levinnyt (ks. kohdat ***(38)*** ja ***(39)***).

14) Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että osa tarkastuksen perusjoukosta on riskiltään vähäinen (tai sen virhetaso ei todennäköisesti ole olennainen), jos sillä on edellisinä vuosina suorittamiensa aineistotarkastusten perusteella riittävästi evidenssiä siitä, että arvioitu virhetaso on olennaisuusrajan alapuolella, ja jos se voi saada varmuuden valvontajärjestelmien olemassaolosta ja toiminnasta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että menot ovat suuririskisiä (niiden virhetaso on todennäköisesti olennainen), jos sen aiempina vuosina tekemän työn tulokset osoittavat, että arvioitu virhetaso on olennaisuusrajan yläpuolella ja/tai se ei voi tehdä tarkastusajankohtaan mennessä keräämänsä evidenssin perusteella muuta johtopäätöstä.

15) Tilintarkastustuomioistuin määrittää kunkin monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen osalta otoskoon siten, että se ottaa huomioon hyväksyttyjen menojen määrän, tarkastuksen perusjoukon jaon suuririskisiin ja vähäriskisiin menoihin sekä sen, esittääkö se erityisarvion asianomaisesta otsakkeesta. Tätä varten käytetään varmennusmallia, joka perustuu toiminta- ja valvontariskien yhdistettyyn arviointiin ja jossa otetaan huomioon, kuinka suuri varmuus hallinto- ja valvontajärjestelmistä voidaan saada. Tilintarkastustuomioistuin antaa erityisarvion tietyistä monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeista (***5., 6., 7., 9. ja 10. luku)*** ja tarkastaa sitä varten edustavan tapahtumaotoksen arvioidakseen virhetason asianomaisen otsakkeen osalta.

16) Tilintarkastustuomioistuin käyttää yhdistettyä riskinarviointia myös määrittääkseen tulotapahtumien otoskoon.

17) Tilintarkastustuomioistuin poimii maksupyynnöt tai maksut ja, alemmalla tasolla, tapahtumien eri osatekijät ositetulla *rahayksikköön perustuvalla otannalla*. Tilintarkastustuomioistuin tutkii kunkin valitun tapahtuman osalta, miten maksupyynnön tai maksun määrä on laskettu. Tapahtumat jäljitetään talousarviotileistä lähtien lopulliseen tuensaajaan (esimerkiksi viljelijään taikka kurssin tai kehitysyhteistyöhankkeen järjestäjään), ja kullakin tasolla tarkastetaan, onko sääntöjä noudatettu.

18) Tilintarkastustuomioistuin määrittää, onko maksupyyntö tai maksu talousarviossa ja oikeusperustassa vahvistetun tarkoituksen sekä sovellettavien EU:n lakien ja asetusten mukainen. Näihin kuuluvat varainhoitoa koskevat säännökset (SEUT, varainhoitoasetus), asianomaista toimintalinjaa, ohjelmaa tai toimintoa koskeva peruslainsäädäntö, kaikki kyseisen peruslainsäädännön mukaisesti vahvistetut säännöt tai asetukset sekä sopimuspuitteet. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti monet säännöt vahvistetaan kansallisella tasolla. Tämä koskee muun muassa direktiivejä, joilla EU:n lainsäädäntö saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä (esim. julkisia hankintoja koskevat direktiivit), sekä monien yhteistyössä hallinnoitavien järjestelmien tukikelpoisuuskriteereitä. Tilintarkastustuomioistuin ottaa arvioinneissaan huomioon ne EU:n ja kansallisen lainsäädännön tulkinnat, joita kansalliset tuomioistuimet tai kansalliset riippumattomat ja toimivaltaiset elimet sekä Euroopan unionin tuomioistuin ovat antaneet.

19) Tulotapahtumia tarkastaessaan (***4. luku***) tilintarkastustuomioistuin aloittaa bruttokansantuloon ja arvonlisäveroon sekä kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen arvioinnin tilastoista ja tiedoista, joihin niiden laskenta perustuu. Perinteisten omien varojen osalta tilintarkastustuomioistuin tutkii tulliviranomaisten tiliotteet ja tullivalvonnan alaisen maksuvirran – jälleen siihen saakka, kunnes komissio on vastaanottanut asianomaiset määrät ja kirjannut ne tileihin.

20) Tilintarkastustuomioistuin tutkii menot silloin, kun ne aiheutuivat EU:n varojen lopullisille saajille toiminnan harjoittamisesta, sekä silloin, kun komissio myöhemmin hyväksyy ne (*hyväksytyt menot*). Tämä koskee kaikentyyppisiä maksuja. Käytännössä tämä tarkoittaa, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastama tapahtumien perusjoukko sisältää väli- ja loppumaksuja. Ennakkomaksuja (ennakoita) ei tarkasteta siinä vaiheessa, kun ne suoritetaan, vaan kun

    a) EU-varojen lopullinen saaja (esimerkiksi viljelijä, tutkimusinstituutti tai julkisesti kilpailutetun urakan tai palvelun suorittanut yritys) on esittänyt näyttöä varojen käytöstä, eli kun rahoitetut toimet ovat edistyneet ja/tai kulut aiheutuneet

    b) komissio (tai muu EU-varoja hallinnoiva toimielin tai elin) on hyväksynyt varojen lopullisen käytön (edistyminen ja/tai aiheutuneet kulut) ennakon kirjanpidollisen selvittämisen yhteydessä. Esimerkiksi monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen 2 ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot” liittyvä tilintarkastustuomioistuimen tarkastama perusjoukko koostuu menoista, jotka sisältyvät komission vuosittain hyväksymiin tileihin. Siten tilintarkastustuomioistuimen toimintatapana on tarkastaa tapahtumia, joiden osalta jäsenvaltioiden olisi lainsäädännön mukaan jo pitänyt toteuttaa kaikki relevantit toimenpiteet itse havaitsemiensa virheiden korjaamiseksi.

21) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapaan monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 2 osalta on vuodesta 2017 lähtien kuulunut kansallisten tarkastusviranomaisten ja komission työn tarkastaminen ja uudelleen suorittaminen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin toistuvia puutteita, joiden vuoksi se ei voinut luottaa niiden tekemään työhön. Sen vuoksi tilintarkastustuomioistuin on vuodesta 2025 alkaen muuttanut tämän otsakkeen tapahtumien otantaa koskevaa toimintatapaansa. Tilintarkastustuomioistuimen otosta ei enää poimita tarkastusviranomaisten tarkastamista tapahtumista vaan kaikista tilinpäätökseen sisältyvistä tapahtumista.

22) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusotanta on suunniteltu siten, että sen perusteella voidaan arvioida kokonaismenojen virhetaso, mutta ei niinkään yksittäisten toimien (esimerkiksi tietyn hankkeen) virhetasoa. Valittujen menoerien osalta raportoituja virhetasoja ei ole syytä pitää johtopäätöksenä asianomaisista tapahtumista, vaan ne pikemminkin vaikuttavat suoraan EU:n menoja koskevaan kokonaisvirhetasoon.

23) Tilintarkastustuomioistuin ei tarkasta tapahtumia jokaisen jäsenvaltion, edunsaajavaltion ja edunsaaja-alueen osalta joka vuosi. Joidenkin jäsenvaltioiden, edunsaajavaltioiden ja/tai edunsaaja-alueiden mainitseminen nimeltä ei tarkoita, etteikö samankaltaisia esimerkkitapauksia voisi ilmetä muuallakin. Tässä kertomuksessa esitettyjä kuvaavia esimerkkejä ei ole tarkoitettu yksittäisistä jäsenvaltioista, edunsaajavaltioista tai edunsaaja-alueista tehtävien johtopäätösten pohjaksi.

24) Tilintarkastustuomioistuin harkitsee, voiko se hyödyntää tehokkaasti muiden tarkastajien jo suorittamia sääntöjenmukaisuuden tarkastuksia. Jos tilintarkastustuomioistuin haluaa kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti hyödyntää tällaisten tarkastusten tuloksia tarkastustyössään, se arvioi asianomaisten tarkastajien riippumattomuuden ja pätevyyden sekä tehdyn tarkastustyön laajuuden ja riittävyyden.

25) Sen perusjoukon osalta, joka koskee EU:n virastoja ja yhteisyrityksiä, tilintarkastustuomioistuin hyödyntää tarkastuksessaan tuloksia, jotka se on saanut kyseisiin virastoihin[27] ja yrityksiin[28] liittyviä erityisvuosikertomuksia varten tekemästään tarkastustyöstä.

**Tapahtumatarkastusten tulosten arviointi**

26) Tilintarkastustuomioistuimen mukaan virhe tapahtuu, kun varoja ei käytetä relevanttien EU:n säädösten tai tiettyjen kansallisten sääntöjen mukaisesti. Virhe voi koskea osaa yksittäisen tapahtuman arvosta tai sen koko arvoa.

27) Tilintarkastustuomioistuin luokittelee kunkin virheen sen mukaan, onko se ilmaistavissa kvantitatiivisesti vai ei. Jako perustuu siihen, onko mahdollista mitata, kuinka suureen osaan tutkitusta määrästä virhe vaikuttaa. ”Kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe” on rahamäärä, jota ei olisi pitänyt maksaa EU:n talousarviosta.

[27] EU:n virastoja koskeva vuosikertomus varainhoitovuodelta 2024.

[28] EU:n yhteisyrityksiä koskeva vuosikertomus varainhoitovuodelta 2024.

28) Virheiden kokonaisvaikutuksen arviointi perustuu laadullisten ja määrällisten näkökohtien tutkimiseen. Laadullisen arvioinnin yhteydessä on otettava huomioon, kuinka tärkeitä rikotut säännöt ovat ja kuinka vakavista tosiseikoista on kyse ja millaisia ovat niiden tosiasialliset tai potentiaaliset seuraukset. Määrällinen arviointi perustuu kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleviin virheisiin, jotka on havaittu tarkastamalla tapahtumaotos, jonka tilintarkastustuomioistuin ekstrapoloi määrittääkseen tilastollisen arvion eli arvioidun virhetason. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin laskee tarkastuksen perusjoukon virhetason osalta 95 prosentin luottamusvälin. Tämä tarkoittaa vaihteluväliä, jonka sisälle tilintarkastustuomioistuin luottaa tarkastuksen kohteena olevan perusjoukon virhetason sijoittuvan 95 prosentin varmuudella (alemman ja ylemmän virherajan välillä).

29) Tilintarkastustuomioistuin ei ota virhetasoa laskiessaan huomioon virheitä, jotka on havaittu ja korjattu ennen tilintarkastustuomioistuimen toimittamia tarkastuksia ja niistä riippumatta, sillä virheiden havaitseminen ja korjaaminen osoittaa hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivan vaikuttavasti.

30) Tilintarkastustuomioistuin on vuodesta 2025 alkaen yhdenmukaistanut julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden kvantifiointimenetelmän komission yhteistyössä hallinnoiduilla toimintalohkoilla käyttämän menetelmän kanssa[29].

31) Niiden MRK-otsakkeiden osalta, joista tilintarkastustuomioistuin antaa erityisarvion, sekä tulojen ja koko EU:n talousarvion osalta tilintarkastustuomioistuin esittää ns. arvioidun virhetason, jossa otetaan huomioon ainoastaan kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet. Arvioitu virhetaso ilmaistaan prosenttiosuutena. Esimerkkejä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä ovat tukeen oikeuttamattomat kulut ja hankkeet, sopimus- tai avustusehtojen rikkominen, julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen sekä olennaisten todentavien asiakirjojen puuttuminen.

32) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapaa ei ole suunniteltu keräämään tietoja virheiden esiintyvyydestä koko tarkastuksen perusjoukossa. Luvut, jotka koskevat virheiden lukumäärää tietyssä MRK-otsakkeessa, tietyn pääosaston hallinnoimissa menoissa tai tietyn jäsenvaltion varainkäytössä, eivät näin ollen kuvaa virheiden esiintyvyyttä EU:n rahoittamissa tapahtumissa tai yksittäisissä jäsenvaltioissa.

---

[29] Päätös C(2019) 3452. Päätöksen liitteessä olevissa suuntaviivoissa määritetään rahoitusoikaisut, jotka tehdään unionin rahoittamiin menoihin siitä syystä, että julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei ole noudatettu.

**OSA 3 – Petoksiin liittyvät tarkastustoimenpiteet**

33) Tilintarkastustuomioistuin määrittelee ja arvioi, kuinka suuri on riski, että petoksista tai virheistä johtuen konsolidoituun tilinpäätökseen sisältyisi olennaisia virheellisyyksiä tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla olisi jätetty olennaisella tavalla noudattamatta EU:n lainsäädännön vaatimuksia.

34) Tilintarkastustuomioistuin ottaa kyseiset riskit huomioon tarkastustoimenpiteidensä suunnittelussa ja toteuttamisessa ja hankkii lausuntonsa perustaksi tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä. Petoksesta johtuva olennainen virheellisyys tai sääntöjen noudattamatta jättäminen on vaikeampi havaita kuin vastaava virheestä johtuva tilanne, sillä petokseen voi liittyä epärehellistä yhteistoimintaa, väärennöksiä, tahallista tietojen poisjättämistä, väärien tietojen antamista tai sisäisen valvonnan sivuuttamista. Siksi riski, että petoksesta johtuva virheellisyys tai sääntöjen noudattamatta jättäminen jää havaitsematta, on suurempi.

35) Mikäli tilintarkastustuomioistuimella on syytä epäillä petosta, se raportoi asiasta EPPOlle tai OLAFille riippuen siitä, kumman toimivaltaan asia kuuluu.

**OSA 4 – Tarkastuslausuma – lausunnon laatiminen**

36) Tilintarkastustuomioistuin perustaa lausuntonsa riittävään ja asianmukaiseen tarkastusevidenssiin, jonka se saa tarkastamalla hallinto- ja valvontajärjestelmiä ja tekemällä tapahtumatarkastuksia.

37) Tarkastustyön perusteella voidaan antaa kattavaan tietoon perustuva lausunto siitä, ylittääkö tai alittaako tarkastuksen perusjoukossa olevien virheiden osuus olennaisuusrajat. Tilintarkastustuomioistuin soveltaa tarkastuslausuntoa laatiessaan 2,0 prosentin olennaisuusrajaa. Tilintarkastustuomioistuin ottaa huomioon myös virheiden luonteen, rahamääräisen arvon ja esiintymisyhteyden sekä muut saatavilla olevat tiedot (ks. kohta ***(28)***).

38) Kun tilintarkastustuomioistuin havaitsee, että virhetaso on olennainen, ja määrittää virhetason vaikutuksen tarkastuslausuntoon, sen täytyy lisäksi selvittää, ulottuvatko virheet laajalle[30] tarkastuksen perusjoukossa. Jos virheet ovat olennaisia ja laajalle ulottuvia, tilintarkastustuomioistuin antaa kielteisen lausunnon.

39) Virheet ja/tai tarkastusevidenssin puute ovat laajalle ulottuvia, jos ne eivät tarkastajan arvion mukaan rajoitu tilinpäätöksen tiettyihin osiin, tileihin tai eriin (eli niitä ilmenee tarkastetuissa tileissä tai tapahtumissa laajalti). Vaikka virhe tai tarkastusevidenssin puute olisivat tällä tavoin rajattuja, niitä pidetään silti laajalle ulottuvina, jos ne edustavat tai voisivat edustaa huomattavaa osuutta tilinpäätöksestä tai jos kyseiset tiedot ovat perustavanlaatuisia käyttäjien tilinpäätöksestä saaman käsityksen kannalta.

**OSA 5 – Tilien luotettavuudesta annettavan lausunnon ja toimien sääntöjenmukaisuudesta annettavan lausunnon välinen yhteys**

40) Kansainvälisissä tilintarkastusstandardeissa[31] täsmennetään, että jos tarkastajat antavat tarkastuslausuntoja sekä tilien luotettavuudesta että tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuudesta, lausunnot olisi erotettava selvästi toisistaan. Näin ollen mukautettu lausunto toimien sääntöjenmukaisuudesta ei sinällään johda mukautettuun lausuntoon tilien luotettavuudesta.

---

[30] Kansainvälinen tilintarkastusstandardi (ISA) 705 (tarkistettu) – Riippumattoman tilintarkastajan kertomukseen sisältyvän lausunnon mukauttaminen.

[31] ISSAI 4000, kohta 16.

# 2. luku

## Talousarvio- ja varainhallinto

# Sisällys


| | Kohta |
|---|---|
| **Johdanto** | 2.1. |
| **Talousarviohallinto vuonna 2025** | 2.2.–2.29. |
| **Next Generation EU -välineen vuoksi maksut olivat vuonna 2025 sitoumuksia suurempia** | 2.2.–2.9. |
| EU:n vuotuisen talousarvion maksusitoumusmäärärahat käytettiin vuonna 2025 lähes kokonaisuudessaan | 2.5.–2.6. |
| Maksut olivat alkuperäisen suunnitelman mukaisia ja monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän alapuolella | 2.7.–2.8. |
| Useimpien otsakkeiden maksuprofiilit ovat pysyneet melko vakaina ajan mittaan | 2.9. |
| **Yhteistyössä hallinnoitavien rahastojen käyttöasteet: Kauden 2014–2020 monivuotinen rahoituskehys on päättymässä ja kauden 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen osalta maksutahti kiihtyy** | 2.10.–2.18. |
| Kaudella 2014–2020 ERI-rahastojen käyttöaste oli 98,6 prosenttia, ja 26 jäsenvaltiota ylitti 95 prosentin käyttöasteen | 2.10.–2.12. |
| Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien, yhteistyössä hallinnoitavien kauden 2021–2027 rahastojen käyttö vauhdittui, mutta se pysyi kuitenkin alhaisempana kuin edellisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä. | 2.13.–2.17. |
| Uuden YMP:n mukaisten maaseuturahaston maksujen määrä kasvoi merkittävästi vuonna 2025 | 2.18. |
| **Elpymis- ja palautumistukivälineen avustusmaksuja suoritettiin vuonna 2025 huomattavasti odotettua vähemmän** | 2.19.–2.24. |
| **Maksattamatta olevat sitoumukset vähenevät, mutta määrä on silti merkittävä** | 2.25.–2.29. |

## Varainhoito vuonna 2025 2.30.–2.68.

### EU:n jäljellä olevien lainojen määrä kasvoi yli 20 prosentilla vuonna 2025 2.30.–2.47.

Next Generation EU -välinettä hyödynnetty odotettua vähemmän 2.37.–2.41.

Next Generation EU -välineen odotettavissa olevat lainakustannukset nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä ovat edelleen kaksinkertaiset alkuperäisiin arvioihin verrattuna 2.42.–2.44.

Maksujen viivästyminen on johtanut käteisvarojen kasvuun 2.45.–2.47.

### EU:n talousarviosta on annettu edelleen tukea Ukrainalle Venäjän sitä vastaan käymän hyökkäyssodan aikana 2.48.–2.54.

### EU:n talousarvioon kohdistuvien riskien määrä kasvaa edelleen 2.55.–2.68.

EU:n talousarvion liikkumavara tarjoaa takuun lainanotolle 2.60.–2.65.

Yhteisen vararahaston kumulatiivinen taloudellinen tulos on positiivinen, kuten vuonna 2024 2.66.–2.68.

## Johtopäätökset ja suositukset 2.69.–2.76.

### Johtopäätökset 2.69.–2.74.

### Suositukset 2.75.–2.76.

# Johdanto

**2.1.** Tässä luvussa esitellään EU:n vuoden 2025 talousarvio- ja varainhallintoa koskevat tärkeimmät kysymykset sekä sen lisärahoitus. Siinä raportoidaan myös EU:lle tulevina vuosina mahdollisesti aiheutuvista riskeistä ja haasteista. Luku perustuu tilintarkastustuomioistuimen arvioon, jonka kohteena olivat EU:n talousarvion toteuttaminen sekä komission ja muiden sidosryhmien julkaisemat katsaukset ja asiakirjat. Siinä otetaan huomioon myös tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa ja lausunnoissa esitetty työ.

# Talousarviohallinto vuonna 2025

## Next Generation EU -välineen vuoksi maksut olivat vuonna 2025 sitoumuksia suurempia

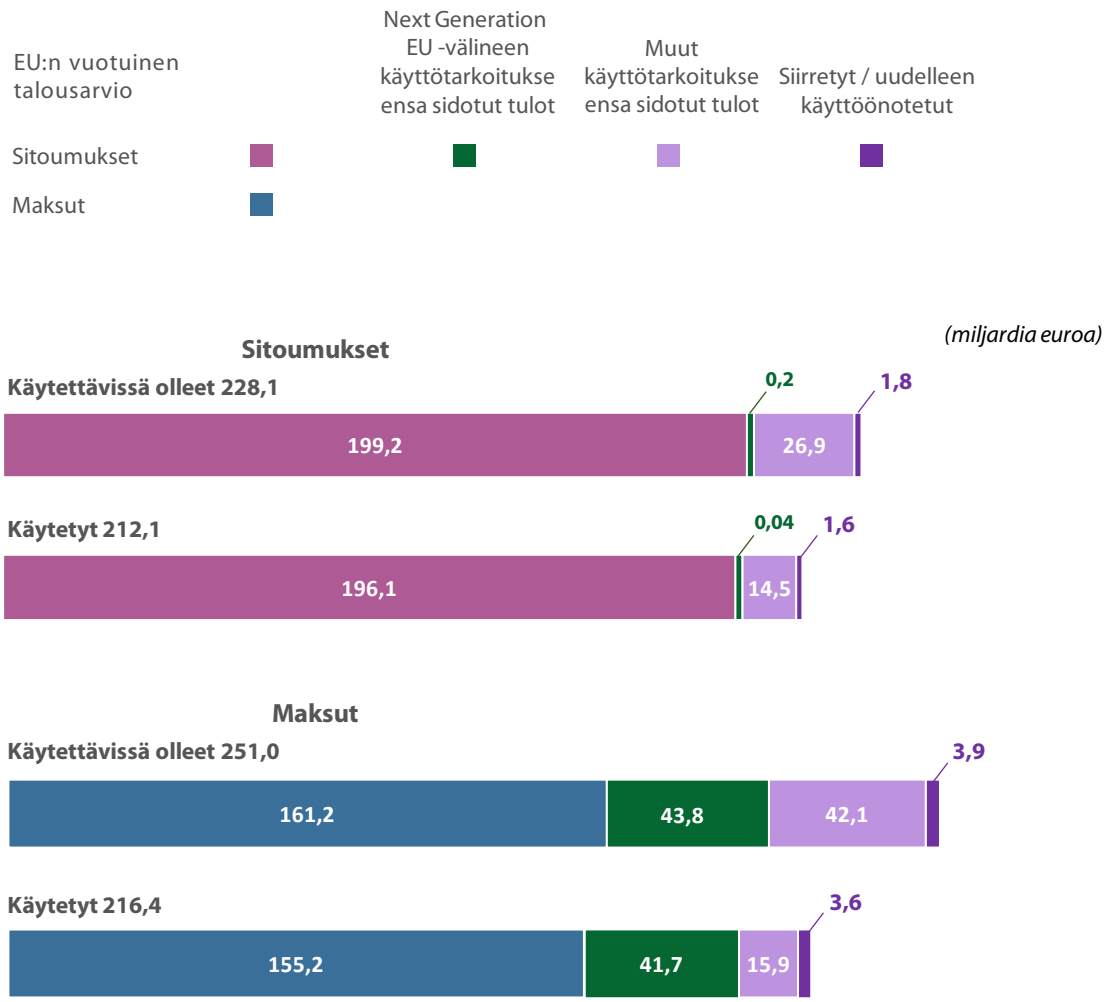
**2.2.** Tässä osiossa analysoidaan, miten EU:n talousarviota toteutettiin vuonna 2025. Kyseessä oli kauden 2021–2027*monivuotisen rahoituskehyksen (MRK)* ja *Next Generation EU -välineen (NGEU)* viides täytäntöönpanovuosi.

**2.3.** Tilintarkastustuomioistuin on vuodesta 2023 lähtien sisällyttänyt analyysiinsä kaikentyyppisiä maksusitoumus- ja maksumäärärahoja (vuotuiset talousarviomäärärahat, *siirrot seuraavalle varainhoitovuodelle* ja uudelleen käyttöön otetut määrät, Next Generation EU -välineen käyttötarkoitukseensa sidotut tulot ja muuntyyppiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot). Lainat ovat talousarvion ulkopuolisia osuuksia, eikä niitä näin ollen oteta huomioon.

**2.4.** ***Kaaviossa 2.1*** esitetään EU:n vuoden 2025 kokonaistalousarvio maksusitoumus- ja maksumäärärahojen osalta (käytettävissä olevat ja käytetyt määrärahat). EU:n vuotuinen talousarvio muodostaa 87,3 prosenttia käytettävissä olevien maksusitoumusmäärärahojen kokonaismäärästä ja 64,2 prosenttia käytettävissä olevien maksumäärärahojen kokonaismäärästä. Jäljelle jäänyt osa muodostuu Next Generation EU -välineen käyttötarkoitukseensa sidotuista tuloista, muista käyttötarkoitukseensa sidotuista tuloista ja seuraavalle varainhoitovuodelle siirretyistä määristä. Vuodesta 2024 alkaen Next Generation EU -välineen käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja koskevat sitoumukset on rajattu komission hallintomenoihin[1].

[1] Asetus (EU) 2021/241, 12 artiklan 4 kohta.

## Kaavio 2.1 – Vuonna 2025 käytettävissä olleet ja käytetyt määrärahat yhteensä, mukaan lukien Next Generation EU -välineen avustukset




*Huom.* Vuonna 2025 käytetyistä Next Generation EU -välineen 41,7 miljardin euron maksumäärärahoista 33,2 miljardia euroa käytettiin elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten rahoittamiseen ja 8,5 miljardia euroa käynnissä olevien ohjelmien täydentämiseen.

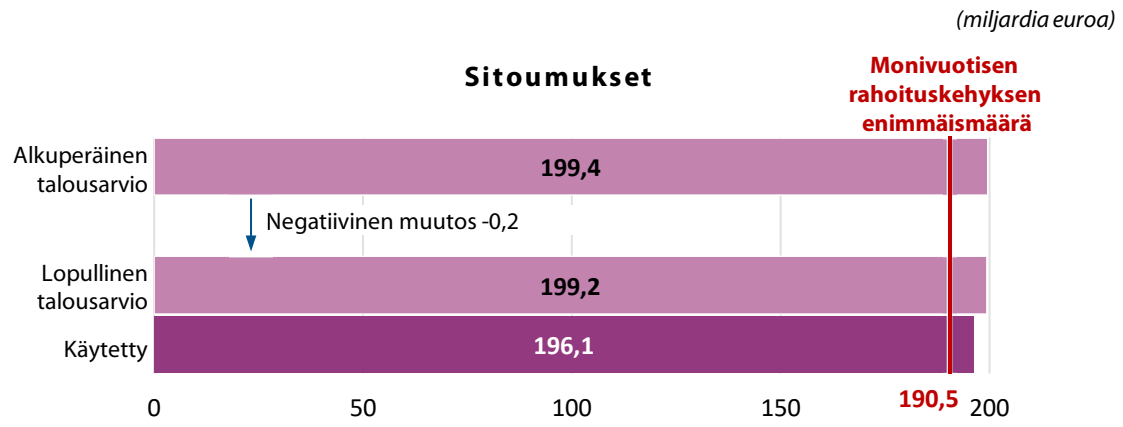
*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

## EU:n vuotuisen talousarvion maksusitoumusmäärärahat käytettiin vuonna 2025 lähes kokonaisuudessaan

**2.5.** Budjettivallan käyttäjä hyväksyi maksusitoumusmäärärahoja varten EU:n vuoden 2025 alustavan talousarvion, jonka suuruus oli 199,4 miljardia euroa, ks. ***kaavio 2.2***. Lisätalousarvioiden myötä maksusitoumusmäärärahoja vähennettiin 0,2 miljardilla eurolla 199,2 miljardiin euroon. Se ylittää edelleen monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän, joka on 190,5 miljardia euroa. Tämän mahdollistivat monivuotisen rahoituskehyksen *erityisrahoitusvälineet*. Näistä välineistä myönnetään monivuotisessa rahoituskehyksessä vahvistettujen enimmäismäärien lisäksi lisävaroja uusiin tai odottamattomiin tapahtumiin.

**2.6.** Vuoden 2025 lopullisessa talousarviossa toteutuneiden sitoumusten kokonaismäärä oli 196,1 miljardia euroa eli 98,4 prosenttia käytettävissä olevasta määrästä. Käyttämättä jääneet 3,1 miljardin euron maksusitoumusmäärärahat olivat peräisin pääasiassa *Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR)* (0,8 miljardia euroa), *naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineestä (NDICI)* (0,6 miljardia euroa) ja *koheesiorahastosta* (0,3 miljardia euroa). Käyttämättä jääneistä määrärahoista siirrettiin vuodelle 2026 kaikkiaan 1,9 miljardia euroa, josta 0,6 miljardia euroa osoitettiin naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineeseen ja miljardi euroa *eurooppalaiseen solidaarisuusvaraukseen*. Loput käyttämättä jääneet 1,2 miljardin euron määrärahat peruuntuivat. Tästä summasta 1,1 miljardia euroa liittyy maksusitoumusmäärärahoihin, jotka keskeytettiin sen jälkeen, kun oikeusvaltioperiaatetta koskeva ehdollisuusjärjestelmä otettiin käyttöön Unkarin osalta[2].

### Kaavio 2.2 – EU:n vuoden 2025 talousarviositoumusten täytäntöönpano




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

[2] Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/2506.

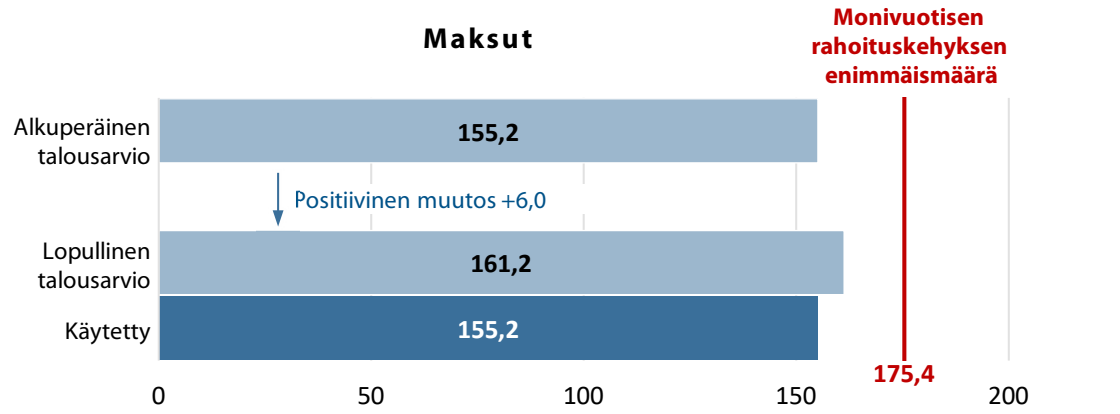
## Maksut olivat alkuperäisen suunnitelman mukaisia ja monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän alapuolella

**2.7.** Budjettivallan käyttäjä hyväksyi maksumäärärahoja varten EU:n vuoden 2025 alustavan talousarvion, jonka suuruus oli 155,2 miljardia euroa, ks. ***kaavio 2.3***. Lisätalousarvioilla lisättiin maksumäärärahoja 6,0 miljardilla eurolla, jolloin lopullinen talousarvio oli 161,2 miljardia euroa.

**2.8.** Lopullisessa talousarviossa tehdyt maksut olivat yhteensä 155,2 miljardia euroa, mikä oli 96,3 prosenttia käytettävissä olleesta määrästä. Käyttämättä jääneistä 6,0 miljardin euron määrärahoista 5,9 miljardia euroa siirrettiin vuodelle 2026, ja näistä varoista 1,9 miljardia euroa oli tarkoitettu Next Generation EU -välineen lainakustannuksiin, 1,1 miljardia osoitettiin Ukrainan tukivälineeseen ja 1,0 miljardia euroa eurooppalaiseen solidaarisuusvaraukseen. Käyttämättä jääneet 0,1 miljardin euron määrärahat peruuntuivat.

### Kaavio 2.3 – EU:n vuoden 2025 talousarvion maksujen täytäntöönpano

*(miljardia euroa)*

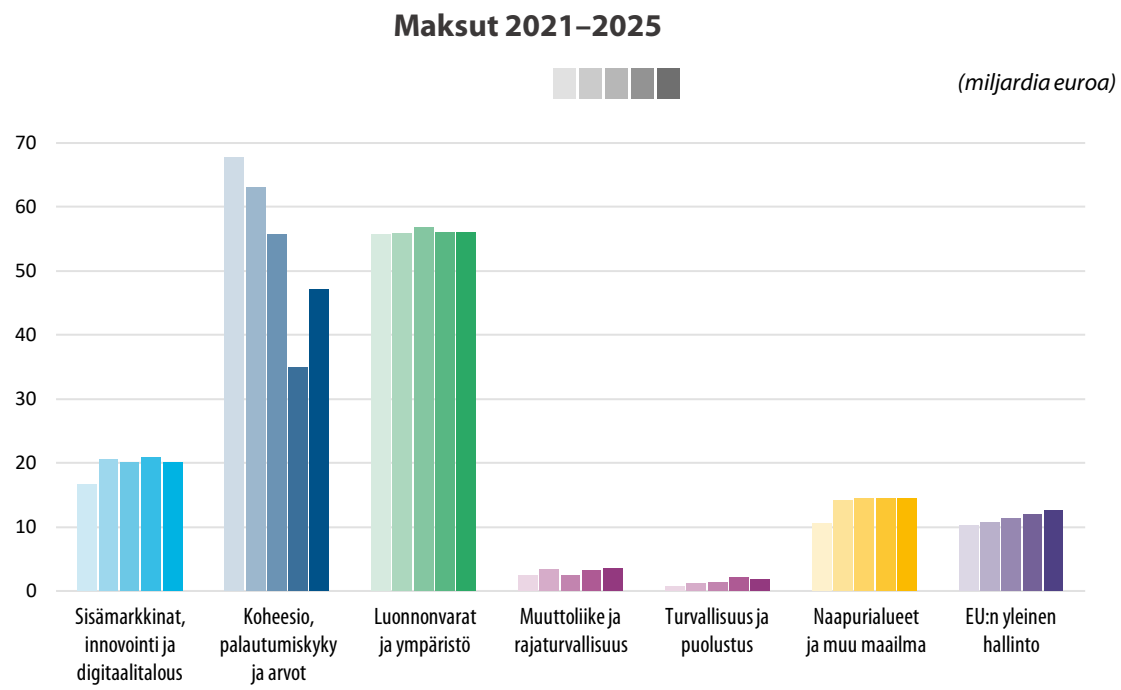



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

## Useimpien otsakkeiden maksuprofiilit ovat pysyneet melko vakaina ajan mittaan

**2.9.** ***Kaaviossa 2.4*** esitetään kussakin monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeessa vuodesta 2021 alkaen suoritetut vuotuiset maksut käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja lukuun ottamatta. Siinä esitetään monivuotinen yleiskatsaus siitä, miten nykyinen monivuotinen rahoituskehys on pantu täytäntöön. Useimpien otsakkeiden maksuprofiilit ovat pysyneet melko vakaina ajan mittaan, mikä kertoo jatkuvista ja ennakoitavista täytäntöönpanomalleista koko monivuotisen rahoituskehyksen kauden ajan. Ohjelmakausien välinen siirtymävaihe vaikuttaa kuitenkin enemmän otsakkeen 2 ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot” maksuihin. Maksujen suurempi määrä ensimmäisinä vuosina liittyy kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen koheesio-ohjelmien päättämiseen, kun taas myöhempi maksujen väheneminen ja sen jälkeinen vakautuminen heijastavat nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmien asteittaista täytäntöönpanoa koheesiopolitiikan monivuotisen elinkaaren mukaisesti (ks. myös ***kaavio 2.9***).

### Kaavio 2.4 – Vuotuiset maksumäärärahat otsakkeittain vuosina 2021–2025




*Huom.* Ei sisällä käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin varainhoitovuosien 2021–2025 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

## Yhteistyössä hallinnoitavien rahastojen käyttöasteet: Kauden 2014–2020 monivuotinen rahoituskehys on päättymässä ja kauden 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen osalta maksutahti kiihtyy

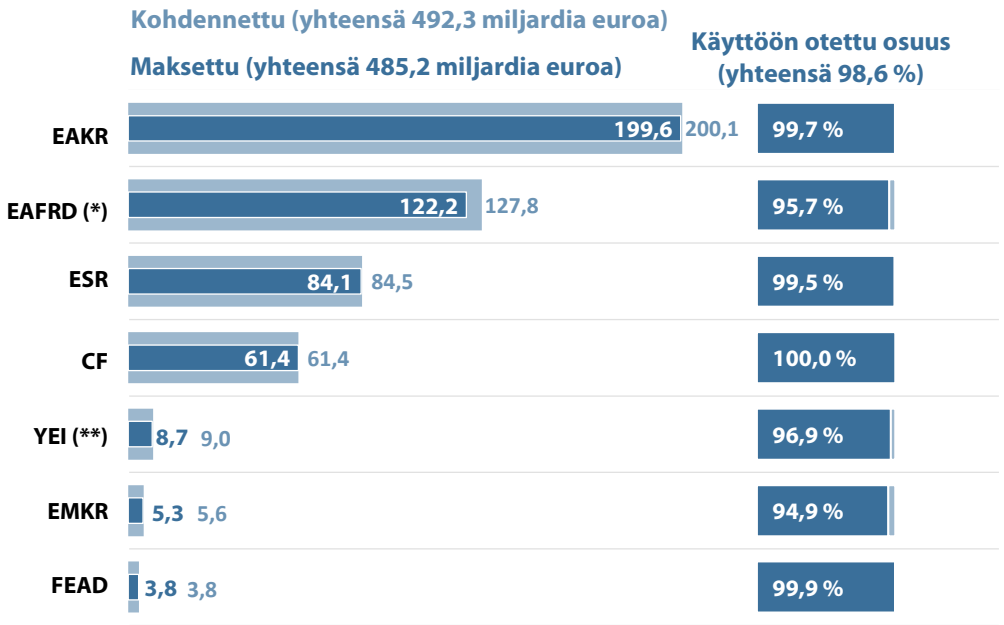
### Kaudella 2014–2020 ERI-rahastojen käyttöaste oli 98,6 prosenttia, ja 26 jäsenvaltiota ylitti 95 prosentin käyttöasteen

**2.10.** *Euroopan rakenne- ja investointirahastoja (ERI-rahastot)* hallinnoivat komissio ja jäsenvaltiot yhdessä. Tiedot ilmoitetaan avoimen datan alustalla. Kauden 2014–2020 ERI-rahastojen maksujen määrä oli vuoden 2025 lopussa yhteensä 485,2 miljardia euroa eli 98,6 prosenttia käytettävissä olleista kokonaisvaroista (492,3 miljardia euroa). Vuoden 2025 maksut olivat 7,4 miljardia euroa.

**2.11.** ***Kaaviossa 2.5*** esitetään kunkin ERI-rahaston kumulatiiviset käyttöasteet vuoden 2025 lopussa, lukuun ottamatta Next Generation EU -välineen varoja. Käyttöaste ilmaisee jäsenvaltioiden EU:n talousarviosta saamat *ennakkomaksut* ja *välimaksut*, jotka on suoritettu ilmoitettujen menojen osalta. Näiden maksujen osuus esitetään prosenttiosuutena tietyllä kaudella myönnetyistä kokonaismääristä. Tilintarkastustuomioistuimen esittämät käyttöasteet eivät kuvasta täysin tarkkaan hankkeiden täytäntöönpanon edistymistä, sillä *edunsaajien* jo saamat määrät voivat olla korkeampia kuin jäsenvaltioiden ilmoittamat menot.

## Kaavio 2.5 – Kauden 2014—2020 ERI-rahastojen käyttö vuoden 2025 loppuun mennessä (lukuun ottamatta Next Generation EU -välineen varoja)

*(miljardia euroa)*




**EAKR:** Euroopan aluekehitysrahasto
**EAFRD:** Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto
**ESR:** Euroopan sosiaalirahasto
**CF:** Koheesiorahasto (Cohesion Fund)
**YEI:** Nuorisotyöllisyysaloite
**EMKR:** Euroopan meri- ja kalatalousrahasto
**FEAD:** Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto

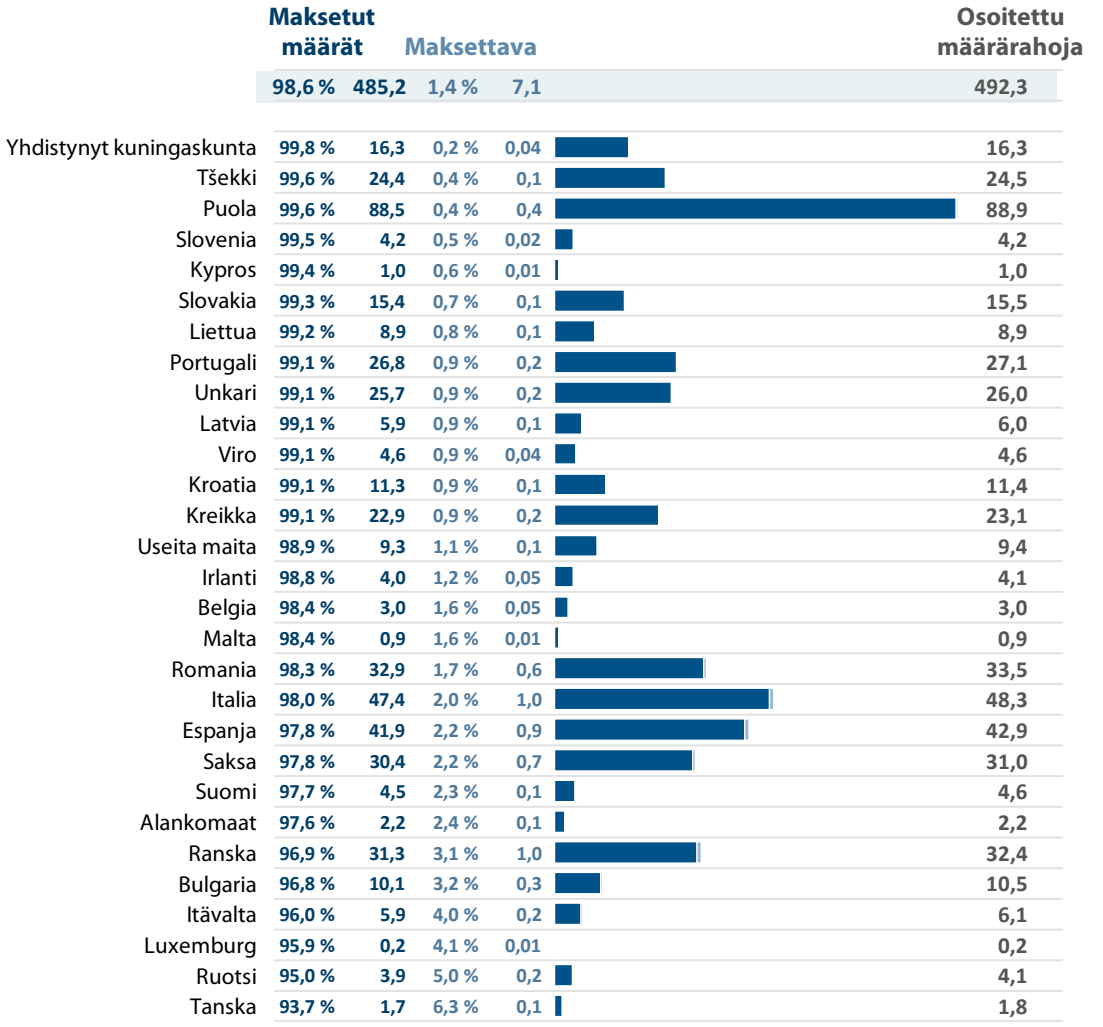
(*) Maaseuturahastoon sisältyy 28 miljardia euroa kauden 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehyksestä vuosille 2021 ja 2022 kohdennettuja lisävaroja.
(**) Nuorisotyöllisyysaloitteeseen sisältyy ESR:n erityismäärärahoja.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission avoimen datan alustan (tilanne 19. tammikuuta 2026) ja muiden komission tietojen perusteella.

**2.12.** ERI-rahastoista suoritettujen maksujen määrä kasvoi vuonna 2025 siten, että 26 jäsenvaltiota käytti vuoden 2025 loppuun mennessä yli 95 prosenttia niille ERI-rahastoista osoitetuista varoista, ks. ***kaavio 2.6***.

## Kaavio 2.6 – Kauden 2014—2020 ERI-rahastojen käyttöaste vuoden 2025 loppuun mennessä (lukuun ottamatta Next Generation EU -välineen varoja)

*(miljardia euroa)*




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission avoimen datan alustan tietojen perusteella (tilanne 19. tammikuuta 2026).

**Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien, yhteistyössä hallinnoitavien kauden 2021–2027 rahastojen käyttö vauhdittui, mutta se pysyi kuitenkin alhaisempana kuin edellisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä.**

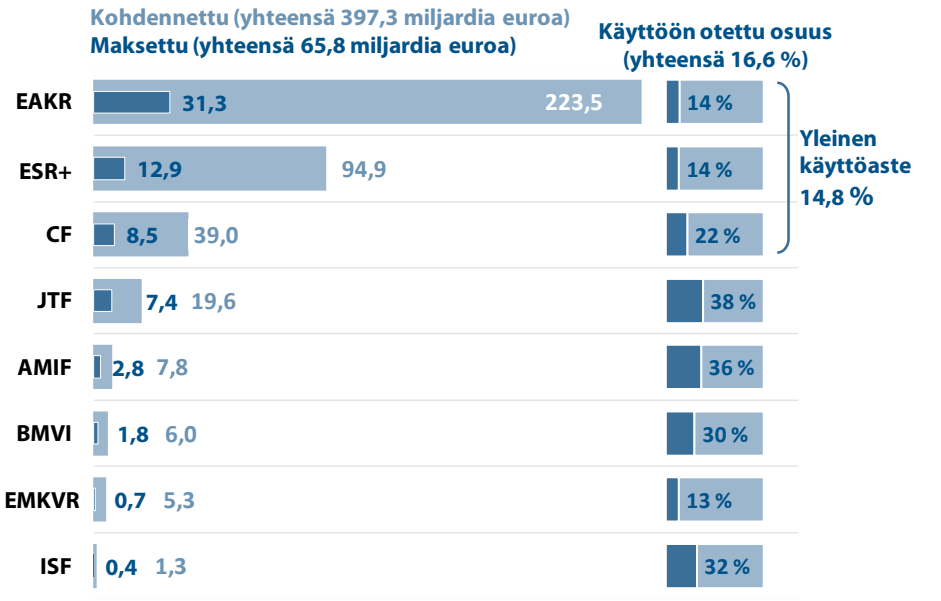
**2.13.** Vuonna 2025 *yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen*[3] soveltamisalaan kuuluvien, yhteistyössä hallinnoitavien rahastojen vuotuiset maksut olivat 36,8 miljardia euroa (2024: 14,7 miljardia euroa). Vuoden 2025[4] lopussa maksujen kokonaismäärä oli 65,8 miljardia euroa, josta 23,2 miljardia euroa oli ennakkomaksuja ja 42,6 miljardia euroa välimaksuja. Maksujen kokonaismäärä oli 16,6 prosenttia yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta näille rahastoille kohdennetusta kauden 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen määrästä (2024: seitsemän prosenttia), ks. ***kaavio 2.7***. Tilintarkastustuomioistuimen esittämät käyttöasteet eivät kuvasta täysin tarkkaan hankkeiden täytäntöönpanon edistymistä, sillä edunsaajien jo saamat määrät voivat olla korkeampia kuin jäsenvaltioiden ilmoittamat menot.

[3] Asetus (EU) 2021/1060.

[4] Komission avoimen datan alustan tietojen perusteella (tilanne 19. tammikuuta 2026).

## Kaavio 2.7 – Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien, yhteistyössä hallinnoitavien kauden 2021–2027 rahastojen käyttöasteet jäsenvaltioissa vuoden 2025 lopussa

*(miljardia euroa)*




| | |
|---|---|
| **EAKR:** | Euroopan aluekehitysrahasto |
| **ESR+:** | Euroopan sosiaalirahasto plus |
| **CF:** | Koheesiorahasto (Cohesion Fund) |
| **JTF:** | Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (Just Transition Fund) |
| **AMIF:** | Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (Asylum, Migration and Integration Fund) |
| **BMVI:** | Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline (Border Management and Visa Instrument) |
| **EMKVR:** | Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahasto |
| **ISF:** | Sisäisen turvallisuuden rahasto (Internal Security Fund) |

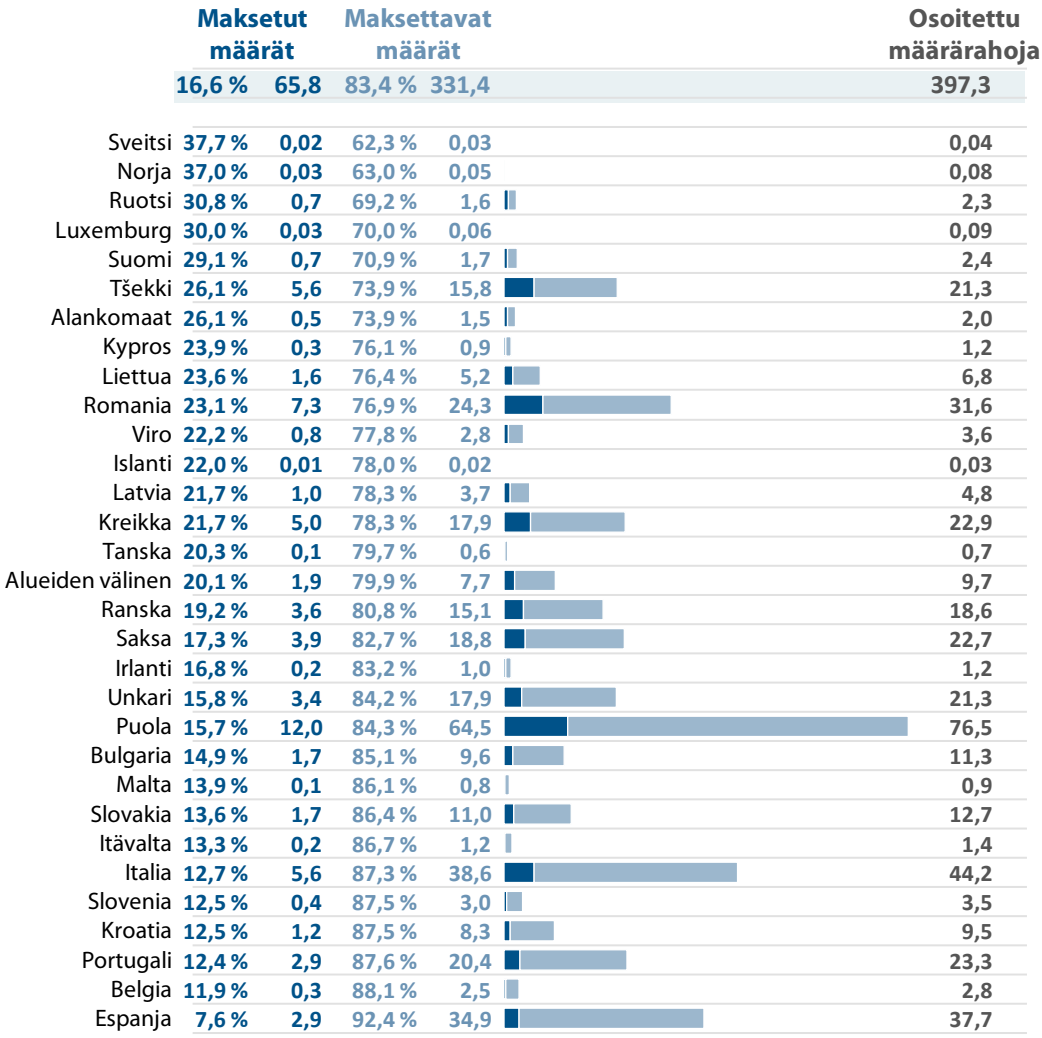
*Huom.* JTF-rahaston määrät sisältävät Next Generation EU -välinettä koskevat luvut.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission avoimen datan alustan tietojen perusteella (tilanne 19. tammikuuta 2026).

**2.14.** *Kaaviossa 2.8* esitetään käyttöaste kunkin varojen saajan osalta.

## Kaavio 2.8 – Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien, yhteistyössä hallinnoitavien kauden 2021–2027 rahastojen käyttöasteet jäsenvaltioissa, tilanne vuoden 2025 lopussa

*(miljardia euroa)*




*Huom.* EU:n ulkopuolisia maita (Sveitsi, Norja ja Islanti) koskevat varat liittyvät rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineeseen. EU:n ulkopuolisille maille osoitettu kokonaismäärä on 0,15 miljardia euroa.
Unkarin osalta ”maksettava” määrä perustuu poimintahetkellä saatavilla oleviin tietoihin, eikä se kaikilta osin perustu vapautettuihin sitoumuksiin, jotka liittyvät oikeusvaltioperiaatetta koskevaan ehdollisuusjärjestelmään.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission avoimen datan alustan tietojen perusteella (tilanne 19. tammikuuta 2026).

**2.15.** Vuonna 2022 neuvosto toteutti toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on suojata EU:n talousarviota oikeusvaltioperiaatteiden rikkomiselta Unkarissa[5]. Tämän seurauksena koheesiopolitiikan rahoitusta keskeytettiin Unkarin osalta 6,4 miljardia euroa. Komission vuosina 2023[6], 2024[7] ja 2025[8] tekemissä uudelleenarvioinneissa vahvistettiin keskeytyksen syyt. Sovellettavien säännösten[9] mukaisesti Unkari menetti vuoden 2022 keskeytetyt sitoumukset (1,0 miljardia euroa) vuoden 2024 lopussa ja vuoden 2023 keskeytetyt sitoumukset (1,1 miljardia euroa) vuoden 2025 lopussa. Unkari menetti nämä määrät pysyvästi talousarviovaroistaan.

**2.16.** Koheesiopolitiikan kolmen tärkeimmän rahaston (EAKR, koheesiorahasto ja ESR+) käyttöaste vastasi 90:tä prosenttia yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen puitteissa kaudella 2021–2027 yhteistyössä hallinnoitavista rahastoista. Käyttöaste oli alhaisempi kuin kaudella 2014–2020. Näiden kolmen rahaston yleinen käyttöaste oli 14,8 prosenttia vuoden 2025 lopussa, kun se edellisen monivuotisen rahoituskehyksen vastaavassa vaiheessa (vuoden 2018 lopussa) oli 24 prosenttia, ks. ***kaavio 2.9***. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että maksattamatta olevien maksupyyntöjen määrä oli vuoden lopussa suuri, ks. ***laatikko 2.1***.

---

5 Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/2506.

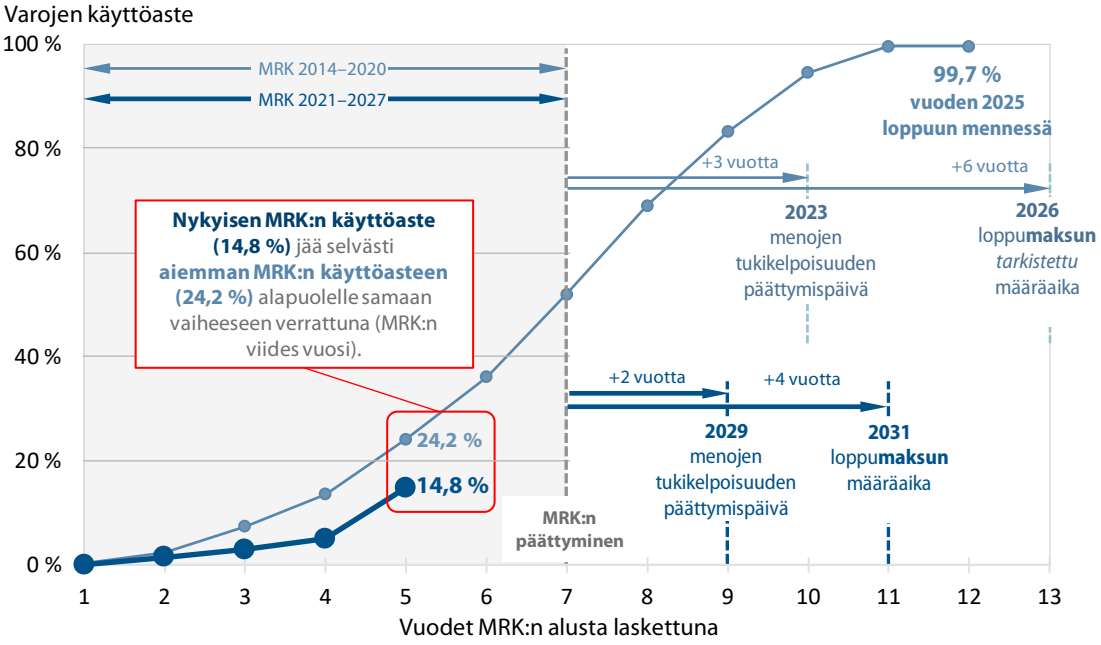
6 Komission päätös C(2023) 8999.

7 Komission tiedonanto COM(2024) 800.

8 Komission tiedonanto COM(2025) 900.

9 Asetus (EU) 2020/2092, 7 artiklan 3 kohta.

## Kaavio 2.9 – Koheesiorahastojen käyttöaste tukikauden viidentenä vuonna: Nykyinen monivuotinen rahoituskehys on edelleen jäljessä edellisestä monivuotisesta rahoituskehyksestä




*Huom.* Mukaan lukien ennakkomaksut ja välimaksut.
Asetusten (EU) 2025/1913 ja (EU) 2025/1914 mukaan tukikelpoisuuden määräaikaa voidaan jatkaa 31. joulukuuta 2030 asti kauden 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen sellaisten ohjelmien kohdalla, joissa muutos varojen uudelleenkohdentamisesta uuteen toimintalinjaan on hyväksytty.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission avoimen datan alustan tietojen perusteella (tilanne 19. tammikuuta 2026).

**Laatikko 2.1**

**Maksujen ruuhkautuminen ja sen vaikutukset seuraaviin vuosiin**

Maksumäärärahojen määrään liittyy epävarmuutta, koska se riippuu jäsenvaltioiden maksupyyntöjä koskevista ennusteista, joihin vaikuttaa ohjelmien täytäntöönpanotahti. Ennusteet voivat lisäksi vaihdella vuoden aikana. Komissio voi ehdottaa lisätalousarvioita, jotta muuttuviin tarpeisiin voidaan vastata. Tällaisiin mukautuksiin liittyy kuitenkin menettelyllisiä rajoituksia ja aikataulu, joka voi rajoittaa mukautusten vaikuttavuutta, jos maksumäärärahat menevät päällekkäin tosiasiallisten maksupyyntöjen kanssa. Tämä voi johtaa maksurästeihin vuoden lopussa.

Vuoden lopussa maksattamatta olevat maksupyynnöt voidaan ryhmitellä analyysitarkoituksia varten kahteen luokkaan:

a) maksupyynnöt, joita ei voitu käsitellä ennen vuoden loppua, koska ne saapuivat liian myöhään

b) maksupyynnöt, joita ei voitu maksaa, koska maksumäärärahat olivat riittämättömiä vuotuisessa talousarviossa.

Koheesiopolitiikan kolmen rahaston (EAKR, koheesiorahasto ja ESR+) maksupyyntöjen määrä ylitti vuonna 2025 talousarviossa käytettävissä olevat maksumäärärahat. Vuoden 2025 loppuun mennessä maksattamatta olevia maksupyyntöjä oli kertynyt 17 miljardia euroa. Maksupyynnöt käsiteltiin vuoden 2026 alussa.

Seuraaville vuosille siirretyt maksamattomat maksupyynnöt lisäävät käytettävissä oleviin maksumäärärahoihin kohdistuvaa painetta. Ne voivat myös rajoittaa valmiuksia kattaa uusia maksupyyntöjä.

**2.17.** Komissio arvioi vuonna 2025, että nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen mukaisten koheesiopolitiikan ohjelmien maksusitoumusten vapauttamisen riski on nolla[10] (vuoden 2024 arvio: 2,7 miljardia euroa[11]). EU:n koheesiovarojen käyttöaste on kuitenkin edelleen aiempien tasojen alapuolella (ks. ***kaavio 2.9***), ja sitoumuksia voidaan silti vapauttaa, jos maksuvauhti ei kasva odotetulla tavalla. Syyskuussa 2025 hyväksyttiin kaksi uutta asetusta[12], joiden avulla investointeja nopeutetaan ja täytäntöönpanoa helpotetaan.

[10] COM(2025) 573, taulukko 2, kohta ”yhteensä”.

[11] COM(2024) 276, taulukko 2, kohta ”yhteensä”.

[12] Asetukset (EU) 2025/1913 ja (EU) 2025/1914.

### Uuden YMP:n mukaisten maaseuturahaston maksujen määrä kasvoi merkittävästi vuonna 2025

**2.18.** Maaseuturahastoon on vuodesta 2023 sovellettu uusia yhteistä maatalouspolitiikkaa (YMP) koskevia asetuksia[13]. Maaseuturahaston kauden 2023–2027 rahoituksen käyttö alkoi vuonna 2023 siirtymäkauden 2021–2022 jälkeen. Vuoden 2025 lopussa[14] maaseuturahaston maksut olivat 14,2 miljardia euroa (2024: 6,3 miljardia euroa). Rahaston käyttöaste oli 21,6 prosenttia (2024: 9,5 %).

## Elpymis- ja palautumistukivälineen avustusmaksuja suoritettiin vuonna 2025 huomattavasti odotettua vähemmän

**2.19.** Vuoden 2025 loppuun mennessä kaikissa jäsenvaltioissa elpymis- ja palautumistukivälineen alaisiin tarkastettuihin suunnitelmiin lisättiin *REPowerEU*-luku. Next Generation EU -välineen lisäksi komissio käyttää *päästökauppajärjestelmästä* saatavia tuloja enimmillään 20,0 miljardia euroa tähän mennessä hyväksyttyjen 27 REPowerEU-luvun rahoittamiseen, minkä lisäksi *brexit-mukautusvarauksesta*[15] käytetään enimmillään 2,1 miljardia euroa. Elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten kokonaismäärä, REPowerEU mukaan lukien, voisi nousta 359,9 miljardiin euroon.

**2.20.** Elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten vuotuiset maksut olivat vuonna 2025 yhteensä 40,1 miljardia euroa, josta 33,2 miljardia euroa rahoitettiin Next Generation EU -välineestä, 6,3 miljardia euroa päästökaupasta saatavista tuloista ja 0,6 miljardia euroa brexit-mukautusvarauksesta. Next Generation EU -välineestä rahoitettujen elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten vuotuiset maksut olivat vain 62 prosenttia siitä, mitä komissio oli olettanut kesäkuussa 2024 (65 miljardia euroa)[16]. Vuoden 2025 lopussa 17 jäsenvaltion elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksia koskevat maksupyynnöt, joiden kokonaismäärä oli 20,3 miljardia euroa nettomääräisenä, olivat kuitenkin edelleen arvioitavina[17]. Joulukuussa 2025 niistä vastaanotettiin 17,4 miljardia euroa maksupyyntöjä.

---

[13] Asetukset (EU) 2021/2115 ja (EU) 2021/2116.

[14] Komission avoimen datan alustan tietojen perusteella (tilanne 19. tammikuuta 2026).

[15] Asetus (EU) 2021/241, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2023/435, 21 artikla.

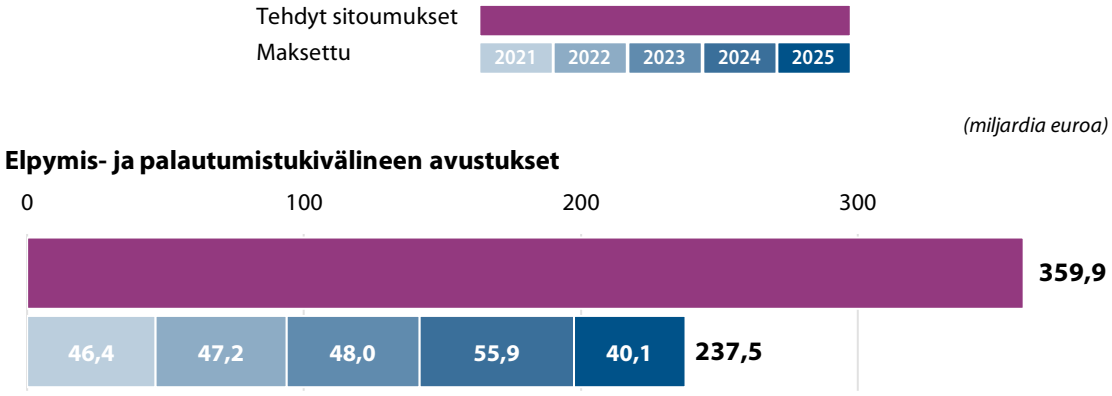
[16] COM(2024) 276, 2.4. Next Generation EU.

[17] Komission elpymisen ja palautumisen tulostaulun aikajana.

**2.21.** Tehtyjen 359,9 miljardin euron sitoumusten osalta elpymis- ja palautumistukivälineestä vuoden 2025 loppuun mennessä maksetut avustukset olivat yhteensä 237,5 miljardia euroa (66 prosenttia), ks. ***kaavio 2.10***. Näin ollen käytettävissä on yhteensä 122,4 miljardia euroa. Maksut on suoritettava vuoden 2026 loppuun mennessä. Tämä on huomattavasti enemmän kuin komission heinäkuussa 2024 esittämä arvio, jonka mukaan vuonna 2026 maksuja suoritettaisiin 70,1 miljardia euroa[18].

**2.22.** Elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvät välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettava 31. elokuuta 2026 mennessä ja jäsenvaltioiden loppumaksupyynnöt on toimitettava 30. syyskuuta 2026 mennessä[19]. Komission on suoritettava kaikki maksut 31. joulukuuta 2026 mennessä. Vuonna 2026 maksettava määrä on noin kolme kertaa suurempi kuin vuonna 2025 suoritetut maksut. Näin suurten maksujen suorittaminen lyhyessä ajassa lisää jäsenvaltioiden paineita käyttää niille kohdennettua rahoitusta sekä komission paineita arvioida ja käsitellä maksupyyntöjä. EU:n rahoitusosuuksien mahdollinen käyttämätön määrä vapautetaan, kun kaikki asiaankuuluvat oikeudelliset velvoitteet ja maksuvelvoitteet on täytetty[20].

## Kaavio 2.10 – Elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten täytäntöönpano rahoituslähteittäin, tilanne vuoden 2025 lopussa




*Huom.:* Ei sisällä hallintomenoja.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen ja muiden komission tietojen perusteella.

[18] COM(2024) 276, taulukko 3.

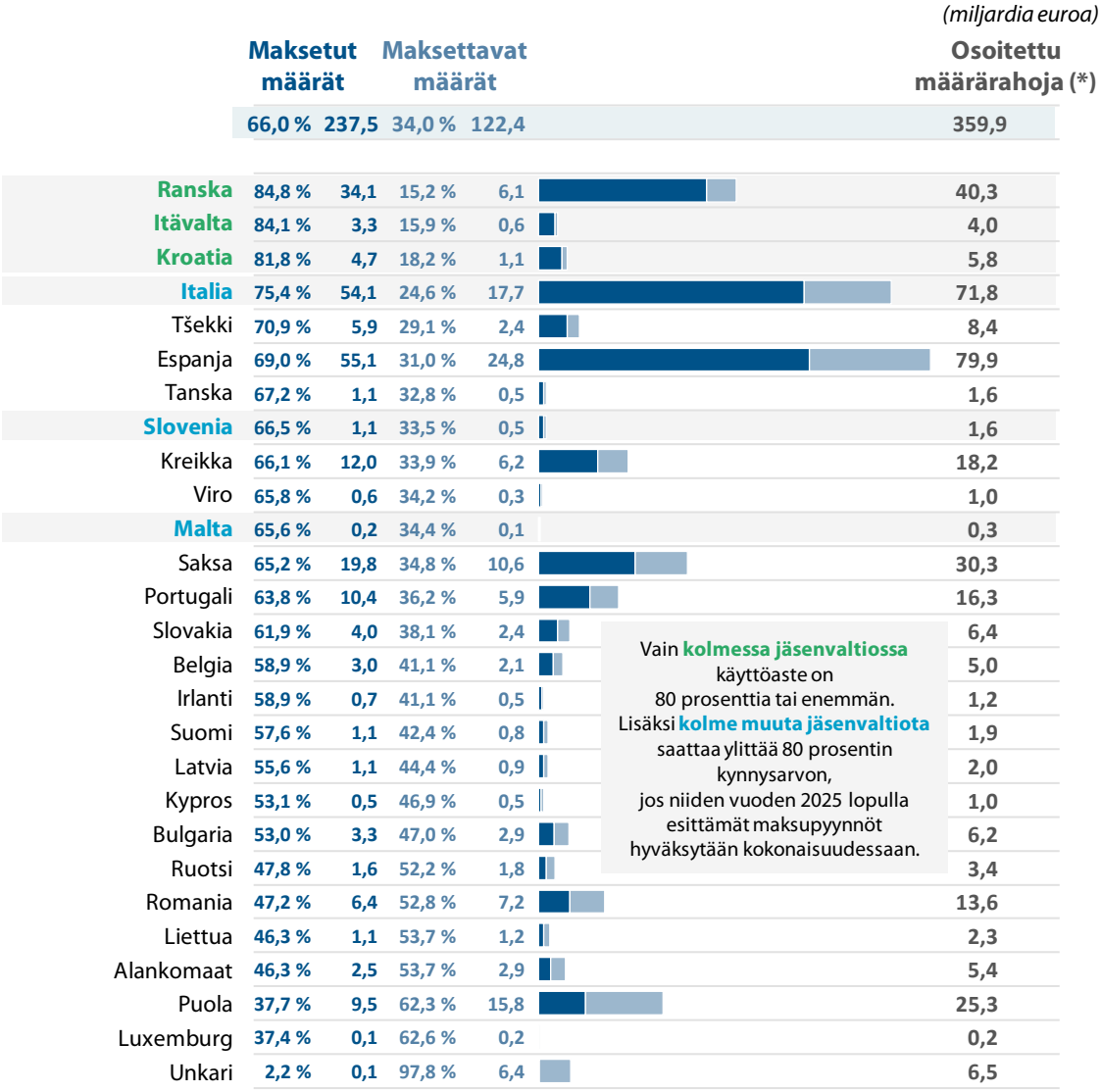
[19] COM(2025) 310.

[20] C/2026/2614, 4.2. Määrärahojen vajaakäytöstä johtuva sitoumusten lopullinen peruuntuminen elpymis- ja palautumistukivälineen voimassaolon päättyessä

**2.23.** Elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten tähänastisessa käyttöasteessa on merkittäviä eroja jäsenvaltioiden välillä (ks. ***kaavio 2.11***). Maksut perustuvat neuvoston kullekin jäsenvaltiolle asettamiin välitavoitteisiin ja tavoitteisiin. Tilintarkastustuomioistuin totesi kuitenkin elpymis- ja palautumistukivälineen[21] varojen käyttöä koskevassa erityiskertomuksessaan, että jäsenvaltioiden saamien varojen määrä ei välttämättä kerro saavutettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden määrästä tai merkityksestä. Saatujen varojen ja saavutettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden välinen suhde vaihtelee jäsenvaltioittain.

[21] Erityiskertomus 13/2024.

## Kaavio 2.11 – Maksetut elpymis- ja palautumistukivälineen avustukset ja jäsenvaltioille tarkistettujen määrärahojen perusteella maksettavat määrät, tilanne vuoden 2025 lopussa



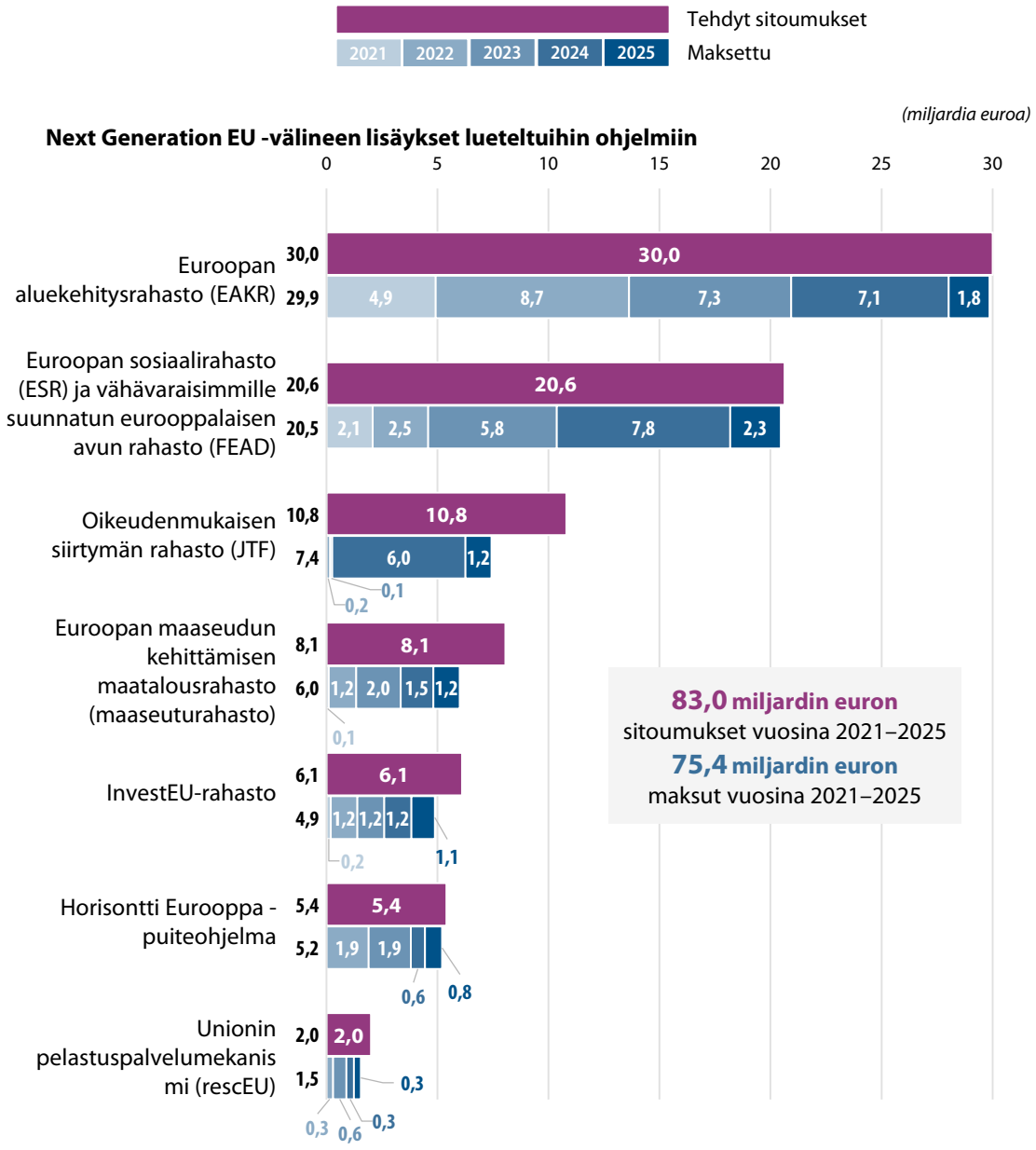

(*) perustuu tarkistettuihin määrärahoihin.

*Huom*. Ei sisällä hallintomenoja.
Unkari ei ole vielä esittänyt maksupyyntöjä, ja se on saanut vain ennakkomaksuja.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin elpymis- ja palautumistukivälineen tulostaulun ja muiden komission tietojen perusteella.

**2.24.** Monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmiin tehtyjen Next Generation EU -välineen lisäsitoumusten määrä oli 83,0 miljardia euroa, ks. ***kaavio 2.12***. Näihin rahoituslisäyksiin liittyvien vuotuisten maksujen määrä oli 8,5 miljardia euroa vuonna 2025. Kumulatiiviset maksut olivat vuoden 2025 lopussa yhteensä 75,4 miljardia euroa. Tämän seurauksena maksuja voidaan suorittaa enimmillään 7,6 miljardia euroa vuoden 2026 loppuun mennessä.

### Kaavio 2.12 – EU:n ohjelmiin osoitettaviin lisäyksiin liittyvä Next Generation EU -välineen täytäntöönpano, tilanne vuoden 2025 lopussa




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

## Maksattamatta olevat sitoumukset vähenevät, mutta määrä on silti merkittävä

**2.25.** *Maksattamatta olevilla sitoumuksilla* tarkoitetaan aikaisempina vuosina ja kuluvana vuonna tehtyjen mutta vielä maksattamattomien sitoumusten summaa. Ne liittyvät EU:n talousarvion monivuotiseen luonteeseen ja edustavat tulevia maksuvelvoitteita, jotka on täytettävä niiden erääntyessä, ellei niitä vapauteta.

**2.26.** Kun maksattamatta olevia sitoumuksia kertyy, ne rajoittavat tulevien talousarvioiden joustavuutta, koska maksumäärärahojen on ensin katettava nykyiset oikeudelliset velvoitteet ennen kuin varoja voidaan kohdentaa uusiin tai kehittymässä oleviin painopisteisiin. Mahdollisuudet vastata muuttuviin olosuhteisiin tai rahoittaa uusia aloitteita seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä EU:n talousarvion avulla heikkenevät, kun maksattamatta olevien sitoumusten määrä on suuri. Lisäksi jos vuotuisissa talousarvioissa ei ole riittävästi maksumäärärahoja, maksupyyntöjen mukaisten maksujen suorittaminen voi viivästyä tai maksujen ruuhkautuminen voi lisääntyä, ks. ***laatikko 2.1***.

**2.27.** Komissio katsoo, että vuosien 2026 ja 2027 maksumäärärahojen vuotuiset enimmäismäärät riittävät kaiken kaikkiaan kattamaan odotettavissa olevat maksut[22]. Maksumäärärahojen enimmäismäärään nähden käytettävissä oleva liikkumavara on kuitenkin hyvin rajallinen vuonna 2027 (noin miljardi euroa)[23], mikä jättää vain vähän varaa ennakoimattomista maksupaineista selviytymiseen.

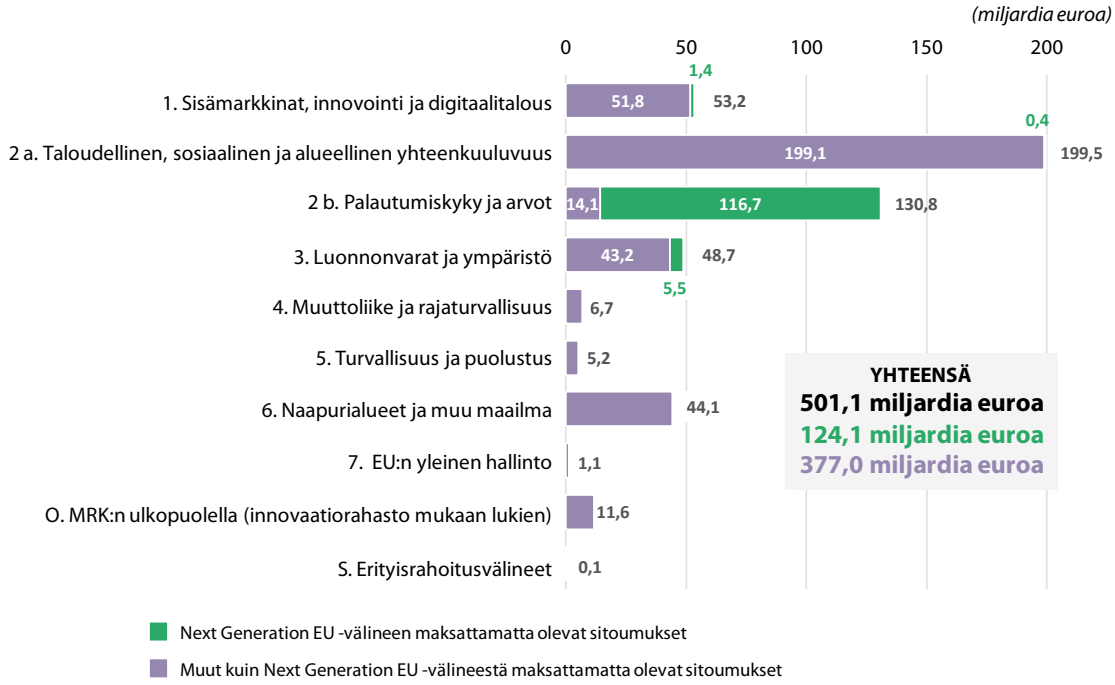
**2.28.** Vuoden 2025 lopussa maksattamatta olevat sitoumukset, jotka edellyttävät maksuja tulevina vuosina, ellei niitä vapauteta, olivat yhteensä 501,1 miljardia euroa, mukaan lukien 124,1 miljardia euroa Next Generation EU -välineen avustuksia, ks. ***kaavio 2.13***.

---

[22] COM(2025) 573, s. 4.

[23] Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, kohta 1,1.

## Kaavio 2.13 – Maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärä rahoituslähteittäin ja monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeittain vuoden 2025 lopussa



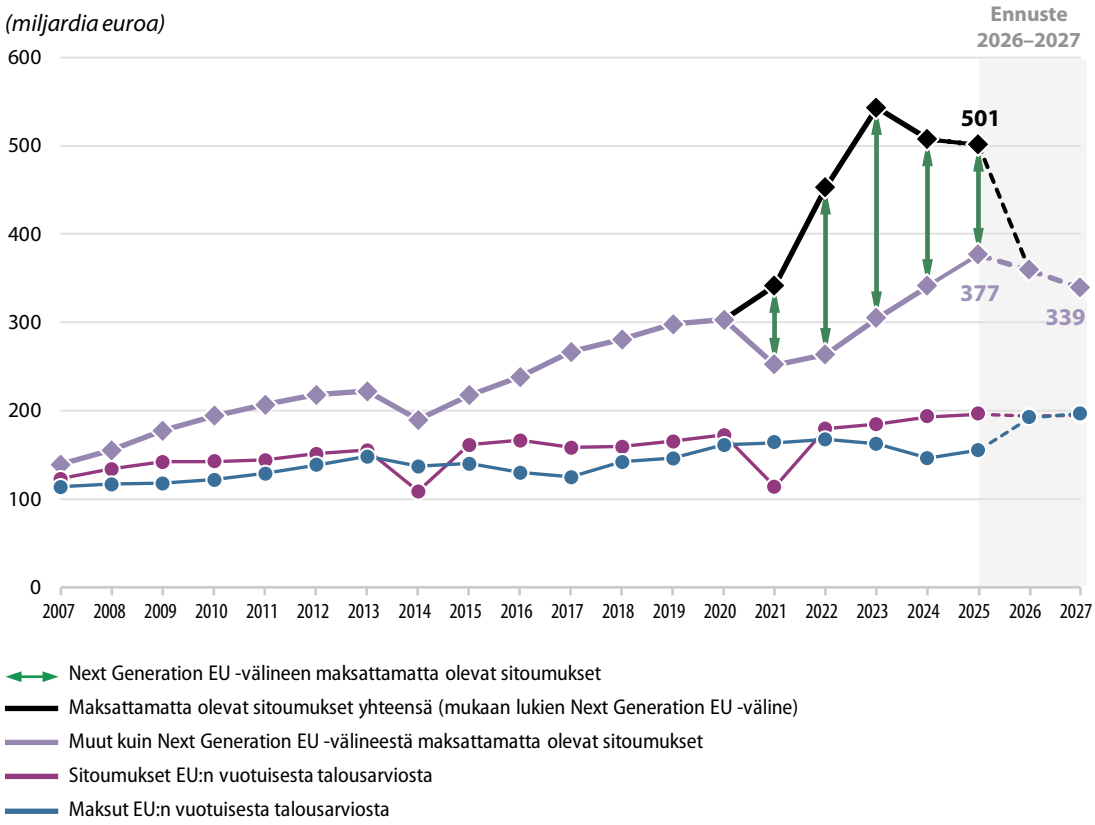

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen ja muiden komission tietojen perusteella.

**2.29.** Komissio tarkisti vuonna 2025 maksattamatta olevia sitoumuksia koskevaa vuoden 2027 lopun ennustettaan. Tarkistettu määrä laski 364,7 miljardista eurosta[24] 339 miljardiin euroon[25]. ***Kaaviossa 2.14*** esitetään maksattamatta olevat sitoumukset kunkin vuoden lopussa vuosina 2007–2027. Next Generation EU -välineen maksattamatta olevien sitoumusten osalta kaikki maksut (lukuun ottamatta pieniä hallinnollisen ja teknisen avun menoihin liittyviä määriä) on suoritettava vuoden 2026 loppuun mennessä.

[24] COM(2024) 276, taulukko 4.

[25] COM(2025) 573, 2.6. Maksattamatta olevien sitoumusten määrän kehitys.

## Kaavio 2.14 – Maksattamatta olevat sitoumukset sekä sitoumukset ja maksut vuosina 2007–2025 ja ennuste vuosille 2026–2027




*Huom.:* Ennusteet vuodesta 2026 eteenpäin eivät sisällä siirrettyjä määrärahoja tai käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin varainhoitovuosien 2007–2025 konsolidoitujen tilinpäätösten ja asiakirjan COM(2025) 573 perusteella.

# Varainhoito vuonna 2025

## EU:n jäljellä olevien lainojen määrä kasvoi yli 20 prosentilla vuonna 2025

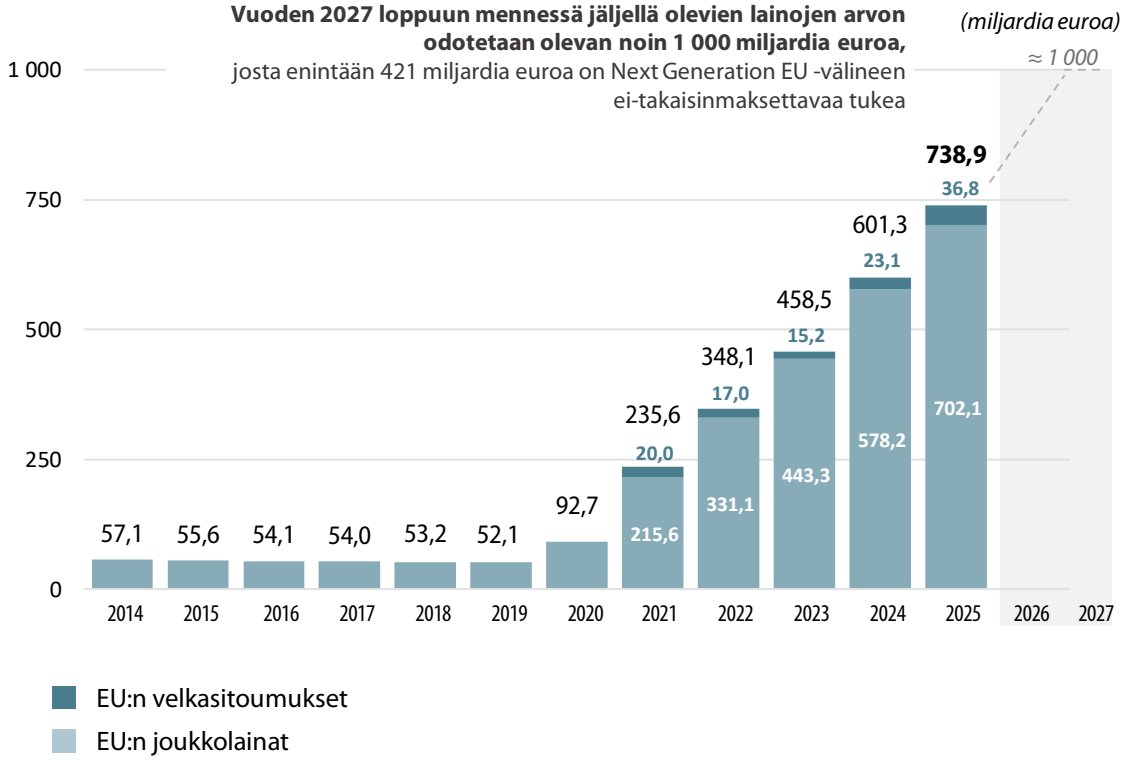
**2.30.** Komissiolla on joulukuusta 2022 lähtien ollut käytössä *hajautettu rahoitusstrategia*[26] vakiolähestymistavaksi rahoitusavun rahoittamiseksi lainanoton avulla. Vuoden 2025 lopussa EU:n jäljellä olevien lainojen nimellisarvo oli 738,9 miljardia euroa (2024: 601,3 miljardia euroa). Määrään sisältyi EU:n velkasitoumuksia, joiden nimellisarvo oli 36,8 miljardia euroa (2024: 23,1 miljardia euroa). Niiden maturiteetti on alle yksi vuosi, ja ne lasketaan liikkeeseen likviditeetinhallintaa varten.

**2.31.** Komissio on viiden viime vuoden aikana tukeutunut yhä enemmän pääomamarkkinoihin rahoittaakseen laajempia ohjelmia, kuten SURE- ja Next Generation EU -välineitä, ks. ***kaavio 2.15***. Vuoteen 2027 mennessä EU:n ottaman lainan jäljellä oleva määrä voisi nousta biljoonaan euroon.

**2.32.** Neuvosto hyväksyi vuonna 2025 asetuksen Euroopan turvallisuutta edistävän välineen (SAFE) perustamisesta kiireellisten ja laajamittaisten investointien rahoittamiseksi Euroopan puolustusta varten. Komissio voi lainata enintään 150 miljardia euroa pääomamarkkinoilta ja lainata nämä varat edelleen pyynnöstä jäsenvaltioille. Lainaa myönnetään jäsenvaltioiden hyväksyttyjen kansallisten suunnitelmien perusteella. Rahoitustoimia ei ollut vielä aloitettu vuoden 2025 loppuun mennessä. Komission mukaan puolet näistä lainoista maksetaan mahdollisesti vuosina 2026–2027 ja loput vuoden 2030 loppuun mennessä. Aikataulu riippuu kansallisen täytäntöönpanon edistymisestä.

[26] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2023, kohta 2.36.

## Kaavio 2.15 – EU:n ottaman lainan jäljellä oleva määrä vuodesta 2014 lähtien

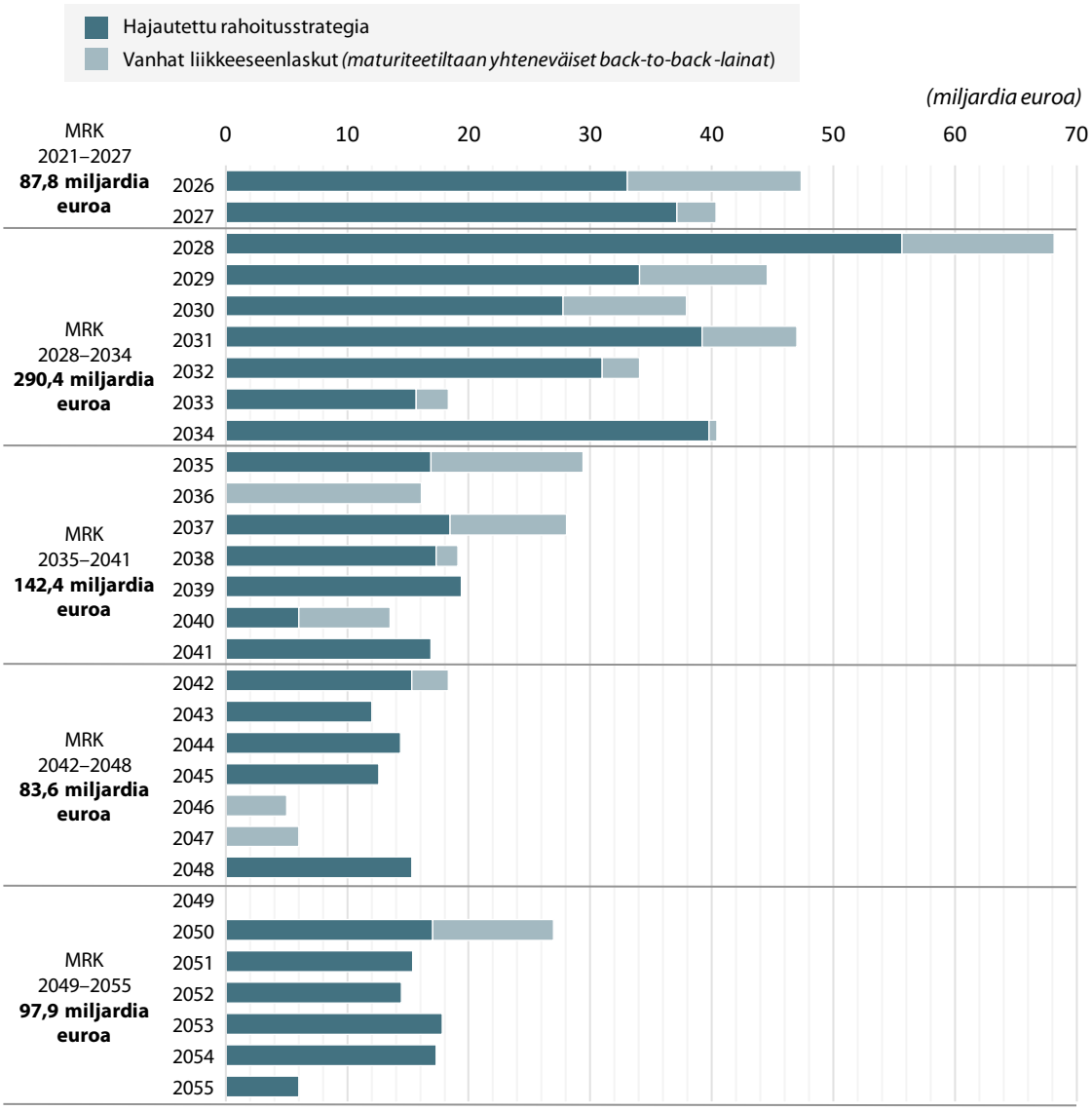



*Huom.* EU:n liikkeellelaskut nimellisarvon mukaan

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen ja muiden komission tietojen perusteella.

**2.33.** ***Kaaviossa 2.16*** esitetään ohjelmakausittain EU:n lainanoton erääntymisajat, velkasitoumuksia lukuun ottamatta. Nykyinen maturiteettirakenne jakautuu nykyisen ja sitä seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen kesken. Erääntyvien joukkolainojen laina-aikoja jatketaan osittain siten, että takaisinmaksuvelvoitteet jakautuvat peräkkäisten monivuotisten rahoituskehysten kesken omia varoja koskevan päätöksen vaatimusten mukaisesti.

## Kaavio 2.16 – Vuoden 2026 lopussa erääntyvien, liikkeessä olevien EU:n joukkolainojen vuotuiset määrät, tilanne vuoden 2025 lopussa

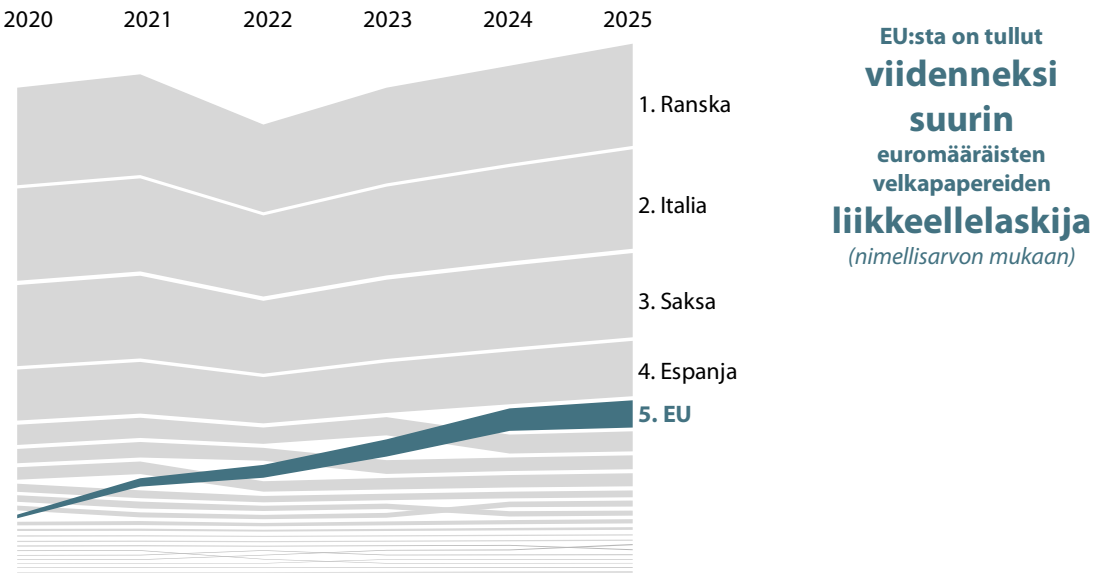



*Huom.* Nimellisarvon mukaiset määrät. EU:n velkasitoumuksia ei ole otettu huomioon.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

**2.34.** Jäljellä olevan pitkäaikaisen velan nimellisarvo vuoden 2025 lopussa tekee EU:sta yhden suurimmista euromääräisten velkapapereiden liikkeeseenlaskijoista. ***Kaaviossa 2.17*** vertaillaan jäsenvaltioiden ja EU:n jäljellä olevia pitkäaikaisia velkapapereita vuosina 2020–2025.

## Kaavio 2.17 – EU:n jäsenvaltioiden ja EU:n pitkäaikaisten velkapapereiden jäljellä olevat määrät

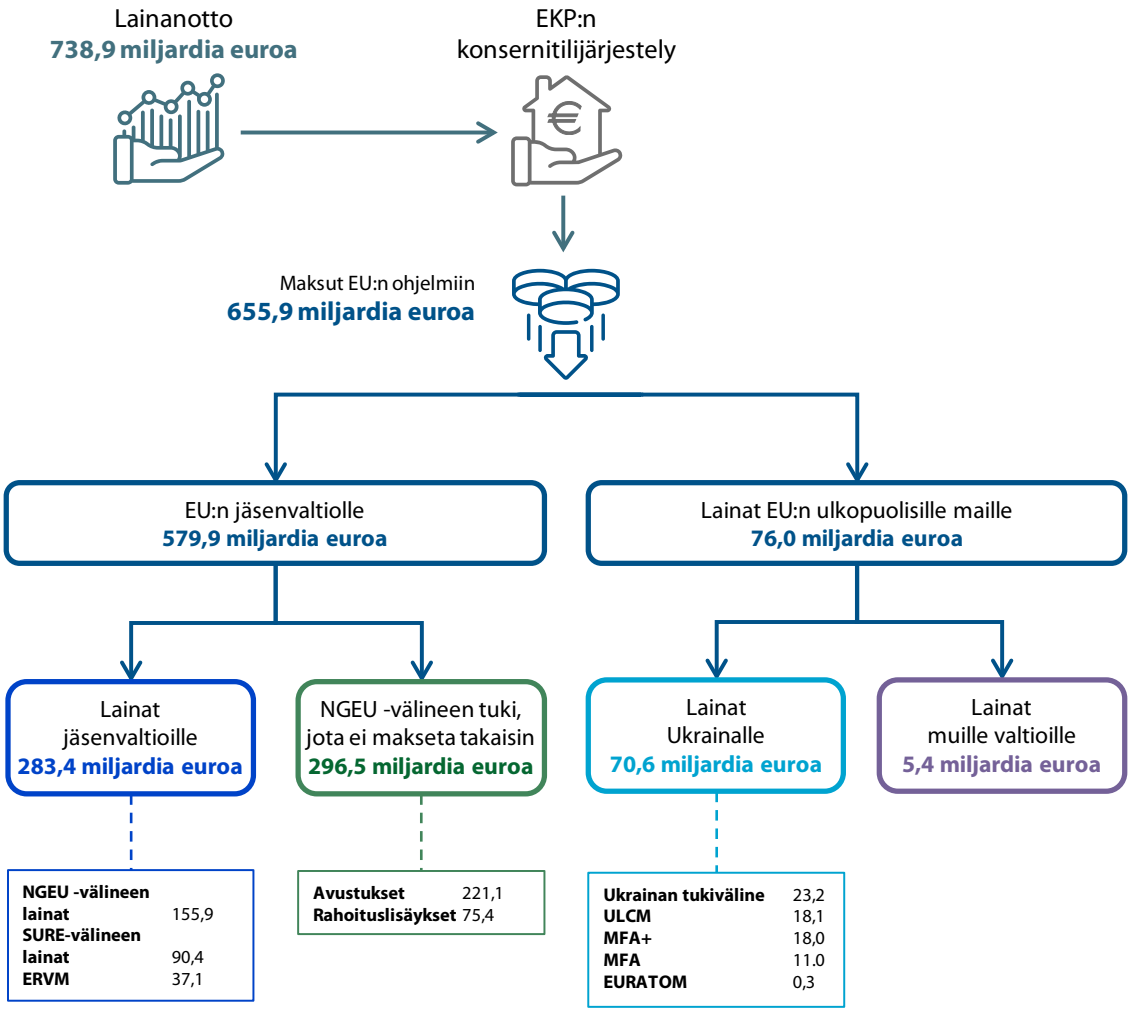



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan keskuspankin tietojen ja EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

**2.35.** EU:n lainanotolla rahoitetaan Next Generation EU -välinettä ja annetaan rahoitustukea jäsenvaltioille ja EU:n ulkopuolisille maille. ***Kaaviossa 2.18*** esitetään EU:n lainanoton avulla rahoitettujen EU:n ohjelmien jakautuminen.

## Kaavio 2.18 – EU:n jäljellä olevien lainojen avulla rahoitetut ohjelmat, tilanne vuoden 2025 lopussa

*(miljardia euroa)*




**ERVM:** Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi
**MFA:** Makrotaloudellinen rahoitusapu
**NGEU:** Next Generation EU -väline
**SURE:** Hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäinen tukiväline
**ULCM:** Ukrainan lainayhteistyömekanismi (Ukraine Loan Cooperation Mechanism)

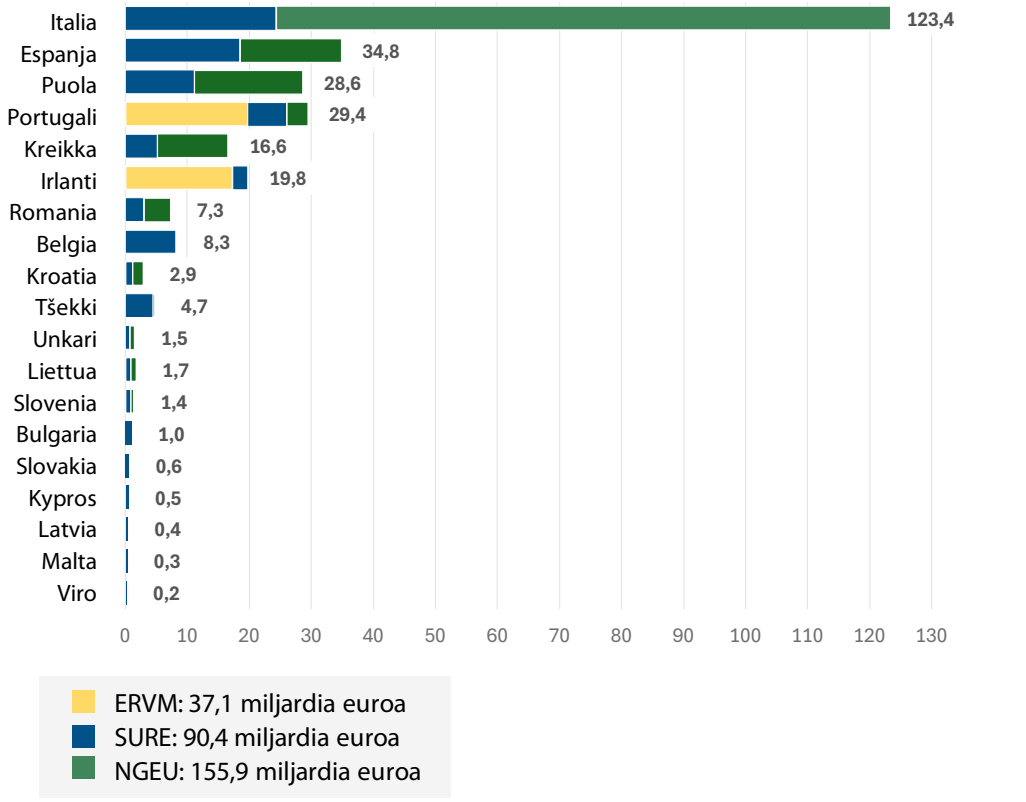
*Huom.* Nimellisarvon mukaiset määrät. Määrät eivät sisällä avustusten sitä osaa, joka rahoitetaan brexit-mukautusvarauksesta tai päästökauppajärjestelmästä. EU:n lainoista saatavat käteistulot voivat poiketa niiden nimellisistä takaisinmaksumääristä, koska velkapapereita voidaan laskea liikkeeseen nimellisarvoa korkeammilla tai alemmilla hinnoilla markkinaolosuhteista riippuen.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen ja muiden komission tietojen perusteella.

**2.36.** ***Kaaviossa 2.19*** esitetään EU:n lainanoton avulla rahoitettujen jäsenvaltioiden lainojen jakautuminen.

## Kaavio 2.19 – EU:n jäljellä olevien lainojen avulla rahoitetut jäsenvaltioille maksetut lainat, tilanne vuoden 2025 lopussa

*(miljardia euroa)*




*Huom.* Nimellisarvon mukaiset määrät.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

### Next Generation EU -välinettä hyödynnetty odotettua vähemmän

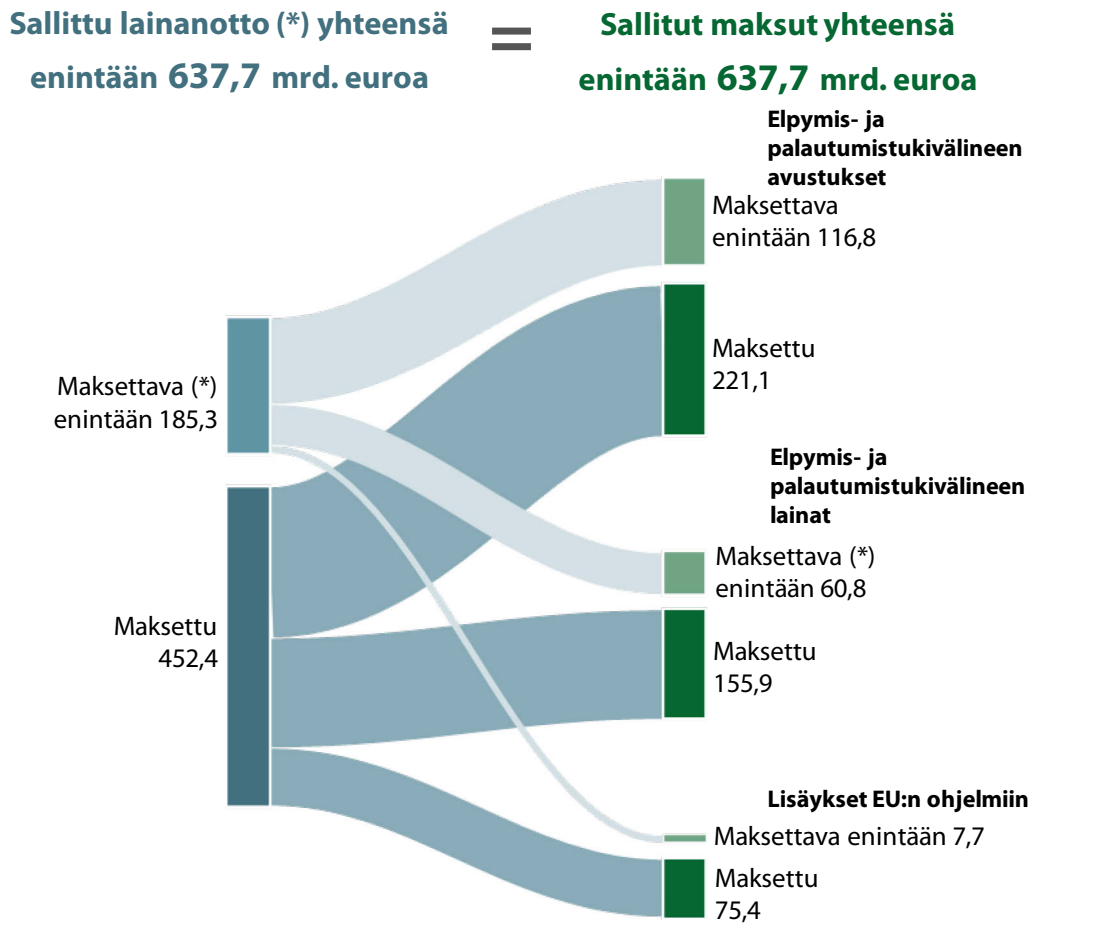
**2.37.** Alun perin Next Generation EU -välineestä oli määrä tarjota jäsenvaltioille rahoitusta enintään 806,9 miljardia euroa käypinä hintoina (750 miljardia euroa vuoden 2018 hintoina). Koska jäsenvaltioiden lainojen kysyntä väheni, määrää mukautettiin vuoden 2025 lopussa alaspäin 698 miljardiin euroon. Kun otetaan huomioon, että Espanjalle myönnettävää lainamäärää alennettiin[27] tammikuussa 2026, käytettävissä olevan rahoituksen päivitetty kokonaismäärä on 637,7 miljardia euroa, josta 216,7 miljardia euroa on lainoja ja 421,0 miljardia euroa tukea, jota ei makseta takaisin.

[27] Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 17031/25, 2 artiklan 1 kohta.

**2.38.** Vuoden 2025 loppuun mennessä EU oli maksanut 452,4 miljardia euroa, ks. ***kaavio 2.20***. Next Generation EU -välineen osalta EU voi maksaa vielä enintään 185,3 miljardia euroa vuoden 2026 loppuun mennessä.

### Kaavio 2.20 – Next Generation EU -välineen maksut, tilanne vuoden 2025 lopussa

*(miljardia euroa)*




(*) perustuu tammikuussa 2026 tarkistettuihin lainamääriin

*Huom.* Next Generation EU -välineen osalta ilmoitettu lainanotto sisältää vain ne varat, jotka on nimenomaisesti kohdennettu Next Generation EU -välineeseen vuoden 2025 loppuun mennessä. Määrät eivät sisällä hallintomenoja eivätkä avustusten sitä osaa, joka rahoitetaan brexit-mukautusvarauksesta tai päästökauppajärjestelmästä. Lainojen kokonaismäärään sisältyy tammikuussa 2026 hyväksytty 60,4 miljardin euron tarkistus alaspäin.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen ja muiden komission tietojen perusteella.

**2.39.** Next Generation EU -välinettä koskevan lainanoton osalta takaisinmaksu on aloitettava vuonna 2028 ja saatettava päätökseen viimeistään vuonna 2058[28]. Vuotuiset pääoman takaisinmaksut voivat olla enintään 7,5 prosenttia Next Generation EU -välineestä myönnettävän ei-takaisinmaksettavan tuen enimmäismäärästä[29] (eli 31,6 miljardia euroa vuodessa).

**2.40.** Jotta velkaa voitaisiin vähentää vaatimuksia noudattaen eli tasaisesti ja ennustettavasti[30], komissio joutuu jälleenrahoittamaan erääntymässä olevaa velkaa laskemalla liikkeeseen uusia velkainstrumentteja vanhojen velkojen maksamiseksi niiden erääntyessä[31]. Markkinaolosuhteiden mahdolliset muutokset voivat joko lisätä tai vähentää lainanottokustannuksia, jotka on katettava EU:n talousarviosta avustuksiin ja täydennyksiin[32] liittyvän Next Generation EU -välineen velanoton tapauksessa. Euroopan parlamentti ja neuvosto olivat komission kanssa yhtä mieltä siitä, että Next Generation EU -välineen takaisinmaksuun liittyvät EU:n talousarviosta maksettavat menot eivät saisi johtaa ohjelmiin liittyvien menojen tai investointivälineiden varojen perusteettomaan vähentämiseen nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä[33]. Next Generation EU -välineen ei-takaisinmaksettavaa tukea koskevan lainanoton takaisinmaksuaikataulu saattaa vaikuttaa tulevien monivuotisten rahoituskehysten kokonaismaksumäärärahoihin, tämän kuitenkaan vaikuttamatta tulevien monivuotisten rahoituskehysten kokoon. Edunsaajina olevien jäsenvaltioiden on vastattava kaikista kuluista, joita EU:lle aiheutuu Next Generation EU-välineestä myönnettäviin lainoihin liittyvästä lainanotosta, mukaan lukien korkoriskien ja muiden taloudellisten riskien hallintaan liittyvät kulut.

---

[28] Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053, 5 artiklan 2 kohta.

[29] Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu neuvoston päätös.

[30] Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu neuvoston päätös.

[31] COM(2024) 93, liite.

[32] Komission täytäntöönpanopäätös (EU, Euratom) 2023/2825, 11 artiklan 1 kohta.

[33] Toimielinten välinen sopimus, tehty 16.12.2020, liite II.

**2.41.** Komissio ei ole julkaissut yleistä takaisinmaksustrategiaa, joka koskisi Next Generation EU -välinettä vuoteen 2058 asti. Next Generation EU-välineen ei-takaisinmaksettavaa tukea varten lainattujen määrien osalta komissio esitti kauden 2028–2034 monivuotista rahoituskehystä koskevassa ehdotuksessaan 24 miljardin euron käypinä hintoina ilmaistua vuotuista kiinteää määrää, jolla katettaisiin sekä korkojen että pääoman takaisinmaksut[34] kyseisellä kaudella. Ehdotuksen mukaan korkomaksut ovat etusijalla, ja mahdolliset 24 miljardin euron vuotuisista määrärahoista jäljellä olevat varat käytetään pääoman takaisinmaksun nopeuttamiseen. Komission mukaan tämä kiinteään vuosimaksuun perustuva toimintatapa tarjoaa ennustettavuutta talousarviosuunnittelua varten ja antaa luonnollisen suojan korkojen vaihtelua vastaan. Se voi tosin myös johtaa suurempiin kokonaiskorkokuluihin koko takaisinmaksun ajan (vuoteen 2058 asti), kun sitä verrataan muihin vaihtoehtoihin, kuten sellaisiin, joissa pääomaa maksetaan takaisin lineaarisesti[35]. Komission julkaisemien tietojen perusteella Next Generation EU -välineen ei-takaisinmaksettavaan tukeen liittyvät korkokulut voisivat olla kauden 2028–2034 monivuotisen rahoituskehyksen aikana noin 93 miljardia euroa[36], jos oletetaan, että tuki maksetaan kokonaisuudessaan.

---

[34] COM(2025) 573, 2.1. Vuosien 2028–2034 monivuotisen rahoituskehyksen sitoumuksiin liittyvät maksut.

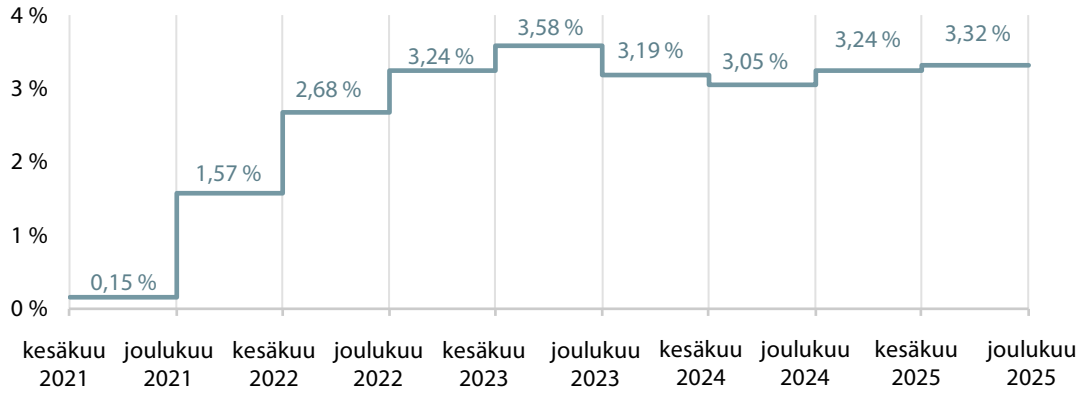
[35] SWD(2025) 570, 4.5 Preparedness.

[36] Arvioitu kaaviosta 4.4, SWD(2025) 570 final/2.

## Next Generation EU -välineen odotettavissa olevat lainakustannukset nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä ovat edelleen kaksinkertaiset alkuperäisiin arvioihin verrattuna

**2.42.** Vuonna 2020 kauden 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeessa 2b (Palautumiskyky ja arvot) hyväksyttiin 14,9 miljardin euron kokonaismäärärahat, joilla rahoitetaan Next Generation EU -välineen lainojen korko- ja kuponkimaksuja[37]. Vuoden 2020 arviot perustuivat lainakorkoihin, joiden odotettiin vaihtelevan 0,55–1,15 prosentin välillä kaudella 2021–2027[38]. Todelliset korot kuitenkin nousivat merkittävästi[39], mikä vaikutti kielteisesti EU:n rahoituksen marginaalikustannuksiin, ks. ***kaavio 2.21***.

### Kaavio 2.21 – Muutoksia Next Generation EU -välineen rahoituskuluissa




*Huom.* Kunkin aikaosion rahoituskulut kuvastavat raportointihetkellä vallitsevaa tasoa, mutta ne voivat vaihdella muuttuvien markkinaolosuhteiden vuoksi.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin asiakirjan COM (2026) 164 perusteella.

---

[37] Multiannual Financial Framework 2021–2027 (in commitments) – Current prices, budjettikohta 2.6. ”Financing and repayment – NextGenerationEU”.

[38] Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun katsaus: Revision of the EU’s long-term budget for 2021 to 2027, s. 7.

[39] Key ECB interest rates.

**2.43.** Komission mukaan Next Generation EU -välineen ei-takaisinmaksettavaa tukea koskevan lainanoton rahoituskulut olivat 10,4 miljardia euroa vuosina 2021–2025 (5 miljardia euroa vuonna 2025). Tämä oli lähes 62 prosenttia enemmän alkuperäiseen ennusteeseen (6,4 miljardia euroa) verrattuna[40]. Komissio arvioi maksavansa korkoja noin kahdeksan miljardia euroa vuonna 2026[41] ja 9,9 miljardia euroa vuonna 2027[42]. Nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen rahoituskulut voivat näin ollen olla yhteensä 28,3 miljardia euroa, mikä on noin kaksinkertainen määrä komission alkuperäiseen 14,9 miljardin euron ennusteeseen verrattuna[43]. Helmikuun 2026 lopussa alkanut Lähi-Idän konflikti on tuonut mukanaan lisää epävarmuutta inflaation ja laajempien rahapolitiikkaa koskevien päätösten suhteen[44]. Sen seurauksena tulevat rahoituskulut voivat poiketa nykyisistä julkisen talouden ennusteista. Komissio ei ole vielä julkaissut päivitettyjä arvioita mahdollisista rahoituskuluihin kohdistuvista seurauksista, vaikka vaikutukset voivat olla samankaltaisia kuin Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan seurauksena.

**2.44.** Vuonna 2025 EU:n talousarviosta otettiin käyttöön EU:n elpymisväline. Se on erityisrahoitusväline[45], josta myönnettiin 1,1 miljardia euroa[46] Next Generation EU -välineen lainakustannusten osittaiseen kattamiseen. Tämä täydentää joustovälineestä[47] rahoitettua 1,1 miljardin euron rahoitusta.

---

40 Multiannual Financial Framework 2021–2027 (in commitments) – Current prices, budjettikohta 2.6. ”Financing and repayment – NextGenerationEU”.

41 EU:n talousarvio 2026, Osasto 06 – Elpyminen ja palautumiskyky.

42 Statement of estimates of the Commission for the financial year 2027, Policy Highlights, 3.4.3 Recovery and resilience cluster, Financing cost of the European Union Recovery Instrument (EURI).

43 Multiannual Financial Framework 2021–2027 (in commitments) – Current prices, budjettikohta 2.6. ”Financing and repayment – NextGenerationEU”.

44 Speech by the Vice-President of the ECB, 26.3.2026.

45 Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2023, kohta 2.32.

46 EU:n vuoden 2025 talousarvio.

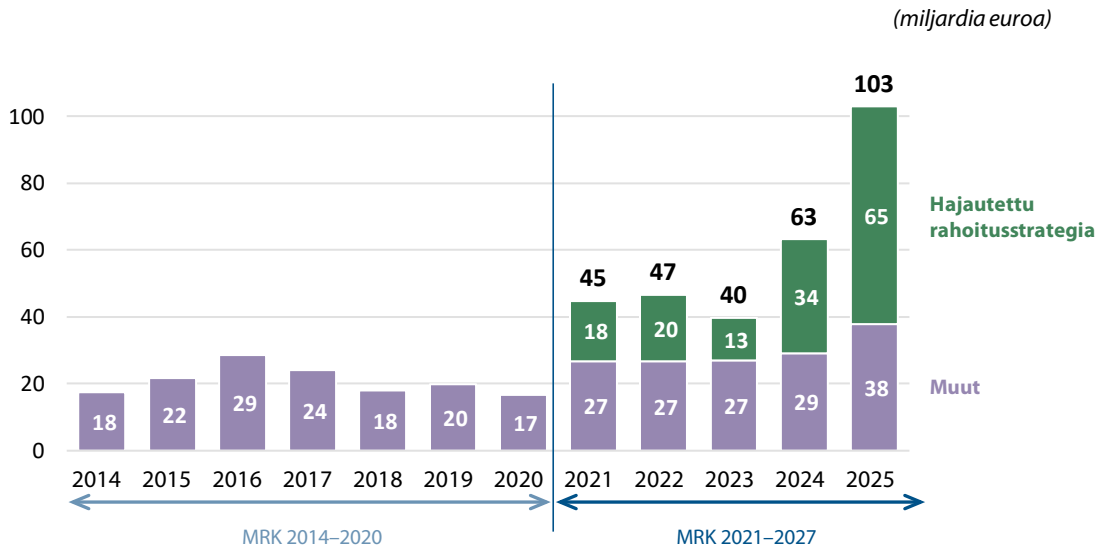
47 Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja.

## Maksujen viivästyminen on johtanut käteisvarojen kasvuun

**2.45.** Komissio ottaa etukäteen lainaa eri ohjelmien arvioitujen maksutarpeiden perusteella varmistaakseen, että se pystyy täyttämään velvoitteensa ajoissa. Komissio tekee joka vuosi *vuotuisen lainanottopäätöksen*, jossa vahvistetaan pitkäaikaisen ja lyhytaikaisen lainanoton enimmäismäärä. Siinä otetaan huomioon ennustetut maksuvalmiusvaatimukset kaikissa asiaankuuluvissa ohjelmissa. Tässä yhteydessä komissio julkaisee puolivuosittaiset *rahoitussuunnitelmat*, joissa esitetään liikkeeseenlaskujen odotetut määrät ja aikataulu seuraaville kuudelle kuukaudelle. Tiedottamalla rahoitusstrategiastaan etukäteen komissio varmistaa liikkeeseenlaskujensa paremman ennustettavuuden. Samalla se huolehtii joustavuuden säilyttämisestä ja markkinoiden avoimuudesta[48].

**2.46.** Komission on varmistettava, että sillä on käytettävissään riittävästi varoja maksujen suorittamiseen. Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta jäsenvaltioiden maksupyyntöjen ohjeelliseen aikatauluun perustuvat maksut olivat ennakoitua pienemmät, mikä johti siihen, että käteisvarojen määrä oli korkea (ks. ***kaavio 2.22***).

## Kaavio 2.22 – EU:n käteisvarat vuoden lopussa




*Huom.* Käteisvarat kattavat myös muut rahavarat

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

[48] Komission täytäntöönpanopäätös (EU, Euratom) 2023/2825, johdanto-osan 8 kappale.

**2.47.** Hajautetun rahoitusstrategian puitteissa (ks. kohta ***2.30***) komissio pitää lainanotosta saatuja tuloja EKP:n yhteisessä likviditeettivarannossa. Sitä hallinnoidaan keskitetysti. Alhainen korkotaso on merkinnyt sitä, että likviditeetinhallinta on vuodesta 2021 lähtien tuottanut EU:n talousarvioon kumulatiivisia nettotuloja, joiden määrä oli komission mukaan 0,2 miljardia euroa. Vuonna 2025 korkoympäristön muutosten vuoksi käteisvarat alkoivat kuitenkin tuottaa nettomääräisiä likviditeetinhallintakustannuksia EU:n talousarvioon[49]. Koska likviditeettikustannukset laskutetaan vuosittain, vuonna 2025 aiheutuneet nettokustannukset otetaan huomioon vasta EU:n vuoden 2026 talousarviossa[50].

## EU:n talousarviosta on annettu edelleen tukea Ukrainalle Venäjän sitä vastaan käymän hyökkäyssodan aikana

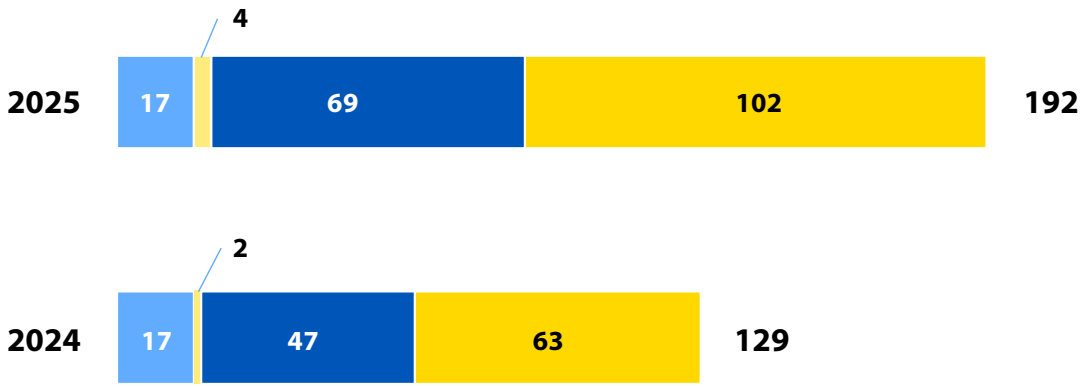
**2.48.** Komission mukaan EU ja EU:n jäsenvaltiot olivat mobilisoineet Ukrainan ja sen kansan tukemiseen vuoden 2025 loppuun mennessä yli 192,1 miljardia euroa Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan alkamisesta lähtien, ks. ***kaavio 2.23***.

[49] COM(2025) 310, 2.2. Viivästykset täytäntöönpanossa aiheuttavat kustannuksia Euroopan unionille.

[50] Komission täytäntöönpanopäätös (EU, Euratom) 2024/1974 17 artikla.

**Kaavio 2.23 – EU:n ja EU:n jäsenvaltioiden tuki Ukrainalle ja ukrainalaisille Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen, tilanne vuoden 2025 lopussa**

*(miljardia euroa)*




Tuki EU:ssa oleville ukrainalaisille

Venäjän pysäytetyistä varoista saatu Ukraina-tuki

Sotilaallisen avun toimenpiteet

Muu EU:n ja EU:n jäsenvaltioiden tarjoama tuki

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

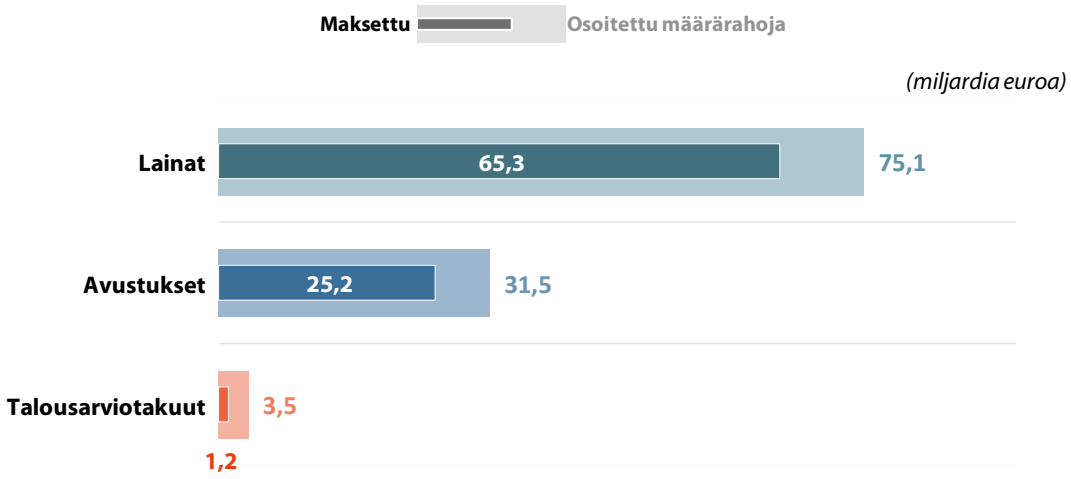
**2.49.** ***Kaaviossa 2.23*** esitetään EU:n ja EU:n jäsenvaltioiden liikkeelle panemien varojen kokonaismäärä. ***Kaaviossa 2.24*** puolestaan esitetään edellistä täydentävä EU:n talousarviosta annettu tuki. Erittely perustuu seuraavien seikkojen perusteella maksettuihin ja kohdennettuihin määriin:

a) nimellisarvon mukaiset lainat

b) avustukset, joilla annetaan suoraa tukea Ukrainalle ja ukrainalaisille (pois lukien lainoja ja takuita koskevat varaukset)

c) ainoastaan Ukraina-takauksen mukaisesti annetut *talousarviotakuut*.

## Kaavio 2.24 – EU:n talousarviosta Ukrainalle ja ukrainalaisille annettava tuki Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen, tilanne vuoden 2025 lopussa




*Huom.* Nimellisarvon mukaiset lainat, hyväksyttyjen ohjelmien mukaiset avustukset, ainoastaan Ukraina-takauksen mukaisesti annetut talousarviotakuut. Ei sisällä yhteiseen vararahastoon tehtyjä varauksia.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen ja muiden komission tietojen perusteella.

**2.50.** Vuoden 2025 loppuun mennessä Ukrainan tukivälineestä oli otettu käyttöön 31,3 miljardia euroa, josta 23,2 miljardia euroa lainoina, ks. ***kaavio 2.18***. Vuonna 2024 perustetun tukivälineen tavoitteena on myöntää Ukrainalle enintään 50 miljardia euroa rahoitustukea vuoteen 2027 saakka. Ukrainan tukivälineen mukaisesti EU voi tukea Ukrainan lainakustannuksia nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen aikana sekä Ukrainan tukivälineen lainojen että vuonna 2022 myönnettyjen poikkeuksellisten *makrotaloudellisen rahoitusavun* lainojen osalta. Vuonna 2025 näiden korkotukien määrä oli 0,6 miljardia euroa (0,8 miljardia euroa kumulatiivisesti Ukrainan tukivälineen perustamisen jälkeen).

**2.51.** Ukrainan lainatyömekanismin puitteissa myönnettävä makrotaloudellinen rahoitusapu[51] perustettiin G7-maiden ERA-lainat Ukrainalle -aloitteen yhteydessä. Sen määrä oli 18,1 miljardia euroa[52], ja se maksettiin kokonaisuudessaan vuonna 2025. Pääoman, korkojen ja niihin liittyvien kulujen takaisinmaksu aiotaan rahoittaa Venäjän pysäytetyistä varoista saatavista tulevista ennakoimattomista tuloista[53]. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille Venäjän varojen pysäyttämiseen liittyvät oikeudelliset haasteet[54]. Komission mukaan EU varasi vuonna 2025 näistä ennakoimattomista tuloista 0,6 miljardia euroa puskuriksi Ukrainan lainayhteistyömekanismin tulevia taloudellisia kustannuksia varten.

**2.52.** Neuvosto pääsi joulukuussa 2025 poliittiseen yhteisymmärrykseen 90 miljardin euron lisälainasta[55], joka myönnettiin Ukrainalle maan rahoitustarpeiden kattamiseksi vuosina 2026 ja 2027 Ukrainan tukilainan puitteissa. Lainasta 30 miljardia euroa on varattu Ukrainan tukivälineen kautta annettavalle makrotaloudelliselle rahoitusavulle ja budjettituelle ja 60 miljardia euroa puolustusteollisuuden kapasiteetin tukemiselle. Laina on tarkoitus rahoittaa EU:n pääomamarkkinoilta ottamilla lainoilla, jotka taataan EU:n talousarvion *liikkumavarasta*. Samalla on varmistettava, että lainat eivät vaikuta niiden jäsenvaltioiden (Tšekki, Unkari ja Slovakia) taloudellisiin velvoitteisiin, jotka ovat tämän järjestelyn ulkopuolella. EU:n talousarviosta katettaisiin korot ja niihin liittyvät lainakustannukset vuonna 2027, kun taas Ukraina maksaisi pääoman takaisin vasta sen jälkeen, kun se on saanut sotakorvauksia Venäjältä[56]. Tammikuussa 2026 Euroopan parlamentti antoi hyväksyntänsä tiiviimmän yhteistyömenettelyn käytölle lainaa tukevien jäsenvaltioiden välillä[57]. Asiaankuuluvat säädökset hyväksyttiin helmikuussa 2026[58]. Neuvosto pääsi huhtikuussa 2026 yhteisymmärrykseen monivuotisen rahoituskehyksen muutoksesta, joka koski EU:n joukkolainojen liikkeellelaskua ja vuoden 2027 velanhoitokustannusten rahoittamista (määrä ehdotusajankohtana arviolta noin miljardi euroa).

---

[51] Asetus (EU) 2024/2773.

[52] Annex to the G7 Finance Ministers' Statement on Extraordinary Revenue Acceleration (ERA) Loan initiative.

[53] Asetus (EU) 2024/2773 3 artikla ja 5 artiklan 2 kohta.

[54] T-150/26 ja C-186/26.

[55] EUCO 26/25.

[56] Asetuksen (EU) 2026/467 20 artikla.

[57] Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, 20 artikla.

[58] Asetukset (EU) 2026/467 ja (EU) 2026/468.

**2.53.** Vuoden 2026 puolivälissä Ukrainalle vuodesta 2014 lähtien myönnettyjen hyväksyttyjen tai sovittujen lainojen (jäljellä olevien ja vielä maksettavien) määrä oli enimmillään 170,1 miljardia euroa. Vuoden 2025 loppuun mennessä tästä määrästä oli jo nostettu 70,3 miljardia euroa, ks. ***kaavio 2.25***.

## Kaavio 2.25 – Ukrainalle myönnettyjen (jäljellä olevien ja vielä maksettavien) lainojen aikataulu, mukaan lukien varaukset ja jäsenvaltioiden takaukset

| | |
|---|---|
| **MFA:** | Makrotaloudellinen rahoitusapu |
| **MFA+:** | Makrotaloudellinen rahoitusapu plus |
| **UAF:** | Ukrainan tukiväline (siten kuin se on tarkistettuna asetuksella (EU) 2026/468) |
| **ULCM:** | Ukrainan lainayhteistyömekanismista myönnettävä makrotaloudellinen rahoitusapu |
| **USL:** | Ukrainan tukilainan puitteissa saatavilla oleva makrotaloudellinen rahoitusapu |

*Huom.* Vuoden 2025 loppuun mennessä maksetut nimellisarvoiset määrät.
Euratomin Energoatomille myöntämää jäljellä olevaa 0,3 miljardin euron lainaa ei ole otettu huomioon.
Yhteiseen vararahastoon vuoden 2022 lainojen osalta tehdyistä varauksista oli vuoden 2025 lopussa vielä maksamatta 0,05 miljardia euroa.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin sovellettavan lainsäädännön ja EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

**2.54.** Komissio kirjasi EU:n vuoden 2025 tilinpäätökseen[59] 30,2 miljardin euron arvonalentumisvähennyksen (2024: 15,8 miljardia euroa) kaikkien jo nostettujen makrotaloudellisen rahoitusavun ja Ukrainan tukivälineen lainojen osalta. Vähennys perustui lainojen voimassaoloaikana odotettavissa oleviin tappioihin.

## EU:n talousarvioon kohdistuvien riskien määrä kasvaa edelleen

**2.55.** EU:n talousarvioon kohdistuvan riskin analysoimiseksi tilintarkastustuomioistuin otti huomioon seuraavat seikat:

a) maksuhäiriöiden varalta annetut EU:n talousarviotakuut niille markkinoilta otetuille lainoille, joilla rahoitettiin jäsenvaltioille tai EU:n ulkopuolisille maille maksettuja lainoja

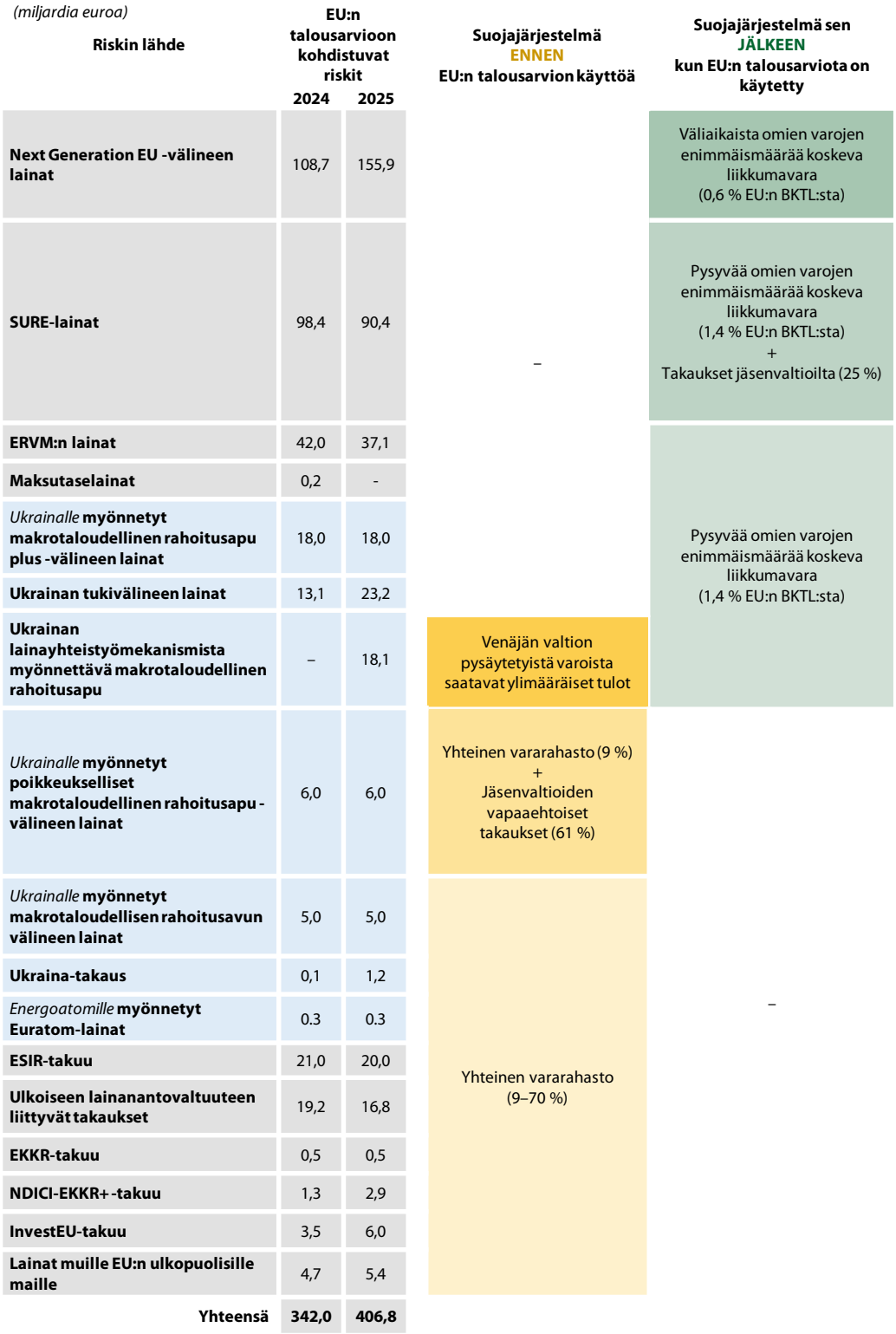
b) velat, joita saattaa jatkossa syntyä tietyn tapahtuman vuoksi ja jotka esitetään tilinpäätöksessä *ehdollisina velkoina*, ja jotka koostuvat maksetuille määrille jo myönnetyistä talousarviotakuista[60].

**2.56.** Tuloksena saatava EU:n talousarvioon kohdistuvien riskien määrä oli vuoden 2025 lopussa yhteensä 406,8 miljardia euroa. Se oli kasvanut 19 prosenttia vuoden 2024 lopun määrästä, joka oli 342 miljardia euroa. ***Kaaviossa 2.26*** havainnollistetaan EU:n talousarvioon tällä hetkellä kohdistuvia riskejä ja käytössä olevaa suojajärjestelmää, jonka avulla varmistetaan, että EU voi täyttää velkavelvoitteensa.

[59] EU:n vuoden 2025 konsolidoitu tilinpäätös, liitetieto 2.4.

[60] Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, liitetieto 4.1.1.

## Kaavio 2.26 – EU:n talousarvioon kohdistuvien riskien kokonaismäärä vuoden 2025 lopussa riskin lähteen ja suojajärjestelmän mukaan




*Huom.* Kaaviossa noudatetaan kohdassa ***2.55*** esitettyä lähestymistapaa.
InvestEU-takuun piiriin kuuluvien jäsenvaltioiden osioiden rahoitusasteet voivat poiketa yleisestä tasosta. Rahoituksen piiriin kuulumattomat määrät katetaan jäsenvaltioiden back-to-back-takauksilla. Ulkoiseen lainanantovaltuuteen liittyvän takuun osalta EU:n riski on 65–100 prosenttia jäljellä olevista määristä.

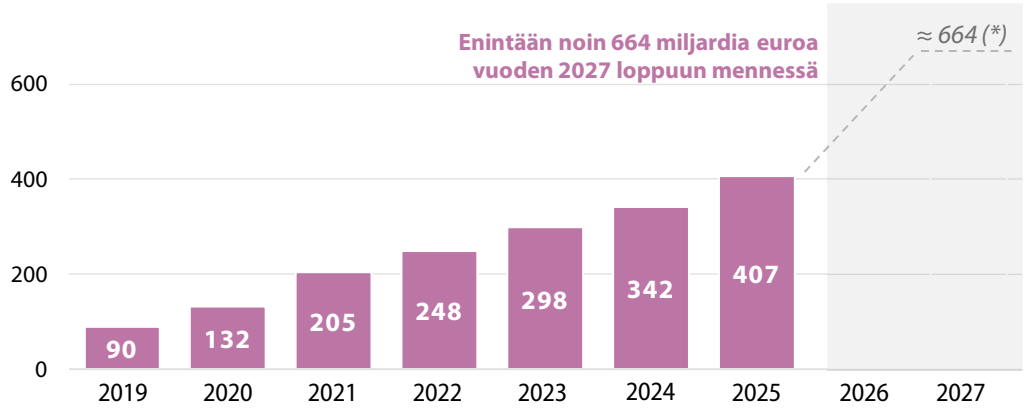
*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin varainhoitovuosien 2024 ja 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

**2.57.** Moldovan uudistus- ja kasvutukiväline perustettiin vuonna 2025. Siitä myönnetään vuosina 2025–2027 enintään 1,5 miljardia euroa edestä lainoja, joista 0,3 miljardia euroa maksettiin vuonna 2025.

**2.58.** EU:n talousarvioon kohdistuvien riskien ennustetaan kasvavan edelleen, jopa 664 miljardiin euroon vuoteen 2027 mennessä, ks. ***kaavio 2.27***.

### Kaavio 2.27 – EU:n talousarvioon aiemmin kohdistuneet ja ennakoidut riskit

*(miljardia euroa)*




(*) Ennakoidut riskit vuoden 2027 loppuun mennessä

- NGEU-lainat: enintään 216,7 miljardia euroa (tarkistettu tammikuussa 2026)
- Hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tukiväline – lainat 82,4 miljardia euroa
- Euroopan turvallisuutta edistävän välineen lainat: enintään 75 miljardia euroa (noin 50 %)
- Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin lainat: 27,9 miljardia euroa
- Energoatomille myönnetyt Euratom-lainat: 0,2 miljardia euroa
- Ukrainalle myönnetyt lainat: enintään 170 miljardia euroa (tarkistettu tammikuussa 2026)
- Muille EU:n ulkopuolisille maille myönnetyt lainat: enintään 14,7 miljardia euroa
- Talousarviotakuut allekirjoitetuille toimille: enintään 77,6 miljardia euroa

*Huom.* Kaaviossa noudatetaan kohdassa ***2.55*** esitettyä lähestymistapaa.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen ja muiden komission tietojen perusteella.

**2.59.** Kokonaisriski voidaan eritellä vuosikohtaisesti. Tällöin tarkoitetaan enimmäismäärää, joka on katettava EU:n talousarviosta (tai liikkumavaran avulla), jos tiettynä vuonna ilmenee maksuhäiriöitä[61]. Komissio toimitti tilintarkastustuomioistuimelle tiedot, jotka perustuivat vuoden 2024 lopun lukuihin EU:n talousarvioon kohdistuvasta vuotuisesta riskistä, jäsenvaltioille ja EU:n ulkopuolisille maille annettavasta rahoitusavusta sekä *ulkoisesta lainanantovaltuudesta*. Tilintarkastustuomioistuin laski vuoden 2026 kokonaisriskiksi 20 miljardia euroa (2025: 14,5 miljardia euroa). Luku ei kuitenkaan sisällä jäljellä olevista talousarviotakausten kattamista ohjelmista aiheutuvaa vuotuista riskiä (ESIR, InvestEU, EKKR ja EKKR+). Tilintarkastustuomioistuin suositteli vuonna 2022[62], että komissio julkaisee arvionsa vuotuisesta kokonaisriskistä.

## EU:n talousarvion liikkumavara tarjoaa takuun lainanotolle

**2.60.** EU:n lainanottotoimien tukena on takausmekanismi, jonka tarkoituksena on varmistaa, että velanhoitovelvoitteet voidaan aina täyttää. Takuu myönnetään EU:n talousarvion liikkumavarasta, joka on vuotuinen marginaali omien varojen enimmäismäärän (eli enimmäismäärän, jonka EU voi vaatia jäsenvaltioilta) ja monivuotisen rahoituskehyksen maksumäärärahojen todellisen tason rahoittamiseen tarvittavien omien varojen välillä. Vuodesta 2021 lähtien omien varojen pysyvä enimmäismäärä on ollut 1,4 prosenttia EU:n bruttokansantulosta (BKTL). Vuoden 2025 talousarvioon sisältyvien talousarviomenojen rahoittamiseksi tarkoitettujen omien varojen osuus oli 0,83 prosenttia EU:n BKTL:sta[63]. Näin ollen vuoden lopussa talousarviovelkojen kattamiseen oli käytettävissä 0,57 prosentin liikkumavara.

---

[61] Erityiskertomus 05/2023, kaavio 2.

[62] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022 suositus 2.3.

[63] EU:n vuoden 2025 konsolidoitu tilinpäätös, liitetieto 6.7.

**2.61.** Käytännössä liikkumavara toimii viimeisenä takuuna sijoittajille: jos EU:lla on vaikeuksia hoitaa velkaansa (esimerkiksi lainansaajien viivästyneiden tai puutteellisten takaisinmaksujen vuoksi), komissio voi vaatia jäsenvaltioilta lisärahoitusosuuksia näiden velvoitteiden täyttämiseksi. Ennen tällaisen pyynnön esittämistä komissio ilmoittaa, että sillä on käytössä riskinvähentämis- ja likviditeetinhallintatoimenpiteitä[64]. Liikkumavara ei ole ennalta rahoitettu varaus: jäsenvaltiot suorittavat maksuja vain silloin, jos EU:n tavanomaiset talousarviovarat ja lainanottajilta tulevat sisäänvirtaukset eivät riitä kattamaan EU:n lainan takaisinmaksuja. Kyseessä on mekanismi[65], joka sitoo jäsenvaltioita oikeudellisesti.

**2.62.** Vuoden 2024 lopussa käytettävissä olleiden tietojen perusteella komissio arvioi, että omien varojen pysyvän enimmäismäärän mukainen liikkumavara, josta on vähennetty EU:n talousarvion maksumäärärahojen rahoittamiseen tarvittavat omat varat (lukuun ottamatta Next Generation EU -välinettä), on 90,8 miljardia euroa vuonna 2026 ja 90,5 miljardia euroa vuonna 2027[66] (ks. ***kaavio 2.28***). Nämä määrät vastaavat EU:n BKTL:sta 0,5 prosentin osuutta.

**2.63.** Omien varojen pysyvään enimmäismäärään sisältyvän liikkumavaran lisäksi omia varoja koskevalla päätöksellä otettiin vuoteen 2058 saakka käyttöön väliaikainen ja poikkeuksellinen lisäkorotus omien varojen enimmäismäärään, joka on 0,6 prosenttia suhteessa EU:n BKTL:oon, yksinomaan Next Generation EU -välineen lainanoton takaisinmaksun takaamiseksi. Komissio arvioi, että omien varojen väliaikaisen enimmäismäärän mukainen liikkumavara pysyy lähes kokonaan käytettävissä vuoteen 2027 asti[67], ks. ***kaavio 2.28***.

---

[64] Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja.

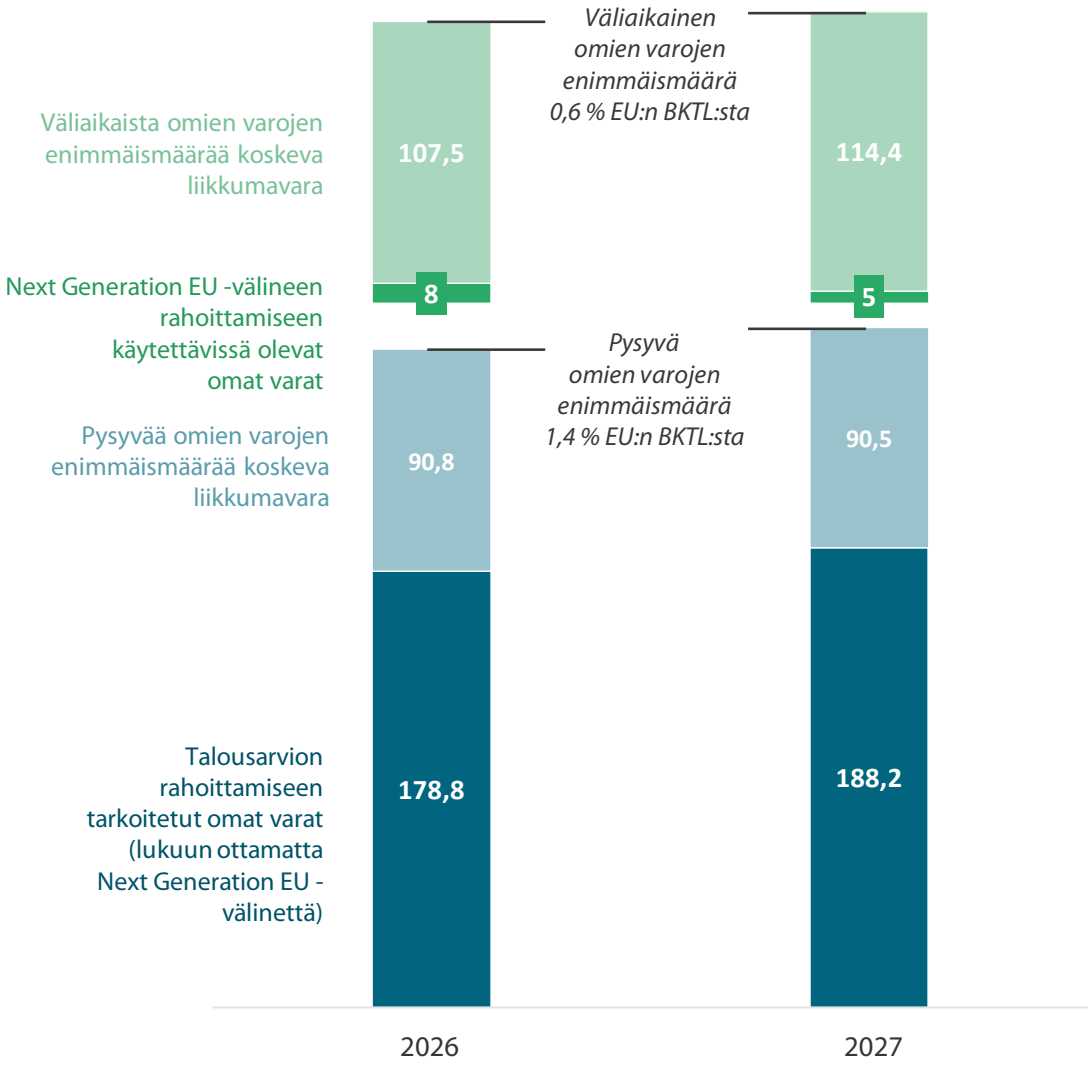
[65] Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053.

[66] COM(2025) 781, liitteet.

[67] Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja.

## Kaavio 2.28 – Omien varojen pysyvää ja väliaikaista enimmäismäärää koskeva liikkumavara

*(miljardia euroa)*




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin asiakirjan COM (2025) 781 perusteella.

**2.64.** Seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä komissio on ehdottanut omien varojen enimmäismäärän nostamista 1,75 prosenttiin[68]. Tilintarkastustuomioistuin totesi komission ehdotusta koskevassa lausunnossaan[69], että komission olisi arvioitava uudelleen, oliko ehdotettu omien varojen enimmäismäärä edelleen asianmukainen sen jälkeen, kun Ukrainalle myönnettävä uusi 90 miljardin euron laina oli hyväksytty.

[68] COM(2025) 574, 4 artikla.

[69] Lausunto 04/2026, kohta 16.

**2.65.** Ehdotuksella otettiin myös käyttöön kriisinhallintamekanismi, jonka avulla pääomamarkkinoilta voidaan ottaa lisää lainaa lainojen myöntämiseksi jäsenvaltioille vakavan kriisin, vakavien vaikeuksien tai vakavan uhan ilmetessä[70]. Tätä välinettä sovellettaisiin, jos nykyisillä ohjelmilla ei pystytä puuttumaan tilanteeseen riittävästi. Syntyneitä vastuita taattaisiin omien varojen enimmäismäärään tehtävällä poikkeuksellisella ja väliaikaisella 0,25 prosenttiyksikön lisäyksellä[71].

### Yhteisen vararahaston kumulatiivinen taloudellinen tulos on positiivinen, kuten vuonna 2024

**2.66.** *Yhteiseen vararahastoon* on vuodesta 2021 alkaen koottu talousarviotakuista, rahoitusapuun tarkoitetuista lainoista tai Euratomin lainajärjestelystä johtuvia EU:n rahoitusvastuita koskevat varaukset[72]. Yhteisen vararahaston varat olivat 31. joulukuuta 2025 yhteensä 27,2 miljardia euroa (2024: 23,2 miljardia euroa). Yhteisen vararahaston resurssit jaetaan osiin osallistuvien svälineiden mukaisesti[73], ks. kaavio ***2.29***.

[70] COM(2025) 574, 6 artikla.

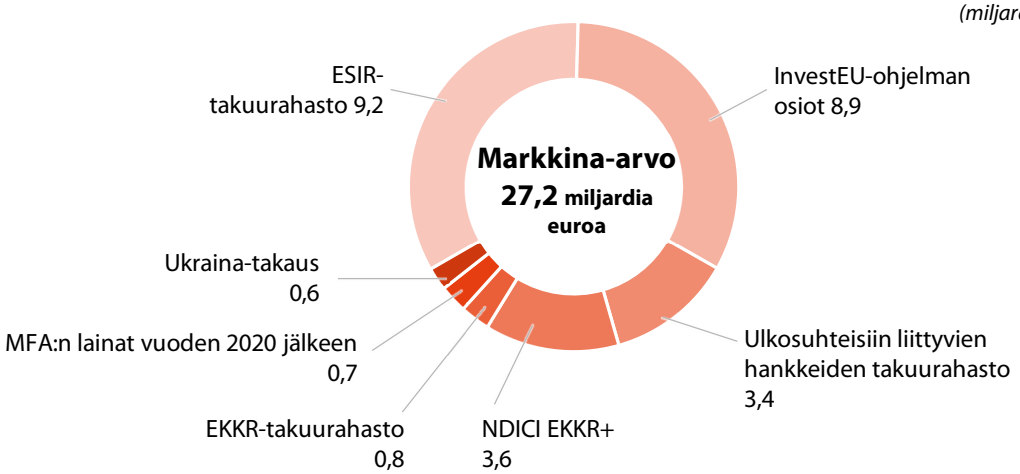
[71] Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asetus, 8 artikla.

[72] Varainhoitoasetuksen 215 artikla.

[73] C(2020) 131/03, 3 artikla.

## Kaavio 2.29 – Yhteinen vararahasto ja sen osat, tilanne vuoden 2025 lopussa

*(miljardia euroa)*




| | |
|---|---|
| **ESIR:** | Euroopan strategisten investointien rahasto |
| **NDICI:** | Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa |
| **EKKR+:** | Euroopan kestävän kehityksen rahasto plus |
| **EKKR:** | Euroopan kestävän kehityksen rahasto |
| **MFA:** | Makrotaloudellinen rahoitusapu |

*Huom.* InvestEU-osioissa ilmoitetuista varoista 1,1 miljardia euroa kohdennetaan jäsenvaltio-osioihin (Tšekki, Suomi, Romania, Malta, Bulgaria, Kreikka, Espanja ja Portugali). Ne rahoitetaan erikseen kansallisilla tai alueellisilla rahoitusosuuksilla.
Lisäksi komission keskuskassassa on 0,2 miljardia euroa likviditeettipuskurina, joka kattaa välittömät takauksiin perustuvat maksuvaatimukset.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

**2.67.** Komission tavoitteena yhteisen vararahaston hallinnoinnissa on ainakin turvata sijoitettu pääoma (pääoman säilyttäminen)[74]. Vuonna 2025 tulos oli 0,9 miljardia euroa positiivinen (0,8 miljardia euroa vuonna 2024). Salkun vuonna 2021 tapahtuneesta perustamisesta lähtien todettu kumulatiivinen toteutunut ja realisoitumaton taloudellinen tulos on 1,3 miljardia euroa (4,9 prosenttia).

[74] COM(2025) 400, osa 2.

**2.68.** Komissio voi käyttää yhteistä vararahastoa sekä EU-maissa että EU:n ulkopuolisissa maissa toteutettaviin toimiin liittyvien takausvaateiden tai EU:n ulkopuolisten maiden kohdalla ilmenneiden maksulaiminlyöntien edellyttämien ulosvirtausten kattamiseen ennen kuin käytetään EU:n talousarvion varoja. Makrotaloudellisen rahoitusavun ja Euratom-lainojen osalta ei ole koskaan ilmennyt maksulaiminlyöntejä. Laiminlyönnin kohteena oleviin toimiin liittyvät kumulatiiviset takausvaateet (joista on vähennetty takaisinperityt varat) ja talousarviotakuiden alaisten pääomasijoitusten arvonalennukset olivat kuitenkin vuoden 2024 lopussa 1,4 miljardia euroa[75] (1,2 miljardia euroa vuonna 2023). Tästä 0,9 miljardia euroa (0,9 miljardia euroa vuonna 2023) liittyi ulkoiseen lainanantovaltuuteen[76], joka rahoitetaan ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastosta (GFEA).

[75] Perustuu asiakirjaan 2026 Draft general budget of the European Union – Working Document Part XI. Ks. taulukot otsikolla ”Guarantee calls and recoveries” s. 19, 34, 48, 63, 79 ja 97.

[76] 2026 Draft general budget of the European Union – Working Document Part XI, s. 63.

# Johtopäätökset ja suositukset

## Johtopäätökset

**2.69.** EU:n vuotuisen talousarvion maksusitoumus- ja maksumäärärahat käytettiin vuonna 2025 lähes kokonaisuudessaan. Next Generation EU -välineestä johtuen kokonaismaksut olivat vuonna 2025 suuremmat kuin sitoumusten kokonaismäärä. Kaudella 2014–2020 ERI-rahastojen käyttöaste oli 98,6 prosenttia. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien, yhteistyössä hallinnoitavien rahastojen maksujen kokonaismäärä oli 16,6 prosenttia näille rahastoille kohdennetusta kauden 2021–2027 MRK:n tuesta. Koheesiopolitiikan kolmen tärkeimmän rahaston (EAKR, koheesiorahasto ja ESR+) käyttöaste vuosina 2021–2025 oli 14,8 prosenttia, ja maksujen kokonaismäärä oli 52,8 miljardia euroa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että maksattamatta olevien maksupyyntöjen määrä oli vuoden lopussa suuri. Ks. kohdat ***2.2*** –***2.18***.

**2.70.** Elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten vuotuiset maksut, joiden kokonaismäärä oli 40,1 miljardia euroa vuonna 2025, olivat huomattavasti komission ennustetta (65 miljardia euroa) pienemmät. Seitsemäntoista jäsenvaltiota toimitti kuitenkin joulukuussa 2025 maksupyyntöjä, joiden arvo oli yhteensä 20,3 miljardia euroa. Elpymis- ja palautumistukivälineen 359,9 miljardin euron avustussitoumuksista 237,5 miljardia euroa (66 prosenttia) oli maksettu vuoden 2025 loppuun mennessä, minkä seurauksena 122,4 miljardia euroa (34 prosenttia) jää maksettavaksi vuoden 2026 loppuun mennessä. Ks. kohdat ***2.19*** –***2.24***.

**2.71.** Vuoden 2025 lopussa maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärä, Next Generation EU -välineen avustukset mukaan luettuna, oli 501,1 miljardia euroa. Komissio odottaa tämän määrän laskevan 339 miljardiin euroon vuoden 2027 loppuun mennessä. Ks. kohdat ***2.25*** –***2.29***.

**2.72.** EU:n ottamien pitkän aikavälin lainojen määrä oli 702,1 miljardia euroa vuoden 2025 lopussa. Määrän odotetaan nousevan biljoonaan euroon nykyisen monivuotisen rahoituskehyskauden loppuun mennessä. Next Generation EU -välineen ei-takaisinmaksettava tuen rahoituskulujen kokonaismenot nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä voivat olla yhteensä 28,3 miljardia euroa, mikä on noin kaksinkertainen määrä komission alkuperäiseen 14,9 miljardin euron ennusteeseen verrattuna. Next Generation EU -välineen maksut olivat vuonna 2025 ennakoitua pienemmät mikä johti siihen, että käteisvarojen määrä oli vuoden lopussa korkea. Ks. kohdat ***2.30*** –***2.47***.

**2.73.** Vuoden 2025 loppuun mennessä EU ja EU:n jäsenvaltiot olivat mobilisoineet Ukrainan ja sen kansan tukemiseen yli 192,1 miljardia euroa Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan alkamisesta lähtien. EU on maksanut tästä 65,3 miljardia euroja lainoina ja 9,8 miljardia euroa on vielä maksamatta. Huhtikuussa 2026 neuvosto sopi 90 miljardin euron lisälainoista. Ks. kohdat ***2.48*** –***2.54***.

**2.74.** EU:n talousarvioon kohdistuva kokonaisriski kasvoi vuosien 2024 ja 2025 välillä 342 miljardista eurosta 406,8 miljardiin euroon, ja määrän odotetaan kasvavan edelleen tulevina vuosina. Yhteisen vararahaston varat olivat 31. joulukuuta 2025 yhteensä 27,2 miljardia euroa. Ks. kohdat ***2.55*** –***2.68***.

## Suositukset

### Suositus 2.1 – Pienennetään koheesiopolitiikan rahastoihin liittyvää maksujen ruuhkautumisen riskiä

**2.75.** Komission olisi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa toteutettava oikea-aikaisia toimia varmistaakseen, että maksutarpeet suunnitellaan ja toteutetaan asianmukaisella tavalla vuotuisen talousarvion puitteissa ja monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärät huomioon ottaen. Komission olisi tässä yhteydessä keskityttävä erityisesti koheesiopolitiikan rahastoihin. Tavoitteena olisi oltava kaikenlaisten vuotuisen talousarvion riittämättömistä maksumäärärahoista johtuvien maksujen ruuhkautumisen riskien vähentäminen ja maksumäärärahoihin kohdistuvan paineen rajoittaminen tulevina varainhoitovuosina.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppuun mennessä.**

## Suositus 2.2. – Kehitetään velanhallinta- ja takaisinmaksustrategia Next Generation EU -välinettä varten

**2.76.** Komission olisi laadittava velkojen hallinta- ja takaisinmaksustrategia Next Generation EU -välineeseen liittyvälle velalle. Sen olisi tällöin otettava huomioon koko takaisinmaksuaika vuoteen 2058 saakka sekä makro- ja rahoitusriskit, kuten rollover-, korko-, likviditeetti- ja markkinariskit. Nykyisen ja tulevien monivuotisten rahoituskehysten kattamalla kaudella komission olisi lisäksi otettava huomioon sovellettavat budjettirajoitteet, mukaan lukien pääoman takaisinmaksujen vuotuinen enimmäismäärä ja käytettävissä olevat maksumäärärahat. Koska ei-takaisinmaksettavan tuen rahoituskulut katetaan EU:n talousarviosta, komission olisi vahvistettava kriteerit ja painopisteet, joiden perusteella päätetään, kuinka isolle osalle erääntyvästä lainasta myönnetään pidempi takaisinmaksuaika. Sen olisi näin tehdessään otettava huomioon myös rahoituskulujen hillitseminen siten, että tehokas markkinoille pääsy ja toiminnan joustavuus samalla säilyy.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.**

# 3. luku

## EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus

# Sisällys


| | Kohta |
|---|---|
| **Osa 1 – Tuloksellisuuden tarkastusten tulokset: keskeiset viestit** | **3.1.–3.39.** |
| Johdanto | 3.1.–3.6. |
| EU:n toimet kriisin jälkeisen elpymisen vauhdittamiseksi | 3.7.–3.12. |
| EU:n taloudellisen kilpailukyvyn parantaminen kaikkien kansalaisten hyödyksi | 3.13.–3.18. |
| Unionin kyky selviytyä turvallisuuteensa kohdistuvista uhkista sekä vapauteen, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien eurooppalaisten arvojen kunnioittaminen | 3.19.–3.25. |
| Ilmastonmuutos, ympäristö ja luonnonvarat | 3.26.–3.32. |
| Unionin finanssipolitiikka ja julkinen talous | 3.33.–3.37. |
| Tärkeimmät institutionaaliset sidosryhmät | 3.38.–3.39. |
| Euroopan parlamentti | 3.38. |
| Euroopan unionin neuvosto | 3.39. |
| **Osa 2 – Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen 2 kuuluvien ohjelmien tuloksellisuus** | **3.40.–3.82.** |
| Johdanto | 3.40.–3.43. |
| Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa | 3.44. |
| Otsakkeen 2 tuloksellisuuskertomukset olivat komission ohjeiden mukaisia | 3.45.–3.49. |
| Vuosien 2021–2027 tuloskehys paransi tulosten valvontaa, mutta ei vaikutuksia | 3.50.–3.57. |
| Vuosien 2021–2027 kehys sisältää aiempaa enemmän tulosindikaattoreita, mutta useimmista ohjelmista puuttuvat edelleen vaikutusindikaattorit | 3.50.–3.54. |
| Yleisesti ottaen hyvä tietojen jäljitettävyys | 3.55.–3.57. |

**Indikaattorit osoittavat, että tuloksellisuus vaihteli ohjelmittain: tilintarkastustuomioistuimen arvio oli komission arviota heikompi** **3.58.–3.74.**

Tilintarkastustuomioistuimen arvio indikaattoreita koskevien tavoitteiden toteutumisesta on komission arviota kielteisempi **3.58.–3.65.**

Euroopan sosiaalirahasto plussaa lukuun ottamatta nykyiset ohjelmaindikaattorit ovat toistaiseksi suoriutuneet paremmin kuin edellisen monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmat **3.66.–3.74.**

**Johtopäätökset ja suositukset** **3.75.–3.82.**

## Liitteet

**Liite 3.1 – Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellyt strategiset osa-alueet vuonna 2025**

**Liite 3.2 – Esimerkkejä varhaisista toimista, joita komissio on toteuttanut tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2025 erityiskertomuksissa annettujen suositusten perusteella**

**Liite 3.3 – Tuloksellisuusindikaattorien tilanne 31.12.2024, tilintarkastustuomioistuimen arvio**

# Osa 1 – Tuloksellisuuden tarkastusten tulokset: keskeiset viestit

## Johdanto

**3.1.** Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa tutkitaan, miten hyvin *moitteettoman varainhoidon* periaatteita[1] on sovellettu EU:n talousarvion toteuttamisessa. Niissä käsitellään keskeisiä *tuloksellisuus*- ja vaatimustenmukaisuustavoitteita. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2025 yhteensä 26 erityiskertomusta (***liite 3.1***), joissa käsiteltiin monia erilaisia EU:n meno- ja toimintapolitiikka-alojen haasteita.

**3.2.** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön kohteena olivat seuraavat strategiset osa-alueet, joita tilintarkastustuomioistuin pitää painopisteinä vuosien 2021–2025 strategiansa mukaisesti:

- EU:n toimet kriisin jälkeisen elpymisen vauhdittamiseksi
- EU:n taloudellisen kilpailukyvyn parantaminen kaikkien kansalaisten hyödyksi
- unionin kyky selviytyä turvallisuuteensa kohdistuvista uhkista sekä vapauteen, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien eurooppalaisten arvojen kunnioittaminen
- ilmastonmuutos, ympäristö ja luonnonvarat
- unionin finanssipolitiikka ja julkinen talous.

**3.3.** Tilintarkastustuomioistuimen suositukset keskittyvät seuraaviin pääaloihin:

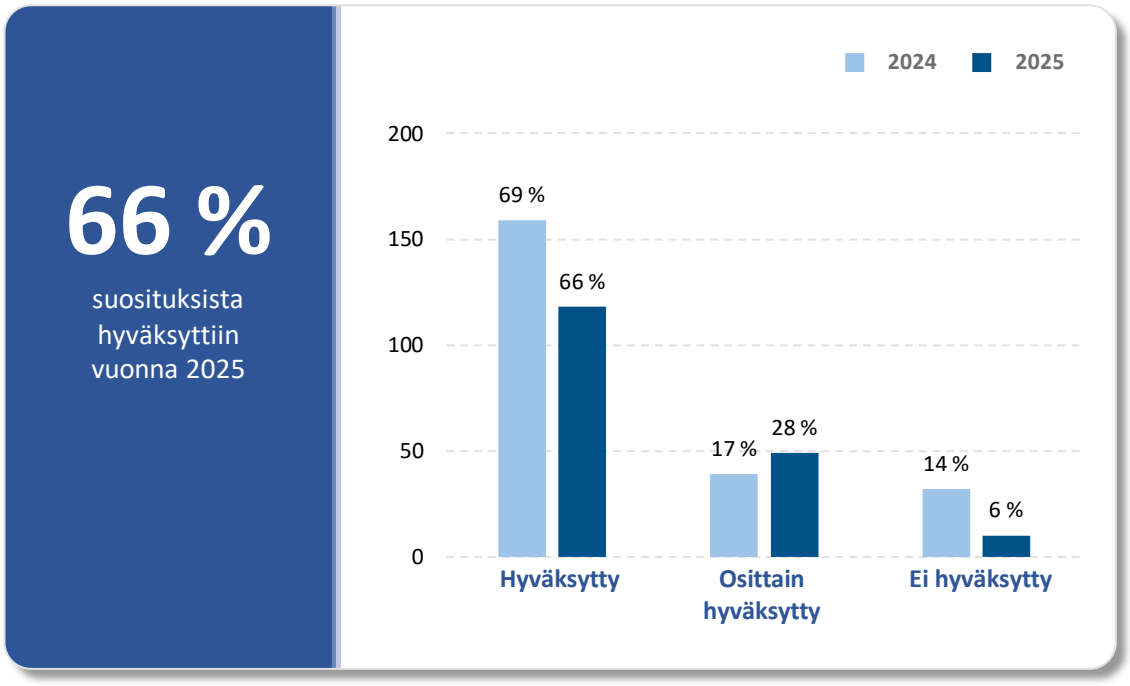
- *ohjelmien* suunnittelu, mukaan lukien strategiat, tarpeiden arviointi ja niiden yhteensopivuus asetettujen tavoitteiden kanssa
- tavoitteiden asettaminen, indikaattorit ja tietojen seuranta sekä raportointi
- hankkeiden valinta sekä hankkeiden ja toimien kestävyys
- *julkisia hankintoja* ja *valtiontukia* koskevien sääntöjen noudattaminen.

---

[1] Unionin yleiseen talousarvioon sovellettava varainhoitoasetus, 33 artikla, syyskuu 2024.

**3.4.** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten kohteilla on oikeus vastata sen esittämiin huomautuksiin[2]. Näistä vastauksista käy myös ilmi, hyväksyvätkö kohteet tilintarkastustuomioistuimen antamat suositukset, ja ne julkaistaan yhdessä tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomusten kanssa. Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2025 erityiskertomuksissa annettiin 177 suositusta (vrt. 230 vuonna 2024). Tarkastuskohteet hyväksyivät 66 prosenttia suosituksista kokonaan ja 28 prosenttia osittain (***kaavio 3.1***).

### Kaavio 3.1 – Hyväksyttyjen ja hylättyjen suositusten osuus vuoden 2025 erityiskertomuksissa annetuista suosituksista vuoden 2024 suosituksiin verrattuna

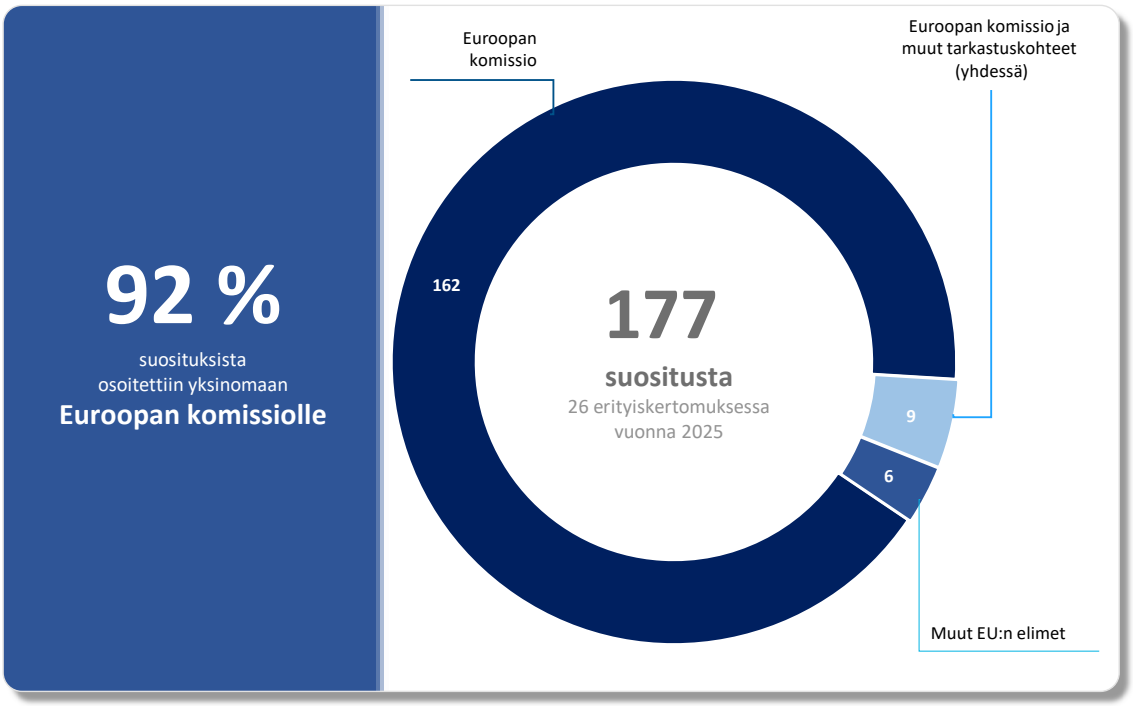



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

[2] Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asetus, 259 artikla.

**3.5.** Tilintarkastustuomioistuin antoi suurimman osan suosituksistaan Euroopan komissiolle (***kaavio 3.2***).

### Kaavio 3.2 – Suositusten jakautuminen tarkastuskohteen mukaan




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**3.6.** Seuraavissa kohdissa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomusten keskeiset viestit strategisten osa-alueiden mukaan. Lisäksi esitetään yleiskatsaus tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksia koskevista viittauksista, joita neuvosto on tehnyt tai jotka sisältyvät *vastuuvapautta* koskevaan Euroopan parlamentin päätöslauselmaan, sekä esimerkkejä komission toteuttamista varhaisista toimista (***liite 3.2***). Nämä esimerkit täydentävät komission kantaa, joka on esitetty komission tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksiin antamissa vastauksissa, eivätkä ne vaikuta tilintarkastustuomioistuimen kolmen vuoden jälkeen toteuttamaan säännölliseen seurantaan.

## EU:n toimet kriisin jälkeisen elpymisen vauhdittamiseksi

**3.7.** Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2025 viisi erityiskertomusta tämän strategisen osa-alueen aiheista (***kaavio 3.3***).

### Kaavio 3.3 – Kriisin jälkeiseen elpymiseen liittyviä EU:n toimia koskevasta strategisesta osa-alueesta vuonna 2025 julkaistut erityiskertomukset

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**3.8.** Komission tarkastustyön parannuksista huolimatta tilintarkastustuomioistuin havaitsi[3], että komissio ei ollut pystynyt antamaan riittävää varmuutta siitä, oliko jäsenvaltioilla käytössään **tehokkaita valvontajärjestelmiä** sen varmistamiseksi, että *elpymis- ja palautumistukivälineen* varojen käytössä noudatettiin julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevia sääntöjä.

[3] Erityiskertomus 09/2025.

**3.9.** Työmarkkina- ja työllisyyspolitiikat ovat keskeisiä aloja, joille elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnetään rahoitusta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi[4], että elpymis- ja palautumissuunnitelmien sisältämillä **työmarkkina**uudistuksilla oli tarkastusajankohtaan mennessä saavutettu odotetut *tuotokset* ja tuotettu joitakin *tuloksia*. Ne olivat kuitenkin vain osittain vastanneet työmarkkinoiden rakenteellisiin haasteisiin, jotka oli tuotu esiin maakohtaisissa suosituksissa. Lisäksi sopivien indikaattorien puuttuminen rajoitti merkittävästi mahdollisuutta arvioida elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvien uudistusten tuloksia tai *vaikutuksia* työmarkkinoihin.

**3.10.** Komissio ja jäsenvaltiot sovelsivat digitaalisten toimien seurantaa koskevaa menetelmää oikein toteuttaessaan elpymis- ja palautumistukivälineen keskeistä tavoitetta eli EU:n **digitaalisen siirtymän** tukemista. Kaikki jäsenvaltiot joko saavuttivat tai ylittivät 20 prosentin määrärahavaatimuksen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi[5] kuitenkin, että jotkin jäsenvaltiot eivät olleet priorisoineet EU:n rahoitusta toimenpiteisiin, joilla vastattiin niiden keskeisiin digitaalisiin tarpeisiin, koska elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ei sitä edellytetty. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että edistymisen seurantaan käytetyt elpymis- ja palautumistukivälineen yhteiset indikaattorit eivät olleet riittävän hyvin linjassa EU:n digitaalipolitiikan tavoitteiden kanssa.

**3.11.** **EU:n talousarvion joustojärjestelyt** mahdollistivat sen, että talousarviossa voitiin reagoida uusiin haasteisiin ja painopistealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin raportoi[6], että joustomekanismi oli liian monimutkainen, sillä joustovälineiden käyttöjärjestys oli epäselvä ja niiden välillä oli satunnaisia päällekkäisyyksiä. Lisäksi joustovälineiden käytön perustelut eivät pohjautuneet tulevien tarpeiden ja riskien perusteelliseen analyysiin.

---

[4] Erityiskertomus 10/2025.

[5] Erityiskertomus 13/2025.

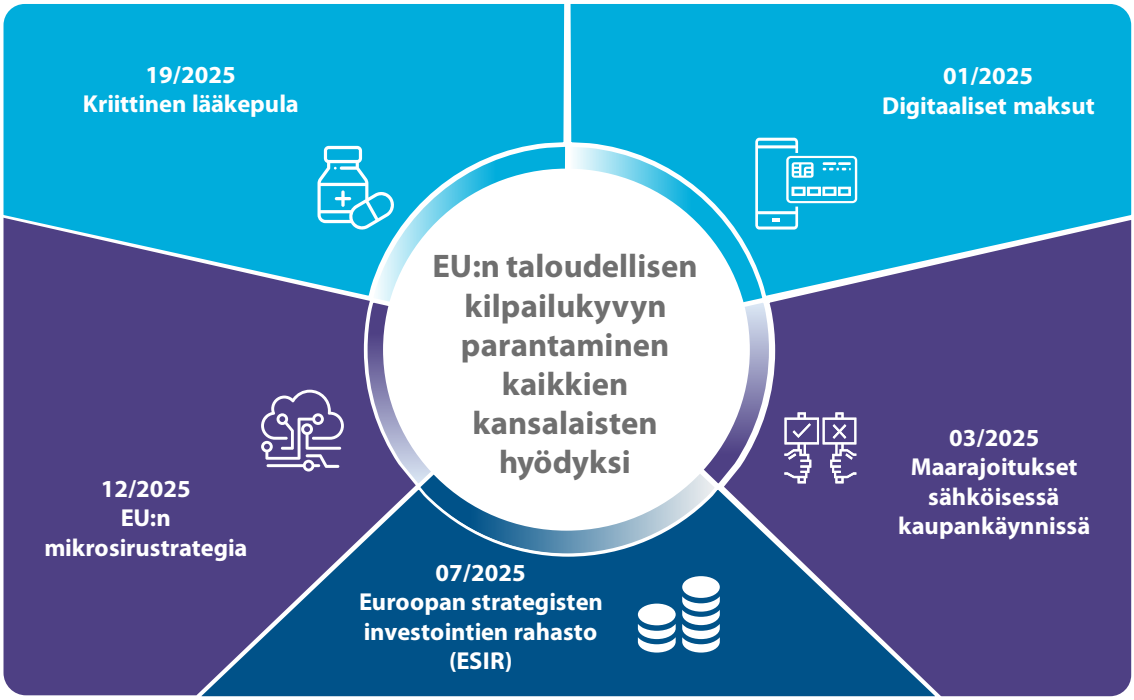
[6] Erityiskertomus 18/2025.

**3.12.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi[7], että elpymis- ja palautumistukiväline oli osittain vastannut **liiketoimintaympäristön** haasteisiin, jotka määritettiin eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetuissa maakohtaisissa suosituksissa. Joitakin rakenteellisia ongelmia on vielä ratkaistava. Vaikka toteutetuilla toimenpiteillä oli saavutettu sovitut välitavoitteet ja tavoitteet, tähän mennessä vain kolmasosa toimenpiteistä on tuottanut merkittäviä tuloksia ja osa ensimmäisistä tuloksista on edistänyt maakohtaisten suositusten täytäntöönpanoa.

## EU:n taloudellisen kilpailukyvyn parantaminen kaikkien kansalaisten hyödyksi

**3.13.** Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2025 viisi erityiskertomusta tämän strategisen osa-alueen aiheista (***kaavio 3.4***).

### Kaavio 3.4 – EU:n taloudellista kilpailukykyä koskevasta strategisesta osa-alueesta vuonna 2025 julkaistut erityiskertomukset




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

[7] Erityiskertomus 21/2025.

**3.14.** **Digitaaliset maksut** ovat EU:n *talouden* kannalta ratkaisevan tärkeitä, ja tilintarkastustuomioistuin totesi[8], että komission toimintatapa oli auttanut tekemään niistä turvallisempia, nopeampia ja edullisempia. Komissio oli vahvistanut yleistä toimintakehystä, mutta seurantaprosessia oli heikennetty. Tähän oli kaksi erillistä pääsyytä. Ensinnäkin hintainterventioiden kriteerit ovat epäselvät (komissio voi esimerkiksi puuttua maksupalveluntarjoajien perimien maksujen ja palkkioiden määrittelyyn). Toiseksi sääntelykehyksessä on puutteita, jotka liittyvät avoimiin pankkipalveluihin (ulkopuolisten palveluntarjoajien tarjoama palvelukokonaisuus, joka perustuu pankkien hallussa olevaan tietoon).

**3.15.** Perusteettomilla **maarajoituksilla** tarkoitetaan verkkopalvelujen, tavaroiden ja palvelujen saatavuuden rajoittamista jäsenvaltioiden välillä. Ne saattavat rajoittaa kuluttajien mahdollisuuksia käyttää palveluja ja haitata EU:n digitaalisten markkinoiden toimintaa. Maarajoituksia koskevan asetuksen hyväksymisen myötä kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien tarpeisiin vastaamisessa on edistytty tasapainoisesti. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin totesi[9], että asetuksen yhdenmukaiseen täytäntöönpanoon liittyy vielä haasteita, sillä alkuperäisessä *vaikutustenarvioinnissa* on aukkoja ja täytäntöönpanon valvonta vaihtelee jäsenvaltioittain.

**3.16.** ***Euroopan strategisten investointien rahasto*** auttoi pienentämään EU:n investointivajetta ja tuki monia erilaisia hankkeita velka- ja pääomainstrumenteilla, jotka kuuluvat EU:n *talousarviotakuun* piiriin. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi[10], että ohjelma ei ollut täysin saavuttanut tavoitettaan 500 miljardin euron keräämisestä vuoteen 2022 mennessä, ja ilmoitetut investoinnit oli yliarvioitu 26 prosentilla. Rahaston *täydentävyyttä*[11] ei ollut osoitettu riittävällä tavalla, ja useilla seurannan ja raportoinnin osa-alueilla tavoitteet ja tietojen kattavuus olivat puutteellisia.

---

[8] Erityiskertomus 01/2025.

[9] Erityiskertomus 03/2025.

[10] Erityiskertomus 07/2025.

[11] Euroopan strategisten investointien rahastosta annetun asetuksen (EU) 2015/1017 5 artikla.

**3.17.** EU:n sirusäädöspakettia ehdotettiin vuonna 2022 vastauksena koronapandemian aiheuttamiin maailmanlaajuisiin toimitusketjujen häiriöihin. Tavoitteena oli torjua **mikrosiru**pulaa ja vahvistaa EU:n teknologista suvereniteettia. Tilintarkastustuomioistuin totesi[12], että komissio oli edistynyt strategiansa täytäntöönpanossa kohtuullisesti, mutta oli epätodennäköistä, että digitaalisen vuosikymmenen kunnianhimoinen tavoite eli EU:n maailman markkinaosuuden kasvattaminen 20 prosenttiin saavutettaisiin.

**3.18.** **Kriittisestä lääkepulasta** on tullut yleinen uhka kansanterveydelle kaikkialla EU:ssa. Tilintarkastustuomioistuin raportoi[13], että Euroopan lääkevirasto oli antanut arvokasta tukea jäsenvaltioille, ja että komissio oli ottanut ensimmäiset askeleet laatimalla lainsäädäntöehdotuksia. Tarkastuksen ajankohtana ei kuitenkaan ollut olemassa toimivaa järjestelmää kriittisen lääkepulan ratkaisemiseksi, ja pulan perimmäisiin syihin puuttuvat toimenpiteet olivat vielä alkuvaiheessa. Lisäksi sisämarkkinoiden sirpaloituminen haittasi edelleen lääkkeiden saatavuutta kaikkialla EU:ssa.

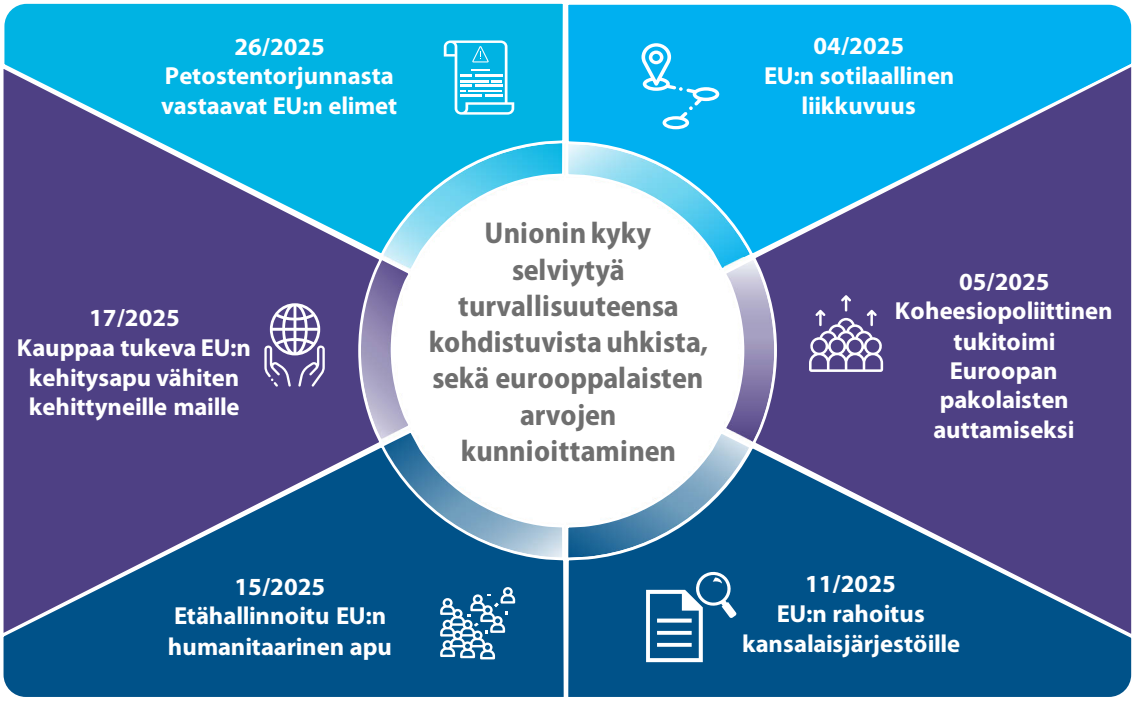
[12] Erityiskertomus 12/2025.

[13] Erityiskertomus 19/2025.

## Unionin kyky selviytyä turvallisuuteensa kohdistuvista uhkista sekä vapauteen, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien eurooppalaisten arvojen kunnioittaminen

**3.19.** Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2025 kuusi erityiskertomusta tämän strategisen osa-alueen aiheista (***kaavio 3.5***).

### Kaavio 3.5 – Selviytymiskykyä ja eurooppalaisia arvoja koskevaan strategiseen osa-alueeseen liittyvät vuonna 2025 julkaistut erityiskertomukset




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**3.20.** **Sotilaallista liikkuvuutta** koskevan komission toisen toimintasuunnitelman tavoitteena oli mahdollistaa henkilöstön ja kaluston nopea liikkuminen EU:n alueella. Kaksoiskäyttöinfrastruktuurin varhainen rahoitus oli myönteinen askel. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi[14], että edistyminen oli ollut epätasaista, koska suunnitelmalla ei ollut selkeitä tavoitteita tai keskeistä koordinoivaa elintä. Yleisen tavoitteen saavuttamisessa oli edistytty vaihtelevasti, minkä lisäksi hallintoa ja seurantaa oli parannettava.

[14] Erityiskertomus 04/2025.

**3.21.** Tilintarkastustuomioistuin raportoi[15], että ***koheesiopoliittinen tukitoimi Euroopan pakolaisten auttamiseksi (CARE)*** oli auttanut jäsenvaltioita hyödyntämään käytettävissä olevaa koheesiopolitiikan rahoitusta vastatakseen Ukrainaa vastaan kohdistetusta hyökkäyssodasta johtuviin muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin ja pakolaisten tarpeisiin. *Hallintoviranomaiset* katsoivat CAREn olleen hyödyllinen ja tarjonneen heille joustavuutta, likviditeettiä ja yksinkertaistamista. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi, että koheesiopolitiikan rahoituksen yleinen seuranta ei ollut kattanut kaikkia näkökohtia, jotka liittyivät muuttoliikkeen haasteisiin osoitettavaan tukeen tai CAREn käyttöön.

**3.22.** Kansalaisjärjestöillä on merkittävä asema EU:n päätöksenteossa. Vaikka komissio oli parantanut **kansalaisjärjestöille myönnettävän EU-rahoituksen** läpinäkyvyyttä, tilintarkastustuomioistuin havaitsi[16], että kansalaisjärjestöjen epäjohdonmukainen luokittelu sekä tietojen laatuun vaikuttavat ongelmat olivat haitanneet sitä. Tilintarkastustuomioistuin totesi myös, että komissio ja muut elimet eivät olleet arvioineet ennakoivasti, toimivatko *tuensaajat* EU:n arvojen mukaisesti.

**3.23.** Poikkeuksellisten pääsyrajoitusten vuoksi komissio ja sen kumppanit ovat mukauttaneet toimintamalliaan siten, että **ne tarjoavat ihmisille humanitaarista apua etähallinnoinnin kautta**. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi[17], että vaikka toimintamalli on tarjonnut hyödyllisen kehyksen tilanteissa, joissa toimitetaan apua vaikeapääsyisille alueille, sen suunnittelussa ja toteutuksessa oli ollut puutteita. Valvontastrategiaan ei myöskään sisältynyt erityistä valvontaa, joka olisi suunniteltu kattamaan etähallinnointiin liittyvät erityiset riskit.

**3.24.** EU päivitti vuonna 2017 sen omaa **kauppaa tukevaa kehitysapustrategiaansa** ja keskittyi entistä enemmän vähiten kehittyneisiin maihin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi[18], että vaikka tätä tukea yleisesti ottaen toimitettiin tarpeiden mukaisesti, strategian vuoden 2030 rahoitustavoitteen saavuttamisessa ei ollut edistytty suunnitellusti. Tavoitetta keskittyä entistä enemmän vähiten kehittyneisiin maihin ei ollut vielä muunnettu jäsenvaltioiden kanssa sovituiksi toiminnallisiksi tavoitteiksi.

---

[15] Erityiskertomus 05/2025.

[16] Erityiskertomus 11/2025.

[17] Erityiskertomus 15/2025.

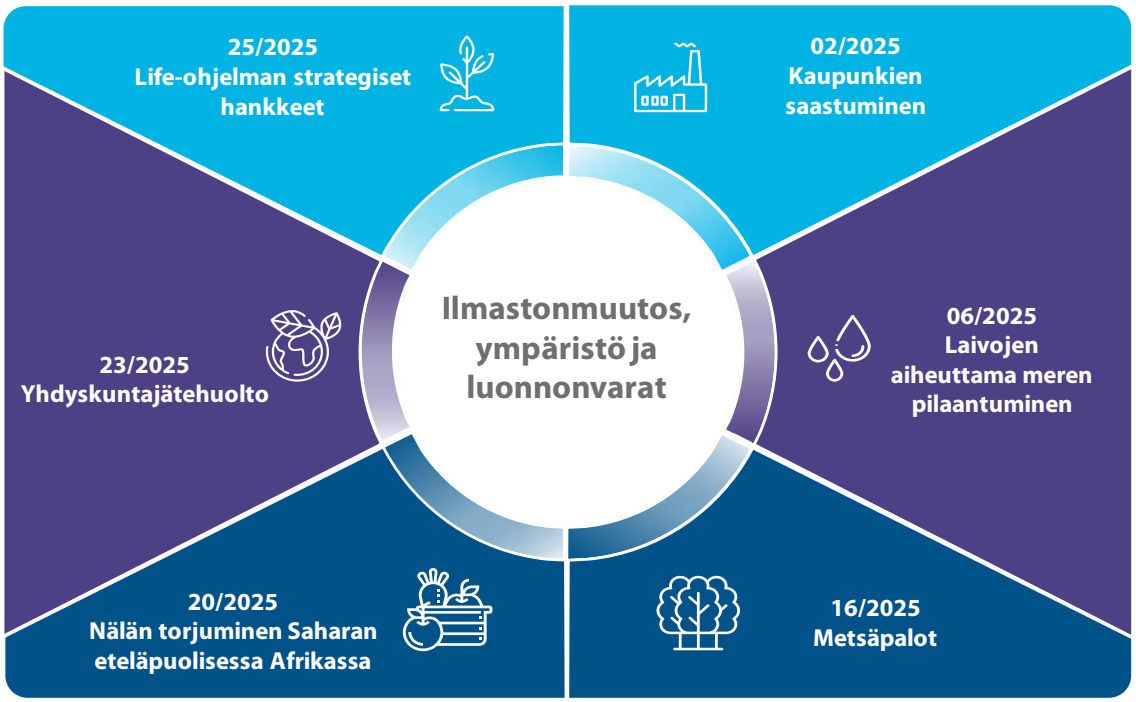
[18] Erityiskertomus 17/2025.

**3.25.** Tilintarkastustuomioistuin arvioi ***petoksia* torjuvien** EU:n elinten toimivaltuuksien selkeyttä, elinten välistä yhteistyötä sekä komission suorittamaa valvontaa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi[19], että elinten vastuualueet oli määritelty selkeästi, mutta tiedonvaihdossa oli edelleen tutkintojen määrään ja ajantasaisuuteen vaikuttavia puutteita. Tilintarkastustuomioistuin totesi myös, että komissio ei analysoinut petosten havaitsemisen puutteita ja vaihteluja, ja että petostutkintojen seurauksena maksettavien ja perittävien summien valvonta on riittämätöntä.

## Ilmastonmuutos, ympäristö ja luonnonvarat

**3.26.** Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2025 kuusi erityiskertomusta tämän strategisen osa-alueen aiheista (***kaavio 3.6***).

### Kaavio 3.6 – Ilmastonmuutosta, ympäristöä ja luonnonvaroja koskevaan strategiseen osa-alueeseen liittyvät vuonna 2025 julkaistut erityiskertomukset




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

[19] Erityiskertomus 26/2025.

**3.27.** **Kaupunkien saastumisen** alalla tilintarkastustuomioistuin havaitsi[20], että vaikka ilmanlaatu oli parantumassa EU:ssa, ilmanlaatustandardeja ei aina noudatettu tai niitä oli alettu noudattaa vasta äskettäin. Lisäksi jo pitkään voimassa olleesta EU:n lainsäädännöstä huolimatta melusaasteeseen ei ollut vieläkään puututtu riittävästi, koska EU:n laajuiset melurajat tai melun vähennystavoitteet puuttuivat, eivätkä jäsenvaltiot olleet priorisoineet tai toteuttaneet riittävällä tavalla tehokkaita toimenpiteitä.

**3.28.** EU:n tavoitteena on saavuttaa **vesien pilaantumisen** nollataso vuoteen 2030 mennessä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, kuinka tähän tavoitteeseen on pyritty alusten aiheuttamaan pilaantumiseen kohdistuvien EU:n toimenpiteiden avulla. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi[21], että EU:n sääntöjen parantumisesta huolimatta täytäntöönpanossa ja valvonnassa oli puutteita, minkä lisäksi tietoja ei ollut riittävästi tulosten mittaamiseksi. Myös kokonaiskuva saavutetuista tuloksista tai laajentamismahdollisuuksista puuttui, eikä alusten aiheuttamaa pilaantumista seurattu riittävästi.

**3.29.** **Metsäpalojen** torjunnan alalla tilintarkastustuomioistuin raportoi[22], että jäsenvaltiot olivat käyttäneet yhä enemmän eri politiikanaloilta peräisin olevia EU-varoja ennaltaehkäisevään toimintaan. Komissiolla ei kuitenkaan ollut täydellistä kokonaiskuvaa käytettyjen EU-varojen kokonaismäärästä, ja sillä oli vain vähän tietoa näiden hankkeiden tuloksista. Jäsenvaltioiden tasolla tilintarkastustuomioistuin raportoi, että elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta koskevat päätökset oli toisinaan tehty kiireessä ja että asianomaiset viranomaiset eivät olleet mukana päättämässä rahoitettavista toimenpiteistä. Myös hankkeiden valintamenettelyssä havaittiin puutteita.

---

[20] Erityiskertomus 02/2025.

[21] Erityiskertomus 06/2025.

[22] Erityiskertomus 16/2025.

**3.30.** EU osallistuu aktiivisesti maailmanlaajuisiin aloitteisiin, joilla pyritään vähentämään elintarviketurvan puutetta ja aliravitsemusta. Saharan eteläpuolinen Afrikka saa 48 prosenttia rahoituksen kokonaismäärästä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi[23], että komissio oli tehnyt arvokasta työtä **nälän torjumiseksi**, mutta hankesuunnittelussa ja seurannassa ilmenneet puutteet sekä elintarviketurvan puutteen perimmäisten syiden ratkaisemisen haasteet olivat vaikuttaneet kestävyyteen ja tuloksiin kielteisesti. Toimenpiteiltä puuttui tarkka painopiste, eivätkä ne aina kohdistuneet henkilöihin, joilla oli suurin tarve.

**3.31.** EU:n jätepolitiikan tavoitteena on siirtyä kiertotalouteen. Tarkastuksen aikana kävi ilmi[24], että komissio oli tiukentanut **yhdyskuntajätteiden käsittelyä** koskevia tavoitteita ja muita oikeudellisia vaatimuksia, mutta se oli viivytellyt saavuttamatta jääneitä tavoitteita koskevien rikkomusmenettelyiden käynnistämisessä. Useimmat tilintarkastustuomioistuimen otokseen poimituista hankkeista olivat viivästyneet, ja osassa niistä oli ilmennyt kustannus- ja kapasiteettiongelmia.

**3.32.** Tilintarkastustuomioistuin totesi[25], että *Life*-ohjelman strategisilla hankkeilla oli tuettu jäsenvaltioiden pyrkimyksiä toteuttaa strategioita, joilla torjutaan EU:n **ilmastohaasteita**. Tämä oli tehty ottamalla mukaan keskeiset sidosryhmät, mobilisoimalla lisärahoitusta ja edistämällä jatkuvuutta kansallisista politiikan muutoksista ja talousarvion epävarmuudesta huolimatta. Hankkeiden valinnassa ei kuitenkaan välttämättä otettu huomioon jäsenvaltioiden tärkeimpiä ympäristö- ja ilmastotarpeita, mikä olisi heikentänyt jäsenvaltioiden mahdollisuuksia määritellä ja tukea vaikutuksiltaan suurimpia hankkeita.

---

[23] Erityiskertomus 20/2025.

[24] Erityiskertomus 23/2025.

[25] Erityiskertomus 25/2025.

## Unionin finanssipolitiikka ja julkinen talous

**3.33.** Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2025 neljä erityiskertomusta tämän strategisen osa-alueen aiheista (***kaavio 3.7***).

### Kaavio 3.7 – Finanssipolitiikkaa ja julkista taloutta koskevasta strategisesta osa-alueesta vuonna 2025 julkaistut erityiskertomukset

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**3.34.** **Tuonnin *arvonlisävero*petokset** vaikuttavat kielteisesti jäsenvaltioiden ja EU:n veronkantoon. Yksinkertaistetut tuontimenettelyt helpottavat kauppaa ja keventävät hallinnollista rasitetta. Tarkastajat havaitsivat[26] EU:n sääntelykehyksessä kuitenkin aukkoja ja epäjohdonmukaisuuksia. Lisäksi tarkastuksen aikana tuli esiin puutteita tavassa, jolla jäsenvaltiot tarkastavat, että arvonlisäveroja kannetaan oikea määrä. Monet puutteista johtuivat haasteista, joita tulli- ja veroviranomaiset kohtasivat tehdessään yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä.

[26] Erityiskertomus 08/2025.

**3.35.** Tilintarkastustuomioistuin totesi[27], että tarkastuksen ajankohtana EU:n toimenpiteet eivät olleet onnistuneet vahvistamaan kummankaan eläkelajin asemaa **lisäeläkemarkkinoilla**. Ammatillisiin lisäeläkkeisiin liittyvä toimielinten rajat ylittävä toiminta oli edelleen vähäistä ja keskittyi muutamiin jäsenvaltioihin, joissa ammatillisilla lisäeläkkeillä oli jo juurtuneet perinteet. Euroopan laajuinen yksilöllinen eläketuote ei ole osoittautunut toimivaksi vaihtoehtoiseksi säästötavaksi EU:n kansalaisten keskuudessa tai herättänyt sijoittajien kiinnostusta.

**3.36.** ***Rahoitusoikaisuja*** koskevan tarkastuksen aikana havaittiin[28] useita edellisten *ohjelmakausien* mekanismien suunnittelua koskevia puutteita. Lisäksi havaittiin, että oikaisuilla oli onnistuttu suojaamaan EU:n talousarviota vain osittain. Myös raportoinnin luotettavuudessa oli puutteita muun muassa tulevia oikaisuja koskevien arvioiden kohdalla, sillä arviot eivät täysin kuvastaneet komission kykyä havaita ja korjata *virheitä*. Tilintarkastustuomioistuin totesi myös, että vuosien 2014–2020 lainsäädäntökehys oli monimutkainen, eikä tilanne ollut merkittävästi parantunut vuosina 2021–2027.

**3.37.** Kierrätysvaikutuksella tarkoitetaan *rahoitusvälineitä*, joissa tuki maksetaan takaisin viranomaisille ja näin ollen takaisin saatavia varoja voidaan käyttää muiden *edunsaajien* ja hankkeiden tukemiseen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi[29], että **rahoitusvälineiden** kierrätysvaikutus oli toteutunut käytännössä osittain, mutta sen koko potentiaalia ei ollut saavutettu. Tukikelpoisuusaikana rahoitusvälineiden puitteissa takaisin saatujen varojen (esimerkiksi *lopullisten tuensaajien* takaisin maksamien lainojen) uudelleenkäyttöä rajoittivat muun muassa hallintoviranomaisiin kohdistuva *käyttö*paine, investointien pitkäaikaisuus, yksityisten sijoittajien houkuttelemisen priorisoiminen, epäselvä kehys ja ulkoiset tekijät.

---

[27] Erityiskertomus 14/2025.

[28] Erityiskertomus 22/2025.

[29] Erityiskertomus 24/2025.

## Tärkeimmät institutionaaliset sidosryhmät

### Euroopan parlamentti

**3.38.** Huhtikuun 2026 loppuun mennessä Euroopan parlamentti oli käsitellyt valiokunnissaan 20 tilintarkastustuomioistuimen 26 kertomuksesta. Se viittasi kymmeneen[30] kertomukseen vuonna 2024 vastuuvapauden myöntämisestä annetussa päätöslauselmassaan, pääluokka III – Komissio ja *toimeenpanovirastot* sekä *Euroopan kehitysrahastot*. Vastuuvapauden myöntämisestä annettu päätöslauselma sisältää muun muassa seuraavat esimerkit.

- Tilintarkastustuomioistuimen kertomus EU:n sotilaallisesta liikkuvuudesta[31]: parlamentti kehotti komissiota jatkamaan toimiaan EU:n puolustusmenojen läpinäkyvyyden parantamiseksi kaikissa asiaankuuluvissa välineissä, toimittamaan vastuuvapauden myöntävälle elimelle säännöllisen yhteenvedon kaikkia puolustusmenoja koskevan talousarvion täytäntöönpanosta ja tuloksista sekä huolehtimaan järjestelmällisemmästä seurannasta ja raportoinnista parlamentille.

- Tilintarkastustuomioistuimen kertomus metsäpalojen torjuntaan myönnetystä EU:n rahoituksesta[32]: parlamentti kehotti komissiota parantamaan sekä metsäpaloihin liittyvien menojen yhteenlaskemista että ennaltaehkäisevien toimenpiteiden tulosten ja pitkän aikavälin kestävyyden seurantaa.

---

[30] Erityiskertomukset: 04/2025, 11/2025, 16/2025, 17/2025, 18/2025, 20/2025, 21/2025, 22/2025, 24/2025 ja 26/2025.

[31] Erityiskertomus 04/2025.

[32] Erityiskertomus 16/2025.

- Tilintarkastustuomioistuimen kertomus kauppaa tukevasta EU:n kehitysavusta vähiten kehittyneille maille[33]: parlamentti kehotti komissiota pysäyttämään vähiten kehittyneiden maiden kauppaa tukevaa apua koskevan aloitteen (Aid for Trade) rahoituksen vähenemisen, suorittamaan vuoden 2026 suunnitellun analyysin viipymättä ja ehdottamaan korjaavia toimenpiteitä, joilla varmistetaan kauppaa tukevan avun kohdentaminen ensisijaisesti sitä eniten tarvitseville maille.

- Tilintarkastustuomioistuimen kertomus EU:n talousarvion joustavuudesta[34]: parlamentti suositteli komissiolle, että tuleviin monivuotista rahoituskehystä koskeviin ehdotuksiin olisi sisällytettävä kattava analyysi tarpeista, riskeistä ja kriisinhallintavalmiuksista. Näin varmistetaan, että *joustovälineiden* perustelut ja rahoitus ovat riittävät ja että välineet pystyvät vastaamaan odottamattomiin tilanteisiin ehtymättä ennenaikaisesti.

- Tilintarkastustuomioistuimen kertomus komission tuesta nälän torjunnalle Saharan eteläpuolisessa Afrikassa[35]: parlamentti kehotti komissiota parantamaan kustannusanalyysia, hankintojen suunnittelua ja tarpeisiin perustuvaa täytäntöönpanoa.

[33] Erityiskertomus 17/2025.

[34] Erityiskertomus 18/2025.

[35] Erityiskertomus 20/2025.

## Euroopan unionin neuvosto

**3.39.** Neuvosto oli laatinut 5. toukokuuta 2026 mennessä päätelmät 12:sta[36] tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2025 julkaisemasta kertomuksesta (kertomuksia julkaistiin yhteensä 26). Kaiken kaikkiaan päätelmissä tuettiin tilintarkastustuomioistuimen suosituksia, ja niissä esitettiin muun muassa jäljempänä mainitut lisähuomautukset.

- Tilintarkastustuomioistuimen kertomus[37] **koheesiopoliittisesta tukitoimesta Euroopan pakolaisten auttamiseksi**: neuvosto kehotti komissiota varmistamaan, että käytössä on asianmukainen seurantajärjestelmä, jonka avulla voidaan valmistella uusia kriiseihin liittyviä toimenpiteitä tai muutoksia. Tämä on tarpeen, jotta näiden toimenpiteiden *vaikuttavuuden* arviointiin tarvittavat tiedot olisivat saatavilla.

- Tilintarkastustuomioistuimen kertomus[38] **mikrosiruteollisuudesta**: neuvosto kehotti komissiota tekemään strategian osalta tilannearvion, jotta voidaan arvioida toteutettujen toimien ja asetettujen tavoitteiden yhteensopivuutta, jakamaan tämän arvioinnin sekä jäsenvaltioille että sidosryhmille, määrittämään nopeasti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa korjaavat toimenpiteet ja niiden toteutustavat sekä varmistamaan samalla, että strategian täytäntöönpano pysyy aikataulussa, ja nopeuttamaan valmistelutyötä sirusäädöksen tarkistamiseksi tulevaisuudessa.

- Tilintarkastustuomioistuimen kertomus[39] **koheesiopolitiikan rahoitusoikaisuista**: neuvosto kehotti komissiota parantamaan tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti tapaa, jolla oikaisuista ilmoitetaan *vuotuisissa toimintakertomuksissa* sekä koheesiopolitiikkaa koskevassa *vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa*.

---

[36] Erityiskertomukset: 05/2025, 07/2025, 09/2025, 10/2025, 11/2025, 12/2025, 13/2025, 15/2025, 16/2025, 21/2025, 22/2025 ja 24/2025.

[37] Erityiskertomus 05/2025.

[38] Erityiskertomus 12/2025.

[39] Erityiskertomus 22/2025.

# Osa 2 – Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen 2 kuuluvien ohjelmien tuloksellisuus

## Johdanto

**3.40.** Tuloksellisuutta koskevaa komission raportointia tutkiessaan tilintarkastustuomioistuin keskittyy vuosittain tiettyyn alaan. Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin käsitteli otsakkeeseen 2 ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot” kuuluvia saatavilla olevia tuloksellisuustietoja, jotka esitettiin vuoden 2024 vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen *ohjelmien tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa*.

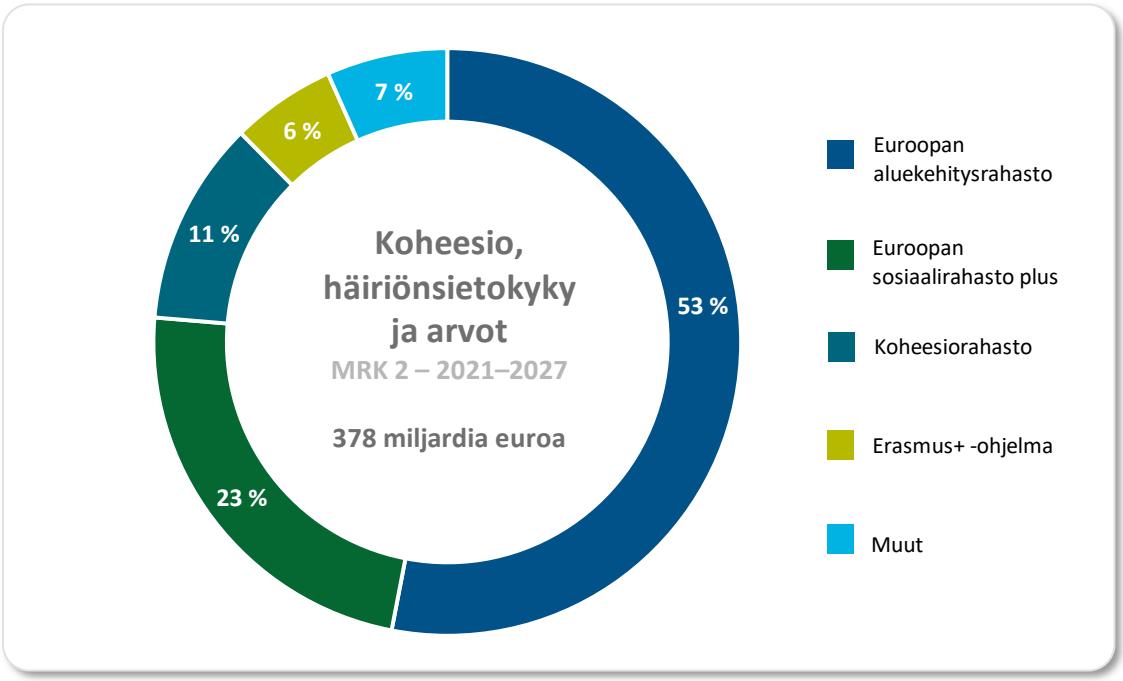
**3.41.** Koheesiopolitiikka on EU:n tärkein investointipolitiikka, jonka toimet kohdennetaan kaikkiin unionin alueisiin ja kaupunkeihin. Toimilla tuetaan työpaikkojen luomista, yritysten kilpailukykyä sekä talouskasvua ja *kestävää kehitystä* ja parannetaan kansalaisten elämänlaatua. Yleisenä tavoitteena on kaventaa eroja ja vahvistaa koheesiota Euroopan unionissa tukemalla kansallisten tai alueellisten erityisohjelmien kautta tehtäviä investointeja. Jotta voidaan saavuttaa nämä tavoitteet ja vastata kaikkien EU:n alueiden erilaisiin kehitystarpeisiin, lähes kolmasosa EU:n vuosien 2021–2027 kokonaistalousarviosta varattiin koheesiopolitiikalle.

**3.42.** Tärkeimmät EU:n talousarviosta rahoitettavat ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot” -otsakkeeseen kuuluvat rahastot ovat:

- *Euroopan aluekehitysrahasto* (EAKR): investoinnit kaikkien EU:n alueiden ja kaupunkien sosiaaliseen ja taloudelliseen kehitykseen
- *Koheesiorahasto*: investoinnit ympäristöön ja liikenteeseen vähemmän vauraissa EU:n jäsenvaltioissa
- *Euroopan sosiaalirahasto plus* (ESR+): työpaikkojen tukeminen sekä oikeudenmukaisen ja sosiaalisesti osallistavan yhteiskunnan luominen EU:n jäsenvaltioissa
- *Erasmus+*: liikkuvuuden ja yhteistyön tukeminen koulutuksessa, nuorisoasioissa ja urheilussa Euroopassa ja sen ulkopuolella.

**3.43.** ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot” -otsakkeelle varattiin monivuotisessa rahoituskehyksessä alun perin 378 miljardia euroa vuoden 2018 hintoina, mistä EAKR:lle (200 miljardia euroa) ja koheesiorahastolle (43 miljardia euroa) annettavat varat muodostivat yhdessä kaksi kolmasosaa (***kaavio 3.8***). Koheesiorahaston sekä ESF+- ja EAKR- rahastojen täytäntöönpano tapahtuu komission ja jäsenvaltioiden *yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin* puitteissa, kun taas Erasmus+ -ohjelma kuuluu *välillisen hallinnoinnin piiriin* eli sitä toteutetaan kansallisten toimistojen kautta. Vuosikertomuksen ***luvussa 6*** esitetään tilintarkastustuomioistuimen havainnot tämän monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen menojen *sääntöjenmukaisuudesta*.

**Kaavio 3.8 – Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 2 vuosiksi 2021–2027**




*Lähde:* Euroopan komissio, Multiannual Financial Framework 2021–2027 (in commitments) – 2018 prices.

## Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

**3.44.** Tilintarkastustuomioistuin analysoi komission vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen, joka on komission korkean tason vuotuinen EU:n talousarviota koskeva tuloksellisuuskertomus. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, sovellettiinko komission tuloksellisuusraportoinnin kehystä asianmukaisesti vuoden 2024 vuotuiseen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen sisältyvissä monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 2 ohjelmien tuloksellisuusselvityksissä. Tilintarkastustuomioistuin otti huomioon aiemman tarkastustyönsä ja tutki, miten indikaattoreita oli käytetty tuloksellisuuden raportoinnissa. Kaikkien neljän otokseen valitun ohjelman (EAKR, koheesiorahasto, ESR+ sekä sen edeltäjä ESR ja Erasmus+) osalta tutkittiin ohjelmien tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa ilmoitettujen indikaattoreiden luotettavuutta sekä sitä, oliko ohjelmat laadittu SMART-periaatteen mukaisesti, eli olivatko ne tarkasti määriteltyjä, mitattavissa olevia, saavutettavissa olevia, merkityksellisiä ja aikasidonnaisia. ESR+:lla (sekä sen edeltäjällä ESR:llä) on oma tuloksellisuutta koskeva lausuntonsa, kun taas EAKR:n ja koheesiorahaston tiedot ilmoitetaan yhdessä aluepolitiikan tuloksellisuutta koskevassa lausunnossa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös indikaattoreilla mitattua yleistä edistymistä.

## Otsakkeen 2 tuloksellisuuskertomukset olivat komission ohjeiden mukaisia

**3.45.** Vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen raportointikehys pysyi vakaana, ja komission hallintoneuvosto antoi sitä koskevia ohjeita. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat ohjelmien tuloksellisuusselvitykset noudattivat näitä ohjeita.

**3.46.** Otokseen valittujen ohjelmien tuloksellisuusselvityksissä ilmoitetut talousarvioluvut saatiin komission kirjanpitojärjestelmästä. Vuoden 2024 ilmoitetuissa sitoumuksissa tai maksuissa ei havaittu olennaisia virheitä.

**3.47.** Budjettipääosasto tarkasti vuotuiseen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen sisältyvien tietojen laadun. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että suurin osa tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2024 vuotuisesta hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksesta tarkastamista ohjelmista perustui asiaankuuluvaan todentavaan aineistoon.

**3.48.** Vaikka raportointiohjeiden mukaan ohjelmien tuloksellisuusselvitysten *keskeisten tulosindikaattorien* taulukossa on mahdollista ilmoittaa enintään yhdeksän indikaattoria, tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ESR:n vuosien 2014–2020 tiedoissa oli ilmoitettu vain kolme ”saavutetuiksi” arvioitua indikaattoria lukuun ottamatta taulukon kahta muuta indikaattoria, joista toinen oli arvioitu ”saavutetuksi” ja toinen ”kohtuullisesti edistyneeksi”. Vastaavasti vuosien 2014–2020 aluepolitiikan tuloksellisuutta koskevassa lausunnossa oleva yhdeksän indikaattorin rajoitettu luettelo ei sisällä kaikkia luokkia, kuten ”vaatii huomiota”.

**3.49.** Tilintarkastustuomioistuin analysoi otokseen valittujen ohjelmien tuloksellisuutta koskevien lausuntojen ”Konkreettisia esimerkkejä saavutuksista” -otsakkeeseen kuuluvat tiedot. Analyysin aikana kävi ilmi, että Euroopan sosiaalirahasto plussan tapauksessa ilmoitetut luvut olivat yhteenveto ohjelman toteutuneista saavutuksista. Sitä vastoin EAKR:n ja koheesiorahaston osalta raportoiduissa tiedoissa viitattiin arvoihin, jotka olivat peräisin tuettaviksi valituista ja parhaillaan toteutettavista hankkeista, eikä ainoastaan hankkeiden lopussa saavutettuihin lopullisiin tuotoksiin, joten niitä ei pitäisi esittää konkreettisina saavutuksina. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että vuoden 2024 vuotuiseen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen sisältyvässä Erasmus+ -ohjelman tuloksellisuutta koskevassa lausunnossa käsitellään pääasiassa vuonna 2023 saavutettuja tuloksia, minkä vuoksi niiden merkitys tarkastettavan raportointikauden näkökulmasta on pienempi.

## Vuosien 2021–2027 tuloskehys paransi tulosten valvontaa, mutta ei vaikutuksia

### Vuosien 2021–2027 kehys sisältää aiempaa enemmän tulosindikaattoreita, mutta useimmista ohjelmista puuttuvat edelleen vaikutusindikaattorit

**3.50.** Yleisesti ottaen tilintarkastustuomioistuin katsoo, että otokseen valittujen ohjelmien tuloksellisuutta koskevien lausuntojen keskeiset tulosindikaattorit oli molemmilla ohjelmakausilla (2014–2020 ja 2021–2027) määritelty pääosin SMART-periaatteen mukaisesti. EAKR:n ja koheesiorahaston vuosien 2014–2020 keskeisissä tulosindikaattoreissa ei kuitenkaan huomioitu tuloksia riittävällä tavalla, kun taas ESF:n indikaattorit eivät ottaneet huomioon vaikutuksia.

**3.51.** Vuosien 2021–2027 osalta asetukset sisälsivät tasapainoisia indikaattoreita, jotka kattoivat tuotokset ja tulokset. Erasmus+ -ohjelman tapauksessa ne kattoivat myös vaikutukset. Euroopan aluekehitysrahastoa ja koheesiorahastoa sekä Euroopan sosiaalirahasto plussaa koskevissa vuosien 2021–2027 asetuksissa ei määritelty vaikutusindikaattoreita (***taulukko 3.1***), jotka helpottaisivat EU:n varojen käytön pitkän aikavälin tuloksellisuuden arviointia.

### Taulukko 3.1 – Tuloksellisuusindikaattorien tyypit

| Ohjelma | Panos | Tuotos | Tulos | Vaikutus | Yhteensä |
|---|---|---|---|---|---|
| 2014–2020 (*) | | | | | |
| EAKR ja koheesiorahasto | 0 | 58 | 0 | 0 | 58 |
| ESR | 0 | 22 | 9 | 0 | 31 |
| **Yhteensä** | **0** | **80** | **9** | **0** | **89** |
| 2021–2027(**) | | | | | |
| EAKR ja koheesiorahasto | 0 | 23 | 21 | 0 | 44 |
| ESR+ | 0 | 16 | 9 | 0 | 25 |
| Erasmus+ -ohjelma | 3 | 37 | 14 | 6 | 60 |
| **Yhteensä** | **3** | **76** | **34** | **6** | **129** |

(*) ohjelmia koskevien asetusten perusteella
(**) vuoden 2026 talousarvioesityksen yhteydessä julkaistujen tuloksellisuustietotaulukoiden perusteella.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**3.52.** Myös joissakin ohjelmien arvioinneissa tunnustetaan vaikutusindikaattoreiden puuttumisesta johtuvat rajoitukset. Esimerkiksi Euroopan aluekehitysrahastoa ja koheesiorahastoa koskevassa komission vaikutustenarvioinnissa[40] viitattiin siihen, että kauteen 2014–2020 verrattuna kauden 2021–2027 indikaattorit oli päivitettävä muun muassa laajentamalla yhteistä indikaattorijoukkoa pelkistä tuotoksista tuloksiin ja vaikutuksiin.

**3.53.** Euroopan sosiaalirahasto plussan yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin lohkon yleisten indikaattorien välineistön mukaan vaikutusindikaattorien käyttöä seurantaan ei suositella, vaan vaikutuksia olisi tutkittava arvioimalla. Työkalupakin käyttöä perusteltiin vaikutusindikaattoreita koskevien luotettavien ja ajantasaisten tietojen keräämisen ja syy-yhteyden osoittamisen vaikeudella.

[40] Euroopan aluekehitysrahaston ja koheesiorahaston vaikutustenarviointi (SWD(2018) 282), 29. toukokuuta 2018, s. 73.

**3.54.** Tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa 10/2026, joka koskee komission lainsäädäntöehdotusta vuoden 2027 jälkeisen monivuotisen rahoituskehyksen tuloksellisuuskehyksestä, todettiin, että vaikutusindikaattorit puuttuivat ehdotuksesta, vaikka ne on selkeästi mainittu *paremman sääntelyn* suuntaviivoissa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vaikutusindikaattoreita tarvitaan seurantaan ja myöhempien arviointien helpottamiseen. Lisäksi koheesiopolitiikan ohjelmien väliarvioinnissa[41] todettiin, että ohjelmien seurantajärjestelmä oli parantunut edelliseen kauteen verrattuna, mutta sen tietojen saatavuutta ja yhdenmukaisuutta voitaisiin edelleen parantaa, jotta se täyttäisi arviointitarpeet paremmin ja edistäisi tukea saaneiden hankkeiden vaikutusten arviointia.

### Yleisesti ottaen hyvä tietojen jäljitettävyys

**3.55.** Tilintarkastustuomioistuin testasi arvot, jotka vaikuttivat ohjelmien tuloksellisuusselvityksissä esitettyjen keskeisten tulosindikaattorien taustalla. Yhteisesti hallinnoitavien varojen osalta tutkittiin kahdeksaa jäsenvaltiota koskevia EAKR:n ja koheesiorahaston tietoja. Euroopan sosiaalirahasto plussan tapauksessa tutkittiin neljää jäsenvaltiota koskevia tietoja. Yleisesti ottaen tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että valittujen keskeisten tulosindikaattorien taustatiedot olivat yleensä saatavilla ja kokonaisuudessaan jäljitettävissä.

**3.56.** Erasmus+ -ohjelman osalta valittujen indikaattoreiden perustana oleva todentava aineisto oli yleisesti saatavilla. Virtuaaliseen oppimistoimintaan osallistuneiden määrän osoittavan keskeisen tulosindikaattorin osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että raportoidut tulokset perustuivat ennustettuihin lukuihin eivätkä todellisiin lukuihin, mikä ei ole vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen ohjeiden mukaista. Tämän vuoksi kyseisen indikaattorin osalta ilmoitettu määrä oli yliarvioitu.

---

[41] Euroopan aluekehitysrahastosta, koheesiorahastosta ja *oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta* rahoitettavien koheesiopolitiikan ohjelmien (2021–2027) väliarviointi (SWD(2025) 299), s. 75.

**3.57.** Erasmus+ -ohjelman väliarvioinnissa[42] korostettiin, että seurantajärjestelmään oli tehty merkittäviä parannuksia edelliseen ohjelmaan verrattuna. Tällaisia parannuksia olivat esimerkiksi uusien indikaattorien käyttöönotto ohjelman tuloksellisuuden ja vaikutusten mittaamista varten ja erityistavoitteiden määrän vähentäminen. Väliarvioinnissa kiinnitettiin kuitenkin huomiota myös siihen, että joidenkin indikaattorien seurantatiedot eivät riittäneet Erasmus+ -ohjelman toimien ja niiden tulosten välisen syy-yhteyden määrittämiseen.

## Indikaattorit osoittavat, että tuloksellisuus vaihteli ohjelmittain: tilintarkastustuomioistuimen arvio oli komission arviota heikompi

### Tilintarkastustuomioistuimen arvio indikaattoreita koskevien tavoitteiden toteutumisesta on komission arviota kielteisempi

**3.58.** Komission arviointimenetelmät pysyivät ennallaan molempien monivuotisten rahoituskehysjaksojen aikana. Keskeisten tulosindikaattorien tavoitteiden edistymistä voidaan arvioida seuraavan luokittelun avulla: ”saavutettu, ”edistyy suunnitelman mukaan”, ”edistynyt kohtuullisesti”, ”vaatii huomiota” tai ”tietoja ei saatavilla”. Komissio soveltaa tätä arviointimenetelmää tulostietotaulukoihin, jotka liitetään sekä talousarvioesitykseen että vuotuiseen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen.

**3.59.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Euroopan aluekehitysrahaston ja koheesiorahaston vuosien 2021–2027 ohjelmissa oli määritetty välitavoitteet vain vuodelle 2024, kuten asetuksessa edellytetään[43]. Ilman vuosittaisia välitavoitteita indikaattorin vuosittaista edistymistä suhteessa vuoden 2029 tavoitteeseen ei voida arvioida luotettavasti. Ilman välitavoitteita ohjelmien hallinnoijat ja sidosryhmät eivät saa oikea-aikaista tietoa edistymisestä, mikä vaikeuttaa strategioiden mukauttamista.

---

[42] Vuosien 2021–2027 Erasmus+ -ohjelman väliarviointi ja vuosien 2014–2020 Erasmus+ -ohjelman lopullinen arviointi (SWD(2025) 186).

[43] Asetus (EU) 2021/1060, artikla 16.

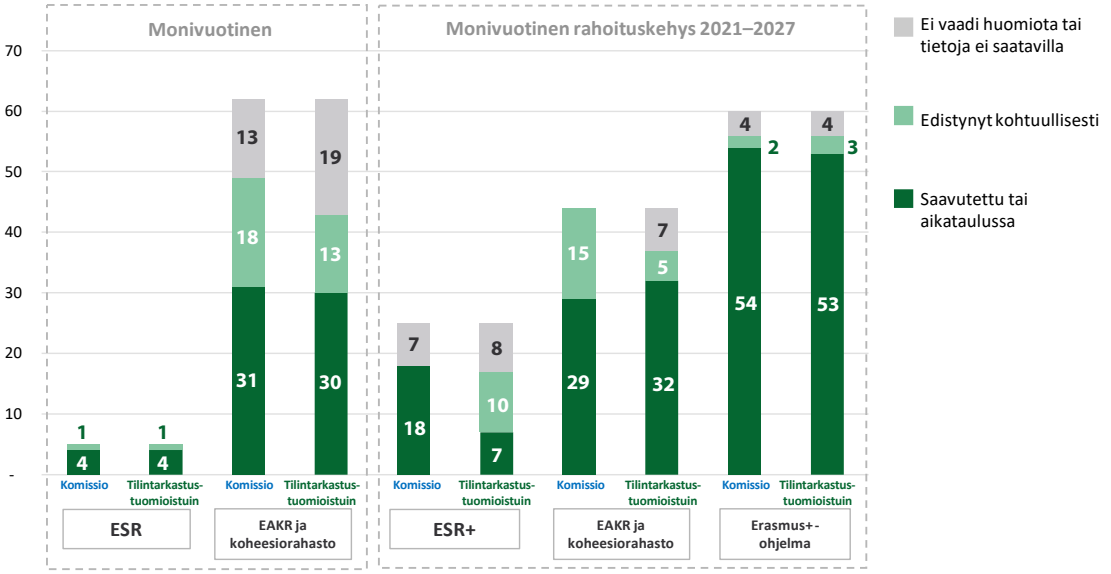
**3.60.** Euroopan sosiaalirahasto plussan tapauksessa 25 indikaattorista 13:lle (52 %) oli asetettu välitavoitteita. Erasmus+ -ohjelman välitavoitteet olivat tätäkin säännöllisempiä, sillä niitä asetettiin vuosittain, mikä mahdollisti edistymisen entistä tarkemman seurannan. Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti jo vuoden 2024 vuosikertomuksessaan huomiota siihen, kuinka usein tuloksellisuustietotaulukoissa määriteltyjä välitavoitteita olisi asetettava[44].

**3.61.** Lisäksi havaittiin, että tietyillä indikaattoreilla ei ollut tavoitearvoja. Esimerkiksi Euroopan sosiaalirahasto plussassa viidestä (20 %) sosiaalisen osallisuuden, myös köyhyyden poistamisen ja terveyden edistämisen tavoitteeseen liittyvästä indikaattorista 25:stä puuttuivat määritellyt tavoitearvot.

**3.62.** Tilintarkastustuomioistuin analysoi komission arviota edistyksestä, joka oli raportoitu otokseen poimituissa vuoden 2024 tuloksellisuusselvityksissä molempien kausien osalta. Tilintarkastustuomioistuimen soveltama menetelmä oli samankaltainen kuin sen vuonna 2019 EU:n talousarvion tuloksellisuudesta antaman kertomuksen liitteessä kuvattu menetelmä. Tilintarkastustuomioistuimen arvio tuloksellisuudesta poikkesi 19 prosentissa tapauksista (38 tapausta 196:stä) komission arviosta (***Kaavio 3.9***). ***Liite 3.3*** sisältää yksityiskohtaiset analyysit kunkin ohjelman tavoitteiden arvioinneista. Useimmissa tapauksissa tilintarkastustuomioistuin katsoi, että arvio oli liioiteltu. Tämä voi jossain määrin selittyä sillä, että komission arvioinnissa otettiin huomioon käynnissä olevat hankkeet, jotka eivät vielä näkyneet raportoiduissa luvuissa.

[44] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2024, 3 luku, suositus 3.2.

## Kaavio 3.9 – Tuloksellisuusindikaattoreita koskeva arviointi – komissio ja tilintarkastustuomioistuin




**ESR** Euroopan sosiaalirahasto
**EAKR** Euroopan aluekehitysrahasto
**ESR+** Euroopan sosiaalirahasto plus

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**3.63.** ***Laatikossa 3.1*** esitetään kaksi esimerkkiä kauden 2014–2020 EAKR- ja koheesiorahasto-ohjelmista, joiden osalta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission arvio edistymisestä ei ollut yhdenmukainen tuloksellisuusselvityksissä raportoitujen tulosten kanssa. Euroopan sosiaalirahaston vuosien 2014–2020 ohjelman tuloksellisuutta koskevan lausunnon sisältämän viiden indikaattorin osalta tilintarkastustuomioistuimen arvio vastasi komission arviota.

## Laatikko 3.1

### Esimerkki tuloksellisuusindikaattorien optimistisista arvioinneista

*EAKR (2014–2020)*

| Indikaattori / alaindikaattori | Lähtötilanne | Edistyminen | Tavoite | Tulokset 31.12.2022 | Komission arviointi |
|---|---|---|---|---|---|
| Jätteiden kierrätyskapasiteetin lisäys | 0 | 31 % | 1 424 815 | 436 056 | Edistynyt kohtuullisesti |

*Lähde:* Aluepolitiikan ohjelmien tuloksellisuutta koskeva lausunto, vuoden 2024 vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus.

*Koheesiorahasto 2014–2020*

| Indikaattori / alaindikaattori | Lähtötilanne | Edistyminen | Tavoite | Tulokset 31.12.2022 | Komission arviointi |
|---|---|---|---|---|---|
| Parannetun jäteveden käsittelyn piirissä olevan väestön lisäys | 0 | 37 % | 9 843 012 | 3 670 236 | Edistynyt kohtuullisesti |

*Lähde:* Aluepolitiikan ohjelmien tuloksellisuutta koskeva lausunto, vuoden 2024 vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus.

Näissä tapauksissa komission arvio perustuu odotukseen tavoitteiden saavuttamisesta (toteutuneet tulokset sekä allekirjoitettujen sopimusten perusteella odotettavat tulevat tulokset). Kummassakaan tapauksessa ”kohtuullinen edistyminen” ei vaikuta realistiselta, sillä raportoidut tulokset koskevat vuoden 2022 loppua ja raportoitavaa on jäljellä enää yksi vuosi (2023). Saatavilla olevien tietojen perusteella varovaisempi arvio näiden kahden indikaattorin osalta on, että niihin tulisi kiinnittää huomiota. On nimittäin kohtuullista olettaa, että indikaattorit eivät välttämättä saavuta tavoitteitaan.

**3.64.** Euroopan sosiaalirahasto plussan, EAKR:n ja koheesiorahaston vuosien 2021−2027 tuloksellisuutta koskevia lausuntoja täydensivät – toteutuneiden tulosten lisäksi – keskeiset tulosindikaattorit, jotka koskivat allekirjoitettuja mutta vielä täytäntöönpanemattomia *avustus*sopimuksia. Tämä lähestymistapa mahdollistaa indikaattoreiden kattavamman arvioinnin, sillä siinä otetaan huomioon odotetut saavutukset. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä kuitenkin indikaattoreita, joiden osalta katsotaan, että komission arvio edistymisestä oli liian optimistinen saavutettuihin tuloksiin nähden riippumatta siitä, tutkittiinko toteutuneita vai ennustettuja arvoja. ***Laatikossa 3.2*** on tästä kaksi esimerkkiä.

## Laatikko 3.2

## Esimerkki tuloksellisuusindikaattorien optimistisista arvioinneista

*2021–2027 EAKR ja koheesiorahasto*

| Indikaattori / alaindikaattori | Edistyminen | Tavoite | Tulokset 31.12.2024 | Komission arviointi |
|---|---|---|---|---|
| 12.1 – Vihreän infrastruktuurin pinta-ala | Todellinen tulos: 0,41 %<br>Valitut toimet: 5,31 % | 249 669 | Todellinen tulos: 1 023<br>Valitut toimet: 13 247 | Edistynyt kohtuullisesti |

*Lähde:* Aluepolitiikan ohjelmien tuloksellisuutta koskeva lausunto, vuoden 2024 vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus.

*ESR+*

| Indikaattori / alaindikaattori | Edistyminen | Tavoite | Tulokset 31.12.2024 | Komission arviointi |
|---|---|---|---|---|
| 3.4. Köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien henkilöiden sosiaalista osallisuutta edistävään toimintaan osallistuneiden kokonaismäärä | 3 % | 135 800 000 | 3 420 000 | Edistynyt aikataulussa |

*Lähde:* ESR+:n ohjelmien tuloksellisuutta koskeva lausunto, vuoden 2024 vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus.

Vuoden 2024 lopussa, vaikka edistymistä tutkittaisiin allekirjoitettujen sopimusten (joita komissio kutsuu valituiksi toimiksi) perusteella EAKR:n suhdeluvun laskemista varten, valittujen (ei vielä toteutettujen) hankkeiden viiden prosentin edistymisaste ei tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan osoita kohtuullista edistymistä. Indikaattori pikemminkin vaatii huomiota (hitaan edistymisen syiden selvittämiseksi).

Euroopan sosiaalirahasto plussan osalta tuloksellisuutta koskevassa lausunnossa esitettiin tosiasialliset tulokset. Ilman lisätietoja mahdollisista tulevista hankkeista ei vaikuta perustellulta (lukuun ottamatta tuloksellisuustietotaulukoihin sisältyvää mainintaa siitä, että täytäntöönpano nopeutui vuonna 2024), että kolmen prosentin edistys on arvioitu aikataulun mukaiseksi edistykseksi neljän täytäntöönpanovuoden jälkeen.

**3.65.** Erasmus+ -ohjelman tapauksessa tilintarkastustuomioistuin on yleisesti ottaen samaa mieltä kaikista keskeisiä tulosindikaattoreita koskevista komission arvioinneista.

## Euroopan sosiaalirahasto plussaa lukuun ottamatta nykyiset ohjelmaindikaattorit ovat toistaiseksi suoriutuneet paremmin kuin edellisen monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmat

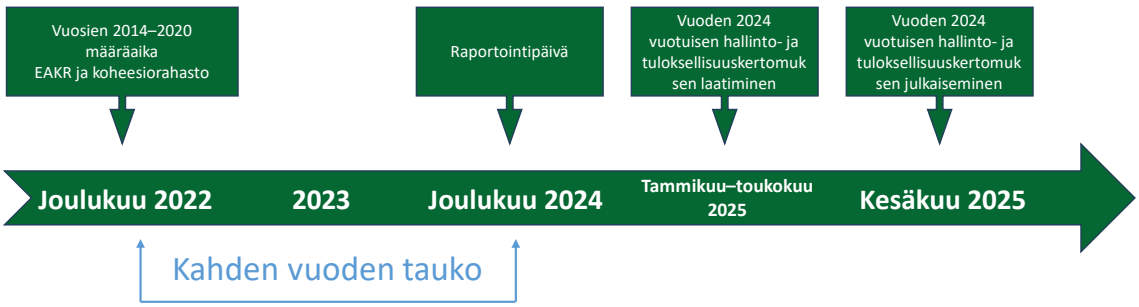
**3.66.** Keskeiset tulosindikaattorit antavat hyödyllistä tietoa edistymisestä ja tavoitteiden saavuttamisesta. Sitä, missä määrin rahoitetuilla toimilla on vastattu tarpeisiin EU:n tasolla, ei kuitenkaan voida arvioida pelkästään sen perusteella, onko indikaattoreita koskevat tavoitteet saavutettu; tämä edellyttää komission suorittamaa arviointia ohjelman täytäntöönpanon jälkeen. Seuraavissa kohdissa esitetään valittujen ohjelmien yleinen tuloksellisuus, joka perustuu tilintarkastustuomioistuimen arvioon vuoden 2026 talousarvioesityksen tuloksellisuustietotaulukoissa esitetyistä tiedoista. Joissakin tapauksissa tämä eroaa komission esittämästä tilannekatsauksesta (kohta ***3.62***).

**Ohjelmakausi 2014–2020**

**3.67.** EAKR:n ja koheesiorahaston osalta tuloksellisuustietotaulukoissa raportoitiin 62 indikaattoria ja alaindikaattoria, jotka koskivat 11 erityistä tavoitetta tai luokkaa. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan (***kaavio 3.9***) 62:sta raportoidusta indikaattorista 30 (48 prosenttia) osoitti, että tavoite oli ”saavutettu” tai ”saavutetaan aikataulussa”, kun taas yhdeksän indikaattorin arviointia tukevia tietoja ei ollut saatavilla. Nämä yhdeksän indikaattoria olivat vaikutusindikaattoreita, joiden käyttö on tarkoitus lopettaa seuraavalla raportointikaudella (kohta ***3.50***). Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vuoden 2024 tuloksellisuutta koskevassa lausunnossa raportoitujen indikaattorien perusteella aluepolitiikan ohjelmien tavoitteet on saavutettu vain osittain. Tämä johtuu siitä, että tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan lähes puolet indikaattoreista, jotka liittyvät esimerkiksi tavoitteisiin ”ympäristön säilyttäminen ja suojelu […]” ja ”kestävän liikenteen edistäminen […]” olivat edistyneet kohtuullisesti tai vaativat huomiota (***liite 3.3***).

**3.68.** Vuoden 2024 vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus laadittiin vuoden 2025 alussa käyttäen vuoden 2022 tietoja, jotka olivat tuolloin ajantasaisimmat tiedot. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tilanteen johdosta julkaisupäivän ja julkaistujen lukujen viitepäivän välillä on huomattava ero (***kaavio 3.10***).

## Kaavio 3.10 – vuoden 2024 vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen raportointijakson tärkeitä päivämääriä




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**3.69.** Euroopan sosiaalirahaston osalta vuoden 2026 talousarvioesitykseen liitetyissä tuloksellisuustietotaulukoissa esitettiin viisi välitöntä *tulosindikaattoria* asetuksessa määritellyistä 14:stä indikaattorista. Tilintarkastustuomioistuimen arvio (***kaavio 3.9***) on yhdenmukainen komission arvion kanssa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo ilmoitettujen indikaattorien perusteella, että ohjelma on saavuttanut tavoitteensa (***liite 3.3***).

**Ohjelmakausi 2021–2027**

**3.70.** Tuloksellisuustietotaulukoissa esitettiin 44 EAKR- ja koheesiorahasto-ohjelmien indikaattoria, jotka koskivat 20:tä erityistä tavoitetta. Tilintarkastustuomioistuimen arvion (***kaavio 3.9***) ja ilmoitetun ennustetun tuloksen perusteella 32 (73 %) esitetystä 44 indikaattorista osoitti, että tavoitteen saavuttaminen eteni aikataulussa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo näin ollen, että ohjelmat ovat yleisesti ottaen saavuttamassa suurimman osan tavoitteistaan (***liite 3.3***). Tilintarkastustuomioistuin panee myös merkille, että väliarviointi[45] oli yleisesti ottaen myönteinen. Siinä myös todettiin arvioitujen rahastojen soveltuvan hyvin alueellisten erojen kaventamiseen sekä toimeenpanon kiihtyneen huomattavasti vuoden 2024 ensimmäisellä puoliskolla ja saavuttaneen vuoden 2014–2020 kehitysvauhdin.

[45] SWD(2025) 299.

**3.71.** EAKR:n ja koheesiorahaston vuosien 2021–2027 tietojen osalta kaikkiin tuloksellisuustietotaulukoissa ilmoitettuihin indikaattoreihin liitetään sama yleinen kehityssuuntaukseen liittyvä selitys: ”On vielä liian aikaista ottaa kantaa koheesiopolitiikan tavoitteisiin. Tässä täytäntöönpanosyklin vaiheessa ei ole kuitenkaan mitään syytä olettaa, että tavoitteita ei saavutettaisi.” Koska täytäntöönpanossa lähestytään ohjelmakauden puoliväliä (ohjelman on tarkoitus kestää yhdeksän vuotta, ja nyt on meneillään neljäs vuosi), vuotuisten välitavoitteiden puuttuminen vaikuttaa edistymisen objektiiviseen arviointiin eikä edistä oikea-aikaisia korjaavia toimenpiteitä (kohta ***3.59***).

**3.72.** Euroopan sosiaalirahasto plussan tapauksessa tuloksellisuustietotaulukoissa esitettiin 25 indikaattoria, jotka koskivat neljää laajaa politiikan osa-aluetta (***liite 3.3***). Tässä tapauksessa raportoidaan valitun toiminnan odotettujen tulosten sijaan toteutuneet tulokset, mikä poikkeaa aluepolitiikan indikaattoreista. Tässä yhteydessä tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2024 vuosikertomuksessa esitettiin suositus, joka koski muiden kuin vahvistettujen tietojen pohjalta tehdyn arvioinnin perusteluja (suositus 3.3). Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan (***kaavio 3.9***) vain seitsemän (35 prosenttia) raportoiduista 20 indikaattorista, joilla oli tavoitearvot, osoitti, että tavoite oli saavutettavissa. Tilintarkastustuomioistuimen indikaattoreista tekemä arviointi osoittaa, että ohjelma on toistaiseksi saavuttanut tavoitteensa vain osittain. Työllisyyttä ja sosiaalista innovointia kuvaavan indikaattorin saavuttamisessa on edistytty eniten ja sosiaalista osallisuutta kuvaavan indikaattorin saavuttamisessa vähiten.

**3.73.** Erasmus+ -ohjelman tuloksellisuustietotaulukoissa esitettiin 60 indikaattoria, jotka koskivat kolmea erityistavoitetta (***liite 3.3***). Tilintarkastustuomioistuimen arvio (***kaavio 3.9***) on samankaltainen kuin komission arvio: 60 raportoidusta indikaattorista 53 (88 %) osoitti, että tavoite edistyi aikataulussa tai oli jo saavutettu. Väliarviointi vahvisti tämän arvioinnin.

**3.74.** Erasmus+ -ohjelman tapauksessa on kuitenkin 21 indikaattoria (35 prosenttia 60 indikaattorista), joille asetetut tavoitteet oli saavutettu jo neljän vuoden kuluttua ohjelman käynnistämisestä, vaikka ohjelma kestää seitsemän vuotta. Tämä herättää kysymyksiä tavoitteiden kunnianhimoisuudesta. Lisäksi raportoituja tuloksia on saatettu aliarvioida, sillä 10 indikaattorille (17 prosenttia 60:stä) ei ilmoitettu vuoden 2024 tietoja, minkä vuoksi indikaattori näyttää vain vuosina 2021–2023 saavutetut tulokset. Kolmen indikaattorin osalta ei ollut raportoitu lainkaan tietoja koko raportointijakson ajalta. Näiden tietojen puutetta koskevat selitykset tuloksellisuustietotaulukoissa ovat usein epäselviä.

## Johtopäätökset ja suositukset

**3.75.** Vuoden 2024 vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa otsakkeeseen 2 kuuluva komission monivuotista rahoituskehystä koskeva tuloksellisuusraportointi oli yhteisten ohjeiden mukainen (kohdat ***3.45***–***3.47***). Joissakin tapauksissa ohjelmien tuloksellisuutta koskeva yhteenvetoindikaattoritaulukko antoi liian myönteisen vaikutelman joko sisällyttämällä siihen esimerkkejä indikaattoreista, jotka osoittavat vain hyvää edistymistä (kohta ***3.48***) tai käynnissä oleviin hankkeisiin liittyviä tuloksellisuustietoja lopullisten tulosten sijaan (kohta ***3.49***).

**3.76.** Ohjelmien tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa molempien ohjelmakausien raportoidut tuloksellisuusindikaattorit olivat SMART-periaatteen mukaisia (kohta ***3.50***). Vaikka vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen tuloksellisuuskehyksessä on enemmän tulosindikaattoreita kuin edellisen kauden kehyksessä, useimpien ohjelmien vaikutusindikaattorit puuttuvat edelleen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vaikutusindikaattoreiden määrittäminen ohjelmakauden alussa helpottaa myöhempää seurantaa ja arviointia (kohdat ***3.53*** ja ***3.54***). Erasmus+ -ohjelma on toisaalta tässä mielessä esimerkki hyvistä käytännöistä, sillä sen tiedoissa on kattava luettelo tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia koskevista indikaattoreista (kohta ***3.54***).

**3.77.** Raportoitujen tuloksellisuustietojen jäljitettävyys oli yleisesti ottaen hyvä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin yhden raportoidun Erasmus+ -indikaattorin osalta, että todellisten tulosten sijaan käytettiin ennustettuja lukuja, mikä johti yliarviointiin (kohta ***3.56***).

**3.78.** Komission menetelmät, joilla arvioitiin indikaattoreita koskevien tavoitteiden saavuttamista, pysyivät ennallaan edellisiin vuosiin verrattuna, mikä antoi yleiselle tuloksellisuuskehykselle vakautta (kohta ***3.58***). Tilintarkastustuomioistuin oli eri mieltä siitä, miten 19 prosentissa otokseen valittujen tuloksellisuusselvitysten indikaattoreista (37:ssä 196:sta) oli edistytty. Useimpien näiden indikaattorien osalta tilintarkastustuomioistuin katsoi, että tulokset olivat komission tulkintoja kielteisempiä. Tämä voi jossain määrin selittyä sillä, että komission arvioinnissa otettiin huomioon käynnissä olevat hankkeet ja lisänäkökohdat, jotka eivät vielä näkyneet raportoiduissa luvuissa (kohdat ***3.62***–***3.65***).

**3.79.** Vuoden 2014–2020 yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia käyttävien ohjelmien osalta tilintarkastustuomioistuin katsoi vuoden 2024 tuloksellisuutta koskevan lausunnon perusteella, että EAKR ja koheesiorahasto saavuttivat tavoitteensa vain osittain (kohta ***3.67***). Lisäksi raportointivuoden (2024) ja tietojen raportointivuoden (2022) välinen ero (kohta ***3.68***) vaikeutti ohjelmien ajantasaista kokonaisarviointia. Euroopan sosiaalirahasto saavutti tavoitteensa (kohta ***3.69***).

**3.80.** Vuosien 2021–2027 ohjelmien ja niiden indikaattoreiden osalta, joista tietoja on saatavilla, EAKR ja koheesiorahasto (kohta ***3.70***) sekä Erasmus+ (kohta ***3.73***) ovat saavuttamassa tavoitteensa aikataulun mukaisesti. ESR+ (kohta ***3.72***) on puolestaan jäljessä aikataulusta, sillä tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vain 35 prosenttia indikaattoreista (7 indikaattoria 20:stä) on aikataulussa.

**3.81.** EAKR:lle ja koheesiorahastolle ei kuitenkaan ole asetettu vuosiksi 2021–2027 vuosittaisia tuloksellisuusindikaattoreita koskevia välitavoitteita, mikä vaikuttaa välivaiheen edistymisarviointien objektiivisuuteen (kohta ***3.71***). Lisäksi se, että suuri osa Erasmus+ -ohjelman indikaattoreihin liittyvistä tavoitteista oli saavutettu jo kolme vuotta ennen viimeistä välitavoitetta (kohta ***3.74***), viittaa siihen, että kyseiset tavoitteet eivät ehkä olleet riittävän kunnianhimoisia.

**3.82.** Tilintarkastustuomioistuin antaa johtopäätöstensä perusteella seuraavat suositukset.

## Suositus 3.1 – Parannetaan tuloksellisuutta koskevaa raportointia

Komission olisi

a) määritettävä vaikutusindikaattoreita, jotka helpottavat ohjelmien pitkän aikavälin tulosten arviointia ja joita voidaan hyödyntää vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen jälkiarvioinnissa

b) päivitettävä Erasmus+ -ohjelman tavoitearvot nykyisten saavutusten ja jäljellä olevan täytäntöönpanojakson perusteella.

**Toteutuksen tavoiteajankohta: Vuoden 2026 vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus**

## Suositus 3.2 – Parannetaan ohjelman tärkeimmät saavutukset esittelevää yhteenvetoa

Komission olisi esitettävä ohjelmien tuloksellisuutta koskevien lausuntojen avausotsakkeen ”Konkreettisia esimerkkejä saavutuksista” alla vain toteutuneita saavutuksia.

**Toteutuksen tavoiteajankohta: Vuoden 2026 vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus**

# Liitteet

## Liite 3.1 – Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellyt strategiset osa-alueet vuonna 2025

| | |
|---|---|
| **EU:n toimet kriisin jälkeisen elpymisen vauhdittamiseksi** | ▪ Erityiskertomus 09/2025: Järjestelmät, joilla varmistetaan, että elpymis- ja palautumistukivälineen menot ovat julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen mukaisia<br>▪ Erityiskertomus 10/2025: Työmarkkinauudistukset kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa<br>▪ Erityiskertomus 13/2025: Elpymis- ja palautumistukivälineen tuki digitaaliseen siirtymään EU:n jäsenvaltioissa<br>▪ Erityiskertomus 18/2025: EU:n talousarviojousto<br>▪ Erityiskertomus 21/2025: Elpymis- ja palautumistukivälineen tuki liiketoimintaympäristön parantamiseen |
| **Kilpailukyky** | ▪ Erityiskertomus 01/2025: Digitaaliset maksut EU:ssa<br>▪ Erityiskertomus 03/2025: Perusteettomia maarajoituksia sähköisessä kaupankäynnissä<br>▪ Erityiskertomus 07/2025: Euroopan strategisten investointien rahasto<br>▪ Erityiskertomus 12/2025: EU:n mikrosirustrategia<br>▪ Erityiskertomus 19/2025: Kriittinen lääkepula |
| **Palautumiskyky ja eurooppalaiset arvot** | ▪ Erityiskertomus 04/2025: EU:n sotilaallinen liikkuvuus<br>▪ Erityiskertomus 05/2025: Koheesiopoliittinen tukitoimi Euroopan pakolaisten auttamiseksi<br>▪ Erityiskertomus 11/2025: Kansalaisjärjestöille myönnettyyn EU-rahoitukseen liittyvä avoimuus<br>▪ Erityiskertomus 15/2025: Etähallinnoitu EU:n humanitaarinen apu<br>▪ Erityiskertomus 17/2025: Kauppaa tukeva EU:n kehitysapu vähiten kehittyneille maille<br>▪ Erityiskertomus 26/2025: Petostentorjunnasta vastaavat EU:n elimet |
| **Ilmastonmuutos, ympäristö ja luonnonvarat** | ▪ Erityiskertomus 02/2025: Kaupunkien saastuminen EU:ssa<br>▪ Erityiskertomus 06/2025: EU:n toimet alusten aiheuttaman merten pilaantumisen torjumiseksi<br>▪ Erityiskertomus 16/2025: EU:n rahoitus metsäpalojen torjuntaan<br>▪ Erityiskertomus 20/2025: Komission tuki nälän torjumiseksi Saharan eteläpuolisessa Afrikassa<br>▪ Erityiskertomus 23/2025: Yhdyskuntajätehuolto<br>▪ Erityiskertomus 25/2025: Life-ohjelman strategiset hankkeet |
| **Finanssipolitiikka ja julkinen talous** | ▪ Erityiskertomus 08/2025: Tuontiin liittyvät arvonlisäveropetokset<br>▪ Erityiskertomus 14/2025: Lisäeläkkeiden kehitys EU:ssa<br>▪ Erityiskertomus 22/2025: Rahoitusoikaisut koheesiopolitiikassa<br>▪ Erityiskertomus 24/2025: Koheesiopolitiikan rahoitusvälineet |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## Liite 3.2 – Esimerkkejä varhaisista toimista, joita komissio on toteuttanut tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2025 erityiskertomuksissa annettujen suositusten perusteella

**EU:n toimet kriisin jälkeisen elpymisen vauhdittamiseksi**

Kesäkuussa 2025 komissio antoi jäsenvaltioille ohjeita siitä, miten *kansallisia elpymis- ja palautumissuunnitelmia* voidaan edelleen virtaviivaistaa kaikkien 31. elokuuta 2026 mennessä toteutettavien välitavoitteiden ja tavoitteiden[46] saavuttamisen varmistamiseksi. Tulevaisuudessa komission vuosien 2028–2034 monivuotisessa rahoituskehyksessä ehdottamissa kansallisissa ja alueellisissa kumppanuussuunnitelmissa olisi varmistettava EU:n rahoituksen ja maakohtaisten suositusten[47] tiivis yhteys.

Heinäkuussa 2025 komissio julkaisi ehdotuksensa vuosien 2028–2034 monivuotiseksi rahoituskehykseksi sekä siihen liittyvän *komission yksiköiden valmisteluasiakirjan*. Lokakuussa 2025 komissio tarkisti ja päivitti *lisätalousarvioesitysten* valmistelua koskevia menettelyjään[48].

Digitaalinen siirtymä sisällytettiin Euroopan kumppanuusrahastoa koskevassa ehdotuksessa kauden 2028–2034 erityistavoitteisiin. Tätä aloitetta rahoitetaan myös ehdotetun Euroopan kilpailukykyrahaston digitaalista johtajuutta koskevan politiikkaikkunan kautta.

**EU:n taloudellisen kilpailukyvyn parantaminen kaikkien kansalaisten hyödyksi**

Joulukuussa 2025 lainsäätäjät pääsivät alustavaan poliittiseen yhteisymmärrykseen lääkepaketista ja saattoivat neuvottelut päätökseen. Lisäksi komissio hyväksyi terveyspaketin, johon sisältyi ensimmäinen bioteknologiasäädös, jolla tarkistettiin kliinisiä tutkimuksia koskevia EU:n sääntöjä. Työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvosto hyväksyi komission yleisnäkemyksen kriittisiä lääkkeitä koskevasta säädöksestä.

Helmikuussa 2026 komissio allekirjoitti esikaupallisen hankintasopimuksen edistääkseen seuraavan sukupolven influenssarokotteiden[49] kehittämistä.

---

[46] Erityiskertomukset 10/2025 ja 13/2025.

[47] Erityiskertomus 10/2025.

[48] Erityiskertomus 18/2025.

[49] Erityiskertomus 19/2025.

**Unionin kyky selviytyä turvallisuuteensa kohdistuvista uhkista sekä vapauteen, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien eurooppalaisten arvojen kunnioittaminen**

Lokakuussa 2025 komissio julkaisi ohjelmakautta 2014–2020 koskevat jälkiarvioinnit, joihin sisältyivät kriisivälineitä käsittelevät osiot, erillinen kriisitoimiin keskittyvä taustatutkimus, maakohtaiset tietosivut ja tapaustutkimukset sekä *REACT-EU*-arviointiraportti[50].

Marraskuussa 2025 komissio antoi asetusehdotuksen sotilasalan tarvikkeiden, tavaroiden ja henkilöstön kuljetuksia unionissa helpottavan toimenpidekehyksen perustamisesta sekä yhteisen tiedonannon sotilaallisesta liikkuvuudesta[51].

**Ilmastonmuutos, ympäristö ja luonnonvarat**

Joulukuussa 2025 komissio hyväksyi tiedonannon muovien kiertoa edistävistä pilottitoimista Euroopan kiertotaloussiirtymän nopeuttamiseksi[52].

Kesäkuussa 2025 komissio hyväksyi eurooppalaisen valtamerisopimuksen. EU:n merenkulun teollisuusstrategia, EU:n satamastrategia[53] sekä komission tiedonanto yhdennetystä maastopaloriskien hallinnasta[54] hyväksyttiin maaliskuussa 2026.

[50] Erityiskertomus 05/2025.

[51] Erityiskertomus 04/2025.

[52] Erityiskertomus 23/2025.

[53] Erityiskertomus 06/2025.

[54] Erityiskertomus 16/2025.

**Finanssipolitiikka ja julkinen talous**

Neuvoston direktiivi (EU) 2025/1539 (direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta) hyväksyttiin heinäkuussa 2025. Direktiivillä otettiin käyttöön toimenpiteitä, joilla varmistetaan arvonlisäveron periminen EU:n kuluttajille tuoduista tavaroista[55].

Marraskuussa 2025 komissio ehdotti veroviranomaisten, OLAFin ja Euroopan syyttäjäviraston välisen yhteistyön tehostamista. Tätä kirjoitettaessa asetuksen (EU) 904/2010 muuttamista koskeva ehdotus oli neuvoston käsiteltävänä[56].

Marraskuussa 2025 komissio hyväksyi myös eläkeuudistuksen, jonka tarkoituksena on vahvistaa lisäeläkkeitä. Siihen sisältyi suositus eläkkeiden seurantajärjestelmistä, ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia koskevan direktiivin uudelleentarkastelusta sekä ehdotus yleiseurooppalaista yksilöllistä eläketuotetta (PEPP) koskevan asetuksen muuttamisesta, samoin kuin tiedonanto EU:n lisäeläkesektorin kapasiteetin vahvistamisesta eläketulojen kasvattamiseksi ja pitkäaikaisen pääoman tarjoamiseksi EU:n taloudelle[57].

[55] Erityiskertomus 08/2025.

[56] Erityiskertomus 08/2025.

[57] Erityiskertomus 14/2025.

# Liite 3.3 – Tuloksellisuusindikaattorien tilanne 31.12.2024, tilintarkastustuomioistuimen arvio

## EAKR ja koheesiorahasto 2014–2020

| Investointiprioriteetit: | Tuloksellisuusindikaattoreita koskeva arviointi | | | | | Yhteensä |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Saavutettu | Edistynyt aikataulussa | Edistynyt kohtuullisesti | Vaatii huomiota | Ei tavoitetta | |
| 1. Tutkimuksen vahvistaminen […] | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 5 |
| 2. […] viestintätekniikoihin pääsyn parantaminen | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 3. Pk-yritysten kilpailukyvyn parantaminen | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| 4. […] siirtymä vähähiiliseen talouteen […] | 0 | 3 | 3 | 2 | 0 | 8 |
| 5. Ilmastonmuutokseen sopeutumisen edistäminen […] | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 4 |
| 6. Ympäristön säilyttäminen ja suojelu […] | 1 | 2 | 2 | 3 | 0 | 8 |
| 7. Kestävän liikenteen edistäminen […] | 2 | 6 | 3 | 4 | 3 | 18 |
| 8. Kestävien ja laadukkaiden työpaikkojen edistäminen […] | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 9. Sosiaalisen osallisuuden edistäminen […] | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| 10. Koulutukseen investoiminen […] | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 11. Eri alueiden kehitystasojen erojen vähentäminen […] | 2 | 2 | 1 | 0 | 6 | 11 |
| **Yhteensä** | **12** | **18** | **13** | **10** | **9** | **62** |
| | 19 % | 29 % | 21 % | 16 % | 15 % | |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin vuoden 2026 talousarvion yhteydessä julkaistujen tuloksellisuustietotaulukoiden perusteella.

## ESR 2014–2020

| Laaja toiminta-ala | Tuloksellisuusindikaattoreita koskeva arviointi | | | Yhteensä |
|---|---|---|---|---|
| | Saavutettu | Edistynyt aikataulussa | Edistynyt kohtuullisesti | |
| 1. Kestävien ja laadukkaiden työpaikkojen edistäminen | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 2. Sosiaalisen osallisuuden edistäminen […] | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 3. Koulutukseen investoiminen […] | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 4. *Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella oleville* nuorille suunnatun erityistuen edistäminen | 2 | 0 | 0 | 2 |
| **Yhteensä** | **3** | **1** | **1** | **5** |
| | 60 % | 20 % | 20 % | |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin vuoden 2026 talousarvioesityksen yhteydessä julkaistujen tuloksellisuustietotaulukoiden perusteella.

## EAKR 2021–2027

| Erityistavoite | Tuloksellisuusindikaattoreita koskeva arviointi | | | Yhteensä |
|---|---|---|---|---|
| | Edistynyt aikataulussa | Edistynyt kohtuullisesti | Vaatii huomiota | |
| 1. Tutkimus- ja innovointivalmiuksien ja kehittyneiden teknologioiden käyttöönoton parantaminen | 3 | 0 | 0 | 3 |
| 2. Digitalisoinnin etujen hyödyntäminen kansalaisten, yritysten ja julkishallinnon hyväksi | 2 | 0 | 0 | 2 |
| 3. Pk-yritysten kasvun ja kilpailukyvyn parantaminen | 2 | 0 | 0 | 2 |
| 4. Taitojen kehittäminen älykästä erikoistumista, teollisuuden muutosprosessia ja yrittäjyyttä varten | 2 | 0 | 0 | 2 |
| 5. Digitaalisten yhteyksien parantaminen | 2 | 0 | 0 | 2 |
| 6. Energia*tehokkuus*toimenpiteiden edistäminen ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen | 1 | 0 | 1 | 2 |
| 7. Uusiutuvan energian edistäminen | 2 | 0 | 0 | 2 |
| 8. Älykkäiden energiajärjestelmien ja -verkkojen ja älykkään energian varastoinnin kehittäminen Euroopan laajuisen energiaverkon (TEN-E) ulkopuolella | 1 | 0 | 1 | 2 |
| 9. Ilmastonmuutokseen sopeutumisen, riskien ehkäisemisen ja katastrofitilanteita koskevan selviytymis- ja palautumiskyvyn edistäminen | 2 | 0 | 0 | 2 |
| 10. Vesivarojen kestävän hoidon edistäminen | 2 | 0 | 0 | 2 |
| 11. Kiertotalouteen siirtymisen edistäminen | 0 | 1 | 1 | 2 |
| 12. Luonnonsuojelun ja biologisen monimuotoisuuden sekä vihreän infrastruktuurin edistäminen erityisesti kaupunkiympäristössä ja saastumisen vähentäminen | 0 | 1 | 1 | 2 |
| 13. Kestävän multimodaalisen kaupunkiliikenteen edistäminen | 1 | 1 | 0 | 2 |
| 14. Kestävän, ilmastonmuutoksen kestävän, älykkään, turvallisen ja intermodaalisen Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) kehittäminen | 4 | 0 | 0 | 4 |
| 15. Kestävän, ilmastonmuutoksen kestävän, älykkään ja intermodaalisen kansallisen, alueellisen ja paikallisen liikkuvuuden kehittäminen ja parantaminen, mukaan lukien yhteyksien parantaminen TEN-T-verkon ja rajatylittävän liikkuvuuden osalta | 3 | 0 | 1 | 4 |
| 16. Työmarkkinoiden tehostaminen ja laadukkaiden työpaikkojen saatavuuden parantaminen sosiaalisen innovoinnin ja infrastruktuurin kehittämisen avulla | 0 | 1 | 1 | 2 |
| 17. Osallistaviin ja laadukkaisiin, koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen liittyviin palveluihin pääsyn helpottaminen kehittämällä infrastruktuuria | 2 | 0 | 0 | 2 |
| 18. Syrjäytyneiden yhteisöjen, maahanmuuttajien ja muita heikommassa asemassa olevien ryhmien sosioekonomisen integroinnin lisääminen yhdennettyjen toimenpiteiden, esimerkiksi asumis- ja sosiaalipalvelujen, kautta | 0 | 1 | 1 | 2 |
| 19. Tasavertaisen pääsyn varmistaminen terveydenhuoltoon kehittämällä infrastruktuuria, mukaan lukien perusterveydenhuoltoa | 2 | 0 | 0 | 2 |
| 20. Edistämällä integroitua sosiaalista, taloudellista ja ympäristöön liittyvää kehitystä, kulttuuriperintöä, matkailua ja turvallisuutta kaupunkialueilla | 1 | 0 | 0 | 1 |
| **Yhteensä** | **32** | **5** | **7** | **44** |
| | 73 % | 11 % | 16 % | |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin vuoden 2026 talousarvioesityksen yhteydessä julkaistujen tuloksellisuustietotaulukoiden perusteella.

## ESR+ 2021–2027

| Erityistavoite | Tuloksellisuusindikaattoreita koskeva arviointi | | | | Yhteensä |
|---|---|---|---|---|---|
| | Edistynyt aikataulussa | Edistynyt kohtuullisesti | Vaatii huomiota | Ei tietoja | |
| 1. Työllisyys ja työvoiman liikkuvuus | 0 | 5 | 0 | 0 | 5 |
| 2. Koulutus | 0 | 4 | 0 | 0 | 4 |
| 3. Sosiaalinen osallisuus, mukaan lukien köyhyyden poistamisen ja terveyden edistäminen: | 2 | 1 | 3 | 5 | 11 |
| 4. Työllisyys ja sosiaalinen innovointi | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| **Yhteensä** | **7** | **10** | **3** | **5** | **25** |
| | 28 % | 40 % | 12 % | 20 % | |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin vuoden 2026 talousarvioesityksen yhteydessä julkaistujen tuloksellisuustietotaulukoiden perusteella.

## Erasmus+ -ohjelma

| Erityistavoite | Tuloksellisuusindikaattoreita koskeva arviointi | | | | | Yhteensä |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Saavutettu | Edistynyt aikataulussa | Edistynyt kohtuullisesti | Vaatii huomiota | Ei tietoja | |
| 1. Edistetään yksilöiden ja ryhmien *oppimiseen liittyvää liikkuvuutta* sekä yhteistyötä, laatua, osallisuutta ja tasa-arvoisuutta, huippuosaamista, luovuutta ja innovointia koulutusalan organisaatioiden ja koulutuspolitiikan tasolla | 5 | 23 | 0 | 0 | 0 | 28 |
| 2. Edistetään epävirallisen ja arkioppimiseen liittyvää liikkuvuutta ja aktiivista osallistumista nuorten keskuudessa samoin kuin yhteistyötä, laatua, osallisuutta, luovuutta ja innovointia nuorisoalan organisaatioiden ja nuorisopolitiikan tasolla | 2 | 12 | 2 | 0 | 1 | 17 |
| 3. Edistetään urheiluhenkilöstön oppimiseen liittyvää liikkuvuutta samoin kuin yhteistyötä, laatua, osallisuutta, luovuutta ja innovointia urheilujärjestöjen ja urheilupolitiikan tasolla | 1 | 10 | 1 | 1 | 2 | 15 |
| **Yhteensä** | **8** | **45** | **3** | **1** | **3** | **60** |
| | 13 % | 75 % | 5 % | 2 % | 5 % | |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin vuoden 2026 talousarvioesityksen yhteydessä julkaistujen tuloksellisuustietotaulukoiden perusteella.

# 4. luku

## Tulot

# Sisällys


| | Kohta |
|---|---|
| **Johdanto** | 4.1.–4.7. |
| Lyhyt kuvaus | 4.2.–4.4. |
| Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa | 4.5.–4.7. |
| **Toimien sääntöjenmukaisuus** | 4.8. |
| **Hallinto- ja valvontajärjestelmien eri osien tarkastus** | 4.9.–4.34. |
| BKTL-varaumiin liittyvät jäsenvaltioiden viivästykset ja viivästyskorkojen soveltamisessa havaitut puutteet | 4.10.–4.16. |
| Alv-järjestelmän yksinkertaistaminen vähensi merkittävästi avoinna olevia varaumia | 4.17. |
| Perinteisten omien varojen hallinnoinnissa ja kirjanpidossa on edelleen puutteita | 4.18.–4.24. |
| Jäsenvaltioiden muovijätteen osalta antamat tiedot eivät ole täysin EU:n sääntöjen mukaisia, mutta komissio esittää asiaa koskevia varaumia | 4.25.–4.27. |
| EU:n tulliviranomaisen perustaminen etenee suunnitellusti, mutta EU:n tullidatakeskuksen kehittämiseen kohdistuu edelleen riskejä | 4.28.–4.30. |
| Osa jäsenvaltioista viivyttää siirtymistä digitaaliseen ja yhteentoimivaan EU:n tulliympäristöön | 4.31.–4.34. |
| **Vuotuiset toimintakertomukset** | 4.35.–4.36. |
| **Johtopäätös ja suositukset** | 4.37.–4.41. |
| Johtopäätös | 4.37.–4.39. |
| Suositukset | 4.40.–4.41. |

## Liitteet

**Liite 4.1 – Vireillä olevat BKTL- ja alv-varaumat, perinteisiä omia varoja koskevat avoimet kohdat sekä muovijätteeseen liittyvät varaumat, lukumäärä jäsenvaltioittain 31.12.2025**

**Liite 4.2 – Aiempien suositusten seuranta**

**Liite 4.3 – Prosessi, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden alv-määräytymisperusteet ja perinteiset omat varat tarkastetaan**

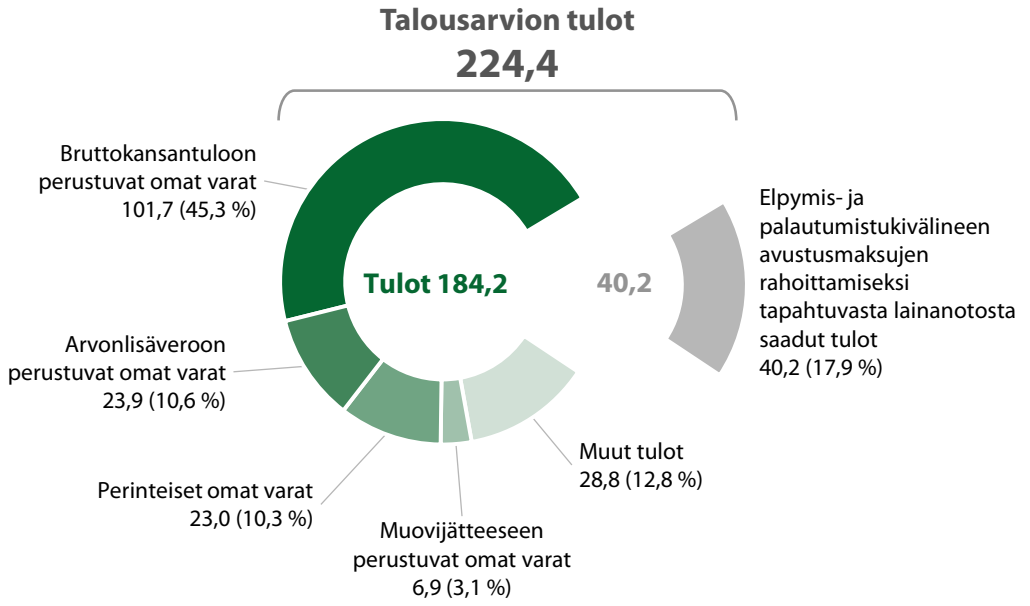
**Liite 4.4 – Prosessi, jonka mukaisesti tulleihin liittyvät perinteisten omien varojen selvitykset laaditaan (kannetut tullit ja vielä kantamatta olevat tullit) ja jonka mukaisesti ne kirjataan EU:n tileihin ja talousarvioon**

# Johdanto

**4.1.** Tässä luvussa esitetään tuloja koskevat tilintarkastustuomioistuimen havainnot. Tulot koostuvat neljästä *omien varojen* luokasta, muista tuloista sekä *Next Generation EU* (NGEU) -välineen menojen rahoittamista varten lainatuista määristä. ***Kaaviossa 4.1*** esitetään tulojen jakautuminen vuonna 2025.

## Kaavio 4.1 – Tulot – Jakautuminen vuonna 2025 (*)

*(miljardia euroa)*




(*) 224,4 miljardin euron kokonaismäärä kuvastaa talousarvion toteuttamista koskevissa vuoden 2025 kertomuksissa ilmoitettuja EU:n tuloja, jotka perustuvat mukautettuihin maksuperusteisen kirjanpidon sääntöihin. Varainhoitovuoden 2025 tuloslaskelmassa esitetty 202,5 miljardin euron määrä lasketaan suoriteperusteisen kirjanpidon pohjalta. Elpymis- ja palautumistukivälineen avustusmaksujen rahoittamiseksi tapahtuvasta lainanotosta saatavat käyttötarkoitukseensa sidotut tulot sisällytetään talousarvion toteuttamista koskeviin selvityksiin lainsäädännön[1] mukaisesti, mutta niitä ei kirjanpitosääntöjen mukaisesti sisällytetä tuloslaskelmaan tuloina.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin vuoden 2025 *konsolidoidun tilinpäätöksen* tietojen perusteella.

[1] Asetus (EU) 2020/2094 Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-kriisin jälkeisen elpymisen tukemiseksi.

## Lyhyt kuvaus

**4.2.** Vuonna 2025 EU:n tuloista 69 prosenttia oli peräisin omista varoista[2]:

a) EU:n tuloista 45 prosenttia oli ***bruttokansantuloon (BKTL) perustuvia omia varoja***, joita käytettiin EU:n talousarvion tasapainottamiseen sen jälkeen, kun kaikista muista lähteistä saatavat tulot oli laskettu. Kunkin jäsenvaltion suhteellinen rahoitusosuus määräytyy jäsenvaltion bruttokansantulon mukaisesti.

b) EU:n tuloista 11 prosenttia oli ***arvonlisäveroon (alv) perustuvia omia varoja***. Määrä vastaa prosenttiosuutta, joka kannetaan jäsenvaltioiden alv-tuloista.

c) EU:n tuloista 10 prosenttia oli ***perinteisiä omia varoja***. Näihin kuuluvat jäsenvaltioiden kantamat tuontitullit. Kokonaismäärästä maksetaan EU:n talousarvioon 75 prosenttia, ja loput 25 prosenttia jäsenvaltiot pidättävät kattaakseen kantokulut.

d) EU:n tuloista kolme prosenttia oli ***kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvia omia varoja***. Kyseinen varainlähde lasketaan soveltamalla yhdenmukaista verokantaa kussakin jäsenvaltiossa syntyvän kierrättämättömän muovipakkausjätteen painoon.

**4.3.** Muita merkittäviä lähteitä olivat EU:n sopimuksiin ja *ohjelmiin* liittyvät rahoitusosuudet ja palautukset, joiden osuus EU:n tuloista oli 13 prosenttia. Niihin lukeutuvat jäsenvaltioilta takaisin perityt määrät koheesion, palautumiskyvyn ja arvojen, sisämarkkinoiden, innovoinnin ja digitaalitalouden aloilla sekä EU:n ulkopuolisten maiden rahoitusosuudet EU:n ohjelmiin ja toimiin.

**4.4.** Lisäksi Next Generation EU -välineestä voidaan antaa jäsenvaltioille avustusmaksuja, joita niiden ei tarvitse maksaa takaisin. Määrät, jotka on otettu lainaksi välinettä varten, muodostavat 18 prosenttia EU:n tuloista.

[2] Päätös (EU, Euratom) 2020/2053 Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä.

## Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

**4.5.** Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena on antaa lausunto tulo*tapahtumista* sekä tuottaa tietoa yleisen *tarkastuslausuman* laadintaa varten. Tilintarkastustuomioistuin sovelsi tarkastuksessa ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tarkasti

a) *edustavan otoksen*, johon kuului 65 komission *perintämääräystä* (mukaan lukien kymmenen perintämääräystä, jotka liittyivät Next Generation EU -välineestä maksettaviin avustuksiin)

b) komission *hallinto- ja valvontajärjestelmät*, joilla

   i) varmistetaan, että jäsenvaltioiden toimittamat BKTL-, alv- ja muovipakkausjätetiedot muodostavat asianmukaisen perustan kyseisten omien varojen rahoitusosuuksien laskemiselle ja kantamiselle

   ii) tarkistetaan, että jäsenvaltioilla on vaikuttavat järjestelmät perinteisten omien varojen kantamiseen oikeansuuruisina sekä kyseisistä varoista raportoimiseen ja oikeansuuruisten määrien asettamiseen EU:n talousarvion käyttöön

   iii) lasketaan omia varoja koskevien mukautusten tuloksena saatavat määrät

c) perinteisten omien varojen kirjanpito- ja hallinnointijärjestelmät kolmessa jäsenvaltiossa (Belgia, Saksa ja Kreikka); jäsenvaltiot valittiin tarkastukseen niiden EU:n talousarvion käyttöön asettamien tullien määrän ja tilintarkastustuomioistuimen oman riskinarvioinnin perusteella

d) komission budjettipääosaston ja Eurostatin *vuotuisissa toimintakertomuksissa* omien varojen *sääntöjenmukaisuudesta* esitettyjen tietojen luotettavuuden.

**4.6.** Tilintarkastustuomioistuimen arvio BKTL:oon, alv:hen ja muovijätteeseen perustuvien maksuosuuksien laskentajärjestelmistä pohjautui jäsenvaltioiden toimittamiin ja komission tarkastamiin tilastoihin ja tietoihin.

**4.7.** Perinteisten omien varojen osalta tuojat eivät ilmoita joitakin tulleja tai ne ilmoitetaan virheellisesti kansallisille tulliviranomaisille, mikä johtaa siihen, että kannetut tuontitullit ovat puutteellisia – kyseessä on siis ns. *tullivaje*. Tulojen sääntöjenmukaisuutta koskeva tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunto ei kata määriä, jotka ovat tämän vajeen vuoksi jääneet kirjaamatta jäsenvaltioiden perinteisten omien varojen kirjanpitojärjestelmiin. Tullivajeen määrään vaikuttavat useat tekijät, joista monet ovat EU:n välittömien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Koska tullivaje voi kuitenkin vaikuttaa jäsenvaltioiden keräämien tullien määrään, tilintarkastustuomioistuin on arvioinut, kuinka EU-tasolla on pyritty pienentämään tullivajetta ja lieventämään riskiä siitä, että perinteisiä omia varoja ei saada kerättyä täysimääräisinä. Tilintarkastustuomioistuin tutki erityisesti, miten komissio oli edistynyt EU:n tulliuudistusta koskevan lainsäädäntöehdotuksen täytäntöönpanon valmistelussa.

# Toimien sääntöjenmukaisuus

**4.8.** Tässä osassa esitetään tilintarkastustuomioistuimen huomautukset EU:n tilien perustana olevien tulotapahtumien sääntöjenmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätökset perustuvat tulotapahtumista poimittuun edustavaan otokseen sekä arviointiin järjestelmistä, joiden avulla komissio tarkastaa, laskee ja kantaa tulot. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 65 perintämääräyksen otoksen ja havaitsi, että niihin ei liittynyt *kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä*.

# Hallinto- ja valvontajärjestelmien eri osien tarkastus

**4.9.** Tilintarkastustuomioistuin tutki joukon valvontajärjestelmiä (ks. kohta ***4.5***). Kyseisiä järjestelmiä koskevat huomautukset eivät vaikuta tilintarkastustuomioistuimen lausuntoon EU:n tulojen sääntöjenmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi omien varojen yksittäisten luokkien kantamisessa edelleen puutteita. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin pani merkille jäsenvaltioiden viivästykset EU:n laajuista tullialan riskinarviointia koskevien tietojen toimittamisessa ja riskin siitä, että EU:n tullidatakeskuksen kehittäminen viivästyy. Tämä voi heikentää EU:n toimia, joilla pienennetään tullivajetta ja lievennetään riskiä siitä, että perinteiset omat varat jäävät vajaiksi.

## BKTL-varaumiin liittyvät jäsenvaltioiden viivästykset ja viivästyskorkojen soveltamisessa havaitut puutteet

### Joidenkin jäsenvaltioiden viivästykset BKTL-varaumien käsittelyssä ovat johtaneet siihen, että kaikkiin viimeisten 15 vuoden BKTL-maksuosuuksiin voidaan vielä tehdä tarkistuksia

**4.10.** Komissio asettaa varaumia, kun se havaitsee puutteita, jotka aiheuttavat suuria riskejä jäsenvaltioiden toimittamien BKTL-tietojen luotettavuudelle, vertailukelpoisuudelle ja kattavuudelle. Komission asettamista *BKTL-varaumista* oli 31. joulukuuta 2025 edelleen voimassa 102 varaumaa (ks. ***liite 4.1***):

- seitsemän (joista Kroatialla neljä, Luxemburgilla yksi, Maltalla yksi ja Romanialla yksi) olisi pitänyt käsitellä vuoteen 2021 mennessä ja kaksi (joista Luxemburgilla yksi ja Maltalla yksi) vuoteen 2022 mennessä
- kuusi (joista Romanialla kolme, Bulgarialla kaksi ja Luxemburgilla yksi) olisi pitänyt käsitellä vuoteen 2025 mennessä
- loput 87 varaumaa jäsenvaltioiden olisi käsiteltävä vuoden 2026 aikana.

**4.11.** Jos jäsenvaltiot eivät toimita tarvittavia tietoja määräaikaan[3] mennessä, komission tarkastustyö ja varaumien poistaminen viivästyvät. Koska neljän jäsenvaltion BKTL-tilastoihin liittyvät avoinna olevat varaumat ulottuvat takautuvasti vuoteen 2010 asti, näiden vuosien BKTL:oon voidaan vielä tehdä muutoksia. Koska BKTL:n muutokset yhdessä jäsenvaltiossa aiheuttavat muutoksia EU:n BKTL:oon, käytännössä kaikkien jäsenvaltioiden maksuosuuksia voidaan vielä tarkistaa. Viivästykset aiemmien varaumien käsittelyssä voivat johtaa asianomaisessa jäsenvaltiossa lisäviivästyksiin komission mahdollisesti asettamien uusien varaumien käsittelyssä.

## Komissio käyttää hyvin vähän sitä lainsäädäntövälinettä, jonka tarkoituksena on kannustaa jäsenvaltioita ratkaisemaan BKTL:ää koskevat varaumat viipymättä

**4.12.** Jos jäsenvaltiot tekevät komission ilmoittamien varaumien huomioon ottamiseksi tarvittavia BKTL-tietojen oikaisuja myöhässä ja näillä oikaisuilla on olennainen vaikutus BKTL:oon, komission olisi perittävä viivästyskorkoa[4]. Tilintarkastustuomioistuin totesi vuoden 2023 vuosikertomuksessaan, että komissio ei perinyt viivästyskorkoa silloin, kun se ei voinut kvantifioida oikaisujen vaikutusta tai kun jäsenvaltiot käsittelivät BKTL-varaumia vain osittain määräaikaan mennessä. Viimeksi mainittuun ryhmään kuuluvien tapausten osalta tilintarkastustuomioistuin suositteli, että komissio perisi viivästyskorkoa[5]. Komissio ei hyväksynyt tilintarkastustuomioistuimen suositusta eikä pannut sitä täytäntöön, koska lainsäädännössä ei komission mukaan säädetä viivästyskorkojen soveltamisesta tilanteessa, jossa vain osa tiedoista on toimitettu määräaikaan mennessä. (ks. ***liite 4.2***).

---

[3] Katso myös vuosikertomus varainhoitovuodelta 2024, kohdat 4.14 ja 4.15; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2023, kohta 4.9; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 4.22; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 3.19.

[4] Neuvoston asetus 609/2014 perinteisten, ALV- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä, 12 artiklan 2 kohdan d alakohta.

[5] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2023, kohdat 4.12–4.14 ja suositus 4.1.

**4.13.** Komissio on tämän jälkeen perinyt viivästyskorkoa kahdelta jäsenvaltiolta (Maltalta vuosina 2024 ja 2025 ja Kroatialta vuonna 2025) sillä perusteella, ettei mitään tarvittavista oikaisuista ollut toimitettu määräaikaan mennessä. Vuonna 2025 komissio poisti 19 varaumaa kymmeneltä jäsenvaltiolta. Sen sijaan komissio ei perinyt viivästyskorkoa neljältä jäsenvaltiolta kahdeksan varauman osalta (joita oli Kreikalla viisi, Bulgarialla yksi, Puolalla yksi ja Yhdistyneellä kuningaskunnalla yksi), vaikka tarvittavat BKTL-tietojen oikaisut oli toimitettu keskimäärin kolme vuotta määräajan jälkeen. Näissä tapauksissa komissio katsoi, ettei viivästyskorkojen perimistä koskevia säännöksiä voitu soveltaa (ks. esimerkit ***laatikossa 4.1***).

## Laatikko 4.1

### Esimerkkejä BKTL-tietojen oikaisuista, joita ei toimitettu ajoissa ja joista komissio ei perinyt viivästyskorkoa

**Oikaisujen toimittaminen osittain ajoissa**

Puolaa koskeva varauma, jonka määräaika oli syyskuussa 2021, sisälsi 20 alakohtaa. Ainoastaan kolme alakohtaa oli käsitelty ajoissa. Loput 17 kohtaa oli käsitelty syyskuussa 2022. Komissio pyysi vuonna 2022 lisätietoja ja laskelmia, jotka jäsenvaltio toimitti vuoteen 2024 mennessä. Syyskuussa 2024 jäsenvaltio toteutti lisäoikaisuja, ja varauma poistettiin vuonna 2025. Komission hyväksymä lopullinen koko varaumaa koskevien oikaisujen kokonaismäärä poikkesi olennaisesti siitä, mitä jäsenvaltio oli alun perin ehdottanut ajoissa käsiteltyjen kolmen kohdan osalta.

Tässä tapauksessa komissio ei perinyt viivästyskorkoa 28 kuukauden ajalta, vaikka jäsenvaltio oli toimittanut ajoissa tietoja vain kolmesta varauman kahdestakymmenestä kohdasta (15 prosenttia) ja toteuttanut oikaisuja, jotka poikkesivat merkittävästi komission hyväksymistä lopullisista oikaisuista.

**Varauman vaikutus, jota ei voi ilmaista kvantitatiivisesti**

Kreikalta poistettiin viisi varaumaa vuonna 2025. Komissio totesi, että kolmen varauman osalta Kreikka oli toimittanut kaikki tarvittavat tiedot määräajan jälkeen ja kahden muun varauman osalta osa tiedoista oli toimitettu määräajan jälkeen. Komissio katsoi, että kunkin erikseen arvioidun varauman vaikutusta ei voitu ilmaista kvantitatiivisesti ja päätti tämän perusteella olla perimättä viivästyskorkoa.

**4.14.** Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että lainsäädännön mukaan ainoa määräävä tekijä viivästyskoron perimiselle on ajankohta, jolloin jäsenvaltio toimittaa komissiolle varaumien poistamiseen johtavat BKTL-tietojen oikaisut. Lainsäädännössä ei määritellä, miten BKTL-tietojen oikaisuja tai varaumien poistamista käsitellään silloin, kun ne toimitetaan tai toteutetaan vain osittain.

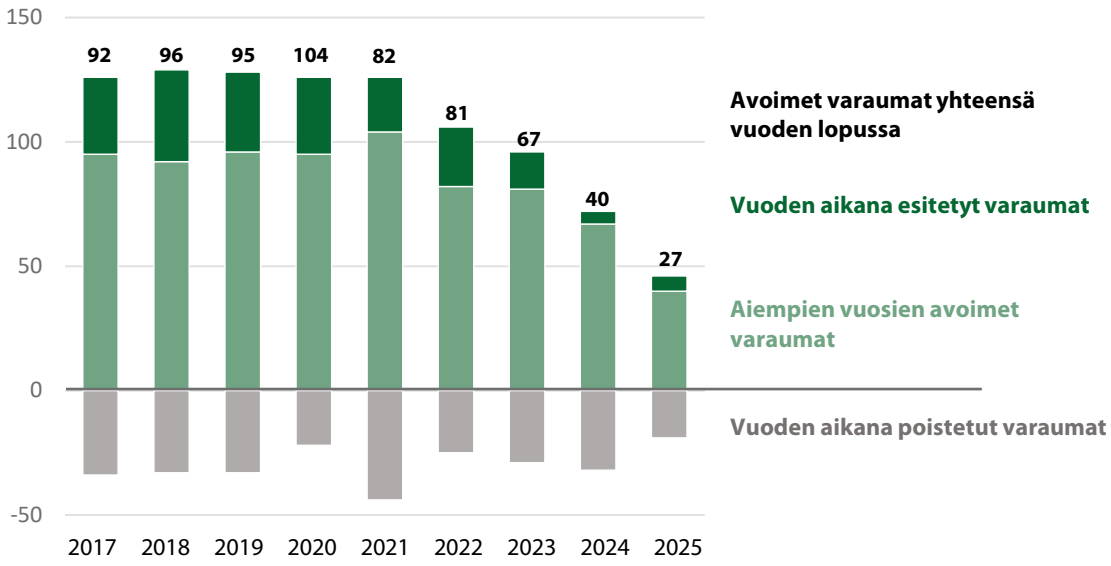
**4.15.** Komission BKTL-varaumia koskevien sääntöjen mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava tiedot siten, että kunkin varauman (ala)kohdan vaikutus on kvantifioitu. Tilintarkastustuomioistuin katsoo näin ollen, että komission olisi pitänyt pystyä kvantifioimaan kunkin varauman vaikutus tai pyytää jäsenvaltiolta tarvittavat tiedot, jos niitä ei ollut toimitettu.

**4.16.** Kaikkien jäsenvaltioiden BKTL-maksuosuuksia voidaan vielä tarkistaa takautuvasti aina vuoteen 2010 asti. Tästä ongelmasta huolimatta komissio soveltaa rajallisesti ainoaa käytettävissä olevaa välinettä, jonka tarkoituksena on kannustaa jäsenvaltioita käsittelemään varaumat ajoissa. Kahta tapausta lukuun ottamatta (ks. kohta ***4.13***) jäsenvaltioita, jotka eivät toimita kaikkia BKTL-varaumien poistamiseksi tarvittavia tietoja komission asettamassa määräajassa, kohdellaan samalla tavalla kuin määräyksiä noudattavia jäsenvaltioita ilman, että niille aiheutuu taloudellisia seuraamuksia.

## Alv-järjestelmän yksinkertaistaminen vähensi merkittävästi avoinna olevia varaumia

**4.17.** Alv-perusteisia omia varoja yksinkertaistettiin vuosien 2021–2027 *monivuotisessa rahoituskehyksessä* rajoittamalla jäsenvaltioilta vaadittavia oikaisuja ja jäädyttämällä kunkin maan *painotettu keskimääräinen alv-kanta* vuoden 2016 arvoon. Tämä vähensi merkittävästi vuosien 2021–2027 monivuotiseen rahoituskehykseen sisältyvien *alv-varaumien* määrää. Vuonna 2020 varaumia oli 104, kun taas vuoden 2025 lopussa niitä oli enää 27. (ks. ***kaavio 4.2*** ja ***liite 4.1***). Vuonna 2025 saatiin myös poistettua yli viisi vuotta voimassa olleita varaumia siten, että niiden määrä väheni vuoden 2020 lopun kahdeksasta varaumasta neljään varaumaan vuoden 2026 alussa.

### Kaavio 4.2 – Vuoden lopussa avoinna olleiden alv-varaumien määrän kehitys.




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

## Perinteisten omien varojen hallinnoinnissa ja kirjanpidossa on edelleen puutteita

**4.18.** ***Liitteessä 4.3*** esitetään prosessi, jota komissio käyttää tarkistaakseen, miten jäsenvaltiot ovat laskeneet perinteiset omat varat ja *alv-määräytymisperusteet*. *Perinteisten omien varojen osalta avoimina olleiden kohtien* määrä vuoden 2025 lopussa kasvoi 14 prosenttia edellisvuoteen verrattuna (ks. ***taulukko 4.1***). ***Liitteessä 4.1*** esitetään avointen kohtien maakohtainen erittely vuoden 2025 lopussa. Yli viisi vuotta avoinna olleiden kohtien määrä pysyi ennallaan (80 kohtaa), mutta niiden suhteellinen osuus laski 39 prosentista 34 prosenttiin vuosina 2024–2025.

### Taulukko 4.1 – Perinteisiä omia varoja koskevien avointen kohtien tilastot

| Perinteisiä omia varoja koskevat avoimet kohdat | 2025 | 2024 | Muutos prosentteina |
|---|---|---|---|
| Asetettu | 93 | 36 | 128 % |
| Viety päätökseen | 64 | 106 | - 40 % |
| Avoinna vuoden lopussa | 233 | 204 | 14 % |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

**4.19.** Komissio otti vuonna 2025 käyttöön tietojärjestelmän, jonka avulla se raportoi perinteisiä omia varoja koskevista tarkastuksistaan ja seuraa avoimia kohtia jäsenvaltioiden kanssa. Järjestelmän ansiosta komissio pystyi laatimaan vuotta 2025 koskevien tarkastustensa kertomukset nopeammin, minkä seurauksena kertomuksia annettiin vuonna 2025 kaksi kertaa enemmän kuin vuonna 2024 ja vuoden aikana asetettiin enemmän avoimia kohtia. Komission mukaan vuoden aikana poistettujen kohtien määrän väheneminen johtui siitä, että niiden kohteista on tullut entistä monimutkaisempia, minkä vuoksi kohtien käsitteleminen vaatii aiempaa enemmän aikaa. Pitkään avoinna olleiden perinteisiä omia varoja koskevien kohtien osuus pieneni vuoteen 2024 verrattuna, mutta ne muodostivat edelleen merkittävän osan kaikista avoimista kohdista vuoden 2025 lopussa.

**4.20.** Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten Belgia, Saksa ja Kreikka laativat perinteisiä omia varoja koskevat selvityksensä ja miten ne hallinnoivat EU:n talousarvioon maksettavia perinteisiä omia varoja (ks. ***liite 4.4***). Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että perinteisten omien varojen keskeiset hallinto- ja valvontajärjestelmät olivat kaikissa kolmessa jäsenvaltiossa osittain tyydyttäviä.

**4.21.** Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin todennut, että Belgian tullin tietojärjestelmä ei kyennyt käsittelemään sellaisiin tulli-ilmoituksiin liittyviä taloudellisia tietoja, joihin sisältyviä tavaroita kohdeltiin tullilaskelmissa eri tavoin[6]. Tämän vuoden tarkastuskäynnin aikana tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että tulliviranomaiset olivat tehneet tietojärjestelmiinsä parannuksia, joiden tarkoituksena oli estää vastaavat puutteet. Samalla tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että taloudellisten vaikutusten puuttumisesta huolimatta Belgian viranomaisten tapa kirjata perinteiset omat varat on edelleen monimutkainen ja johtaa EU:n sääntöjen vastaiseen raportointiin[7]. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita joidenkin tullivelkojen hallinnoinnissa.

---

[6] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, laatikko 4.1.

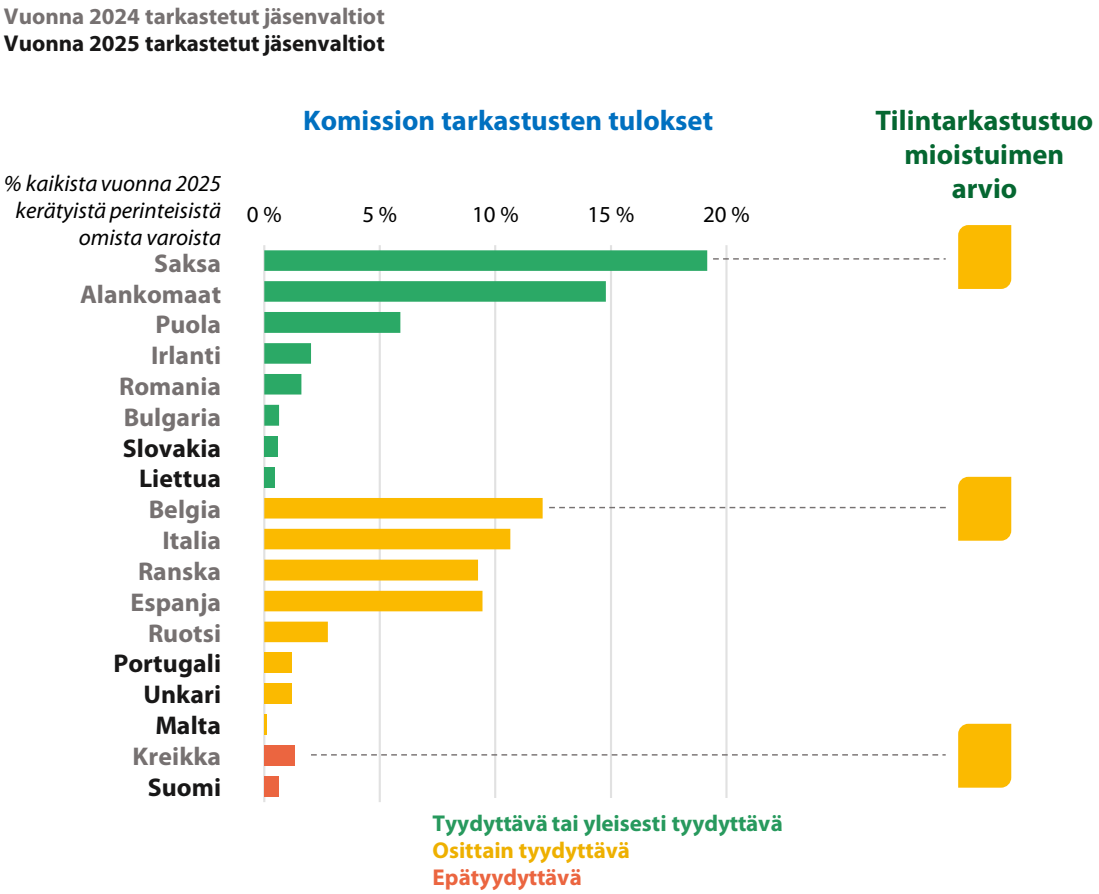
[7] Päätös (EU, Euratom) 2018/194 omien varojen saamisten kirjanpidosta laadittavien katsausten malleista, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä (EU) 2022/523.

**4.22.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tietojärjestelmän, jota toimijat käyttävät Belgiaan suuntautuvaa tuontia koskevien tulli-ilmoitusten toimittamiseen, sekä tietojärjestelmän, jota Belgian tulliviranomaiset käyttävät perinteisten omien varojen hallinnointiin ja kirjanpitoon. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Belgian tulliviranomaiset ovat ottaneet käyttöön yleisesti ottaen vankan tietoteknisen kehyksen ja että tilintarkastustuomioistuimen testaama tarkastusotos toimi yleisesti ottaen tarkoitetulla tavalla. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin joitakin puutteita käyttöoikeuksien hallinnoinnissa, varmuuskopioinnissa ja toiminnan palauttamisessa. Lisäksi koska hyväksyttyä tietoteknisten riskien hallintapolitiikkaa ja testaussuunnitelmia ei ole, on vaikeampaa varmistaa, että riskienhallinta on johdonmukaista ja että järjestelmämuutosten testausprosessi on luotettava.

**4.23.** Saksassa tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa muiden jäsenvaltioiden apua pyydetään myöhässä tullivelkojen perimiseksi tilanteissa, joissa velallisen kotipaikka ei ole Saksassa. Tämä saattaa vaarantaa koko velan perinnän. Belgian tavoin myös Saksan viranomaiset ilmoittivat perinteisistä omista varoista komissiolle tavalla, joka ei ollut EU:n sääntöjen mukainen. Myös Kreikassa tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita tullivelkojen hallinnoinnissa. Näitä puutteita olivat viivästykset ja menettelyvirheet tullivelan ilmoittamisessa ja velallisen tunnistamisessa tullivelan vahvistamisen ja tullien kantamisen yhteydessä, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) havaitsemiin ja ilmoittamiin riskeihin puuttumisessa sekä sellaisten velkojen alaskirjauksessa, joita ei voida periä takaisin.

**4.24.** Komissio raportoi tarkastustensa perusteella, että se on edelleenkin havainnut jäsenvaltioissa samankaltaisia puutteita tullien hallinnoinnin ja kirjanpidon osalta. Komissio havaitsi, että joissakin tapauksissa tulleja ei maksettu EU:n talousarvioon tai ne maksettiin myöhässä, koska jäsenvaltiot olivat viivästyneet tullivelkojen vahvistamisessa, kirjaamisessa ja raportoinnissa. Komissio kävi vuonna 2025 osana tarkastusohjelmaansa kuudessa jäsenvaltiossa arvioidakseen perinteisiä omia varoja koskevien selvitysten luotettavuutta. Kahdessa jäsenvaltiossa komissio arvioi perinteisten omien varojen tileihin liittyvät järjestelmät ja menettelyt tyydyttäviksi tai yleisesti ottaen tyydyttäviksi. Kolme arvioitiin osittain tyydyttäviksi ja yksi epätyydyttäväksi (ks. ***kaavio 4.3***).

## Kaavio 4.3 – Komission arvio perinteisten omien varojen tileihin liittyvistä järjestelmistä ja menettelyistä vuosina 2024 ja 2025 tarkastetuissa jäsenvaltioissa




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

## Jäsenvaltioiden muovijätteen osalta antamat tiedot eivät ole täysin EU:n sääntöjen mukaisia, mutta komissio esittää asiaa koskevia varaumia

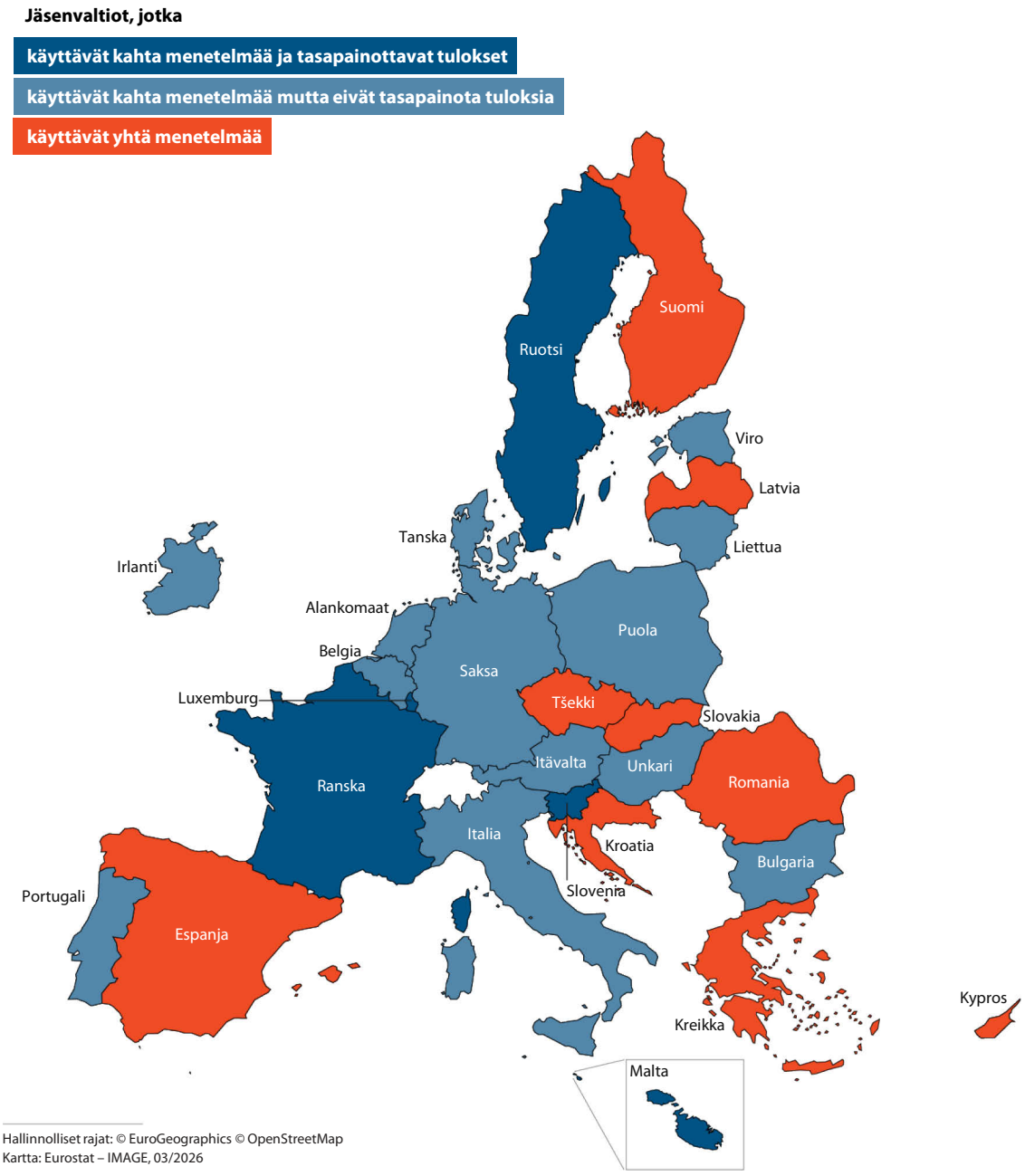
**4.25.** Muovijätteeseen perustuvien omien varojen osalta jäsenvaltioiden on arvioitava syntyvän muovipakkausjätteen määrä käyttämällä kahta erilaista koontimenetelmää ja esitettävä yksi arvio. Tätä menetelmää kutsutaan tulosten *tasapainottamiseksi*[8]. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuoden 2025 osalta, että 18 jäsenvaltiota oli toimittanut vuoden 2023 tietoja näiden kahden menetelmän perusteella (niin ikään 18 jäsenvaltiota vuonna 2024) ja viisi jäsenvaltiota (yksi vuonna 2024) oli tasapainottanut tulokset (ks. ***kaavio 4.4***). Käyttämällä molempia menetelmiä ja tasapainottamalla ne varmistetaan, että tiedot ovat vertailukelpoisia jäsenvaltioiden välillä ja luotettavia. Tilintarkastustuomioistuin suositteli muovijätteeseen liittyviä omia varoja koskevassa erityiskertomuksessaan 16/2024[9], että komission olisi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa parannettava jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien laskennassa käytettävien tietojen vertailukelpoisuutta ja luotettavuutta vuoteen 2026 mennessä.

---

[8] Asetus (EU) 2023/595 kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuviin omiin varoihin liittyvän selvityksen laadinnassa käytettävän lomakkeen vahvistamisesta.

[9] Erityiskertomus 16/2024: *Kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvat EU:n tulot: Haastava alku tietojen riittämättömän vertailukelpoisuuden ja luotettavuuden vuoksi*.

## Kaavio 4.4 – Jäsenvaltioiden syntyvän muovipakkausjätteen arvioimisessa käyttämät menetelmät




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

**4.26.** Komissio jatkoi vuonna 2025 ensimmäistä vuosien 2023–2026 tarkastussykliä koskevaa työtään tekemällä virallisia tarkastuskäyntejä kymmeneen jäsenvaltioon. Syklin lopussa komissio teki käynnin jäljellä oleviin viiteen jäsenvaltioon vuoden 2026 ensimmäisen neljänneksen aikana. Komissio oli esittänyt vuoden 2025 loppuun mennessä 12 jäsenvaltiolle yhteensä 34 varaumaa ja poistanut yhden varauman (ks. ***liite 4.1***), kun vuoden 2024 loppuun mennessä se oli esittänyt neljälle jäsenvaltiolle kymmenen varaumaa eikä ollut poistanut yhtäkään varaumaa. Komissio on esittänyt varaumia kaikille jäsenvaltioille, jotka eivät käytä näitä kahta kokoamismenetelmää, ja jäsenvaltioille, joissa se on havainnut puutteita

- menetelmien käytössä
- tulosten tasapainottamisessa
- kierrätettyjen määrien arvioinnissa, laskennassa ja todentamisessa.

**4.27.** Puolalle esitettiin yleinen varauma, koska se ei antanut riittävästi tietoa sen käyttämästä laskentamenetelmästä. Ranskalle ei esitetty varaumia komission tarkastuksen jälkeen. Vuoden 2025 lopussa oltiin laatimassa vielä 19:ää varaumaa.

## EU:n tulliviranomaisen perustaminen etenee suunnitellusti, mutta EU:n tullidatakeskuksen kehittämiseen kohdistuu edelleen riskejä

**4.28.** Neuvosto ja Euroopan parlamentti pääsivät 26. maaliskuuta 2026 yhteisymmärrykseen toukokuussa 2023 julkaistusta tulliuudistusta koskevasta komission ehdotuksesta. Neuvosto ja Euroopan parlamentti sopivat uuden EU:n viraston perustamisesta. Kyseinen uusi *EU:n tulliviranomainen* (EUCA) vastaa riskinhallinnasta EU:n tasolla. Lisäksi keskitetty verkkoportaali, *EU:n tullidatakeskus*, jolla on tarkoitus korvata jäsenvaltioiden nykyinen tullin tietotekniikkainfrastruktuuri, siirtyisi vuodesta 2028 alkaen ensimmäiseen operatiiviseen vaiheeseensa sähköisen kaupankäynnin tuotteiden osalta.

**4.29.** Tilintarkastustuomioistuin kohdisti seurantaa EU:n tulliuudistuksen täytäntöönpanon viivästymisen riskeihin, jotka se havaitsi vuoden 2024 vuosikertomuksessaan[10]. Komissio järjesti vuonna 2025 EUCAn kotipaikan valintamenettelyn ja laati suunnitelmat sen soveltamisalasta, hallintojärjestelyistä, keskeisistä välitavoitteista ja sen perustamiseen tarvittavista resursseista. Neuvosto ja Euroopan parlamentti valitsivat maaliskuussa 2026 EUCAn isäntäkaupungiksi Ranskassa sijaitsevan Lillen hyvissä ajoin ennen tulliuudistuksen virallista hyväksymistä.

**4.30.** Komissio on aloittanut hankintamenettelyn ensimmäiset vaiheet EU:n tullidatakeskuksen verkkokauppavaiheen kehittäjän valitsemista varten. Prosessin ei kuitenkaan odoteta päättyvän ennen vuoden 2027 alkua. Tämä jättäisi suunnittelulle, kehittämiselle, testaukselle ja täytäntöönpanolle noin vuoden verran aikaa 1. heinäkuuta 2028 saakka, jolloin EU:n tullidatakeskuksen on määrä aloittaa toimintansa. Tällaiset hankkeet ovat luonteeltaan monimutkaisia, joten on olemassa riski siitä, ettei käytettävissä oleva aika riitä.

## Osa jäsenvaltioista viivyttää siirtymistä digitaaliseen ja yhteentoimivaan EU:n tulliympäristöön

**4.31.** Täysin sähköiseen ja yhdenmukaistettuun EU:n tulliympäristöön siirtymistä koskeva etenemissuunnitelma sisältää EU:n hyväksymän työohjelman[11], jossa on järjestelmäkohtaiset välitavoitteet ja määräajat. Näiden välitavoitteiden tarkoituksena oli tukea paperiasiakirjoihin perustuvien ja hajanaisten kansallisten järjestelmien asteittaista korvaamista ottamalla asteittain käyttöön yhteentoimivia EU:n tullin tietojärjestelmiä, jotta siirtymä saataisiin päätökseen vuoteen 2025 mennessä.

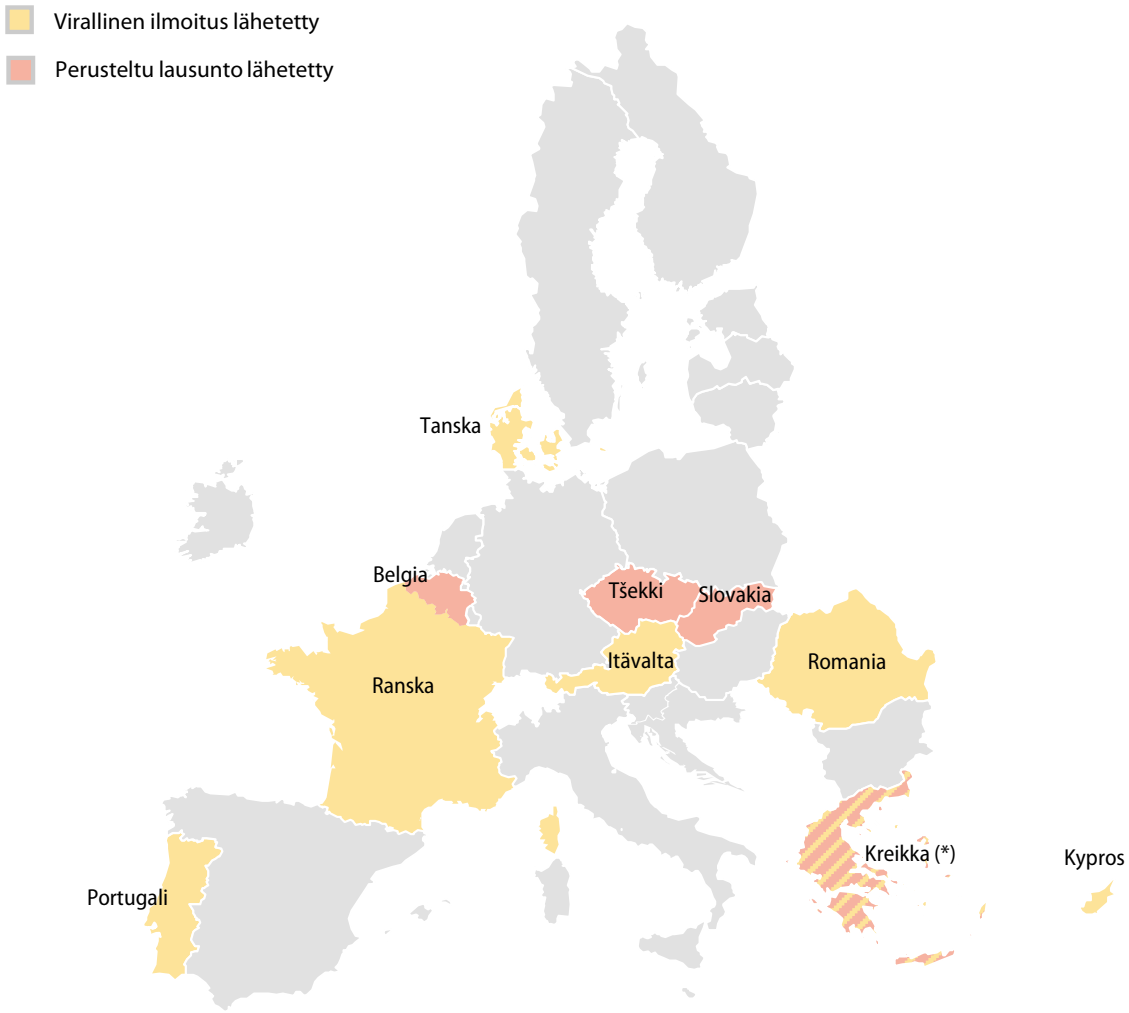
**4.32.** Useimmat järjestelmät otettiin käyttöön työohjelman mukaisesti, mutta silti osa järjestelmistä viivästyi jäsenvaltioista johtuvista syistä. Komissio käynnisti vuonna 2025 *rikkomusmenettelyt* lähettämällä viralliset ilmoitukset kymmentä jäsenvaltiota vastaan, koska ne eivät olleet täyttäneet velvoitteitaan ottaa käyttöön yksi tai useampi tietojärjestelmä tai päivittää kansallisia tuontijärjestelmiään ajoissa. Saatuaan lisätietoja komissio jatkoi rikkomusmenettelyä lähettämällä neljälle jäsenvaltiolle perustellut lausunnot (ks. ***kaavio 4.5***) ja piti menettelyt voimassa kuuden muun jäsenvaltion osalta.

---

[10] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2024, kohdat 4.27–4.30.

[11] Täytäntöönpanopäätös (EU) 2023/2879 unionin tullikoodeksissa säädettyjen sähköisten järjestelmien kehittämistä ja käyttöönottoa koskevan työohjelman vahvistamisesta.

## Kaavio 4.5 – Rikkomusmenettelyt sellaisia jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät olleet panneet tullin tietojärjestelmiä koskevaa työohjelmaa täytäntöön ajoissa (tilanne maaliskuussa 2026)

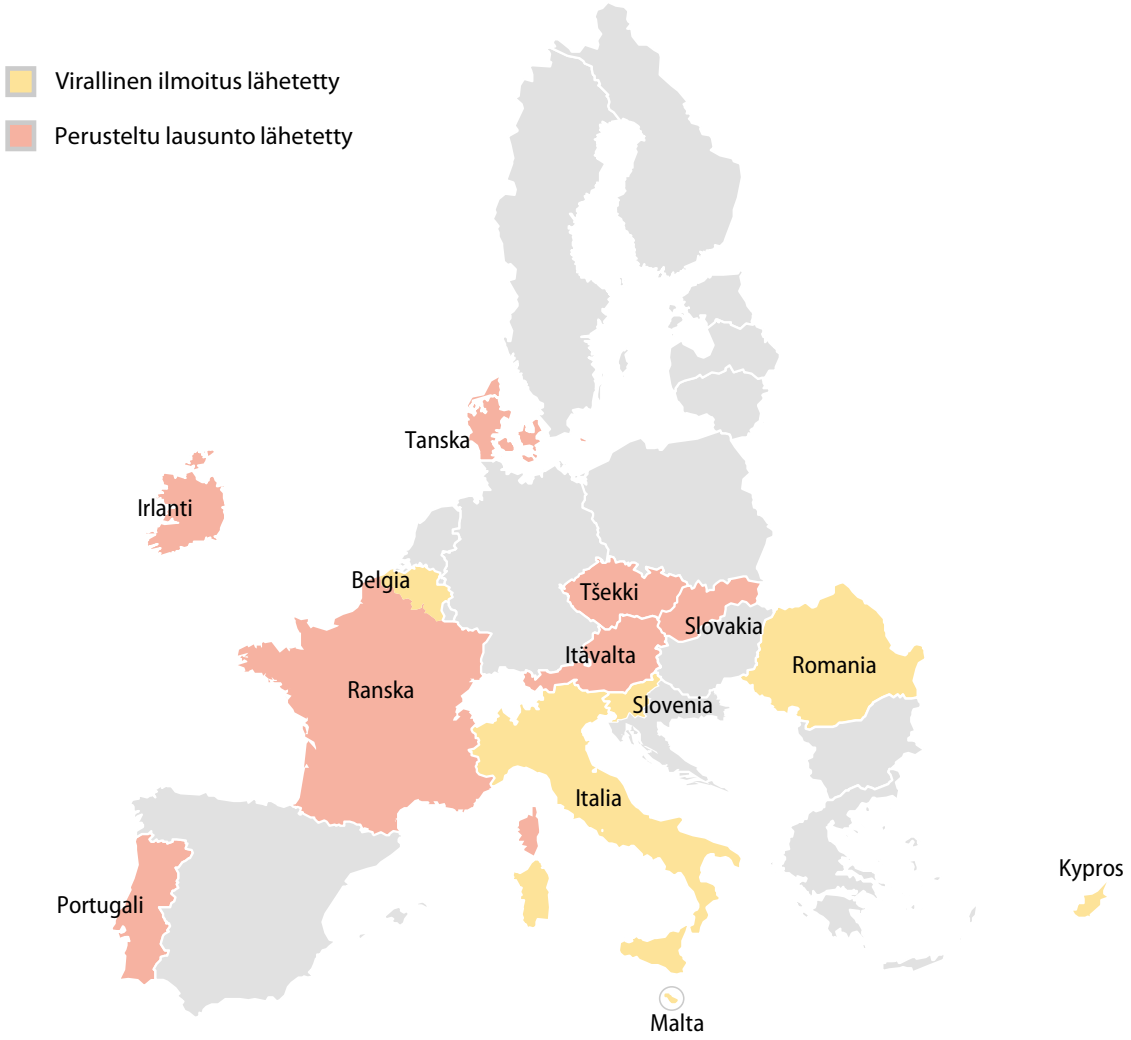



(*) Komissio on lähettänyt Kreikalle perustellun lausunnon yhden tietojärjestelmän viivästymisen johdosta ja virallisen ilmoituksen kahden muun järjestelmän osalta.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

**4.33.** Osana työohjelmaa komissio on kehittänyt EU:n Surveillance III -järjestelmän, jonka tarkoituksena on parantaa tullitarkastusten ja -lainsäädännön yhdenmukaista soveltamista, tehostaa riskinhallintaa ja tukea EU:n rajatoimenpiteiden noudattamista. Jotta Surveillance III -järjestelmä toimisi tehokkaasti, siinä edellytetään, että jäsenvaltiot toimittavat standardoidut tiedot jokaisen tuonnin yhteydessä. Osa jäsenvaltioista ei ole toimittanut kaikkia vaadittuja tietoja pääasiassa edellä mainittujen järjestelmien käyttöönoton viivästymisten vuoksi. Komissio aloitti rikkomusmenettelyt 13 jäsenvaltiota vastaan. Saatuaan näiden jäsenvaltioiden vastaukset komissio jatkoi menettelyä seitsemän jäsenvaltion osalta (ks. ***kaavio 4.6***) ja piti menettelyn voimassa kuuden muun jäsenvaltion osalta.

**Kaavio 4.6 – Rikkomusmenettelyt sellaisia jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät olleet toimittaneet täydellisiä tullitietoja riskinarviointia varten (tilanne maaliskuussa 2026)**




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

**4.34.** Viivästysten vuoksi digitalisaation odotettuja hyötyjä, kuten automaatiota, yhteentoimivuutta ja reaaliaikaista seurantaa sekä parempaa riskianalyysiä, ei ole vielä saavutettu täysimääräisesti. Järjestelmän puutteellinen käyttöönotto ja tietojen osittainen toimittaminen rajoittavat komission ja jäsenvaltioiden mahdollisuuksia puuttua riskeihin ja toteuttaa tehokkaita tullitarkastuksia erityisesti tuonnin osalta. Tämä heikentää unionin tullilainsäädännön yhdenmukaista soveltamista.

# Vuotuiset toimintakertomukset

**4.35.** Omien varojen sääntöjenmukaisuutta koskevat tiedot, jotka budjettipääosasto ja Eurostat esittivät vuoden 2025 toimintakertomuksissaan, yleisesti ottaen vahvistivat tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja johtopäätökset.

**4.36.** Budjettipääosasto ilmoitti vuoden 2025 toimintakertomuksessaan, että se on saattanut päätökseen Kiinasta tulevan tekstiili- ja jalkinetuonnin aliarvostuksesta vuosina 2011–2017 aiheutuneiden perinteisten omien varojen menetysten kvantifioinnin myös Unkarin ja Espanjan osalta niiden seitsemän jäsenvaltion lisäksi, joiden osalta kvantifiointi oli saatu päätökseen vuonna 2024. EU:n tilinpäätöksessä arvioitiin, että 31. joulukuuta 2025 aliarvostuksesta aiheutuvien, perinteisiin omiin varoihin liittyvien tappioiden kumulatiivinen määrä oli kaikkien muiden jäsenvaltioiden osalta 0,7 miljardia euroa. Tappioihin liittyvien viivästyskorkojen määräksi arvioitiin 0,3 miljardia euroa. Budjettipääosasto pyrkii saattamaan laskelmat päätökseen näiden muiden jäsenvaltioiden osalta vuoden 2026 aikana.

# Johtopäätös ja suositukset

## Johtopäätös

**4.37.** Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena katsoen, että tulojen virhetaso ei ollut olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat tuloihin liittyvät järjestelmät olivat yleisesti ottaen vaikuttavia. Jotkin osatekijät, jotka liittyivät BKTL-varaumien ja perinteisten omien varojen osalta avoinna olevien kohtien hallinnointia koskeviin valvontajärjestelmiin, olivat kuitenkin osittain vaikuttavia (ks. kohdat ***4.16*** ja ***4.19***). Lisäksi BKTL-varaumia koskevien tietojen toimittaminen ja muoviin perustuvia omia varoja koskevien tietojen ilmoittaminen sekä jotkin perinteisten omien varojen keskeisten sisäisten valvontamenettelyjen osatekijät, joita tilintarkastustuomioistuin arvioi kolmessa jäsenvaltiossa, olivat osittain vaikuttavia (ks. kohdat ***4.11***, ***4.20*** ja ***4.25***).

**4.38.** Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. päivänä joulukuuta 2025 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat tulot ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja sääntöjenmukaiset.

**4.39.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että EU:n tullidatakeskuksen oikea-aikaiseen kehittämiseen liittyi riskejä (ks. kohta ***4.30***) ja että jäsenvaltioissa oli viivästyksiä tullin tietojärjestelmiä koskevan työohjelman täytäntöönpanossa (ks. kohta ***4.34***). Tilintarkastustuomioistuin totesi, ettei kyseisillä riskeillä ole olennaista vaikutusta tilien perustana olevien tulotapahtumien sääntöjenmukaisuuteen, joten ne eivät vaikuta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuntoon.

## Suositukset

**4.40.** ***Liitteestä 4.2*** käyvät ilmi tilintarkastustuomioistuimen aiemman suosituksen seurantaan perustuvat tulokset. Ks. myös kohta ***4.12***.

**4.41.** Tilintarkastustuomioistuin esittää vuotta 2025 koskevien havaintojensa ja johtopäätöstensä perusteella komissiolle seuraavan suosituksen:

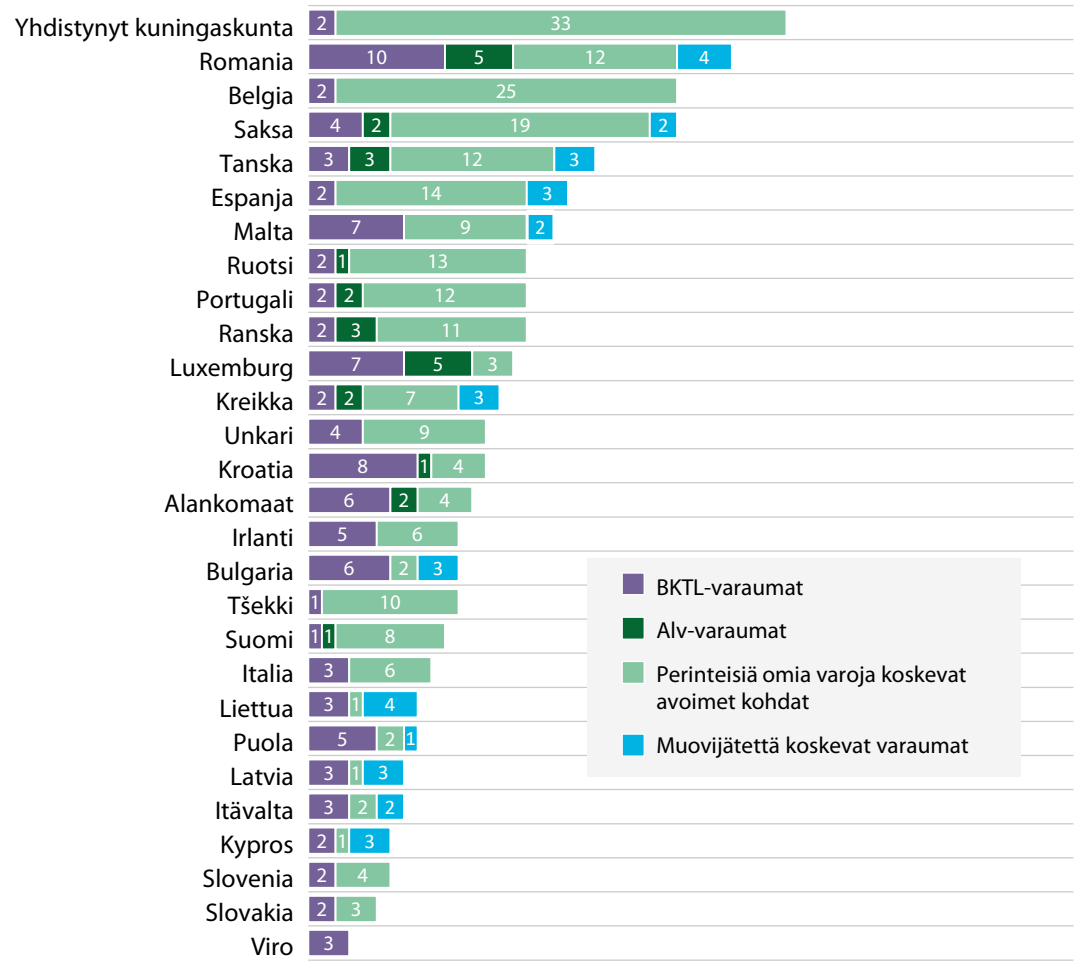
## Suositus 4.1 – Ehdotetaan selkeämpiä sääntöjä viivästyskorkojen perimiselle

Komission olisi selkeytettävä BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamista koskevassa asetusehdotuksessaan viivästyskorkoa koskevia yksiselitteisiä ja kattavia sääntöjä siten, että korkoa peritään, jos jäsenvaltiot eivät toimita tarvittavia tietoja asetetussa määräajassa.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.**

# Liitteet

## Liite 4.1 – Vireillä olevat BKTL- ja alv-varaumat, perinteisiä omia varoja koskevat avoimet kohdat sekä muovijätteeseen liittyvät varaumat, lukumäärä jäsenvaltioittain 31.12.2025




| | BKTL-varaumat | Alv-varaumat | Perinteisiä omia varoja koskevat avoimet kohdat | Muovijätettä koskevat varaumat |
|---|---|---|---|---|
| **Yhteensä 31.12.2025** | 102 | 27 | 233 | 33 |
| Yhteensä 31.12.2024 | 109 | 40 | 204 | 10 |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

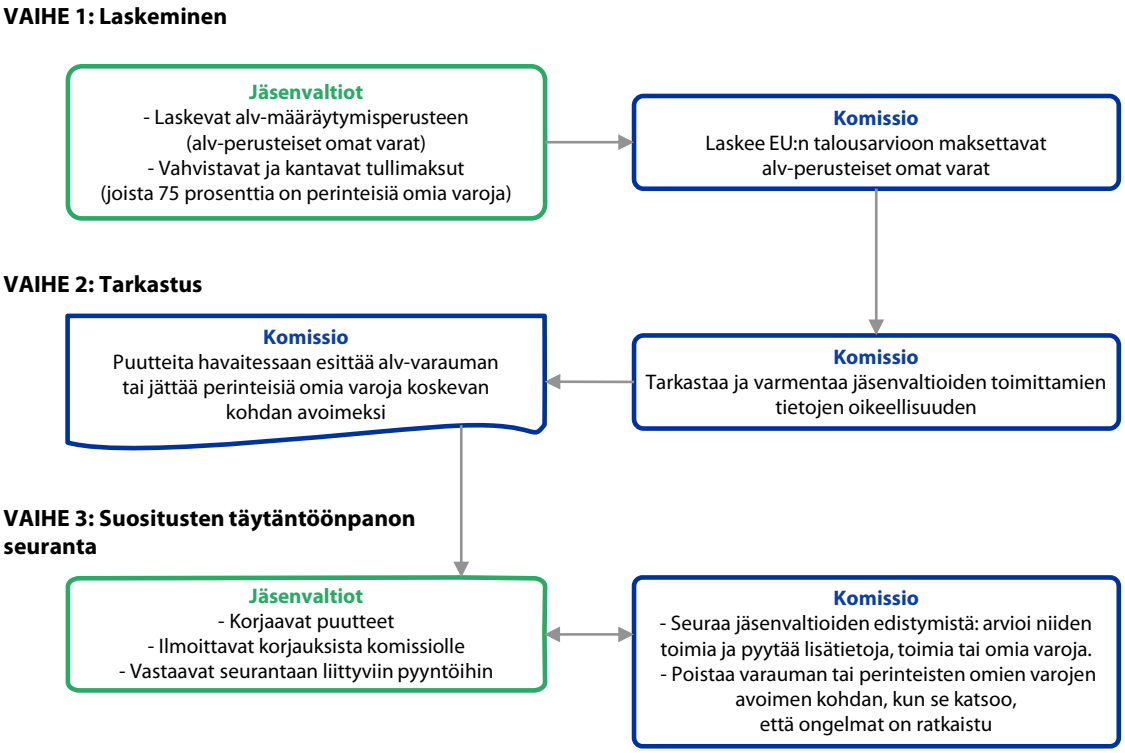
## Liite 4.2 – Aiempien suositusten seuranta

Hyväksymisaste: hyväksytty; hyväksytty osittain; ei hyväksytty; tieto puuttuu.

Täytäntöönpanoaste: kokonaan; suurimmaksi osaksi; joiltakin osin; ei pantu täytäntöön; ei voida tehdä johtopäätöstä tai se ei ole enää relevantti.

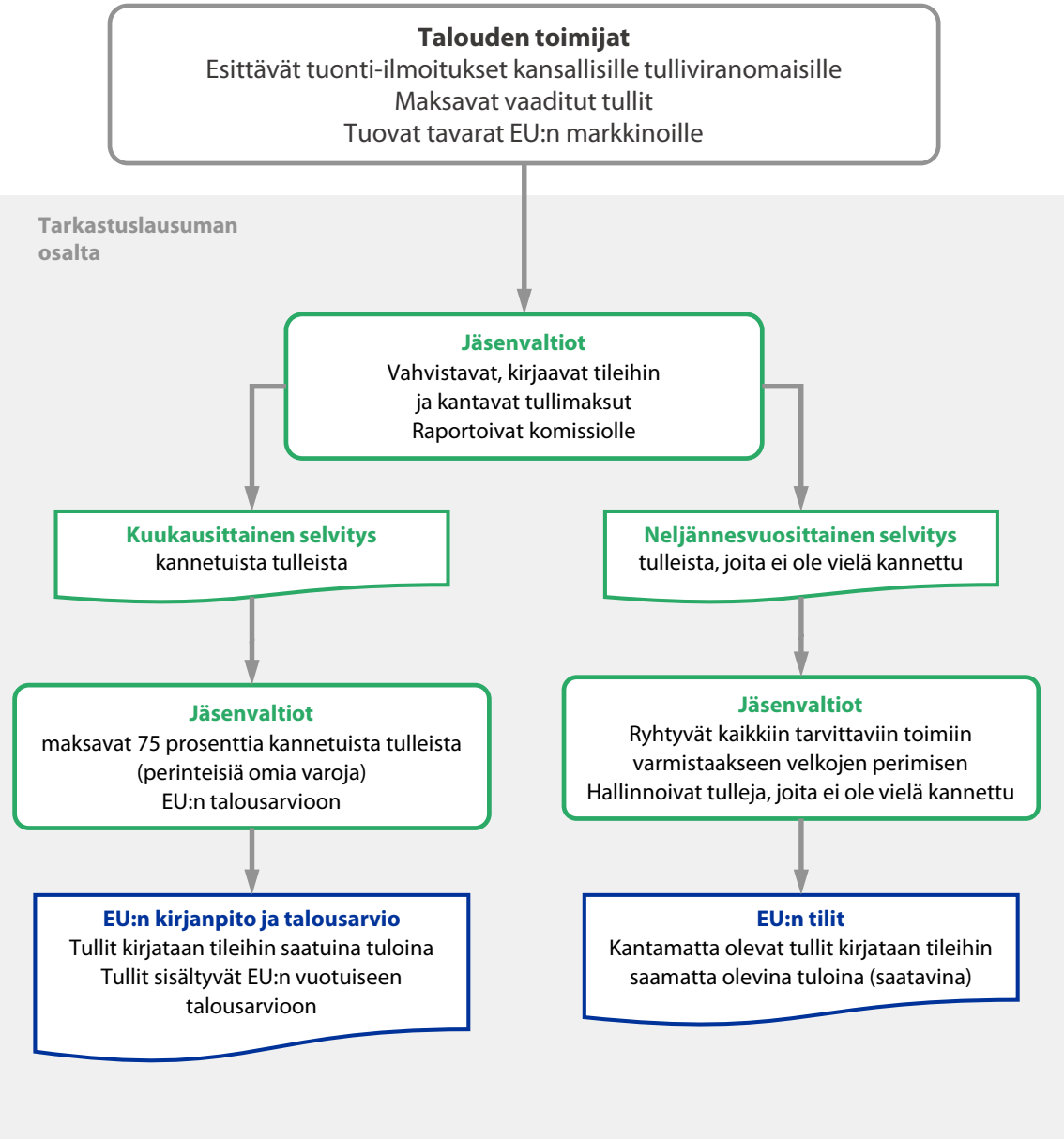
| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| **2023** | Tilintarkastustuomioistuin suosittelee komissiolle seuraavaa:<br>**Suositus 4.1:**<br>Peritään jäsenvaltioilta viivästyskorkoa, jos ne eivät toimita kaikkia varaumien huomioon ottamiseksi ja BKTL-tietojen korjaamiseksi tarvittavia tietoja määräaikaan mennessä. | | | Ks. kohta ***4.12***. |

# Liite 4.3 – Prosessi, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden alv-määräytymisperusteet ja perinteiset omat varat tarkastetaan




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

## Liite 4.4 – Prosessi, jonka mukaisesti tulleihin liittyvät perinteisten omien varojen selvitykset laaditaan (kannetut tullit ja vielä kantamatta olevat tullit) ja jonka mukaisesti ne kirjataan EU:n tileihin ja talousarvioon




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n tämänhetkisten lakien ja sääntöjen perusteella.

# 5. luku

## Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous

# Sisällys


| | Kohta |
|---|---|
| **Johdanto** | 5.1.–5.10. |
| Lyhyt kuvaus | 5.2.–5.8. |
| Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa | 5.9.–5.10. |
| **Toimien sääntöjenmukaisuus** | 5.11.–5.27. |
| Virheitä liittyy eniten henkilöstökuluihin | 5.16.–5.20. |
| Kulut, jotka on ilmoitettu ajalta, jota ei ole käytetty hankkeeseen | 5.17.–5.18. |
| Tunti- tai päivätaksat oli laskettu virheellisesti | 5.19.–5.20. |
| Muut *välittömät kustannukset*, jotka eivät ole toimen kannalta välttämättömiä | 5.21. |
| Puutteita kertakorvauksina maksettavien avustusten käytössä | 5.22.–5.25. |
| EU:n ulkopuoliset edunsaajat ja *pienet ja keskisuuret yritykset* ovat muita alttiimpia virheille | 5.26.–5.27. |
| **Komission valvontajärjestelmät plagioinnin ja kaksinkertaisen rahoituksen ehkäisemiseksi Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa** | 5.28.–5.32. |
| **Vuotuinen toimintakertomus ja muut hallintojärjestelyt** | 5.33.–5.38. |
| **Johtopäätökset ja suositukset** | 5.39.–5.44. |
| Johtopäätökset | 5.39.–5.42. |
| Suositukset | 5.43.–5.44. |
| **Liitteet** | |
| Liite 5.1 – Aiempien suositusten seuranta | |

# Johdanto

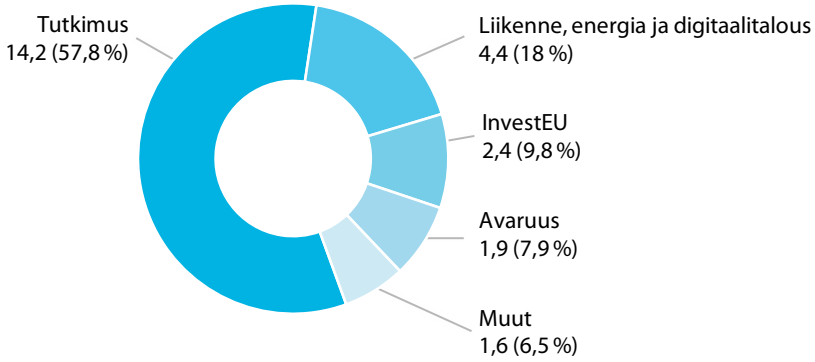
**5.1.** Tässä vuosikertomuksen luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset, jotka liittyvät *monivuotisen rahoituskehyksen (MRK)* otsakkeeseen 1 ”Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous”. ***Kaaviossa 5.1*** esitetään yhteenveto tähän otsakkeeseen liittyvistä keskeisistä toimista, menoista ja tarkastuksen perusjoukosta vuodelta 2025.

### Kaavio 5.1 – Maksut ja tarkastuksen perusjoukko

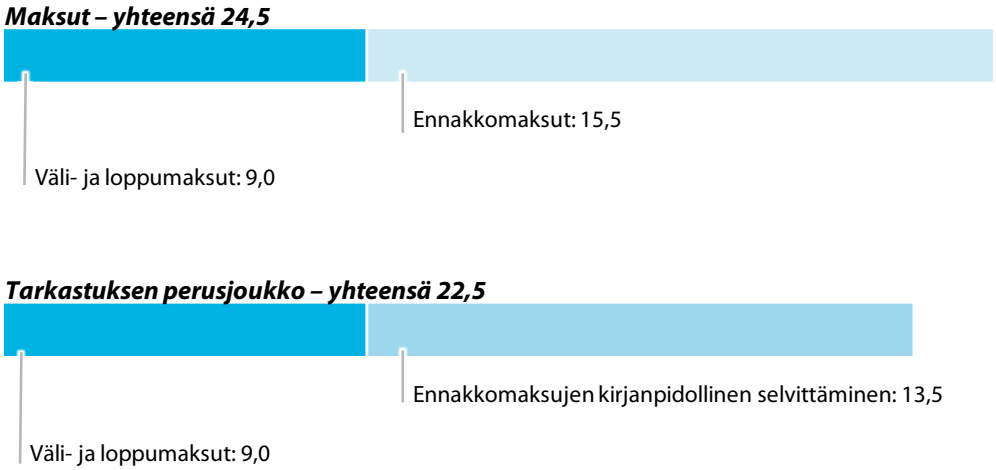
**Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous**
**24,5 miljardia euroa (13,9 % EU:n talousarvion menoista)**

*(miljardia euroa)*

**Vuoden 2025 maksujen jakautuminen**




**Vuoden 2025 tarkastuksen perusjoukko verrattuna maksuihin**




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin vuoden 2025 *konsolidoidun tilinpäätöksen* tietojen perusteella.

## Lyhyt kuvaus

**5.2.** Sisämarkkinoiden, innovoinnin ja digitaalitalouden alalla rahoitetaan monenlaisia *ohjelmia*. Niillä pyritään rahoittamaan hankkeita, joilla edistetään muun muassa tutkimusta ja innovointia, liikenne-, energia- ja digitaalialan infrastruktuurien kehittämistä EU:ssa, viestintäalaa, digitaalista siirtymää ja sisämarkkinoita sekä avaruuspolitiikkaa.

**5.3.** Komissio hallinnoi suurinta osaa tämän otsakkeen ohjelmien menoista suoraan. Muut monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen 1 kuuluvat talousarvion osat toteutetaan *yhteisyrityksissä* ja *erillisvirastoissa*.

**5.4.** Tärkeimmät tutkimuksen ja innovoinnin ohjelmat ovat kaudella 2014–2020 toteutettu *Horisontti 2020* -puiteohjelma sekä sen seuraaja *Horisontti Eurooppa* -puiteohjelma kaudella 2021–2027. Horisontti Eurooppa -puiteohjelman osuus tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista tutkimusalan *tapahtumista* oli vuonna 2025 hieman yli puolet.

**5.5.** MRK:n otsakkeesta 1 rahoitetaan myös infrastruktuurihankkeita, kuten *Verkkojen Eurooppa -välinettä* ja *InvestEU-rahastoa*. Lisäksi otsakkeen rahoitus kattaa avaruusohjelmat, kuten *Galileon* (EU:n maailmanlaajuinen satelliittinavigointijärjestelmä), *EGNOS*-järjestelmän (Euroopan geostationaarinen navigointilisäjärjestelmä) ja Copernicus-ohjelman (Euroopan maanseurantaohjelma). Lisäksi monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeesta 1 rahoitetaan Digitaalinen Eurooppa -ohjelmaa (DIGITAL) ja sisämarkkinaohjelmaa (SMP). Horisontti Eurooppa -puiteohjelman, Verkkojen Eurooppa -välineen, Digitaalinen Eurooppa -ohjelman ja sisämarkkinaohjelman kustannusten tukikelpoisuussäännöt ovat nykyisellä rahoituskehyskaudella enimmäkseen standardoituja.

**5.6.** Horisontti-puiteohjelmiin ja Verkkojen Eurooppa -välineeseen liittyvät tutkimusalan menot muodostuvat suurimmaksi osaksi hankkeisiin osallistuville julkisille tai yksityisille *edunsaajille* myönnettävistä *avustuksista*. Komissio maksaa aluksi edunsaajille ennakkomaksun avustussopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä. Kun avustuksilla korvataan todellisia kustannuksia, mikä on tänä vuonna tutkimusalan yleisin rahoitusmuoto, edunsaajat ilmoittavat todelliset kustannuksensa, ja ne korvataan vastaavasti. *Kertakorvauksina* maksettavissa avustuksissa edunsaajille maksetaan ennalta määritelty kertakorvaus kunkin tehtäväkokonaisuuden valmistuttua.

**5.7.** Avaruusohjelmia hallinnoivat yleensä välillisesti erityiset täytäntöönpanoelimet (kuten Euroopan avaruusjärjestö ja EU:n avaruusohjelmavirasto), joille maksetaan korvauksia ohjelmista aiheutuneiden tosiasiallisten menojen perusteella.

**5.8.** InvestEU-ohjelman *rahoitusvälineitä* (eli lainoja, takauksia ja *pääomasijoituksia*) toteuttavat pääasiassa Euroopan investointipankki tai *Euroopan investointirahasto*, jotka puolestaan käyttävät *rahoituksen välittäjiä*.

## Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

**5.9.** Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena oli arvioida monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen virhetaso sekä tuottaa tietoa yleisen *tarkastuslausuman* laadintaa varten. Tilintarkastustuomioistuin sovelsi ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tutki tämän monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen osalta seuraavia tekijöitä vuodelta 2025:

a) 126 tapahtumasta koostuva tilastollisesti edustava otos tämän MRK:n otsakkeen kaikilta menoaloilta. Otokseen kuului 90 tapahtumaa tutkimuksen ja innovoinnin alalta (40 tapahtumaa Horisontti 2020 -puiteohjelmasta ja 50 tapahtumaa Horisontti Eurooppa -puiteohjelmasta). Lisäksi otokseen kuului 36 tapahtumaa muista ohjelmista (neljätoista tapahtumaa Verkkojen Eurooppa -välineestä, kuusi tapahtumaa rahoitusvälineistä, kymmenen tapahtumaa sisämarkkinaohjelmasta ja Digitaalinen Eurooppa -ohjelmasta ja kaksi tapahtumaa avaruusohjelmista). Tarkastetut edunsaajat sijaitsivat 21 jäsenvaltiossa ja neljässä EU:n ulkopuolisessa maassa.

b) Komission käytössä olevat valvontajärjestelmät plagioinnin ja kaksinkertaisen rahoituksen ehkäisemiseksi tutkimuksen alalla (Horisontti Eurooppa).

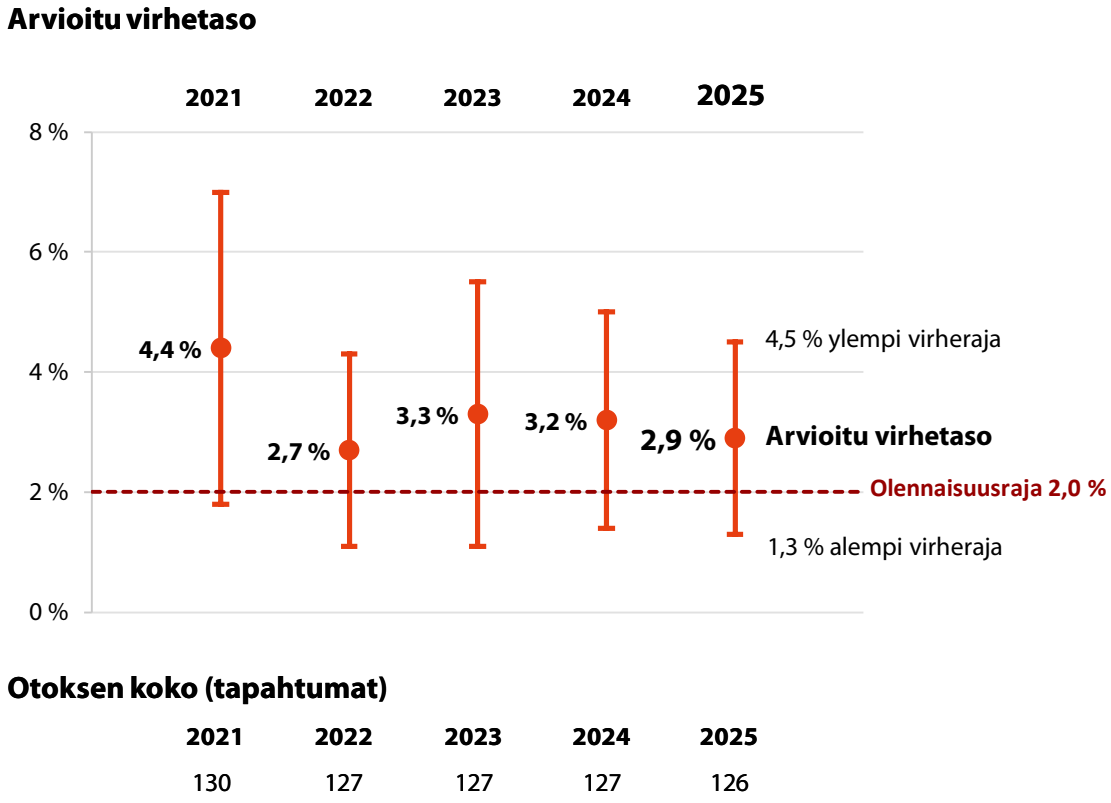
c) *Euroopan terveys- ja digitaaliasioiden toimeenpanoviraston (HaDEA)* ja *Euroopan tutkimuksen toimeenpanoviraston (REA) vuotuisissa toimintakertomuksissa* ilmoitetut menojen *sääntöjenmukaisuutta* koskevat tiedot, jotka on sisällytetty komission *vuotuiseen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen*.

**5.10.** Tilintarkastustuomioistuin otti huomioon myös vuotuisten tarkastustensa tulokset, jotka koskivat 12:ta EU:n virastoa (Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti (EIT) mukaan luettuna) ja 11:tä yhteisyritystä, jotka toteuttavat monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 1 alaisuuteen kuuluvaa talousarviota. Vaikutus tilintarkastustuomioistuimen virhetasoon on hyvin vähäinen. Tuloksista raportoitiin tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuodelta 2024 julkaisemissa erityisvuosikertomuksissa, ja ne perustuvat 218 tapahtuman tarkastukseen.

# Toimien sääntöjenmukaisuus

**5.11.** Tarkastuksen kohteena oli 126 tapahtumaa, joista 37 tapahtumaan (29 prosenttiin) sisältyi *virheitä*. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 33 virheen ja EU:n virastojen ja yhteisyritysten toteuttamissa toimissa havaittujen lisävirheiden perusteella virhetasoksi 2,9 prosenttia (ks. ***kaavio 5.2***).

### Kaavio 5.2 – Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden arvioitu vaikutus




**Otoksen koko (tapahtumat)**

| 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|---|---|---|---|
| 130 | 127 | 127 | 127 | 126 |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**5.12.** ***Kaaviossa 5.3*** esitetään erityyppisten virheiden vaikutus vuoden 2025 *arvioituun virhetasoon*.

## Kaavio 5.3 – Eri virhetyyppien vaikutus arvioituun virhetasoon

**pros.yks:** prosenttiyksikköä

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**5.13.** Tutkimus on edelleen meno-ohjelma, johon liittyy suuri virheriski. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi *kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä* 28 tapahtumassa (31 prosentissa) tarkastetuista 90 tutkimusalan tapahtumasta, jotka olivat osa edustavaa otosta. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin raportoi *ei-kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä* neljässä tapahtumassa. Vuoden 2024 tapaan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ei havaittu Horisontti 2020 -puiteohjelman ja Horisontti Eurooppa -puiteohjelman välillä merkittäviä eroja menojen sääntöjenmukaisuuden osalta, vaikka Horisontti Eurooppa -puiteohjelman yhteydessä tehtiin yksinkertaistuksia edunsaajien kuluraportoinnin helpottamiseksi.

**5.14.** Muiden ohjelmien ja toimien osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä viidessä (14 prosentissa) otokseen poimituista 36 tapahtumasta; kaikissa tapauksissa oli kyse kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä.

**5.15.** Komission korjaavat toimenpiteet vaikuttivat suoraan seitsemään tapahtumaan, jotka tilintarkastustuomioistuin oli poiminut otokseensa. Nämä toimenpiteet alensivat tilintarkastustuomioistuimen arvioimaa virhetasoa 0,4 prosenttiyksikköä.

## Virheitä liittyy eniten henkilöstökuluihin

**5.16.** Henkilöstökulut muodostavat suurimman osan lähes kaikkien tutkimushankkeiden aiheutuneista kustannuksista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi henkilöstökuluihin liittyviä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä 22:ssa tarkastetuista 90 tutkimustapahtumasta (24 prosenttia). Lisäksi tilintarkastustuomioistuin raportoi kahdesta henkilöstökuluihin liittyvästä virheestä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti.

### Kulut, jotka on ilmoitettu ajalta, jota ei ole käytetty hankkeeseen

**5.17.** Edunsaajat voivat hakea korvausta vain siltä ajalta, jonka niiden henkilöstö on työskennellyt EU:n rahoittamissa hankkeissa. Tätä perussääntöä ei kuitenkaan ole noudatettu seitsemässä niistä 50:stä Horisontti Eurooppa -puiteohjelman tapahtumasta, jotka sisältyivät tilintarkastustuomioistuimen otokseen: edunsaajat olivat ilmoittaneet joko päiviä, joina henkilöt olivat poissa, tai päiviä, joita ei ollut perusteltu aikaraportoinnissa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi samanlaisia virheitä yhdessä tarkastetuista Horisontti 2020 -puiteohjelman 40 tapahtumasta.

**5.18.** Tämä on kolmas peräkkäinen vuosi[1], jolloin tilintarkastustuomioistuin raportoi tämäntyyppisestä virheestä sellaisen eurooppalaisen hallitustenvälisen järjestön osalta, joka toteuttaa yhden tietyn toimen Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa. Tapauksen erityispiirteitä kuvataan ***laatikossa 5.1***.

[1] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2024, kohta 5.21 ja laatikko 5.2; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2023, kohta 5.18 ja laatikko 5.1.

**Laatikko 5.1**

**Esimerkki tapauksesta, jossa avustussopimusmallin käyttö ei sovellu tietyn toimen rahoittamiseen Horisontti Eurooppa -puiteohjelmasta**

COST-järjestö (Euroopan tiede- ja teknologiayhteistyö) on Belgiaan sijoittautunut eurooppalainen hallitustenvälinen organisaatio, joka edistää verkostoitumistoimien avulla tutkijoiden ja innovoijien välistä yhteistyötä kaikkialla Euroopassa ja sen ulkopuolella. Tämä toimi ei ole perinteinen tutkimushanke eikä siitä rahoiteta suoraan tutkimusta, ja Horisontti Eurooppa -puiteohjelma on sen ainoa rahoituslähde. Tästä huolimatta komissio käytti Horisontti Eurooppa -puiteohjelman avustussopimusmallia tämän nimenomaisen toimen rahoittamiseen.

Tällaisessa tilanteessa edunsaajalle syntyy rakenteellinen rahoitusvaje, koska kaikkia kustannuksia ei voida veloittaa kyseisestä toimesta. Tämän rakenteellisen epäsuhdan vuoksi tiettyjä kuluja (kuten tiettyihin lomiin ja muihin poissaoloihin liittyviä kuluja) ei voitu ottaa huomioon laskettaessa henkilöstökuluja avustussopimusmallin sääntöjen mukaisesti. Tämä havainnollistaa, että avustussopimusmallin sääntöjä voidaan soveltaa tämäntyyppisiin toimiin vain rajallisesti.

### Tunti- tai päivätaksat oli laskettu virheellisesti

**5.19.** Horisontti 2020 -puiteohjelmassa edunsaajien on laskettava henkilöstönsä vuotuiset tai kuukausittaiset tuntikorvaukset ja kerrottava ne EU:n hankkeisiin käytettyjen tuntien määrällä. Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa sääntöjä on kuitenkin pyritty yksinkertaistamaan: edunsaajien on nyt laskettava päivätaksat ja kerrottava ne EU:n hankkeisiin käytettyjen päivien lukumäärällä.

**5.20.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi sekä Horisontti 2020 -puiteohjelman että Horisontti Eurooppa -puiteohjelman toimissa, että edunsaajat eivät laskeneet tunti- tai päivätaksoja oikein. Nämä taksat lasketaan jakamalla tietyn ajanjakson henkilöstökulut saman ajanjakson tehokkaalla työajalla (tuntia tai päivää vastaavilla määrillä). Joissakin tarkastetuissa tapahtumissa edunsaajat käyttivät laskelmissa väärää tehokasta työaikaa, laskivat taksat väärältä ajanjaksolta tai sisällyttivät taksoihinsa *välillisiä kustannuksia* tai tukeen oikeuttamattomia henkilöstökuluja. ***Laatikossa 5.2*** on esimerkkejä tällaisista virheistä.

**Laatikko 5.2**

### Esimerkkejä ilmoitettuihin henkilöstökuluihin sisältyvistä tukeen oikeuttamattomista kuluista

Tanskassa kansalliset viranomaiset korvaavat työnantajille tiettyjä työntekijöille vanhempainvapaan aikana maksettuja kuluja. Näihin kuluihin ei sen vuoksi voida myöntää EU-rahoitusta. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti yhden Horisontti Eurooppa -puiteohjelman tapahtuman, johon edunsaaja oli sisällyttänyt tällaisia kuluja ja siten yliarvioinut todelliset henkilöstökulut. Näin ollen edunsaaja oli ilmoittanut kulut liian suurina.

Ranskalainen julkisyhteisö ilmoitti kahden tutkijan kulut Horisontti Eurooppa -avustuksen yhteydessä. Edunsaaja jätti henkilöstökuluja laskiessaan asianmukaisesti pois joitakin tukeen oikeuttamattomia kuluja. Se ei kuitenkaan jättänyt pois näihin kuluihin liittyviä sosiaaliturvamaksuja, minkä vuoksi ilmoitettu päivätaksa oli liian suuri.

## Muut *välittömät kustannukset*, jotka eivät ole toimen kannalta välttämättömiä

**5.21.** Kulujen tukikelpoisuuden keskeisenä edellytyksenä on se, että kulut ovat aiheutuneet asianomaisen toimen yhteydessä ja ovat toimen toteuttamisen kannalta välttämättömiä. Aiempien vuosien tapaan[2] tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös tänä vuonna, että tämä edellytys ei useinkaan ollut täyttynyt. Tämä koskee kymmentä tilintarkastustuomioistuimen tarkastamaa tapahtumaa. Näissä tapauksissa oli kyse esimerkiksi sellaisten laitteiden ja varastojen kustannuksista, joita ei ollut käytetty hankkeessa, palveluista, joita ei ollut toimitettu hankkeen aikana, sekä matkakuluista, joilla ei ollut suoraa yhteyttä hankkeeseen.

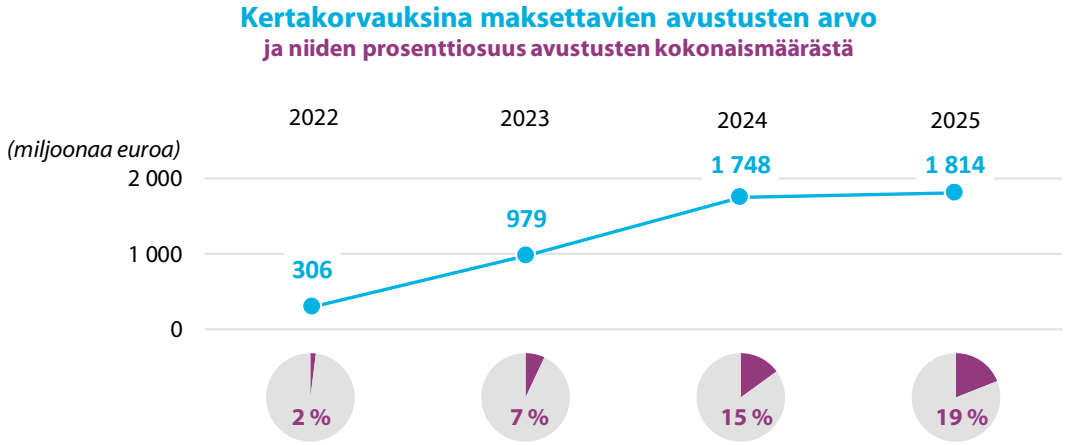
[2] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2024, kohta 5.22; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2023, kohta 5.22; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 5.22.

## Puutteita kertakorvauksina maksettavien avustusten käytössä

**5.22.** Kertakorvauksiin perustuva rahoitus on *varainhoitoasetuksen* 125 artiklassa säädetty *yksinkertaistettu kustannusvaihtoehto*, joka edellyttää yksityiskohtaisten kustannusarvioiden esittämistä etukäteen kustakin kustannusluokasta edunsaajaa ja tehtäväkokonaisuutta kohti. Ennen avustussopimuksen allekirjoittamista komission palkkaamat asiantuntijat arvioivat kustannusarvioita suhteessa ehdotettuihin toimiin varmistaakseen, että ne ovat asianmukaisia ja kohtuullisia. Tämän jälkeen komissio maksaa avustuksen määrän edellyttäen, että asiantuntijoiden avulla arvioidut tehtäväkokonaisuudet ”toteutetaan asianmukaisesti”.

**5.23.** Komissio aikoo osoittaa vuoden 2027 loppuun mennessä noin puolet (ehdotuspyyntöihin osoitetuista) Horisontti Eurooppa -puiteohjelman vuotuisesta talousarviosta kertakorvauksina. Kertakorvauksina rahoitettujen ja vuonna 2025 allekirjoitettujen hankkeiden avustusmäärät olivat 1 814 miljoonaa euroa eli noin 19 prosenttia kaikista kyseisenä vuonna allekirjoitetuista avustussopimuksista, kuten ***kaaviosta 5.4*** käy ilmi.

### Kaavio 5.4 – Horisontti Eurooppa -puiteohjelman nojalla allekirjoitetut kertakorvauksiin perustuvat avustussopimukset: arvo ja osuus koko avustusbudjetista (2022–2025)




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

**5.24.** Vuonna 2025 Horisontti Eurooppa -puiteohjelman kertakorvauksiin perustuvan rahoituksen menot olivat 232 miljoonaa euroa (eli neljä prosenttia ohjelman vuoden 2025 kokonaismenoista). Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kolme tutkimushanketta, jotka rahoitettiin Horisontti Eurooppa -puiteohjelman kertakorvauksina maksettavilla avustuksilla. Hankkeiden toteuttajina oli 5–17 edunsaajaa käsittäviä hankekonsortioita. Tilintarkastustuomioistuin tutki kaikissa tapauksissa sekä kertakorvauksena maksettavan avustuksen määrittämistä että sitä, oliko tehtäväkokonaisuudet saatettu asianmukaisesti päätökseen ja oliko komissio tarkastanut ne. Aiempien vuosien tapaan[3] tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita pääasiassa kahdella alalla. Näitä kuvataan ***laatikossa 5.3***. Kolmesta tarkastetusta tapahtumasta yhden osalta virhe kvantifioitiin.

[3] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2024, laatikko 5.3; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohdat 5.31 ja 5.32.

## Laatikko 5.3

### Esimerkkejä kertakorvauksena maksettaviin avustuksiin liittyvistä puutteista

Talousarvion perusteellisesta ennakkoarvioinnista ei ollut näyttöä

Kukin edunsaaja antoi talousarvioehdotuksissa tietoja hankkeeseen tarvittavasta henkilöstöryhmästä (esimerkiksi vanhemmat tai nuoremmat tutkijat), henkilöstöryhmittäin ja tehtäväkokonaisuuksittain tarvittavien kuukausien määrästä sekä kuukausittaisista arvioiduista kustannuksista (”kuukausikustannukset”).

Asiantuntijat esittivät kaikissa kolmessa hankkeessa joitakin varaumia henkilöstökulujen, projektinhallintaresurssien tai muiden talousarvion osatekijöiden suhteen. Nämä huolenaiheet otettiin kuitenkin vain osittain huomioon lopullisissa arviointikertomuksissa, eikä niiden johdosta tehty muutoksia ehdotettuihin talousarvioihin.

Vaikka ulkopuoliset asiantuntijat arvioivat talousarvioita, ei ollut näyttöä siitä, että ehdotettuja kuukausikustannuksia olisi verrattu saatavilla oleviin viitetietoihin (kuten aiempiin kustannuksiin), eikä myöskään siitä, että henkilöstöryhmien kustannusten välisiä eroja olisi arvioitu kriittisesti.

Tämän seurauksena tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että henkilöstökuluja ei ollut perusteltu riittävästi, mihin liittyy riski siitä, että kaikissa kolmessa avustussopimuksessa oli käytetty liian suuria määriä.

Suoritteiden määritelmä oli epäselvä ja tehtäväkokonaisuuksia toteutettiin puutteellisesti

Kahdessa tarkastetussa hankkeessa joitakin keskeisiä suoritteita ei ollut määritelty selkeästi, ja yhden hankkeen osalta saatavilla oleva evidenssi viittasi siihen, ettei tiettyjä tehtäväkokonaisuuksia välttämättä ollut toteutettu avustussopimuksen edellyttämällä tavalla.

Yhdessä hankkeessa tehtäväkokonaisuus puolestaan sisälsi valmiuksien kehittämistä koskevan tehtävän, johon kuului joukko toteutettavia toimenpiteitä. Avustussopimuksessa ei määritelty toimien laajuutta eikä rakennetta, mikä haittaa sekä täytäntöönpanoa että sen arviointia.

Toisessa hankkeessa olisi yhden suoritteen osalta pitänyt esittää kyseisen toimialan arvoketju. Se oli kuitenkin kuvattu yleisluonteisesti eikä eronnut muiden toimialojen arvoketjuista. Eräs toinen suorite kuvasi selvästi poikkeavaa arvoketjua, mikä osoitti ristiriitaisuuksia hankkeen eri asiakirjojen välillä. Lisäksi verkkoseminaarien järjestämiseen ja jäsenmäärän kasvuun liittyviä raportoituja tulosindikaattoreita ei tuettu todennettavissa olevalla näytöllä. Komissio hyväksyi ilmoitetut tehtäväkokonaisuudet päätökseen saatettuina ja hyväksyi hankkeen maksut. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, ettei kaikkia tehtäväkokonaisuuksia ole saatettu tyydyttävällä tavalla päätökseen, joten osa maksuista oli perusteettomia.

Tilintarkastustuomioistuin on raportoinut kertakorvauksiin liittyvistä havainnoista myös neljässä muussa Horisontti Eurooppa -puiteohjelman tapahtumassa, jotka toteutti Euroopan rautatiet -yhteisyritys.

**5.25.** Tällä välin komissio on selventänyt kertakorvauksina maksettavia avustuksia koskevia ohjeitaan. Komissio on erityisesti lokakuusta 2023 lähtien edellyttänyt, että talousarvioehdotuksia arvioivat asiantuntijat käyttävät kertakorvausten arvioinneissa Horizon Dashboard -sivuston tietoja henkilöstökulujen vertailuarvona. Koska tarkastetut tapahtumat koskevat vuosina 2022 ja 2023 toimitettuja ehdotuksia, kyseisen tulostaulun käyttö ei ollut vielä pakollista. Lisäksi komissio päivitti vuonna 2024 määritelmää siitä, mitä näiden avustusten asianmukaisella täytäntöönpanolla tarkoitetaan, tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2022 antaman suosituksen 5.3 mukaisesti. Sääntöjä siitä, miten niiden osittaista täytäntöönpanoa ja taloudellisia vaikutuksia arvioidaan, on kuitenkin vielä selkeytettävä, eikä komissio ole antanut asiasta ohjeita.

## EU:n ulkopuoliset edunsaajat ja *pienet ja keskisuuret yritykset* ovat muita alttiimpia virheille

**5.26.** Tilintarkastustuomioistuin on todennut aikaisemmissa vuosikertomuksissaan[4], että pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset) ovat muita alttiimpia virheille. Tänä vuonna pk-yritysten osuus otoksesta oli yhdeksän prosenttia (11 tapahtumaa 126 tapahtumasta), mutta niiden osuus arvioidusta virhetasosta oli 30 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä pk-yritysten kuluilmoituksissa kuudessa tapahtumassa, joista neljä liittyi tutkimukseen ja kaksi muihin ohjelmiin. Näistä pk-yrityksistä neljällä ei ollut lainkaan tai oli hyvin vähän aiempaa kokemusta EU:n rahoittamista hankkeista.

**5.27.** Sekä Horisontti 2020 -puiteohjelmassa että Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa EU:n ulkopuolisiin maihin sijoittautuneet yhteisöt voivat osallistua ohjelmaan ja saada rahoitusta. Vuoden lopussa 21 maata oli assosioitunut Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaan ja kahden maan osalta sovellettiin osallistumisen mahdollistavia siirtymäjärjestelyjä. Tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyi 13 tapahtumaa EU:n ulkopuolisten maiden edunsaajien kanssa. Näistä tapahtumista viisi (38 prosenttia) sisälsi virheitä. ***Laatikossa 5.4*** on esitetty näistä kaksi esimerkkiä.

[4] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 5.24; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2023, kohta 5.25.

**Laatikko 5.4**

### Esimerkkejä EU:n ulkopuolisten maiden edunsaajista, jotka ilmoittivat tukeen oikeuttamattomia kuluja

Kaksi yksityistä pk-yritystä EU:n ulkopuolisessa maassa sai rahoitusta tutkimushankkeisiin osallistumista varten, toinen Horisontti 2020 -puiteohjelmasta ja toinen Horisontti Eurooppa -puiteohjelmasta.

Yksi edunsaajista ilmoitti matkakuluja, jotka liittyivät toimitusjohtajan osallistumiseen hankkeen yleiskokoukseen. Ilmoitettuun määrään sisältyi kuluja, jotka eivät liittyneet toimeen, kuten toimitusjohtajan sukulaisen lentoliput.

Toinen edunsaaja ilmoitti henkilöstökuluja, mutta se ei pystynyt toimittamaan laskelmia eikä luotettavaa evidenssiä työajan perusteeksi. Lisäksi kuluilmoitus sisälsi matkakulut ja sekalaisia kuluja, jotka eivät liittyneet toimeen, kuten henkilökohtaisia kuluja.

# Komission valvontajärjestelmät plagioinnin ja kaksinkertaisen rahoituksen ehkäisemiseksi Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa

**5.28.** Plagiointi eli toisen henkilön ideoiden, työn tai sanojen käyttäminen ilman asianmukaista mainintaa on keskeinen kysymys ohjelmissa, joihin liittyy tutkimusta (kuten Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa). Tutkimuksen integriteetin periaatteissa, kuten eurooppalaisessa tutkijoiden peruskirjassa, korostetaan eettistä käyttäytymistä ja plagioinnin välttämistä koko tutkimusprosessin ajan. Lisäksi sisällön uudelleenkäyttö rahoitetuissa hankkeissa saattaa aiheuttaa riskin siitä, että samat kustannukset rahoitetaan kahteen kertaan (kaksinkertainen rahoitus), mikä on kielletty asiaa koskevassa oikeudellisessa kehyksessä (varainhoitoasetus ja Horisontti Eurooppa -puiteohjelman säännöt[5]).

**5.29.** Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa plagioinnin ja kaksinkertaisen rahoituksen riskiä arvioidaan järjestelmällisesti hankkeiden arvioinnin yhteydessä. Komissio käyttää näiden tarkastusten tukena tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston (PO RTD) omistamaa SIMBA-järjestelmää (SIMilarity-Based Analysis eli samankaltaisuuteen perustuva analyysi). Avustussopimuksen valmisteluvaiheessa SIMBA vertailee automaattisesti konsortion kokoonpanoa ja uusien, myönteisen arvioinnin saaneiden ehdotusten toimenkuvausta kaikkiin komission *eGrants*-tietokannassa oleviin hyväksyttyihin ehdotuksiin. Se tekee sanakohtaista vertailua ja laskee yleisen samankaltaisuusindeksin. Ehdotukset, jotka ylittävät 30 prosentin kynnysarvon, merkitään jatkokäsittelyä varten, ja tulokset näkyvät komission työnkulkujärjestelmässä (COMPASS), jota käytetään avustusten arviointiin ja hyväksymiseen.

[5] Asetus (EU) 2021/695 tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelman ”Horisontti Eurooppa” perustamisesta.

**5.30.** SIMBAn esiin nostamien ehdotusten osalta hankevastaavien on arvioitava, ovatko samankaltaisuudet kriittisiä (esimerkiksi hyvin samankaltaiset tavoitteet, ideat, lähestymistavat tai kaksinkertaisen rahoituksen osalta identtiset edunsaajat tai hyvin samankaltaiset konsortiot). Arviointiin voi sisältyä yhteydenotto samankaltaista hanketta hallinnoivaan yksikköön, selvitysten pyytäminen hakijoilta, riippumattomien asiantuntijoiden kuuleminen tai oikeudellisen yksikön osallistuminen. Tämä voi johtaa siihen, että ehdotus rahoitetaan tehostetulla seurannalla tai ilman sitä, tai vakavissa tapauksissa se voidaan hylätä.

**5.31.** Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että SIMBA on kaiken kaikkiaan pitkälle kehitetty ja jatkuvasti ylläpidetty väline, joka tukee operatiivista päätöksentekoa ja on yleisesti ottaen tarkoituksenmukainen. Tilintarkastustuomioistuin sai SIMBA-järjestelmää tutkiessaan vahvistuksen myös sille, että kaikkia kynnysarvon ylittäneitä otokseen valittuja tapauksia seurattiin asianmukaisesti, muun muassa kuulemalla hakijoita ja monimutkaisemmissa tapauksissa pyytämällä riippumatonta asiantuntija-arviota.

**5.32.** Tästä huolimatta tilintarkastustuomioistuin havaitsi joitakin puutteita.

- Samankaltaisuusindeksin raja-arvo, joka käynnistää pakollisen jatkotoimenpiteen, on asetettu 30 prosenttiin, mutta tämän tason taustalla olevia syitä tai näyttöä virallisesta hyväksynnästä ei dokumentoitu.

- SIMBA vertailee tällä hetkellä uusia, myönteisen arvioinnin saaneita ehdotuksia kaikkiin tietokannassa oleviin hyväksyttyihin ehdotuksiin, vaikka osa niistä ei ole saanut rahoitusta. Tämä voi johtaa tarpeettomaan seurantatyöhön ja pidentää hankevastaavien käsittelyaikaa. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto on jo suunnitellut SIMBAn päivittämistä vuoden 2026 alussa, jotta rahoittamattomat ehdotukset voidaan jättää vertailun kohteena olevan perusjoukon ulkopuolelle, mikä parantaa tehokkuutta ja tulosten merkityksellisyyttä.

- SIMBA säilyttää ainoastaan viimeisimmän samankaltaisuusindeksin. Jos tehdään uusi vertailu, se kumoaa aiemmat tulokset. Lisäksi COMPASS esittää indeksejä vain kuvakaappauksina. Nämä ominaisuudet rajoittavat jäljitettävyyttä avustuksen koko elinkaaren ajan.

- Jos vertailtuihin ehdotuksiin sisältyy asiakirjoja, joiden pituudessa on merkittäviä eroja, SIMBA saattaa laskea ei-edustavan samankaltaisuusindeksiarvon. Poikkeustapauksissa tämä voi vääristää vertailuja ja johtaa harhaanjohtaviin tuloksiin.

# Vuotuinen toimintakertomus ja muut hallintojärjestelyt

**5.33.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti lisäksi komission vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa 2025 olleet tiedot, jotka koskivat arviota *riskinalaisesta määrästä maksamishetkellä* monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 1 toimintalohkoilla. Komission laskelmien mukaan määrä oli 2,1 prosenttia. Tämä prosenttiosuus on tilintarkastustuomioistuimen arvioituun virhetasoon soveltaman vaihteluvälin sisällä ja hieman olennaisuusrajan yläpuolella.

**5.34.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti *toimeenpanovirastojen* (HaDEA ja REA) vuotuiset toimintakertomukset. Kummankin viraston pääasialliset menot liittyivät vuonna 2025 Horisontti 2020- ja Horisontti Eurooppa -puiteohjelmiin. Horisontti 2020 -puiteohjelman osalta komissio arvioi ohjelmalle *edustavan virhetason*, joka oli noin 3,8 prosenttia. Kun korjaavat toimet otetaan huomioon, Horisontti 2020 -puiteohjelman *jäännösvirhetaso* on 1,8 prosenttia (ja noin 2,1 prosenttia sekä HADEAn että REAn osalta).

**5.35.** Horisontti Eurooppa -puiteohjelman osalta komissio arvioi ohjelman edustavaksi virhetasoksi 4,4 prosenttia ja jäännösvirhetasoksi 4,1 prosenttia (molempien toimeenpanovirastojen virhetasot olivat samanlaiset). Kertakorvauksina maksettavia avustuksia koskevien teknisten jälkitarkastusten tulokset vaikuttivat näihin kokonaismääriin kaiken kaikkiaan alle 0,1 prosenttiyksikköä.

**5.36.** Nämä arviot perustuvat yhteiseen edustavaan otokseen, joka koostui 207 jälkitarkastuksesta ja -katsauksesta. Ne koskevat 177:ää todellisiin kustannuksiin perustuvaa avustusta ja 30:tä kertakorvauksina maksettavaa avustusta. Kuten komission Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaa koskevassa monivuotisessa tarkastussuunnitelmassa todetaan, vuonna 2025 kertakorvauksina maksettavien avustusten otoskooksi vahvistettiin pienin hyväksyttävä määrä eli 30, koska odotettu virhetaso oli hyvin alhainen. Tilintarkastustuomioistuin panee myös merkille, että tällaisiin avustuksiin liittyvät maksut muodostivat vain pienen osan kokonaismäärästä. Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaa koskevassa komission monivuotisessa tarkastussuunnitelmassa ei toistaiseksi ilmoiteta, miten kertakorvauksina maksettavien avustusten otoskokoa mukautetaan tulevina vuosina, jotta voidaan ottaa huomioon tällaisten maksujen määrien ja osuuden odotettu kasvu.

**5.37.** Koska Horisontti Eurooppa -puiteohjelman jäännösvirhetaso ylittää kahden prosentin *olennaisuusrajan*, HaDEA ja REA ovat esittäneet vuotuisissa toimintakertomuksissaan varaumia. Horisontti 2020 -puiteohjelman osalta nämä tasot olivat hyvin lähellä kahta prosenttia sekä HADEAn että REAn osalta. Tasojen katsotaan olevan Horisontti 2020 -puiteohjelmaa koskevan komission tavoitealueen rajoissa, minkä vuoksi *varaumia* ei esitetty.

**5.38.** Edellä esitetyn perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoo, että HADEAn ja REAn vuotuiset toimintakertomukset kuvastivat niiden käytettävissä olleita tietoja ja antoivat näiden tietojen pohjalta oikean ja riittävän arvion varainhoidosta monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 1 menojen perustana olevien tapahtumien sääntöjenmukaisuudesta.

# Johtopäätökset ja suositukset

## Johtopäätökset

**5.39.** Tilintarkastustuomioistuimen hankkima ja tässä luvussa esiin tuoma tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena katsoen, että menojen virhetaso oli sisämarkkinoiden, innovoinnin ja digitaalitalouden alalla olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset osoittavat, että tämän monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen arvioitu kokonaisvirhetaso on 2,9 prosenttia.

**5.40.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsee joka vuosi tämän toimintalohkon tarkastuksissaan olennaisuusrajan ylittävän virhetason. Tämä viittaa siihen, että edunsaajille suoritettavien liikamaksujen riski toistuu. Suurin monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 1 virheisiin vaikuttava tekijä on tutkimusmenoihin liittyvät tukeen oikeuttamattomat tai virheellisesti ilmoitetut henkilöstökulut. Kaikista oikeusperustaan ajan mittaan sisällytetyistä yksinkertaistamistoimenpiteistä ja komission edunsaajille antamista ohjeista huolimatta tilanne on pysynyt muuttumattomana vuosien ajan[6].

**5.41.** Kertakorvauksiin perustuvan rahoituksen osalta tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset osoittavat, että ehdotetut talousarviot on joissakin tapauksissa ilmoitettu liian suurina ja että ehdotuksia arvioivat asiantuntijat eivät ole havainneet ja korjanneet tätä. Kun suoritteiden määritelmät ovat epäselviä eikä tehtäväkokonaisuuksien toteutusta suhteessa suunnitelmaan tarkasteta ennakolta riittävästi, vaarana on, että avustussopimuksiin sisältyy liian suuria talousarvioita ja että maksuja suoritetaan hankkeista, joita ei ole toteutettu tyydyttävästi.

**5.42.** Plagioinnin ja kaksinkertaisen rahoituksen ehkäisemiseen tähtäävien komission valvontatoimien osalta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että SIMBA on pitkälle kehitetty ja yleisesti ottaen tarkoituksenmukainen. Menettelyt voisi kuitenkin virallistaa paremmin.

---

[6] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2018, kohta 5.16, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2019, kohta 4.11, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2020, kohta 4.13, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 4.12, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 5.13, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2023, kohta 5.13, sekä vuosikertomus varainhoitovuodelta 2024, kohta 5.15.

## Suositukset

**5.43.** ***Liitteessä 5.1*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski vuosikertomuksissa 2022 ja 2023 esitettyjä suosituksia. Nämä suositukset oli määrä panna täytäntöön vuoteen 2025 mennessä. Komissio on pannut yhden suosituksen täytäntöön joiltakin osin, ja kaksi suositusta on pantu täytäntöön kokonaisuudessaan.

**5.44.** Tilintarkastustuomioistuin esittää vuotta 2025 koskevien havaintojensa ja johtopäätöstensä perusteella seuraavat suositukset:

### Suositus 5.1 – Parannetaan kertakorvauksiin perustuvan rahoituksen valvontakehystä tutkimuksen alalla

Komission olisi parannettava tutkimusalan kertakorvauksiin perustuvan rahoituksen valvontakehystä ja erityisesti

a) varmistettava, että talousarvioehdotusten ennakkoarvioinnista vastaavat asiantuntijat suorittavat ja dokumentoivat vaaditut tarkastukset johdonmukaisesti

b) vahvistettava selkeät kriteerit ja vaihteluvälit taksoilla, joita sovelletaan mahdollisiin avustusten vähennyksiin, jos tehtäväkokonaisuudet on saatettu päätökseen vain osittain

c) määritettävä teknisten jälkitarkastustensa lukumäärä siten, että kertakorvaukset ovat asianmukaisesti edustettuina ohjelmatason tilastollisesti edustavassa otoksessa. Monivuotista tarkastussuunnitelmaa olisi päivitettävä vastaavasti.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.**

## Suositus 5.2 – Vahvistetaan plagiointia ja kaksinkertaisen rahoituksen tarkastuksia koskevat menettelyt (SIMBA-järjestelmässä)

Komission olisi

a) dokumentoitava ja hyväksyttävä virallisesti samankaltaisuusindeksin kynnysarvon valittu taso perusteluineen

b) määriteltävä menettely, jolla indeksikynnykseen tehtävät tulevat muutokset hyväksytään ja pannaan täytäntöön, mukaan lukien valvonnan vähimmäisjärjestelyt ja *kirjausketju*.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 puoliväli.**

# Liitteet

## Liite 5.1 – Aiempien suositusten seuranta

Hyväksymisaste: hyväksytty; hyväksytty osittain; ei hyväksytty; tieto puuttuu.

Täytäntöönpanoaste: kokonaan; suurimmaksi osaksi; joiltakin osin; ei pantu täytäntöön; ei voida tehdä johtopäätöstä täytäntöönpanoasteesta tai se ei enää ole relevantti.

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| **2022** | Tilintarkastustuomioistuin suosittaa komissiolle seuraavia toimia vuoden 2025 loppuun mennessä (Horisontti Eurooppa -puiteohjelman väliarviointi):<br>**Suositus 1 — Suoritetaan kertakorvauksiin perustuvan rahoituksen arviointi**<br>a) Komission olisi suoritettava Horisontti Eurooppa -puiteohjelman väliarvioinnin yhteydessä kertakorvauksiin perustuvan rahoituksen arviointi, jossa selvitetään, ovatko tietyntyyppiset hankkeet (sisällön, koon jne. osalta) sellaisia, etteivät ne sovellu kertakorvauksiin perustuvaan rahoitukseen; samalla sen olisi arvioitava *sääntöjenvastaisuuksien* ja *petosten* riskiä. | | | Komissio julkaisi 30. huhtikuuta 2025 komission yksiköiden *valmisteluasiakirjan* tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelman ”Horisontti Eurooppa” (2021–2024) väliarvioinnista. Se perustui täytäntöönpanotietoihin ja osallistujien, asiantuntijoiden ja komission sisäisen henkilöstön keskuudessa tehtyyn laajamittaiseen kyselytutkimukseen. |

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| **2023** | Tilintarkastustuomioistuin suosittaa komissiolle seuraavia toimia vuoden 2025 puoliväliin mennessä:<br><br>**Suositus 1 – Vahvistetaan päivätaksoja koskevien sääntöjen noudattamista edunsaajien keskuudessa**<br><br>Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaan liittyvän raportoinnin osalta komission olisi otettava käyttöön toimenpiteet, jotka menevät pidemmälle kuin tähän mennessä toteutetut tiedotustoimet, joilla on pyritty vahvistamaan päivätaksoja koskevien sääntöjen noudattamista edunsaajien keskuudessa. | | | Komissio on vastannut tähän suositukseen kahdella toimenpiteellä: se on kehittänyt Horisontti Eurooppa -puiteohjelman henkilöstökuluja koskevan ohjatun toiminnon, jolla autetaan edunsaajia kirjaamaan henkilöstökulunsa, ja raportoinnin määräajan lähestyessä se lähettää myös henkilökohtaisia ilmoituksia virhealttiille edunsaajille. |
| | Tilintarkastustuomioistuin suosittaa komissiolle seuraavia toimia vuoden 2025 puoliväliin mennessä:<br><br>**Suositus 2 – Varmistetaan Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaa koskevien asiakirjojen selkeys**<br><br>Komission olisi Horisontti Eurooppa -puiteohjelman yhteydessä vielä selkiytettävä avustussopimusmalliin sisältyviä sääntöjä ja menetelmiä, jotka koskevat henkilöstökuluihin liittyvien päivätaksojen laskentaa. | | | Komissio on lisännyt selityksin varustettuun avustussopimukseen vähäisiä selvennyksiä ja toteuttanut muita toimia, joilla pyritään selventämään menetelmiä. Selityksin varustetun avustussopimuksen ja avustussopimusmallin määräykset eivät silti vieläkään ole keskenään täysin yhdenmukaisia. |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

# 6. luku

## Koheesio, palautumiskyky ja arvot

# Sisällys


| | Kohta |
|---|---|
| **Johdanto** | **6.1.–6.17.** |
| **Lyhyt kuvaus** | **6.3.–6.6.** |
| Politiikkatavoitteet ja rahoitusvälineet | 6.3. |
| Rahastojen hallinnointi | 6.4.–6.6. |
| **Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa** | **6.7.–6.17.** |
| **Tapahtumien sääntöjenmukaisuus** | **6.18.–6.39.** |
| **Tapahtumatarkastusten tulokset** | **6.18.–6.19.** |
| **Koheesio – yhteistyöhön perustuva hallinnointi** | **6.20.–6.38.** |
| Tukeen oikeuttamattomat kustannukset ja hankkeet | 6.23.–6.25. |
| Olennaisten todentavien asiakirjojen puuttuminen | 6.26.–6.29. |
| Sisämarkkinasääntöjä rikottiin julkisten hankintojen ja valtiontuen yhteydessä | 6.30.–6.36. |
| Yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot | 6.37.–6.38. |
| **Palautumiskyky ja arvot – komission hallinnoima** | **6.39.** |
| **Vuotuinen toimintakertomus ja muut hallintojärjestelyt** | **6.40.–6.58.** |
| **Komission vuoden 2025 arviointi** | **6.40.–6.51.** |
| Jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät eivät toimineet asianmukaisesti joissakin ohjelmissa | 6.40.–6.41. |
| Hyväksyttyihin tilinpäätöksiin sisältyvien sääntöjenvastaisten menojen määrä ylittää olennaisuusrajan | 6.42.–6.49. |
| Interreg-ohjelmien riskit arvioitiin vähäiseksi, mutta tilintarkastustuomioistuimen havainnot eivät tue tätä arviota | 6.50.–6.51. |
| **Kauden 2014–2020 ohjelmien päättäminen** | **6.52.–6.55.** |
| **Ohjelmakausi 2021–2027** | **6.56.–6.58.** |

**Johtopäätös ja suositukset** 6.59.–6.62.

Johtopäätös 6.59.–6.60.

Suositukset 6.61.–6.62.

**Liitteet**

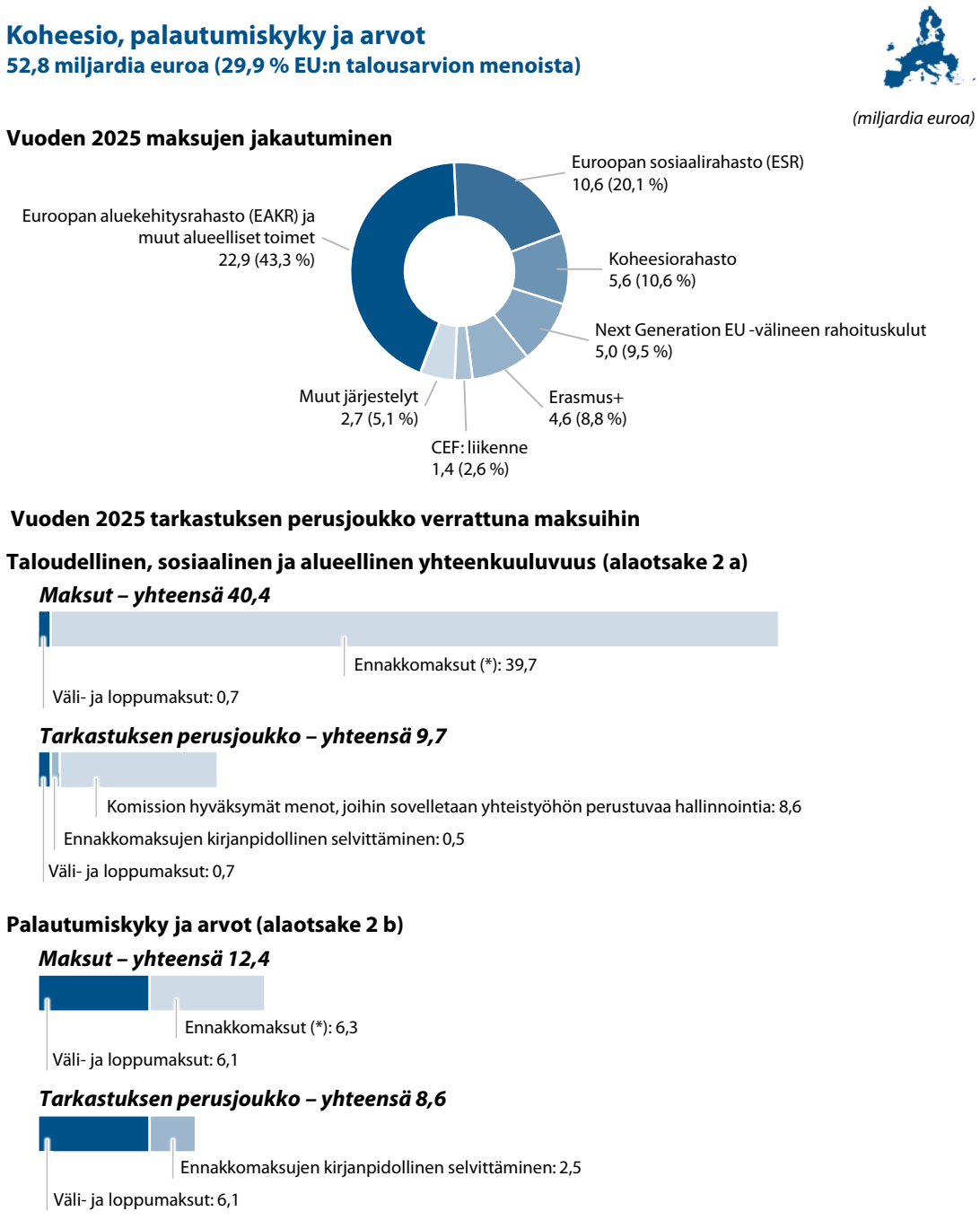
Liite 6.1 – Tilintarkastustuomioistuimen otos yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin piiriin kuuluvista tapahtumista ja sääntöjenmukaisuuteen liittyvistä virheistä vuonna 2025

Liite 6.2 – Aiempien suositusten seuranta

# Johdanto

**6.1.** Tässä luvussa esitetään *monivuotisen rahoituskehyksen* otsakkeeseen 2 ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot” liittyvät tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tulokset. ***Kaaviossa 6.1*** esitetään yhteenveto tähän otsakkeeseen liittyvistä keskeisistä toimista, menoista ja tarkastuksen perusjoukosta vuodelta 2025.

## Kaavio 6.1 – Maksut ja tarkastuksen perusjoukko




(*) Mukaan lukien *yhteistyössä hallinnoidut* vuotuiset ennakko- ja välimaksut, joita komissio ole vielä hyväksynyt.
*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin vuoden 2025 *konsolidoidun tilinpäätöksen* tietojen perusteella.

**6.2.** Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen 2 kuuluu kaksi alaotsaketta. Valtaosa alaotsakkeen 2a maksuista koostui *ohjelmakauden* 2021–2027 yhteistyössä hallinnoitaville *ohjelmille* maksetusta ennakkorahoituksesta. Tilintarkastustuomioistuin ei tarkasta ennakkomaksuja, koska ne eivät ole lopullisia menoja. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa *tapahtumat*, jotka ovat komission hyväksymien ja tilinpäätökseen sisältyvien menojen perustana, ja antaa lausuntonsa niistä. Alaotsake 2b koostuu tapahtumista, joita komissio *hallinnoi suoraan* tai *välillisesti*. Näiden osalta tarkastus kattaa vuonna 2025 maksetut tai hyväksytyt menot. Tähän alaotsakkeeseen kirjataan myös osa *Next Generation EU*-välineen rahoituskuluista.

## Lyhyt kuvaus

### Politiikkatavoitteet ja rahoitusvälineet

**6.3.** Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 2 menojen päätarkoituksena on vähentää EU:n jäsenvaltioiden ja alueiden välisiä kehityseroja (alaotsake 2a) sekä tukea ja suojella EU:n arvoja ja vahvistaa EU:n kykyä vastata sen kohtaamiin haasteisiin (alaotsake 2b). Lisätietoja on ***kaaviossa 6.2***.

## Kaavio 6.2 – Politiikkatavoitteet

### Alaotsake 2 a – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus

**Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR)**
pyrkii kaventamaan alueellista epätasapainoa tukemalla innovointia ja tutkimusta, digitaalistrategiaa, pk-yrityksiä, vähähiilistä taloutta, kestävää ja integroitua kehitystä kaikentyyppisillä alueilla sekä paikallisia aloitteita.

**Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ja ESR+**
pyrkii varmistamaan korkean työllisyystason, oikeudenmukaisen sosiaalisen suojelun ja osaavan ja sopeutumiskykyisen työvoiman sekä yhteiskuntien osallistavuuden ja yhtenäisyyden keskeisenä tekijänä köyhyyden poistamisessa; kaudella 2021–2027 ESR+ sisältää myös **nuorisotyöllisyysaloitteen**, vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston (**FEAD**), työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevan Euroopan unionin ohjelman sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanon.

**Koheesiorahasto**
edistää kestävää kehitystä rahoittamalla ympäristö- ja liikennehankkeita jäsenvaltioissa, joiden bruttokansantulo (BKTL) asukasta kohden on enintään 90 prosenttia EU:n keskiarvosta. Koheesiorahastosta tuetaan Euroopan laajuisten verkkojen hankkeita **Verkkojen Eurooppa -välineen** kautta.

### Alaotsake 2 b – Palautumiskyky ja arvot

**Erasmus+**
tukee koulutusta, nuorisoa ja urheilua edistämällä nuorten liikkuvuutta ja aktiivista osallistumista.

**Next Generation EU -väline (NGEU)**
**Next Generation EU** -välineen ei-takaisinmaksettavan tuen rahoituskulut; tuen tarkoituksena on auttaa EU:n jäsenvaltioita toipumaan koronapandemian vaikutuksista.

**Muut järjestelmät**, kuten **kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma**, **Luova Eurooppa -ohjelma**, EU:n koronapandemian jälkeistä elpymistä tukevat erityisvälineet (**EU4Health** -ohjelma), **oikeusalan ohjelma** jne.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

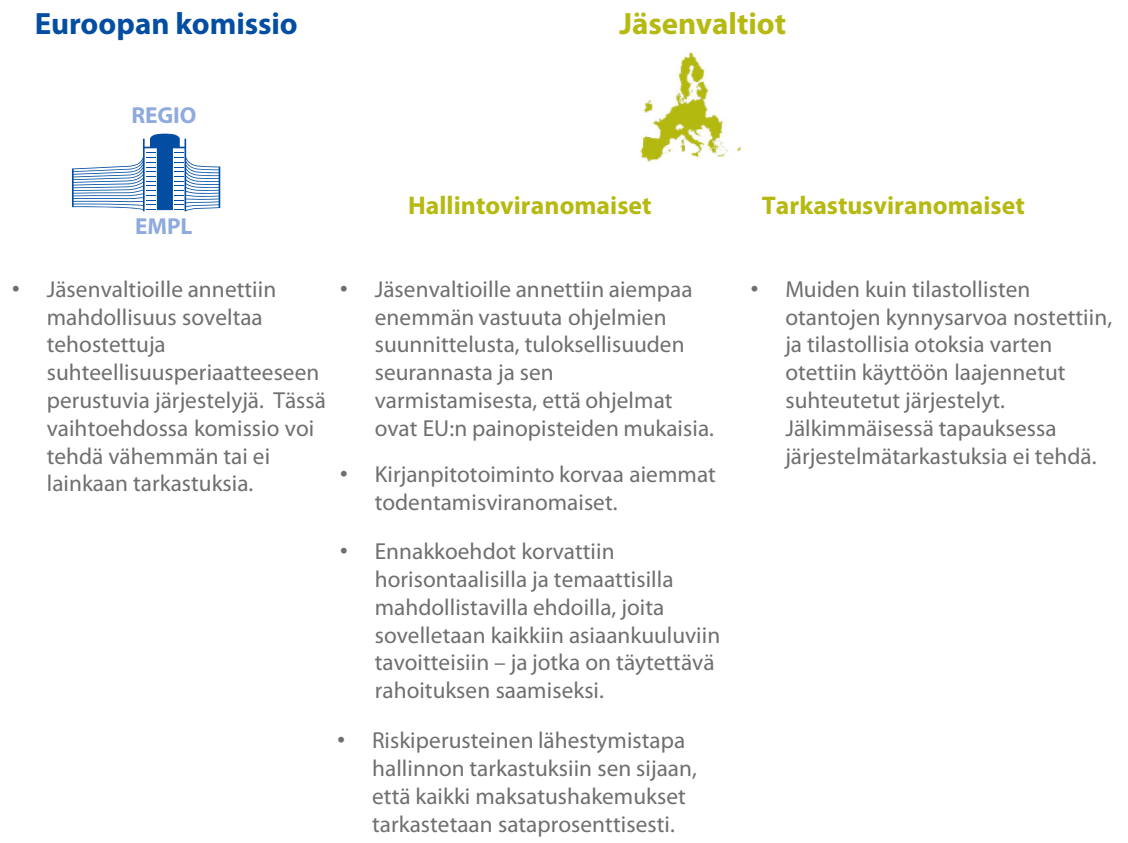
## Rahastojen hallinnointi

**6.4.** *Koheesiopolitiikan rahastoja* (*Euroopan sosiaalirahasto (ESR)*, *ESR+*, *Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR)* ja *koheesiorahasto*) toteutetaan pääasiassa yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin puitteissa. *Hallintoviranomaisilla* on ensisijainen vastuu maksujen *sääntöjenmukaisuudesta*, mutta komissio on viime kädessä vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta ja sen varmistamisesta, että jäsenmailla on toimivat *hallinto- ja valvontajärjestelmät*. Komissio panee parhaillaan täytäntöön ohjelmia sekä kaudelta 2014–2020 että kaudelta 2021–2027. Jälkimmäisen kauden osalta hallintoviranomaiset ovat ottaneet vastuulleen kunkin ohjelman tilinpäätöksen todentamisen. Aiemmin sen tekivät *todentamisviranomaiset*. Kummankin ohjelmakauden osalta kansalliset *tarkastusviranomaiset* antavat varmuuden komissiolle toimitettuihin vuotuisiin tilinpäätöksiin sisältyvien menojen sääntöjenmukaisuudesta.

**6.5.** ***Kaaviossa 6.3*** esitetään ohjelmakausien väliset keskeiset muutokset hallinnointi-, valvonta- ja varmennusrooleissa[1].

[1] Lisätietoja ohjelmakauden 2014–2020 prosesseista ja vastuunjaosta on vuoden 2024 vuosikertomuksen kaaviossa 6.3.

## Kaavio 6.3 – Yhteistyössä hallinnoitavien ohjelmien rooleihin ohjelmakaudella 2021–2027 tehdyt muutokset




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin *kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen* sekä kauden 2021–2027 yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen perusteella.

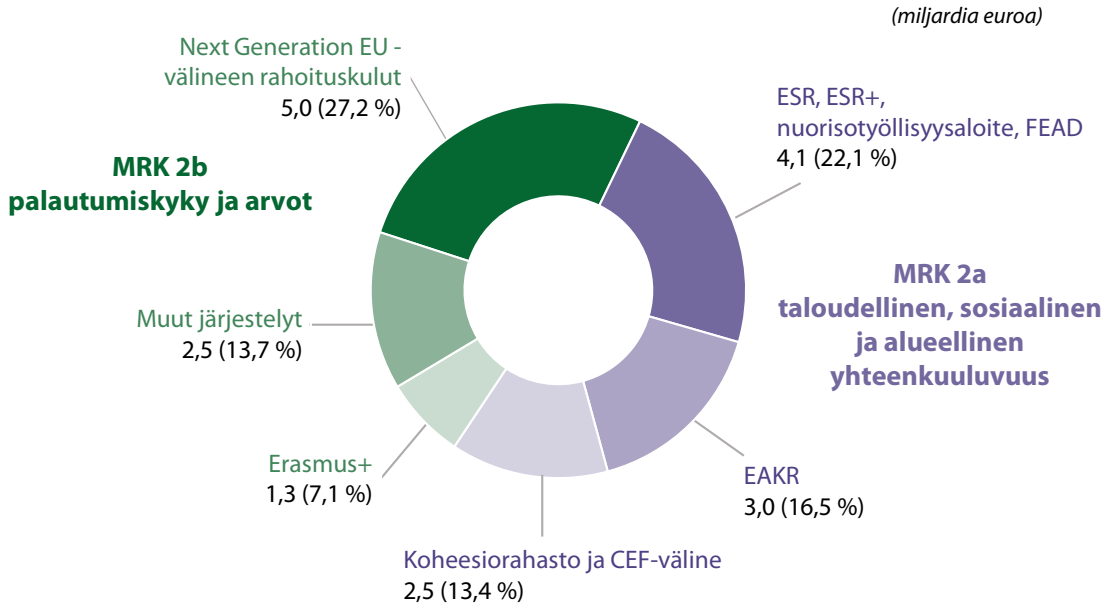
**6.6.** Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen 2 ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot” kuuluu myös EU-rahoitus, jota komission *pääosastot* ja eräät EU:n *toimeenpanovirastot* hallinnoivat joko suoraan tai välillisesti kumppaniorganisaatioiden tai muiden viranomaisten, kuten *Erasmus+* -ohjelman kansallisten toimistojen, avulla (***kaavio 6.2***).

## Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

**6.7.** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa *tarkastuslausuman* laadintaa varten (ks. kuvaus ***liitteessä 1.1***) sekä tuottaa arvio menojen sääntöjenmukaisuudesta monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 2 osalta.

**6.8.** Vuonna 2025 tarkastuksen perusjoukko jakautui lähes tasan monivuotisen rahoituskehyksen alaotsakkeiden 2a ja 2b kesken, kun taas vuonna 2024 alaotsakkeen 2a osuus tarkastusperusjoukosta oli 86 prosenttia. ***Kaaviossa 6.4*** esitetään ***kaaviossa 6.2*** lueteltujen rahastojen ja välineiden osuudet tarkastuksen perusjoukosta. Next Generation EU -välineen rahoituskuluihin liittyvien maksujen osuus tarkastuksen perusjoukosta on 27 prosenttia, mikä on huomattavasti suurempi osuus kuin vuonna 2024. Nämä kustannukset kattavat puolet alaotsakkeeseen 2b kuuluvasta tarkastuksen perusjoukosta. Rahoituskustannuksiin liittyvät tapahtumat poikkeavat luonteeltaan olennaisesti tämän otsakkeen tarkastuksen perusjoukkoon kuuluvista muista tapahtumista. Niihin liittyy lähtökohtaisesti vain vähäinen riski, ja tilintarkastustuomioistuin totesi ne laillisiksi ja sääntöjenmukaisiksi.

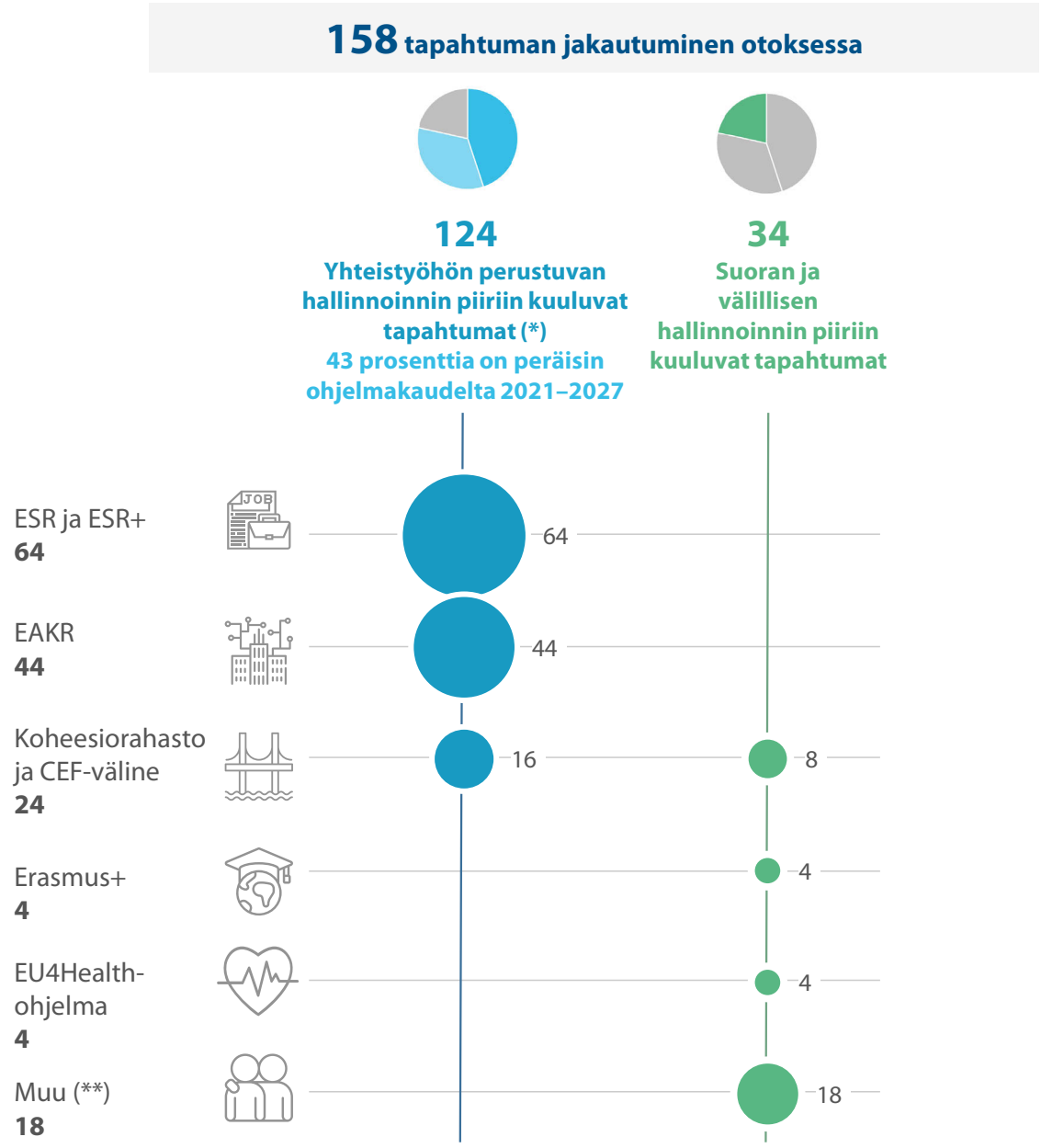
### Kaavio 6.4 – Vuoden 2025 tarkastuksen perusjoukko




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**6.9.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti **tilastollisesti edustavan otoksen, joka koostui 158:sta** tämän monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen tarkastuksen perusjoukosta poimitusta **tapahtumasta**. Tarkastuksen tavoitteena on arvioida monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 2 *virhe*taso. ***Kaaviossa 6.5*** esitetään tilintarkastustuomioistuimen otokseen poimittujen tapahtumien lukumäärä.

## Kaavio 6.5 – Tilintarkastustuomioistuimen otokseen poimittujen tapahtumien lukumäärä




(*) Mukaan lukien **kolme *rahoitusvälinettä***, joiden puitteissa tilintarkastustuomioistuin tarkasti 17 *pääomasijoitusta*, 11 lainaa ja kaksi hallintokustannusta.
(**) **Muut 18 tapahtumaa**: seitsemän komission palvelu- ja urakkasopimuksiin liittyvää tapahtumaa, kolme Luova Eurooppa -ohjelmaan liittyvää tapahtumaa, kolme Next Generation EU -välineen rahoituskuluihin liittyvää tapahtumaa, kaksi *kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmaan* liittyvää tapahtumaa, yksi oikeusalan ohjelmaan liittyvä tapahtuma, yksi sosiaalisten oikeuksien ja erityisosaamisen ohjelmaan liittyvä tapahtuma sekä yksi monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeesta 2 rahoitettujen EU:n virastojen vuotuisten tarkastusten tuloksiin liittyvä tapahtuma.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**6.10.** Lisäksi *Euroopan unionin solidaarisuusrahaston (EUSR)* osalta tarkastettiin kaksi tapahtumaa. Kyseessä on alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston (REGIO) hallinnoima *erityisväline*, joka ei kuulu monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen 2. Tämän vuoksi tarkastuksen tulosta ei oteta huomioon tätä otsaketta koskevassa erityisarviossa.

**6.11.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös EMPL- ja REGIO-pääosastojen vuoden 2025 *vuotuisissa toimintakertomuksissa* sekä komission *vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa* esitetyt sääntöjenmukaisuutta koskevat tiedot.

**6.12.** Vuosia 2017–2024 koskevaa tarkastuslausumaa varten tilintarkastustuomioistuin arvioi kansallisten tarkastusviranomaisten ja komission tarkastustyötä ja suoritti tarkastuksia uudelleen. Tarkoituksena oli arvioida, missä määrin kansallisten tarkastusviranomaisten ja komission tekemään työhön voitiin tukeutua ja käyttää niiden tuottamia tuloksia varmuuden hankkimiseen. Tässä työssä havaittiin kuitenkin useita puutteita[2]. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi, että kauden 2021–2027 hallinto- ja valvontajärjestelmän suunnittelua ja perustamista koskevat muutokset (***kaavio 6.3***) lisäävät riskiä siitä, että nämä tarkastukset eivät ehkä ole vaikuttavia. Näistä syistä varainhoitovuodesta 2025 alkaen kyseisen monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen tarkastuksessa sovelletaan jälleen ennen vuotta 2017 käytettyä tarkastusmenetelmää, jossa tilintarkastustuomioistuin poimii tilien perustana olevista toimista oman otoksen ja tarkastaa otokseen kuuluvat toimet suoraan.

**6.13.** Aiempien vuosien tapaan tarkastuksen perusjoukko, josta tilintarkastustuomioistuin on poiminut otoksen yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia koskevaa vuoden 2025 tarkastusta varten, sisältää menot, jotka todentamis- tai hallintoviranomaiset ovat ilmoittaneet 1. heinäkuuta 2023 ja 30. kesäkuuta 2024 välisenä aikana (eli tilivuonna) ja jotka komissio on hyväksynyt varmennus- ja *päättämis*paketeissa vuonna 2025. Tämä vastaa hallinto- ja tarkastusviranomaisten vuosittaista tarkastus- ja valvontasykliä, joka saatetaan päätökseen ennen tilinpäätöksen toimittamista komissiolle. Nämä menot liittyvät sekä ohjelmakauteen 2014–2020 että ohjelmakauteen 2021–2027. ***Liitteessä 1.1*** olevan kohdan ***20*** mukaisesti otos on poimittu ainoastaan komission hyväksymään tilinpäätökseen sisältyvien menojen perusjoukosta.

---

[2] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2024, kohdat 6.39–6.51 ja katsaus 03/2024 “Yleiskatsaus kauden 2014–2020 koheesiomenojen varmennuskehyksestä ja virheisiin vaikuttaneista keskeisistä tekijöistä”.

**6.14.** Kauden 2014–2020 lopullisten varmennus- ja päättämispakettien toimittamisen määräajaksi oli vahvistettu 15. helmikuuta 2025. Tilintarkastustuomioistuin odotti sen vuoksi, että vuoden 2025 otos sisältäisi suuren määrän *ohjelmien* päättämistä. *STEP-asetuksen*[3] myötä määräaikaa kuitenkin jatkettiin 15. helmikuuta 2026 saakka. Monet jäsenvaltiot käyttivät tätä joustavuutta hyväkseen. Tämän vuoksi vuoteen 2025 mennessä vain noin 20 prosenttia ohjelmista oli varmennettu ja komissio oli hyväksynyt ne. Lisäksi jäsenvaltioiden kaudelle 2021–2027 ilmoittamat menot olivat pieniä. Tämän myötä tarkastettu perusjoukko oli vain kolmasosa vuoden 2024 perusjoukon koosta.

**6.15.** Jäsenvaltioiden toimittamiin ja komission hyväksymiin tilinpäätöksiin sisältynyt perusjoukko oli suhteellisen pieni ja epätyypillinen, minkä vuoksi tarkastettujen tapahtumien luonne poikkesi huomattavasti aiemmista vuosista. Yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia koskeva tilintarkastustuomioistuimen otos esimerkiksi koostuu suurelta osin ESR:ään liittyvistä tapahtumista, kun taas vuoden 2024 tarkastuksen otokseen kuului pääosin EAKR:ään liittyviä tapahtumia, joiden riskit ovat erilaisia. Toinen vuoden 2025 tarkastukseen liittyvä piirre on se, että molemmilla ohjelmakausilla 43 prosenttia otoksen tapahtumista (53 tapahtumaa 124:stä) keskittyy Saksan, Tšekin ja Yhdistyneen kuningaskunnan ohjelmiin. Yhdistyneen kuningaskunnan menot liittyvät kauden 2014–2020 ohjelmien päättämiseen. Kyseiset menot oli hyväksytty, kun Yhdistynyt kuningaskunta vielä oli EU:n jäsenvaltio. ***Liitteessä 6.1*** esitetään yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin piiriin kuuluvien tarkastettujen tapahtumien jakauma maittain.

**6.16.** Osa vuoden 2025 tarkastuksen perusjoukosta liittyi kauden 2014–2020 ohjelmien viimeistä vuotta koskeviin tilinpäätöksiin. Näihin ohjelmiin sisältyi jo useita vuosia ennen vuotta 2025 toteutettuja hankkeita. Osa näistä hankkeista rahoitettiin alun perin kansallisista varoista, ja ne oli saatettu päätökseen ennen kuin ne sisällytettiin viimeisiin komissiolle toimitettuihin tilinpäätöksiin. Näin jäsenvaltiot pystyvät hyödyntämään rahoituskauden päättyessä vielä käytettävissä olevat EU-varat. Tällainen menettely on yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukainen edellyttäen, että edunsaajan hankehakemus on toimitettu hallintoviranomaiselle ennen hankkeen päättymistä. Joidenkin otokseen kuuluneiden tapausten tarkastaminen osoittautui vaikeaksi, sillä asiakirjoja ei ollut helposti saatavilla.

[3] Asetus (EU) 2024/795, 14 artiklan 4 kohta.

**6.17.** Tarkastuksen perusjoukkoon sisältyvät komission hyväksymät määrät seuraavien neljän Unkarin ohjelman tilinpäätöksistä, lukuun ottamatta Unkarin ilmoittamia *valtiontukien* ennakoita (ks. kohta ***6.2***): Human Resources Development Operational Programme (OP) Plus, Implementation OP Plus, Integrated Transport Development OP Plus ja Economic Development and Innovation OP Plus. Euroopan unionin tuomioistuin ei ollut antanut tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön valmistumiseen mennessä ratkaisua Euroopan parlamentin nostamasta kumoamiskanteesta (C-225/24), joka liittyi komission arviota oikeuslaitoksen riippumattomuutta[4] koskevan horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen täyttymisestä. Arvion perusteella komissio maksoi Unkarille 781 miljoonaa euroa (valtiontukien ennakot mukaan luettuina) kolmen ohjelman osalta. Ohjelmat olivat Human Resources Development OP Plus, Integrated Transport Development OP Plus ja Economic Development and Innovation OP Plus. Tilintarkastustuomioistuin ei ota kantaa komission arvioon. Tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyi kuitenkin kaksi ohjelmaa, joiden osalta tarkastettiin muita sääntöjenmukaisuuteen liittyviä näkökohtia: Human Resources Development OP Plus ja Integrated Transport Development OP Plus.

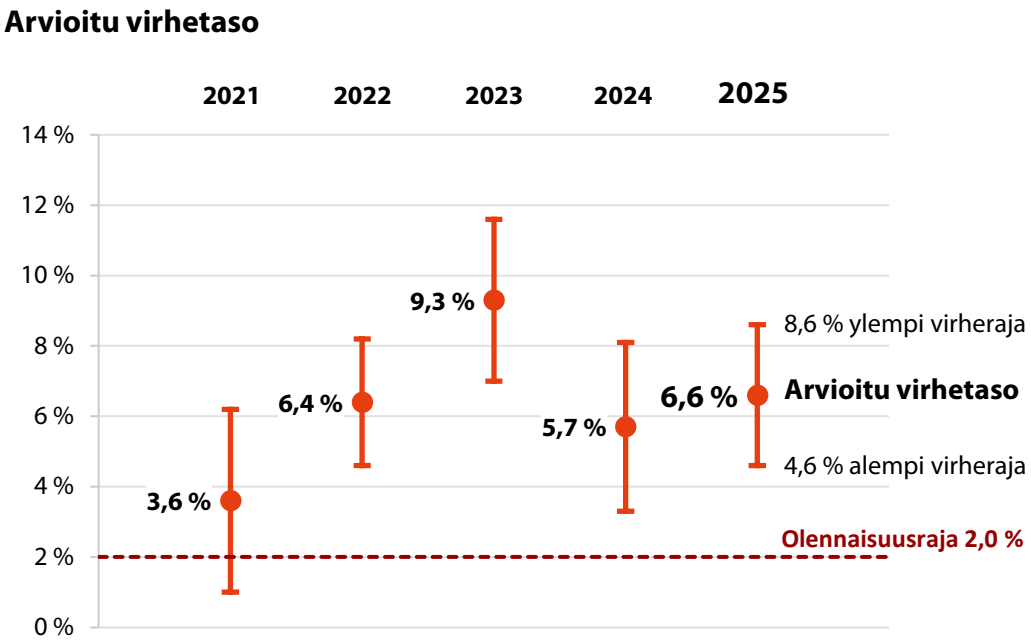
[4] Erityiskertomuksen 03/2024 kohdat VII ja 86 sekä liite IV.

# Tapahtumien sääntöjenmukaisuus

## Tapahtumatarkastusten tulokset

**6.18.** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamasta 158 tapahtumasta 71:een (45 prosenttiin) liittyi virheitä, joista 53 *kvantifioitiin*. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tuloksena monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 2 virhetasoksi arvioitiin 6,6 prosenttia[5] (ks. ***kaavio 6.6***).

### Kaavio 6.6 – Tapahtumatarkastusten tulokset




**Otoksen koko (tapahtumat)**

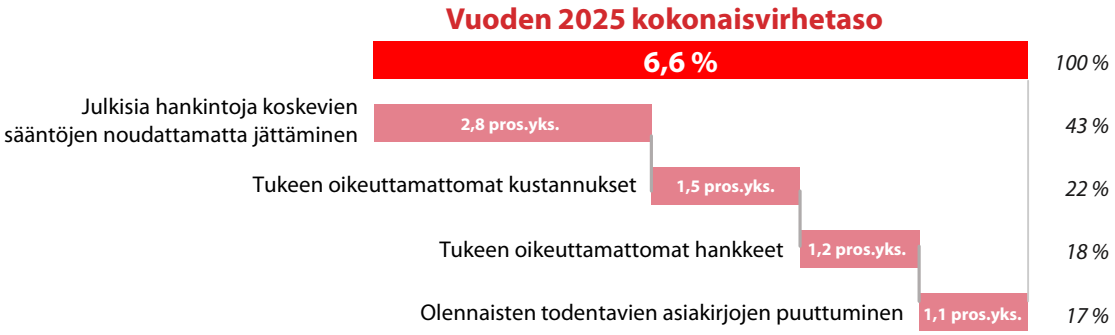
| 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|---|---|---|---|
| 243 | 260 | 238 | 223 | **158** |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**6.19.** Tämän vuoden arvioituun virhetasoon vaikuttaneet pääasialliset virhetyypit esitetään ***kaaviossa 6.7*** prosenttiyksikköinä kokonaisvirhetasosta (kohdat ***6.23***–***6.36*** ja ***6.39***).

[5] Pelkän alaotsakkeen 2a osalta *arvioitu virhetaso* on 12,4 prosenttia.

## Kaavio 6.7 – Pääasialliset virhetyypit (*)




**pros.yks**: prosenttiyksikköä

(*) Tässä luvussa ei esitetä kaikkia havaittuja virheitä, koska joissakin yksittäisissä tapahtumissa oli useita virhetyyppejä. Tällöin virhetasoa arvioitaessa otetaan huomioon vain virhe, joka on kvantifioitu suurimmaksi.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## Koheesio – yhteistyöhön perustuva hallinnointi

**6.20.** Kertomuksen tässä osiossa esitetään tilintarkastustuomioistuimen havainnot monivuotisen rahoituskehyksen alaotsakkeen 2a (koheesio) yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin piiriin kuuluvista menoista. ***Liitteessä 6.1*** annetaan tarkempaa tietoa yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin tapahtumia koskevasta tilintarkastustuomioistuimen otoksesta ja niihin liittyvistä havainnoista.

**6.21.** Kun jäsenvaltion hallintoviranomaiset ilmoittavat komissiolle tilinpäätöksensä sisältyviä menoja, ne todentavat, että menot ovat aiheutuneet sovellettavien EU:n sääntöjen ja kansallisten sääntöjen mukaisesti ja että rahoitus on myönnetty *edunsaajille* ja hankkeille, jotka täyttivät tukikelpoisuusvaatimukset ja muut ohjelman vaatimukset.

**6.22.** Tarkastusviranomaisten otoksia ei käytetty tänä vuonna yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin piiriin kuuluvien tapahtumien valintaperustana (kohta ***6.12***), mutta 27 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen poimiman otoksen tapahtumista oli jo aiemmin tarkastusviranomaisten tarkastamia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi näissä tapahtumissa 16 virhettä, joita tarkastusviranomaiset eivät ilmoittaneet ja jotka tilintarkastustuomioistuin kvantifioi.

## Tukeen oikeuttamattomat kustannukset ja hankkeet

**6.23.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, onko asiaa koskevia yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta, sovellettavia kansallisia lakeja ja muita tuen ehtoja noudatettu. Tilintarkastustuomioistuin havaitsemat virhetyypit liittyivät useimmiten tukeen oikeuttamattomiin kustannuksiin tai hankkeisiin. Kvantifioiduista 48 virheestä 21 (44 prosenttia) kuului tähän virhetyyppiin. Näistä virheistä 18[6] liittyi tukeen oikeuttamattomiin kustannuksiin. ***Laatikossa 6.1*** annetaan esimerkki aiheutuneista kustannuksista, jotka eivät perustuneet todettuihin tarpeisiin.

### Laatikko 6.1

### Esimerkki vastaanottajien tarpeisiin nähden ylimitoitetuista IT-toimituksista

Hankkeella, joka toteutettiin Saksassa sijaitsevalla alueella ja rahoitettiin 100-prosenttisesti *REACT-EU*-välineestä, pyrittiin kehittämään alueellisten koulutus- ja valmennuskeskusten digitaalisia valmiuksia toimittamalla niille IT-laitteita. Laitteisto- ja ohjelmistotarpeiden määrittämiseksi *edunsaaja* järjesti verkossa laajoja tiedotus- ja kuulemistilaisuuksia. Tämän jälkeen se pyysi keskuksia täyttämään yksityiskohtaisen kyselyn, joka koski heidän tarpeitaan. Edunsaaja käytti tämän jälkeen algoritmia apuna arvioidakseen, että ilmoitetut tarpeet olivat kohtuullisia suhteessa kunkin keskuksen kokoon ja henkilöstömäärään.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuksessaan, että *lopullisille tuensaajille* toimitettujen IT-laitteiden määrät ylittivät usein niiden kyselyssä esittämät tarpeet. Esimerkiksi yhdelle edunsaajalle toimitettiin 30 kannettavaa tietokonetta, vaikka se oli pyytänyt vain kymmentä. Lisäksi se sai 44 näyttöä ja 25 tablettia, joita se ei ollut pyytänyt. Toisessa tapauksessa edunsaajalle toimitettujen tablettien määrä ylitti algoritmin määrittämän enimmäismäärän. Tämä ei ollut ohjelman sääntöjen mukaista, sillä niissä edellytetään, että julkisia *avustuksia* käytetään ainoastaan välittömän toteutuksen kannalta tarpeellisten menojen kattamiseen. Koulutuskeskusten ilmoittamat tarpeet ylittäville määrille ei esitetty perusteluja, minkä vuoksi niihin liittyvät kustannukset katsottiin tukikelvottomiksi.

[6] Tšekki, Saksa, Ranska, Italia, Puola, Suomi, Ruotsi ja Interreg.

**6.24.** Tukikelpoisuuden arviointi perustuu sovellettaviin EU:n ja kansallisiin sääntöihin sekä edunsaajien ja hallintoviranomaisten välisiin avustussopimuksiin. Eräässä Ranskassa toteutetussa hankkeessa avustussopimuksessa määriteltiin suunnitellut toimet. Tarkastuksessa havaittiin, että avustussopimuksen muotoilu vaikeutti tukikelpoisten kustannusten ja näiden toimien välisen yhteyden osoittamista. Tarkastajat havaitsivat, että tukikelpoisia toimia oli toteutettu, mutta niiden ja ilmoitettujen kustannusten välinen yhteys ei käynyt selvästi ilmi asiakirja-aineistosta. Tilintarkastustuomioistuin katsoi käyttämänsä menetelmän mukaisesti, että kyseessä oli virhe, jota ei voitu kvantifioida.

**6.25.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi toisessa tapauksessa, että eräs Unkarissa toteutettu hanke ei täyttänyt EU-rahoituksen tukikelpoisuusedellytyksiä. Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi tämän virheen. Lisäksi viisi tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältynyttä hanketta (kolme Tšekissä ja kaksi Ranskassa) ei täyttänyt kaikkia asianomaisissa ehdotuspyynnöissä vahvistettuja valintaperusteita. Tilintarkastustuomioistuin piti näitä sääntöjen noudattamatta jättämiseen liittyviä virheitä merkittävinä. Niillä ei kuitenkaan ollut välitöntä ja mitattavissa olevaa taloudellista vaikutusta, minkä vuoksi niitä ei kvantifioitu.

### Olennaisten todentavien asiakirjojen puuttuminen

**6.26.** Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa edellytetään, että edunsaajat ja *ohjelmaviranomaiset* pitävät yllä järjestelmiä, menettelyjä ja asiakirja-aineistoa, joiden avulla varmistetaan riittävä *kirjausketju*. Tilintarkastustuomioistuin poimii käyttämänsä menetelmän mukaisesti tapahtumista edustavan otoksen, jonka perusteella se muodostaa yleisen päätelmänsä. Tätä lähestymistapaa sovellettaessa jokaisesta otokseen valitusta tapahtumasta on saatava riittävä ja luotettava evidenssi, jotta tulokset voidaan katsoa edustaviksi. Vaikka toiminnan toteuttamisesta olisi kulunut useita vuosia, menettely on edelleen yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa säädetyn asiakirjojen säilyttämisvelvoitteen mukainen.

**6.27.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ohjelmaviranomaiset ja edunsaajat eivät pystyneet toimittamaan tilintarkastustuomioistuimelle asiakirjoja, joiden tilintarkastustuomioistuin katsoi olevan välttämättömiä tukikelpoisuusedellytysten ja muiden vaatimusten noudattamisen osoittamiseksi 14[7] tarkastetusta tapahtumasta (29 prosenttia yhteistyössä hallinnoitujen tapahtumien otoksen virheistä, jotka tilintarkastustuomioistuin kvantifioi) (***laatikko 6.2***).

**Laatikko 6.2**

**Esimerkki osallistujien tukikelpoisuuden todistavan näytön puuttumisesta**

Ruotsissa 14 kunnassa toteutetussa ESR+-hankkeessa edunsaaja – viranomaisten muodostama konsortio – tarjosi laaja-alaista tukea heikommassa asemassa oleville henkilöryhmille niiden työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi. Tukea tarjottiin esimerkiksi ammatillisen koulutuksen tai yksilöllisiin tarpeisiin perustuvien valmennusjaksojen muodossa. Hankkeeseen osallistuminen rajoitettiin 12 kuukauteen.

Osallistujien tukikelpoisuuden edellytyksenä oli, että heidän oli arvioitu olevan ”haastavassa elämäntilanteessa”. Useimpien otokseen valittujen osallistujien osalta ei ollut saatavilla näyttöä heidän elämäntilanteensa arvioinnin perusteista. Näyttöä ei ollut sen paremmin sosiaaliviranomaisten lähetteen kuin hankkeeseen ilmoittautumista edeltäneen ammatillisen arvioinninkaan muodossa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että osa osallistujista sai hankkeen tukea yli 12 kuukautta.

**6.28.** Tukikelpoisuusperusteet vahvistetaan yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen lisäksi myös kansallisten viranomaisten laatimissa ja komission hyväksymissä avustussopimuksissa. Joissakin tapauksissa hallintoviranomaiset voivat tehdä tukikelpoisuutta koskevan arvionsa vastaanottajien itse antaman ilmoituksen perusteella ilman riippumatonta vahvistusta siitä, että kaikki vaatimukset todella täyttyvät. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tällainen itse annettu ilmoitus ei ole riittävä evidenssi tarkastuspäätelmien perustaksi. Kahdessa tapauksessa ei ollut mahdollista varmistua tukikelpoisuuskriteerien ja muiden vaatimusten noudattamisesta, koska hallintoviranomaiset olivat perustaneet arviointinsa yksinomaan edunsaajien omiin ilmoituksiin. Muissa tapauksissa edunsaajien omat ilmoitukset voitiin varmentaa muista lähteistä, kuten kansallisista ja alueellisista tietojärjestelmistä. Tukikelpoisuus voitiin siten osoittaa, eikä virhettä raportoitu.

[7] Saksa, Unkari, Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta ja Interreg.

**6.29.** Kolmessa tapauksessa tarkastajat eivät kyenneet todentamaan *yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja* koskevan menetelmän käyttöönottoa, koska todentavia asiakirjoja ei ollut saatavilla (ks. myös kohta ***6.38***).

## Sisämarkkinasääntöjä rikottiin julkisten hankintojen ja valtiontuen yhteydessä

**6.30.** Tarkastaessaan *julkisia hankintamenettelyjä* tilintarkastustuomioistuin arvioi, ovatko ne yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen edellyttämällä tavalla sovellettavien EU:n ja kansallisten julkisia hankintoja koskevien sääntöjen mukaisia. Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen tarkoituksena on varmistaa, että julkisia varoja käytetään *vaikuttavasti*, *taloudellisesti* ja *tehokkaasti* noudattaen avoimuuden, suhteellisuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteita.

**6.31.** Tilintarkastustuomioistuimen yhteistyössä hallinnoitavien menojen otoksessa 64 tapahtumaa liittyi hankintaprosesseihin. Näistä 18:ssa tarkastajat havaitsivat tapauksia, joissa julkisia hankintoja koskevia EU:n tai kansallisia sääntöjä ei noudatettu Tšekissä, Italiassa, Portugalissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa sekä Interreg-hankkeissa. Näistä 13 kvantifioitiin tilintarkastustuomioistuimen käyttämän menetelmän mukaisesti (joka poikkeaa aiemmin käytetystä menetelmästä – kohdat ***1.36*** ja ***1.37***).

**6.32.** Yksi havaituista julkisiin hankintoihin liittyvistä virhetyypeistä koski tapauksia, joissa hankintaviranomaiset hyväksyivät urakoitsijan alkuperäiseen sopimukseen tekemät merkittävät muutokset. Sopimusten muuttaminen on mahdollista, mutta muutosten on oltava EU:n direktiivien ja kansallisten julkisia hankintoja koskevien sääntöjen mukaisia. ***Laatikossa 6.3*** havainnollistetaan tapaus, jossa näitä sääntöjä ei noudatettu Samankaltaisia virheitä todettiin myös Tšekissä, Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutetuissa hankkeissa sekä yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin että *suoran hallinnoinnin* puitteissa.

**Laatikko 6.3**

**Esimerkki sopimukseen tehdystä merkittävästä muutoksesta**

Englannissa ESR:stä rahoitetun hankkeen edunsaaja oli vankeinhoitolaitos. Avustuksen tarkoituksena oli valmistaa vankeja työmarkkinoille vapautumisen jälkeen. Koulutuspalvelujen toimittajaksi valittiin avoimessa hankintamenettelyssä ulkopuolinen yritys. Sopimus allekirjoitettiin vuonna 2015, ja se kattoi ajanjakson vuoden 2020 loppuun saakka. Sopimukseen sisältyi mahdollisuus jatkaa sitä 24 kuukaudella.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vuonna 2018 sopimusta jatkettiin 32 kuukaudella ja sen arvo kasvoi yli 50 prosenttia. Edunsaaja hyväksyi sopimusmuutoksen, vaikka tiesi, ettei kahdeksan kuukauden pidennys ollut alkuperäisen sopimuksen ehtojen mukainen. Edunsaajan päätavoitteena oli hyödyntää ESR-varoja, jotka olivat vielä käytettävissä, vaikka Yhdistynyt kuningaskunta oli jo eronnut Euroopan unionista.

Muutoksella ei ollut vaikutusta alkuperäisen hankkeen toteuttamiseen, eikä yli 24 kuukauden pidennys ollut tarpeen hankkeen alkuperäisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Sen vuoksi sopimusmuutokselle ei ollut hyväksyttäviä perusteita. Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että sopimukseen tehty merkittävä muutos ilman uuden hankintamenettelyn käynnistämistä oli direktiivin 2014/24/EU vastaista.

**6.33.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös muuntyyppisiä julkisia hankintamenettelyjä koskevia virheitä (***laatikko 6.4***).

## Laatikko 6.4

### Esimerkki markkinoille pääsyn esteistä, jotka haittaavat kilpailua perusteettomasti

Tšekin rautatieviranomaisen toteuttaman hankkeen tarkoituksena oli asentaa eurooppalaisen junakulunvalvontajärjestelmän (ETCS) radanvarsiosa 38 kilometrin rautatieosuudelle. Järjestelmän avulla voidaan vaihtaa tietoja kuljettajan ohjaamossa olevan junaliitännän ja radanvarren infrastruktuurin välillä, mikä parantaa rautatieliikenteen turvallisuutta. Pilottihanke saatiin päätöksen vuonna 2011, minkä jälkeen kaikki ETCS:n käyttöönottoa Tšekissä koskevat sopimukset on tehty yhden yrityksen kanssa. Se vastaa ETCS:n integroinnista olemassa oleviin kansallisiin rautatiemerkinantojärjestelmiin.

Rautatieviranomainen käynnisti tarkastuksen kohteena olleen ns. suunnittele ja toteuta -hankkeen urakoitsijan valitsemiseksi avoimen hankintamenettelyn. Tarjousten jättämiselle annettiin 37 päivää aikaa, mikä ylitti vain niukasti sovellettavassa direktiivissä[8] säädetyn 30 päivän vähimmäisajan. Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että hankkeen monimutkaisuuden ja tarvittavan valmisteluajan vuoksi muille mahdollisille tarjoajille ei jäänyt riittävästi aikaa esittää vaihtoehtoista ratkaisua, joka olisi ollut täysin yhteensopiva.

Tarjouspyynnön ehtojen mukaan tarjoajat saivat esittää vaihtoehtoisen ratkaisun. Tarjouspyyntöasiakirjoihin ei kuitenkaan sisältynyt teknisiä tietoja, joiden avulla mahdolliset tarjoajat olisivat voineet arvioida, pystyivätkö ne täyttämään olemassa olevan ETCS-järjestelmän yhteensopivuutta koskevan vaatimuksen. Nykyisellä toimittajalla ei myöskään ollut lakisääteistä velvollisuutta luovuttaa tietoja käytössä olevasta ratkaisusta.

Koska edunsaaja ei julkistanut teknisiä vaatimuksia tarjouseritelmissä, hankintamenettelyyn osallistuminen ei ollut yhdenvertaista. Tarkastajat havaitsivat myös, että kaikkien uusien tuotteiden tai teknisten ratkaisujen hyväksyminen nykyisten standardien mukaisesti kestäisi vähintään 120 päivää. Käytännössä muiden tarjoajien kuin vakiintuneen yrityksen ei ollut teknisesti mahdollista tehdä vaatimustenmukaista tarjousta määräajassa. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että tämä muodosti markkinoille pääsyn esteen, joka haittasi kilpailua perusteettomasti, mikä ei ole asiaa koskevien EU:n direktiivien mukaista.

Vastaava tilanne havaittiin myös kahden muun Tšekissä toteutetun rautatiehankkeen osalta.

[8] Direktiivi 2014/25/EU, 45–49 artikla.

**6.34.** Valtiontukisääntöjen noudattaminen on keskeistä EU:n rahoittamien ohjelmien täytäntöönpanossa, sillä se varmistaa, että myönnetty julkinen tuki ei vääristä jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Valtiontuki ei lähtökohtaisesti ole yhteensopivaa sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kanssa, ellei se alita sovellettavaa sääntelykynnystä[9]. Tähän sääntöön sallitaan kuitenkin poikkeuksia, erityisesti, jos hankkeeseen sovelletaan *yleistä ryhmäpoikkeusasetusta*[10].

**6.35.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi yhdessä tarkastamistaan Interreg-hankkeista, että tukea myönnettiin enemmän kuin ryhmäpoikkeusasetuksessa säädetään. Vaikka kyseessä on virhe, tilintarkastustuomioistuin ei kvantifioinut sitä, koska se ei vaikuttanut ilmoitettujen menojen tukikelpoisuuteen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi kaksi muuta tapausta, joissa yleistä ryhmäpoikkeusasetusta ei ollut noudatettu. Toinen tapauksista oli Saksassa ja toinen Ranskassa. Näitä tapauksia ei kvantifioitu.

**6.36.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti toisen Interreg-ohjelman, jossa havaittiin esimerkki hyvästä käytännöstä. Hallintoviranomainen oli laatinut kattavan muistilistan, jossa käsitellään kaikkia sovellettavia valtiontukivaatimuksia, ja tehnyt tarkastuksia kaikilla tasoilla, myös EU:n rahoitusta saavien edunsaajien ja EU:n rahoittamista toimista hyötyvien loppukäyttäjien osalta. Hallintoviranomainen arvioi avustussopimuksen jokaisen muutoksen osalta valtiontukisääntöjen noudattamista hankkeen koko elinkaaren ajan eikä vain kerran. Näin varmistettiin sääntöjen jatkuva noudattaminen.

---

[9] Komission asetukset (EU) 1407/2013 ja 2023/2831 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen

[10] Asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi.

## Yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot

**6.37.** Yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot otettiin koheesiopolitiikassa käyttöön tärkeänä yksinkertaistamistoimenpiteenä. Osa niistä laaditaan hallintoviranomaisten toimesta, ja ne voivat yksinkertaistaa edunsaajien menettelyjä. EU:n säännöissä edellytetään yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen tueksi menetelmiä sen varmistamiseksi, että ne ovat oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja todennettavissa. Jos sääntöjä ei kuitenkaan laadita tai sovelleta oikein, se voi aiheuttaa mahdollisesti järjestelmällisiä virheitä, koska yksi ainoa yksinkertaistettu kustannusvaihtoehto voi koskea monia tapahtumia.

**6.38.** Tilintarkastustuomioistuimen otoksessa edunsaajat käyttivät yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja 65 tapahtumassa (eli 52 prosentissa) otoksesta, soveltaen joko kiinteämääräistä rahoitusta tai *vakioyksikkökustannuksia* taikka niiden yhdistelmää. Viidessä ESR+ -rahastosta rahoitetussa tapahtumassa, joissa käytettiin yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja, tarkastajat joko eivät kyenneet vahvistamaan käytetyn kiinteämääräisen rahoituksen tai yksikkökustannusten perustetta (***laatikko 6.5***) tai havaitsivat niiden olevan vanhentuneita. Tarkastajat havaitsivat kahdessa näistä tapauksista tarpeetonta monimutkaisuutta, kun hallintoviranomaiset päättivät luoda omia yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtojaan yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa säädettyjen vakiovaihtoehtojen sijasta. Tarkastajat havaitsivat myös, että vakioyksikkökustannuksia sovellettiin virheellisesti yhdessä tapauksessa. Kaikissa viidessä tapauksessa kvantifioitiin ero niiden ilmoitettujen kustannusten, joita ei voitu vahvistaa, ja joko asetuksissa säädettyjen vakiomuotoisten yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen tai parhaan arvion perusteella määritettyjen kustannusten välillä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä 10:ssä niistä 65 tapahtumasta, joissa käytettiin yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja. Virheet koskivat yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen perustana olevia *välittömiä kustannuksia* tai yksiköitä.

**Laatikko 6.5**

### Esimerkki yksinkertaistetun kustannusvaihtoehdon laskentamenetelmästä, jota ei voitu todentaa

Saksassa toteutettiin kauden 2014–2020 alueellisen ohjelman nojalla ESR-hanke, jonka tarkoituksena oli tukea työttömiä. Siinä avustus laskettiin kertomalla osallistujien määrä etukäteen vahvistetulla kuukausittaisella kiinteällä määrällä osallistujaa kohti. Kansalliset viranomaiset selittivät, että tämä kiinteä määrä (yksikkökustannukset) määritettiin edellisen ohjelmakauden vastaavia hankkeita koskevien aiempien tietokokonaisuuksien perusteella. Yksikkökustannuksen perustana olevia asiakirjoja ei kuitenkaan ollut enää saatavilla, minkä vuoksi sen perustetta ei voitu tarkistaa.

Vastaava tilanne havaittiin neljässä kauden 2021–2027 ESR+ -rahastosta rahoitetussa hankkeessa: kahdessa saksalaisessa ohjelmassa ja kahdessa italialaisessa ohjelmassa. Saksan tapauksissa edunsaajat sovelsivat kiinteää prosenttiosuutta hankkeen *välillisten kustannusten* kattamiseksi. Kiinteämääräisen rahoituksen laskenta perustui osittain aiempiin prosenttiosuuksiin, joista yhtä ei voitu todentaa puuttuvien aineistojen vuoksi.

Italian kahdessa tapauksessa välillisten kustannusten kiinteä prosenttiosuus perustui alueen koulutuksen järjestäjien vuonna 2007 tekemään tutkimukseen. Komissio hyväksyi tämän kiinteän osuuden vuonna 2009, vaikka perustana olevia tietoja ei tarkastettu, ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen ajankohtana kyseistä tutkimusta ei ollut päivitetty. Laskentamenetelmä perustui puutteellisiin taloudellisiin tietoihin, minkä vuoksi tilintarkastustuomioistuin ei voinut varmistaa, että menetelmä täytti yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen vaatimukset.

## Palautumiskyky ja arvot – komission hallinnoima

**6.39.** Kertomuksen tässä osiossa esitetään tilintarkastustuomioistuimen havainnot komission *suoraan tai välillisesti hallinnoimista* menoista. Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi neljä virhettä hankkeissa, joita komissio rahoitti suoraan *Euroopan ilmasto-, infrastruktuuri- ja ympäristöasioiden toimeenpanoviraston* (CINEA), *Euroopan koulutuksen ja kulttuurin toimeenpanoviraston* (EACEA) sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston (EMPL) kautta. Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi lisäksi yhden virheen Erasmus+-ohjelmasta rahoitetussa toimessa. Näiden virheiden vaikutus otetaan huomioon ***kaaviossa 6.6***. ***Laatikossa 6.6*** kuvataan tapaus, jossa Erasmus+ -hankkeen koordinaattori pidätti varoja ilman asianmukaisia perusteita.

**Laatikko 6.6**

### Esimerkki tapauksesta, jossa hankkeen koordinaattori pidätti kaksinkertaisen osuuden alun perin osoitettuun rahoitusosuuteen nähden

EACEAn hallinnoimassa Erasmus+-hankkeessa neljän urheiluseuran yhteenliittymä sai kiinteän summan (*kertakorvauksen*), jonka avulla se järjesti liikuntatunteja hoitokodeissa, kehitti ikäihmisten liikuntaohjelman ja koulutti henkilöstöä. Avustussopimuksessa määriteltiin selkeästi avustuksen jakautuminen neljän kumppanin kesken. Hankkeen koordinaattorina toiminut seura allekirjoitti kuitenkin kolmen muun hankekumppanin kanssa kumppanuussopimukset, joissa niiden rahoitusosuudet olivat alun perin osoitettua pienemmät, vaikka vastuut ja työmäärä pysyivät ennallaan. Hankkeen koordinaattorin osuus avustuksesta nousi lopulta 71 prosenttiin, mikä ylitti selvästi sille alun perin osoitetun osuuden. Tätä muutettua avustuksenjakoa ei myöskään vahvistettu sopimusmuutoksella, vaikka avustussopimuksessa sitä nimenomaisesti edellytettiin.

# Vuotuinen toimintakertomus ja muut hallintojärjestelyt

## Komission vuoden 2025 arviointi

### Jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät eivät toimineet asianmukaisesti joissakin ohjelmissa

**6.40.** Komissio raportoi vuotuisissa toimintakertomuksissaan siitä, saadaanko käytössä olevilla valvontamenettelyillä kohtuullinen varmuus menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Komissio totesi vuoden 2025 vuotuisissa toimintakertomuksissaan, että jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät (hallintoviranomaiset, välittävät toimielimet ja tarkastusviranomaiset) joko eivät toimineet asianmukaisesti tai niihin kohdistui osittaisia puutteita 72:ssa REGIO-pääosaston 617 ohjelmasta ja 41:ssä EMPL-pääosaston 384 ohjelmasta. Tämä kattaa sekä vuosien 2014–2020 että vuosien 2021–2027 ohjelmakausien ohjelmat. Tämän seurauksena komissio esitti vuoden 2025 tarkastuslausumissaan *varaumia*, jotka koskivat suurinta osaa näistä ohjelmista.

**6.41.** Tilintarkastustuomioistuin on komission tarkastustulosten ja omien havaintojensa perusteella komission kanssa samaa mieltä siitä, että jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät eivät toimineet asianmukaisesti joissakin ohjelmissa.

### Hyväksyttyihin tilinpäätöksiin sisältyvien sääntöjenvastaisten menojen määrä ylittää olennaisuusrajan

**6.42.** Komissio arvioi vuotuisissa toimintakertomuksissaan jäsenvaltioiden ilmoittamia yksittäisiä virhetasoja, sääntöjenmukaisuutta koskevan oman työnsä tuloksia ja muita saatavilla olevia tietoja, kuten tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön tuloksia. Näiden tietojen perusteella komissio arvioi *maksamishetken riskitason* ja esittää kyseisen virhetason *laillisuutta ja säännönmukaisuutta* kuvaavana *keskeisenä tuloksellisuusindikaattorina*. Vuonna 2025 tämä koskee ainoastaan kauden 2014–2020 ohjelmia. Komissio esittää myös arvion siitä, mitä se pitää todennäköisenä riskitasona päättämishetkellä. Arviossa otetaan huomioon *rahoitusoikaisut*, jotka se odottaa tekevänsä omien tulevien laillisuus- ja sääntöjenmukaisuustarkastustensa sekä tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten perusteella.

**6.43.** Maksamishetken riskitaso on komission paras, varovainen arvio niiden kyseisen vuoden menojen määrästä, jotka eivät olleet laillisia ja sääntöjenmukaisia maksun suorittamishetkellä ja joista osan se odottaa havaitsevansa ja oikaisevansa seuraavina vuosina. Komissio arvioi enimmäisvirhetason, jotta voidaan puuttua virheriskiin virhetasojen perustana olevien ohjelmien tapahtumien otoksen ulkopuolella sekä muihin komission tai tilintarkastustuomioistuimen havaitsemiin lisäriskeihin.

**6.44.** Tilikaudella 2023–2024 REGIO-pääosasto ilmoitti riskitason olevan maksamishetkellä 2,1 prosenttia kauden 2014–2020 yhteistyössä hallinnoitavien ohjelmien osalta (2,5 prosenttia tilikaudella 2022–2023). Enimmäisvirhetasoksi arvioitiin 3,1 prosenttia (3,6 prosenttia tilikaudella 2022–2023). EMPL-pääosaston laskema virhetaso oli sama kuin edellisenä vuonna (2,2 prosenttia) ja enimmäisvirhetaso oli 3,2 prosenttia (3,0 prosenttia edellisellä tilikaudella).

**6.45.** Vain noin kolmasosasta kauden 2021–2027 ohjelmista toimitettiin tilinpäätös vuonna 2025. Tämän vuoksi komissio arvioi, että näiden ohjelmien riskitaso oli maksamishetkellä kaksi prosenttia, eikä se sisällyttänyt riskitasoa keskeisen tulosindikaattorin laskentaperusteeseen. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että komissio on esittänyt varaumia joidenkin näiden ohjelmien osalta.

**6.46.** Komission vuoden 2025 vuotuisissa toimintakertomuksissa raportoima arvio maksamishetken riskitasosta oli koheesiopolitiikan osalta selvästi tilintarkastustuomioistuimen *arvioimaa virhetasoa* pienempi (kohta ***6.18***). Komissio on poikkeuksellisesti laskenut tämän vuoden keskeisen tulosindikaattorin jäsenvaltioiden ilmoittamien virhetasojen perusteella, joihin se sovelsi ainoastaan asiakirjatarkastuksia. Komissio teki näin, koska se katsoi, että vuonna 2024 toimitettujen lopullisten tilinpäätösten määrä oli liian alhainen, jotta vahvistettua virhetasoa olisi voitu laskea luotettavasti. Komissio aikoo vielä arvioida virhetasoja ohjelmakohtaisesti jälkitarkastusten yhteydessä (vuodesta 2026 alkaen). Virhetasot voivat tämän seurauksena nousta, kun tarkastusten tulokset ovat käytettävissä.

**6.47.** Komissio raportoi vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessaan koheesiopolitiikan rahastojen maksamishetken kokonaisriskitasosta. Laskelma perustuu ensisijaisesti REGIO- ja EMPL-pääosastojen ilmoittamiin lukuihin, ja siinä otetaan huomioon molemmat ohjelmakaudet. Yhdistetty virhetaso oli vuonna 2025 edelleen olennainen ja asettui 2,0–2,7 prosentin välille. Virhetaso oli kuitenkin pienempi kuin REGIO- ja EMPL-pääosastojen vuotta 2024 koskeva arvio (2,3–3,2 prosenttia). Komission mukaan virhetason aleneminen johtuu ennen kaikkea siitä, että vuosien 2021–2027 ohjelmakauden menojen osuus koheesiomenoista oli vuonna 2025 huomattavasti suurempi (80,5 prosenttia koheesiomenojen kokonaismäärästä verrattuna 15,3 prosenttiin vuonna 2024). Näiden menojen osalta komissio sovelsi kiinteää kahden prosentin määrää (kohta ***6.45***).

**6.48.** Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 2 osalta komissio arvioi maksamishetken riskitasoksi 2,3 prosenttia (vuonna 2024: 2,9 prosenttia). Virhetaso on näin ollen edelleen olennainen, vaikka se jää alle tilintarkastustuomioistuimen kyseisen otsakkeen osalta tarkastuksensa perusteella laskeman virhetason vaihteluvälin (kohta ***6.18***).

**6.49.** Tilintarkastustuomioistuimen virhetason ja komission laskeman virhetason välistä eroa käsitellään ***luvussa 1*** (kohdat ***1.41***–***1.44***). Komissio korostaa vuotuisissa toimintakertomuksissaan näiden kahden virhetason laskentatavan eroja. Komissio huomauttaa, että tilintarkastustuomioistuin raportoi perussopimuksen velvoitteiden mukaisesti sovellettavien sääntöjen rikkomisesta johtuvista virheistä. Komissio ja kansalliset tarkastusviranomaiset puolestaan kvantifioivat ainoastaan sellaiset sääntöjenvastaisuudet, jotka voivat johtaa yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisten rahoitusoikaisujen soveltamiseen. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2025 virhetaso perustuu molempien ohjelmakausien tapahtumien tarkastukseen, kun taas REGIO- ja EMPL-pääosasto perustavat vuotuisissa toimintakertomuksissaan raportoidut keskeiset tulosindikaattorit ainoastaan vuosien 2014–2020 ohjelmakauteen.

### Interreg-ohjelmien riskit arvioitiin vähäiseksi, mutta tilintarkastustuomioistuimen havainnot eivät tue tätä arviota

**6.50.** Interreg-ohjelmien tavoitteena on edistää alueiden välistä yhteistyötä EU:ssa. Koska niihin liittyy useampi kuin yksi maa, niiden hallinnointiin liittyy erilaisia riskitekijöitä kuin muissa yhteistyössä hallinnoitavissa ohjelmissa. Vuonna 2025 komissio arvioi Interreg-ohjelmien virhetason olevan alle yhden prosentin. Se katsoo, että nämä ohjelmat ovat vähäriskisiä, ja ryhmittelee kaikki ohjelmat yhteen yhden tarkastusotoksen muodostamiseksi. Tämä tapa otettiin käyttöön yksinkertaistamistoimenpiteenä tarkastuksen kokonaistaakan vähentämiseksi. Tilintarkastustuomioistuin totesi kuitenkin, että REGIO-pääosasto sisällytti vuoden 2025 vuotuiseen toimintakertomukseensa varauman, joka koski kolmea Interreg-ohjelmaa.

**6.51.** Vuoden 2025 otoksen epätyypillinen koostumus (kohta ***6.15***) johti siihen, että tilintarkastustuomioistuin tarkasti tavanomaista enemmän Interreg-hankkeita (12 hanketta). Esimerkiksi vuonna 2024 niitä ei ollut otoksessa yhtään.
Täten tilintarkastustuomioistuin sai paremman käsityksen tästä alasta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi seitsemän sääntöjenvastaisuutta, joista viisi kvantifioitiin. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin ei vahvista komission riskinarviointia.

## Kauden 2014–2020 ohjelmien päättäminen

**6.52.** Toukokuun 2025 loppuun mennessä, joka oli kauden 2014–2020 ohjelmien päättämiselle asetettu alkuperäinen määräaika ennen STEP-asetuksella myönnettyä määräajan pidennystä, komissio oli hyväksynyt viimeiset tilinpäätökset ja lopulliset täytäntöönpanokertomukset 93 ohjelman osalta. Jäljellä olevien 348 ohjelman osalta jäsenvaltiot hyödynsivät STEP-asetuksella tilinpäätösten toimittamiselle myönnettyä määräajan pidennystä (kohta ***6.14***).

**6.53.** Pystyäkseen päättämään ohjelmat komissio tekee asiakirjatarkastuksia lopullisten *varmennuspakettien* osalta, jotka se saa kansallisilta viranomaisilta ohjelmakauden lopussa. Tähän kuuluu toimitettujen tietojen tarkastaminen, lopullisten täytäntöönpanokertomusten arviointi sekä lopullisten saldojen kirjaaminen tileille. Tämän jälkeen komissio lähettää jäsenvaltioille päättämistä koskevat kirjeet. Päättämiskirjeessä kuitenkin todetaan, että ohjelmiin voidaan edelleen kohdistaa laillisuus- ja sääntöjenmukaisuustarkastuksia. Tarkastuksia voidaan jatkaa niin kauan kunnes kaikki kysymykset on käsitelty.

**6.54.** Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että komissio voi kirjata ohjelmien lopulliset saldot tileille ilman, että jo todettuihin virheisiin on tehty rahoitusoikaisuja. Vuosien 2014–2020 ohjelmakaudelta otokseen valituista 16 ohjelmasta tilintarkastustuomioistuin havaitsi kolme tapausta, joissa sen päätökseen saattamien tarkastusten havainnot olivat edelleen avoinna, koska komissio ei ollut vielä saattanut päätökseen laillisuus- ja sääntöjenmukaisuusmenettelyjä. Näin ollen on mahdollista, että komission hyväksymiin lopullisiin tilinpäätöksiin voidaan myöhemmin tehdä oikaisuja.

**6.55.** Komissio raportoi vuoden 2025 vuotuisissa toimintakertomuksissaan päättäneensä kaikilta osin 21 REGIO-pääosaston hallinnoimaa ohjelmaa ja 13 EMPL-pääosaston hallinnoimaa ohjelmaa. Tämä tarkoittaa, että suurinta osaa ohjelmista ei ole vielä päätetty kaikilta osin. Ohjelma voidaan katsoa päätetyksi kaikilta osin vain, jos *jäännösvirhetason* arvioidaan olevan alle kaksi prosenttia ja kaikki havaitut sääntöjenvastaisuudet on käsitelty asianmukaisesti kansallisten viranomaisten toimesta.

## Ohjelmakausi 2021–2027

**6.56.** Ohjelmakaudella 2021–2027 täytäntöönpano eteni alkuperäistä aikataulua hitaammin. Kohdassa ***2.17*** kuvattu varojen hidas *käyttö* voi ohjelmakauden loppua kohti lisätä jäsenvaltioihin kohdistuvaa painetta hyödyntää niille osoitetut varat. Samalla se voi heikentää hallinto- ja tarkastusviranomaisten suorittamien tarkastusten vaikuttavuutta. Syyskuussa 2025 tuli voimaan kaksi uutta asetusta, joilla muutettiin Euroopan aluekehitysrahastoa, koheesiorahastoa sekä ESR+:aa koskevia asetuksia[11] ja mahdollistettiin tukikelpoisuuskauden jatkaminen 31. joulukuuta 2030 saakka tietyin edellytyksin.

**6.57.** Ohjelmakauden2021–2027 yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa (73 artiklan 2 kohta) asetetaan jäsenvaltioille aiempaa täsmällisempiä vaatimuksia rahoitettavien hankkeiden valintaan liittyen. Näitä ovat muun muassa hankkeiden odotettu vaikutus ohjelman tavoitteisiin, odotetut tulokset sekä sovellettavien oikeudellisten vaatimusten ja horisontaalisten periaatteiden noudattaminen (esimerkiksi hankkeiden ympäristövaikutukset ja ilmastokestävyyden varmistaminen). Tilintarkastustuomioistuin arvioi otokseen kuuluvissa 14:stä ohjelmakauden 2021−2027 ohjelmasta, miten hallintoviranomaiset tarkastivat, että hankkeet täyttivät nämä vaatimukset. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuudessa tapauksessa puutteita hallintoviranomaisten arvioinnin laadussa.

[11] Asetus (EU) 2025/1914 ja asetus (EU) 2025/1913.

**6.58.** Hallintoviranomaisten on suoritettava niin sanottuja hallinnollisia tarkastuksia ennen tilinpäätöksen toimittamista. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa edellytetään ohjelmakaudella 2021–2027, että nämä tarkastukset ovat riskiperusteisia ja oikeassa suhteessa havaittuihin riskeihin nähden. Komissio ilmoitti vuotuisissa toimintakertomuksissa, että hallintoviranomaiset sovelsivat suurimmassa osassa ohjelmia riskiperusteisia tarkastuksia joko kaikilta osin tai osittain. Riskiperusteisen lähestymistavan soveltaminen johtaa kuitenkin siihen, että joissakin tapauksissa tarkastetaan edelleen kaikki ohjelmat. Tilintarkastustuomioistuimen kauden 2021–2027 ohjelmia koskevassa tarkastuksessa vahvistetaan nämä komission toimittamat tiedot.

# Johtopäätös ja suositukset

## Johtopäätös

**6.59.** Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot” kokonaisvirhetaso oli 6,6 prosenttia varainhoitovuonna 2025 (kohta ***6.18***).

**6.60.** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö osoittaa, että käytössä olevilla hallinto- ja valvontajärjestelmillä ei aina voida estää tai havaita ja korjata ilmoitettuihin menoihin liittyviä virheitä. Yleisin virhetyyppi on edelleen tukeen oikeuttamattomat kustannukset ja hankkeet (kohdat ***6.23***–***6.25***).

## Suositukset

**6.61.** ***Liitteessä 6.2*** esitetään tulos tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski kuutta vuoden 2022 vuosikertomuksessa esitettyä suositusta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio oli pannut täytäntöön yhden suosituksen kaikilta osin, kaksi suurimmaksi osaksi ja kolme joiltakin osin. Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi myös varainhoitovuosien 2023 ja 2024 vuosikertomuksissa esitetyt viisi suositusta, jotka oli tarkoitettu pantaviksi täytäntöön vuoden 2025 loppuun mennessä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös uudelleen varainhoitovuosien 2017, 2020 ja 2021 vuosikertomusten suosituksia, joita ei ollut vielä pantu kaikilta osin täytäntöön vuoden 2024 vuosikertomuksen julkaisuhetkellä, mutta jotka olivat edelleen merkityksellisiä. Näistä yksi suositus hylättiin ja seitsemän hyväksyttiin, mutta niitä ei ole vielä pantu täysimääräisesti täytäntöön.

**6.62.** Tilintarkastustuomioistuin esittää vuotta 2025 koskevien havaintojensa ja johtopäätöstensä perusteella seuraavat suositukset.

## Suositus 6.1 – Kannustetaan yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen valintaan ja perusteluun

Komission olisi

a) kannustettava hallintoviranomaisia käyttämään yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa ja rahastokohtaisissa asetuksissa säädettyjä (vakiomuotoisia) yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja

b) muistutettava hallintoviranomaisia velvollisuudesta säilyttää aiemmilta ohjelmakausilta edelleen sovellettavien yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen perusteena oleva asiakirjat ja pitää ne asianmukaisesti ajan tasalla

c) vahvistettava edelleen jäsenvaltioiden osaamista kannustamalla hallintoviranomaisia jakamaan hyviä käytäntöjä yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöönotosta ja soveltamisesta siten, että erityistä huomiota kiinnitetään monimutkaisuuden minimointiin edunsaajien ja lopullisten vastaanottajien kannalta.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.**

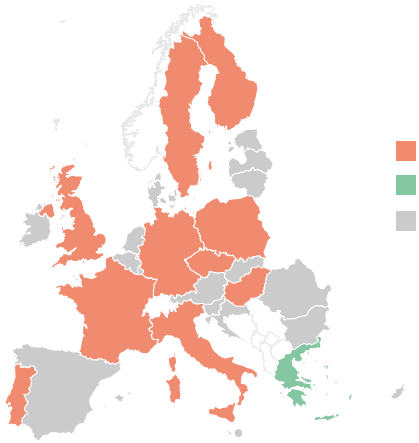
## Suositus 6.2 – Päivitetään Interreg-ohjelmien riskinarviointi

Komission olisi arvioitava Interreg-ohjelmia koskeva riskinarvionsa ja tarvittaessa päivitettävä sitä ottaen huomioon tilintarkastustuomioistuimen kuluvana vuonna havaitsemat virheet sekä komission oman tarkastustyön tulokset ja ryhdyttävä niiden edellyttämiin toimenpiteisiin.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.**

# Liitteet

## Liite 6.1 – Tilintarkastustuomioistuimen otos yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin piiriin kuuluvista tapahtumista ja sääntöjenmukaisuuteen liittyvistä virheistä vuonna 2025




| Jäsenvaltio (*) | EU:n rahoitusosuus *(miljoonaa euroa)* | Tarkastetut tapahtumat | Sääntöjenmukaisuusvirheet | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Kvantifioitu | Ei kvantifioitu |
| Tšekki | 1 672 | 16 | 6 | 5 |
| Yhdistynyt kuningaskunta | 1 601 | 21 | 6 | 4 |
| Saksa | 1 159 | 16 | 10 | 5 |
| Unkari | 838 | 9 | 9 | - |
| Kreikka | 598 | 8 | - | - |
| Interreg (**) | 598 | 12 | 5 | 2 |
| Italia | 564 | 9 | 5 | 8 |
| Puola | 551 | 11 | 1 | - |
| Ruotsi | 374 | 9 | 2 | - |
| Ranska | 222 | 8 | 2 | 4 |
| Suomi | 210 | 4 | 1 | 1 |
| Viro | 113 | -- | - | - |
| Liettua | 64 | -- | - | - |
| Bulgaria | 57 | -- | - | - |
| Espanja | 47 | -- | - | - |
| Portugali | 46 | 1 | 1 | - |
| Slovakia | 30 | -- | - | - |
| Romania | 27 | -- | - | - |
| Kypros | 20 | -- | - | - |
| Latvia | 11 | -- | - | - |
| Slovenia | 10 | -- | - | - |
| Itävalta | 2 | -- | - | - |
| Luxemburg | 2 | -- | - | - |
| Malta | 0,9 | -- | - | - |
| Belgia | 0,7 | -- | - | - |
| Irlanti | 0,4 | -- | - | - |
| Kroatia | 0 | -- | - | - |
| Tanska | 0 | -- | - | - |
| Alankomaat | 0 | -- | - | - |
| **YHTEENSÄ** | **8 817,2** | **124** | **48** | **29** |

(*) Tilintarkastustuomioistuimen otosta ei ole suunniteltu johtopäätösten tekemiseen kustakin jäsenvaltiosta erikseen.
(**) Interreg VI-B Pohjanmeri (Belgia, Tanska, Saksa, Ranska, Alankomaat ja Ruotsi), Interreg V-A Ranska-Yhdistynyt kuningaskunta ja Interreg V-A Belgia-Alankomaat. Nämä osuudet eivät sisälly tähän kuvaan.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## Liite 6.2 – Aiempien suositusten seuranta

Hyväksymisaste: hyväksytty; hyväksytty osittain; ei hyväksytty; tieto puuttuu.

Täytäntöönpanoaste: kaikilta osin; suurimmaksi osaksi; joiltakin osin; ei pantu täytäntöön; ei voida tehdä johtopäätöstä täytäntöönpanoasteesta tai se ei enää ole relevantti.

| Vuosi | Tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| **2017** | Tilintarkastustuomioistuin suosittelee komissiolle seuraavaa:<br><br>**Suositus 1:**<br><br>Komission olisi varmistettava, että *EIR*:n hallinnoimien rahoitusvälineiden osalta tarkastusjärjestelyt ovat *rahoituksen välittäjien* kohdalla riittävät. Kun EIP/EIR käyttää ulkoisten tarkastajien kanssa sovittuja menettelyjä, komission pitäisi varmennuksen tarve huomioon ottaen määritellä sopimuksille vähimmäisedellytykset ja edellyttää etenkin, että tarkastustyö jäsenvaltion tasolla on riittävää.<br><br>(Tavoiteajankohta: välittömästi) | | | *Koontiasetuksessa* asetettiin uusi vaatimus, jonka mukaan tarkastusviranomaisten on toteutettava rahoitusvälineiden järjestelmätarkastuksia ja toimien tarkastuksia rahoituksen välittäjien tasolla, myös *Euroopan investointipankkiryhmän* hallinnoimissa rahoitusvälineissä. Vaatimuksen ulkopuolelle jätettiin kuitenkin ennen 2. elokuuta 2018 perustetut *pk-yrityksiä koskevat aloite*ohjelmat. Tämä suositus on edelleen ajankohtainen. Tilintarkastustuomioistuimen vuosien 2020 ja 2022 (SMEi Espanja) tarkastuksissa kävi ilmi, että näitä rahoituksen välittäjien tasolla tehtäviä tarkastuksia ei ole vielä tehty johdonmukaisesti. Mitään uusia seikkoja ei esitetty sen osoittamiseksi, että tilanne olisi korjattu vuonna 2025. |

| Vuosi | Tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| **2020** | Tilintarkastustuomioistuin suosittelee komissiolle seuraavaa:<br><br>**Suositus 5.2 – Tarkastusviranomaisten on otettava paremmin huomioon petosriski toimia tarkastaessaan**<br><br>Tarkastusviranomaisia olisi selkeästi kannustettava sisällyttämään tarkistuslistoihinsa petosriskiä koskevia kysymyksiä ja dokumentoimaan toimet, joiden avulla on otettu huomioon mahdolliset tarkastuksen aikana havaitut petosriskit.<br><br>Tarkastusviranomaisten olisi työskenneltävä yhteistyössä kansallisten petostentorjunnan koordinointivirastojen kanssa ja otettava huomioon petosepäilyt ja todetut petokset, joista on ilmoitettu komissiolle sääntöjenvastaisuuksien hallintojärjestelmän (IMS) kautta. Tilintarkastustuomioistuin viittaa myös erityiskertomuksessa 06/2019 esittämiinsä suosituksiin.<br><br>(Tavoiteajankohta: kesäkuu 2022). | | | |

| Vuosi | Tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| **2021** | **Suositus 5.2 – ESR:n tavoitteiden edistäminen kansallisilla järjestelmillä**<br><br>Komission olisi varmistettava, että olemassa oleviin kansallisiin järjestelmiin perustuvien toimenpideohjelmien yhteydessä toteutetuilla toimilla edistetään vaikuttavalla tavalla ohjelman tavoitteiden saavuttamista. Huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti tilanteeseen, joka havaittiin tänä vuonna *työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien osallistujien (NEET)* kohdalla Espanjassa toteutettujen ESR:n/nuorisotyöllisyysaloitteen toimenpideohjelmien yhteydessä.<br><br>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: marraskuu 2022) | | | Komissio oli toteuttanut toimia suosituksessa mainittuun Espanjassa havaittuun tapaukseen liittyen. Komissio ei kuitenkaan käsitellyt kysymystä siitä, millä tavalla olemassa oleviin kansallisiin ohjelmiin perustuvien toimenpideohjelmien kautta rahoitetut toimet vaikuttavat tuloksekkaasti ohjelmien tavoitteiden saavuttamiseen. |

| Vuosi | Tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| | **Suositus 5.4 – Valmistajien on noudatettava covid-19-rokotteiden ennakko-ostosopimuksia**<br><br>Komission olisi varmistettava, että covid-19-rokotteiden valmistajat noudattavat ennakko-ostosopimusten ehtoja, erityisesti tuotantokustannuksia koskevien arvioiden, ennakkorahoituksen käytön ja tarvittaessa niiden sopimuslausekkeiden osalta, jotka koskevat sitä, etteivät valmistajat tavoittele voittoa. Komission olisi myös varmistettava, että valmistajat toteuttavat tarvittaessa korjaavia toimia.<br><br>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2025). | | | Komissio on toteuttanut joitakin toimenpiteitä ja arvioi parhaillaan omien viimeaikaisten tarkastustensa perusteella mahdollisten lisätoimenpiteiden tarvetta. |

| Vuosi | Tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| **2022** | **Suositus 6.1 – Toistuvia virheitä lieventävät toimenpiteet**<br><br>Komission olisi vahvistettava toimenpiteitä, joilla puututaan toistuviin virheisiin, erityisesti tukeen oikeuttamattomien kustannusten ja hankkeiden osalta, varmistettava, että sen oma tarkastustyö on riittävän kattavaa kaikkien tarkastusviranomaisten osalta, ja tiedotettava tuloksista sääntöjenvastaisten menojen esiintymisen ja vaikutusten vähentämiseksi.<br><br>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2025). | | | Komissio on laatinut toimintasuunnitelman, mutta toteutuksessa ja kattavuudessa on puutteita. |
| | **Suositus 6.2 – *Suurhankkeita* koskevat ilmoitukset**<br><br>Komission olisi tarkistettava kauden 2014–2020 ohjelmia päätettäessä, että ainoastaan ilmoitettuihin suurhankkeisiin liittyvät menot on hyväksytty, ottaen erityisesti huomioon tänä vuonna havaitun tilanteen.<br><br>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: viimeistään maaliskuuhun 2025 mennessä). | | | Laajennettujen päättämismenettelyjen vuoksi ohjelmat, joihin asia vaikuttaa eniten, tarkastetaan vasta vuoden 2026 tarkastuslausuman yhteydessä. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin ei vielä pysty täysin arvioimaan, onko suositusta käsitelty kaikilta osin, erityisesti onko vuoden 2022 vuosikertomuksen laatikossa 6.2 esitetyt tilanteet otettu asianmukaisesti huomioon. |

| Vuosi | Tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| | **Suositus 6.4 – Monivuotisten toimien rahoitusoikaisujen kohdennetut tarkastukset päättämisen aikana**<br><br>Komissio tekee kauden 2014–2020 päättämistarkastuksissa erityisiä kohdennettuja tarkastuksia sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot ovat soveltaneet tarvittavaa rahoitusoikaisua yhden tilivuoden aikana havaittuihin virheisiin, jotka vaikuttavat myös muiden tilikausien menoihin<br><br>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: helmikuusta 2025 kaikkien kauden 2014–2020 toimenpideohjelmien päättämiseen asti). | | | Komissio on tehnyt joitakin aloitteita, erityisesti aihekohtaisia tarkastuksia ja päättämisen seurantamenettelyjä, ja se on ilmoittanut tilintarkastustuomioistuimelle kiinnittävänsä erityistä huomiota tähän näkökohtaan jatkossa. Tilintarkastustuomioistuin seuraa jatkossakin edistymistä tässä asiassa. |
| | **Suositus 6.5 – Itse annettujen ilmoitusten luotettavuus**<br><br>Komission olisi varmistettava, että tarkastusviranomaisilla on asianmukaiset menetelmät tarkistaa itse annettujen ilmoitusten pätevyys ja luotettavuus sekä jaettava hyviä käytäntöjä ottaen erityisesti huomioon tänä vuonna havaitun tilanteen.<br><br>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2023). | | | Komissio on ryhtynyt toimiin tässä asiassa ja aikoo jakaa lisää esimerkkejä hyvistä käytännöistä.<br><br>Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin vuoden 2025 tarkastuksessa neljä tapausta, joiden osalta tilintarkastustuomioistuin katsoi, että itse annettu ilmoitus ei ollut riittävä näyttö osallistujien tukikelpoisuudesta. |

| Vuosi | Tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| | **Suositus 6.6 – Petosriskitietoisuuden lisääminen petosepäilyistä raportoinnin tehostamiseksi**<br><br>Komission olisi suunniteltava ja toteutettava kohdennettuja aihekohtaisia tarkastuksia, jotka koskevat hallintoviranomaisten riskitietoisuutta sekä tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysvälineiden käyttöä kauden 2021–2027 ohjelmissa.<br><br>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: suosituksen 6.6 a) osalta viimeistään joulukuussa 2025 […]). | | | |
| | **Suositus 6.7 – Tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysvälineen käyttöönotto**<br><br>Komission olisi aikaistettava tiedonlouhintaa ja riskien pisteyttämistä varten tarkoitetun yhteisen integroidun tietoteknisen välineen käyttöönottoa vuodesta 2028 vuoteen 2025, jolloin on ensimmäistä kertaa odotettavissa, että kauden 2021–2027 menoja ilmoitetaan merkittäviä määriä. Komission olisi varmistettava tällä välin, että OLAFilla, EPPOlla ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimella on pääsy Arachneen.<br><br>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2025). | | | Komissio on myöntänyt pääsyn Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle, EPPOlle ja OLAFille vain tapauskohtaisesti. Tilintarkastustuomioistuin toistaa, että tämä ei riitä siihen, että se voisi tehdä työnsä tehokkaasti.<br><br>Komissio ei hyväksynyt suositusta käyttöönottopäivän aikaistamisesta. |

| Vuosi | Tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| **2023** | **Suositus 6.1 – Kohdistetaan seurantaa jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteisiin**<br><br>a) Komission olisi kohdistettava seurantaa oikea-aikaisesti kaikkiin jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä havaittuihin puutteisiin, jotka tilintarkastustuomioistuin havaitsi ja joista se raportoi kautta 2014–2020 koskevassa tarkastuslausumassaan.<br><br>b) Komission olisi yksilöitävä yhdessä tarkastusviranomaisten kanssa tärkeimmät edellä alakohdassa a) tarkoitetusta seurannasta opiksi otettavat kokemukset ja huomioitava ne kauden 2021–2027 järjestelyissä; komission olisi myös tiedotettava jäsenvaltioiden ohjelmaviranomaisille tarvittavista toimista ja niitä tukevista parhaista käytännöistä.<br><br>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2025). | | | Komissio on parantanut virheiden perimmäisten syiden seurantaa ja analysointia, mutta täytäntöönpanossa ja kattavuudessa on puutteita. |

| Vuosi | Tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| | **Suositus 6.2 – Julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden yhdenmukainen käsittely suoran ja yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin yhteydessä**<br><br>Komission olisi otettava käyttöön julkisia hankintoja koskevien sääntöjenvastaisuuksien yhdenmukainen käsittelytapa sekä suoran että yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin puitteissa rahoitettavien hankkeiden yhteydessä (esimerkiksi sekä *Verkkojen Eurooppa* -välineestä että EAKR:stä rahoitettavat hankkeet). Samojen säännösten rikkomisesta johtuvien sääntöjenvastaisuuksien yhteydessä olisi sovellettava samaa arviointia ja oikaisuprosenttia.<br><br>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: joulukuu 2024) | | | |

| Vuosi | Tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| | **Suositus 6.3 – Puututaan taloudellisiin riskeihin ja tarkistetaan samalla, että tuloksellisuustavoitteet saavutetaan**<br><br>Komission olisi varmistettava, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön prosessin, jolla tarkastetaan järjestelmällisesti maksun jälkeen, että edunsaaja on täyttänyt sopimusvelvoitteet, joiden avulla se on sitoutunut saavuttamaan hankkeen täytäntöönpanon jälkeen toteutettaviin toimiin liittyvien tuloksellisuusindikaattoreiden tavoitearvot.<br><br>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: kun jäsenvaltiot toimittavat toimenpideohjelmien päättämisasiakirjat ja viimeistään maaliskuuhun 2026 mennessä). | | | Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komissio on ryhtynyt käytännön toimiin aihekohtaiset tarkastukset mukaan luettuina, ja että se on parhaillaan panemassa suositusta täytäntöön. |

| Vuosi | Tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| | **Suositus 6.4 – Varmistetaan asianmukaiset valmistelut ennen kauden 2014–2020 päättämistä**<br>Komission olisi laadittava yksityiskohtaiset päättämismenettelyt, joilla lievennetään tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa yksilöityjä riskejä<br>a) perustamalla päättämismenettelyä koskeva seurantajärjestelmä, jonka avulla voidaan jäljittää kaikkien kauden 2014−2020 toimenpideohjelmien edistymisen tilanne, tosiasiallisesti päätetyt määrät vuoden osalta ja kumulatiivisesti, maksattamattomat määrät sekä toimet, joita ei ole vielä saatettu päätökseen<br>b) julkistamalla nämä tiedot vuotuisissa toimintakertomuksissa.<br>Näihin kauden 2014–2020 päättämistä koskeviin tietoihin olisi sisällyttävä myös jäljellä olevien varojen vapauttaminen komission tileissä.<br>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: kesäkuu 2025). | | | Komissio on antanut alustavan kertomuksen kauden 2014–2020 ohjelmien päättämistä koskevasta seurantakatsauksesta, ja se aikoo kiinnittää tähän näkökohtaan enemmän huomiota jatkossa. Tilintarkastustuomioistuin seuraa jatkossakin tätä asiaa. |

| Vuosi | Tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| **2024** | **Suositus 6.2 – Käynnistetään tarkastukset uudelleen kiinteämääräisen oikaisun määräämisen jälkeen**<br><br>Varmistetaan, kun (toimenpide)ohjelmissa on havaittu järjestelmällisiä puutteita ja sovellettavaksi on määrätty kiinteämääräinen oikaisu, että jäsenvaltion viranomaiset eivät käytä hyväkseen kiinteämääräiseen oikaisuun perustuvaa mekanismia väistääkseen velvollisuuttaan tarkastaa menojen tukikelpoisuus ennen niiden ilmoittamista komissiolle ja suorittaa tarvittavat yksittäiset takaisinperinnät.<br><br>(Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppuun mennessä). | | | Komissio on lisännyt koheesiopolitiikan yhteisen tarkastusosaston muistilistaan uuden osan toimien tarkastuksia koskevasta keskeisestä vaatimuksesta 13. Tilintarkastustuomioistuin seuraa jatkossakin tätä asiaa. |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

# 7. luku

## Luonnonvarat ja ympäristö

# Sisällys


| | Kohta |
|---|---|
| **Johdanto** | 7.1.–7.15. |
| Lyhyt kuvaus | 7.2.–7.14. |
| Politiikkatavoitteet ja -alat | 7.2.–7.4. |
| Rahoitusvälineet ja -kehykset | 7.5.–7.14. |
| Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa | 7.15. |
| **Toimien sääntöjenmukaisuus** | 7.16.–7.28. |
| Tapahtumatarkastusten tulokset | 7.16.–7.28. |
| Suora tuki | 7.21.–7.22. |
| Maaseudun kehittäminen, markkinatoimenpiteet ja muut toimintapolitiikat | 7.23.–7.28. |
| **Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt** | 7.29.–7.42. |
| Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston ja meri- ja kalastusasioiden pääosaston raportointi menojen sääntöjenmukaisuudesta | 7.29.–7.34. |
| Komission vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus | 7.35. |
| Kauden 2023–2027 YMP:n tuloksellisuusraportoinnin tarkastus | 7.36.–7.42. |
| **Johtopäätös ja suositukset** | 7.43.–7.46. |
| Johtopäätös | 7.43. |
| Suositukset | 7.44.–7.46. |
| **Liitteet** | |
| Liite 7.1 – Tilintarkastustuomioistuimen otos tapahtumista ja sääntöjenmukaisuuteen liittyvistä virheistä vuonna 2025 | |
| Liite 7.2 – Aiempien suositusten seuranta | |

# Johdanto

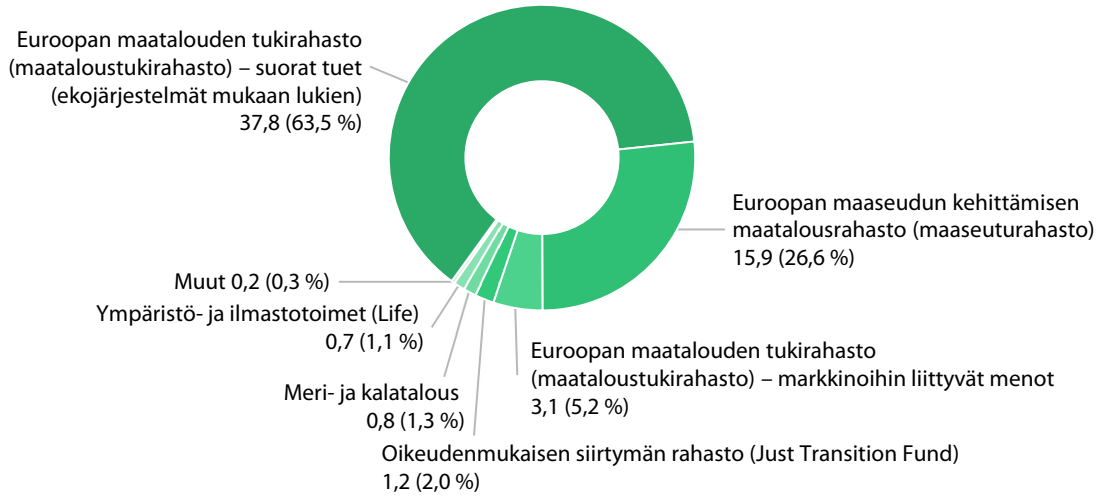
**7.1.** Tässä vuosikertomuksen luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset, jotka liittyvät monivuotisen rahoituskehyksen (MRK) otsakkeeseen 3 ”Luonnonvarat ja ympäristö”. ***Kaaviossa 7.1*** esitetään yhteenveto otsakkeeseen liittyvistä keskeisistä toimista ja menoista vuodelta 2025.

## Kaavio 7.1 – Maksut ja tarkastuksen perusjoukko

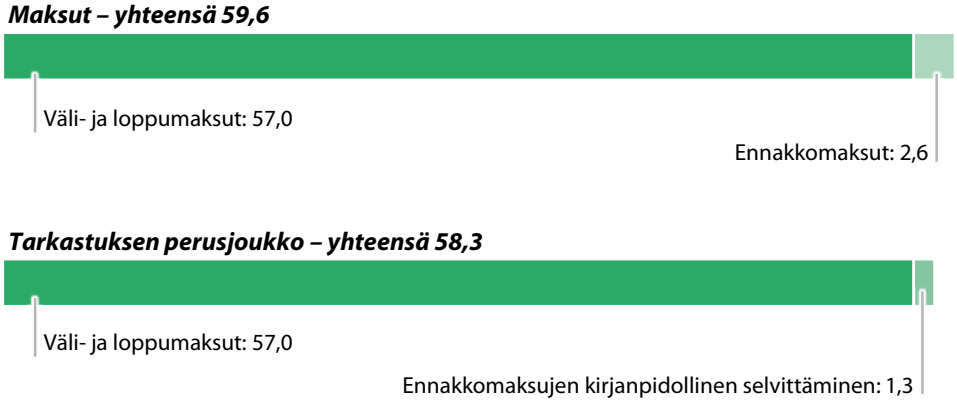
**Luonnonvarat ja ympäristö**
**59,6 miljardia euroa (33,8 % EU:n talousarvion menoista)**

**Vuoden 2025 maksujen jakautuminen**

*(miljardia euroa)*




**Vuoden 2025 tarkastuksen perusjoukko verrattuna maksuihin**




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin vuoden 2025 *konsolidoidun tilinpäätöksen* tietojen perusteella.

## Lyhyt kuvaus

### Politiikkatavoitteet ja -alat

**7.2.** Vuonna 2025 suurin osa (95,3 prosenttia) luonnonvaroihin ja ympäristöön liittyvistä EU:n menoista kuului *yhteisen maatalouspolitiikan (YMP)* alaan. YMP:llä on kolme yleistä tavoitetta kaudelle 2023–2027[1]:

- edistetään älykästä, kilpailukykyistä, muutoskestävää ja monipuolista maatalousalaa, jolla varmistetaan pitkän aikavälin elintarviketurva
- tuetaan ja vahvistetaan ympäristönsuojelua, biologinen monimuotoisuus mukaan luettuna, sekä ilmastotoimia
- lujitetaan maaseutualueiden sosioekonomista rakennetta.

**7.3.** Yhteisestä maatalouspolitiikasta vastaa viime kädessä Euroopan komissio, erityisesti maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto (AGRI). Komissio kuitenkin hallinnoi yhteistä maatalouspolitiikkaa yhdessä jäsenvaltioiden *maksajavirastojen* kanssa. Jäsenvaltiot vastaavat komissiolle ilmoitettujen menojen *laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta*.

**7.4.** Kyseessä olevan monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen menoihin, jota YMP ei kata (4,7 %), kuuluvat:

- *Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (JTF)*, josta tuetaan alueita ja ihmisiä, joihin ilmastoneutraaliuteen siirtyminen[2] vaikuttaa. Sen menoja hallinnoi alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto (REGIO).
- Euroopan meri- ja kalastuspolitiikkaa koskevat EU:n menot, joita rahoitetaan meri- ja kalastusasioiden pääosaston (MARE) vastuualueeseen kuuluvasta *Euroopan meri- ja kalatalous- ja vesiviljelyrahastosta (EMKVR)*.
- Ympäristö- ja ilmastotoimien *Life-ohjelma*, joka kuuluu ympäristöasioiden pääosaston (ENV), ilmastotoimien pääosaston (CLIMA) ja energian pääosaston (ENER) vastuualueisiin.

---

[1] Asetus (EU) 2021/2115 jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan nojalla laadittavien strategiasuunnitelmien (YMP:n strategiasuunnitelmien) tukemista koskevista säännöistä, 5 artikla.

[2] Asetus (EU) 2021/1056 oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamisesta, 2 artikla.

## Rahoitusvälineet ja -kehykset

**7.5.** Jäsenvaltiot ovat laatineet kaudelle 2023–2027 *YMP:n strategiasuunnitelmat*, jotka kattavat *Euroopan maatalouden tukirahaston (maataloustukirahasto)* ja *Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto)* menot. Yhteensä 46,2 miljardia euroa YMP:n vuoden 2025 kaikkiaan 56,8 miljardista eurosta maksettiin *YMP:n strategiasuunnitelmien* mukaisesti. YMP:n strategiasuunnitelmien ulkopuolinen määrä oli 10,6 miljardia euroa, ja siihen sisältyivät kauden 2014–2022 YMP-kehyksen puitteissa syntyneet menot.

**7.6.** Vuonna 2025 YMP:n tärkeimmät rahoitusvälineet (interventiot) olivat

- viljelijöille maksettavat *suorat tuet*, jotka rahoitetaan kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta (maataloustukirahastosta)
- jäsenvaltioiden kansalliset ja alueelliset *maaseudun kehittämisen interventiot*, joiden rahoituksesta osa tulee EU:n talousarviosta (maaseuturahastosta) ja osa jäsenvaltioilta
- maatalouden *markkinatoimenpiteet*, jotka rahoitetaan kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta (maataloustukirahastosta), lukuun ottamatta tiettyjä toimenpiteitä, kuten maatalouselintarvikkeiden menekinedistämistoimia, joita jäsenvaltiot osarahoittavat.

**7.7.** Suorien tukien osuus *monivuotisen rahoituskehyksen* otsakkeen 3 menoista oli 63,5 prosenttia (37,8 miljardia euroa vuonna 2025). Tärkeimmät suorien tukien muodossa olevat interventiot olivat seuraavat:

- *Kestävyysperusteinen perustulotuki* (18,8 miljardia euroa) ja *kestävyysperusteinen täydentävä uudelleenjakotulotuki* (4,0 miljardia euroa), jotka tarjoavat tulotukea viljelijöiden ilmoittaman maatalousmaan pinta-alan perusteella.
- *Ekojärjestelmät* (9,1 miljardia euroa). Kyseessä on kauden 2023–2027 YMP:n yhteydessä käyttöön otetut viljelijöiden vapaaehtoisjärjestelmät, joilla tuetaan ilmasto- ja ympäristötavoitteita sekä eläinten hyvinvointia edistäviä maatalouskäytäntöjä.
- *Tuotantosidonnainen tulotuki* (4,5 miljardia euroa), joka on sidottu tiettyihin vaikeuksissa oleviin maatalouden aloihin, kuten naudan- ja vasikanlihaan, maitoon tai valkuaiskasveihin liittyviin aloihin. ***Laatikossa 7.1*** annetaan ekojärjestelmästä esimerkki.

### Laatikko 7.1

### Esimerkki tuotantosidonnaisesta tulotuesta

Ruotsissa tuotantosidonnaista tulotukea myönnettiin pientilalle, jolla oli 17 nurmella ruokittavaa nautaa. Ruotsin naudanlihan ja maidon tuotanto keskittyy pääasiassa niittymaalle ja laitumille, mikä edesauttaa hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia sekä luonnon monimuotoisuutta. Kuvassa viljelijän eläimet laiduntavat luonnonlaitumella. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus vahvisti, että edunsaaja oli noudattanut tukikelpoisuusehtoja.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**7.8.** Viljelijöille maksettavat suorat tuet perustuvat pääasiassa tukioikeuksiin: edunsaajat saavat tukimaksuja täytettyään tietyt ehdot. Tämän kaltaisten tukimaksujen *virhe*riski on alhaisempi kuin kulujen korvaamiseen perustuvien maksujen kohdalla, kunhan niihin liittyvät ehdot eivät ole monimutkaisia (kohta ***1.17***). Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tiettyjä ekojärjestelmiä lukuun ottamatta suorien tukien saamisen ehdot eivät ole monimutkaisia.

**7.9.** Kukin jäsenvaltio hallinnoi suoria tukia *yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän (IACS)* kautta. Järjestelmä yhdistää tiloja, tukihakemuksia, eläinrekistereitä ja maatalousalueita koskevat tietokannat. Yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään sisältyy *viljelylohkojen tunnistusjärjestelmä*, *paikkatietoperusteinen hakujärjestelmä* ja *pinta-alamonitorointijärjestelmä*. Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä auttaa viljelijöitä jättämään pinta-alatukihakemuksensa ja toimittamaan näyttöä toiminnastaan, mikä helpottaa maksajavirastojen suorittamia tarkastuksia. Tämä mahdollistaa tiettyjen tukihakemuksissa olevien virheiden korjaamisen ennen maksun suorittamista ja vähentää virheriskiä.

**7.10.** Maaseudun kehittämisen osuus monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 3 menoista oli 26,6 prosenttia (15,9 miljardia euroa) ja siihen sisältyivät

- ympäristö ja ilmastokriteereiden perusteella viljelijöille maksettavat tuet (5,2 miljardia euroa), joita sovelletaan maatalousmaan pinta-alaan tai tilan eläinten lukumäärään (pinta-alaan tai eläimiin liittyvät maksut) ja jotka kuuluvat myös jäsenvaltioiden yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän piiriin
- tuki investointihankkeille (10,7 miljardia euroa), joilla edistetään maaseudun sosiaalista ja taloudellista kehitystä (muut kuin pinta-alatuet).

**7.11.** Vuonna 2025 jäsenvaltiot käyttivät maaseudun kehittämisvaroja edelleen eniten sitoumuksiin, jotka oli tehty kauden 2014–2022 kansallisten ja alueellisten *maaseudun kehittämisohjelmien* yhteydessä (8,8 miljardia euroa).

**7.12.** Maatalouden markkinatoimenpiteiden osuus monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 3 menoista (3,1 miljardia euroa) oli 5,2 prosenttia. Nämä toimenpiteet käsittävät useita tukiohjelmia (esimerkiksi hedelmien ja vihannesten tuottajaorganisaatiot ja viinitarhojen rakenneuudistus), ja kuhunkin ohjelmaan sovelletaan omia erityisiä tukikelpoisuusehtoja.

**7.13.** YMP:n ulkopuolisista monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 3 menoista 4,7 prosentissa, jotka liittyvät pääasiassa JTF-rahastoon, EMKR:ään ja Life-ohjelmaan, käytetään myös erilaisia valintaperusteita, tukikelpoisuusvaatimuksia ja maksumenetelmiä.

**7.14.** Ekojärjestelmiin, useimpiin maaseudun kehittämiseen liittyviin menoihin, markkinatoimenpiteisiin ja monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 3 kattamiin YMP:n ulkopuolisiin politiikanaloihin liittyvät tukikelpoisuusehdot ovat monimutkaisempia kuin suoriin tukiin (ekojärjestelmiä lukuun ottamatta) sovellettavat tukikelpoisuusehdot, ja myös virheriski on suurempi (kohta ***1.17***).

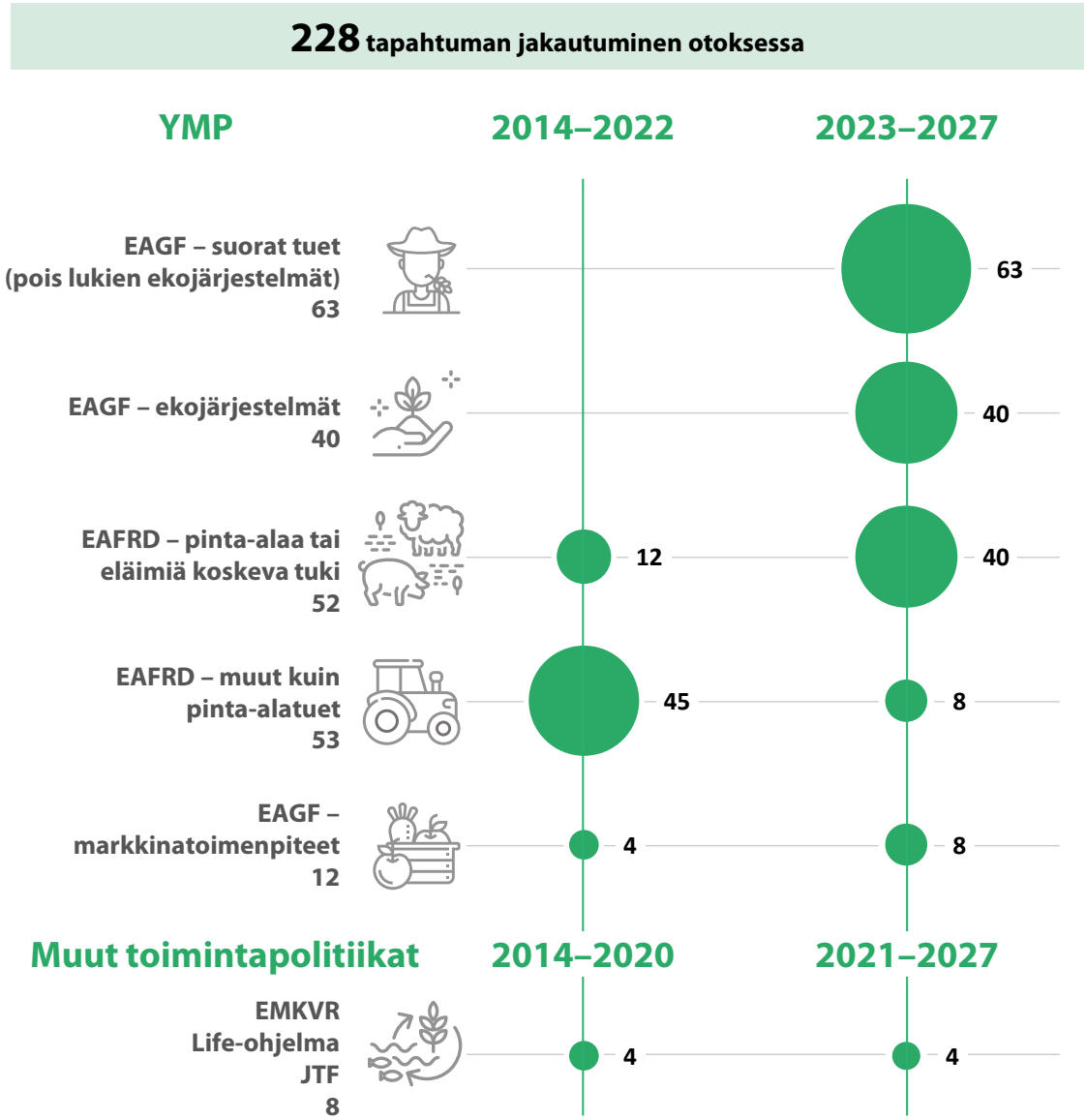
## Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

**7.15.** Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen virhetaso sekä tuottaa tietoa yleisen *tarkastuslausuman* laadintaa varten. Tilintarkastustuomioistuin sovelsi ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tutki tämän monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen osalta seuraavia tekijöitä vuodelta 2025:

a) 228 *tapahtumasta* koostuvan tilastollisesti edustavan otoksen MRK-otsakkeen kaikista menoista (***Kaavio 7.2***)

b) tiedot, jotka maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto sekä meri- ja kalastusasioiden pääosasto antavat *vuotuisissa toimintakertomuksissaan* sääntöjenmukaisuudesta ja jotka on sisällytetty komission *vuotuiseen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen.*

## Kaavio 7.2 – Otoksen jakauma vuonna 2025




| | |
|---|---|
| **YMP** | Yhteinen maatalouspolitiikka |
| **EAGF** | Euroopan maatalouden tukirahasto |
| **EAFRD** | Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto |
| **EMKVR** | Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahasto |

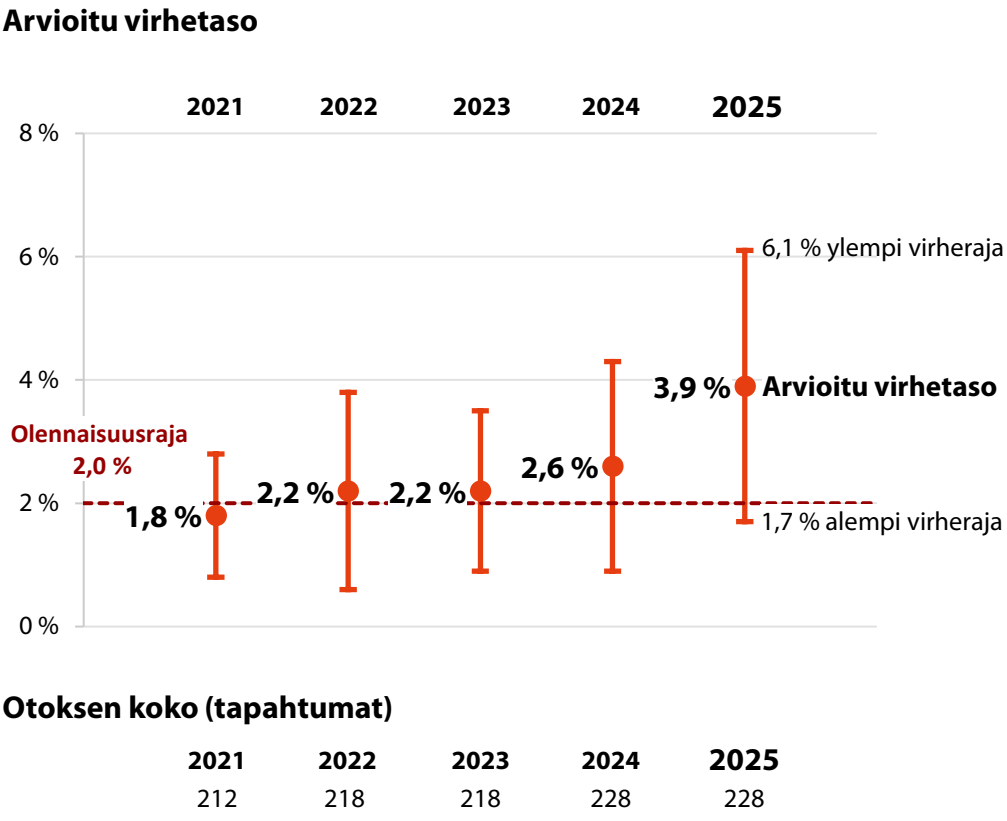
*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

# Toimien sääntöjenmukaisuus

## Tapahtumatarkastusten tulokset

**7.16.** Tarkastetuista 228 toimista 46 (20 prosenttia) sisälsi virheitä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 36 virheen perusteella, että virhetaso on 3,9 prosenttia (*kaavio 7.3*). Viime vuonna 228 tapahtuman otoksesta 39 tapahtumaa (17 prosenttia) sisälsi virheitä. Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi 22 virhettä.

### Kaavio 7.3 – Tapahtumatarkastusten tulokset




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**7.17.** Kyseessä olevan monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen suorat tuet (ekojärjestelmiä lukuun ottamatta) muodostavat yli puolet YMP:n menoista ja 49 prosenttia monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen menoista. Tarkastuksen tuloksista ilmenee, että niiden virhetaso oli alhaisempi kuin yhteensä muilla menoaloilla, jotka muodostavat 51 prosenttia otsakkeen menoista (ekojärjestelmät, maaseudun kehittäminen, markkinatoimenpiteet, JTF-rahasto, meri- ja kalastuspolitiikka, ympäristö ja ilmastotoimet).

**7.18.** ***Kaaviossa 7.4*** esitetään erityyppisten virheiden vaikutus vuoden 2025 arvioituun virhetasoon. Arvioidun virhetason nousu vuonna 2025 liittyy suurelta osin siihen, että edunsaajat ovat ilmoittaneet tukeen oikeuttamattoman maa-alueen tukikelpoisena. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että tarkastuksen ajankohtana komissiolla oli käynnissä sääntöjenmukaisuustarkastuksia, jotka liittyivät sellaisiin valvontajärjestelmien puutteisiin, joiden vuoksi taustalla olevia virheitä ei havaittu.

## Kaavio 7.4 – Arvioitu virhetaso liittyy pitkälti siihen, että edunsaajat olivat ilmoittaneet tukeen oikeuttamattoman maa-alueen tukikelpoisena

**pros.yks**: prosenttiyksikköä

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**7.19.** Suurin osa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista kvantitatiivisesti ilmoitettavissa olevista virheistä (17) koski suoriin tukiin liittyviä maksutapahtumia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä myös maaseudun kehittämiseen liittyvissä tapahtumissa (14), markkinatoimenpiteissä (1) ja muilla YMP:n ulkopuolisilla politiikanaloilla (4). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös 17 sääntöjen noudattamiseen liittyvää ongelmaa, jotka eivät vaikuttaneet virhetasoon.

**7.20.** Jäsenvaltioiden viranomaiset olivat soveltaneet korjaavia toimenpiteitä suoraan 45 tapahtumaan, jotka tilintarkastustuomioistuin poimi otokseensa. Nämä toimenpiteet olivat oleellisia tilintarkastustuomioistuimen laskelmien kannalta, sillä ne alensivat arvioitua virhetasoa tämän vuosikertomuksen luvun osalta 0,7 prosenttiyksikköä. Yhteensä 19 tapauksessa, joissa oli kyse *kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä*, jäsenvaltioiden viranomaisilla oli riittävästi tietoa, jonka avulla virhe olisi voitu ehkäistä tai havaita ja korjata ennen kuin menot hyväksyttiin. Jos jäsenvaltioiden viranomaiset olisivat hyödyntäneet kaiken käytettävissään olevan tiedon, arvioitu virhetaso olisi tämän vuosikertomuksen luvun osalta ollut 2,4 prosenttiyksikköä alhaisempi. ***Liitteessä 7.1*** esitetään yhteenveto monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 3 menoista ja tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastusten tuloksista tarkastuskohteena olleiden 18 jäsenvaltion osalta[3].

## Suora tuki

**7.21.** Tarkastetuissa 63:ssa suoriin tukiin liittyvässä tapahtumassa (lukuun ottamatta ekojärjestelmiä) tilintarkastustuomioistuin havaitsi kahdeksan kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä. Niistä viidessä tapauksessa maatalousmaa tai eläinten lukumäärä oli ilmoitettu hieman liian suurena, kahdessa tapauksessa tukeen oikeuttamatonta maata oli ilmoitettu tukikelpoiseksi ja yhdessä tukioikeus oli laskettu virheellisesti. ***Laatikossa 7.2*** annetaan esimerkki tilanteesta, jossa ilmoitettu maa-alue ei ollut oikeutettu tukeen, koska se ei vastannut maataloustoimintaa koskevaa vaatimusta.

[3] Bulgaria, Tšekki, Tanska, Saksa, Irlanti, Kreikka, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia, Liettua, Unkari, Itävalta, Puola, Portugali, Romania, Slovakia ja Ruotsi.

## Laatikko 7.2

### Esimerkki ilmoitetun maa-alueen maataloustoimintaa koskevan vaatimuksen noudattamatta jättämisestä

Kreikassa eräs edunsaaja teki ilmoituksen 102 lampaasta ja vuohesta ja pyysi pääsyä julkiselle laidunmaalle. Kreikan viranomaiset myönsivät edunsaajalle kansallisten sääntöjen mukaisesti Kythnosin saarelta 7,14 hehtaaria pysyvää laidunta kuuteen lohkoon jaettuna. Saari on yli 226 kilometrin päässä Kreetalta, jossa karjankasvattajan tila ja eläimet sijaitsevat. Kreikan viranomaisten eläimiä koskevasta keskusrekisteristä tai edunsaajan hakemuksesta ei ollut löytynyt mitään merkintöjä siitä, että eläimiä olisi kuljetettu Kythnosin saarelle laiduntamista varten. Kansallisten sääntöjen mukaan pysyvän laitumen kohdalla on täytettävä vähimmäiseläintiheys, jotta tukea ”tuotantoa koskevan pysyvän laitumen” puitteissa voidaan myöntää. Koska Kythnosin saarelle ei kuljetettu yhtäkään eläintä, kyseisten lohkojen eläintiheys oli nolla.
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että vain yksi kuudesta edunsaajalle osoitetusta lohkosta oli julkisessa omistuksessa ja että muiden lohkojen ei olisi pitänyt katsoa olevan laillisesti edunsaajan käytössä. Tarkastuksen ajankohtana komissiolla oli käynnissä sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettely. Menettely koski muun muassa puutteita Kreikan viranomaisten valvontajärjestelmissä, joiden avulla todennetaan, että maataloustoimintaa koskevaa vaatimusta on noudatettu.

*Lähde:* Eurostat – GISCO.

**7.22.** Tarkastetuissa 40:ssä ekojärjestelmään liittyvässä tapahtumassa tilintarkastustuomioistuin havaitsi yhdeksän kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä. Kolme niistä liittyi siihen, että ilmoitettu maa-alue ei ollut oikeutettu tukeen, koska ei ollut näyttöä siitä, että edunsaajalla oli laillinen käyttöoikeus maa-alueeseen (***laatikko 7.3***). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi kaksi virhettä, jotka johtuivat pakollisten asiakirjojen puuttumisesta, kaksi virhettä, jotka johtuivat rahoitusta koskevien vaatimusten noudattamatta jättämisestä, ja kaksi virhettä, joissa oli kyse pinta-alan ilmoittamisesta liian suurena.

### Laatikko 7.3

### Esimerkkejä maa-alueen laillista käyttöoikeutta koskevan evidenssin puuttumisesta

Sääntöjenvastaisten maksupyyntöjen ehkäisemiseksi on olennaisen tärkeää vaatia, että pinta-alaperusteisten interventioiden edunsaajat voivat esittää evidenssiä maa-alueen laillisesta käyttöoikeudesta joko osana hakemustaan tai pyynnöstä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kolmen Kroatiassa toteutetun tapahtuman osalta, että edunsaaja ei pystynyt esittämään evidenssiä siitä, että hänellä oli laillinen käyttöoikeus yhteen tai useampaan vuokrattuun lohkoon, joihin tukea oli haettu. Kroatian lainsäädännön mukaan viljelijöiden oli viimeistään 31. tammikuuta 2026 toimitettava asiakirjat, jotka osoittavat, että vuokramaa on laillisesti heidän käytössään. Maksajavirasto ja edunsaaja eivät toimittaneet evidenssiä kyseisen vuokratuksi rekisteröidyn lohkon laillisesta käyttöoikeudesta. Tarkastuksen ajankohtana komissiolla oli käynnissä sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettely. Tarkastusmenettely liittyi Kroatian viranomaisten maa-alueen käyttöoikeutta koskevien valvontajärjestelmien puutteisiin.

## Maaseudun kehittäminen, markkinatoimenpiteet ja muut toimintapolitiikat

**7.23.** Tilintarkastustuomioistuin tutki 52 maaseudun kehittämiseen liittyvää tukimaksua, jotka oli suoritettu viljelijöiden ilmoittaman pinta-alan tai eläinten määrän perusteella. Näihin maksuihin sisältyivät erityisten maatalouden *ympäristö- ja ilmastositoumusten* täyttämiseen liittyvät tuet, luonnonmukaisen maatalouden korvaukset, viljelijöille luonnonhaitta-alueilla maksettavat tuet ja Natura 2000 -suojelualueilla viljelystä maksettavat korvaukset. Kaikkiaan 52 maksusta 40 liittyi kauden 2023–2027 YMP:hen ja 12 kauden 2014–2022 YMP:hen.

**7.24.** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 52:stä pinta-alaan tai eläimiin liittyvästä maaseudun kehittämistoimenpiteiden tapahtumasta kuudessa ilmeni kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Virheistä kolmessa tapauksessa pinta-ala oli ilmoitettu liian suurena, kahdessa tapauksessa maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumuksia ei ollut noudatettu, ja yhdessä tapauksessa maa-alueen laillisesta käyttöoikeudesta ei ollut evidenssiä.

**7.25.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 53 maaseudun kehittämismaksua, jotka oli suoritettu muun muassa seuraavanlaisiin investointihankkeisiin: investoinnit fyysiseen omaisuuteen, peruspalvelut ja kylien kunnostus maaseutualueilla ja metsätalouden kehittäminen. Kaikkiaan 53 maksusta kahdeksan liittyi kauden 2023–2027 YMP:hen ja 45 kauden 2014–2022 YMP:hen.

**7.26.** Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi virheitä kahdeksassa maksussa, joista yksi liittyi kauden 2023–2027 YMP:hen ja seitsemän kauden 2014–2022 YMP:hen. Maksuihin sisältyi yksi tai useampi virhe, jotka johtuivat tukeen oikeuttamattomia menoja tai toimia koskevista ilmoituksista, julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisestä tai tukiosuuden virheellisestä laskemisesta. ***Laatikossa 7.4*** on esimerkki vuosien 2014–2022 YMP:hen liittyvästä maksusta, joka sisälsi useita virheitä.

**Laatikko 7.4**

**Esimerkki investointihankkeesta, johon liittyi useita virheitä**

Unkarissa voittoa tavoittelematon osakeyhtiö jätti tukihakemuksensa kesäkuussa 2019 hakumenettelyssä, jossa myönnettiin tukea lyhyitä toimitusketjuja ja paikallisia markkinoita koskevalle suunnittelu-, kehitys- ja edistämisyhteistyölle. Avustuspäätös tehtiin lokakuussa 2020. Hankkeen päätökseen saattamiselle asetettua määräaikaa, joka oli alun perin lokakuussa 2022, pidennettiin sen päättymisen jälkeen edunsaajan kesäkuussa 2024 esittämän pyynnön perusteella.

Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat virheet koskivat muun muassa toimiston vuokraamisesta ja kalustamisesta aiheutuneiden tukeen oikeuttamattomien kulujen korvaamista sekä edunsaajan ja hankintamenettelyssä valitun tarjoajan välistä ilmoittamatta jätettyä aiempaa yritystoimintaa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että maksajavirasto oli pidentänyt hankkeen päätökseen saattamiselle asetettua määräaikaa yli puolellatoista vuodella.

**7.27.** Tarkastetuissa 12:ssä markkinatoimenpiteisiin liittyvässä tapahtumassa tilintarkastustuomioistuin havaitsi yhden kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevan virheen. Kyseessä oli viinitarhan uudelleenistutusta koskeva virhe, jossa pinta-ala ilmoitettiin liian suurena.

**7.28.** Muiden YMP:n ulkopuolisten toimintapolitiikkojen osalta tilintarkastustuomioistuin tarkasti kahdeksan tapahtumaa ja havaitsi neljä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä. Niistä kolme liittyi tukeen oikeuttamattomiin kuluihin Life-hankkeissa ja yksi edunsaajan JTF-hankkeeseen antaman luontoissuorituksen yliarvostukseen.

# Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

## Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston ja meri- ja kalastusasioiden pääosaston raportointi menojen sääntöjenmukaisuudesta

**7.29.** Vuonna 2025 maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto (AGRI) jatkoi menojen sääntöjenmukaisuudesta raportoidessaan kahden järjestelmän soveltamista: kauden 2023–2027 YMP:n strategiasuunnitelmien mukaisiin menoihin sovellettavaa tulosperusteista varmennusmallia ja kauden 2014–2022 YMP:n vaatimustenmukaisuuskehystä. Vaatimustenmukaisuuskehystä sovelletaan edelleen YMP:n strategiasuunnitelmien ulkopuolisiin menoihin, muun muassa jäsenvaltioiden vuoden aikana suorittamiin jäljellä oleviin maksuihin, jotka liittyivät kauden 2014−2022 maaseudun kehittämisohjelmiin. Vuodesta 2024 lähtien YMP:n strategiasuunnitelmien mukaisten menojen osalta komission tai jäsenvaltioiden ei ole tarvinnut toimittaa arvioita maksamishetken virheriskistä.

**7.30.** Kunkin jäsenvaltion on toimitettava AGRI-pääosastolle *varmennuspaketti*. Paketti sisältää vuotuisen tilinpäätöksen menojen osalta, *vuotuisen tuloksellisuuskertomuksen* kunkin maksajaviraston osalta ja viraston johtajan antaman johdon vahvistuslausuman. Kyseisessä vahvistuslausumassa todetaan, että toimitetut tiedot ovat täydelliset ja oikeelliset ja että hallintojärjestelmät toimivat asianmukaisesti, mukaan lukien järjestelmät, joilla varmistetaan ilmoitettujen menojen laillisuus ja sääntöjenmukaisuus. Paketti sisältää myös riippumattomien *todentamisviranomaisten* kertomukset ja lausunnot, jotka koskevat maksajavirastojen tilinpäätöksiä, hallintojärjestelmiä, vuotuista tuloksellisuuskertomusta sekä maksajavirastojen YMP:n strategiasuunnitelmien ulkopuolisten menojen laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta.

**7.31.** Kauden 2023–2027 YMP:n strategiasuunnitelmien mukaisten menojen (46,3 miljardia euroa) tapauksessa AGRI-pääosasto arvioi interventioiden riskitasoa todentamisviranomaisten kertomusten ja oman tarkastustyönsä perusteella. Vuoden 2025 osalta komissio arvioi, että 68 prosenttia YMP:n strategiasuunnitelman mukaisista menoista oli vähäriskisiä, 24 prosenttia oli riskiltään keskisuuria ja loput kahdeksan prosenttia suuririskisiä. Vähäriskiset menot liittyvät interventioihin, joihin hallintojärjestelmien mahdolliset vakavat puutteet eivät vaikuta. Suurin osa vähäriskisistä menoista liittyy suoriin tukiin ja muuhun yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän piiriin kuuluvaan tukeen (29,0 miljardia euroa).

**7.32.** AGRI-pääosasto jatkoi suoriin tukiin, maaseudun kehittämiseen ja markkinatoimenpiteisiin liittyvien maksamishetken virheriskien laskemista sellaisten YMP:n strategiasuunnitelmien ulkopuolisten menojen osalta, jotka kuuluvat kauden 2014–2022 YMP:n vaatimustenmukaisuuskehyksen piiriin (10,6 miljardia euroa). Luvut perustuvat maksajavirastojen ilmoittamiin virhetasoihin, jotka komissio mukauttaa tarpeisiinsa sopivaksi, jotta se voi ottaa huomioon tarkastustensa ja todentamisviranomaisten tarkastusten tulokset. AGRI-pääosasto laski vuoden 2025 osalta, että arvioitu riskinalainen määrä maksamishetkellä oli noin 3,5 prosenttia YMP:n strategiasuunnitelmien ulkopuolisista 10,6 miljardin euron menoista – muun muassa noin 1,6 prosenttia 0,5 miljardin euron suorien tukien osalta, 3,8 prosenttia 8,8 miljardin euron maaseudun kehittämisen osalta ja markkinatoimenpiteiden kohdalla 2,4 prosenttia 1,3 miljardista eurosta.

**7.33.** Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto arvioi, että vuotta 2025 kokonaisuutena katsoen 64 prosenttia YMP:n menoista oli vähäriskisiä (77 prosenttia vuonna 2024), 20 prosentissa riski oli keskisuuri (10 prosenttia vuonna 2024) ja 16 prosenttia oli suuririskisiä (13 prosenttia vuonna 2024). Komissio korosti kolmea keskeistä tekijää, jotka vaikuttivat vuoden 2025 arvioinnin tuloksiin:

- kaikkien YMP:n menojen osalta annettiin varauma Kreikassa, jossa maksajavirasto oli koeajalla varainhoitovuonna 2025 jatkuvien, useiden hyväksyntäkriteerien noudattamiseen liittyvien ja 415 miljoonan euron rahoitusoikaisun määräämiseen vaikuttavien puutteiden vuoksi[4]
- todentamisviranomaisten tekemiä arviointeja parannettiin useissa jäsenvaltioissa, myös Ranskassa, vuosien 2023–2027 järjestelyjen toisena toimintavuonna
- jotkin jäsenvaltiot nopeuttavat menoja varojen käytön maksimoimiseksi ennen kauden 2014–2022 maaseudun kehittämisohjelmien päättämistä.

[4] Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2025/1147, annettu 11 päivänä kesäkuuta 2025.

**7.34.** Tilintarkastustuomioistuin teki myös rajoitetun arvioinnin meri- ja kalastusasioiden pääosaston vuotuiseen toimintakertomukseen sisältyneistä sääntöjenmukaisuutta koskevista tiedoista. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että menetelmä, jonka avulla riski maksamishetkellä ja *päättämishetkellä* laskettiin meri- ja kalastusasioiden pääosaston osalta, oli komission suuntaviivojen mukainen.

## Komission vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus

**7.35.** Komissio ei enää esitä vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessaan arviota luonnonvarojen ja ympäristön alaa koskevasta *riskistä maksamishetkellä*, koska AGRI-, MARE-, ENV- ja CLIMA-pääosastojen vaatimustenmukaisuuskehykset kattavat vain 20 prosenttia otsakkeesta.

## Kauden 2023–2027 YMP:n tuloksellisuusraportoinnin tarkastus

**7.36.** Maksajavirastot laativat vuotuiset tuloksellisuuskertomukset, joissa esitetään YMP:n strategiasuunnitelmien mukaisten interventioiden tuotokset ja menot. Todentamisviranomaiset tarkastavat kertomusten paikkansapitävyyden. Komissio toteuttaa automaattiset tarkastukset validointisääntöjen perusteella ennen tuloksellisuuskertomusten hyväksymistä. Tämän jälkeen se hyödyntää tuloksellisuuskertomuksia ja todentamisviranomaisten tarkastusten tuloksia raportoitujen tuotosten ja vastaavien menojen välisen johdonmukaisuuden arvioinnissa. *Tuloksellisuuden tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä* komissio voi päättää vähentää niitä menoja, joita ei ole voitu yhdistää vastaavaan tuotokseen.

**7.37.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti toimintatavan, jota komissio noudattaa varmistaessaan maksajaviraston varainhoitovuoden 2024 vuotuisen tuloksellisuuskertomuksen oikeellisuuden. Tilintarkastustuomioistuin valitsi kymmenen maksajavirastoa yhdeksästä jäsenvaltiosta[5], ja tarkasti keskeiset todentamisviranomaisten ja komission tekemät tarkastukset, joilla varmistettiin virastojen tuloksellisuustietojen oikeellisuus. Tuloksellisuuskertomukset toimitettiin komissiolle helmi- ja maaliskuussa 2025, ja niitä käytettiin tuloksellisuuden tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä lokakuussa 2025. ***Kaaviossa 7.5*** esitetään yhteenveto prosessista ja tilintarkastustuomioistuimen uudelleentarkastelusta.

[5] Bulgaria, Saksa (Niedersachsen-Bremen-Hampuri), Espanja (Andalusia ja Galicia), Ranska (ASP), Kreikka, Unkari, Italia (AGREA), Puola ja Romania.

## Kaavio 7.5 – Tilintarkastustuomioistuimen tuloksellisuusraportoinnin varmuutta koskeva tarkastus

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**7.38.** Tilintarkastustuomioistuimen toteuttama analyysi suorien tukien perustana olevista tiedoista vahvisti ilmoitetut luvut yhdeksässä kymmenestä tarkastetusta maksajavirastosta. Ranskan vuotuisen tuloksellisuuskertomuksen osalta tilintarkastustuomioistuimen analyysi vahvisti merkittävät erot (yli kaksi prosenttia), jotka komissio oli havainnut netto- ja bruttomenojen välillä viidessä 35:stä suorien tukien yksikkömäärästä ja jotka voivat johtaa menojen vähennyksiin, sekä useat pienet erot (alle kaksi prosenttia) menoissa ja tuotoksissa maksajavirastojen perustana olevien tietojen ja raportoitujen tietojen välillä.

**7.39.** Todentamisviranomaisten kertomuksia koskeva tilintarkastustuomioistuimen tarkastus vahvisti, että kertomuksissa annetut tiedot olivat oikeudellisten vaatimusten mukaisia[6]. Todentamisviranomaiset toimittivat riittävästi näyttöä yhdeksän kertomuksen kohdalla kymmenestä tuloksellisuustietojen oikeellisuutta koskevista tarkastuksista. Ranskan todentamisviranomainen pystyi tarkastamaan tuloksellisuuskertomuksen tietyt osat vain osittain, koska maksajavirasto toimitti tiedot myöhässä.

[6] Asetus (EU) 2021/2116, 12 artikla, ja komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2022/128, annettu 21 päivänä joulukuuta 2021, asetuksen (EU) 2021/2116 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, 5 ja 7 artikla.

**7.40.** Tilintarkastustuomioistuin testasi validointisäännöt, joita komissio käytti täsmäytysten automaattisissa tarkastuksissa ja raportoitujen tuotosten ja menojen välisten erojen tunnistamisessa. Tilintarkastustuomioistuimen testauksen tulokset olivat yhdenmukaiset komission testauksen tulosten kanssa.

**7.41.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vähennykset, jotka komissio teki jäsenvaltioiden menoihin tuloksellisuuden tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä, olivat yhdenmukaisia vuotuisissa tuloksellisuuskertomuksissa esitettyjen tietojen ja tarkastusten tulosten kanssa. Saksan tapauksessa osa tuloksellisuusraportointitiedoista toimitettiin komissiolle huomattavasti helmikuun puoliväliin asetetun määräajan jälkeen.

**7.42.** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kohteena olleista kymmenestä maksajavirastosta kahdeksassa ei havaittu varmuuteen liittyviä ongelmia. Ranskan ja Saksan osalta tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö vahvisti, että tietojen toimittamisen viivästykset vaikuttivat todentamisviranomaisten kykyyn tarkistaa lukuja ja siten niiden kykyyn tuottaa varmuutta eräiden raportoitujen tietojen oikeellisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että tuloksellisuuden tarkastamis- ja hyväksymismenettely on lakkautettu varainhoitovuodesta 2025 alkaen.

# Johtopäätös ja suositukset

## Johtopäätös

**7.43.** Tilintarkastustuomioistuimen saama ja tässä luvussa esittämä tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena katsoen, että menojen virhetaso luonnonvarojen ja ympäristön alalla oli olennainen (kohta ***7.16***). Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset osoittavat, että tämän monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen arvioitu kokonaisvirhetaso on 3,9 prosenttia.

## Suositukset

**7.44.** Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2022 vuosikertomuksessa antaman suosituksen seuranta toteutettiin jo vuonna 2024[7]. Komissio oli pannut suosituksen täytäntöön kokonaisuudessaan.

**7.45.** Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi myös varainhoitovuosien 2023 ja 2024 vuosikertomuksissa esittämiensä suositusten täytäntöönpanon. Suosituksissa oli joko edellytetty välittömiä toimenpiteitä tai ne oli tarkoitettu pantaviksi täytäntöön vuoden 2025 aikana. Yhden varainhoitovuoden 2023 vuosikertomuksessa esitetyn suosituksen toteuttamisen tavoiteajankohta oli ollut vuosi 2025 (liite 7.2). Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä suositus on pantu täytäntöön.

**7.46.** Tilintarkastustuomioistuin esittää vuotta 2025 koskevien havaintojensa ja johtopäätöstensä perusteella seuraavat suositukset.

### Suositus 7.1 – Parannetaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa valvontaa, joka koskee maa-alueen käyttöoikeutta

Komission olisi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa kauden 2028–2034 YMP:n täytäntöönpanon suunnittelun yhteydessä parannettava valvontajärjestelmiä, joiden avulla varmistetaan, että edunsaajalla on laillinen käyttöoikeus ilmoitettuun maa-alueeseen.

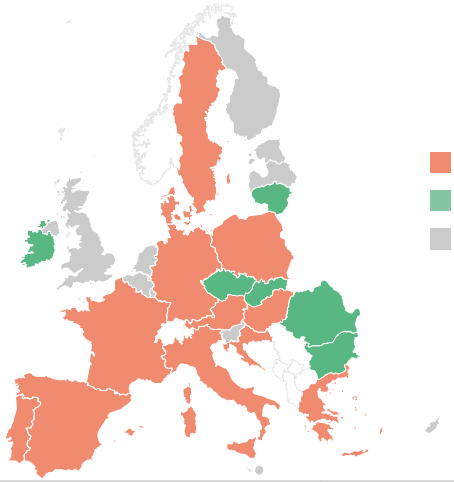
**Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2027.**

---

[7] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2024, liite 7.2.

# Liitteet

## Liite 7.1 – Tilintarkastustuomioistuimen otos tapahtumista ja sääntöjenmukaisuuteen liittyvistä virheistä vuonna 2025




| Jäsenvaltio | EU:n rahoitusosuus *(miljoonaa euroa)* | Tarkastetut tapahtumat | Sääntöjenmukaisuusvirheet | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Ilmaistu määrällisesti | Ei ilmaistu määrällisesti |
| Ranska | 9 538 | 26 | 5 | 1 |
| Espanja | 7 361 | 24 | 4 | 3 |
| Italia | 6 457 | 17 | 1 | 1 |
| Saksa | 6 296 | 24 | 5 | - |
| Puola | 5 301 | 24 | - | 1 |
| Romania | 3 123 | 13 | - | - |
| Kreikka | 2 609 | 12 | 3 | 3 |
| Unkari | 1 725 | 8 | 2 | 2 |
| Irlanti | 1 466 | 5 | - | - |
| Bulgaria | 1 230 | 4 | - | - |
| Portugali | 1 220 | 6 | 2 | - |
| Itävalta | 1 197 | 9 | 4 | - |
| Tšekki | 1 056 | 5 | - | - |
| Tanska | 1 023 | 9 | 1 | 5 |
| Liettua | 946 | 9 | - | - |
| Ruotsi | 918 | 11 | - | 1 |
| Slovakia | 913 | 4 | - | - |
| Kroatia | 721 | 10 | 5 | - |
| Tarkastamattomat jäsenvaltiot | 4 519 | - | - | - |
| **YMP:n menot** | 56 900 | **220** | **32** | **17** |
| **Muut menot** | 2 700 | **8** | **4** | **0** |
| **YHTEENSÄ** | 59 600 | **228** | **36** | **17** |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

## Liite 7.2 – Aiempien suositusten seuranta

Täytäntöönpanoaste: kokonaan suurimmaksi osaksi joiltakin osin ei pantu täytäntöön.

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|
| | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| **2023** | Tilintarkastustuomioistuimen komissiolle antamat suositukset:<br>**Suositus 7.1: Tutkitaan, kuinka vaikuttavia kansalliset toimenpiteet ovat olleet suurtilojen EU-tuen rajoittamiseksi**<br>Koska jäsenvaltiot ovat vastuussa tulotuen kohdentamisesta sitä eniten tarvitseville, on tutkittava, kuinka vaikuttavia jäsenvaltioiden toimenpiteet ovat olleet suurtilojen suorien tukien rajoittamiseksi.<br>Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2025. | | Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä suositus on pantu täytäntöön, koska komissio tarkasti tulotuen jakautumista erikokoisille tiloille jäsenvaltioissa valmistellessaan kauden 2028–2034 YMP:tä koskevia ehdotuksiaan. |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

# 8. luku

## Muuttoliike ja rajaturvallisuus
## Turvallisuus ja puolustus

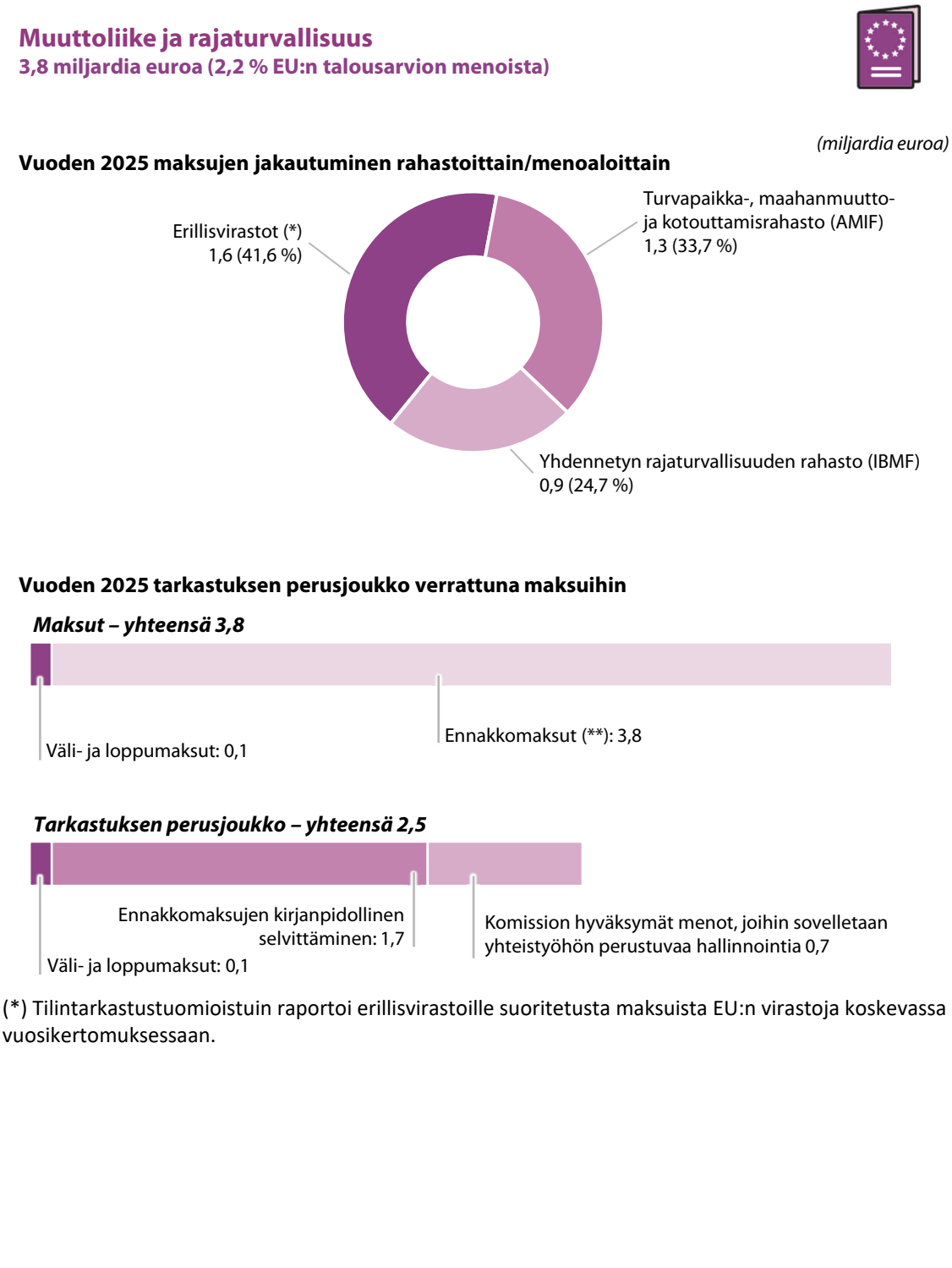
# Sisällys


| | Kohta |
|---|---|
| **Johdanto** | **8.1.–8.10.** |
| Lyhyt kuvaus | 8.2.–8.6. |
| Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa | 8.7.–8.10. |
| **Toimien sääntöjenmukaisuus** | **8.11.–8.12.** |
| **Sisäisen valvonnan järjestelmien eri osien tarkastus** | **8.13.–8.16.** |
| Tarkastusviranomaisten työn arviointi | 8.13.–8.15. |
| Komission päättämistoimien tarkastus | 8.16. |
| **Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt** | **8.17.–8.19.** |
| **Johtopäätös ja suositukset** | **8.20.–8.22.** |
| Johtopäätös | 8.20. |
| Suositukset | 8.21.–8.22. |
| **Liite** | |
| Liite 8.1 – Aiempien suositusten seuranta | |

# Johdanto

**8.1.** Tässä luvussa esitetään *monivuotisen rahoituskehyksen* (MRK) otsakkeeseen 4 ”Muuttoliike ja rajaturvallisuus” ja otsakkeeseen 5 ”Turvallisuus ja puolustus” liittyvät tarkastustulokset. ***Kaaviossa 8.1*** ja ***kaaviossa 8.2*** esitetään yhteenveto näihin otsakkeisiin liittyvistä keskeisistä toimista, menoista ja tarkastuksen perusjoukosta vuodelta 2025.

## Kaavio 8.1 – Maksut ja tarkastuksen perusjoukko – Muuttoliike ja rajaturvallisuus

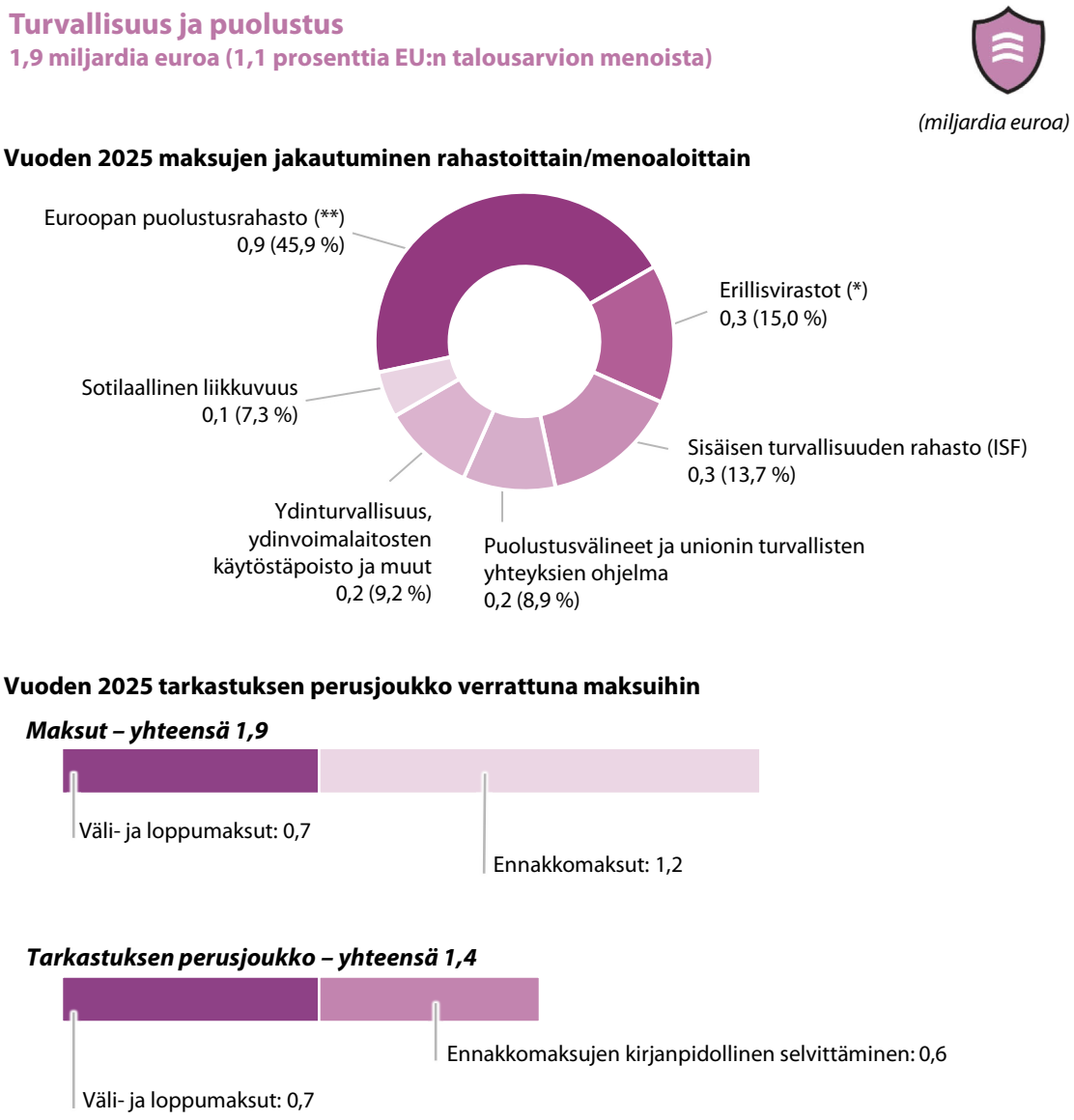



(*) Tilintarkastustuomioistuin raportoi erillisvirastoille suoritetusta maksuista EU:n virastoja koskevassa vuosikertomuksessaan.

(**) Mukaan lukien yhteistyössä hallinnoidut vuotuiset ennakko- ja välimaksut, joita komissio ei ole vielä hyväksynyt.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen tietojen perusteella.

## Kaavio 8.2 – Maksut ja tarkastuksen perusjoukko – Turvallisuus ja puolustus




(*) Tilintarkastustuomioistuin raportoi erillisvirastoille suoritetuista maksuista EU:n virastoja koskevassa vuosikertomuksessaan.
(**) Tämä menoala sisältää hankkeiden rahoittamisen useista rahastoista (Euroopan puolustusrahasto, Euroopan puolustusteollinen kehittämisohjelma ja ampumatarvikkeiden tuotantoa tukeva säädös).

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin vuoden 2025 konsolidoidun tilinpäätöksen tietojen perusteella.

## Lyhyt kuvaus

**8.2.** Otsakkeen 4 menoilla tuetaan kansallisia viranomaisia maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisessa välittömästi maahan saapumisen jälkeen sekä kehitetään yhteistä turvapaikka- ja muuttoliikepolitiikkaa ja varmistetaan tehokkaat palautukset. Otsakkeesta tuetaan myös rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan tukemista. Otsakkeen 5 menot käsittävät *ohjelmia*, joilla vahvistetaan Euroopan kansalaisten turvallisuutta, parannetaan EU:n puolustusvalmiuksia ja tarjotaan käyttöön kriisinhallintavälineitä. ***Kaaviossa 8.3*** esitetään molempien otsakkeiden sekä niihin liittyvien rahastojen ja välineiden politiikkatavoitteet.

## Kaavio 8.3 – Politiikkatavoitteet ja täytäntöönpanotavat

### Otsake 4 – Muuttoliike ja rajaturvallisuus

*Hallinnointitapa*

**Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto**

Yhteistyössä hallinnoitu
Suora
Välillinen

Turvapaikanhakijoiden majoitus- ja vastaanottopalvelujen tukeminen, laillisia muuttoliikekanavia koskevat tiedotustoimet EU:n ulkopuolisissa maissa, kielikoulutus, haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden avustaminen ja EU:n jäsenvaltioiden välinen yhteistyö

**Yhdennetyn rajaturvallisuuden rahasto**

Tuetaan yhteisiä toimenpiteitä EU:n ulkorajojen tehokkaan valvonnan varmistamiseksi

Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline

Yhteistyössä hallinnoitu
Suora
Välillinen

Varmistetaan Euroopan yhdennetty ulkorajojen valvonta ja turvataan samalla ihmisten vapaa liikkuvuus EU:ssa, kunnioitetaan perusoikeuksia ja edistetään korkeaa turvallisuustasoa

Tullitarkastuslaitteiden rahoitusväline

Suora

Tuetaan tulliliittoa ja tulliviranomaisia EU:n suojelemiseksi epäreilulta ja laittomalta kaupalta ja varmistetaan turvallisuus EU:ssa samalla kun helpotetaan laillista liiketoimintaa

### Otsake 5 – Turvallisuus ja puolustus

**Sisäisen turvallisuuden rahasto**

Yhteistyössä hallinnoitu
Suora
Välillinen

Tuetaan erikoistuneiden kansallisten yksiköiden temaattisia verkostoja ja tehokasta ja koordinoitua kriisitoimintaa, koulutetaan henkilöstöä ja asiantuntijoita sekä torjutaan kyberrikollisuutta.

**Ydinturvallisuus, ydinvoimalaitosten käytöstäpoisto ja muut**

Suora
Välillinen

Suojellaan ympäristöä ja terveyttä kahdeksan neuvostoajan ydinreaktorin turvallisen purkamisen sekä vanhentuneiden yhteisen tutkimuskeskuksen ydinlaitosten käytöstä poistamisen ja jätehuollon avulla

**Euroopan puolustusalan teollisen kehittämisen ohjelma**

Edistetään teollisuuden ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä, tuetaan Euroopan puolustusteollisuuden kilpailukykyä ja hyödynnetään paremmin puolustusalan tutkimusta

**Euroopan puolustusrahasto**

Edistetään Euroopan puolustuksen teknologisen ja teollisen perustan kilpailukykyä ja innovatiivisuutta sekä lisätään jäsenvaltioiden valmiuksien yhteentoimivuutta

**Ampumatarvikkeiden tuotantoa tukeva säädös**

Vahvistetaan EU:n puolustusteollisuutta ampumatarvikkeiden ja ohjusten oikea-aikaisen toimittamisen varmistamiseksi

**Sotilaallinen liikkuvuus**

Suora

Kehitetään EU:n strategista liikenneinfrastruktuuria siviili- ja puolustusalan liikkuvuuden tukemiseksi

**Puolustusvälineet ja unionin turvallisten yhteyksien ohjelma**

Vahvistetaan Euroopan puolustusteollisuutta yhteistoiminnallisten hankintojen avulla ja varmistetaan turvallisten valtiollisten satelliittiviestintäpalvelujen maailmanlaajuinen saatavuus sekä mahdollistetaan se, että yksityinen sektori voi tarjota kaupallisia palveluja kaikkialla EU:ssa

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**8.3.** Merkittäviin menoaloihin kuuluu lisäksi erillisvirastojen rahoitus. Näitä virastoja ovat MRK-otsakkeen 4 yhteydessä *Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex)*, *Euroopan unionin turvapaikkavirasto (EUAA)* sekä *vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava Euroopan unionin virasto (eu-LISA)*. MRK-otsakkeen 5 kannalta merkittävät virastot ovat *Euroopan unionin huumevirasto (EUDA)*, *Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto (Europol)* ja *Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirasto (CEPOL)*.

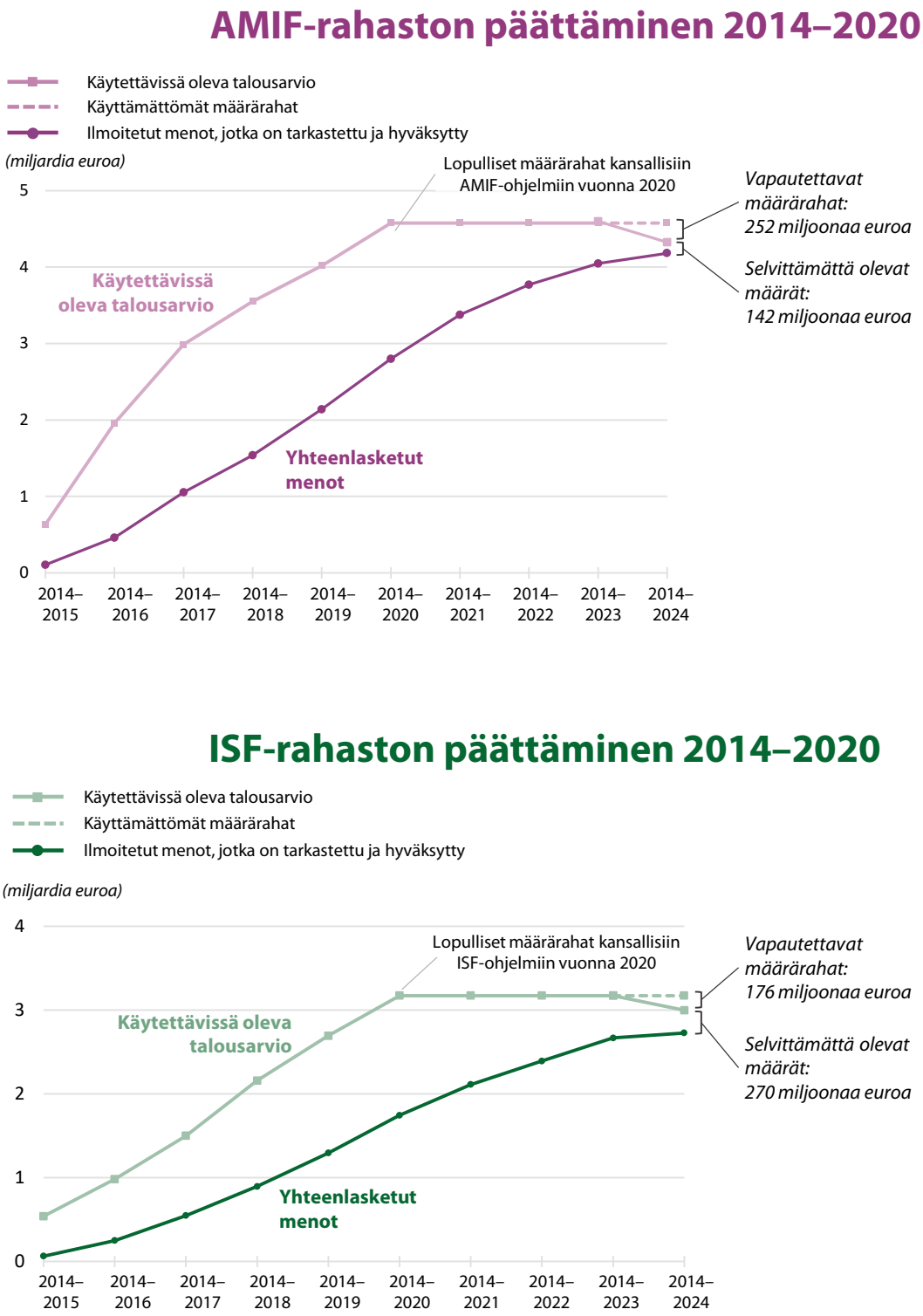
**8.4.** Yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa jäsenvaltiot panevat täytäntöön monivuotisia ohjelmia, jotka komissio on hyväksynyt. Tämä hallinnointimuoto koskee suurinta osaa *turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF)*, *sisäisen turvallisuuden rahastoon kuuluvan ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen (ISF-BV)* sekä *sisäisen turvallisuuden rahaston poliisiyhteistyötä koskevan osion (ISF-P)* rahoituksesta kauden 2014–2020 osalta, samoin kuin näiden seuraajien eli AMIF-rahaston, *rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen (BMVI*, aiemmin ISF-BV) ja *ISF-rahaston* (aiemmin ISF-P) rahoituksesta kaudella 2021–2027. ISF-BV:n ja BMVI:n osalta tämä koskee myös Schengenin säännöstöön osallistuvia maita, Islantia, Liechtensteinia, Norjaa ja Sveitsiä (komissio hallinnoi kaikkea Liechtensteinille osoitettua rahoitusta suoraan kaudella 2021–2027). ***Kaaviossa 8.4*** annetaan lisätietoja yhteistyöhön perustuvasta hallinnoinnista.

**Kaavio 8.4 – Yhteiset hallinnointi-, valvonta- ja varmennusprosessit ohjelmakaudella 2021–2027 muuttoliikkeen, rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden alalla**

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**8.5.** AMIF-ohjelman lopulliset *määrärahat* olivat 4 576 miljoonaa euroa ja ISF-ohjelman lopulliset määrärahat 3 172 miljoonaa euroa kaudella 2014–2020. Ohjelmien *päättämiseen* mennessä jäsenvaltiot olivat ilmoittaneet kumulatiivisia menoja AMIF-rahaston osalta 4 324 miljoonaa euroa ja ISF-rahaston osalta 2 996 miljoonaa euroa. Määrärahoja jäi käyttämättä 252 miljoonaa euroa (5,5 prosenttia) ja 176 miljoonaa euroa (5,5 prosenttia), joten ne vapautetaan. Komissio oli 31. joulukuuta 2025 mennessä hyväksynyt 4 182 miljoonaa euroa AMIF-rahaston kumulatiivisia menoja ja 2 726 miljoonaa euroa ISF-rahaston kumulatiivisia menoja. Lisäksi AMIF-rahaston osalta oli ilmoitettu 142 miljoonaa euroa (3,3 prosenttia) ja ISF-rahaston osalta 270 miljoonaa euroa (9,0 prosenttia), joita ei ole vielä tarkastettu ja hyväksytty. ***Kaaviossa 8.5*** esitetään yhteenveto menoista, jotka jäsenvaltiot ovat *ohjelmakauden* 2014–2020 alusta lähtien ilmoittaneet komissiolle korvauksen saamista varten. Lisäksi esitetään päättämisprosessin nykytilanne.

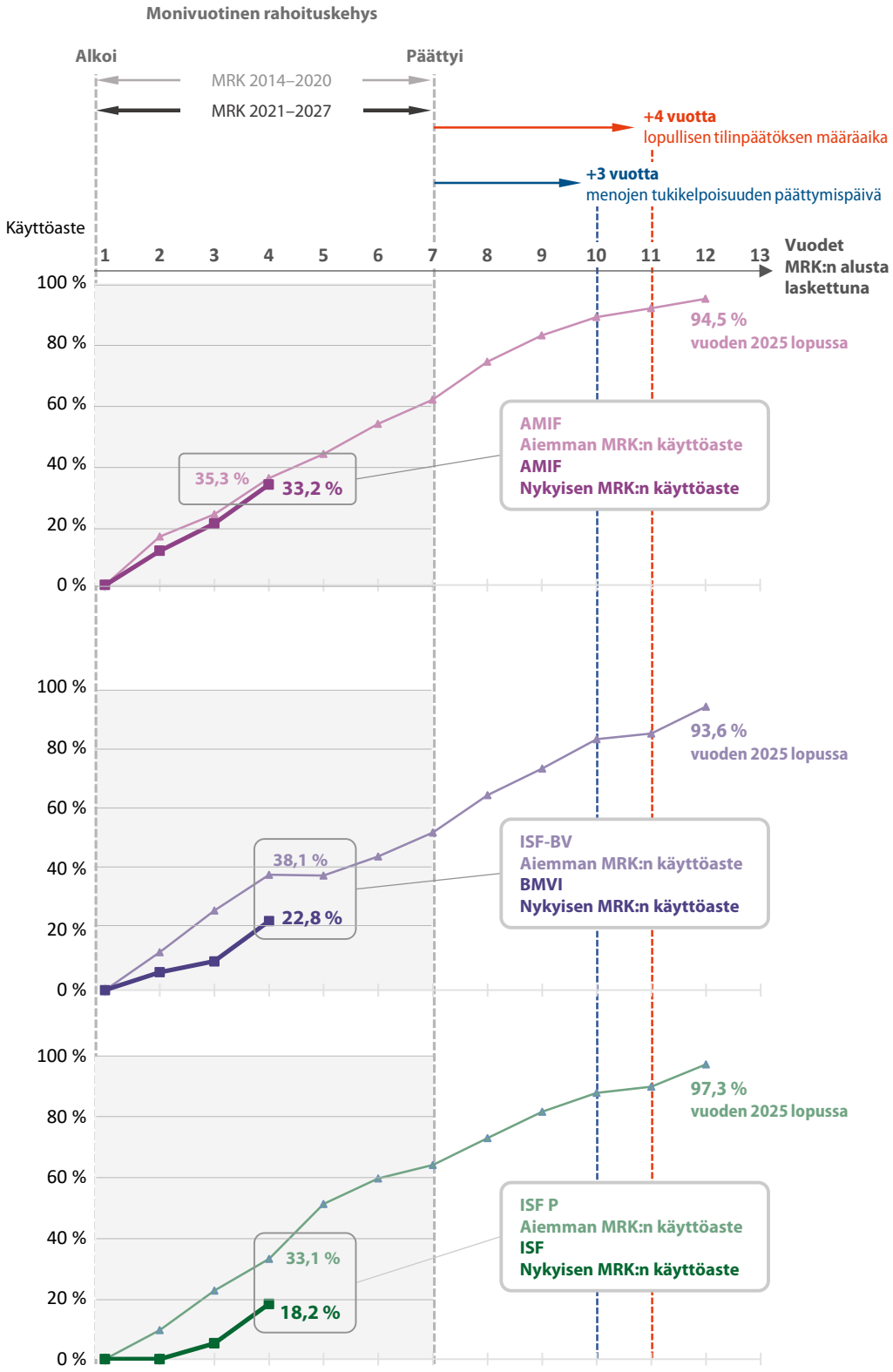
## Kaavio 8.3 – AMIF- ja ISF-rahastojen yhteistyössä hallinnoitavien ohjelmien edistyminen kaudella 2014–2020




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioiden toimittamien vuoden 2024 tilien ja komission 31. joulukuuta 2025 antamien tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien päätösten perusteella.

**8.6.** ***Kaaviossa 8.6*** esitetään *ohjelmakauden* 2021–2027 alusta lähtien menot, jotka komissio on suostunut korvaamaan jäsenvaltioille. Lisäksi kaaviossa verrataan varojen käyttöastetta siihen vaiheeseen asti, joka vastaa neljättä vuotta ohjelmakauden aloitusvuoden jälkeen (vuonna 2018 ja 2025). Tärkeimpiä syitä täytäntöönpanon viivästymiseen ovat vuosien 2021–2027 lainsäädännön ja ohjelmien myöhäinen hyväksyminen ja täytäntöönpanokauden pidentäminen ohjelmakaudella 2014–2020. ***Kohdassa 2.13.*** annetaan myös tietoja kyseisten yhteistyössä hallinnoitavien ohjelmien täytäntöönpanosta.

## Kaavio 8.6 – AMIF- ja ISF-rahastojen sekä BMVI-välineen yhteistyössä hallinnoitujen ohjelmien edistyminen kaudella 2021–2027 edelliskauteen verrattuna




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission hyväksymiä määriä koskevien SFC-tukiportaalin tietojen perusteella (tilanne 12. huhtikuuta 2026).

## Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

**8.7.** Tilintarkastustuomioistuin sovelsi vuonna 2025 ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä MRK-otsakkeiden 4 ja 5 osalta. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 28 *tapahtuman* otoksen, joka tuotti tietoa tilintarkastustuomioistuimen yleisen *tarkastuslausuman* laadintaa varten. Otos ei kuitenkaan ole edustava otos kyseisten monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeiden menoista, ja näin ollen tilintarkastustuomioistuin ei pysty *arvioimaan virhetasoa* otsakkeiden osalta. Otos käsitti

a) 11 tapahtumaa, joita *hallinnoidaan yhteistyössä* jäsenvaltioiden kanssa – Bulgarian, Saksan, Ranskan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa MRK-otsakkeessa 4 ja Tšekin kanssa MRK-otsakkeessa 5

b) 14 komission *suoraan hallinnoimaa* tapahtumaa (viisi MRK-otsakkeessa 4 ja yhdeksän MRK-otsakkeessa 5)

c) kolme komission *välillisesti hallinnoimaa* tapahtumaa (kaksi MRK-otsakkeessa 4 ja yksi MRK-otsakkeessa 5).

**8.8.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös valitut valvontajärjestelmät käymällä läpi

a) *vuotuiset tarkastuskertomukset*, jotka Bulgarian, Tšekin ja Ranskan kansalliset *tarkastusviranomaiset* toimittivat kauden 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen alaisen ISF-rahaston vuoden 2024 tilinpäätöksen yhteydessä

b) näiden tarkastusviranomaisten tekemän työn, joka koskee kyseisten jäsenvaltioiden ISF-rahaston osalta laatimaa vuoden 2024 tilinpäätöstä,

c) sekä arvioimalla olivatko tarkastusviranomaiset[1]

   i) ottaneet käyttöön asianmukaiset menettelyt, joiden nojalla voitiin antaa luotettavia tarkastuslausuntoja ja vuotuisia tarkastuskertomuksia

   ii) käyttäneet asianmukaisia otantamenetelmiä

   iii) sisällyttäneet otokseen riittävästi tapahtumia, jotta sen perusteella voitiin tehdä johtopäätöksiä koko perusjoukosta

   iv) laskeneet virhetason oikein.

[1] Kuten asetuksessa (EU) 2021/1060 edellytetään.

**8.9.** Tilintarkastustuomioistuin tutki myös kauden 2014–2020 AMIF-ohjelmien päättämisen Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan osalta ja arvioi toimia, joita komissio oli toteuttanut lopullisessa tilinpäätöksessä ilmoitettujen menojen tukikelpoisuuden todentamiseksi.

**8.10.** Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston (HOME-pääosasto) sekä puolustusteollisuuden ja avaruusasioiden pääosaston (DEFIS-pääosasto) *vuotuisissa toimintakertomuksissa* ilmoitetut menojen sääntöjenmukaisuutta koskevat tiedot, jotka on sisällytetty komission *vuotuiseen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen*.

# Toimien sääntöjenmukaisuus

**8.11.** Tarkastetuista 28 tapahtumasta 14:ään liittyi *virheitä*. Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi yhdeksän virhettä, joilla oli taloudellista vaikutusta EU:n talousarviosta maksettuihin määriin. Nämä virheet liittyivät avustusten myöntämismenettelyjen puutteisiin ja hankintasopimusten tai avustussopimusten epäasianmukaiseen muuttamiseen sekä muun tyyppisiin tukeen oikeuttamattomiin menoihin. ***Laatikossa 8.1*** annetaan esimerkkejä tilintarkastustuomioistuimen kvantifioimista virheistä.

**Laatikko 8.1**

**Esimerkkejä puutteista avustusten myöntämismenettelyissä**

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kaksi AMIF-rahoitusta saavaa hanketta, joita hallinnoitiin yhteistyössä Ranskan kanssa. Toisessa hankkeessa tarjottiin pakollisia kansalaiskasvatuskursseja ja toisessa ensivaiheen vastaanottotukea turvapaikanhakijoille. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti vuonna 2022 julkaistun, kyseisten *avustusten* myöntämiseen johtaneen avoimen ehdotuspyynnön täytäntöönpanon. Ehdotuspyynnössä edellytettiin, että hakijat tarjoavat palveluja, joilla helpotetaan EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten kotoutumista Ranskaan.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että arviointiprosessista ei ollut tiedotettu asianmukaisesti mahdollisille hakijoille. *Hallintoviranomainen* sovelsi eri arviointikriteereitä kuin ehdotuspyynnössä julkaistut kriteerit (se esimerkiksi otti käyttöön uuden kriteerin ja sovelsi toiseen kriteeriin erilaista pisteytysasteikkoa). Tämä oli vastoin avoimuusperiaatetta.

Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että molemmissa hankkeissa (hyväksytyt menot ensin mainitussa yhteensä 34,7 miljoonaa euroa ja toisessa 43,1 miljoonaa euroa) virhe oli kymmenen prosenttia.

### Esimerkki ilman kilpailumenettelyä tehdyistä sopimusmuutoksista

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti AMIF-rahoitusta saavan hankkeen, jota hallinnoitiin yhteistyössä Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa. Asiasta vastaava kansallinen viranomainen toteutti hankkeen helmikuun 2021 ja joulukuun 2023 välisenä aikana. Hankkeessa oli kyse ilman huoltajaa olevien turvapaikkaa hakevien lasten sekä suojelua tarvitsevien aikuisten ja perheiden kuljettamisesta Yhdistyneen kuningaskunnan eri paikkakunnille ja heidän turvallisesta sijoittamisestaan kansallisen siirtojärjestelmän puitteissa

Marraskuussa 2021 *edunsaaja* teki *julkisen hankintamenettelyn* jälkeen 3,3 miljoonan Englannin punnan palvelusopimuksen kuljetuspalvelujen tarjoajan kanssa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että edunsaaja muutti sopimusta ilman kilpailumenettelyä kolme kertaa pidentämällä sen kestoa ja laajentamalla tarjottavia palveluja, mikä nosti sopimuksen arvon lopulta 9,7 miljoonaan Englannin puntaan. Tällainen sopimuksen merkittävä muuttaminen on vastoin sovellettavia hankintasääntöjä.

Näin ollen tilintarkastustuomioistuin katsoi, että hyväksytyistä menoista 71 prosenttia (yhteensä 1,3 miljoonaa Englannin puntaa) ei ollut oikeutettu EU:n rahoitukseen.

### Esimerkki sotilaallisen liikkuvuuden sopimukseen tehdystä merkittävästä muutoksesta, joka vaikutti sopimuksen myöntämisehtoihin

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti suoran hallinnoinnin piiriin kuuluvan sotilaallisen liikkuvuuden kuljetushankkeen. Hankkeen toteutti latvialainen julkinen elin, ja se koostui nykyaikaisen jäänmurtokaluston hankinnasta sotilas- ja siviilikäyttöön Riianlahdella. Komissio hyväksyi kaikki kulut lukuun ottamatta loppumaksua, joka suoritettiin täytäntöönpanokauden ulkopuolella.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että edunsaaja oli muuttanut toimitussopimusta merkittävästi hankkeen aikana ja rikkonut siten avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita. Sopimuksen taloudellinen tasapaino muuttui tavarantoimittajan eduksi, sillä uuden välimaksun ansiosta kolme neljäsosaa loppumaksusta suoritettiin viisi kuukautta aikaisemmin. Lisäksi aluksen toimitusaikataulua pidennettiin ja alkuperäisiä toimitusten viivästymisestä määrättäviä seuraamuksia ei sovellettu.

Tilintarkastustuomioistuin katsoi näin ollen, että hyväksytyistä menoista 25 prosenttia (yhteensä 10,1 miljoonaa euroa) ei ollut oikeutettu EU:n rahoitukseen.

**8.12.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi 17 tapausta, joissa ei ollut noudatettu oikeudellisia ja varainhoitoa koskevia säännöksiä. Näillä tapauksilla ei kuitenkaan ollut taloudellista vaikutusta EU:n talousarvioon. Näitä tapauksia olivat esimerkiksi riittämätön *kirjausketju*, evidenssin puuttuminen eturistiriitojen ehkäisemiseksi toteutetuista toimenpiteistä ja puutteet *kertakorvauksina* maksettavien avustusten suunnittelussa. ***Laatikossa 8.2*** annetaan esimerkkejä tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä.

### Laatikko 8.2

### Esimerkki riittämättömästä kirjausketjusta

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti AMIF-rahoitusta saavan hankkeen, jota hallinnoitiin yhteistyössä Alankomaiden kanssa. Se pantiin täytäntöön FAST CARE -asetuksen nojalla vuoden 2023 kesäkuun ja joulukuun välisenä aikana. Hankkeessa Alankomaiden viranomaisille korvattiin osittain kulut, jotka aiheutuivat Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan seurauksena siirtymään joutuneiden ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden vastaanottamisesta ja majoittamisesta.

Tilintarkastustuomioistuin pyysi saada tutustua hanketta koskevaan asiakirja-aineistoon voidakseen todentaa, että EU:n talousarviosta annettu tuki koski henkilöitä, jotka olivat joutuneet siirtymään sotilaallisen hyökkäyksen vuoksi. Alankomaiden viranomaiset eivät kuitenkaan pitäneet yllä riittävää kirjausketjua. Komission ohjeissa ei edellytetä kirjausketjun ylläpitämistä yksittäisten henkilöiden tasolla, ellei riskinarvioinnissa ollut todettu erityistä *sääntöjenvastaisuuksien* tai *petosten* riskiä. Tämä vaikeutti EU:n lainsäädännössä säädettyjen kelpoisuusvaatimusten todentamista suojelua saavien henkilöiden lukumäärän ja heidän oleskelunsa keston osalta. Kyseisen asiakirja-aineiston puuttuessa tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt todentamaan, että menot liittyivät henkilöihin, jotka olivat joutuneet siirtymään sotilaallisen hyökkäyksen vuoksi.

Tilintarkastustuomioistuin totesi siksi, että hankkeeseen liittyi virhe, joka ei ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti.

### Esimerkkejä tapauksista, joissa eturistiriitojen selvittämiseksi tehtyjä toimenpiteitä ei ollut dokumentoitu

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kaksi Ranskan kanssa yhteistyössä hallinnoitua AMIF-rahaston hanketta, joista toisessa tarjottiin pakollisia kansalaiskasvatuskursseja ja toisessa ensivaiheen vastaanottotukea turvapaikanhakijoille.

Molemmissa hankkeissa hankittiin palveluja avustuksen täytäntöönpanoa varten kahdella eri tarjouspyynnöllä. Tilintarkastustuomioistuin tutki nämä pyynnöt varmistaakseen, että sopimusten myöntämisessä noudatettiin julkisia hankintoja koskevia vaatimuksia.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös suoraan hallinnointiin kuuluvan sotilaallisen liikkuvuuden kuljetushankkeen. Hankkeen toteutti ruotsalainen julkinen elin, ja se koostui uuden kaksiraiteisen tunnelin rakentamisesta sotilas- ja siviilikäyttöön.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että edunsaajien kaikissa kolmessa tapauksessa toteuttamissa julkisissa hankintamenettelyissä ei ollut riittävää kirjausketjua arviointikomitean jäsenten henkilöllisyyden osalta. Eturistiriitojen osalta ei myöskään ollut annettu ilmoituksia. Tilintarkastustuomioistuin ei siten pystynyt varmistamaan, ettei eturistiriitoja ollut.

Tilintarkastustuomioistuin totesi sen vuoksi, että kyseisiin kolmeen hankkeeseen liittyi virhe, joka ei ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti.

### Esimerkki puutteista kertakorvauksina maksettavien avustusten suunnittelussa komissiossa

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti suoraan hallinnointiin kuuluvan hankkeen, joka koski *ampumatarvikkeiden tuotantoa tukevaa säädöstä (ASAP)*. Hankkeen tarkoituksena oli tukea yksityisen Saksassa sijaitsevan puolustusalan teollisuusyrityksen tuotantolaitosten laajentamista. Hanke oli käynnissä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti ensimmäisen välimaksun.

Hanketta rahoitetaan kiinteämääräisellä avustuksella, joka perustuu hakijan ehdotuksessa esitettyyn alustavaan talousarvioon. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että alustava talousarvio ei ollut riittävän tarkka, koska sen tarkkuutta suunniteltiin parannettavan vasta hankkeen täytäntöönpanon aikana.

Useissa tapauksissa maksujen ehtona olevia suoritteita ei ollut määritelty tarkasti. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt todentamaan, että asiakirjat, jotka edunsaaja toimitti komissiolle kyseisten suoritteiden osalta, todella täyttivät avustussopimuksessa asetetut vaatimukset.

Tilintarkastustuomioistuin totesi siksi, että hankkeeseen liittyi virhe, joka ei ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti.

# Sisäisen valvonnan järjestelmien eri osien tarkastus

## Tarkastusviranomaisten työn arviointi

**8.13.** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat kolme tarkastusviranomaista (ks. kohdan ***8.8(a)*** alakohta) olivat kehittäneet ja ottaneet käyttöön yksityiskohtaiset ja riittävän laadukkaat menettelyt, joiden avulla ne kykenivät raportoimaan työstään vuotuisessa tarkastuskertomuksessa.

**8.14.** Tilintarkastustuomioistuin valitsi näiltä viranomaisilta tarkastukseensa kuuden tarkastuksen asiakirja-aineiston tutkiakseen perustana olevan tarkastustyön ja selvittääkseen, kattoiko tehty työ seuraavat kolme keskeistä vaatimusta (KV)[2]:

- KV12 – asianmukaiset järjestelmätarkastukset
- KV13 – asianmukaiset toimien tarkastukset
- KV15 – asianmukaiset menettelyt luotettavan tarkastuslausunnon antamiseksi ja vuotuisen tarkastuskertomuksen laatimiseksi.

**8.15.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yleisesti ottaen tarkastusviranomaisilla oli käytössä yksityiskohtaiset tarkastusohjelmat ja tarkistuslistat johtopäätöstensä tueksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin yhden tarkastusviranomaisen kohdalla puutteen, jossa oli kyse siitä, että osasta tarkastettua kulua ei ollut todentavaa aineistoa (ks. ***laatikko 8.3***).

**Laatikko 8.3**

**Esimerkki puutteesta tarkastusviranomaisen työssä**

| Rahasto | Puute | Mahdollinen vaikutus |
|---|---|---|
| ISF-rahaston toimeenpano Tšekissä | Tarkastusviranomainen ei saanut kaikkea tarvittavaa aineistoa todentaakseen, että tietyt menot olivat tukikelpoisia. | Riski siitä, että tukeen oikeuttamattomia menoja ei havaittu. |

[2] Asetus (EU) 2021/1060, liite XI.

## Komission päättämistoimien tarkastus

**8.16.** Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös toimet, joilla komissio oli todentanut menojen tukikelpoisuuden kahden jäsenvaltion osalta ohjelmakauden 2014–2020 päättämisen yhteydessä. Se havaitsi Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevassa päättämistoimessa puutteen, sillä komissio ei ollut jättänyt tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan päätöksensä ulkopuolelle määrää, jonka tilintarkastustuomioistuin oli aiemmin todennut tukeen oikeuttamattomaksi[3].

[3] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2023, laatikko 8.1.

# Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

**8.17.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti HOME- ja DEFIS-pääosastojen vuotuiset toimintakertomukset varainhoitovuodelta 2025. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi arvioimaan, olivatko kyseiset pääosastot esittäneet sääntöjenmukaisuutta koskevat tiedot komission ohjeiden mukaisesti sekä soveltaneet johdonmukaisesti menettelytapaa, jolla arvioidaan tulevia rahoitusoikaisuja.

**8.18.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että pääosastojen arviot kokonais*riskistä maksamishetkellä* ja päättämishetkellä oli laskettu ja raportoitu vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa kyseisen menettelytavan mukaisesti. HOME-pääosasto arvioi, että riskinalainen kokonaismäärä maksamishetkellä oli 40,3 miljoonaa euroa (1,1 prosenttia) vuoden 2025 menoista (3 782,0 miljoonaa euroa). Lisäksi pääosasto arvioi, että sen arvioiduista tulevista oikaisuista johtuen riskinalainen kokonaismäärä päättämishetkellä oli 36,9 miljoonaa euroa (1,0 prosenttia). DEFIS-pääosaston tärkeimmät MRK-otsakkeen 5 mukaiset asiaankuuluvat menot vuonna 2025 olivat 490,7 miljoonaa euroa. Ne liittyivät suoraan ja välillisesti hallinnoituihin avustuksiin EU:n puolustusohjelmissa (eli *Euroopan puolustusrahastossa* ja sen edeltäjäohjelmissa, ASAP-ohjelmassa ja välineessä Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamiseksi yhteistoiminnallisten hankintojen avulla). Jälkitarkastusten tulosten puuttuessa tältä alalta ei vielä ole saatavilla tarkastuksessa havaittuja erityisiä virhetasoja. Näin ollen DEFIS-pääosasto piti varovaisena lähestymistapaa, jossa ilmoitetaan arvioitu 2,0 prosentin kiinteä riskitaso maksamishetkellä.

**8.19.** HOME-pääosaston ja DEFIS-pääosaston pääjohtajat ilmoittivat saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että vuotuisessa toimintakertomuksessa kuvattuihin toimiin kohdennetut varat oli käytetty aiottuun tarkoitukseen moitteettoman hallinnoinnin periaatteiden mukaisesti. HOME-pääosasto esitti kuitenkin joitakin *varaumia*. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat tapahtumat käsittävät vain pienen osan mainittujen pääosastojen hallinnoimista tapahtumista, ja näin ollen tilintarkastustuomioistuin ei pysty vahvistamaan näitä lausumia tarkastustyönsä tulosten perusteella.

# Johtopäätös ja suositukset

## Johtopäätös

**8.20.** Tilintarkastustuomioistuimen tapahtuma- ja järjestelmätarkastuksessa tuli esiin kolme osa-aluetta, joilla on parantamisen varaa: riittävät toimenpiteet eturistiriitojen poissulkemiseksi, hankintasopimusten asianmukainen hallinnointi ja riittävän kirjausketjun säilyttäminen. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien tapahtumien lukumäärä ei riitä tässä luvussa käsiteltyjen monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeiden virhetason arvioimiseen (kohta ***8.7***). Tarkastustulokset kuitenkin vahvistavat havaittujen virheiden esiintyvyyden perusteella, että virheriski on suuri. Tapahtumatarkastusten tuloksia hyödynnetään tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman laatimisessa.

## Suositukset

**8.21.** ***Liitteessä 8.1*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski kahta varainhoitovuoden 2023 vuosikertomuksessa annettua suositusta sekä yhtä varainhoitovuoden 2024 vuosikertomuksessa annettua suositusta. Suositukset oli tarkoitettu pantavaksi täytäntöön vuoden 2025 loppuun mennessä. Komissio oli pannut kokonaisuudessaan täytäntöön kaksi suositusta. Vaikka se ei ollut hyväksynyt kolmatta suositusta, se oli kuitenkin pannut sen täytäntöön joiltakin osin.

**8.22.** Tilintarkastustuomioistuin esittää vuotta 2025 koskevien havaintojensa ja johtopäätöstensä perusteella seuraavat suositukset:

## Suositus 8.1 –Lisätään jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten tietoisuutta velvollisuuksistaan

Komission olisi toteutettava toimia, joilla lisätään jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten tietoisuutta niitä koskevista velvollisuuksista, jotka liittyvät avustusten myöntämiseen ja hankintasopimuksiin, erityisesti seuraavien osalta:

a) toimenpiteet, joilla varmistetaan, ettei eturistiriitoja synny, ja näiden toimenpiteiden asianmukainen dokumentointi

b) hankintasopimusten muuttamista koskevien kansallisten tai EU:n sääntöjen rikkomisen mahdolliset seuraukset

c) edunsaajien velvollisuus säilyttää riittävä asiakirja-aineisto ilmoitettujen kulujen tueksi.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppu.**

## Suositus 8.2 – Tarkistetaan todentamistarkastuksia

Suoraan hallinnoitavien hankkeiden osalta komission olisi tarkistettava ja tarvittaessa tehostettava tarkastuksia, joilla todennetaan, että

a) edunsaajat ovat toteuttaneet toimenpiteitä varmistaakseen, ettei eturistiriitoja ole, ja dokumentoineet riittävästi nämä toimenpiteet

b) edunsaajat ovat noudattaneet julkisten hankintasopimusten muuttamista koskevia kansallisia ja EU:n sääntöjä

c) edunsaajien säilyttämä asiakirja-aineisto riittää ilmoitettujen kulujen tueksi.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppu.**

# Liite

## Liite 8.1 – Aiempien suositusten seuranta

Hyväksymisaste: hyväksytty; hyväksytty osittain; ei hyväksytty; tieto puuttuu.

Täytäntöönpanoaste: kokonaan; suurimmaksi osaksi; joiltakin osin; ei pantu täytäntöön; ei voida tehdä johtopäätöstä täytäntöönpanoasteesta tai se ei enää ole relevantti.

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| **2023** | Tilintarkastustuomioistuin esittää komissiolle seuraavat suositukset:<br>**Suositus 1:**<br>Komission olisi annettava yhteistyössä hallinnoidun HOME-pääosaston rahoituksen täytäntöönpanosta vastaaville jäsenvaltioiden viranomaisille lisäohjeita seuraavista seikoista: | | | Suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.<br>Komissio järjesti kesäkuussa 2024 HOME-pääosaston rahoituksen täytäntöönpanosta vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa verkkoseminaarin, jossa käsiteltiin suosituksen a-kohtaa. Kyseinen kohta koskee velvoitetta säilyttää asianmukaiset todentavat asiakirjat, jotka voidaan esittää tarkastusten yhteydessä. |

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| | a) säännöistä, jotka koskevat asianmukaisen todentavan asiakirja-aineiston säilyttämistä tarkistuksia tai tarkastuksia varten<br>b) velvollisuudesta noudattaa läpinäkyvyyttä ja yhdenvertaista kohtelua koskevia kansallisia ja EU:n sääntöjä myönnettäessä avustuksia avointen ehdotuspyyntöjen perusteella. | | | Komissio käsitteli suosituksen b-kohtaa järjestämällä 27. lokakuuta 2025 ohjeistunnon kansallisille viranomaisille, jotka vastaavat HOME-pääosaston yhteistyössä hallinnoitavien varojen täytäntöönpanosta. Ohjeistunnossa käsiteltiin avustusten myöntämismenettelyjen puutteita ja tuotiin uudelleen esiin tarve noudattaa läpinäkyvyyden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita. |

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| **2023** | **Suositus 2:**<br><br>Tarkistetaan ja dokumentoidaan huolellisesti avustuksen myöntämismenettelyn aikana Verkkojen Eurooppa -välineen sotilaallista liikkuvuutta koskevien avustushakemusten tekniset näkökohdat. Määritetään erityisesti, täyttävätkö kaksoiskäyttöinfrastruktuuria koskevat hankkeet tukikelpoisuusedellytykset, ja varmistetaan, että EU:n rahoitustukea ei myönnetä enempää kuin mitä kaksoiskäyttöön tarvittavat vaatimustasot edellyttävät. | ⊗ | | Komissio ei hyväksynyt suositusta.<br><br>Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että tarkastuksen jälkeen komissio kehotti edunsaajaa kuvailemaan tarkemmin, miltä osin nykyisiä infrastruktuurielementtejä on tarkoitus parantaa tai korvata ja millaiset tavoiteparametrit töillä on tarkoitus saavuttaa, jotta niitä voidaan arvioida asianmukaisesti *TEN*-T-verkon/*Verkkojen Eurooppa- välineen* vaatimusten mukaisesti. |

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| **2024** | **Suositus 2:**<br><br>Komission olisi annettava yhteistyössä varoja hallinnoiville jäsenvaltioiden *hallintoviranomaisille* lisää ohjeita, jotka koskevat hallintoviranomaisten velvoitteita noudattaa yhdenvertaisen kohtelun ja läpinäkyvyyden periaatteita ehdotuspyyntöjen toteuttamisessa, jotta avustusten myöntämismenettelyjen puutteet voidaan korjata. | | | Suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.<br><br>Komissio käsitteli suositusta järjestämällä 27. lokakuuta 2025 ohjeistunnon kansallisille viranomaisille, jotka vastaavat HOME-pääosaston yhteistyössä hallinnoitavien varojen täytäntöönpanosta. Ohjeistunnossa käsiteltiin avustusten myöntämismenettelyjen puutteita ja tuotiin uudelleen esiin tarve noudattaa läpinäkyvyyden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita. |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

# 9. luku

## Naapurialueet ja muu maailma

# Sisällys


| | Kohta |
|---|---|
| **Johdanto** | **9.1.–9.10.** |
| Lyhyt kuvaus | 9.2.–9.8. |
| Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa | 9.9.–9.10. |
| **Toimien sääntöjenmukaisuus** | **9.11.–9.23.** |
| **Vuotuinen toimintakertomus ja muut hallintojärjestelyt** | **9.24.–9.29.** |
| MENA-pääosaston vuotuinen toimintakertomus | 9.24.–9.27. |
| INTPA-pääosaston vuotuinen toimintakertomus | 9.28. |
| Vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus | 9.29. |
| **Muut osatekijät** | **9.30.** |
| **Johtopäätös ja suositukset** | **9.31.–9.33.** |
| Johtopäätös | 9.31. |
| Suositukset | 9.32.–9.33. |
| **Liitteet** | |
| Liite 9.1 – INTPA-, ENEST- ja MENA-pääosastojen yksittäisille maille suorittamat maksut | |
| Liite 9.2 – Aiempien suositusten seuranta | |

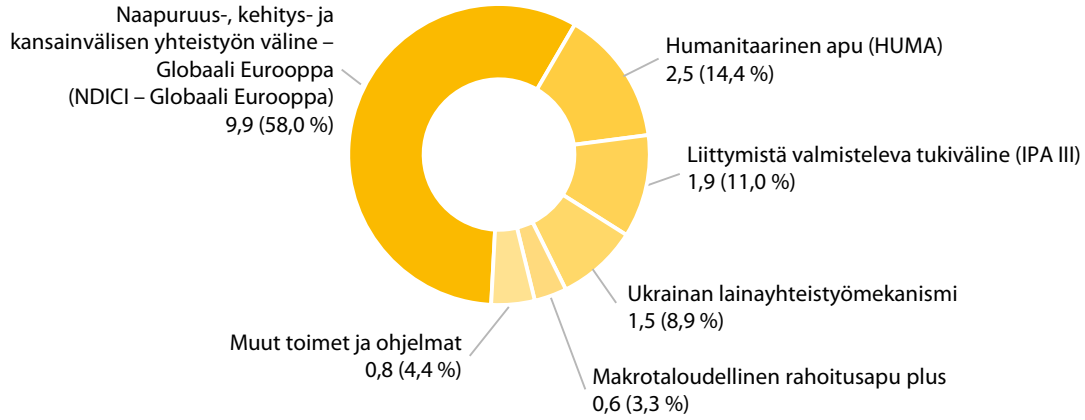
# Johdanto

**9.1.** Tässä vuosikertomuksen luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset, jotka liittyvät monivuotisen rahoituskehyksen (MRK) otsakkeeseen 6 ”Naapurialueet ja muu maailma”. ***Kaaviossa 9.1*** esitetään yhteenveto tähän otsakkeeseen liittyvistä keskeisistä toimista, menoista ja tarkastuksen perusjoukosta vuodelta 2025.

## Kaavio 9.1 – Maksut ja niitä koskeva tarkastuksen perusjoukko

**Naapurialueet ja muu maailma**
**17,2 miljardia euroa (9,7 % EU:n talousarvion menoista)**

**Vuoden 2025 maksujen jakautuminen** *(miljardia euroa)*




**Vuoden 2025 tarkastuksen perusjoukko verrattuna maksuihin**

***Maksut – yhteensä 17,2***

***Tarkastuksen perusjoukko – yhteensä 12,5***

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin vuoden 2025 *konsolidoidun tilinpäätöksen* tietojen perusteella.

## Lyhyt kuvaus

**9.2.** EU toteuttaa ulkoisen toiminnan rahoitusvälineitä kaikkialla maailmassa, usein haastavissa geopoliittisissa ja organisatorisissa toimintaympäristöissä. Välineet kattavat monenlaisia alueita, joilla sovelletaan erilaisia oikeudellisia ja institutionaalisia kehyksiä, mikä edellyttää, että välineet mukautuvat joustavasti erilaisiin sääntely- ja toimintaolosuhteisiin. Tämän alan menot kanavoidaan useiden välineiden, etenkin naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen (NDCI – Globaali Eurooppa)[1], humanitaarisen avun (HUMA) määrärahojen sekä liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA III)[2] kautta.

**9.3.** NDICI – Globaali Eurooppa -välineen yleisenä tavoitteena on puolustaa ja edistää EU:n arvoja, periaatteita ja keskeisiä etuja maailmanlaajuisesti sekä auttaa edistämään monenvälisyyttä ja vahvempia kumppanuuksia EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.

**9.4.** EU antaa myös tarpeisiin perustuvaa humanitaarista apua ihmisen aiheuttamien katastrofien ja luonnononnettomuuksien uhreille keskittyen erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin.

**9.5.** Liittymistä valmistelevan tukivälineen tavoitteena on tukea *edunsaaja*maita siten, että nämä toteuttaisivat uudistuksia, joita EU:n arvojen noudattaminen edellyttää jäsenyyttä hakevissa maissa ja jotka edistävät näiden maiden vakautta, turvallisuutta ja vaurautta.

**9.6.** Vuonna 2025 otsakkeeseen 6 sisältyi ensimmäistä kertaa maksuja, jotka liittyivät Ukrainan lainayhteistyömekanismiin[3]. Ukrainan lainayhteistyömekanismissa käytetään Venäjän valtion pysäytetyistä varoista saatavia tuloja Ukrainalle myönnettyjen EU:n ja G7-maiden makrotaloudellisen rahoitusavun lainojen hoitoon ja takaisinmaksuun.

---

[1] Asetus (EU) 2021/947 naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen – Globaali Eurooppa perustamisesta.

[2] Asetus (EU) 2021/1529 liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA III) perustamisesta.

[3] Asetus (EU) 2024/2773 Ukrainan lainayhteistyömekanismin perustamisesta ja poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun antamisesta Ukrainalle.

**9.7.** Tärkeimmät pääosastot ja yksiköt, jotka toteuttivat EU:n ulkoisia toimia vuonna 2025, olivat kansainvälisten kumppanuuksien pääosasto (INTPA), laajentumisasioiden ja itäisten naapurialueiden pääosasto (ENEST), EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto (ECHO), Lähi-idän, Pohjois-Afrikan ja Persianlahden asioiden pääosasto (MENA) sekä ulkopolitiikan välineiden hallinto (FPI).

**9.8.** Otsakkeen ”Naapurialueet ja muu maailma” maksut olivat 17,2 miljardia euroa (ennakko-, väli-, ja loppumaksut) vuonna 2025. Maksut suoritettiin useiden välineiden kautta (***kaavio 9.1***) ja käyttäen monenlaisia tukimuotoja. Tällaisia ovat esimerkiksi rakennusurakka-, tavarahankinta- ja palveluhankintasopimukset, avustukset, erityislainat, lainatakuut ja taloudellinen apu, *budjettituki* ja muut talousarviosta EU:n ulkopuolisille maille maksettavat kohdennetut tuet (***liite 9.1***). Tähän otsakkeeseen kuuluvien maksujen kokonaismäärä oli 15,4 miljardia euroa vuonna 2024.

## Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

**9.9.** Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen virhetaso sekä tuottaa tietoa yleisen *tarkastuslausuman* laadintaa varten. Tilintarkastustuomioistuin sovelsi ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tutki tämän monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen osalta seuraavia tekijöitä vuodelta 2025:

a) 138 *tapahtumasta* koostuva tilastollisesti edustava otos tämän MRK:n otsakkeen kaikilta menoaloilta. Tilintarkastustuomioistuin poimi 57 tapahtumaa INTPA-pääosastosta, 30 ENEST-pääosastosta, 21 ECHO-pääosastosta, 13 FPI:stä, 12 MENA-pääosastosta sekä viisi tapahtumaa muista pääosastoista (talous- ja rahoitusasioiden pääosasto (ECOFIN, kaksi tapahtumaa), koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosasto (EAC), kauppapolitiikan ja taloudellisen turvallisuuden pääosasto (TRADE) sekä Euroopan koulutuksen ja kulttuurin toimeenpanovirasto (EACEA));

b) yksi tapahtuma, joka rahoitettiin monivuotisen rahoituskehyksen vuotuisen enimmäismäärän ulkopuolella ja joka liittyy Ukrainan tukivälineeseen[4]. Tätä tapahtumaa koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön tulokset eivät ole *merkityksellisiä* MRK:n otsakkeen 6 *arvioidun virhetason kannalta*, mutta ne vaikuttavat tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan kokonaisvirhetasoon.

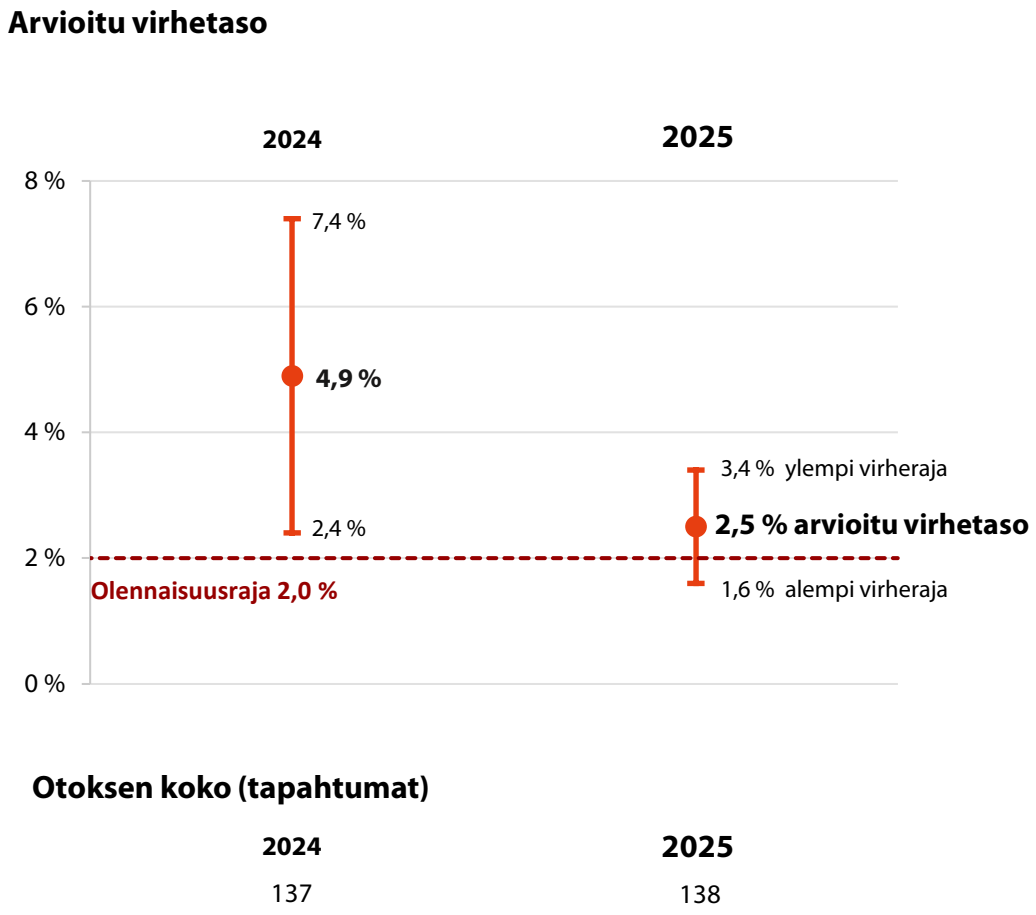
[4] Asetus (EU) 2024/792 Ukrainan tukivälineen perustamisesta.

**9.10.** Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti tiedot, jotka Lähi-idän, Pohjois-Afrikan ja Persianlahden asioiden pääosasto sekä kansainvälisten kumppanuuksien pääosasto antavat *vuotuisissa toimintakertomuksissaan* sääntöjenmukaisuudesta ja jotka on sisällytetty komission *vuotuiseen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen.*

# Toimien sääntöjenmukaisuus

**9.11.** Tarkastetuista 138 toimista 52 (37,7 %) sisälsi virheitä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 43 virheen perusteella, että virhetaso on 2,5 prosenttia (*kaavio 9.2*).

### Kaavio 9.2 – Tapahtumatarkastusten tulokset




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**9.12.** Ukrainan lainayhteistyömekanismiin liittyvien maksujen määrä oli 1,53 miljardia euroa (12 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen tarkastamasta perusjoukosta, ks. *kaavio 9.1*). Tämä väline on väliaikainen, ja siihen liittyvät tapahtumat (satunnaisten voittojen maksaminen Ukrainalle) eroavat perustavanlaatuisesti muusta tilintarkastustuomioistuimen tämän otsakkeen osalta tarkastamasta perusjoukosta. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kaksi tapahtumaa, jotka liittyivät Ukrainan lainayhteistyömekanismiin ja joiden kokonaisarvo oli 1,23 miljardia euroa.

**9.13.** ***Kaaviossa 9.3*** esitetään erityyppisten virheiden vaikutus tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2025 osalta arvioimaan virhetasoon.

### Kaavio 9.3 – Erityyppisten virheiden vaikutus arvioituun virhetasoon

**pros.yks**: prosenttiyksikköä

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**9.14.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi erityyppisiä virheitä, jotka vaikuttivat useisiin tapahtumiin ja jotka ovat toistuneet useiden tarkastusvuosien aikana (***laatikko 9.1*** ja ***laatikko 9.2***). Pääasialliset virhetyypit olivat:

- *välillisten kustannusten* sisällyttäminen palkkakuluihin *välittöminä kustannuksina*
- *julkisia hankintoja* koskevien sääntöjen rikkominen
- virheellisten valuuttakurssien soveltaminen
- ennakkomaksujen *hyväksyminen* liian suurina.

**9.15.** Aiempien vuosien tapaan suuri määrä tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä koski sopimuksia, joita *pilariarvioidut organisaatiot* (kansainväliset järjestöt, kansainväliset rahoituslaitokset ja EU:n jäsenvaltioiden virastot) panivat täytäntöön *välillisen hallinnoinnin* puitteissa. Tällaisten sopimusten osalta komissio hyväksyi menot rahoituskertomuksen ja johdon vahvistuslausuman perusteella. Johdon vahvistuslausuma on pilariarvioinnin läpikäyneen organisaation oma vakuutus siitä, että toimitetut taloudelliset tiedot ovat täydelliset ja paikkansapitävät ja ne on esitetty asianmukaisesti ja sopimuksessa määrättyjen velvoitteiden mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuimen kvantifioimista 43 virheestä (kohta ***9.11***) 14 liittyi tällaisiin sopimuksiin. Sopimusten osuus arvioidusta virhetasosta oli 0,6 prosenttiyksikköä.

**9.16.** Tänä vuonna kansainväliset järjestöt antoivat tilintarkastustuomioistuimelle täyden pääsyn tarkastettuja tapahtumia tukeviin asiakirjoihin. Tilanne on parantunut aiempiin vuosiin verrattuna, jolloin tarkastajille annettiin vain tilapäinen sähköinen katseluoikeus (ainoastaan katselun mahdollistavassa näkymässä), eikä asiakirjoja toimitettu tarkastajille. Tämä haittasi tarkastusten suunnittelua, täytäntöönpanoa ja laadunvalvontaa. Tilintarkastustuomioistuin suositteli viime vuonna, että komissio toteuttaisi lisätoimia sen varmistamiseksi, että kansainväliset järjestöt antavat Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle täysimääräisen, rajoittamattoman ja nopean pääsyn asiakirjoihin, joita se tarvitsee SEUT-sopimuksen mukaisen tehtävänsä hoitamiseen. Lisäksi komission oli varmistettava erityisesti, että kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävät sopimusjärjestelyt ovat selkeät ja niissä kunnioitetaan täysimääräisesti Euroopan tilintarkastustuomioistuimen oikeutta saada pyynnöstä kaikki asiakirjat ja tiedot, joita se tarvitsee tarkastustehtäviensä suorittamiseen[5]. Tilintarkastustuomioistuin jatkaa asian seuraamista ja siitä raportoimista.

**9.17.** ***Laatikossa 9.1*** annetaan esimerkkejä tilintarkastustuomioistuimen kvantifioimista virheistä.

### Laatikko 9.1

### Esimerkki asiantuntijasta, joka ei täytä työkokemusta koskevia vaatimuksia

MENA-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti laskun, joka liittyi kansalaisyhteiskuntaa tukevaan 1,88 miljoonan euron sopimukseen eräässä Pohjois-Afrikan maassa.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti hankkeeseen palkatun vanhemman asiantuntijan palkkiot. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että asiantuntijalla ei ollut vaadittua vähimmäistyökokemusta, jotta häntä voitaisiin pitää sopimuksen ehtojen mukaisena vanhempana asiantuntijana. Asiantuntijan työkokemuksen pituuden perusteella häntä olisi asianmukaisesti pitänyt pitää nuorempana asiantuntijana. Toimeksisaaja ja hankintaviranomainen eivät myöskään noudattaneet asianmukaista valinta- ja hyväksymismenettelyä.

Sen vuoksi tilintarkastustuomioistuin katsoi, että vanhemman ja nuoremman asiantuntijan palkkion välinen ero ei ollut tukikelpoinen.

[5] Vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2024, kohta 8.13 ja suositus 8.1.

### Esimerkki palkkakuluihin sisällytetyistä välillisistä kustannuksista

INTPA-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti laskun, joka liittyi eräässä Länsi-Afrikan maassa toimivan kansainvälisen järjestön kanssa tehtyyn 7,94 miljoonan euron *rahoitussopimukseen*. Sopimus koski alueellisen talouden ohjausjärjestelmän edistämistä.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi henkilöstöön liittyviä menoja tarkastaessaan, että järjestö oli sisällyttänyt välittömiin kustannuksiin välillisiä kustannuksia, kuten palkanmaksuun, turvallisuuteen, tietotekniikkaan ja koulutukseen liittyviä kustannuksia. Kansainvälisen järjestön *palkkoihin* sisällytettyjä välillisiä kustannuksia (enintään seitsemän prosenttia välittömistä kustannuksista) ei voida ilmoittaa tukikelpoisiksi välittömiksi kustannuksiksi.

Tilintarkastustuomioistuimelle ei myöskään toimitettu todentavia asiakirjoja, jotka vahvistaisivat, että nämä kustannukset olivat tosiasiallisesti aiheutuneet tai että ne oli laskettu oikein. Sen vuoksi tilintarkastustuomioistuin katsoi kyseiset kustannukset tukeen oikeuttamattomiksi.

Tilintarkastustuomioistuin on jo havainnut samankaltaisia ongelmia aiempina vuosina (Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2024 vuosikertomus, laatikko 9.3).

### Esimerkki matkakuluista, jotka eivät ole tukikelpoisia asiakirjojen puuttumisen vuoksi

INTPA-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti laskun, joka koski EU:n rahoitusosuussopimusta, jonka arvo oli 19,20 miljoonaa euroa. Sopimus liittyi ympäristönsuojelutoimintaan eräässä Pohjois-Afrikan maassa.

Edunsaaja laskutti matkakuluja ja ilmoitti, että matkat kuljettiin EU:n rahoittaman hankkeen yhteydessä. Tarkastuksen aikana tilintarkastustuomioistuimelle ei kuitenkaan toimitettu riittäviä asiakirjatodisteita, kuten virkamatkamääräyksiä, ajopäiväkirjoja tai toimintatietoja, jotka olisivat osoittaneet, että nämä matkat liittyivät tosiasiallisesti EU:n toimen täytäntöönpanoon.

Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että matkakulut eivät olleet tukikelpoisia, koska luotettavaa evidenssiä siitä, että kyseiset kulut voitaisiin kohdentaa hankkeeseen, ei ollut.

### Esimerkki laitteiden tahattomasta käytöstä ja vajaakäytöstä

INTPA-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 2,56 miljoonan euron *avustus*sopimukseen liittyvän laskun, joka koski aurinkoenergian edistämistä eräässä Kaakkois-Aasian maassa.

Tarkastuskäyntinsä aikana tilintarkastustuomioistuin tarkasti 15 aurinkopaneelia, jotka oli ostettu hankerahoituksella. Tarkoituksena oli perustaa esittelypaikkoja, jonne paneelit sijoitetaan ja jonka avulla esitellään pienyrityksille tarkoitettuja käytännön aurinkoenergiasovelluksia.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että edunsaaja oli säilyttänyt paneeleja viiden vuoden ajan käyttämättä niitä. Tämän jälkeen edunsaaja oli lahjoittanut paneelit julkiseen toisen asteen oppilaitokseen. Tällaisesta käytöstä ei ollut määrätty sopimuksessa eikä tällaista käyttöä ollut sisällytetty hyväksyttyyn lisätalousarvioon. Sen vuoksi tilintarkastustuomioistuin katsoi kyseiset kustannukset tukikelvottomiksi.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi oppilaitosvierailunsa aikana, että käytössä oli vain kaksi paneelia. Loput 13 paneelia olivat edelleen käyttämättöminä varastossa.

### Esimerkki arviointikriteereistä, joita ei ole sovellettu sellaisina kuin ne on julkaistu

INTPA-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 2,57 miljoonan euron laskun, joka liittyi kansalaisjärjestön kanssa tehtyyn avustussopimukseen. Sopimus koski koronapandemian torjuntatoimia eräässä Kaakkois-Aasian maassa.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kansalaisjärjestön konsultointipalvelujen hankintaa, jonka järjestö oli toteuttanut neuvottelumenettelyllä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että arviointikomitea ei ollut soveltanut tarjousasiakirjoissa vahvistettuja myöntämisperusteita ja pisteytysmenetelmää: useita pätevyysvaatimuksia ei ollut arvioitu, käyttöön oli otettu lisäperusteita, jotka eivät sisältyneet tarjousasiakirjoihin, ja käytössä oli ollut erilaisia pisteytysasteikkoja. Tämä oli vastoin avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita.

Näin ollen tilintarkastustuomioistuin katsoo, että hankintamenettely oli sääntöjenvastainen. Tällä oli vaikutusta kulujen tukikelpoisuuteen.

**9.18.** Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista lopullisten edunsaajien tekemistä virheistä 19 tapauksessa komissiolla oli virheen estämiseen tai havaitsemiseen ja korjaamiseen tarvittavat tiedot ennen menon hyväksymistä. Jos komissio olisi hyödyntänyt kaikkea käytettävissään ollutta tietoa asianmukaisesti, arvioitu virhetaso olisi tämän vuosikertomuksen luvun osalta ollut 1,1 prosenttiyksikköä alhaisempi.

**9.19.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi 33 tapausta, joissa ei ollut noudatettu oikeudellisia ja varainhoitoa koskevia säännöksiä, mutta näillä tapauksilla ei ollut välitöntä taloudellista vaikutusta EU:n talousarvioon. ***Laatikossa 9.2*** annetaan esimerkkejä virheistä, joita tilintarkastustuomioistuin ei ole määrittänyt kvantitatiivisesti.

## Laatikko 9.2

### Esimerkki virheellisesti lasketuista henkilöstökuluista

ECHO-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti seitsemällä eri laskulla ilmoitetut menot, jotka perustuivat kansalaisjärjestöjen kanssa tehtyihin suoran hallinnoinnin piiriin kuuluviin avustussopimuksiin.

Näiden sopimusten ehtojen mukaan henkilöstökulut oli laskettava joko vuotuisiin todellisiin kustannuksiin ja ennalta määritettyyn työpäivien määrään perustuvan päivätaksan mukaan tai soveltamalla yksikkökustannuksia, jotka olivat kansalaisjärjestöjen vakiintuneen kustannuslaskentakäytännön mukaisia.

Kumpaakaan menetelmää ei kuitenkaan käytetty henkilöstökulujen laskemiseen missään tarkastetussa tapahtumassa.

Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että tämä toimintatapa ei ole sovellettavien sääntöjen mukainen. Sillä ei kuitenkaan ollut riittäviä tietoja tukeen oikeuttamattoman määrän laskemiseksi.

### Esimerkki hankkeeseen kirjatuista valuuttakurssieroista

ENEST-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti laskun, joka liittyi kansalaisyhteiskuntaa tukevaan 2,03 miljoonan euron rahoitusosuussopimukseen eräässä Etelä-Kaukasian maassa.

Sopimuksen ehtojen mukaan valuuttakurssivaihtelut voitiin kattaa vain, jos talousarviossa oli varaus ennakoimattomia menoja varten. Sitä talousarviossa ei ollut. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että valuutan muuntamisesta aiheutuneet tappiot ja voitot oli kuitenkin kirjattu hankemenoiksi.

Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että tämä toimintatapa ei ole sovellettavien sääntöjen mukainen. Sillä ei kuitenkaan ollut riittäviä tietoja tukeen oikeuttamattoman määrän laskemiseksi.

### Esimerkki EU:n näkyvyyttä koskevien vaatimusten noudattamatta jättämisestä

ENEST-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti alle miljoonan euron laskun, joka koski yhdennettyä aluekehityksen avustusta eräässä Etelä-Kaukasian maassa. Tarkastukseen sisältyi valittujen rakennustöiden tarkastus paikan päällä.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuskäynnin aikana, että hankevaroista rahoitettuun liikunta- ja hyvinvointikeskukseen ja ulkovalaistusjärjestelmään ei ollut näkyvästi merkitty, että niihin on saatu EU:n rahoitustukea.

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että tämä rikkoi sopimuksessa sovittuja näkyvyysvelvoitteita, joiden mukaan edunsaajien oli julkistettava, että hankkeeseen on saatu EU:n rahoitusta ja esitettävä EU:n logo rahoitetussa infrastruktuurissa.

**9.20.** Tilintarkastustuomioistuin on vuosien mittaan havainnut johdonmukaisesti vähemmän virheitä kahdella menoalalla niillä sovellettavien erityisten maksuehtojen vuoksi. Nämä alat ovat i) *budjettituki* ja ii) hankkeet, joihin sovelletaan niin sanottua *nimellistä lähestymistapaa*. Vuonna 2025 tilintarkastustuomioistuin tarkasti neljä budjettitukitapahtumaa (kolme vuonna 2024) ja kymmenen nimelliseen lähestymistapaan perustuvaa tapahtumaa (sama määrä kuin vuonna 2024).

**9.21.** Budjettituki maksetaan joko valtion yleiseen talousarvioon tai valtion talousarvioon, joka on tarkoitettu tietyn toimintapolitiikan tai tavoitteen toteuttamiseen. EU:n yleisestä talousarviosta maksettiin varainhoitovuonna 2025 budjettitukea yhteensä 58 miljoonaa euroa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko komissio noudattanut ehtoja, jotka sääntelevät budjettituen maksamista kumppanimaille. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko komissio tarkistanut, että nämä maat täyttivät tukikelpoisuusehdot (esimerkiksi julkisen sektorin varainhoidon riittävä parantuminen). Tilintarkastustuomioistuimen sääntöjenmukaisuustarkastus voi ulottua vain siihen saakka, kun komissio maksaa tuen vastaanottajamaalle, sillä budjettitukivarat sekoittuvat tämän jälkeen vastaanottajamaan omiin talousarviovaroihin.

**9.22.** Kun komission maksuosuudet useiden rahoittajien tuella toteutettuihin hankkeisiin yhdistetään muiden rahoittajien maksuosuuksiin eikä varoja kohdenneta tiettyihin tunnistettavissa oleviin menoeriin, komissio olettaa nimellisen lähestymistavan mukaisesti, että menot ovat EU:n tukikelpoisuussääntöjen mukaisia, jos yhdistettyyn kokonaismäärään sisältyy tukikelpoisia menoja määrä, joka riittää vastaamaan EU:n rahoitusosuuden määrää. Tämä toimintatapa otettiin tarvittaessa huomioon tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastuksissa.

**9.23.** Toimien sääntöjenmukaisuutta tarkastaessaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös esimerkkejä komission suorittaman valvonnan vaikuttavuudesta. Tästä annetaan esimerkki ***laatikossa 9.3***.

## Laatikko 9.3

### Esimerkki avustuksen vaikuttavasta täytäntöönpanosta

INTPA-pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti eräässä Länsi-Afrikan maassa laskun, joka liittyi kansalaisjärjestön avustussopimukseen. Sopimuksen kokonaisarvo oli 0,65 miljoonaa euroa. Hankkeen tavoitteena oli parantaa vammaisten henkilöiden elämänlaatua ja edistää tällaisista toimintarajoitteista kärsivien lasten ja nuorten integroitumista ja osallisuutta.

Tarkastuskäyntinsä aikana tilintarkastustuomioistuin tarkasti useisiin kuntoutuskeskuksiin vuosina 2022 ja 2023 toimitetut laitteet ja materiaalit. Tarkastuksen yhteydessä tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että laitteet ovat erinomaisessa kunnossa. Laitteita käytettiin aktiivisesti, ja ne olivat parantaneet merkittävästi keskusten valmiuksia tarjota kuntoutuspalveluja.

Tarkastuksen aikana kerätty evidenssi osoitti, että komission valvontamekanismien avulla oli varmistettu, että varat oli käytetty aiottuihin tarkoituksiin ja että toimella oli saavutettu tavoitellut tuotokset.

# Vuotuinen toimintakertomus ja muut hallintojärjestelyt

## MENA-pääosaston vuotuinen toimintakertomus

**9.24.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti MENA-pääosaston toimintakertomuksen varainhoitovuodelta 2025. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi arvioimaan, oliko MENA-pääosasto esittänyt sääntöjenmukaisuutta koskevat tiedot vuotuisessa toimintakertomuksessaan komission ohjeiden mukaisesti ja oliko se soveltanut johdonmukaisesti menettelytapaa, jolla arvioidaan tulevia rahoitusoikaisuja ja takaisinperintätoimia.

**9.25.** MENA-pääosasto arvioi, että varainhoitovuonna 2025 hyväksytyistä kokonaismenoista (1,15 miljardia euroa) oli *maksuajankohtana riskinalaisena* kaikkiaan 11,92 miljoonaa euroa (1,04 prosenttia). Tulevien oikaisujen ja vähennysten arvioitu osuus on 0,01 prosenttia asianomaisten menojen kokonaismäärästä, kun taas riskinalaisen määrän osuus ohjelmien päättämishetkellä on arvioitu 1,03 prosenttiin eli *olennaisuusrajan* alapuolelle.

**9.26.** MENA-pääosaston riskinalainen määrä ohjelmien päättämishetkellä perustuu ulkopuolisen toimeksisaajan tekemään *jäännösvirhetasoa* koskevaan selvitykseen. Selvityksessä arvioidaan niiden virheiden osuutta, joita MENA-pääosaston hallinnon tarkastuksissa ei ole havaittu koko sen vastuualan osalta. Selvitystä käytetään lähtökohtana, kun arvioidaan hallinnon tarkastusten vaikuttavuutta. Jäännösvirhetasoa koskeva selvitys ei ole *varmennustoimeksianto* eikä tarkastus. Vuoden 2025 osalta selvityksessä tutkittiin otosta, joka koostui 138 päättyneestä sopimuksesta.

**9.27.** MENA-pääosaston pääjohtaja ilmoitti pääosaston taloudellisen riskin jäävän alle komission asettaman kahden prosentin olennaisuusrajan hyväksyttyjen 1,15 miljardin euron menojen kokonaismäärästä. Koska tarkastetut tapahtumat käsittävät vain pienen osan MENA-pääosaston hallinnoimista tapahtumista (ks. kohta ***9.9***), tilintarkastustuomioistuin ei pysty vahvistamaan kyseistä lausumaa tarkastustyönsä tulosten perusteella.

## INTPA-pääosaston vuotuinen toimintakertomus

**9.28.** INTPA-pääosaston vuoden 2025 toimintakertomusta koskevaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyötä käsitellään yksityiskohtaisesti yhdeksättä, kymmenennettä ja yhdennettätoista Euroopan kehitysrahastoa koskevassa tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa.

## Vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus

**9.29.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti komission vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa 2025 olleet tiedot, jotka koskivat arviota riskistä maksamishetkellä otsakkeeseen ”Naapurialueet ja muu maailma” kuuluvilla toimintalohkoilla. Komissio arvioi, että mitään riskiä ei tämän monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen osalta maksamishetkellä ollut.

# Muut osatekijät

**9.30.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti yhden tapahtuman, joka koski monivuotisen rahoituskehyksen vuotuisten enimmäismäärien ulkopuolisia menoja (ks. kohta ***9.9***). Tapahtuma liittyi Ukrainan tukivälineestä myönnettyihin avustuksiin. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut tarkastuksensa yhteydessä virheitä. Nämä menot eivät ole MRK:n otsakkeen 6 alaisia, joten tarkastustuloksilla ei ole vaikutusta otsakkeen arvioituun virhetasoon. Maksut ovat kuitenkin merkityksellisiä tilintarkastustuomioistuimen arvioiman kokonaisvirhetason kannalta.

# Johtopäätös ja suositukset

## Johtopäätös

**9.31.** Tilintarkastustuomioistuimen hankkima ja tässä luvussa esiin tuoma tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena katsoen, että menojen virhetaso oli otsakkeessa ”Naapurialueet ja muu maailma” olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset osoittavat, että tämän MRK:n otsakkeen arvioitu kokonaisvirhetaso on 2,5 prosenttia.

## Suositukset

**9.32.** ***Liitteessä 9.2*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski varainhoitovuodelta 2022 annetussa vuosikertomuksessa esitettyjen neljän suosituksen täytäntöönpanoa. Tilintarkastustuomioistuin raportoi kolmesta suosituksesta jo vuoden 2024 vuosikertomuksessaan. Komissio oli pannut nämä kaikki kolme suositusta täytäntöön kokonaisuudessaan. Komissio ei ollut hyväksynyt neljättä suositusta eikä siksi ryhtynyt sen osalta lainkaan toimiin.

**9.33.** Tilintarkastustuomioistuin esittää vuotta 2025 koskevien havaintojensa ja johtopäätöstensä perusteella seuraavat suositukset:

### Suositus 9.1 – Parannetaan asiantuntijoiden valintamenettelyä

Komission olisi varmistettava, että osana komission hyväksymismenettelyä, joka koskee palvelusopimussuhteessa olevia asiantuntijoita, tarkistetaan, että asiantuntijoiden työkokemus vastaa keston ja erityisalan osalta tehtävänmäärityksessä asetettuja vaatimuksia.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.**

## Suositus 9.2 – Tehostetaan valvontaa, jotta voidaan estää palkkakustannusten hyväksyminen välittömiksi kustannuksiksi

Jotta voidaan pienentää riskiä siitä, että mahdolliset palkkaan sisällytettävät kustannukset hyväksytään virheellisesti rahoitusosuussopimusten mukaisten palkkamenojen välittömiksi kustannuksiksi, komission olisi annettava lisäohjeita, joissa selvennetään

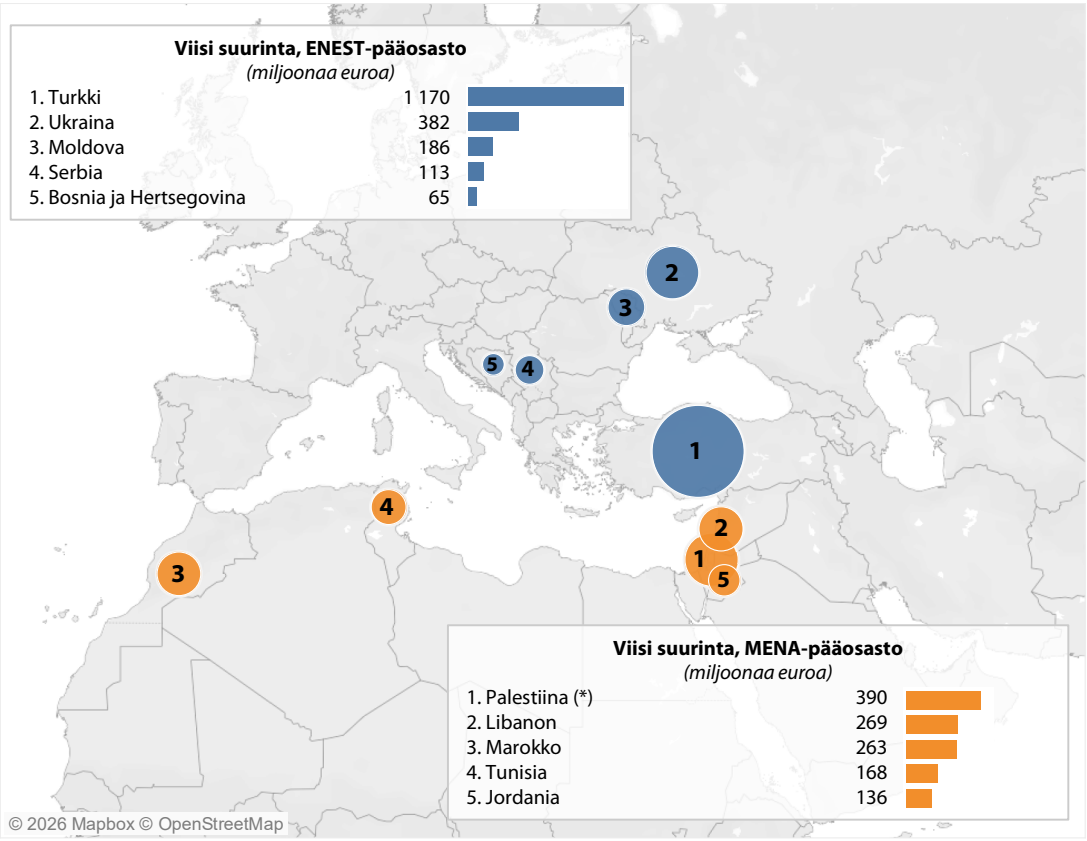
a) välittömien kustannusten ja palkan välinen ero

b) tarve jättää palkkakuluihin liittyvien maksupyyntöjen ulkopuolelle menot, jotka eivät ole tukikelpoisia välittömiä kustannuksia, mutta jotka on mahdollisesti jo sisällytetty palkkaan.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.**

# Liitteet

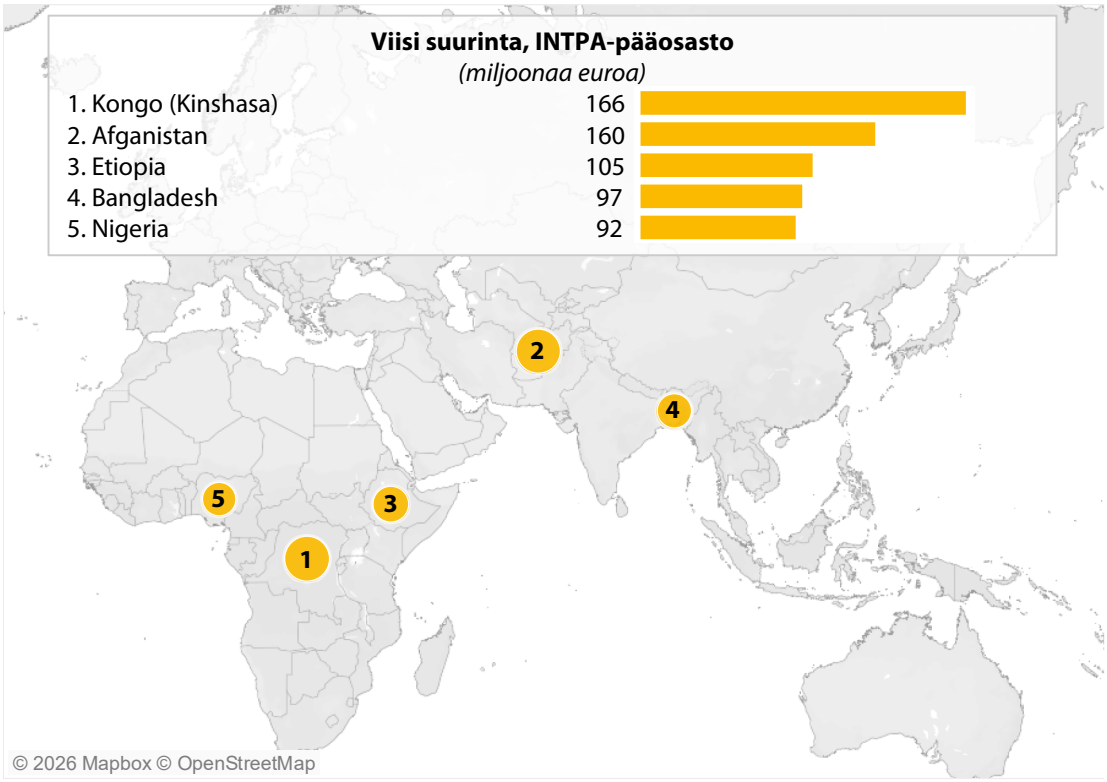
## Liite 9.1 – INTPA-, ENEST- ja MENA-pääosastojen yksittäisille maille suorittamat maksut




*Lähde:* Karttatausta © Mapbox ja © OpenStreetMap, joille on myönnetty käyttölupa Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -lisenssin (CC BY-SA) mukaisesti.

| NEAR-pääosasto[6]: Viisi edellisinä vuosina eniten varoja saanutta maata *(miljoonaa euroa)* | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2021** | | **2022** | | **2023** | | **2024** | |
| Turkki | 127 | Ukraina | 714 | Turkki | 992 | Turkki | 1 077 |
| Moldova | 109 | Tunisia | 268 | Ukraina | 399 | Ukraina | 736 |
| Marokko | 106 | Egypti | 124 | Serbia | 338 | Palestiina (*) | 429 |
| Egypti | 88 | Palestiina (*) | 120 | Palestiina (*) | 223 | Tunisia | 263 |
| Jordania | 70 | Marokko | 102 | Marokko | 195 | Marokko | 228 |
| (*) Nimitystä ei pidä tulkita Palestiinan valtion tunnustamiseksi, eikä se vaikuta yksittäisten jäsenvaltioiden kantoihin asiassa. | | | | | | | |

6 NEAR-pääosasto on jaettu 1. helmikuuta 2025 alkaen kahdeksi erilliseksi pääosastoksi: ENEST-pääosasto ja MENA-pääosasto.




*Lähde:* Karttatausta © Mapbox ja © OpenStreetMap, joille on myönnetty käyttölupa Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -lisenssin (CC BY-SA) mukaisesti.

Lisäksi INTPA-pääosasto suoritti maksuja alueellisiin ohjelmiin, jotka kattoivat useita maita. Vuonna 2025 maksujen määrät olivat 1,1 miljardia euroa Afrikalle, 197,1 miljoonaa euroa Aasialle ja 142,8 miljoonaa euroa Pohjois- ja Etelä-Amerikalle.

**INTPA-pääosasto: Viisi edellisinä vuosina eniten varoja saanutta maata *(miljoonaa euroa)***

| 2021 | | 2022 | | 2023 | | 2024 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Bangladesh | 140 | Afganistan | 200 | Afganistan | 135 | Bangladesh | 166 |
| Irak | 103 | Kongo (Kinshasa) | 79 | Bangladesh | 120 | Afganistan | 120 |
| Pakistan | 89 | Pakistan | 76 | Irak | 81 | Somalia | 88 |
| Nepal | 85 | Etiopia | 76 | Pakistan | 79 | Sambia | 82 |
| Afganistan | 77 | Jemen | 69 | Kongo (Kinshasa) | 76 | Nigeria | 7 |

## Liite 9.2 – Aiempien suositusten seuranta

Hyväksymisaste: hyväksytty; hyväksytty osittain; ei hyväksytty; tieto puuttuu.

Täytäntöönpanoaste: kokonaan suurimmaksi osaksi joiltakin osin ei pantu täytäntöön ei voida tehdä johtopäätöstä tai se ei ole enää relevantti.

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| **2022** | Tilintarkastustuomioistuin suosittelee komissiolle seuraavaa:<br>**Suositus 1:**<br>Komission olisi tehostettava valvontaa, jotta voidaan estää ehdotusten sääntöjenvastainen muuttaminen sopimuksentekovaiheessa, kun avustuksia myönnetään ehdotuspyynnön perusteella.<br>Toteuttamisen tavoiteajankohta: Kesäkuu 2024. | | | |
| **2022** | Tilintarkastustuomioistuin suosittelee komissiolle seuraavaa:<br>**Suositus 2:**<br>Komission olisi tehtävä menettelykäsikirjan mukaisesti riskinarviointeja sen varmistamiseksi, että 60 000–300 000 euron ennakkomaksut suoritetaan ilman pankkitakausta vain, jos riski on arvioitu alhaiseksi.<br>Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2024 loppuun mennessä | | | |

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| **2022** | Tilintarkastustuomioistuin suosittelee komissiolle seuraavaa:<br><br>**Suositus 3:**<br><br>Komission olisi vahvistettava tarkoituksenmukainen aikataulu niin, että toimeksisaajien avustussopimusten osalta antamat menoja koskevat tarkastusraportit ovat saatavilla ennen maksujen käsittelyä tai menojen kirjanpidollista selvittämistä.<br><br>Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppuun mennessä. | | | |
| **2022** | Tilintarkastustuomioistuin suosittelee NEAR-pääosastolle seuraavaa:<br><br>**Suositus 4:**<br><br>NEAR-pääosaston olisi tehostettava tarkastuksia, jotta käyttämättä jääneitä ennakkomaksuja koskevia perintämääräyksiä ei otettaisi huomioon NEAR-pääosaston *oikaisukapasiteetin* laskennassa.<br><br>Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2023 toimintakertomuksesta alkaen. | | | |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

# 10. luku

## EU:n yleinen hallinto

# Sisällys


| | Kohta |
|---|---|
| **Johdanto** | **10.1.–10.3.** |
| Lyhyt kuvaus | 10.2. |
| Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa | 10.3. |
| **Toimien sääntöjenmukaisuus** | **10.4.–10.21.** |
| Euroopan parlamentti | 10.7.–10.9. |
| Euroopan unionin neuvosto | 10.10.–10.11. |
| Euroopan komissio | 10.12.–10.19. |
| Euroopan tilintarkastustuomioistuin | 10.20. |
| Euroopan ulkosuhdehallinto | 10.21. |
| **Sisäisen valvonnan järjestelmien eri osien tarkastus** | **10.22.–10.23.** |
| **Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt** | **10.24.** |
| **Johtopäätös ja suositukset** | **10.25.–10.27.** |
| Johtopäätös | 10.25. |
| Suositukset | 10.26.–10.27. |
| **Liitteet** | |
| Liite 10.1 – Aiempien suositusten seuranta – Euroopan yleinen hallinto | |

# Johdanto

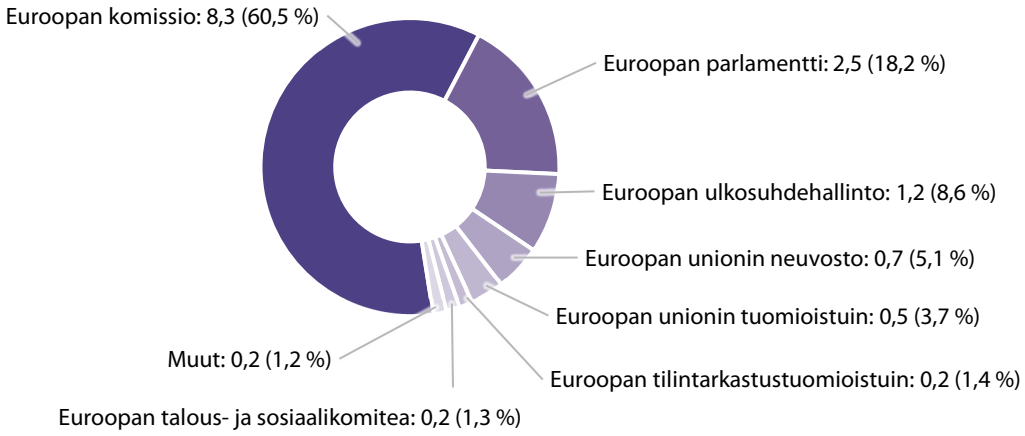
**10.1.** Tässä luvussa esitetään monivuotisen rahoituskehyksen (MRK) otsakkeeseen 7 ”EU:n yleinen hallinto” liittyvät havainnot. ***Kaaviossa 10.1*** esitetään yhteenveto otsakkeeseen liittyvistä EU:n toimielinten ja elinten menoista vuonna 2025.

## Kaavio 10.1 – Maksut ja tarkastuksen perusjoukko

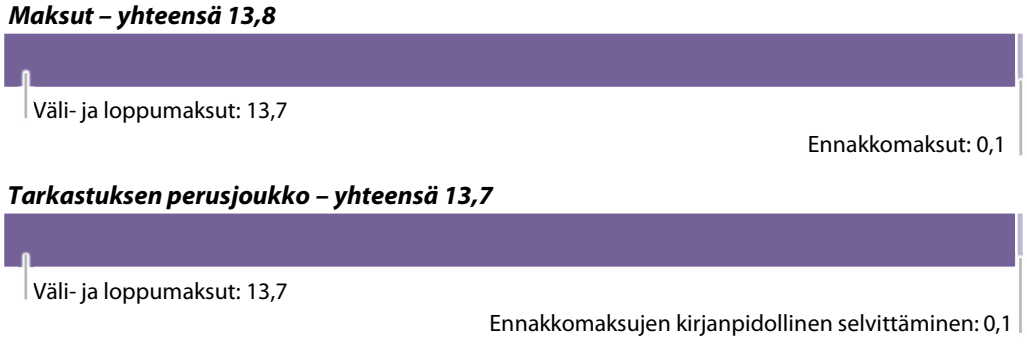
**EU:n yleinen hallinto**
**13,8 miljardia euroa (7,8 % EU:n talousarvion menoista)**

*(miljardia euroa)*

**Vuoden 2025 maksujen jakautuminen toimielimittäin**




**Vuoden 2025 tarkastuksen perusjoukko verrattuna maksuihin**




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin vuoden 2025 *konsolidoidun tilinpäätöksen* tietojen perusteella.

## Lyhyt kuvaus

**10.2.** Hallintomenoja ovat muun muassa henkilöstömenot ja eläkemenot. Niiden osuus hallintomenojen kokonaismäärästä oli vuonna 2025 noin 71 prosenttia. Lisäksi hallintomenoja ovat kiinteistöihin, laitteisiin, viestintään ja tietotekniikkaan liittyvät menot. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset ovat jo useamman vuoden ajan osoittaneet, että hallintomenoissa riski on yleisesti ottaen alhainen.

## Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

**10.3.** Tilintarkastustuomioistuin sovelsi ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tutki tämän monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen osalta seuraavia tekijöitä vuodelta 2025:

a) kustakin EU:n toimielimestä ja elimestä poimitun, 70 *tapahtumasta* koostuvan tilastollisesti edustavan otoksen tämän MRK-otsakkeen eri menoista. Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena oli arvioida *virhe*taso sekä tuottaa tietoa *yleisen tarkastuslausuman* laadintaa varten.

b) henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimiston (PMO) valvontajärjestelmät, erityisesti sisäisen valvonnan standardien, riskinhallinnan ja keskeisten valvontamenettelyiden täytäntöönpanon.

c) *sääntöjenmukaisuutta* koskevat tiedot, jotka kaikki EU:n toimielimet ja elimet (muun muassa hallintomenoista pääasiasiallisesti vastaavat komission pääosastot ja yksiköt[1]) olivat esittäneet *vuotuisissa toimintakertomuksissaan* ja jotka oli myöhemmin otettu komission *vuotuiseen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen*.

[1] Henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosasto (PO HR), digitaalisten palvelujen pääosasto (PO DIGIT), henkilökohtaisten etuisuuksien hallinto- ja maksutoimisto (PMO), Brysselin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto (OIB) sekä Luxemburgin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto (OIL).

# Toimien sääntöjenmukaisuus

**10.4.** Tarkastetuista 70 tapahtumasta 18 (26 prosenttia) sisälsi virheitä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa yhdeksän virheen perusteella, että virhetaso on alle *olennaisuusrajan*.

**10.5.** Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat *kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet* koskivat Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston, Euroopan komission ja *Euroopan ulkosuhdehallinnon* menoja. Niissä on pääasiassa kyse *julkisten hankintamenettelyjen* puutteista, esimerkiksi olennaisten asiakirjojen puuttumisesta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi Euroopan parlamentin, Euroopan komission, Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ulkosuhdehallinnon osalta virheitä, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut merkittäviä ongelmia Euroopan talous- ja sosiaalikomitean, Euroopan alueiden komitean, Euroopan oikeusasiamiehen eikä Euroopan tietosuojavaltuutetun kohdalla. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ulkoinen tarkastaja raportoi yhdestä ongelmasta (kohta ***10.20***). Kun virheet liittyvät julkisiin hankintamenettelyihin, tilintarkastustuomioistuin raportoi niistä ensisijaisesti menettelyä hallinnoinutta toimielintä koskevan otsakkeen alla.

**10.6.** Yksi ei-kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe koskee kaikkia Luxemburgissa sijaitsevia toimielimiä. Siinä on kyse kuljetuskuluihin liittyvästä maksusta, joka oli suoritettu lasten koulukuljetusta Luxemburgin Eurooppa-kouluihin hallinnoivalle vanhempainyhdistykselle. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että kyseisessä tapauksessa ei ollut olemassa kirjallista sopimuskehystä, jossa määriteltäisiin osapuolten oikeudet ja velvollisuudet sekä maksujen laskentaa, todentamista ja suorittamista koskevat ehdot. Tämä aiheuttaa epävarmuutta vastuualueista ja voi vaikeuttaa laskutukseen liittyvien riitojen tai virheiden ratkaisemista.

## Euroopan parlamentti

**10.7.** Tilintarkastustuomioistuin tutki 15 tapahtumaa ja havaitsi, että kahdessa niistä ilmeni kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Yks virheistä liittyi poliittiselle ryhmälle suoritettuun maksuun. Kyseinen poliittinen ryhmä oli tehnyt yhden hankintasopimuksistaan pyytämättä riittävästi tarjouksia, vaikka sitä edellytetään Euroopan parlamentin säännöissä[2]. Tämä rajoitti kilpailua. Toisessa tähän maksuun liittyvässä sopimuksessa ei tehty selvää eroa valinta- ja ratkaisuperusteiden välillä, eikä ratkaisuperusteiden painotusta selitetty riittävän yksityiskohtaisesti. Tämä vaikutti arviointiprosessin avoimuuteen.

**10.8.** Toinen virhe koski *hankintamenettelyä*, jonka yhteydessä oli tehty kuusivuotinen tietotekniikan alan puitesopimus perustelematta sopimuksen kestoa riittävästi. *Varainhoitoasetuksessa* puitesopimusten kesto rajataan neljään vuoteen asianmukaisesti perusteltuja tapauksia lukuun ottamatta.

**10.9.** Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yhteen Euroopan komission suorittamaan maksutapahtumaan liittyi virhe, jota ei voida ilmaista kvantitatiivisesti. Kyseistä hankintamenettelyä hallinnoi Euroopan parlamentti. Menettelystä puuttui varainhoitoasetuksessa vaadittu asiakirja-aineisto.

## Euroopan unionin neuvosto

**10.10.** Tilintarkastustuomioistuin tutki neljä tapahtumaa ja havaitsi, että niistä kahdessa ilmeni kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Ensimmäinen virheistä koski ulkopuolisen palveluntarjoajan tietotekniikkapalveluista suoritettua maksua. Tässä tapauksessa konsultin tuntitaksan määrittämistä koskevaa kriteeriä ei sovellettu oikein.

**10.11.** Toinen kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe koski Euroopan komission hallinnoimaa sopimusta, kuten kohdassa ***10.16*** todetaan.

---

[2] Talousarvion momenttia 400 koskevat säännöt, sellaisena kuin ne ovat viimeksi muutettuina 15 päivänä heinäkuuta 2024.

## Euroopan komissio

**10.12.** Tilintarkastustuomioistuin tutki 25 tapahtumaa ja havaitsi, että kolmessa niistä ilmeni kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä.

**10.13.** Yksi virheistä koski eläkkeensaajalle aiheettomasti maksettua uudelleenasettautumiskorvausta. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että nykyiset valvontamenettelyt eivät tässä tapauksessa riittäneet estämään eläkkeensaajan oikeuksien virheellistä toteamista.

**10.14.** Muut virheet koskivat kahta kiinteistöihin liittyvää tapahtumaa, joiden kohdalla ilmeni puutteita hankintamenettelyissä ja puuttui olennaisia asiakirjoja. Ensimmäisen tapahtuman osalta tilintarkastustuomioistuin ei saanut evidenssiä siitä, että keskeiset asiakirjat – kuten tarjouspyyntö, tarjouseritelmä tai vahvistus avaamis- ja arviointikomitean nimittämisestä – olivat saatavilla, kuten varainhoitoasetuksessa edellytetään neuvottelumenettelyjen yhteydessä.

**10.15.** Toiseen kiinteistöihin liittyvään tapahtumaan sisältyi maksu datakeskuksen kalustustöistä, joiden osuus keskuksen vuokrasopimuksen kokonaiskustannuksista oli yli 50 prosenttia. Vuokrasopimusta koskevaa neuvottelumenettelyä edeltänyt markkinakartoitus oli olennaisilta osin puutteellinen, koska se kattoi ainoastaan vuokrakustannukset mutta ei kalustustöitä. Näin ollen kalustustöistä ei tehty riippumatonta arviointia eikä kilpailuun perustuvaa kustannusvertailua. Tilintarkastustuomioistuin katsoo näin ollen, että neuvottelumenettely ei ollut varainhoitoasetuksen vaatimusten mukainen. Tilintarkastustuomioistuin pani myös merkille keskeisten asiakirjojen puuttumisen samaan tapaan kuin kohdassa ***10.14*** kuvatuissa tapauksissa.

**10.16.** Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä kolmessa otokseen poimitussa tapahtumassa, jotka koskivat muita toimielimiä ja joiden hankintamenettelyjä Euroopan komissio hallinnoi.
Yksi tapahtuma, jossa maksun suoritti Euroopan unionin neuvosto, koski toimistolaitteiden hankintaa. Puitesopimukseen sisältyi hinnantarkistuslauseke, joka ei ollut julkisia hankintoja koskevan EU:n lainsäädännön mukainen, koska siihen ei sisältynyt viittausta riippumattomaan indeksiin, kaavaan tai todennettavissa olevaan vertailuarvoon. Näin ollen se ei ollut varainhoitoasetuksen edellyttämällä tavalla puolueeton eikä läpinäkyvä.

**10.17.** Toisessa tapahtumassa, jossa maksun suoritti Euroopan ulkosuhdehallinto, tarjouspyyntöön ei sisältynyt varainhoitoasetuksessa edellytettyjä valinta- ja ratkaisuperusteita.

**10.18.** Kolmannessa tapahtumassa, jossa maksun suoritti Euroopan tilintarkastustuomioistuin, oli kyse laitteiden ja asiantuntijapalvelujen hankintaa koskevasta sopimuksesta. Sopimuksen poikkeuksellista kuuden vuoden kestoa ei ollut perusteltu riittävästi. Tämä vastaa kohdassa ***10.8*** kuvattua tapausta.

**10.19.** Toinen kiinteistöihin liittyvä tapahtuma koski Euroopan parlamentin hallinnoimaa sopimusta. Tapahtuma todettiin virheeksi, jota ei voida ilmaista kvantitatiivisesti, kuten kohdassa ***10.9*** todetaan.

### Euroopan tilintarkastustuomioistuin

**10.20.** Toimielimen riippumaton ulkoinen tarkastaja tutki kaksi tapahtumaa ja havaitsi yhden kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevan virheen, joka liittyi Euroopan komission hallinnoimaan sopimukseen, kuten kohdassa ***10.18*** kuvataan.

### Euroopan ulkosuhdehallinto

**10.21.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 15 tapahtumaa. Tarkastajat havaitsivat yhden kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevan virheen, joka koski Euroopan komission hallinnoimaa sopimusta, kuten kohdassa ***10.17*** kuvataan.

# Sisäisen valvonnan järjestelmien eri osien tarkastus

**10.22.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimiston (PMO) valvontajärjestelmät kohdan ***10.3*** alakohdassa ***b)*** kuvatulla tavalla. Tarkastajat totesivat, että maksutoimiston kahdeksasta yksiköstä vain yksi oli virallisesti tarkistanut *arkaluontoiset toimensa*. Lisäksi maksutoimiston vuosien 2022–2024 petostentorjuntastrategiaa ei ollut päivitetty eikä strategiaan liittyvään toimintasuunnitelmaan sisältyvien toimien täytäntöönpanoa ollut arvioitu virallisesti ja oikea-aikaisesti.

**10.23.** Henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto on vuodesta 2019 lähtien automatisoinut asteittain tarkastuksiaan, joilla todennetaan eläkkeensaajien oikeus eläkemaksujen jatkumiseen. Tarkastellessaan toimintoa, jota käytetään eläkeläisten elossaolotodistusrekisterien ylläpitämiseen maksutoimiston tietojärjestelmässä, tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että siitä puuttuivat seuraavat osa-alueet:

a) käyttöoikeuksien säännölliset tarkistukset

b) seurantaprosessi sellaisten eläkkeensaajien tunnistamiseksi, jotka eivät ole toimittaneet elossaolotodistusta, ja myöhemmät jatkotoimet

c) viralliset tietojen kirjaajille ja validoijille tarkoitetut menettelyt, jotka koskevat eläkkeensaajien elossaoloilmoitusten käsittelyä ja eläkeläisten henkilöllisyyden todentamista henkilökohtaisten käyntien tai puhelujen avulla.

Tämä voi heikentää henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimiston automaattisten tarkastusten *vaikuttavuutta* ja lisätä aiheettomien maksujen riskiä ja tarvetta periä ne takaisin.

# Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

**10.24.** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien vuotuisten toimintakertomusten mukaan virhetasot eivät olleet olennaisia. Tämä vastaa tilintarkastustuomioistuimen omia tarkastushavaintoja (kohta ***10.4***).

# Johtopäätös ja suositukset

## Johtopäätös

**10.25.** Tilintarkastustuomioistuimen saama ja tässä luvussa esittämä tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena katsoen, että EU:n yleisen hallinnon yhteydessä virhetaso ei ollut olennainen.

## Suositukset

**10.26.** ***Liitteessä 10.1*** esitetään havainnot seurantatarkastuksesta, jossa arvioitiin tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2022 vuosikertomuksessa Euroopan parlamentille esittämää suositusta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että suositus on pantu täytäntöön joiltakin osin. Vuotta 2025 koskeva tilintarkastustuomioistuimen tarkastus (kohta ***10.7***) osoittaa, että suositus on edelleen aiheellinen.

**10.27.** Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tarkastustyönsä perusteella seuraavaa:

### Suositus 10.1 – Tehostetaan tarkastuksia, joilla varmistetaan, että eläkkeensaajat ovat oikeutettuja eläkemaksujen jatkumiseen

Henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimiston olisi

a) vahvistettava seurantaprosessejaan, jotta voidaan tunnistaa tapaukset, joissa eläkkeensaajat eivät ole toimittaneet elossaolotodistuksia

b) otettava käyttöön viralliset menettelyt elossaoloilmoitusten käsittelemiseksi tietojärjestelmässään ja eläkkeensaajien henkilöllisyyden todentamiseksi.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 puoliväli.**

# Liitteet

## Liite 10.1 – Aiempien suositusten seuranta – Euroopan yleinen hallinto

Hyväksymisaste: hyväksytty hyväksytty osittain ei hyväksytty tieto puuttuu.

Pantu täytäntöön kokonaan suurimmaksi osaksi joiltakin osin ei pantu täytäntöön ei voida tehdä johtopäätöstä tai se ei ole enää relevantti.

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| **2022** | Tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa:<br>**Suositus 1:**<br>Euroopan parlamentin hallinnon olisi annettava tarkemmat ohjeet siitä, miten EU:n tason poliittiset ryhmät käyttävät talousarviomäärärahojaan, sekä ehdotettava parlamentin puhemiehistölle, että nämä vaativat poliittisia ryhmiä todella soveltamaan sisäisiä sääntöjä ja varmistavat, että hankintasääntöjä noudatetaan.<br>Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2024 loppuun mennessä. | | | Euroopan parlamentin hallinto on pyrkinyt vahvistamaan ohjeistustaan siitä, miten Euroopan tason poliittiset ryhmät käyttävät talousarvio*määrärahoja*, järjestämällä useita koulutustilaisuuksia ja avustamalla poliittisia ryhmiä julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisessa. Hallinto ei kuitenkaan ole ehdottanut parlamentin puhemiehistölle mitään toimia, joilla vaadittaisiin, että poliittiset ryhmät todella soveltavat parlamentin sisäisiä sääntöjä ja varmistavat hankintamenettelyjen noudattamisen. |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

# 11. luku

## Elpymis- ja palautumistukiväline

# Sisällys


| | Kohta |
|---|---|
| **Johdanto** | **11.1.–11.10.** |
| Elpymis- ja palautumistukivälineen lyhyt kuvaus | 11.1.–11.5. |
| Politiikkatavoitteet | 11.2. |
| Hallinto- ja valvontakehys | 11.3.–11.4. |
| Täytäntöönpanon tila | 11.5. |
| Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa | 11.6.–11.10. |
| **Arvio maksu- ja tukikelpoisuusehtojen noudattamisesta** | **11.11.–11.21.** |
| Välitavoitteita ja tavoitteita ei saavutettu tyydyttävästi | 11.13.–11.14. |
| Toimenpiteet alkaneet ennen tukikelpoisuuskautta | 11.15.–11.17. |
| Päällekkäinen rahoitus | 11.18.–11.21. |
| **Arvio tarkastukseen valituista valvontajärjestelmistä** | **11.22.–11.38.** |
| Komission alustavassa arvioinnissa oli puutteita | 11.22. |
| Komission tarkastuksiin liittyviä avoimia merkittäviä suosituksia on vähemmän, mutta suurin osa niistä on jo ylittänyt määräajan | 11.23.–11.28. |
| Jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät eivät ole edelleenkään riittävän vaikuttavia | 11.29.–11.38. |
| Valvonnan välitavoitteita tarvitaan edelleen | 11.29.–11.32. |
| Joidenkin jäsenvaltioiden järjestelmissä, joilla varmistetaan julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ja valtiontukisääntöjen noudattaminen, on puutteita | 11.33.–11.37. |
| Puutteita maksupyynnöissä | 11.38. |

## Neuvoston täytäntöönpanopäätösten muutosten analyysi 11.39.–11.48.

Useita neuvoston täytäntöönpanopäätöksiä muutettiin maksupyynnön toimittamisen jälkeen vastaamaan tosiasiallisesti saavutettuja tuloksia 11.41.–11.42.

Objektiivisia olosuhteita ei aina perusteltu riittävästi, eikä niitä useinkaan tuettu asianmukaisella evidenssillä 11.43.–11.44.

Joillakin muutoksilla poistettiin elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteistä keskeisiä täytäntöönpanovaiheita 11.45.

Puutteita muutosten vaikutuksessa kustannusarvioihin 11.46.–11.48.

## Ongelmat toimenpiteiden, välitavoitteiden ja tavoitteiden suunnittelussa 11.49.–11.53.

## Vuotuiset toimintakertomukset ja vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus 11.54.–11.59.

## Johtopäätökset ja suositukset 11.60.–11.62.

Johtopäätökset 11.60.–11.61.

Suositukset 11.62.

## Liitteet

Liite 11.1 – Tarkastustapa ja -menetelmät

Liite 11.2 – Jäsenvaltioille suoritettuja avustusmaksuja koskevan tarkastuksen tulokset

Liite 11.3 – Aiempien suositusten seuranta

# Johdanto

## Elpymis- ja palautumistukivälineen lyhyt kuvaus

**11.1.** Elpymis- ja palautumistukiväline perustettiin asetuksella (EU) 2021/241 (jäljempänä ’asetus’), joka tuli voimaan 19. helmikuuta 2021. Asetusta on muutettu kahdesti: ensin helmikuussa 2023, jolloin jäsenvaltioille annettiin mahdollisuus lisätä kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa ns. *REPowerEU*-luku[1]. Lisäksi asetusta muutettiin helmikuussa 2024[2] niin, että jäsenvaltiot saattoivat sisällyttää elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa arvioituina kustannuksina *Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen (STEP)* perustamiseen tarkoitetun suorituksen määrän. Elpymis- ja palautumistukivälineestä on tuettu uudistuksia ja investointeja jäsenvaltioissa siitä lähtien, kun koronapandemia alkoi helmikuussa 2020 (REPowerEU:n osalta 1. helmikuuta 2022 lähtien), ja väline toimintakausi jatkuu 31. joulukuuta 2026 asti.

### Politiikkatavoitteet

**11.2.** Elpymis- ja palautumistukivälineen päätavoitteena on lieventää koronapandemian taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia ja samalla parantaa jäsenvaltioiden talouksien selviytymiskykyä ja varautumista tuleviin haasteisiin esimerkiksi nopeuttamalla niiden etenemistä kohti vihreää siirtymää ja digitaalista siirtymää. REPowerEU-suunnitelma on EU:n vastaus maailmanlaajuisiin energiamarkkinoiden häiriöihin, jotka johtuvat Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyssodasta. Suunnitelma piti sisällään uuden tavoitteen: lopettaa EU:n riippuvuus Venäjän fossiilisista polttoaineista muuttamalla EU:n energiajärjestelmää.

[1] Asetus (EU) 2023/435.

[2] Asetus (EU) 2024/795.

## Hallinto- ja valvontakehys

**11.3.** Komissio soveltaa elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoon *suoraa hallinnointia*, mikä tarkoittaa, että komissio on suoraan vastuussa sen täytäntöönpanosta. Elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnettävien maksujen edellytyksenä on, että jäsenvaltiot saavuttavat tyydyttävästi *välitavoitteet* ja *tavoitteet*, jotka on asetettu niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmien hyväksymisestä tehtyjen *neuvoston täytäntöönpanopäätösten*[3] liitteissä. Lisäksi vaatimuksena on, että välitavoitteita tai tavoitteita, jotka jäsenvaltio on aiemmin saavuttanut tyydyttävästi, ei ole kumottu eikä päällekkäistä rahoitusta koskevaa periaatetta ole rikottu. Asetuksessa säädettyihin tukikelpoisuusehtoihin kuuluvat muun muassa tukikelpoisuuskauden ja '*ei merkittävää haittaa*' -periaatteen noudattaminen sekä se, ettei tuella korvata toistuvia kansallisia talousarviomenoja (asianmukaisesti perusteltuja tapauksia lukuun ottamatta)[4]. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että varat käytetään sovellettavien EU:n ja kansallisten säädösten mukaisesti erityisesti siltä osin kuin on kyse *petosten*, lahjonnan ja eturistiriitojen ehkäisemisestä, havaitsemisesta ja korjaamisesta. Jäsenvaltiot voivat esittää maksupyynnön enintään kahdesti vuodessa. Maksupyyntöjen mukana on toimitettava yhteenveto tarkastuksista ja johdon vahvistuslausuma annetuista tiedoista.

**11.4.** Komissio tarkistaa asetuksen mukaisesti, että välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu tyydyttävästi, mikä on edellytys elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen suorittamiselle. Jäsenvaltioiden ei tarvitse osoittaa EU:n ja kansallisten sääntöjen noudattamista saadakseen maksuja elpymis- ja palautumistukivälineestä. Kuten aiempina vuosina on raportoitu, tämä eroaa merkittävästi[5] EU:n talousarvion muita osa-alueita koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyöstä, jossa tilintarkastustuomioistuin arvioi kaikkien asiaankuuluvien EU:n ja kansallisten sääntöjen noudattamista lopullisten tuensaajien tasolle saakka (esimerkiksi aiheutuneiden kulujen tukikelpoisuutta sekä *valtiontukea* ja *julkisia hankintoja* koskevien sääntöjen noudattamista[6]).

---

[3] Asetuksen 24 artiklan 2 kohta, jolla muutetaan asetuksesta (EU) 2021/241.

[4] Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, 5 ja 9 artikla, 17 artiklan 2 kohta sekä 24 artiklan 3 kohta.

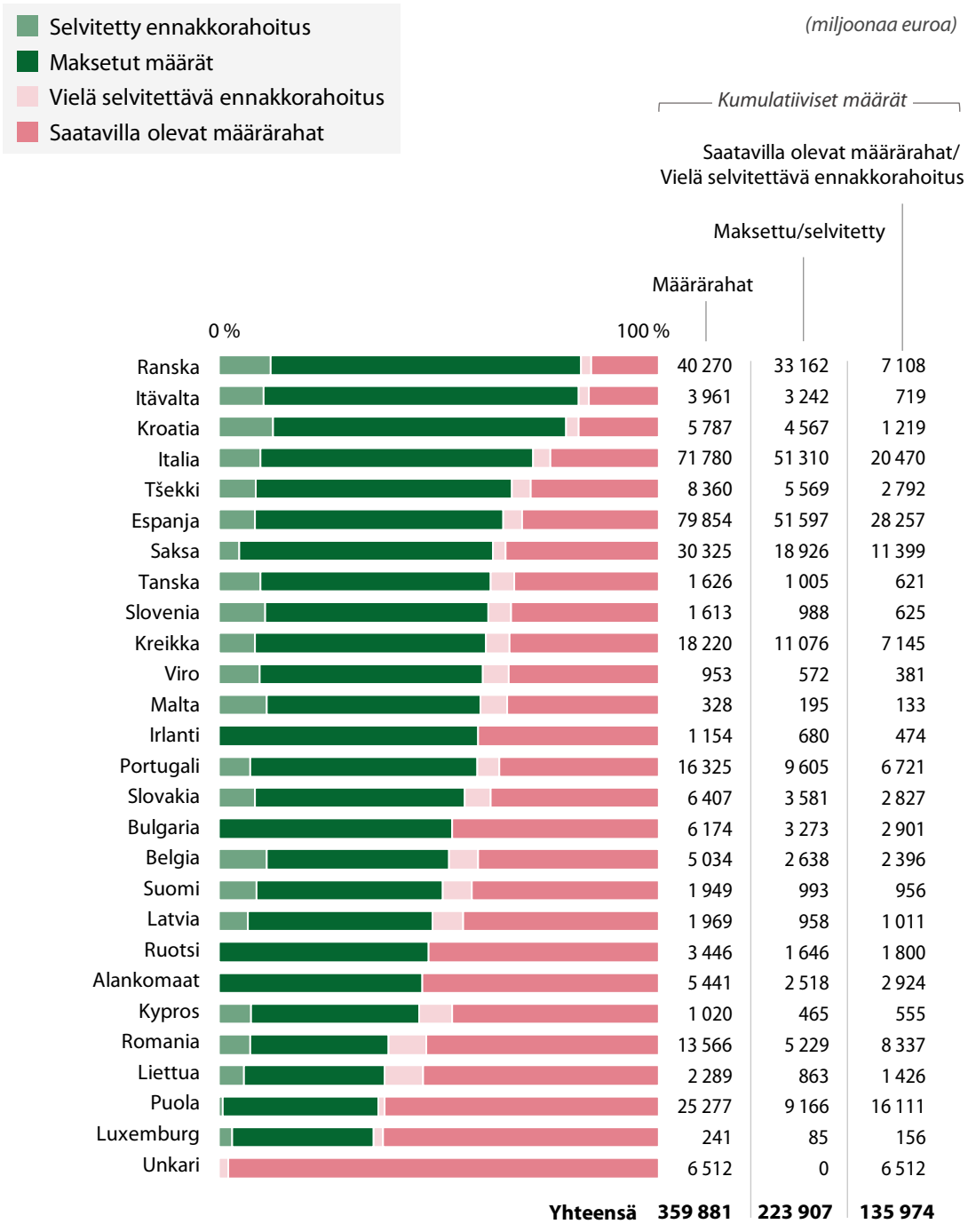
[5] Varainhoitovuoden 2023 vuosikertomus, kohta XXXVIII.

[6] Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, kohta 11.13.

### Täytäntöönpanon tila

**11.5.** Vuoden 2025 loppuun mennessä komissio oli suorittanut 102 *avustus*maksua (yhden vuonna 2021, 13 vuonna 2022, 23 vuonna 2023, 28 vuonna 2024 ja 37 vuonna 2025). Näiden maksujen määrä oli yhteensä 223,9 miljardia euroa. Tämä tarkoittaa, että 38 prosenttia kaikista käytettävissä olevista (avustus)varoista on edelleen käytettävissä maksujen suorittamiseen elpymis- ja palautumistukivälineen viimeisenä vuonna (ks. ***kaavio 11.1***). Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että Unkari ei ollut vuoden 2025 loppuun mennessä vielä toimittanut yhtään maksupyyntöä.

## Kaavio 11.1 – Elpymis- ja palautumistukivälineen avustusmaksujen edistyminen jäsenvaltioittain, tilanne 31. joulukuuta 2025




| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | Yhteensä |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ennakkorahoitus | 36 373 | 271 | 1 692 | 2 412 | 0 | **40 748** |
| Maksetut määrät | 10 000 | 46 897 | 46 326 | 53 484 | 40 078 | **196 785** |
| Selvitetty | 1 494 | 6 803 | 7 150 | 6 370 | 5 305 | **27 122** |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

**11.6.** Elpymis- ja palautumistukivälineen avustusmenot olivat 45,4 miljardia euroa vuonna 2025. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kattoi kaikki 37 avustusmaksua, joiden yhteisarvo oli 40,1 miljardia euroa, ja yhteensä 5,3 miljardin euron ennakkomaksujen *kirjanpidollisen selvittämisen*.

**11.7.** Tilintarkastustuomioistuin sovelsi ***liitteessä 11.1*** esitettyä tarkastustapaa ja tutki elpymis- ja palautumistukivälineen vuoden 2025 menojen sääntöjenmukaisuutta koskevaa lausuntoa varten

a) vuonna 2025 suoritettuihin 37 avustusmaksupyyntöön sisältyneet 200 välitavoitetta ja 220 tavoitetta sen arvioimiseksi, täyttävätkö ne maksu- ja tukikelpoisuusehdot (ks. ***kaavio 11.2***). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kattaa 40 prosenttia välitavoitteita ja tavoitteita koskevasta tarkastuksen perusjoukosta. Arviointiin sisältyivät seuraavat osa-alueet:

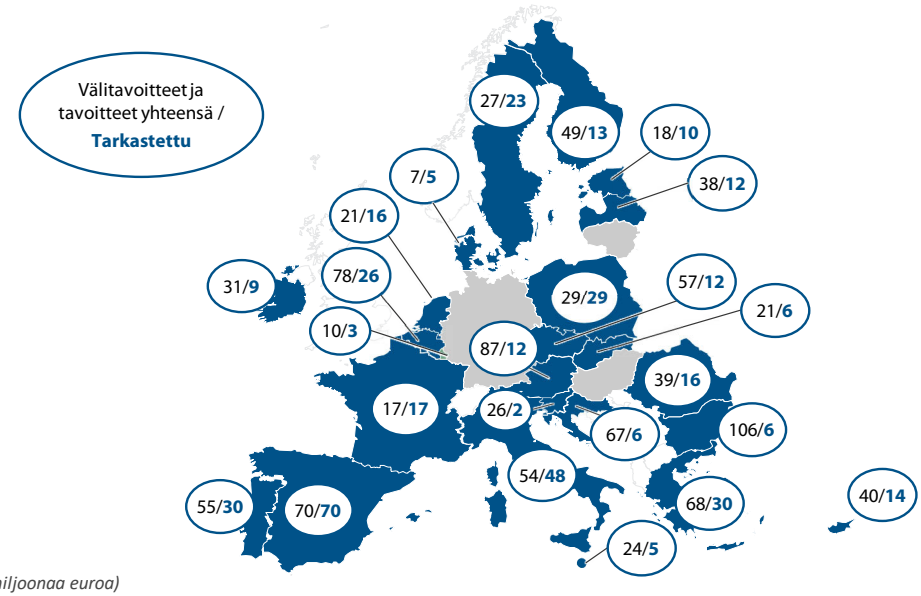
   i) komission alustavien arviointien asiakirjatarkastuksen sekä kahdeksan jäsenvaltion tarkastus- ja valvontajärjestelmiin liittyvän välitavoitteen arvioinnin

   ii) tarkastuskäynnit paikan päälle viiteen jäsenvaltioon (Belgia, Espanja, Latvia, Itävalta ja Puola), jotka koskivat 27:ää välitavoitetta ja tavoitetta.

b) komission jälkitarkastuskertomukset, joiden avulla tarkasteltiin komission tarkastustyötä ja raportoituja havaintoja, myös näistä tarkastuksista johtuvien suositusten täytäntöönpanon osalta

c) komission talouden ja rahoituksen pääosaston (ECFIN) raportointi elpymis- ja palautumistukivälineen vuoden 2025 menojen sääntöjenmukaisuudesta pääosaston *vuotuisessa toimintakertomuksessa* sekä kyseisten tietojen esittämistapa *vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa*.

## Kaavio 11.2 – Tarkastetut välitavoitteet ja tavoitteet, jotka ovat vuoden 2025 elpymis- ja palautumistukivälineen menojen perustana




*(miljoonaa euroa)*

| | | Tarkastuksen perusjoukko | | Tarkastettu otos | | Tarkastettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden prosenttiosuus |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Jäsenvaltio** | **Menot** | **Välitavoitteita yhteensä** | **Tavoitteita yhteensä** | **Tarkastetut välitavoitteet** | **Tarkastetut tavoitteet** | |
| Belgia (*) | 1 695 | 55 | 23 | **10** | **16** | 33 % |
| Bulgaria (*) | 1 904 | 96 | 10 | **2** | **4** | 6 % |
| Tšekki (*) | 2 003 | 31 | 26 | **2** | **10** | 21 |
| Tanska | 148 | 5 | 2 | **3** | **2** | 71 % |
| Viro | 143 | 13 | 5 | **6** | **4** | 56 % |
| Irlanti (*) | 356 | 19 | 12 | **2** | **7** | 29 % |
| Kreikka (*) | 3 997 | 58 | 10 | **20** | **10** | 44 % |
| Espanja (*) | 8 136 | 28 | 42 | **28** | **42** | 100 % |
| Ranska | 3 776 | 7 | 10 | **7** | **10** | 100 % |
| Kroatia (*) | 1 204 | 29 | 38 | **2** | **4** | 9 % |
| Italia (*) | 8 836 | 31 | 23 | **25** | **23** | 89 % |
| Kypros (*) | 220 | 30 | 10 | **8** | **6** | 35 % |
| Latvia | 339 | 27 | 11 | **7** | **5** | 32 % |
| Luxemburg | 60 | 6 | 4 | **1** | **2** | 30 % |
| Malta | 57 | 12 | 12 | **3** | **2** | 21 |
| Alankomaat | 1 185 | 15 | 6 | **10** | **6** | 76 % |
| Itävalta (*) | 2 438 | 63 | 24 | **6** | **6** | 14 % |
| Puola | 2 266 | 19 | 10 | **19** | **10** | 100 % |
| Portugali (*) | 2 176 | 31 | 24 | **6** | **24** | 55 % |
| Romania | 1 044 | 34 | 5 | **11** | **5** | 41 % |
| Slovenia | 463 | 20 | 6 | **1** | **1** | 8 % |
| Slovakia | 569 | 15 | 6 | **4** | **2** | 29 % |
| Suomi (*) | 720 | 39 | 10 | **7** | **6** | 27 % |
| Ruotsi | 1 646 | 14 | 13 | **10** | **13** | 85 % |
| **Yhteensä** | **45 383** | **697** | **342** | **200** | **220** | **40 %** |

(*) Vuonna 2025 suoritettiin useita maksuja.
Välitavoitteiden ja tavoitteiden poiminnan osalta ks. ***liite 11.1***, kohdat ***(9)–(11)***.
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön kattavuus vaihtelee maittain, sillä tarkastajat keskittyvät arvoltaan suuriin maksuihin.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**11.8.** Tarkastus ei kata lopullisille tuensaajille aiheutuneiden menojen sääntöjenmukaisuutta eikä elpymis- ja palautumistukivälineen lainoja koskevaa osuutta.

**11.9.** Koska neuvoston täytäntöönpanopäätöksiin tehtiin paljon muutoksia, jotka olivat tärkeitä elpymis- ja palautumistukivälineen vaikuttavan täytäntöönpanon kannalta, tilintarkastustuomioistuin tarkasti lisäksi riskiperusteisen otoksen, joka sisälsi 32 muutosta (jotka liittyivät 20 välitavoitteeseen ja tavoitteeseen). Tilintarkastustuomioistuin analysoi, missä määrin jäsenvaltiot toimittivat perustelut sille, että muutos johtui objektiivisista olosuhteista (asetuksen 21 artiklan mukaisesti) ja arvioi komission myöhemmin tekemän analyysin. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tekee parhaillaan kohdennettua tarkastusta arvioidakseen, vastaavatko komission arvioimat ja neuvoston hyväksymät vuosina 2025–2026 toteutetut elpymis- ja palautumissuunnitelmien viimeisimmät tarkistuskierrokset edelleen suunnitelmien aiempaa kokonaistavoitetasoa.

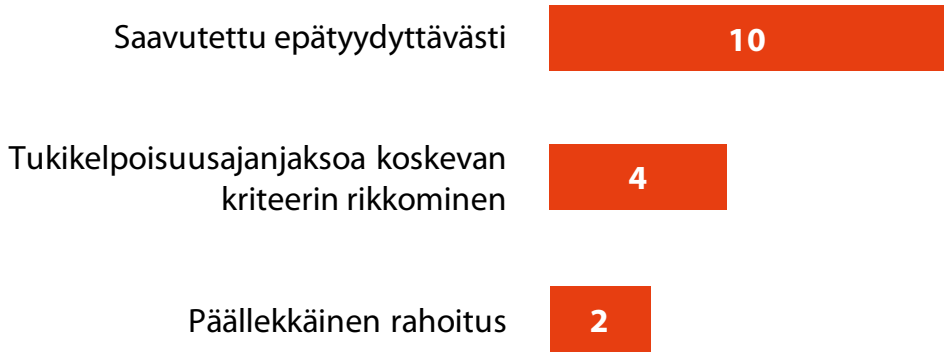
**11.10.** Tilintarkastustuomioistuin kävi myös läpi riskiperusteisen otoksen, johon sisältyi 20 julkista hankintaa viidessä jäsenvaltiossa (Belgia, Espanja, Ranska, Portugali ja Romania) sekä kymmenen valtiontukitapausta neljässä jäsenvaltiossa (Tanska, Ranska, Kypros ja Ruotsi). Kyse oli vuonna 2025 suoritetuista elpymis- ja palautumistukivälineen maksuista. Tarkastustyön tavoitteena oli tehdä johtopäätös siitä, oliko ne toteutettu EU:n ja kansallisten sääntöjen mukaisesti.

# Arvio maksu- ja tukikelpoisuusehtojen noudattamisesta

**11.11.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 420 välitavoitetta ja tavoitetta ja havaitsi niistä 16:ssa seikkoja, joilla on taloudellisia *vaikutuksia* (ks. ***liite 11.2***). Nämä havainnot koskivat 37:sta elpymis- ja palautumistukivälineen maksusta yhdeksää (ja niihin liittyviä ennakkomaksujen selvityksiä) yhdeksässä jäsenvaltiossa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että havaittujen seikkojen taloudellinen vähimmäisvaikutus ylittää sen määrittämän *olennaisuusrajan*.

**11.12.** Elpymis- ja palautumistukivälineellä on oma varainkäyttömallinsa, ja lisäksi maksujen keskeyttämistä koskevissa komission menetelmissä[7] sovelletaan useita harkinnanvaraisia kriteereitä, jotka saattavat johtaa erilaisiin tulkintoihin. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin ei esitä *virhe*tasoa, joka olisi verrattavissa muiden EU:n menoalojen virhetasoihin (ks. ***liite 11.1***). ***Kaaviossa 11.3*** eritellään sellaiset havainnot, joilla on taloudellisia vaikutuksia tyypeittäin.

**Kaavio 11.3 – Havainnot, joilla on taloudellisia vaikutuksia – erittely tyypeittäin**




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin

[7] COM(2023) 99. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Elpymis- ja palautumistukiväline: ensimmäiset kaksi vuotta – Ainutlaatuinen väline EU:n vihreän ja digitaalisen muutoksen ytimessä, liite II.

## Välitavoitteita ja tavoitteita ei saavutettu tyydyttävästi

**11.13.** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaittiin 10 välitavoitetta ja tavoitetta seitsemässä jäsenvaltiossa, joita ei ollut saavutettu tyydyttävästi. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että kaikkia välitavoitteen tai tavoitteen edellyttämiä osatekijöitä ei ollut saavutettu ja että näiden puuttuvien tekijöiden osuus oli hyvin vähäistä hyväksyttävää poikkeamaa suurempi (ks. esimerkki ***laatikossa 11.1***). Komissio oli kuitenkin suorittanut asianomaiset maksut.

### Laatikko 11.1

### Esimerkki välitavoitteesta, jota ei saavutettu tyydyttävällä tavalla

Puola – välitavoitteen B5G kuvaus: Asetuksessa vahvistetaan laatuvaatimukset kotitalouskäyttöön tarkoitetuille kiinteille biomassapolttoaineille, mukaan lukien puupelletit.

Puola hyväksyi toukokuussa 2025 asetuksen, jossa asetetaan laatuvaatimukset ainoastaan puupelleteille (12 vaatimusta) ja briketeille (8 vaatimusta). Niiden osuus kaikista biomassaa polttoaineena käyttävistä lämmitysyksiköistä Puolan kotitalouksissa on 14,9 prosenttia. Muut biomassatyypit (pääasiassa polttopuu), joiden osuus kaikista lämmitysyksiköistä on 85,1 prosenttia, jäävät asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Komissio arvioi välitavoitteen tyydyttävästi saavutetuksi ja piti muiden biomassatyyppien poissulkemista ”vähäisenä poikkeamana”. Komissio katsoo, ettei laatuvaatimuksia ollut tarpeen vahvistaa muiden biomassatyyppien osalta, koska niihin sovelletaan savusumun torjumista koskevissa päätöslauselmissa asetettuja vaatimuksia.

Savusumun torjuntaa koskevat päätöslauselmat ovat kuitenkin alueellisia säädöksiä eivätkä kansallista lainsäädäntöä, kuten neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä edellytetään. Lisäksi näitä päätöslauselmia on annettu vain 14:llä Puolan 16 alueesta, ja niissä asetetaan ainoastaan yksi kaikkiin biomassoihin, myös puupelletteihin ja briketteihin, sovellettava vaatimus, joka koskee enimmäiskosteuspitoisuutta.

Tilintarkastustuomioistuin ei pidä poikkeamaa vähäisenä, koska valtaosa kotitalouksissa käytettävistä biomassapolttoaineista jää tämän välitavoitteen mukaisen asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tilintarkastustuomioistuin totesi näin ollen, että tätä välitavoitetta ei saavutettu tyydyttävästi.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös Bulgarialle, Irlannille, Kreikalle, Espanjalle, Italialle ja Ruotsille suoritettuihin maksuihin liittyviä välitavoitteita ja tavoitteita, joita ei ollut saavutettu tyydyttävästi.

**11.14.** Viime vuonna tilintarkastustuomioistuin pidättäytyi tekemästä johtopäätöstä siitä, oliko Puolalle suoritettuun ensimmäiseen maksuun sisältyneet kaksi *valvonnan välitavoite*tta saavutettu tyydyttävästi[8]. Nämä välitavoitteet olivat edellytys elpymis- ja palautumistukivälineestä Puolalle suoritettaville maksuille, ja niillä pyrittiin lujittamaan tuomioistuinten riippumattomuutta ja puolueettomuutta uudistamalla tuomareihin sovellettavaa kurinpitojärjestelmää. Vaikka tilintarkastustuomioistuin toi esiin vakavia puutteita tuomareiden nimittämisessä, se ei tehnyt johtopäätöksiä, koska Euroopan unionin tuomioistuimessa oli kesken asia C-517/24, joka koski suoraan tähän aiheeseen liittyvää ennakkoratkaisupyyntöä. Unionin tuomioistuin jätti myöhemmin ennakkoratkaisupyynnön tutkimatta, koska se katsoi, että pyyntö ylitti unionin tuomioistuimen toimivallan antaa ennakkoratkaisuja. Se ei näin ollen tarkastellut kansallisen tuomioistuimen esittämien kysymysten asiasisältöä. Asia on kuitenkin edelleen vireillä kansallisessa tuomioistuimessa. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että muut näihin välitavoitteisiin liittyvät asiat ovat edelleen vireillä Euroopan unionin tuomioistuimessa (esimerkiksi asia C-555/24). Tilintarkastustuomioistuin odottaa Euroopan unionin tuomioistuimen lopullisia ratkaisuja ennen kuin se tekee johtopäätöksiä siitä, onko nämä välitavoitteet ja mahdolliset muut asiaan suoraan liittyvät välitavoitteet saavutettu tyydyttävästi.

## Toimenpiteet alkaneet ennen tukikelpoisuuskautta

**11.15.** Asetuksessa säädetään, että elpymis- ja palautumistukivälineestä voidaan rahoittaa ainoastaan toimenpiteitä, jotka on aloitettu 1. helmikuuta 2020 alkaen[9], mutta siinä ei säädetä lisäkriteereistä sen määrittelemiseksi, mikä katsotaan toimenpiteen alkamisajankohdaksi. Komissio antoi lokakuussa 2024 ohjeet[10], joissa selvennettiin, että komissio tulkitsee toimenpiteen aloittamiseksi sen, että toteuttaminen käynnistyy ja kulut konkretisoituvat paikan päällä.

---

[8] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2024, kohta 11.16

[9] Asetus, 17 artiklan 2 kohta.

[10] COM(2024) 474, Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta, liite II.

**11.16.** Kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin todennut[11] toimenpiteen aloituspäiväksi olisi katsottava ensimmäisen (oikeudellisen) *sitoumuksen* (esim. sopimuksen, tilauksen tai rahoituspäätöksen) päivämäärä. Siitä alkaa toimenpiteeseen liittyvä ensimmäinen toiminta. Tällaisessa sopimuksessa tai rahoituspäätöksessä asetetaan asiaa koskeva velvoite ja käynnistetään taloudellinen ja tuottava toiminta toimeksisaajan ja alihankkijan tasolla. Tämä johtaa *tuloksiin*, jotka näkyvät myöhempien maksujen yhteydessä.

**11.17.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kahden maksun osalta (Belgia ja Ruotsi) neljää tavoitetta koskevat hankkeet oli käynnistetty jo ennen helmikuuta 2020. Näitä neljää hanketta ei olisi siksi pitänyt rahoittaa elpymis- ja palautumistukivälineestä.

## Päällekkäinen rahoitus

**11.18.** Päällekkäisen rahoituksen välttäminen on keskeinen periaate kaikkien EU:n menojen tukikelpoisuuden kannalta[12] ja EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskeva perusperiaate[13].

**11.19.** Asetuksessa käytetään päällekkäisen rahoituksen perinteistä kustannusperusteista määritelmää, vaikka elpymis- ja palautumistukivälineen maksuilla ei korvata aiheutuneita tukikelpoisia kustannuksia vaan pikemminkin palkitaan välitavoitteiden tai tavoitteiden tyydyttävä saavuttaminen. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan päällekkäistä rahoitusta voi ilmetä elpymis- ja palautumistukivälineen kohdalla, mikäli samat välitavoitteeseen tai tavoitteeseen liittyvät kustannukset rahoitetaan kahteen kertaan ja/tai kun samat suoritteet ilmoitetaan ja siten myös rahoitetaan kahdesti. Samaa suoritetta ei voida rahoittaa EU:n talousarviosta kahdesti, vaikka jokin asianomaisista rahoitusvälineistä ei olisikaan kustannusperusteinen.

---

[11] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2023, kohta 11.22.

[12] Varainhoitoasetus, 191 artiklan 3 kohta.

[13] Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95, 1 artikla.

**11.20.** Tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksessaan 22/2024, että komission ja jäsenvaltioiden perustamat ja toteuttamat järjestelmät eivät riittäneet lieventämään lisääntynyttä päällekkäisen rahoituksen riskiä elpymis- ja palautumistukivälineen ja muiden EU:n rahastojen välillä.

**11.21.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaksi tapausta, joissa oli myönnetty päällekkäistä rahoitusta (ks. esimerkki ***laatikossa 11.2***). Näitä tapauksia ei olisi pitänyt rahoittaa elpymis- ja palautumistukivälineestä.

**Laatikko 11.2**

**Esimerkki välitavoitteesta, joka rahoitettiin sekä elpymis- ja palautumistukivälineestä että muista EU:n rahastoista**

Latvia – välitavoitteen 144 kuvaus: *Terveydenhuollon henkilöstöresurssien kartoituksen on sisällettävä yksityiskohtaiset tiedot eri alojen terveydenhuollon ammattilaisten lukumäärästä julkisella ja yksityisellä sektorilla sekä kaikilla hoidon tasoilla.*

Komission näkemyksen mukaan päällekkäistä rahoitusta ei voi syntyä, jos elpymis- ja palautumistukivälineestä ei rahoiteta samoja kustannuksia, ja se arvioi tätä jäsenvaltion elpymis- ja palautumissuunnitelmassa esittämien kustannusten perusteella.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että terveydenhuollon henkilöresurssien kartoituksen välitavoitteen tuotos oli jo kokonaisuudessaan rahoitettu, toteutettu ja hyväksytty EU:n teknisen tuen välineestä rahoitetun hankkeen yhteydessä.

Kyseessä oli toinen Latviassa havaituista kahdesta päällekkäisen rahoituksen tapauksesta.

# Arvio tarkastukseen valituista valvontajärjestelmistä

## Komission alustavassa arvioinnissa oli puutteita

**11.22.** Niiden 16 havainnon osalta, joilla oli taloudellista vaikutusta, tilintarkastustuomioistuin havaitsi 12 tapausta, joissa komission arvioinnissa oli puutteita. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi 28 muuta tapausta, joissa komission arvioinnissa oli puutteita, mutta puutteet eivät vaikuttaneet välitavoitteen/tavoitteen tyydyttävään saavuttamiseen. Näissä tapauksissa komissio ei tehnyt riittäviä tarkastuksia arvioidakseen maksupyynnön mukana toimitettujen tietojen luotettavuutta, ja tilintarkastustuomioistuin sai jäsenvaltioilta lisätietoja (ks. esimerkki ***laatikossa 11.3***).

**Laatikko 11.3**

**Esimerkki puutteesta komission alustavassa arvioinnissa**

Kypros – tavoitteen 193 kuvaus: *Asiaruuhkan vähentäminen saantokirjojen antamista koskevissa vireillä olevissa asioissa… Näistä yhteensä 20 000 vireillä olevasta saantokirja-asiasta 80 prosenttia ratkaistaan joko antamalla saantokirja tai hylkäämällä asia.*

Komissio perusti arvionsa Kyproksen viranomaisten toimittamaan edistymiskertomukseen ja järjestelmän etätarkastukseen. Se ei kuitenkaan tarkastanut koottujen tietojen luotettavuutta.

Komissio ei pyytänyt luetteloa vireillä olevista tai loppuun käsitellyistä tapauksista eikä poiminut otokseensa yksittäisiä hakemuksia varmistaakseen ilmoitettujen lukujen paikkansapitävyyden, kuten sen omissa otantaohjeissa edellytetään.

Tämän vuoksi komissiolla ei ollut riittävää ja asianmukaista evidenssiä, jonka perusteella se olisi voinut vahvistaa, oliko 80 prosentin osuus 20 000 vireillä olleesta kiinteistöä koskevasta saantokirja-asiasta ratkaistu.

## Komission tarkastuksiin liittyviä avoimia merkittäviä suosituksia on vähemmän, mutta suurin osa niistä on jo ylittänyt määräajan

**11.23.** *Varainhoitoasetuksen*[14] ja jäsenvaltioiden kanssa tehtyjen rahoitussopimusten mukaisesti komissio suorittaa jälkitarkastuksia havaitakseen ja korjatakseen toimiin liittyviä virheitä sen jälkeen, kun toimet on hyväksytty.

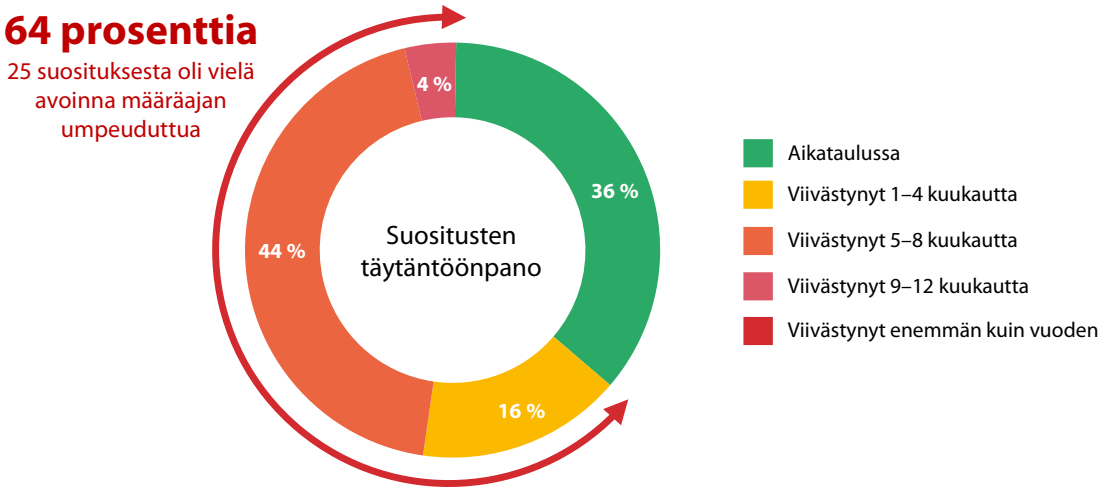
**11.24.** Komissio on vuodesta 2021 lähtien antanut 37 lopullista tarkastuskertomusta, jotka ovat sisältäneet 852 suositusta 21 jäsenvaltiolle. Komissio katsoi, että 11. toukokuuta 2026 suosituksista 758 (89 prosenttia) oli pantu täytäntöön ja loput 94 (11 prosenttia) oli avoinna. Komission raportointi koostuu kolmesta päävaiheesta: alustava kooste, kertomusluonnos ja lopullinen tarkastuskertomus. Komissio on asettanut tarkastuskertomusluonnoksen laatimiselle sisäisen 40 päivän määräajan kenttätyövaiheen päättymisestä lukien. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että toukokuun 2026 lopussa 34 tarkastuksen osalta oli tehty vasta alustava kooste keskimäärin yhdeksän kuukautta tarkastusten päättymisen jälkeen, mikä viivästytti mahdollisten suositusten hyväksymistä.

**11.25.** Komissio luokittelee havaintonsa kriittisiksi, erittäin tärkeiksi, tärkeiksi tai suotaviksi. Kriittiset tai erittäin tärkeät havainnot voivat johtaa valvonnan välitavoitteiden käyttöönottoon (ks. kohta ***11.29***) tai *varauma*an komission vuotuisessa toimintakertomuksessa, jos jäsenvaltiot eivät ole vielä hyväksyneet tai hylänneet niitä taikka eivät ole ryhtyneet toimiin niiden perusteella. Nämä kriittiset tai erittäin tärkeät havainnot voivat myös merkitä rahoitussopimuksen velvoitteiden vakavaa rikkomista.

**11.26.** Kriittisiin tai erittäin tärkeisiin havaintoihin liittyvien avointen suositusten määrä on vähentynyt 136:sta 25:een vuosina 2025–2026. Tästä parannuksesta huolimatta 64 prosenttia näistä suosituksista oli edelleen (joulukuussa 2025) myöhässä elpymis- ja palautumistukivälineen viimeisen täytäntöönpanovuoden aikana (ks. ***kaavio 11.4***).

[14] Varainhoitoasetus, 74 artiklan 6 kohta.

**Kaavio 11.4 – Kriittisiin ja erittäin tärkeisiin komission tarkastusten havaintoihin liittyvien suositusten täytäntöönpanon viivästykset**




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin

**11.27.** ***Taulukossa 11.1*** esitetään niiden suositusten lukumäärä, jotka liittyvät jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiä koskeviin kriittisiin ja erittäin tärkeisiin havaintoihin sekä yksityiskohtaiset tiedot suositusten täytäntöönpanosta.

## Kaavio 11.1 – Useimmat kriittisiin ja erittäin tärkeisiin havaintoihin liittyvät avoinna olevat suositukset ovat ylittäneet määräajan

| | Kriittinen | | | Erittäin tärkeä | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Avoinna | | Päättynyt | Avoinna | | Päättynyt |
| | Avoinna (määräajan mukaisesti) | Avoinna (määräaika ylittynyt) | | Avoinna (määräajan mukaisesti) | Avoinna (määräaika ylittynyt) | |
| **Puutteet jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä ja EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa** | | | | | | |
| Puutteet eturistiriitoja, päällekkäistä rahoitusta, petoksia ja korruptiota koskevissa tarkastuksissa | - | 5 | 22 | - | 1 | 65 |
| EU:n ja kansallisten sääntöjen (julkiset hankinnat ja valtiontuki mukaan luettuina) tai ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen noudattamisen kohdistetut tarkastukset laadultaan tai määrältään riittämättömiä | - | - | 8 | - | 4 | 43 |
| Epäilty petostapaus | - | - | 2 | - | | 7 |
| Arachnen puutteellinen tai vähäinen käyttö riskien havaitsemisvälineenä | - | - | - | 2 | - | 7 |
| **Puutteet maksupyynnössä** | | | | | | |
| Ilmoitetut hankkeet tai erät tukeen oikeuttamattomia | - | - | 2 | - | - | 3 |
| Puutteet kansallisten tarkastuselinten suorittamissa tarkastuksissa (esim. virheellinen arviointi, metodologiset puutteet) | - | - | - | 6 | - | 26 |
| Puutteellinen tai heikko *kirjausketju* tai tiedonhallintaprosessi | - | - | 43 | - | 1 | 78 |

| Muut puutteet | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Riittämätön tiedonkeruu, toisin kuin asetuksen 22 artiklan 2 kohdan d alakohdassa on säädetty | - | - | 14 | - | 4 | 27 |
| Hallinnollisten valmiuksien/koulutuksen tai selkeän organisaatiorakenteen puute | - | - | 1 | - | - | 28 |
| Julkisuussääntöjen noudattamatta jättäminen | - | - | 4 | 1 | 1 | 43 |
| **Yhteensä** (Suositusten määrä / jäsenvaltioiden määrä) | **-** | **5/2** | **96/12** | **9/1** | **11/6** | **327/19** |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**11.28.** Tilintarkastustuomioistuin poimi otoksen kahdeksasta päättyneestä kriittisestä ja erittäin tärkeästä suosituksesta varmistaakseen, että ne oli pantu täytäntöön. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio oli päättänyt kahden suosituksen käsittelyn ilman riittävää evidenssiä. Näissä kahdessa tapauksessa suosituksilla pyrittiin puuttumaan havaintoihin, jotka liittyivät unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevien menettelyjen puuttumiseen. Toimitettu evidenssi ei osoittanut, että näitä menettelyjä olisi tosiasiallisesti pantu täytäntöön.

## Jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät eivät ole edelleenkään riittävän vaikuttavia

### Valvonnan välitavoitteita tarvitaan edelleen

**11.29.** Jos komissio havaitsee tarkastustensa aikana puutteita jäsenvaltion valvontajärjestelmässä, se voi asettaa lisää *valvonnan välitavoitteita* tarkistaessaan kyseisen maan kansallisia elpymis- ja palautumissuunnitelmia. Valvonnan välitavoitteiden lisääminen estää kaikki tulevat elpymis- ja palautumistukivälineen maksut, kunnes jäsenvaltio täyttää välitavoitteet tyydyttävästi. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että valvonnan välitavoitteiden olemassaolo on myönteinen askel jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien kehittämisessä[15]. Niiden tarve osoittaa kuitenkin myös, että jäsenvaltioiden järjestelmät eivät ole täysin vaikuttavia.

[15] Katsaus 02/2025 ”Tulossuuntautuneisuus, tilivelvollisuus ja avoimuus – elpymis- ja palautumistukivälineen puutteista saadut kokemukset”, kohta 63.

**11.30.** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön tavoitteena ei ole antaa lausuntoa jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien kokonais*vaikuttavuudesta*. Kun tilintarkastustuomioistuin arvioi valvonnan välitavoitteiden tyydyttävää saavuttamista, se voi kuitenkin arvioida näiden järjestelmien keskeisiä osatekijöitä. Vuonna 2025 (elpymis- ja palautumistukivälineen toiseksi viimeinen vuosi) jäsenvaltiot toteuttivat edelleen valvonnan välitavoitteita varmistaakseen, että niiden valvontajärjestelmät olivat valmiita elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoon. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kaiken kaikkiaan, että kaikki kahdeksan valvonnan välitavoitetta, jotka liittyivät elpymis- ja palautumistukivälineen vuoden 2025 avustusmaksuihin, saavutettiin tyydyttävästi.

**11.31.** Niissä jäsenvaltioissa, joissa toisen tai myöhempien maksujen suorittamisen ehtona oli valvonnan välitavoitteiden saavuttaminen, valvontajärjestelmien puutteet muodostavat riskin unionin taloudellisten etujen suojaamiselle siihen asti, kunnes välitavoitteet on saavutettu. Lisäksi nämä puutteet saattavat vaikuttaa menojen sääntöjenmukaisuuteen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kahdeksasta edellä mainitusta valvonnan välitavoitteesta viisi (kaksi Belgiassa sekä yksi Irlannissa, Itävallassa ja Suomessa) oli osa toista maksupyyntöä, kun taas loput kolme (kaikki Ruotsissa) liittyivät ensimmäiseen maksupyyntöön.

### Joidenkin jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä on edelleen puutteita

**11.32.** Komission tarkastuskertomusten ja niihin liittyvien suositusten täytäntöönpanon tarkastelun perusteella tilintarkastustuomioistuin toteaa seuraavaa:

- Päällekkäistä rahoitusta koskevien havaintojen osalta komission *unionin taloudellisten etujen suojaamista* koskevassa tarkastuskertomuksessa todetaan erittäin merkittävä puute, joka liittyy päällekkäisen rahoituksen riskiä koskeviin tarkastuksiin ja vaikuttaa merkittävään osaan jäsenvaltion valvontajärjestelmää. Näin ollen ei ole varmuutta siitä, että kyseinen jäsenvaltio pani kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelmansa täytäntöön riittävin päällekkäistä rahoitusta ehkäisevin suojatoimin tarkastushavainnon tekemisestä (joulukuu 2023) siihen saakka, kunnes suositus pantiin kokonaan täytäntöön tammikuussa 2025.

- Eturistiriitoja koskevien havaintojen osalta komission jälkitarkastuskertomuksissa todetaan kahteen jäsenvaltioon liittyviä erittäin merkittäviä puutteita. Näin ollen ei ole varmuutta siitä, että molemmat jäsenvaltiot panivat kansallisia elpymis- ja palautumissuunnitelmiaan täytäntöön riittävin eturistiriitojen vastaisin suojatoimin ainakin tarkastushavaintojen laatimisesta lähtien (elokuussa 2023 ja toukokuussa 2024). Havainnot pysyivät avoimina tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten aikaan. Komissio havaitsi lisäksi (lokakuussa 2023 ja elokuussa 2024) toisen jäsenvaltion valvontajärjestelmissä merkittäviä puutteita (kriittisiä ja erittäin tärkeitä havaintoja). Näin ollen ei ole varmuutta siitä, että kyseinen jäsenvaltio pani kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelmansa täytäntöön riittävin eturistiriitojen vastaisin suojatoimin ainakin tarkastushavaintojen tekemisestä siihen saakka, kunnes suositukset pantiin kokonaan täytäntöön marraskuussa 2025.

Tilintarkastustuomioistuin ei voi yksilöidä kyseisiä jäsenvaltioita, koska komission mukaan tarkastuskertomukset ovat luottamuksellisia siihen saakka, kunnes kaikkia niiden sisältämiä suosituksia koskevat seurantatoimet on saatettu päätökseen.

## Joidenkin jäsenvaltioiden järjestelmissä, joilla varmistetaan julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ja valtiontukisääntöjen noudattaminen, on puutteita

**11.33.** Julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen noudattaminen ei ole jäsenvaltioille maksettavien elpymis- ja palautumistukivälineen varojen suorittamisen edellytys. Unionin taloudellisten etujen suojaaminen kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltiot varmistavat elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettujen hankkeiden olevan näiden sääntöjen mukaisia. Komission, joka viime kädessä vastaa talousarvion toteuttamisesta, on varmistettava, että jäsenvaltioiden järjestelmät ovat tarkoitukseensa soveltuvia. Tilintarkastustuomioistuin toi esiin erityiskertomuksessaan 09/2025[16] puutteita jäsenvaltioiden järjestelmissä, joilla varmistetaan julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen noudattaminen. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että näiden sääntöjen rikkominen on pysyvä ongelma koheesioalalla ja muilla talousarviomenojen aloilla.

[16] Erityiskertomus 09/2025 ”Järjestelmät, joilla varmistetaan, että elpymis- ja palautumistukivälineen menot ovat julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen mukaisia – Parannusta tapahtunut, mutta järjestelmissä edelleen puutteita”.

**11.34.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi seuraavat julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomiset:

a) kahdessa tapauksessa (Espanjassa ja Romaniassa) hankintaviranomainen ei perustellut päätöstään olla jakamatta hankintasopimusta osiin

b) yhdessä Romaniassa tarkastetussa tapauksessa hankintaviranomainen oli valinnut lainvastaisesti yksinkertaistetun menettelyn eikä ollut varmistanut hankintailmoituksen asianmukaista julkaisemista

c) yhdessä Romaniassa tarkastetussa tapauksessa hankintaviranomainen käytti lainvastaisesti neuvottelumenettelyä ilman ennakolta julkaistua hankintailmoitusta.

**11.35.** Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi muita sääntöjen noudattamiseen liittyviä puutteita, jotka eivät vaikuta kyseisten menettelyjen yleiseen sääntöjenmukaisuuteen. Puutteet koskivat eturistiriitojen ehkäisemiseen tai havaitsemiseen tähtäävien tarkastusten puuttumista (neljä tapausta Belgiassa ja Ranskassa) sekä hankintasopimuksen tekemistä koskevan ilmoituksen julkaisematta jättämistä (neljä tapausta Ranskassa).

**11.36.** Valtiontukisääntöjen osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi seuraavat sääntöjenvastaisuudet:

a) hankkeiden keinotekoinen jakaminen osiin ilmoituskynnysten välttämiseksi[17] (ks. esimerkki laatikossa ***11.4***) sekä tukikelpoisten kustannusten virheellinen määrittäminen (kaksi tapausta/hanketta Ruotsissa)

b) poissulkemisperusteiden täyttymättä jääminen (neljä tapausta/hanketta Ranskassa) sekä avoimuutta koskevien tietojen julkaiseminen määräajan jälkeen (yksi tapaus/hanke Ranskassa)

c) puutteita *de minimis*[18] -kynnysarvojen noudattamisen todentamisessa (kaksi tapausta/hanketta Tanskassa).

---

[17] Komission asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, sellaisena kuin se on muutettuna – Euroopan unionin virallisessa lehdessä 1. heinäkuuta 2023 julkaistu konsolidoitu toisinto (yleinen ryhmäpoikkeusasetus, GBER).

[18] Komission asetus (EU) 2023/2831 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

## Laatikko 11.4

### Esimerkki valtiontukisääntöjen noudattamatta jättämisestä

Ruotsi – tavoite 1: Hiilidioksidipäästöjä arviolta 300 000 tonnilla vähentävien hankkeiden tukeminen

Ruotsin ympäristönsuojeluvirasto myönsi 9. joulukuuta 2021 valtiontukea samalle tuensaajayritykselle 24 erillisellä tukipäätöksellä[19]. Kaikkien 24 tukipäätöksen yhteenlasketut tukikelpoiset kustannukset olivat 506,9 miljoonaa Ruotsin kruunua (49,5 miljoonaa euroa), ja kaikkien 24 tukipäätöksen perusteella myönnetyn tuen yhteenlaskettu määrä oli 354,9 miljoonaa Ruotsin kruunua (34,6 miljoonaa euroa).

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kaikki päätökset koskivat tukea, joka myönnettiin samalle tuensaajalle saman tukiohjelman puitteissa saman tuenmyöntäjän toimesta ja joka hyväksyttiin samana päivänä. Yksittäistä tuensaajahakemusta sekä edistymisraportteja koskevat tiedot osoittavat, että tarkoituksena oli perustaa vedyn tankkausasemien verkosto.

Edellä esitetyn perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoo, että näitä 24:ää avustuspäätöstä on pidettävä yhtenä hankkeena. Koska tukikelpoisten kustannusten kokonaismäärä ja myönnetyn tuen kokonaismäärä ylittävät ilmoituskynnysarvot[20], tukea ei olisi pitänyt myöntää ilman, että siitä oli ilmoitettu komissiolle.

Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että 24 avustuspäätöksestä 13 kumottiin myöhemmin, minkä seurauksena tukea perittiin takaisin 192,3 miljoonaa Ruotsin kruunua.

**11.37.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös muita vaatimustenmukaisuuteen liittyviä puutteita, jotka eivät vaikuta kyseisten menettelyjen tai tapausten yleiseen sääntöjenmukaisuuteen. Puutteet liittyivät yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen vähäisiin rikkomuksiin pk-yritysaseman määrittämisessä[21] (yksi tapaus/hanke Ranskassa) sekä puutteisiin *de minimis* -tukia koskevan asiakirja-aineiston säilyttämisvelvollisuuden noudattamisessa (kaksi tapausta/hanketta Tanskassa).

---

[19] Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 56 artiklan nojalla.

[20] Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan cc alakohdan nojalla.

[21] Komission suositus, annettu 6 päivänä toukokuuta 2003, mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (tiedoksiannettu numerolla C(2003) 1422) (2003/361/EY).

### Puutteita maksupyynnöissä

**11.38.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi maksupyyntöihin liittyviä epätarkkuuksia neljässä jäsenvaltiossa (Italiassa, Puolassa, Slovakiassa ja Ruotsissa). Kahdessa tapauksessa (Italiassa ja Ruotsissa) havaittiin johdon vahvistuslausumia koskevia puutteita. Vahvistuslausumien tarkoituksena on antaa varmuus siitä, että maksupyyntöjen mukana toimitetut tiedot ovat täydellisiä, paikkansapitäviä ja luotettavia[22]. Jäsenvaltioiden olisi tarvittaessa sisällytettävä komissiolle toimittamiinsa johdon vahvistuslausumiin *varaumia* puuttuvan evidenssin osalta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kyseiset kaksi jäsenvaltiota olivat maksupyyntöä toimittaessaan tietoisia siitä, että joidenkin välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävästä saavuttamisesta ei ollut riittävästi evidenssiä. Kumpikaan näistä kahdesta jäsenvaltiosta ei kuitenkaan sisällyttänyt johdon vahvistuslausumaan varaumaa, jossa olisi tuotu esiin, että välitavoite/tavoite oli maksupyynnön esittämisajankohtaan mennessä saavutettu vain osittain.

[22] Asetus, 22 artiklan 2 kohdan c alakohta.

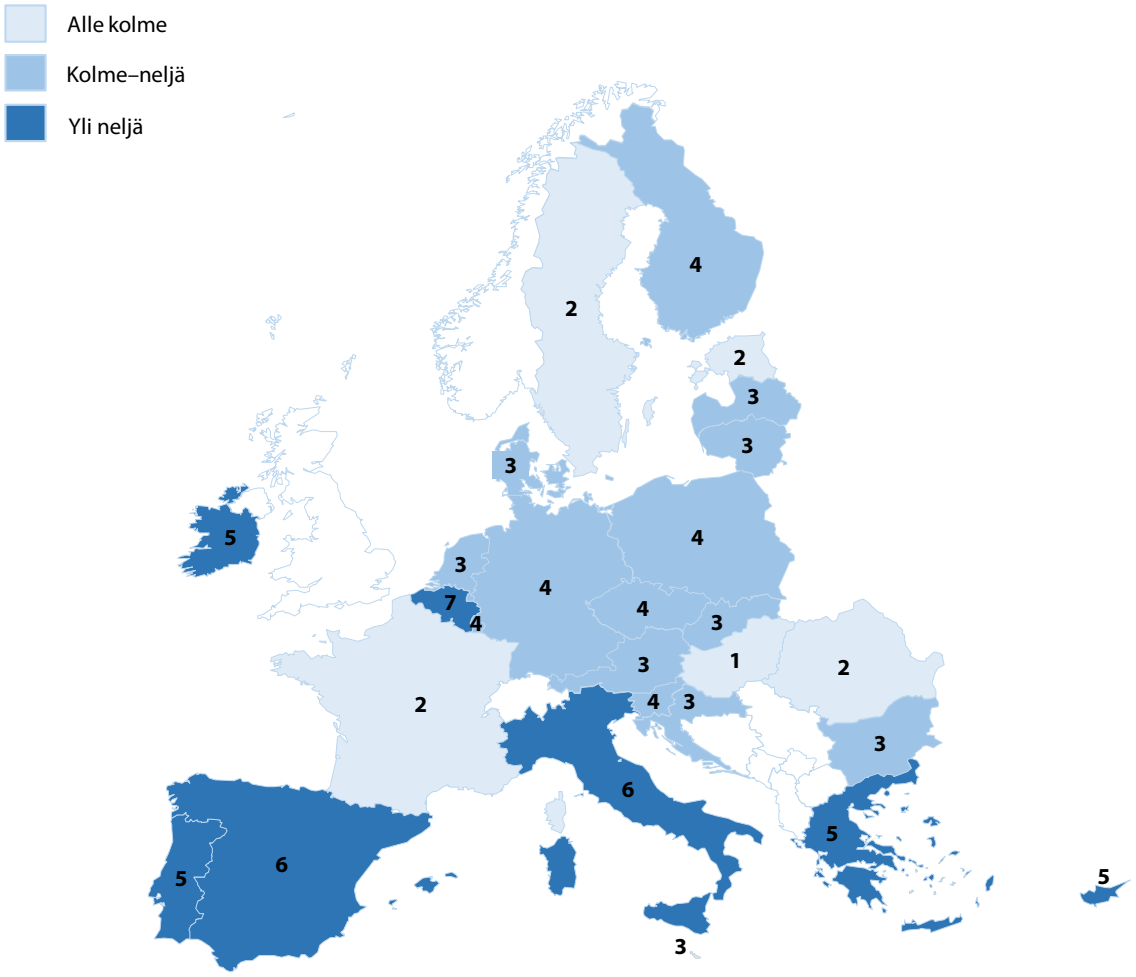
# Neuvoston täytäntöönpanopäätösten muutosten analyysi

**11.39.** Jäsenvaltiot voivat pyytää[23] kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelmansa muuttamista, jos yhtä tai useampaa välitavoitetta ja tavoitetta ei objektiivisten olosuhteiden vuoksi enää voida saavuttaa. Jos komissio arvioi pyynnön myönteisesti, se ehdottaa muutosta neuvoston täytäntöönpanopäätökseen, jonka neuvosto tämän jälkeen hyväksyy. Komissio[24] antoi kesäkuussa 2025 tiedonannon, jossa se esitti jäsenvaltioille vaihtoehtoja kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien yksinkertaistamiseksi siten, että niille osoitettu rahoitusosuus säilyy ja että suunnitelmat täyttävät edelleen kaikki asetuksessa säädetyt arviointikriteerit. Elpymis- ja palautumistukivälineen käynnistymisestä vuoden 2025 joulukuun loppuun mennessä neuvosto oli hyväksynyt 99 muutosta, joiden määrä vaihteli yhdestä muutoksesta Unkarissa seitsemään muutokseen Belgiassa (ks. ***kaavio 11.5***). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kattoi 18:aan neuvoston täytäntöönpanopäätöksen muutokseen sisältyviä välitavoitteita ja tavoitteita.

[23] Asetus, 21 artiklan 1 kohta.

[24] COM(2025) 310 final/2 – Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Next Generation EU – kohti vuotta 2026.

## Kaavio 11.5 – Vuoden 2025 loppuun mennessä hyväksytyt muutokset neuvoston täytäntöönpanopäätöksiin




*Tilanne 31.12.2025*

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin elpymis- ja palautumistukivälineen tulostaulun tietojen perusteella.

**11.40.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli kahdeksassa jäsenvaltiossa 20:een välitavoitteeseen ja tavoitteeseen tehtyä 32:ta muutosta, jotka sisältyivät 18:aan neuvoston täytäntöönpanopäätöksen muutokseen[25]. Tilintarkastustuomioistuin analysoi, olivatko jäsenvaltiot perustelleet asianmukaisesti objektiiviset olosuhteet, joiden perusteella ne pyysivät muutoksia neuvoston täytäntöönpanopäätöksiin. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi, hyväksyikö komissio muutokset jäsenvaltioiden esittämien perustelujen tueksi toimitetun riittävän evidenssin perusteella.

[25] Irlanti, Kreikka, Espanja, Italia, Latvia, Alankomaat, Puola ja Slovakia.

### Useita neuvoston täytäntöönpanopäätöksiä muutettiin maksupyynnön toimittamisen jälkeen vastaamaan tosiasiallisesti saavutettuja tuloksia

**11.41.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi 13:n analysoidun välitavoitteen ja tavoitteen osalta (13 muutosta kaikkiaan 32 muutoksesta), että neuvoston täytäntöönpanopäätöksissä vahvistettuja vaatimuksia muutettiin sen jälkeen, kun jäsenvaltiot olivat toimittaneet asiaa koskevan maksupyynnön komissiolle (ks. esimerkki ***laatikossa 11.5***). Yhdeksässä tapauksessa pyyntö neuvoston täytäntöönpanopäätöksen muuttamiseksi toimitettiin vasta maksupyynnön jättämisen jälkeen. Neuvoston täytäntöönpanopäätösten muutokset hyväksyttiin välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävän saavuttamisen alustavan arvioinnin aikana, ja vaatimukset mukautettiin vastaamaan tosiasiallisesti saavutettuja *tuotoksia*, mikä mahdollisti maksun suorittamisen.

**11.42.** Asetuksessa ei aseteta määräaikaa muutosten pyytämiselle. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että maksun perusteena olevien välitavoitteiden ja tavoitteiden vaatimusten muuttaminen heikentää EU:n rahoituksellisen ohjausvaikutuksen vaikuttavuutta ja antaa vaikutelman, että välitavoitteiden ja tavoitteiden epätyydyttävä saavuttaminen voidaan kiertää muuttamalla neuvoston täytäntöönpanopäätöstä maksun mahdollistamiseksi.

### Objektiivisia olosuhteita ei aina perusteltu riittävästi, eikä niitä useinkaan tuettu asianmukaisella evidenssillä

**11.43.** Jäsenvaltioiden on esitettävä asianmukaiset perustelut ja osoitettava selkeä syy-yhteys objektiivisten olosuhteiden ja sen välillä, ettei toimenpide ole enää saavutettavissa suunnitellulla tavalla, tai sen välillä, että hallinnollista rasitusta on tarpeen vähentää[26]. Jäsenvaltioiden olisi toimitettava evidenssiä mainitusta olosuhteesta.

**11.44.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 17:ssä 32:sta muutoksesta objektiiviset olosuhteet oli kuvattu riittävän yksityiskohtaisesti, mutta niiden tueksi ei ollut esitetty riittävää evidenssiä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi 12 muun muutoksen osalta, että jäsenvaltiot eivät olleet perustelleet objektiivisia olosuhteita riittävästi eivätkä toimittaneet niiden tueksi riittävää evidenssiä (ks. esimerkki ***laatikossa 11.5***).

---

[26] Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet REPowerEU:n yhteydessä (2023/C 80/01); Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet (C/2024/4618).

### Joillakin muutoksilla poistettiin elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteistä keskeisiä täytäntöönpanovaiheita

**11.45.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi viisi neuvoston täytäntöönpanopäätösten muutosta, joissa toimenpiteen täytäntöönpanovaiheeseen liittyviä osatekijöitä poistettiin joko kokonaan tai osittain. Tämä toteutettiin esimerkiksi korvaamalla konkreettisten tuotosten saavuttaminen valmisteluvaiheen toimenpiteillä. Muutettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden myötä maksut sidottiin *panoksiin* tai prosesseihin, jolloin varsinaiset tuotokset jäivät elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden ulkopuolelle. Nämä tapaukset osoittavat, että joissakin neuvoston täytäntöönpanopäätösten muutoksissa ei pelkästään mukautettu aikatauluja tai teknisiä eritelmiä, vaan niiden yhteydessä poistettiin kokonaan tai osittain tuotoksia, jotka olivat alun perin keskeisiä toimenpiteiden loppuunsaattamisen kannalta. Komission ohjeissa[27] korostetaan, että 21 artiklan nojalla elpymis- ja palautumissuunnitelmiin tehdyt muutokset eivät saisi heikentää niiden yleistä tavoitetasoa. Ohjeissa ei kuitenkaan käsitellä nimenomaisesti tässä kohdassa kuvattuja tilanteita.

### Puutteita muutosten vaikutuksessa kustannusarvioihin

**11.46.** Tilintarkastustuomioistuin totesi, että kymmenen muutosta 32:sta (yhdeksän välitavoitteen tai tavoitteen osalta 20:stä) johti kustannusarvioiden tarkistamiseen. Komissio tarkasti jäsenvaltioiden toimittamat yksityiskohtaiset selvitykset kustannusarvioiden muutoksista. Yksityiskohtaisista perusteluista huolimatta niitä tukeva evidenssi rajoittui usein selittäviin laskelmiin ilman ensisijaista lähdeaineistoa. Vaikka asetuksessa ei edellytetä, että jäsenvaltiot toimittavat tällaista evidenssiä järjestelmällisesti, taustatietojen ja ensisijaisen evidenssin puuttuminen heikentää tarkastusketjua ja vähentää varmuutta tarkistettujen kustannusarvioiden luotettavuudesta.

[27] C/2024/4618, Komission tiedonanto – Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet (vuoden 2024 ohjeet).

**11.47.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi elpymis- ja palautumistukivälineen avoimuutta ja jäljitettävyyttä koskevassa erityiskertomuksessaan 14/2026 myös, että jotkin jäsenvaltiot käyttävät todellisia kustannuksia koskevia tietoja kustannusarvioiden päivittämiseen ja varojen uudelleenkohdentamiseen kustannussäästöjen tapauksessa, mutta jäsenvaltioilla ei ole johdonmukaista lähestymistapaa eikä komissio pyydä tällaisia tietoja järjestelmällisesti, vaikka ne olisivat saatavilla kansallisella tasolla. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että taustatietojen, todellisia kustannuksia koskevien tietojen ja todentavien asiakirjojen saatavuuteen liittyvät puutteet heikensivät EU:n varojen käyttöön liittyvää avoimuutta ja varmuutta.

**11.48.** Toisin kuin kustannusperusteisten toimenpiteiden kohdalla, joissa tuotosten vähenemisen olisi heijastuttava tarkistettuihin kustannusarvioihin, niin sanottuihin nollakustannusuudistuksiin tehtävät muutokset eivät vaikuta kokonaiskustannusarvioihin eivätkä niihin liittyviin maksumääriin (ks. esimerkki ***laatikossa 11.5***) kunhan suunnitelmia koskevat arviointikriteerit täyttyvät. Tämä voi heikentää kannustimia säilyttää uudistusten alkuperäinen laajuus ja kunnianhimon taso.

**Laatikko 11.5**

### Esimerkki neuvoston täytäntöönpanopäätöksiin tehtyihin muutoksiin liittyvistä puutteista

Irlannin kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman uudistus 2.7 sisältää toimenpiteen, jonka tarkoituksena on lisätä sellaisten tutkinnon suorittaneiden määrää, joilla on edistyneet tieto- ja viestintätekniset taidot. Vuonna 2024 tehdyn ensimmäisen muutoksen jälkeen vastaava tavoite 75 edellytti, että vähintään 12 450 tieto- ja viestintätekniikan opiskelijaa on suorittanut tutkinnon vuonna 2021.

Irlanti toimitti 23. joulukuuta 2024 maksupyynnön sekä siihen liitetyn johdon vahvistuslausuman, jossa todettiin, että tavoitteeseen 75 liittyvää lisäevidenssiä kerättiin parhaillaan ja että se toimitettaisiin myöhemmin. Irlanti pyysi kuitenkin 31. tammikuuta 2025 muutosta kansalliseen elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa, minkä yhteydessä tavoitetta 75 muutettiin toistamiseen ja tutkinnon suorittaneiden määrää koskevaa tavoitetta alennettiin noin 12,5 prosentilla (12 450:sta 10 900:aan). Irlanti katsoi muutoksen aiheuttavan perusteetonta hallinnollista rasitusta, ja komissio hyväksyi pyynnön. Tämän seurauksena tavoitetta muutettiin vuonna 2025 samaan aikaan, kun sen tyydyttävää saavuttamista arvioitiin, ja komissio suoritti asiaa koskevan maksun.

Objektiivisten olosuhteiden olemassaoloa ei osoitettu evidenssillä, josta olisi käynyt ilmi, miten alkuperäinen tavoite aiheutti perusteetonta hallinnollista rasitusta ja miten tämä rasite poistui muutoksen seurauksena. Vuonna 2025 tehty muutos hyväksyttiin tarkistetun tavoitteen tyydyttävän saavuttamisen osoittavien asiakirjojen perusteella eikä muutoksen perusteiden nojalla. Tavoitteeseen liittynyt saavuttamatta jäämisen riski korjattiin komission arvioinnin aikana muuttamalla neuvoston täytäntöönpanopäätöstä. Lisäksi tähän uudistukseen ei liittynyt kansallisessa elpymis- ja palautumissuunnitelmassa kustannusarviota (ns. nollakustannustoimenpide), mikä tarkoittaa, ettei määrällisen indikaattorin alentaminen vaikuttanut suunnitelman kokonaiskustannuksiin eikä siten aiheuttanut jäsenvaltiolle taloudellisia seurauksia.

# Ongelmat toimenpiteiden, välitavoitteiden ja tavoitteiden suunnittelussa

**11.49.** Tässä luvun osassa käsitellään ongelmia, jotka eivät liity suoraan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumaan vaan tuovat esiin puutteita toimenpiteiden, välitavoitteiden ja tavoitteiden suunnittelussa. Aiemmissa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa ja katsauksessa[28] annetaan kattavampi kuva elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevista *moitteettoman varainhoidon* näkökohdista.

**11.50.** Välitavoitteiden ja tavoitteiden olisi mitattava jäsenvaltioiden edistymistä näiden kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvien investointien ja uudistusten toteuttamisessa – ja siten elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteiden saavuttamisessa. Jotta voidaan varmistaa, että nämä välitavoitteet ja tavoitteet ovat merkityksellisiä ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisia, on tärkeää, että ne kattavat asianomaisen uudistuksen tai investoinnin kaikki keskeiset osatekijät, erityisesti uudistuksen tai investoinnin valmiiksi saattamisen[29].

**11.51.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi yhteensä seitsemän uudistus- tai investointitapausta, joissa välitavoitteet tai tavoitteet eivät kattaneet uudistusten tai investointien kaikkia osatekijöitä tai valmiiksi saattamista. Samanlaisia tapauksia on havaittu aiempina vuosina[30].

---

[28] Katsaus 02/2025.

[29] Erityiskertomus 26/2023 ”Elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehys – Mittaa välineen täytäntöönpanon edistymistä, mutta ei ole riittävä tuloksellisuuden arvioinnin kannalta”, kohdat 30–32.

[30] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 11.36; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2023, kohdat 11.44–11.46;vuosikertomus varainhoitovuodelta 2024, kohdat 11.50–11.52.

**11.52.** Lisäksi Ruotsissa valvonnan välitavoitetta muutettiin tavoitteena korjata komission vuonna 2023 tekemässä unionin taloudellisten etujen suojaamista koskeneessa tarkastuksessa havaitut erittäin merkittävät ja kriittiset puutteet. Välitavoitteessa on kuitenkin suunnitteluvirhe, koska se ei takaa, että täytäntöönpanoelimet ottavat käyttöön tarvittavat menettelyt ja soveltavat niitä vaikuttavasti (ks. ***laatikko 11.6***).

### Laatikko 11.6

### Esimerkki valvonnan välitavoitteeseen liittyvästä suunnittelupuutteesta

Ruotsin kansallisessa elpymis- ja palautumissuunnitelmassa on kolme valvonnan välitavoitetta. Yksi niistä on välitavoite 41, jossa edellytetään, että hallitus antaa asianomaisille viranomaisille kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman vaikuttavan täytäntöönpanon edellyttämät tehtävät ja toimivaltuudet. Tätä välitavoitetta muutettiin sen jälkeen, kun komission tarkastuksessa oli havaittu merkittäviä puutteita.

Komissio katsoi välitavoitetta koskevassa alustavassa arvioinnissaan, että se oli saavutettu tyydyttävästi, koska hallitus oli antanut toimivaltaisille viranomaisille toimeksiannot, joissa täytäntöönpanoelimiä velvoitettiin ottamaan käyttöön petoksia, korruptiota, eturistiriitoja, päällekkäistä rahoitusta ja tietojen keruuta koskevat menettelyt. Välitavoitteessa on kuitenkin suunnittelupuute, sillä siinä edellytetään ainoastaan toimeksiantojen tai tehtäväksiantojen muodollista antamista, mutta ei sitä, että täytäntöönpanoelimet ottaisivat käyttöön tarvittavat menettelyt ja soveltaisivat niitä vaikuttavalla tavalla.

Tämän seurauksena välitavoitteella ei puututtu niiden komission tarkastuksessa havaittujen puutteiden perimmäisiin syihin, jotka johtivat välitavoitteen muuttamiseen. Keskeiset tarkastussuositukset ovat edelleen avoinna, ja komission myöhemmässä tarkastuksessa havaittiin samat puutteet uudelleen.

**11.53.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös kuusi tapausta, joissa välitavoitteet tai tavoitteet oli määritelty väljästi. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tällaiset välitavoitteet ja tavoitteet lisäävät riskiä siitä, että niiden tyydyttävän saavuttamisen arviointi jää harkinnanvaraiseksi.

# Vuotuiset toimintakertomukset ja vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus

**11.54.** Vuotuiset toimintakertomukset ovat tärkein väline, jota komission pääosastot käyttävät raportoidessaan, onko niillä kohtuullinen varmuus siitä, että valvontamenettelyillä kyetään takaamaan menojen sääntöjenmukaisuus.

**11.55.** Komissio ei arvioi *maksamishetken riskinalaista määrää*, vaan määrittää kullekin elpymis- ja palautumistukivälineen maksulle sääntöjenmukaisuuteen liittyvän riskitason (vähäinen, keskisuuri tai suuri). Komissio arvioi Puolalle suoritetun maksun suuririskiseksi, joten ECFIN-pääosaston pääjohtaja esitti lausumassaan taloudellisen varauman. Yhden Italialle suoritetun maksun osalta riski arvioitiin keskisuureksi, ja loput 35 maksua luokiteltiin vähäriskisiksi. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä arviointi ei kokonaisuutena vastaa sen omia havaintoja.

**11.56.** Komissio ottaa kunkin elpymis- ja palautumistukivälineen maksun riskitason arvioinnissa huomioon muun muassa jälkitarkastuskertomuksiensa tiedot, mukaan lukien alustavat koosteet ja kertomusluonnokset, siinä muodossa kuin ne ovat arvioinnin ajankohtana. Vuoden 2025 vuotuisessa toimintakertomuksessa komissio luokitteli vähäriskisiksi kaikki maksut, jotka liittyivät 24:ään alustavaan koosteeseen, vaikka yhdeksässä näistä selvityksistä oli viitteitä kyseisten maksujen sääntöjenmukaisuuteen vaikuttavista seikoista. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tällainen lähestymistapa mahdollistaa, että komissio voi ottaa huomioon kaiken käytettävissä olevan tiedon, mutta katsoo, että lähestymistapa saattaa johtaa näiden yhdeksän maksun riskin aliarviointiin. Esimerkiksi vuonna 2023 komissio laati yhdessä jäsenvaltiossa alustavan selvityksen, jossa tuotiin esiin maksun sääntöjenmukaisuuteen liittyvä havainto. Tästä huolimatta komissio luokitteli maksun vuoden 2023 vuotuisessa toimintakertomuksessaan vähäriskiseksi. Vuonna 2026 annetussa lopullisessa jälkitarkastuskertomuksessa todettiin kuitenkin, että yhtä välitavoitetta ei ollut saavutettu, mikä osoitti, että komissio oli alun perin arvioinut maksuun liittyvän riskin liian pieneksi.

**11.57.** Julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevan varmuuden osalta komissio arvioi 12 maksuun liittyvän riskin keskisuureksi. Näissä tapauksissa komission tarkastuksissa havaittiin useampaa kuin yhtä täytäntöönpanoelintä koskevia kriittisiä tai erittäin merkittäviä puutteita, eikä ollut evidenssiä siitä, että jäsenvaltio olisi toteuttanut suositellut korjaavat toimenpiteet. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tällainen lähestymistapa ei ole sen aiemman suosituksen[31] mukainen ja että se todennäköisesti johtaa riskitason aliarviointiin, koska ei ole varmuutta siitä, että jäsenvaltiot toteuttavat korjaavat toimenpiteet.

**11.58.** Tilintarkastustuomioistuin suositteli lisäksi[32], että komissio ilmoittaisi tarkastustensa kattavuuden eli sen, kuinka suuri osuus kunkin jäsenvaltion julkisia hankintoja ja valtiontukia sisältäviä investointeja toteuttavista täytäntöönpanoelimistä oli komission tarkastusten kohteena. Komissio ei hyväksynyt tätä suositusta, minkä vuoksi kyseisiä tietoja ei esitetä vuotuisessa toimintakertomuksessa.

**11.59.** Siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät olleet korjanneet vakavia sääntöjenvastaisuuksia, ECFIN-pääosaston pääjohtajan lausumaan sisältyy taloudellinen varauma, joka koskee kahta Tšekille suoritettua maksua kahdessa erillisessä eturistiriitatapauksessa. Komissio arvioi 25 maksuun liittyvän riskin keskisuureksi ja kymmenen maksua vähäriskisiksi. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että riskinarvioinnissa käytetty lähestymistapa vastaa julkisten hankintojen ja valtiontukien tarkastamisessa sovellettua lähestymistapaa ja johtaa myös tässä tapauksessa riskitason aliarviointiin.

---

[31] Erityiskertomus 09/2025.

[32] Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja.

# Johtopäätökset ja suositukset

## Johtopäätökset

**11.60.** Elpymis- ja palautumistukivälineen menoja koskevat säännöt poikkeavat merkittävästi EU:n yleisen talousarvion menoja koskevista säännöistä. Elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa lopullisille tuensaajille aiheutuneiden menojen sääntöjenmukaisuus ei ole edellytys sille, että komissio suorittaa maksuja jäsenvaltioille. Tämä vaikuttaa tilintarkastustuomioistuimen sääntöjenmukaisuutta koskevan tarkastuksen kattavuuteen ja tilintarkastustuomioistuimen antaman varmuuden laajuuteen. Tässä luvussa esitetty kokonaistarkastusevidenssi osoittaa, että

a) tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 420 välitavoitteesta ja tavoitteesta 16 ei täyttänyt maksu- ja tukikelpoisuusehtoja. Ne koskevat yhdeksää maksua yhdeksässä jäsenvaltiossa (ks. kohdat ***11.13***–***11.21***). Havaittujen 16 seikan taloudellinen vähimmäisvaikutus ylittää tilintarkastustuomioistuimen määrittämän *olennaisuusrajan*

b) tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita komission suorittamassa ennakkoarvioinnissa. Komissio tukeutui jäsenvaltioiden tietoihin ja tarkastuksiin 40 tapauksessa, eikä se suorittanut riittävästi tarkastuksia kaikkien neuvoston täytäntöönpanopäätöksen vaatimusten osalta (ks. kohta ***11.22***)

c) kriittisiin ja erittäin tärkeisiin havaintoihin liittyvien komission jälkitarkastuksiin perustuvien avoinna olevien suositusten määrä on vähentynyt, mutta useimmissa niistä (64 prosenttia) sovitut määräajat ovat jo ylittyneet (ks. kohdat ***11.23***–***11.27***)

d) elpymis- ja palautumistukivälineen toiseksi viimeisenä täytäntöönpanovuonna jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä on edelleen puutteita, jotka liittyvät muun muassa julkisia hankintoja ja valtiontukia koskeviin sääntöjenvastaisuuksiin (ks. kohdat ***11.33***–***11.37***)

e) tiedot, jotka jäsenvaltiot sisällyttivät toimittamiinsa maksupyyntöihin, eivät aina olleet luotettavia (ks. kohta ***11.38***)

f) seitsemässä uudistuksessa ja investoinnissa niitä vastaavat välitavoitteet tai tavoitteet eivät kattaneet kaikkia toimenpiteen osatekijöitä, mikä rajoitti elpymis- ja palautumistukivälineellä näillä toimenpiteillä saavutettavia tuloksia (ks. kohta ***11.51***)

g) kuudessa tapauksessa välitavoitteet/tavoitteet oli määritetty väljästi, mikä lisäsi niiden tyydyttävän saavuttamisen arviointiin liittyvää harkinnanvaraisuuden riskiä (ks. kohta ***11.53***)

h) ECFIN-pääosaston pääjohtajan antama lausuma ei ole yhdenmukainen tilintarkastustuomioistuimen havaintojen ja päätelmien kanssa (ks. kohdat ***11.54–11.59***).

**11.61.** Vuoden 2025 loppuun mennessä neuvosto oli hyväksynyt 99 muutosta neuvoston täytäntöönpanopäätösten mukaisiin toimenpiteisiin. Useita välitavoitteita ja tavoitteita tarkistettiin komission alustavan arvioinnin aikana vastaamaan tosiasiallisesti saavutettuja tuloksia, mikä mahdollisti elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen suorittamisen. Tarkistettuja välitavoitteita ja tavoitteita koskevan analyysin perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoo, että muutoksia tehtiin usein ilman asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa edellytettyjä riittäviä perusteluja tai objektiivisia olosuhteita koskevaa asianmukaista evidenssiä. Joillakin muutoksilla poistettiin elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteiden kannalta keskeisiä täytäntöönpanovaiheita, minkä seurauksena maksut sidottiin toisinaan valmistelutoimiin tai -prosesseihin alun perin odotettujen tuotosten sijasta. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, ettei alentamiseen liittyvillä muutoksilla ole välttämättä taloudellisia vaikutuksia silloin, kun ne koskevat niin sanottuja nollakustannusuudistuksia (ks. kohdat ***11.39***–***11.48***).

## Suositukset

**11.62.** ***Liitteessä 11.3*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski sen vuosien ***2022***, ***2023*** ja ***2024*** vuosikertomuksissa esittämiä suosituksia. Komissio on pannut täytäntöön yhden suosituksen kaikilta osin, kolme suositusta suurimmaksi osaksi ja viisi suositusta on edelleen avoinna tai niitä ei ole hyväksytty. Koska elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpano päättyy joulukuussa 2026, tilintarkastustuomioistuin ei esitä uusia suosituksia. Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin käsitellyt kustannuksiin perustumattomien rahoitusvälineiden käyttöä ja niihin liittyviä riskejä useissa lausunnoissaan, jotka koskevat komission vuosien 2028–2034 monivuotista rahoituskehystä koskevia lainsäädäntöehdotuksia[33].

[33] EU:n talousarvio 2028–2034 – Euroopan tilintarkastustuomioistuimen näkemys: Suuri määrä muutoksia ei välttämättä paranna talousarviota.

# Liitteet

## Liite 11.1 – Tarkastustapa ja -menetelmät

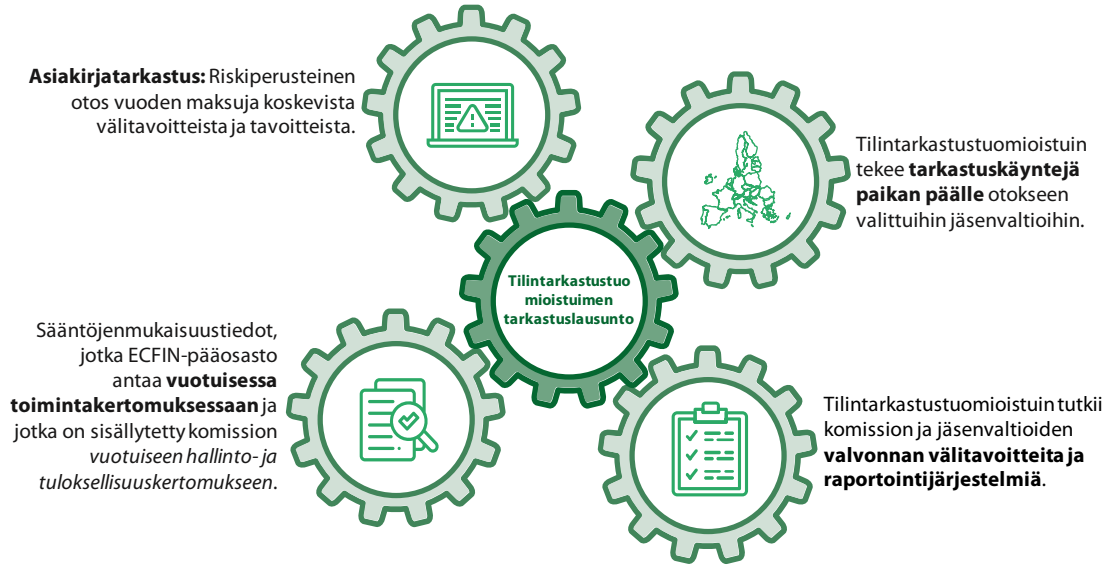
### Yleistä

1) Tässä liitteessä käsitellään tarkastustapaa ja -menetelmiä elpymis- ja palautumistukivälineen menojen sääntöjenmukaisuutta koskevan tarkastuslausuman osalta.

2) Tilintarkastustuomioistuin antaa erillisen lausunnon elpymis- ja palautumistukivälineen menojen sääntöjenmukaisuudesta osana EU:n talousarviota koskevaa tarkastuslausumaansa. Tämä johtuu siitä, että tilintarkastustuomioistuin pitää elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanomallia toisenlaisena ja välinettä väliaikaisena. Tilintarkastustuomioistuimen tarkoituksena on antaa lausunnossaan kohtuullinen varmuus maksuista ja esittää tarkastuslausumassa yksityiskohtaisia tähän lausuntoon perustuvia tietoja.

3) Suurin osa tilintarkastustuomioistuimen varmuudesta perustuu yksittäisten tapahtumien tarkastamiseen ja valvontajärjestelmien arviointiin. Tilintarkastustuomioistuimen varmuutta täydennetään tutkimalla vuotuisia toimintakertomuksia ja vuotuisia hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksia sekä komission sisäisen tarkastuksen kertomuksia (ks. ***kaavio 11.1***).

### Kaavio 11.1 – Tarkastuslausunto




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

4) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö tehdään kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaisesti ja sen avulla varmistetaan, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunnot perustuvat riittävään ja asianmukaiseen tarkastusevidenssiin.

5) Petoksiin liittyvien tarkastustoimenpiteiden osalta tilintarkastustuomioistuin noudattaa ***liitteen 1.1*** osassa 3 esitettyä toimintatapaa.

## Toimien sääntöjenmukaisuus

**Miten tilintarkastustuomioistuin määrittelee ja testaa tilien perustana olevat toimet?**

6) Tarkastuslausumaan liittyvän elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan työn kannalta merkityksellisiä tilien perustana olevia toimia ovat jäsenvaltioille suoritetut avustusmaksut ja/tai aiempien ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvittäminen. Toisin kuin useimmissa *monivuotisen rahoituskehyksen* menoissa, elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvien maksupyyntöjen perusteeksi ei esitetä aiheutuneita kuluja, vaan osoitetaan välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävä saavuttaminen. Koska elpymis- ja palautumistukivälineen lainoja ei kirjata menoiksi EU:n kirjanpitoon, ne eivät kuulu tilintarkastustuomioistuimen tarkastusalaan.

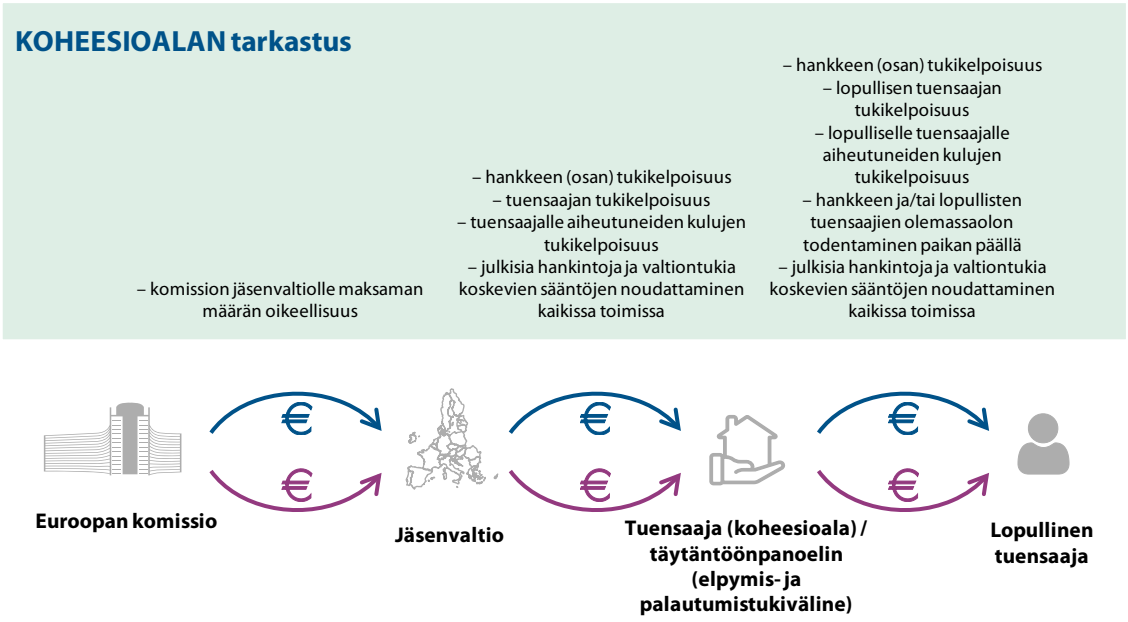
7) Tilintarkastustuomioistuimen suorittamassa yksittäisten tapahtumien tarkastuksessa arvioidaan pääasiassa, onko elpymis- ja palautumistukivälineen maksut suoritettu asetuksessa[34] säädettyjen maksuehtojen mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa mahdollisuuksien mukaan, että aiemmin toteutettuja toimenpiteitä ei ole kumottu ja ettei rahoitus ole päällekkäistä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös muiden tukikelpoisuusehtojen täyttymistä, kuten sitä, ettei tukea ole käytetty korvaamaan toistuvia kansallisia talousarviomenoja ja että tukikelpoisuusaikaa ja ’ei merkittävää haittaa’ -periaatetta on noudatettu[35].

[34] Asetus, 24 artiklan 3 kohta.

[35] Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, 5 ja 9 artikla sekä 17 artiklan 2 kohta.

8) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa, joka koskee jäsenvaltioille maksettujen elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten sääntöjenmukaisuutta, keskitytään siihen, onko ennalta määritellyt välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu tyydyttävästi ja täyttyivätkö asetuksessa määritellyt tukikelpoisuusedellytykset. Tämä eroaa merkittävästi EU:n talousarvion muita osa-alueita koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyöstä, jossa tilintarkastustuomioistuin arvioi kaikkien asiaankuuluvien EU:n ja kansallisten sääntöjen noudattamista lopullisten tuensaajien tasolle saakka (esimerkiksi aiheutuneiden kulujen tukikelpoisuutta sekä valtiontukea ja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamista). ***Kaaviossa 11.2*** vertaillaan tekijöitä, jotka tilintarkastustuomioistuin tarkastaa koheesiomenojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen menojen osalta, ja havainnollistetaan eroja näitä kahta osa-aluetta koskevassa työssä.

## Kaavio 11.2 – Tilintarkastustuomioistuimen koheesiomenojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen menojen sääntöjenmukaisuutta koskeva tarkastustyö




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

9) Johtopäätösten tekemiseksi tilintarkastustuomioistuin käytti ensin riskiperusteista otosta tarkistaakseen, oliko komissio kerännyt alustavien arvioidensa aikana riittävää ja asianmukaista evidenssiä, joka tukee sen arviota tavoitteiden tyydyttävästä saavuttamisesta. Jos tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissiolla oleva evidenssi ei riitä johtopäätösten tekemiseen, se pyytää lisäevidenssiä suoraan jäsenvaltiolta. Tilintarkastustuomioistuin tekee myös tarkastuskäyntejä paikan päälle otokseen valittuihin jäsenvaltioihin.

10) Ensin tilintarkastustuomioistuin valitsee sellaisia valvonnan välitavoitteita ja muita välitavoitteita, jotka liittyvät unionin talousarvion suojaamiseen käytettävään *yleiseen ehdollisuusjärjestelmään*[36]. Sen jälkeen se soveltaa useita riskikriteereitä lopun otoksen valinnassa.

11) Tilintarkastustuomioistuin käyttää komission kehystä arvioidessaan, onko yksittäiset välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu tyydyttävästi[37]. Jos välitavoitteen (ja joskus tavoitteen) luonne ei mahdollista määrällisiin tekijöihin perustuvaa arviointia, tilintarkastustuomioistuin hyväksyy kyseisen kehyksen mukaisesti hyvin vähäiset poikkeamat sisällön, muodon ja ajoituksen osalta. Niissä välitavoitteissa tai tavoitteissa, joissa määrällisiin tekijöihin perustuva arviointi on mahdollista, tilintarkastustuomioistuin hyväksyy alle viiden prosentin poikkeamat.

12) Tilintarkastustuomioistuin saattaa havaita petoksia, korruptiota, eturistiriitoja, päällekkäistä rahoitusta tai rahoitussopimuksen määräysten rikkomisia (esim. että ei ole saatavissa tietoja lopullisista tuensaajista tai muista EU:n rahastoista saadusta rahoituksesta). Näissä tapauksissa tilintarkastustuomioistuin arvioi (mahdollisuuksien mukaan), miten kyseiset vakavat sääntöjenvastaisuudet vaikuttavat elpymis- ja palautumistukivälineen menojen laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen.

**Miten tilintarkastustuomioistuin arvioi *tapahtuma*tarkastusten tulokset?**

13) Tilintarkastustuomioistuin määrittää kunkin havainnon tyypin.

14) Määrälliset havainnot liittyvät tapauksiin, joissa asetuksessa säädettyjä maksu- ja tukikelpoisuusedellytyksiä ei ole noudatettu eli välitavoitteita ja tavoitteita ei ole saavutettu tyydyttävästi; aiemmin saavutettuja välitavoitteita ja tavoitteita on kumottu; tukikelpoisuusaikaa, ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta tai päällekkäistä rahoitusta koskevaa sääntöä ei ole noudatettu.

[36] Asetus (EU, Euratom) 2020/2092.

[37] COM(2023) 99.

Tilintarkastusstandardien mukaisesti tarkastajan on harkittava olemassa olevien kriteereiden käyttämistä[38]. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin käyttää havaintojen taloudellista vaikutusta kvantifioidessaan perustana komission soveltamaa maksujen keskeyttämismenetelmää[39]. Menetelmään sisältyy kolmivaiheinen lähestymistapa keskeytettävän määrän määrittämiseksi:

i) suunnitelmaan sisältyvän välitavoitteen tai tavoitteen yksikköarvon määrittäminen

ii) yksikköarvojen korjaaminen soveltamalla kerrointa ja

iii) korjattujen yksikköarvojen mukauttaminen.

Tilintarkastustuomioistuin ei systemaattisesti arvioi taloudellista vaikutusta, jos välitavoite tai tavoite saavutetaan tyydyttävästi kuuden kuukauden kuluessa[40] maksun suorittamisesta ja tarkastuksen kohteena olevan vuoden aikana.

15) Petosepäilyihin, korruptioon ja eturistiriitoihin liittyvät havainnot kvantifioidaan vain, jos on riittävästi näyttöä siitä, että ne vaikuttavat välitavoitteen tai tavoitteen saavuttamiseen (esimerkiksi petostapaus, joka kyseenalaistaa osatekijöiden olemassaolon, tai hankintamenettelyn täydellinen puuttuminen).

16) Havainnot, joilla ei ole taloudellista vaikutusta, ovat laadullisia havaintoja.

## Valvontajärjestelmien tarkastaminen

17) Tilintarkastustuomioistuimen suorittamassa tarkastukseen valittujen valvontajärjestelmien arvioinnissa voidaan havaita

i) puutteita komission ja jäsenvaltion valvonta- ja tarkastustoiminnassa, jolla varmistetaan elpymis- ja palautumistukivälineen menojen sääntöjenmukaisuus ja EU:n taloudellisten etujen suojaaminen

ii) puutteita varojen lopullisia tuensaajia, toimeksisaajia, alihankkijoita ja tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevan luettelon saatavuudessa

[38] ISSAI 4000.

[39] COM(2023) 99, liite II

[40] Asetus, 24 artiklan 8 kohta.

iii) puutteita toimenpidettä ja siihen liittyvän julkisen rahoituksen kokonaismäärää koskevien tietojen saatavuudessa ja

iv) tietojen kirjaamiseen liittyviä puutteita.

18) Tällaiset puutteet voivat vaikuttaa elpymis- ja palautumistukivälineen menojen sääntöjenmukaisuuteen jäsenvaltioiden tasolla ja johtaa takaisinperintään (eli suunnitelman mukaisen kokonaismäärän pienenemiseen) sen jälkeen, kun komissio on suorittanut maksun jäsenvaltiolle. Rahoitussopimuksissa määrätään vakavien rikkomusten kohdalla sovellettavista kiinteämääräisistä oikaisuista, joissa otetaan huomioon rikkomisten toistuvuus ja laajuus. Tilintarkastustuomioistuin katsoo arvioinnissaan, että järjestelmäpuutteet ja rahoitussopimusten rikkomiset ovat laadullisia havaintoja.

19) Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös komission suorittamia jälkitarkastuksia. Näissä tarkastuksissa saatetaan todeta, että joitakin välitavoitteita ja tavoitteita ei ole saavutettu tyydyttävästi. Tilintarkastustuomioistuimen lausunnon laatimisessa käytetään mahdollisuuksien mukaan havaintoja, joiden perusteella ei ole tehty oikaisua maksuvuoden aikana.

## Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunnon laatiminen

20) Olennaisuus on peruskäsite, sillä se määrittää poikkeaman tason, jonka tilintarkastustuomioistuin katsoo todennäköisesti vaikuttavan sidosryhmiensä päätöksiin.

21) Tilintarkastustuomioistuin määrittää olennaisuuden sekä määrällisestä että laadullisesta näkökulmasta.

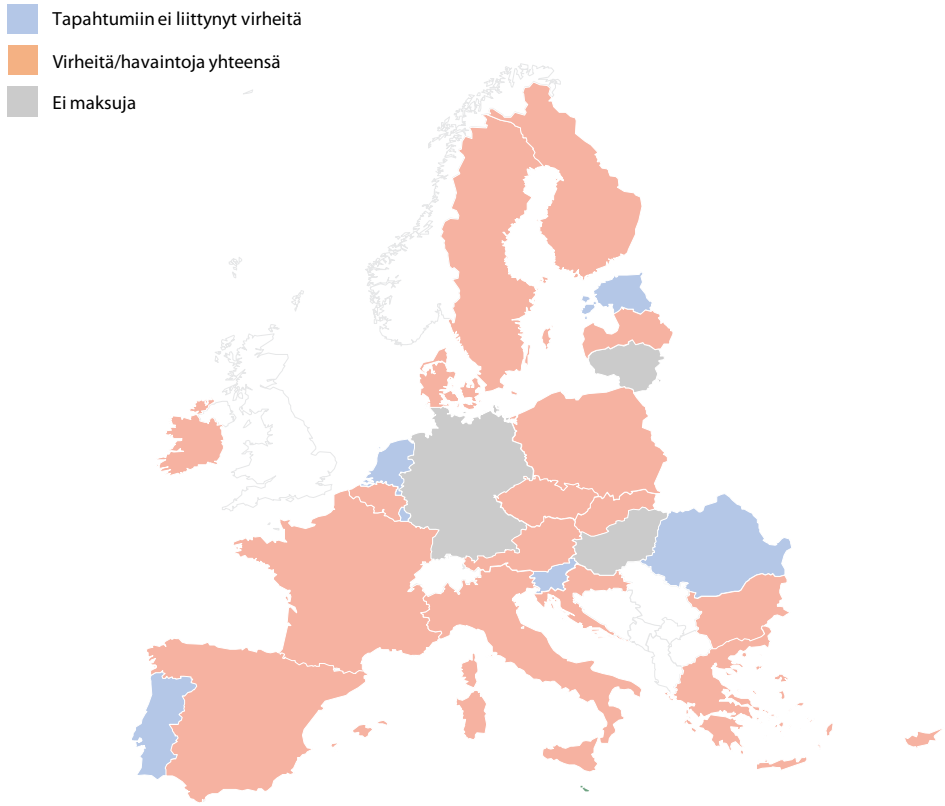
22) Tilintarkastustuomioistuin käyttää lausunnossaan muiden tarkastusten tapaan kahden prosentin olennaisuusrajaa ja ottaa huomioon myös virheiden luonteen, rahamääräisen arvon ja asiayhteyden sekä muut saatavilla olevat tiedot.

23) Määrälliset havainnot ovat tärkeä tekijä tilintarkastustuomioistuimen johtopäätösten kannalta. Elpymis- ja palautumistukivälineen menojen sääntöjenmukaisuuden arvioimiseksi tilintarkastustuomioistuin tekee kvantitatiivisten havaintojen perusteella johtopäätöksen siitä, mihin arvioitu virhetaso asettuu suhteessa olennaisuusrajaan. Määrällisten havaintojen (mukaan lukien komission jälkitarkastuksissa alun perin tekemät havainnot) kokonaisvaikutuksen laskemiseksi tilintarkastustuomioistuin käyttää perustana komission soveltamaa maksujen keskeyttämismenetelmää.

24) Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi laadullisten havaintojen ja järjestelmäpuutteiden vaikutusta. Se ottaa ammatillisen harkintansa lisäksi huomioon joukon näitä havaintoja sekä kyseessä olevien maksujen olennaisuuden.

25) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunnossa ei ilmaista virheiden rahamääräistä arvoa / virhetasoa. Elpymis- ja palautumistukivälineen varainkäyttömallin vuoksi ei ole mahdollista määrittää virhetasoa, joka olisi verrattavissa monivuotisen rahoituskehyksen muiden lukujen osalta ilmoitettuun virhetasoon. Tämä johtuu siitä, että elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen ja varojen lopullisille tuensaajille aiheutuvien kulujen välillä ei ole yhteyttä. Lisäksi välitavoitteiden ja tavoitteiden luonne ja riskiperusteinen otanta eivät mahdollista tilintarkastustuomioistuimen tulosten ekstrapolointia. Näin ollen tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tulos johtaa vain arvioon virheiden vähimmäisarvosta.

# Liite 11.2 – Jäsenvaltioille suoritettuja avustusmaksuja koskevan tarkastuksen tulokset




| Jäsenvaltio | Tarkastetut välitavoitteet ja tavoitteet yhteensä | Välitavoitteiden ja tavoitteiden määrä, joihin liittyi havaintoja | Määrälliset havainnot | Puutteita komission ennakkoarvioinnissa | Väljästi määritellyt välitavoitteet ja tavoitteet | Järjestelmäpuutteet | Havainnot yhteensä |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Belgia (*) | 26 | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | **3** |
| Bulgaria (*) | 6 | 3 | 1 | 2 | 1 | 0 | **4** |
| Tšekki (*) | 12 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | **1** |
| Tanska | 5 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | **2** |
| Viro | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | **0** |
| Irlanti (*) | 9 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | **3** |
| Kreikka (*) | 30 | 6 | 3 | 5 | 1 | 0 | **9** |
| Espanja (*) | 70 | 3 | 1 | 3 | 0 | 1 | **5** |
| Ranska | 17 | 3 | 0 | 3 | 0 | 0 | **3** |
| Kroatia (*) | 6 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | **1** |
| Italia (*) | 48 | 7 | 1 | 6 | 0 | 1 | **8** |
| Kypros (*) | 14 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | **1** |
| Latvia | 12 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | **4** |
| Luxemburg | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | **0** |
| Malta | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | **0** |
| Alankomaat | 16 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | **0** |
| Itävalta (*) | 12 | 4 | 0 | 4 | 1 | 0 | **5** |
| Puola | 29 | 6 | 2 | 4 | 0 | 3 | **9** |
| Portugali (*) | 30 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | **0** |
| Romania | 16 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | **0** |
| Slovenia | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | **0** |
| Slovakia | 6 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | **5** |
| Suomi (*) | 13 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | **2** |
| Ruotsi | 23 | 4 | 3 | 2 | 0 | 2 | **7** |
| **Yhteensä** | **420** | **51** | **16** | **40** | **6** | **10** | **72** |

(*) Vuonna 2025 suoritettiin useita maksuja.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## Liite 11.3 – Aiempien suositusten seuranta

Hyväksymisaste: hyväksytty; hyväksytty osittain; ei hyväksytty; tieto puuttuu.

Täytäntöönpanoaste: kaikilta osin; suurimmaksi osaksi; joiltakin osin; ei pantu täytäntöön; ei voida tehdä johtopäätöstä täytäntöönpanoasteesta tai se ei enää ole relevantti.

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| 2022 | **Suositus 1 a):**<br>Komission olisi tutkittava alustavissa arvioissaan ja jälkitarkastuksissaan, onko varojen hallinnoinnissa noudatettu tukikelpoisuusaikaa ja periaatetta, jonka mukaan toistuvia kansallisia talousarviomenoja ei saa korvata. | | | Komission alustaviin arvioihin ja jälkitarkastuksiin sisältyy joitakin tukikelpoisuusajan noudattamista koskevia tarkastuksia, mutta ei toistuvien kansallisten menojen korvaamista koskevia tarkastuksia. Komissio kuitenkin käyttää toimenpiteiden alkamisen arviointiperusteena fyysisten töiden aloittamista ensimmäisen oikeudellisen sitoumuksen allekirjoittamisajankohdan sijaan. |
| | **Suositus 1 b):**<br>Komission olisi tarkistettava jälkitarkastustoimenpiteitään siten, että niihin sisällytetään tarkastuksia, joissa varmistetaan, että tarkastuksen kohteena olevia aiemmin saavutetuiksi arvioituja tavoitteita ei ole maksun suorittamisen jälkeen kumottu. | | | Komissio päivitti jälkitarkastusstrategiaa sisällyttämällä siihen aiemmin saavutettujen tavoitteiden kumoamista koskevat tarkastukset. |

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| | **Suositus 2:**<br>Komission olisi varmistettava elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten perusteella, että tarkistetuissa suunnitelmissa määritellään selkeästi kaikki välitavoitteet ja tavoitteet ja että välitavoitteet ja tavoitteet kattavat kaikki toimenpiteen keskeiset osatekijät. | | | Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2025 tarkastuksessa havaittiin, että kuudessa tapauksessa välitavoitteet/tavoitteet oli määritetty väljästi, mikä lisäsi niiden tyydyttävän saavuttamisen arviointiin liittyvää harkinnanvaraisuuden riskiä (ks. kohta ***11.53***).<br>Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi seitsemän uudistus- tai investointitapausta, joissa välitavoitteet tai tavoitteet eivät kattaneet uudistusten tai investointien kaikkia osatekijöitä tai valmiiksi saattamista (ks. kohta ***11.51***). |
| **2023** | **Suositus 1:**<br>Sovelletaan tiukempia kriteereitä tukikelpoisuusajan noudattamisen arviointiin. | | | Suositusta ei ole hyväksytty eikä pantu täytäntöön. |
| | **Suositus 2:**<br>Määritetään erityiset kriteerit, joilla arvioidaan toistuvien kansallisten talousarviomenojen korvaaminen. | | | Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan varainhoitovuoden 2024 vuosikertomuksen liitteessä III esitetään kriteerit, joita komissio käyttää arvioidessaan toistuvien kansallisten talousarviomenojen korvaamista. |
| | **Suositus 3:**<br>Korjataan jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä yhä ilmenevät puutteet. | | | Kriittisiin tai erittäin tärkeisiin havaintoihin liittyvien avointen suositusten määrä on vähentynyt 136:sta 25:een vuosina 2025–2026 (ks. kohta ***11.26***).<br>Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että joidenkin jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä on edelleen puutteita, erityisesti EU:n ja kansallisten sääntöjen noudattamisen varmistamiseen liittyvissä järjestelmissä (ks. kohdat ***11.32***–***11.37***). |

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| | **Suositus 4:**<br>Annetaan varmuus jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien vaikuttavasta toiminnasta. | | | Suositusta ei ole hyväksytty eikä pantu täytäntöön. |
| **2024** | **Suositus 1:**<br>Laajennetaan alustavien arviointien yhteydessä tehtyjen tarkastusten kattavuutta. | | | Vuonna 2025 tehdyssä tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin havaitsi 40 tapausta, joissa komissio oli suorittanut vain rajallisia tarkastuksia (ks. kohta ***11.22***). |
| | **Suositus 2:**<br>Puututaan komission tarkastussuositusten täytäntöönpanon viivästyksiin jäsenvaltioissa. | | | Vaikka avoinna olevien erittäin merkittävien suositusten kokonaismäärä on vähentynyt, jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiä koskeviin kriittisiin ja erittäin tärkeisiin havaintoihin liittyvistä avoinna olevista suosituksista 64 prosentin määräaika on jo ylittynyt (ks. kohta ***11.26***). |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

# 12. luku

## Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa vuonna 2022 annettujen suositusten täytäntöönpanon seuranta

# Sisällys


| | Kohta |
|---|---|
| **Johdanto** | **12.1.–12.3.** |
| Lyhyt kuvaus | 12.1. |
| Analyysin laajuus ja analysointitapa | 12.2.–12.3. |
| **Huomautukset** | **12.4.–12.17.** |
| Kokonaan tai suurimmaksi osaksi täytäntöönpantujen suositusten osuus on pääosin pysynyt muuttumattomana | 12.4.–12.5. |
| Euroopan komissio on pannut 74 prosenttia sille osoitetuista suosituksista täytäntöön joko kokonaan tai suurimmaksi osaksi | 12.6.–12.10. |
| Muut tarkastuskohteet ovat panneet 78 prosenttia niille osoitetuista suosituksista täytäntöön joko kokonaan tai suurimmaksi osaksi | 12.11.–12.13. |
| Ajallaan täytäntöönpantujen suositusten osuus on hieman kasvanut | 12.14.–12.15. |
| Politiikkojen tai ohjelmien suunnitteluvaiheeseen liittyvissä *suosituksissa* täytäntöönpanon ja oikea-aikaisuuden asteet ovat korkeimmat | 12.16.–12.17. |
| **Johtopäätös** | **12.18.** |
| **Liitteet** | |
| Liite 12.1 – Vuoden 2022 erityiskertomusten suositusten täytäntöönpanon seuranta – Euroopan komissio | |
| Liite 12.2 – Vuoden 2022 erityiskertomusten suositusten täytäntöönpanon seuranta – Muut tarkastuskohteet | |

# Johdanto

## Lyhyt kuvaus

**12.1.** Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa joka vuosi, missä määrin tarkastuskohteet ovat ryhtyneet toimenpiteisiin sen suositusten perusteella. Seuranta toimitetaan kolmen vuoden kuluttua siitä, kun suositukset on annettu. Täytäntöönpanon seuranta on tarkastussyklin tärkeä osa. Seurannan avulla saadaan palautetta siitä, ovatko tarkastuskohteet toteuttaneet tilintarkastustuomioistuimen suosittamat toimet ja onko sen esiin tuomat ongelmat ratkaistu. Seuranta on tärkeää myös siksi, että sen avulla tilintarkastustuomioistuin suunnittelee tulevaa tarkastustyötään ja pysyy selvillä riskeistä.

## Analyysin laajuus ja analysointitapa

**12.2.** Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin analysoi suosituksia kaikista 28 erityiskertomuksesta, jotka se julkaisi vuonna 2022. Tilintarkastustuomioistuin seurasi yhteensä 226 suosituksen täytäntöönpanoa, joista 194 (86 prosenttia) oli osoitettu Euroopan komissiolle. Loput 32 (14 prosenttia) osoitettiin Euroopan parlamentille, Euroopan unionin neuvostolle, Euroopan unionin tuomioistuimelle, Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskukselle, Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaiselle, Euroopan unionin kyberturvallisuusvirastolle ja Euroopan unionin teollisoikeuksien virastolle.

**12.3.** Tilintarkastustuomioistuin toteutti seurannan perehtymällä asiakirjoihin ja haastattelemalla tarkastuskohteita. Arvioinnin oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus varmistettiin lähettämällä tilintarkastustuomioistuimen havainnot tarkastuskohteille ja ottamalla näiden vastaukset huomioon lopullisessa analyysissä. Toiston välttämiseksi suositukset merkitään sille tarkastuskohteelle, jolle ne oli pääasiassa osoitettu. Tilintarkastustuomioistuimen seurantatyön tulokset kuvastavat tilannetta huhtikuun 2026 lopussa.

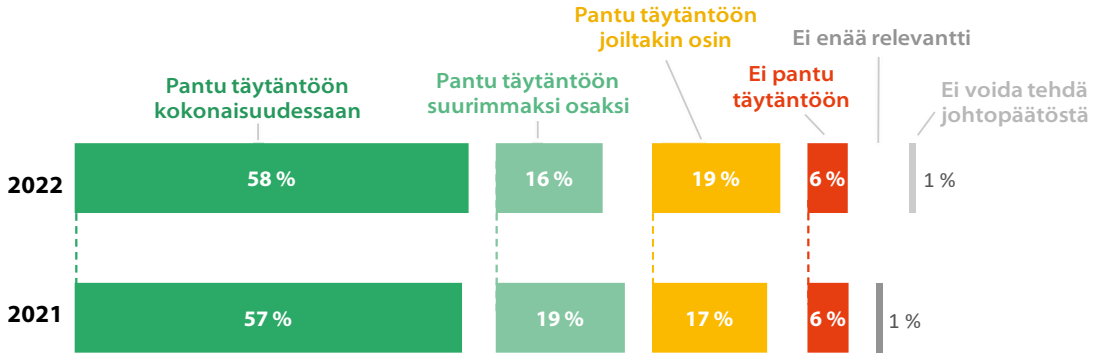
# Huomautukset

## Kokonaan tai suurimmaksi osaksi täytäntöönpantujen suositusten osuus on pääosin pysynyt muuttumattomana

**12.4.** Niistä 226 suosituksesta, joihin tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastus kohdistui, neljässä suosituksessa täytäntöönpanon määräaika ei ollut vielä tarkastukseen mennessä umpeutunut. Lopuista 222 suosituksesta tarkastuskohteet ovat panneet kokonaan tai suurimmaksi osaksi täytäntöön 165 suositusta (74 prosenttia, kuten ***kaaviosta 12.1*** käy ilmi). Osuus pysyi suurin piirtein ennallaan edellisen vuoden vastaavaan lukuun verrattuna (76 prosenttia).

**12.5.** Niiden suositusten osuus, joita ei ollut pantu täytäntöön lainkaan, pysyi vakaana kuudessa prosentissa. Silloin kun tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskohteet eivät olleet panneet suosituksia täytäntöön, noin kolmasosassa tapauksista syynä oli se, että tarkastuskohteet eivät olleet hyväksyneet niitä. Kahdessa tapauksessa (1 prosentti) tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt tekemään johtopäätöksiä, koska suosituksissa kuvatut olosuhteet eivät olleet vielä toteutuneet[1]. ***Liitteessä 12.1*** esitetään komissiolle osoitettujen suositusten täytäntöönpanon tilanne, kun taas ***liitteessä 12.2*** keskitytään muille tarkastuskohteille osoitettuihin suosituksiin. Liitteissä on myös lyhyt kuvaus parannuksista ja jäljellä olevista puutteista.

### Kaavio 12.1 – Tarkastuskohteiden täytäntöönpanemien suositusten osuus (vuosien 2021 ja 2022 erityiskertomukset)




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

[1] Ks. ***liitteessä 12.1*** olevat tiedot erityiskertomuksen 25/2022 suosituksista 1 a) ja 2 b).

## Euroopan komissio on pannut 74 prosenttia sille osoitetuista suosituksista täytäntöön joko kokonaan tai suurimmaksi osaksi

**12.6.** Niistä 194:stä suosituksesta, jotka oli osoitettu komissiolle vuoden 2022 aikana, neljässä suosituksessa täytäntöönpanon määräaika ei ollut vielä seurantaan mennessä päättynyt. Lopuista 190 suosituksesta komissio on pannut kokonaisuudessaan täytäntöön 110 suositusta (58 prosenttia), kuten ***laatikosta 12.1*** käy ilmi, ja suurimmaksi osaksi 30 suositusta (16 prosenttia). Edelliseen vuoteen verrattuna kokonaan tai suurimmaksi osaksi täytäntöönpantujen suositusten kokonaismäärä laski 77 prosentista 74 prosenttiin.

### Laatikko 12.1

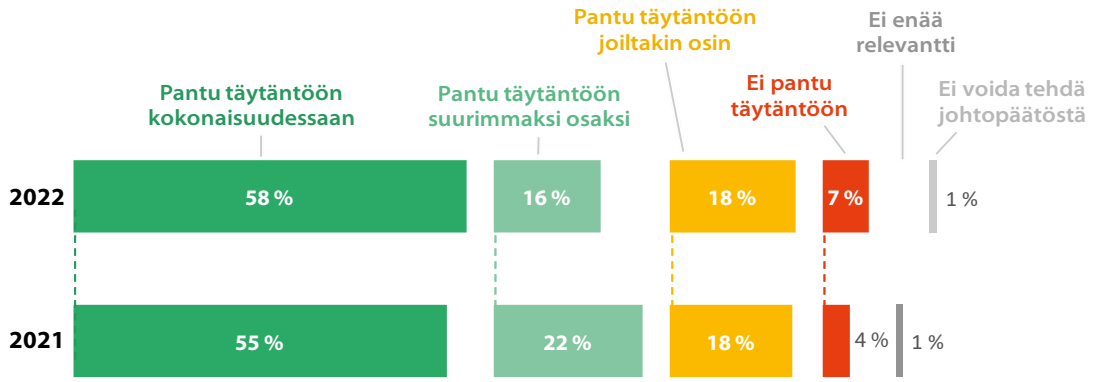
### Esimerkki suosituksesta, jonka komissio on pannut kokonaisuudessaan täytäntöön

Tilintarkastustuomioistuin suositteli erityiskertomuksessaan 01/2022 EU:n tuesta oikeusvaltioperiaatteen edistämiselle Länsi-Balkanilla, että komissio tukisi alueen kansalaisyhteiskuntaa ja riippumattomia mediaorganisaatioita siten, että niiden on mahdollista kehittää räätälöityjä välineitä korruption kehittymisen seurantaan. Komissio hyväksyi suosituksen ja tuki sen jälkeen alueellisia aloitteita korruption torjumiseksi esimerkiksi Integrity Watch in the Western Balkans and Turkey -nimisellä sopimuksella kansalaisyhteiskunnasta, joka torjuu korruptiota poliittista lahjomattomuutta koskevien tietojen avulla (”Integrity Watch in the Western Balkans and Turkey: civil society combating corruption with political integrity data”. Tämä tuki auttaa valtion viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan ja tiedotusvälineiden valvojia ehkäisemään ja havaitsemaan poliittiseen korruptioon liittyviä riskejä avoimen datan avulla.

*Lähde*: © Proxima Studio, stock.adobe.com.

**12.7.** Lisäksi komissio on pannut joiltakin osin täytäntöön 35 suositusta (18 prosenttia). Se ei ole pannut lainkaan täytäntöön kolmeatoista suositusta (seitsemän prosenttia) (ks. ***kaavio 12.2***). Edelliseen vuoteen verrattuna niiden suositusten osuus, joita ei ollut pantu täytäntöön lainkaan, kasvoi neljästä prosentista seitsemään prosenttiin.

## Kaavio 12.2 – Komissiolle vuosien 2021 ja 2022 erityiskertomuksissa annettujen suositusten täytäntöönpano

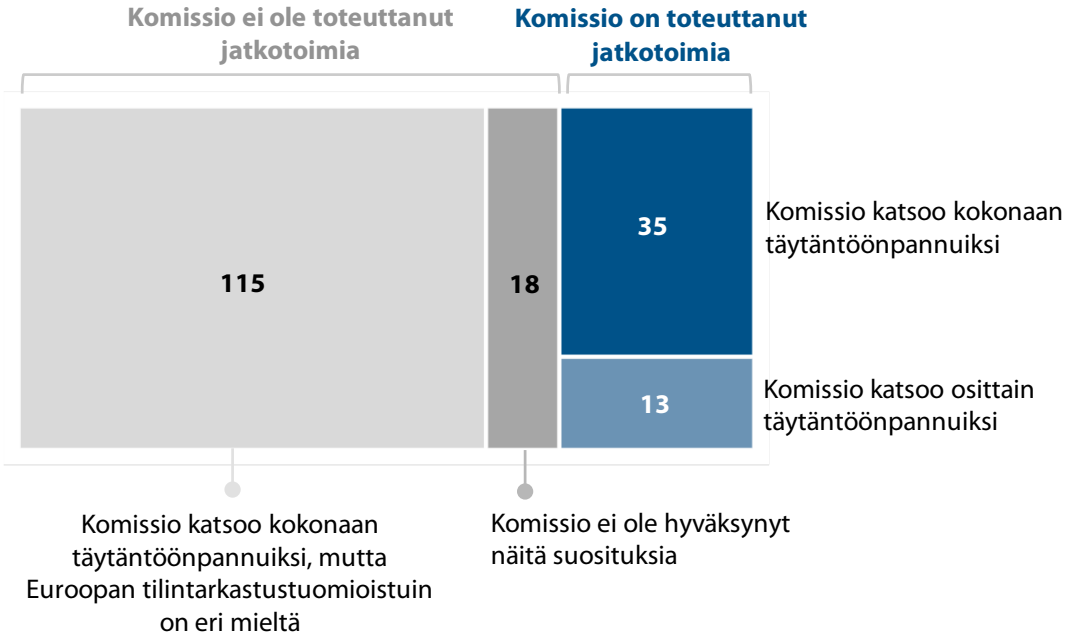



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**12.8.** Tilintarkastustuomioistuin mittaa täytäntöönpanon tasoa suosituksiinsa nähden, kun taas komissio mittaa täytäntöönpanon tasoa hyväksymiinsä toimiin nähden. Tämän vuoksi komission arvio siitä, onko suosituksia pantu täytäntöön ja missä määrin, eroaa joskus tilintarkastustuomioistuimen arviosta. Jos komissio katsoo, että suositus on pantu kokonaan täytäntöön, se yleensä lopettaa jatkotoimet suosituksen osalta, vaikka tilintarkastustuomioistuin arvioisi täytäntöönpanoastetta eri tavoin. Tilintarkastustuomioistuin seuraa edelleen kahden aiemman seurantatoimensa (vuosien 2020 ja 2021 erityiskertomusten) jäljellä olevia suosituksia analysoimalla komission tietoja, mikä tarkoittaa, että tilintarkastustuomioistuin ei ole tarkastanut niitä yksityiskohtaisesti.

**12.9.** Tarkastajat tarkastivat näin ollen tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2020 erityiskertomuksista 89 ja vuoden 2021 erityiskertomuksista 92 sellaista suositusta, joita tarkastajien näkemyksen mukaan ei ollut pantu täytäntöön vuosien 2023 ja 2024 seurantatoimien jälkeen[2]. Komission tietokannasta kävi ilmi, että näistä 181 suosituksesta 133:n osalta komissio ei ollut toteuttanut jatkotoimia (***kaavio 12.3***). Komissio ei ollut hyväksynyt erityiskertomuksiin antamissaan vastauksissa 18:aa näistä 133 suosituksesta. Se katsoi, että loput 115 suositusta oli pantu kokonaan täytäntöön siihen mennessä, kun kahden viimeisimmän vuoden seurantakierrokset oli järjestetty. Tilintarkastustuomioistuin oli tästä eri mieltä.

**Kaavio 12.3– Seurantatoimet niiden suositusten osalta, joita komissio ei ollut pannut kokonaan täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen kahden edellisen vuoden osalta toteuttamiin seurantatoimiin mennessä (vuosien 2020 ja 2021 erityiskertomukset)**




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**12.10.** Edellä mainituista 48 suosituksesta, joita ei ollut pantu kokonaan täytäntöön, komissio toteutti jatkotoimia. Komissio katsoi, että se on sittemmin pannut kokonaan täytäntöön 35 näistä 48 suosituksesta.

[2] Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2023, kohdat 3.73–3.76, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2024, kohdat 12.10–12.12.

## Muut tarkastuskohteet ovat panneet 78 prosenttia niille osoitetuista suosituksista täytäntöön joko kokonaan tai suurimmaksi osaksi

**12.11.** Erityiskertomukset 04/2022, 05/2022, 06/2022, 13/2022 ja 18/2022 sisälsivät yhteensä 32 muille tarkastuskohteille kuin Euroopan komissiolle osoitettua suositusta (kohta ***12.2***).

**12.12.** Nämä tarkastuskohteet ovat panneet kokonaisuudessaan täytäntöön 20 suositusta (62 prosenttia) (esimerkki ***laatikossa 12.2***), lisäksi viisi suositusta (16 prosenttia) suurimmaksi osaksi ja seitsemän suositusta (22 prosenttia) joiltakin osin.

### Laatikko 12.2

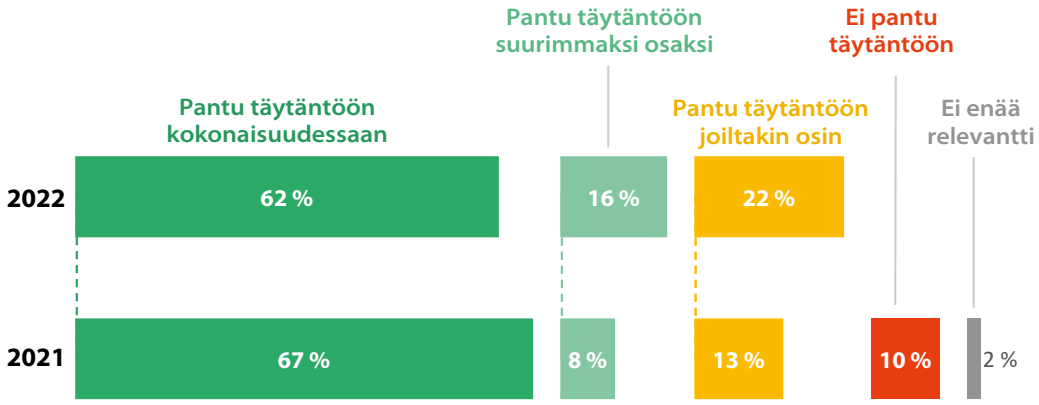
### Esimerkki suosituksesta, jonka muut tarkastuskohteet ovat panneet kokonaan täytäntöön

Erityiskertomuksessa 18/2022 EU:n toimielinten toimista covid-19-pandemian torjumiseksi tilintarkastustuomioistuin suositti, että Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto, komissio ja Euroopan unionin tuomioistuin edistävät paperittomien työnkulkujen käyttöönottoa ja laajentavat sähköisen allekirjoituksen käyttöä. Kaikki toimielimet hyväksyivät tämän suosituksen, minkä seurauksena hyväksytyn sähköisen allekirjoituksen käyttö lisääntyi merkittävästi EU Sign -palvelussa. Euroopan parlamentti ei käytä EU Sign -palvelua, mutta vuodesta 2022 lähtien on käytetty paljon kehittyneitä sähköisiä allekirjoituksia, ja hyväksytyn sähköisen allekirjoituksen käyttöönotto vuonna 2023 tehostaa entisestään digitaalisia menettelyjä.

*Lähde*: © WrightStudio, stock.adobe.com.

**12.13.** Edelliseen vuoteen verrattuna kokonaan tai suurimmaksi osaksi täytäntöönpantujen suositusten kokonaismäärä kasvoi 75 prosentista 78 prosenttiin, kun taas joiltakin osin täytäntöönpantujen suositusten kokonaismäärä laski hieman 23 prosentista 22 prosenttiin (***kaavio 12.4***).

**Kaavio 12.4 – Muille tarkastuskohteille kuin komissiolle vuoden 2022 ja 2021 erityiskertomuksissa annettujen suositusten täytäntöönpano**



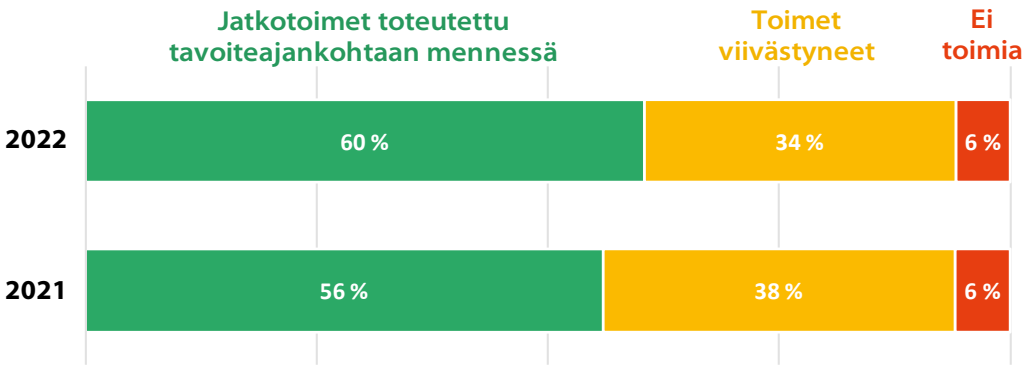

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## Ajallaan täytäntöönpantujen suositusten osuus on hieman kasvanut

**12.14.** Suositusten täytäntöönpanon aikatauluista keskustellaan ja sovitaan tarkastettavan kanssa, ja ne esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa.

**12.15.** Ajallaan täytäntöönpantujen suositusten osuus kasvoi edellisvuoteen verrattuna 56 prosentista 60 prosenttiin, kun taas niiden suositusten osuus, joiden osalta täytäntöönpano oli viivästynyt, laski 38 prosentista 34 prosenttiin (ks. ***kaavio 12.5***).

**Kaavio 12.5 – Niiden toimien oikea-aikaisuus, joilla tarkastuskohteet ovat panneet täytäntöön vuosien 2021 ja 2022 erityiskertomusten suosituksia**



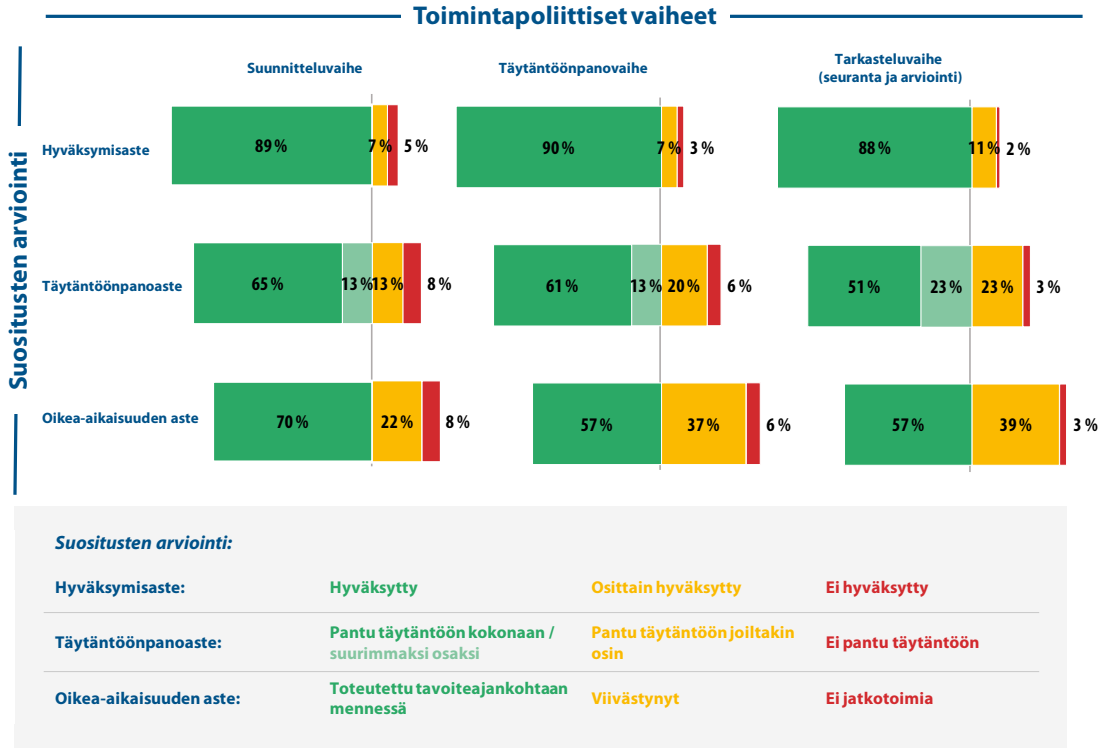

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## Politiikkojen tai ohjelmien suunnitteluvaiheeseen liittyvissä *suosituksissa* täytäntöönpanon ja oikea-aikaisuuden asteet ovat korkeimmat

**12.16.** Tilintarkastustuomioistuin on luokitellut vuoden 2022 erityiskertomusten suositukset sen mukaan, mihin toimintapoliittisen syklin vaiheeseen ne keskittyvät: suunnitteluvaihe, täytäntöönpanovaihe tai tarkasteluvaihe (seuranta ja arviointi). Tämän luokituksen avulla tilintarkastustuomioistuin pystyi analysoimaan, oliko kolmen toimintapoliittisen vaiheen välillä eroja hyväksymisasteen, täytäntöönpanoasteen ja tilintarkastustuomioistuimen suositusten perusteella toteutettujen korjaavien toimien oikea-aikaisuuden suhteen.

**12.17.** Toimintapoliittisten vaiheiden osalta noin puolessa tilintarkastustuomioistuimen suosituksista puututaan täytäntöönpanovaiheen puutteisiin (45 prosenttia), neljäsosassa suunnitteluvaiheen puutteisiin (27 prosenttia) ja toisessa neljäsosassa tarkasteluvaiheen puutteisiin (28 prosenttia). Hyväksymisaste oli melko yhdenmukainen toimintapolitiikan eri vaiheissa (95–98 prosenttia). Kokonaan tai suurimmaksi osaksi täytäntöönpantujen suositusten osuus oli korkein suunnitteluvaiheessa (78 prosenttia). Tarkastuskohteiden suositusten täyttämiseksi toteuttamien toimien oikea-aikaisuus oli selvästi alhaisempaa täytäntöönpano- ja tarkasteluvaiheessa (kummassakin 57 prosenttia) kuin suunnitteluvaiheessa (70 prosenttia). Tilintarkastustuomioistuimen analyysin yksityiskohtaiset tulokset esitetään ***kaaviossa 12.6***.

## Kaavio 12.6 – Hyväksymisen, täytäntöönpanon ja oikea-aikaisuuden aste toimintapoliittisen syklin vaiheen mukaan




*Huom.* Luettavuuden parantamiseksi luvut esitetään ilman desimaaleja, mikä voi aiheuttaa eroja pyöristyksen vuoksi.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

# Johtopäätös

**12.18.** Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että 74 prosenttia vuoden 2022 erityiskertomuksissa julkaistuista suosituksista on pantu täytäntöön kokonaan tai suurimmaksi osaksi (76 prosenttia viime vuonna). Ajallaan täytäntöönpantujen suositusten osuus kasvoi viime vuoden 56 prosentista tämän vuoden 60 prosenttiin. Noin puolet tilintarkastustuomioistuimen suosituksista (45 prosenttia) liittyy politiikkojen tai ohjelmien täytäntöönpanovaiheeseen. Korkeimmat täytäntöönpanoasteet (78 prosenttia) ja oikea-aikaisuuden asteet (70 prosenttia) koskevat suosituksia, jotka liittyvät politiikkojen tai ohjelmien suunnitteluvaiheeseen.

# Liitteet

## Liite 12.1 – Vuoden 2022 erityiskertomusten suositusten täytäntöönpanon seuranta – Euroopan komissio

Hyväksymisaste: hyväksytty; hyväksytty osittain; ei hyväksytty.

Täytäntöönpanoaste: kokonaan; suurimmaksi osaksi; joiltakin osin; ei pantu täytäntöön; ei voida tehdä johtopäätöstä täytäntöönpanoasteesta tai se ei enää ole relevantti.

Oikea-aikaisuuden aste: tavoiteajankohtaan mennessä; viivästynyt; määräaika ei ole vielä umpeutunut; ei jatkotoimia; oikea-aikaisuutta ei arvioida.

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| Erityiskertomus 01/2022: *EU:n tuki oikeusvaltioperiaatteen edistämiselle Länsi-Balkanilla: perustavanlaatuiset ongelmat istuvat edistämispyrkimyksistä huolimatta sitkeässä*. | 1 | 72 | | | | |
| | 2 a) | 75 | | | | |
| | 2 b) | 75 | | | Komissio tukee kansalaisjärjestöjä ja mediaorganisaatioita Länsi-Balkania ja Turkkia koskevan EU:n kansalaisyhteiskuntavälineen ja mediaohjelman kautta. Välineeseen osoitettujen varojen kokonaismäärä on kasvanut merkittävästi 48,1 miljoonasta eurosta vuodessa kaudella 2014–2020 yhteensä 70,18 miljoonaan euroon vuodessa kaudella 2021–2027. Komissio julkaisi suuntaviivat EU:n tuesta kansalaisyhteiskunnalle laajentumisalueella (2021–2027). | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | | | | | Suuntaviivojen tarkoituksena on auttaa EU:n henkilöstöä suunnittelemaan ja toteuttamaan EU:n tukea kansalaisyhteiskunnalle. Näitä suuntaviivoja arvioidaan vuosittain. Taloudellisen tuen lisäämisestä huolimatta toimitettu näyttö ei osoita, että tämä tuki olisi kansalaisjärjestöille ja riippumattomille mediaorganisaatioille annettavaa pitkäaikaista taloudellista tukea tavalla, joka ei perustu yksinomaan hankerahoitukseen. | |
| | 2 c) | 75 | | | | |
| | 2 d) | 75 | | | | |
| | 3 | 77 | | | | |
| | 4 a) | 80 | | | | |
| | 4 b) | 80 | | | | |
| | 4 c) | 80 | | | | |
| Erityiskertomus 02/2022: *Yritysten energiatehokkuus – Jonkin verran energiansäästöjä mutta puutteita suunnittelussa ja hankevalinnassa*. | 1 a) | 125 | | | EU:n varojen mahdollista vaikutusta yritysten energiatehokkuuteen ei edelleenkään arvioida järjestelmällisesti ohjelmasuunnitteluvaiheessa, eikä koheesiopolitiikan määrärahojen ja kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissa yksilöityjen rahoitustarpeiden välillä ole jäsenneltyä yhteyttä. Tämän seurauksena ohjelmasuunnittelupäätökset perustuvat | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | | | | | edelleen ensisijaisesti jäsenvaltioiden omiin perusteluihin ilman EU:n tason arviointia siitä, vastaavatko yrityksiin suunniteltujen energiatehokkuusinvestointien laajuus ja suunnittelu riittävästi havaittuja tarpeita. | |
| | 1 b) | 125 | ✓ | | | |
| | 2 | 134 | ✓ | | | |
| Erityiskertomus 03/2022: *5G-verkot EU:ssa: viiveitä käyttöönotossa ja ratkaisemattomia turvallisuusongelmia* | 1 a) | 83 | ✓ | | Komissio on toteuttanut alustavia toimia, mutta 5G-verkkojen odotetusta palvelun laadusta ei ole vieläkään yhteistä EU:n laajuista määritelmää, joka kattaisi esimerkiksi vähimmäisnopeuden tai enimmäisviivekynnykset. | |
| | 1 b) | 83 | ✓ | | | |
| | 1 c) | 83 | ✓ | | | |
| | 2 a) | 91 | ✓ | | | |
| | 2 b) | 91 | ✓ | | | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | 2 c) | 91 | | | Komissio on yhdessä jäsenvaltioiden kanssa arvioinut, minkä 5G-verkkojen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien osalta on tarpeen määritellä täytäntöönpanokelpoiset vaatimukset. Komissio ehdotti vuoden 2026 alussa tarkistettua kyberturvallisuusasetusta, jossa vahvistetaan mekanismi tieto- ja viestintätekniikan toimitusketjuihin liittyviin strategisiin riskeihin puuttumiseksi. Komissio aikoo julkaista täytäntöönpanosäädöksiä, joissa täsmennetään täytäntöönpanokelpoiset vaatimukset. Näitä täytäntöönpanosäädöksiä ei ole kuitenkaan vielä annettu. | |
| | 3 a) | 93 | | | Komissio seurasi säännöllisesti jäsenvaltioiden hyväksymiä tai ehdottamia oikeudellisia kehyksiä, joilla matkaviestinverkko-operaattoreille myönnetään aikaa suuririskisten toimittajien laitteiden korvaamiseen, ja raportoi niistä säännöllisesti. Tarkistetun kyberturvallisuusasetuksen *vaikutustenarvioinnissa* analysoitiin taloudellisia kustannuksia, joita aiheutuu suuririskisten toimittajien 5G-laitteiden korvaamisesta. Tiedot ovat puutteellisia, koska kaikki jäsenvaltiot eivät ole ryhtyneet toimiin kaikkien merkityksellisten kysymysten osalta eikä ole olemassa tarkkoja tietoja siitä, miten käsitellään kustannuksia, joita matkaviestinverkko-operaattoreille aiheutuu suuririskisiltä toimittajilta ostettujen 5G-laitteiden korvaamisesta. | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityiskertomuksen kohta | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | 3 b) | 93 | | | | |
| Erityiskertomus 04/2022: *Sijoitusrahastot: EU:n toimilla ei ole vielä luotu todellisia sisämarkkinoita, jotka hyödyttäisivät sijoittajia* | 1 a) | 129 | | | Komissio järjesti kohdennetun kuulemisen kerätäkseen sidosryhmiltä palautetta rahoitusmarkkinoiden yhdentymisen esteistä kaikkialla EU:ssa. Komissio esitteli 4. joulukuuta 2025 säästö- ja investointiunionipaketin, jolla tarkistetaan osittain vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajia koskevaa direktiiviä ja yhteissijoitusyrityksiä koskevaa direktiiviä ja tarjotaan parannuksia erityisesti rajatylittävän markkinoinnin ja valvonnan *lähentämisen* aloilla. Vähittäissijoitusstrategiaa koskevaa äskettäistä kompromissia tuettiin kolmella uudella vaikutustenarvioinnilla. Kohdennetussa kuulemisessa käsitellään erityisiä rajatylittävän toiminnan esteitä, jotka johtuvat sääntelykehyksestä, jota ei ole täysin yhdenmukaistettu. Rakenteellisia tekijöitä, kuten kysyntää, jakeluverkkoja ja valvontajärjestelmiä, ei joko otettu huomioon tai ne otettiin huomioon vain osittain. Säästö- ja investointiunionipaketti edistää vain osittain sijoitusrahastojen sisämarkkinoiden tavoitteiden saavuttamista vaikuttavammin, koska sillä ei puututa kotipaikkakeskittymien rakenteellisiin syihin, kuten valvontajärjestelmiin tai rahastoklustereihin. Lisäksi monet *säännökset* perustuvat edelleen direktiiveihin eivätkä asetuksiin. | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | 1 b) | 129 | | | Komissio ei parantanut indikaattoreiden joukkoa, jolla mitataan sijoitusrahastojen *tuloksellisuutta* rahoitusvakauden, rahoituspalvelujen ja pääomamarkkinaunionin pääosaston (PO FISMA) vuoden 2025 hallintosuunnitelmassa. Suunnitelman ainoa uusi indikaattori ei tuo lisäarvoa sen arvioimiseen, onko komission sääntelykehyksellä saavutettu sille asetetut tavoitteet sijoitusrahastojen alalla. | |
| | 2 a) | 132 | | | | |
| | 3 a) | 134 | | | Komission ehdotus vähittäissijoitusstrategiaksi paransi kustannustietoja ja avoimuutta. Sillä pyrittiin rajoittamaan kannustimia ja korostettiin jo olemassa olevaa asiakkaan etua koskevaa periaatetta. Kannustimet on kielletty toimeksiantovirrasta suoritettavien maksujen osalta, mikä koskee pääasiassa yrityksiä, jotka vain toteuttavat toimeksiantoja (vain toteutus). Neuvontameklarit voivat jatkaa kalliiden tuotteiden myyntiä. Ehdotuksessaan komissio ehdotti myös kannustimien kieltämistä tietyissä kanavissa ja tiukempien edun mukaisten velvoitteiden asettamista. Lainsäätäjät puolestaan sisällyttivät strategiaa koskevaan alustavaan sopimukseen uuden kannustintestin, jonka avulla kannustimet voidaan säilyttää, jos se on perusteltua (aineellinen hyöty). | |
| | 5 a) | 138 | | | | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityiskertomuksen kohta | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | 5 b) | 138 | | | | |
| Erityiskertomus 05/2022: *EU:n toimielinten, elinten ja virastojen kyberturvallisuus: valmiustaso ei kokonaisuutena ole oikeassa suhteessa uhkiin.* | 1 a) | 98 | | | | |
| | 1 b) | 98 | | | | |
| | 1 c) | 98 | | | | |
| | 1 d) | 98 | | | | |
| | 1 e) | 98 | | | | |
| | 1 f) | 98 | | | | |
| | 1 g) | 98 | | | | |
| | 2 a) | 99 | | | | |
| | 2 b) | 99 | | | | |
| | 2 c) | 99 | | | | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityiskertomuksen kohta | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| Erityiskertomus 06/2022: *EU:n teollis- ja tekijänoikeudet: suoja ei ole täysin vedenpitävä* | 1 a) | 96 | ✓ | | | |
| | 1 b) | 96 | ✓ | | Komissio laajensi rekisteröityihin malleihin liittyvien oikeuksien soveltamisalaa kattamaan EU:n kautta tai tullimenettelyjen mukaisesti kulkevat väärennetyt tavarat. Siinä ei kuitenkaan otettu käyttöön kynnysarvoa teollis- ja tekijänoikeuksien tullivalvontaa varten eikä laajennettu pienten lähetysten määritelmää suosituksen mukaisesti. | |
| | 2 | 97 | ✓ | | Komissio ei esittänyt mitään näyttöä siitä, että se olisi arvioinut hallintojärjestelyjä ja maksujen määrittämiseen sovellettavien selkeiden menetelmien puuttumista asetuksen (EU) 2017/1001 210 artiklan mukaisen arviointinsa yhteydessä. | |
| | 4 | 100 | ✓ | | | |
| | 5 a) | 101 | ✓ | | Komissio käynnisti useita tutkimuksia, työryhmiä ja arviointeja suosituksen täytäntöönpanemiseksi. *Tulokset* otetaan huomioon tulevassa lainsäädännössä. Teollis- ja tekijänoikeuksien riskinhallintaan perustuvaa valvontastrategiaa koskevan ehdotusluonnoksen käsittely on kuitenkin vielä kesken. | |
| | 5 b) | 101 | ✓ | | | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | 5 c) | 101 | | | Komissio käynnisti selvityksen asiaan liittyvien raportointitoimien standardoinnista, mutta raportti ei ole vielä saatavilla eikä komissio ole käynnistänyt asiaa koskevaa lainsäädäntömenettelyä. | |
| Erityiskertomus 07/2022: *Pk-yritysten kansainvälistymistä tukevat välineet – Paljon tukitoimia, jotka eivät kuitenkaan ole täysin johdonmukaisia tai koordinoituja* | 1 a) | 90 | | | | |
| | 1 b) | 90 | | | | |
| | 1 c) | 90 | | | | |
| | 1 d) | 90 | | | | |
| | 2 a) | 90 | | | | |
| | 2 b) | 90 | | | | |
| | 2 c) | 90 | | | | |
| | 2 d) | 90 | | | | |
| | 3 a) | 90 | | | Startup Europe -aloitteen hankkeille on määritelty *keskeiset tulosindikaattorit*. Keskeisten tulosindikaattoreiden raportointikäytäntöjen epäyhtenäisyys ja pitkän aikavälin seurannan puute vaikeuttavat kuitenkin sekä startup-yritysten arviointia hanketasolla että koko Startup Europe -aloitteen *vaikuttavuuden* ja kestävyyden arviointia. | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | 3 b) | 90 | ✓ | | | |
| | 3 c) | 90 | ✓ | | Ehdotuspyynnöissä on käytetty valintakriteereinä kriteereitä, joilla mitataan startup-yritysten vaikutusta kasvuun ja työpaikkojen luomiseen EU:ssa. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole kriteerejä, joilla mitattaisiin, missä määrin ehdotettu startup-yritys hyötyisi osallistumisesta rahoitettuun hankkeeseen – erityisesti sen potentiaalin ja kilpailukyvyn täysimääräisen kehittämisen osalta. | |
| Erityiskertomus 08/2022: *Pk-yritysten kilpailukyvyn parantamiseen tähtäävä Euroopan aluekehitysrahaston tuki – Suunnittelun puutteet vähentävät rahoituksen vaikuttavuutta* | 1 a) | 80 | ✓ | | | |
| | 1 b) | 80 | ✓ | | | |
| | 1 c) | 80 | ✓ | | | |
| | 2 a) | 80 | ✗ | | Komissio ei ole hyväksynyt tätä suositusta. Komissio ei ole kehottanut jäsenvaltioita tarkistamaan *Euroopan aluekehitysrahaston* (EAKR) valintamenettelyjä (erityisesti *avustus*rahoituksen osalta), jotta hankkeet valittaisiin kilpailuun perustumattoman valintamenettelyn avulla ainoastaan silloin, kun tällaisen menettelyn käyttäminen on asianmukaisesti perusteltu. Komissio ei myöskään ole tukenut jäsenvaltioita tässä. | |
| | 2 b) | 80 | ✓ | | | |
| | 3 a) | 80 | ✓ | | | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | 3 b) | 80 | |  | | |
| Erityiskertomus 09/2022: *Ilmastomenot EU:n talousarviossa vuosina 2014–2020 – Eivät niin suuria kuin on ilmoitettu* | 1 | 58 | |  | Komissio julkaisi tammikuussa 2026 tutkimuksen yhteisen maatalouspolitiikan vaikutusta ilmastonmuutokseen koskevasta budjettiseurannasta. Vaikka tutkimuksen mukaan nykyisen ilmastoseurantamenetelmän tuottama tulos on 24 prosenttia liian suuri verrattuna tutkimuksen yhteydessä kehitettyyn menetelmään, komissio päätti olla tekemättä mukautuksia. | |
| | 2 a) | 60 |  |  | Komissio ei myöskään ole hyväksynyt tai pannut täytäntöön suositusta, jonka mukaan sen olisi yksilöitävä EU:n menot, joilla voi olla kielteinen *vaikutus* ilmastoon, ja raportoitava niistä. |  |
| | 2 b) | 60 |  |  | |  |
| | 2 c) | 60 |  |  | |  |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | 3 | 63 | | | Komissio esitti vuosien 2023 ja 2024 *vuotuisissa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksissaan* lukuja energiatehokkuussäästöjä, vältettyjä päästöjä ja asennettua uusiutuvan energian kapasiteettia koskevista indikaattoreista. Yhteistä maatalouspolitiikkaa, joka on tärkeä osa EU:n ilmastomenoja, ei kuitenkaan oteta huomioon missään vuotuisissa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksissa ilmoitetuissa luvuissa. Myöskään EU:n menojen kielteisiä ilmastovaikutuksia ei oteta huomioon. | |
| Erityiskertomus 10/2022: *Leader-ohjelma ja paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet helpottavat paikallista sitoutumista, mutta lisähyötyjä ei ole vielä osoitettu riittävän hyvin* | 1 a) | 84 | | | | |
| | 1 b) | 84 | | | | |
| | 1 c) | 84 | | | | |
| | 1 d) | 84 | | | | |
| | 1 e) | 84 | | | Komissio julkaisi vuonna 2023 arviointia tukevan tutkimuksen Leader-ohjelman täytäntöönpanon kustannuksista ja hyödyistä. Leader-ohjelma on toimintapa, jossa paikallisyhteisöt osallistuvat strategioiden suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä resurssien kohdentamiseen maaseutualueiden kehittämiseen. Arvioinnin rajausvaiheessa sovittiin, että arvioitaisiin, missä määrin Leader-varoilla rahoitetaan EU:n, kansallisten, alueellisten tai paikallisten elinten | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | | | | | lakisääteisiä tehtäviä. Tätä ei kuitenkaan tehty järjestelmällisesti tai määrällisesti, koska riittävän yksityiskohtaisia ja vertailukelpoisia tietoja oli vähän. | |
| | 2 | 84 | | | Komissio on käynnistänyt kaksi arviointia, joista toinen koskee koheesiopolitiikkaa ja toinen *Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa* (EMKR). Käytettävissä olevan näytön perusteella (esimerkiksi koheesiopolitiikan arvioinnin ja toimeksiannon julkaiseminen sekä kalastuksen ja vesiviljelyn seuranta-, arviointi- ja paikallistukiverkoston (FAMENET) julkaisut EMKR-arviointia varten) arvioinnit kattavat vain osan suosituksen 1 kohdissa a)–e) eritellyistä näkökohdista. EMKR-arviointia ei ole vielä julkaistu. | |
| Erityiskertomus 11/2022: *EU:n talousarvion suojaaminen – Mustan listan käyttöä parannettava* | 1 | 90 | | | | |
| | 2(1) | 93 | | | | |
| | 2(2) | 93 | | | Komissio on edistynyt varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän (EDES) valvonnan parantamisessa perustamalla seurantamekanismeja Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) ja Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimittamia tietoja varten ja virallistamalla keskitetyt tarkastukset muutetuilla sisäisillä säännöillä. Valvonnan sisällyttäminen sisäisiin sääntöihin on merkittävä parannus, sillä se vahvistaa poissulkemiseen liittyvien päätösten tilivelvollisuutta ja johdonmukaisuutta. Seurantajärjestelmien perustaminen | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | | | | | sekä OLAFin että EPPOn suosituksia varten varmistaa järjestelmällisemmän ja näyttöön perustuvan seurantaprosessin. Näistä parannuksista huolimatta merkittäviä puutteita on edelleen. Komissio ei ole etenkään osoittanut, että mitään suosituksessa erikseen mainituista keskeisistä tietolähteistä, kuten sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmään kirjattuja tietoja, lopullisia tarkastushavaintoja, kilpailuasioita koskevia päätöksiä ja toteutuskumppaneiden ilmoituksia, seurattaisiin organisaation tasolla. Vaikka komissio selitti, että näiden lähteiden käyttö on ensisijaisesti *tulojen ja menojen hyväksyjien* vastuulla EU:n talousarvion hajautetun hallinnoinnin mukaisesti, se ei ole osoittanut, miten niiden käyttöä valvotaan koko organisaation tasolla, jotta voidaan varmistaa mahdollisten varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmään liittyvien tapausten johdonmukainen tunnistaminen eri yksiköissä. Nämä puutteet rajoittavat komission kykyä tunnistaa mahdolliset poissulkemistapaukset asianmukaisesti ja muodostavat perustavanlaatuisen puutteen suosituksen 2 kohdan 2 täytäntöönpanossa. Lisäksi vaikka EPPOn seurantakehys perustettiin äskettäin ja ensimmäiset seurantatoimet toteutettiin vuonna 2025, sen käytännön vaikuttavuutta ei ole vielä osoitettu. | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | 2(3) | 93 | | | Vaatimus tarkistaa varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän tietokanta useissa hankintamenettelyn vaiheissa sekä ABAC-kirjanpitojärjestelmään (ja myöhemmin *SUMMA*-järjestelmään) sisäänrakennetut varoitukset osoittavat, että sopimusjärjestelyihin liittyviä riskejä pyritään hallitsemaan järjestelmällisesti silloin, kun on kyse poissuljetuista toimijoista. Viittaus yksityiskohtaisiin sisäisiin ohjeasiakirjoihin osoittaa, että tällaisten tarkastusten käyttö on vakiintunut. Vaikka nämä suojatoimet sisältyvät nyt päivitettyihin ohjeisiin ja uuteen SUMMA-järjestelmään, komissio ei ole ottanut käyttöön merkittäviä uusia jälkitarkastuksia tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan jo käytössä olleiden tarkastusten lisäksi. Vaikka komissio on kehittänyt verkkopalvelun, jonka tarkoituksena on helpottaa ulkopuolisten järjestelmien pääsyä varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän tietokantaan, tämä toiminto ei toimi käytännössä. Tehostetut analyyttiset tarkastukset ja tehokkaat yhteydet muihin komission välineisiin eivät myöskään ole vielä toteutuneet. | |
| | 2(4) | 93 | | | Komissio on laatinut ohjeet varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän toiminnan tueksi ja antanut tulojen ja menojen hyväksyjille selkeämpää tukea erityisesti OLAFiin liittyvissä menettelyissä. OLAFin raporttien käyttöä koskevilla vuoden 2024 ohjeilla | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | | | | | pyritään varmistamaan, että tulojen ja menojen hyväksyjät käsittelevät EU:n tason tietoja johdonmukaisesti ja avoimesti. Yhdessä nämä toimet parantavat järjestelmän yleistä hallintoa ja tilivelvollisuutta ja merkitsevät merkityksellistä edistystä suosituksen kattamalla alalla. Näistä saavutuksista huolimatta virallisten ohjeiden soveltamisala rajoittuu edelleen enimmäkseen OLAFiin liittyviin menettelyihin varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmässä. Muiden EU:n tason tietolähteiden (kuten IMS-tietueiden, EPPOn tapausten, tarkastushavaintojen, kilpailuasioiden tai toteutuskumppaneiden ilmoitusten) osalta komissio tukeutuu jo olemassa oleviin tapauskohtaisiin järjestelyihin, joita ei ole standardoitu johdonmukaiseksi kehykseksi. Näin ollen suosituksen tavoitetta, joka on kattavien vakiomenettelyjen varmistaminen EU:n tason tietolähteitä varten, ei ole vielä täysin saavutettu. | |
| | 2(5) | 93 | | | Komissio on edistynyt varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmää koskevan tietoisuuden lisäämisessä. Vuotuisen varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän työpajan ja varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän asiantuntijafoorumin käynnistäminen merkitsee siirtymistä tapauskohtaisista tiedotusaloitteista jäsennellympään, kestävämpään ja yhteistyöhön perustuvaan lähestymistapaan, jota sovelletaan sisäisesti. Vaikka komissiossa on edistytty merkittävästi, välillisen hallinnoinnin piiriin kuuluvien | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | | | | | toteutuskumppaneiden osalta ei ole dokumentoitu tiedotustoimia, ja tällaiset toimet ovat olleet rajallisia jäsenvaltioiden viranomaisten osalta. Koska nämä ryhmät hallinnoivat merkittävää osaa EU:n talousarviosta, niiden sulkeminen kokonaan tai osittain tiedotustoimien ulkopuolelle on perustavanlaatuinen heikkous suosituksen täytäntöönpanossa. | |
| | 3 | 95 | | | Päivittämällä johdon vahvistuslausuman mallin ja *rahoitusosuussopimuksen* mallit komissio vahvisti virallista kehystä ja varmisti, että kumppaneita muistutetaan niiden velvollisuudesta ilmoittaa *petos*-, sääntöjenvastaisuus- ja poissulkemistilanteista. Komissio tukeutuu kumppaneiden hallinnolliseen riippumattomuuteen eikä ole täydentänyt tätä lähestymistapaa seuranta- tai todentamistoimilla sen varmistamiseksi, että kumppanit noudattavat velvollisuuttaan raportoida poissulkemistilanteista. | |
| | 4 | 96 | | | Suositus otettiin huomioon *varainhoitoasetuksen* tarkistamista koskevassa komission ehdotuksessa laajentamalla varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä koskemaan *yhteistyössä toteutettavaa hallinnointia* ja suoraan jäsenvaltioiden kanssa hallinnoitavia varoja. Hyväksytyn varainhoitoasetuksen lopullinen soveltamisala on kuitenkin tältä osin rajoitetumpi lainsäädäntöprosessin aikana lainsäätäjien kanssa tehtyjen kompromissien vuoksi. | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | 5(1) | 97 | ✓ | | | |
| | 5(2) | 97 | ✓ | | | |
| | 5(3) | 97 | ✓ | | Asetuksessa 2024/2509 edellytetään, että kaikki EU:n talousarviota toteuttavat yhteisöt syöttävät tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysvälineeseen asiaankuuluvia tietoja, mikä vahvistaa komission valmiuksia tunnistaa riskejä ja suojata EU:n talousarviota. Kyseisessä asetuksessa säädetään myös uudesta välineestä, jolla otetaan käyttöön nykyaikaista tietotekniikka-arkkitehtuuria, jossa hyödynnetään *yhteentoimivuutta* ja tekoälyä ja nykyaikaistetaan varainhoito- ja valvontamekanismeja kaikkialla EU:ssa. Komissio ei ole vielä saanut päätökseen yhteisen tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysvälineen kehittämistä. Lisäksi koska välineen käyttö on vapaaehtoista, sen vaikuttavuus saattaa olla rajallinen, kunnes vuonna 2027 ehdotetussa uudelleentarkastelussa arvioidaan mahdollisuuksia tehdä sen soveltamisesta pakollista. Täydellisen yhteentoimivuuden kansallisten järjestelmien kanssa odotetaan toteutuvan vuoteen 2028 mennessä. | |
| | 5 (4) | 97 | ✓ | | Komissio on toteuttanut toimia edistääkseen datan jakamisen koordinointia organisaatiotasolla, mukaan lukien säännölliset työryhmäkokoukset ja kohdennetut tapahtumat, kuten vuoden 2025 *Arachne*-työpaja. Nämä aloitteet ovat lisänneet tietoisuutta Arachnesta ja | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | | | | | tarjonneet pääosastoille foorumin, jolla ne voivat vaihtaa tietoja tietoihin liittyvistä tarpeista ja kehityksestä. Näistä toimista huolimatta keskeinen tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysväline, joka tukee tietojen saatavuutta ja jakamista organisaatiotasolla, ei ole vielä täysin kehittynyt kehittyneiden toimintojen ja yhteentoimivuuden osalta. Näin ollen käyttöönotto on edennyt pääosastoissa epätasaisesti, eikä tietojen jakaminen ole vielä järjestelmällistä tai täydellistä. Nämä rajoitukset ovat olennaisen tärkeitä, koska ne johtuvat suosituksessa 5 (3) yksilöidyistä laajemmista haasteista, jotka vaikuttavat komission yleiseen kykyyn varmistaa kattava tietojen saatavuus ja jakaminen organisaatiotasolla. | |
| | 5 (5) | 97 | | | Varainhoitoasetus (uudelleenlaadittu) muodostaa oikeudellisen kehyksen, jolla vahvistetaan komission pyrkimyksiä parantaa tietojen saatavuutta, integrointia ja riskienpisteytysmekanismeja kaikissa EU:n rahoittamissa ohjelmissa. Arachnen jatkuva kehittäminen (tietokannassa on nyt lisäominaisuuksia ja -indikaattoreita) osoittaa selkeää sitoutumista datavetoisen varainhoidon valvonnan nykyaikaistamiseen. Vaikka uudelleenlaaditussa varainhoitoasetuksessa vahvistetaan kehys, jolla tuetaan digitaalisten, saatavilla olevien ja yhteentoimivien tietojen käyttöä, komissio ei ole vielä laatinut kattavaa strategiaa sen varmistamiseksi, että EU:n vastapuolia | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityiskertomuksen kohta | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | | | | | koskevat kansalliset ja EU:n tiedot ovat standardoituja ja yhteentoimivia suosituksen mukaisesti. Kehykseen ei vielä sisälly erityisiä mekanismeja tai hallintojärjestelyjä, joilla koordinoitaisiin tietojen yhdenmukaistamista jäsenvaltioiden välillä. Näin ollen yhteentoimivuutta koskeva tavoite riippuu osittain siitä, missä määrin jäsenvaltiot yhdenmukaistavat kansallisia järjestelmiään ja jakavat asiaankuuluvia tietoja yhteensopivassa muodossa. | |
| Erityiskertomus 12/2022: *Hanketulosten pysyvyys maaseudun kehittämisessä: useimmat hankkeet jatkavat toimintaansa vaaditun ajanjakson, mutta pysyvämmätkin tulokset olisivat mahdollisia* | 1 | 69 | ✓ | | | |
| | 2 a) | 69 | ✓ | | | |
| | 2 b) | 69 | ✓ | | | |
| | 3 a) | 70 | ✓ | | Komissio teki jäsenvaltioille kyselyn löytääkseen asiaankuuluvia tietolähteitä EU:n rahoittamien hankkeiden toiminnan jatkumisesta. Komission toiminnassa ei kuitenkaan yksilöity asiaa koskevia tietolähteitä lakisääteisen pysyvyydeltä edellytetyn ajanjakson päättymisen jälkeen. Yksikään jäsenvaltio ei ilmoittanut tällaisista lähteistä. | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityiskertomuksen kohta | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | 3 b) | 70 | ✓ | ✗ | Suosituksen 3 a) täytäntöönpano (eli asiaankuuluvien tietolähteiden määrittäminen EU:n rahoittamien hankkeiden toiminnan jatkumisesta) on suosituksen 3 b) täytäntöönpanon ennakkoedellytys (eli näiden tietojen käyttäminen riskitekijöiden luettelon laatimiseen). Koska suositus 3 a) on pantu täytäntöön vain joiltakin osin, komissio ei voinut laatia riskitekijöiden luetteloa vähemmän kestävien hankkeiden esimerkkien perusteella. | ✗ |
| Erityiskertomus 13/2022: *Vapaa liikkuvuus EU:ssa covid-19-pandemian aikana: sisärajatarkastuksia on valvottu vähän ja jäsenvaltioiden toimet ovat olleet koordinoimattomia* | 1 a) | 80 | ✓ | ▨ | | ✓ |
| | 1 b) | 80 | ✓ | ▨ | | ✓ |
| | 1 c) | 80 | ✓ | ▨ | | ✓ |
| | 1 d) | 80 | ✓ | ▨ | | ✓ |
| | 1 e) | 80 | ✗ | ✗ | Komissio ei ole hyväksynyt tätä suositusta eikä kehittänyt selkeää lähestymistapaa vaatimustenmukaisuuden arvioinnin tehostamiseksi ja seuraamusten määräämiseksi. | ✗ |
| | 2 | 82 | ✓ | ▨ | | ✓ |
| | 3 a) | 83 | ✓ | ▨ | | ✓ |
| | 3 b) | 83 | ✓ | ▨ | | ✓ |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityiskertomuksen kohta | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| Erityiskertomus 14/2022: *Komission toimet yhteiseen maatalouspolitiikkaan kohdistuvien petosten torjumiseksi – On aika pyrkiä pintaa syvemmälle* | 1 a) | 112 | ✓ | | | |
| | 1 b) | 112 | ✓ | | | |
| | 1 c) | 112 | ✓ | | | |
| | 2 a) | 112 | ✓ | | | |
| | 2 b) | 112 | ✓ | | | |
| | 2 c) | 112 | ✓ | | Komissio on järjestänyt jäsenvaltioiden kanssa erilaisia keskusteluja tekoälystä ja koneoppimisesta, vaikka nämä keskustelut käytiin yleisessä kontekstissa (eli ne eivät koskeneet erityisesti *yhteistä maatalouspolitiikkaa* (YMP)). Yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä komissio on käynnistänyt horisontaalisen petosriskien arvioinnin, joka kattaa muun muassa tekoälyn ja muiden kehittyneiden välineiden käytön *maksajavirastojen* tasolla. Komissio ei ole vielä saanut valmiiksi ja levittänyt horisontaalista petosriskien arviointia. Komission petostentorjuntaa koskevaan vuoden 2024 työohjelmaan sisältyi *teknisen avun* rahoitusta, jolla tuetaan kansallisten tai alueellisten viranomaisten tekoälyjärjestelmien ja tiedonlouhintavälineiden hankintaa. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan ole löytänyt evidenssiä siitä, että teknisen avun varoja olisi käytetty yhteisen maatalouspolitiikan hankkeiden rahoittamiseen. | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| Erityiskertomus 15/2022: *Horisontti 2020* -puiteohjelmaan osallistumisen laajentamiseen tähtäävät toimenpiteet olivat hyvin suunniteltuja, mutta kestävä muutos riippuu pääasiassa kansallisten viranomaisten toimista | 1 a) | 90 | | | | |
| | 1 b) | 90 | | | | |
| | 2 | 92 | | | | |
| | 3 | 94 | | | Komissio antoi EAKR:n ohjelmien ja *Horisontti Eurooppa* -puiteohjelman välisiä synergioita koskevan tiedonannon, jolla edistetään yhdennettyä lähestymistapaa ja vahvistetaan Horisontti Eurooppa -puiteohjelman ja EAKR:n välisiä synergioita tutkimus- ja innovointirahoituksen vaikuttavuuden lisäämiseksi. Huippuosaamista tukevien tiimiyttämishankkeiden täydentävän rahoituksen osalta synergioita koskevassa tiedonannossa selvennetään, että tiimiyttämishankkeiden yhteisrahoitus on vapautettu velvollisuudesta ilmoittaa *valtiontuesta* komissiolle. Siinä otetaan myös käyttöön hanke-ehdotuksen yksi arviointi, joka kattaa hankkeen molemmat osat (eli Horisontti Eurooppa -puiteohjelman osan ja valittuun täydentävään rahoituslähteeseen, kuten koheesiopolitiikan ohjelmaan, liittyvän osan). Synergioita koskevassa tiedonannossa ei anneta yksityiskohtaisia tietoja siitä, miten yksittäiset arvioinnit olisi toteutettava käytännössä, eikä selvennetä vastuualueita. Siinä ei myöskään täsmennetä, miten kansalliset resurssit voidaan osoittaa osallistumispohjan laajentamista ja huippuosaamisen levittämistä koskeviin hankkeisiin. Muut komission mainitsemat asiakirjat, kuten | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | | | | | vuoden 2025 tiimiyttämishankkeiden täydentävää rahoitusta koskevan ilmoituksen uusi malli, tiimiyttämishankkeiden tilannetta koskeva asiakirja ja täytäntöönpanokertomusten uudet mallit, koskevat sitoumusten noudattamisen seurantaa ja varmistamista. Niillä ei ensisijaisesti pyritä kannustamaan *hallintoviranomaisia* noudattamaan avustusten yksinkertaistettua hyväksymismenettelyä suosituksen mukaisesti. | |
| | 4 a) | 96 | ✓ | | | |
| | 4 b) | 96 | ✓ | | | |
| | 4 c) | 96 | ✓ | | Päivittämällä säännöllisesti hankkeiden tuloksia Horizon Results Platform -tulosfoorumilla ja varmistamalla, että ne ovat julkisesti saatavilla, komissio on lisännyt hankkeiden näkyvyyttä EU:n alustoilla. WiderAdvance Facility -hankkeesta tukea saavia *edunsaajia* kannustetaan asettamaan tuloksensa julkisesti saataville tällaisten välineiden avulla. WiderAdvance Facility -hanke käynnistyi tammikuussa 2025, joten on liian aikaista arvioida sen kokonaisvaikutusta hankkeiden näkyvyyteen. Tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksessaan, että laajentamishankkeiden tuloksia koskevia tietoja ei ollut päivitetty riittävästi yhteisön tutkimus- ja kehitystietopalvelun (CORDIS) tietokannassa ja että tiedot | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | | | | | olivat vain osittain luotettavia. Komissio ei ole toimittanut tietoja tämän jälkeen tapahtuneista muutoksista. | |
| | 5 a) | 99 | ✓ | ✗ | Tilintarkastustuomioistuin suositti, että komissio asettaa toimenpidetasolla erityistavoitteita ja asianmukaisia keskeisiä suorituskykyindikaattoreita, jotta laajentamistoimenpiteitä ja niiden vaikutuksia voidaan seurata vaikuttavasti. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio on päivittänyt tiimiyttämisen täytäntöönpanokertomusten malleja ja yksilöinyt parempia keskeisiä suorituskykyindikaattoreita. Se ei kuitenkaan toimittanut näyttöä tavoitteiden asettamisesta ja niiden saavuttamisen seurannasta toimenpidetasolla eli siitä, kuinka paljon tiimiyttämistoimet ja ERAn puheenjohtajan toimet ovat parantaneet tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen tuloksellisuutta laajentamishankkeisiin osallistuvissa maissa. | ⏱ |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | 5 b) | 99 | | | Tämän suosituksen noudattamiseksi komissio on ottanut käyttöön vain yhden toimenpiteen eli tiimiyttämiskyselyn, johon saatiin palautetta 25 prosentista tiimiyttämishankkeista. Tutkimuksessa kävi ilmi, että vain 38 prosenttia huippuosaamista edistävistä tiimiyttämishankkeista uskoo saavuttaneensa pitkän aikavälin kestävyyden ja että rahoitus ja rahoitusvakaus ovat pitkän aikavälin kestävyyden pääasiallisia esteitä, kuten 50 prosenttia vastaajista ilmoitti. Komissio ei ole kehittänyt järjestelmällistä lähestymistapaa tiimiyttämishankkeita koskevien tietojen keräämiseksi jälkikäteen rahoituskauden päättymisen jälkeen, mikä on tarpeen hankkeiden keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutusten arvioimiseksi. | |
| Erityiskertomus 16/2022: *Data yhteisessä maatalouspolitiikassa – Massadatan hyödyntämätön potentiaali toimintapolitiikan arvioinnissa* | 1 | 87 | | | | |
| | 2 a) | 87 | | | | |
| | 2 b) | 87 | | | | |
| | 2 c) | 87 | | | | |
| Erityiskertomus 17/2022: Ulkopuoliset konsultit Euroopan komissiossa – Uudistuksia tarvitaan | 1 a) | 87 | | | | |
| | 1 b) | 87 | | | | |
| | 1 c) | 87 | | | | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | 2 a) | 89 | | | | |
| | 2 b) | 89 | | | | |
| | 2 c) | 89 | | | | |
| | 2 d) | 89 | | | | |
| | 3 a) | 90 | | | | |
| | 3 b) | 90 | | | | |
| | 3 c) | 90 | | | | |
| | 4 | 91 | | | | |
| Erityiskertomus 18/2022: *EU:n toimielimet ja covid-19 – Tilanteeseen vastattiin nopeasti, mutta kriisijohtoisen innovoinnin ja joustavuuden hyödyntämisessä on vielä haasteita* | 1 | 96 | | | | |
| | 2 a) | 99 | | | | |
| | 2 b) | 99 | | | | |
| | 3 a) | 101 | | | | |
| | 3 b) | 101 | | | | |
| | 3 c) | 101 | | | | |
| | 3 d) | 101 | | | | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityiskertomuksen kohta | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| Erityiskertomus 19/2022: *EU:n covid-19-rokotteiden hankinta: Annoksia hankittiin riittävästi alun haasteiden jälkeen, mutta prosessin toimivuutta ei arvioitu riittävästi* | 1 | 78 | | | | |
| | 2 a) | 81 | | | Kriisihankintaohjeiden laatimiseen on sisältynyt riskinarvioinnin osatekijöitä. Komissio ei kuitenkaan ole vielä laatinut riskinarviointia EU:n hankintamenetelmistä eikä ehdottanut asianmukaisia toimenpiteitä havaittujen puutteiden korjaamiseksi. | |
| | 2 b) | 81 | | | Komissio on allekirjoittanut yhden yhteisen puitesopimuksen, jota tarvitaan stressitestien ja simulaatioharjoitusten suorittamiseen. Komissio ei ole vielä testannut päivitetyn pandemiaan liittyvän hankintajärjestelmän kaikkia osia, esimerkiksi tietojen ja tiedustelutietojen keräämistä, tunnistaakseen heikkoudet ja parannuskohteet. | |
| Erityiskertomus 20/2022: *EU:n toimet laittoman kalastuksen torjumiseksi – Käytössä on valvontajärjestelmiä, joita kuitenkin heikentävät jäsenvaltioiden epäyhdenmukaiset tarkastukset ja seuraamukset* | 1 a) | 98 | | | | |
| | 1 b) | 98 | | | Komissio tarkisti laittomasta, ilmoittamattomasta ja sääntelemättömästä kalastuksesta annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1010/2009 käyttöön otettuja riskiperusteita ja raportointivelvoitteita antamalla komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2025/1522. Tämän pitäisi varmistaa riskiperusteiden yhdenmukainen käyttö jäsenvaltioissa ja antaa komissiolle mahdollisuus seurata, ovatko tarkastukset ja varmennukset näiden tarkistettujen kriteerien mukaisia. Komissio voi seurata, onko jäsenvaltioiden tarkastuksissa ja varmennuksissa | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | | | | | keskitytty tarkistettuihin riskikriteereihin, vasta sen jälkeen, kun se on saanut ensimmäiset kaksivuotiskertomuksensa vuonna 2028, jotka kattavat vuodet 2026–2027. | |
| | 1 c) | 98 | | | Komissio julkaisi neuvoston asetuksen (EY) N:o 1005/2008 soveltamista koskevan kertomuksen, joka perustui sen analyysiin jäsenvaltioiden toimittamista vuosien 2018–2021 kertomuksista, ja käynnisti *rikkomusmenettelyn* yhtä jäsenvaltiota vastaan. Komissio ei ole vielä saanut valmiiksi analyysia jäsenvaltioiden kertomuksista, jotka koskevat laitonta, ilmoittamatonta ja sääntelemätöntä kalastusta kaudella 2022–2023. Vasta tämän jälkeen se voi ryhtyä asianmukaisiin toimiin ja korjata puutteet. | |
| | 2 a) | 103 | | | | |
| | 2 b) | 103 | | | | |
| | 2 c) | 103 | | | | |
| | 2 d) | 103 | | | | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityiskertomuksen kohta | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| Erityiskertomus 21/2022: *Komission toimet kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioimiseksi – Yleisesti ottaen asianmukaisia, mutta täytäntöönpanoon jää edelleen riskejä* | 1 a) | 113 | | | REPowerEU-suunnitelmaa koskevissa päivitetyissä ohjeissa vuodelta 2023 ja ohjeiden päivityksessä vuodelta 2024 otetaan käyttöön lisäkriteerejä *kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien* muutosten arvioimiseksi, jotta lähestymistapa voidaan standardoida kaikissa maissa. Tältä osin näissä suuntaviivoissa vahvistetaan yhteiset arviointiperusteet kaikille kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien tarkistuksille. Vuoden 2024 päivitetty sisäinen ohje sisältää liitteet II A ja II B, joita voidaan pitää tarkistuslistana kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien tarkistusten laadullista arviointia varten ja jotka on täytettävä. Tilintarkastustuomioistuin pitää tätä merkittävänä parannuksena. Muutettujen suunnitelmien osalta komission *yksiköiden valmisteluasiakirja*, joka täydentää ehdotusta *neuvoston täytäntöönpanopäätöksen* muuttamiseksi, esittää komission arviointien tulokset liitteissä IIA ja IIB vahvistettujen arviointikriteerien mukaisessa rakenteessa. Muutettuja suunnitelmia koskevien liitteiden II A tai II B täyttämisen osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi eroja laadun ja kattavuuden tasossa. Joissakin tapauksissa arviointien perustelut ovat riittämättömät ja/tai niiden perustana oleva näyttö puuttuu. | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | 1 b) | 113 | ✓ | ✗ | Komissio ei ole muuttanut tai parantanut tapaa, jolla se dokumentoi kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien tarkistusten arvioinnin tai tausta-asiakirjojen hakuprosessin. Tämän vuoksi keskeisten asiakirjojen jäljittämisessä ja nopeassa haussa on edelleen samoja vaikeuksia. | ✗ |
| | 2 | 114 | ✓ | ▨ | | ✓ |
| | 3 a) | 116 | ✓ | ▨ | | ✓ |
| | 3 b) | 116 | ✓ | ▨ | Kaiken kaikkiaan jäsenvaltioiden eurooppalaista ohjausjaksoa varten laatimat kertomukset antavat komissiolle riittävästi *tietoa*, jotta se voi seurata *elpymis- ja palautumistukivälineen* toimenpiteiden täytäntöönpanoa ja niiden merkitystä tiettyjen maakohtaisten suositusten kannalta. Maaryhmien erilaiset lähestymistavat ja harkintavalta eivät kuitenkaan takaa, että kaikissa maaraporteissa esitetään selkeä ja täydellinen luettelo siitä, mitkä elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteet ovat edistäneet maakohtaisten suositusten täytäntöönpanoa. Raporteista ei myöskään käy ilmi, missä määrin näillä toimenpiteillä on ollut keskeinen rooli maakohtaisten suositusten täytäntöönpanossa kussakin jäsenvaltiossa. | ! |
| | 4 a) | 117 | ✓ | ▨ | | ✓ |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | 4 b) | 117 | | | | |
| | 5 a) | 119 | | | | |
| | 5 b) | 119 | | | Komissio yritti ottaa tämän suosituksen huomioon kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien tarkistusten hyväksymismenettelyn aikana ja selvensi useita epämääräisesti määriteltyjä tai epätäydellisiä *välitavoitteita ja tavoitteita*. Tilintarkastustuomioistuin havaitsee *säännönmukaisuutta* ja tuloksellisuutta koskevissa tarkastuksissaan edelleen toimenpiteitä, joiden välitavoitteet ja tavoitteet eivät täysin kata täytäntöönpanovaiheen keskeisiä vaiheita tai kaikkia toimenpiteen olennaisia osia, erityisesti sen päätökseen saattamisen osalta. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa komissio sovelsi eri jäsenvaltioissa erilaisia käytäntöjä samantyyppisten toimenpiteiden välitavoitteisiin ja tavoitteisiin. | |
| | 6 a) | 121 | | | | |
| | 6 b) | 121 | | | | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| Erityiskertomus 22/2022: *EU:n tuki hiilialueille – Sosioekonomiseen ja energiasiirtymään kiinnitetään vain vähän huomiota.* | 2 | 63 | ✓ | | Asetus (EU) 2024/1787 metaanipäästöjen vähentämisestä energia-alalla on hyväksytty. Asetuksen säännösten mukaisesti on perustettu asiantuntijaryhmä, joka on sopinut, että suljetuista tai hylätyistä hiilikaivoksista peräisin olevien metaanipäästöjen mittaamista ja hallintaa koskevista hyvistä käytännöistä keskustellaan. On epäselvää, milloin asiantuntijaryhmä todella kokoontuu jakamaan esimerkkejä hyvistä käytännöistä. | |
| Erityiskertomus 23/2022: ”Horisontti 2020 -puiteohjelman ja *Euroopan rakenne- ja investointirahastojen* välinen synergia – Potentiaalia ei ole vielä täysin hyödynnetty” | 1 a) | 80 | ✓ | | | |
| | 1 b) | 80 | ✓ | | | |
| | 2 a) | 83 | ✓ | | | |
| | 2 b) | 83 | ✓ | | Käynnistämällä Euroopan innovaationeuvoston (EIC) huippuosaamismerkin tulostaulun ja perustamalla ERA-foorumin uuden alaryhmän ”Huippuosaamisen saatavuus” tutkimuksen ja innovoinnin sekä koheesiopolitiikan hallintoviranomaisten verkosto (RIMA) komissio antoi esimerkkejä välineistä, joita se käyttää olemassa olevien synergioiden seurantaan sekä hyvien käytäntöjen esimerkkien tunnistamiseen ja edistämiseen. EIC:n huippuosaamismerkin tulostaulun äskettäin kehitetty moduuli ja CORTEX-louhintaväline pystyvät kuitenkin kattamaan rahoituksen ja synergiat vain osittain. Euroopan innovaationeuvoston huippuosaamismerkin tulostaulussa esitetään ainoastaan | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | | | | | vaihtoehtoiset rahoitussynergiat, kun taas CORTEX käsittää edelleen vain *suoraan hallinnoitavat* EU:n rahastot. e*Grants*-järjestelmää koskeva komission työ oli kertaluonteinen toimenpide, eikä ole näyttöä siitä, että sen tuloksia olisi hyödynnetty hyvien käytäntöjen jakamiseen jäsenvaltioiden viranomaisille. | |
| | 3 a) | 89 | ✓ | | | |
| | 3 b) | 89 | ✓ | | | |
| | 3 c) | 89 | ✓ | | Komissio rahoitti widerAdvance Facility -hanketta ehdotuspyynnön ”Dissemination and Exploitation Support Facility (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05)” puitteissa. Se hyväksyi myös Horisontti Eurooppa -puiteohjelman strategisen suunnitelman vuosiksi 2025–2027. Nämä ovat kaksi esimerkkiä komission toteuttamista toimista, jotka ovat hyvä alku mutta vastaavat vain osittain suositusta 3 c). On syytä huomata, että widerAdvance Facility -hanke käynnistyi vasta tammikuussa 2025, joten tilintarkastustuomioistuimen oli liian aikaista arvioida hankkeen kokonaisvaikutusta. Lisäksi hankkeen maantieteellinen soveltamisala rajoittuu osallistumispohjaa laajentaviin maihin, ja vaikka nämä maat saavat yleensä huomattavia rakennerahastovaroja, useimmat Horisontti-puiteohjelman edunsaajat (eli tilintarkastustuomioistuimen suosituksen ensisijaiset kohteet) sijaitsevat muissa kuin osallistumispohjaa | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | | | | | laajentavissa maissa. Lisäksi Horisontti Eurooppa -puiteohjelman strateginen suunnitelma vuosiksi 2025–2027 on tällä hetkellä olemassa vain suunnitelmana, eikä se ole vielä johtanut konkreettisiin toimiin. Vaikka Horizon Results Platform -tulosfoorumi voi toimia tietolähteenä (mahdollisille) EAKR:n edunsaajille, on edelleen epäselvää, miten tämä alusta tarjoaisi Horisontti Eurooppa -puiteohjelman edunsaajille tietoa EAKR:n rahoitusmahdollisuuksista, mikä oli tilintarkastustuomioistuimen suosituksen pääkohta. | |
| | 4 | 90 | ✓ | | | |
| Erityiskertomus 24/2022: *Yrityksiin kohdistetut sähköisen hallinnon toimet – Komissio on pannut sille kuuluvat toimet täytäntöön, mutta sähköisten palvelujen saatavuus vaihtelee edelleen eri puolilla EU:ta* | 1 a) | 93 | ✓ | | | |
| | 1 b) | 93 | ✓ | | | |
| | 1 c) | 93 | ✓ | | | |
| | 2 | 97 | ✓ | | Komissio on edistynyt jonkin verran hyväksymällä Yhteentoimiva Eurooppa -säädöksen, ottamalla käyttöön hallintokehyksen ja keskitetyn portaalin, joka on suunnattu pääasiassa virkamiehille, asiaankuuluville julkishallinnon virkamiehille, datainsinööreille, IT-asiantuntijoille ja yritysarkkitehdeille ja joka tarjoaa pääsyn useisiin tiloihin ja välineisiin (esimerkiksi koulutukseen, konferensseihin, tulostauluihin ja avoimen lähdekoodin ohjelmistoihin). Komissio on jatkanut jäsenvaltioiden välisen yhteistyön ja hyvien käytäntöjen | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | | | | | vaihdon edistämistä eri tavoin (esimerkiksi asiantuntijaryhmät, foorumit, työpajat ja seminaarit). Komissio ei kuitenkaan ole laatinut kattavaa strategiaa saatavilla olevien sähköisen hallinnon palvelujen edistämiseksi keskeisten loppukäyttäjien (yritysten tai kansalaisten) keskuudessa EU:n tasolla ja palvelujen koordinoimiseksi jäsenvaltioiden kansallisesti toteuttamien toimien kanssa. Loppukäyttäjille ei ole tehty erityisiä kyselytutkimuksia, joissa olisi arvioitu palvelujen tunnettuutta. Digitaalista vuosikymmentä koskeviin kansallisiin strategisiin etenemissuunnitelmiin ei myöskään ole johdonmukaisesti sisältynyt vastaavia levittämistoimenpiteitä, jotka jäsenvaltioiden olisi pantava täytäntöön. | |
| Erityiskertomus 25/2022: ”EU:n talousarvion rahoittamiseen käytettävän *bruttokansantulon* tarkastaminen – Tietojen kokoamiseen liittyvät riskit otettiin kaiken kaikkiaan hyvin huomioon, mutta toimien priorisointia voitaisiin lisätä” | 1 a) | 106 | ✓ | | Tilintarkastustuomioistuin suositti, että kun monia monialaisia kysymyksiä on käsiteltävä, Eurostatin olisi asetettava etusijalle kysymykset, joilla on todennäköisesti erittäin suuri vaikutus useimmissa jäsenvaltioissa. Eurostatin vuosien 2025–2029 tarkastussykliä varten yksilöimien kysymysten vähäisen määrän (kolme) vuoksi priorisointia ei kuitenkaan tarvittu, koska ne kaikki käsitellään. Tilintarkastustuomioistuin ei näin ollen pystynyt arvioimaan suositeltua työn priorisointia. | |
| | 1 b) | 106 | ✓ | | | |
| | 1 c) | 106 | ✓ | | | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | 1 d) | 106 | | | | |
| | 2 a) | 107 | | | | |
| | 2 b) | 107 | | | Tilintarkastustuomioistuin suositteli, että Eurostatin on tehtävä perusteellinen kustannustehokkuusanalyysi, jos on tehtävä päätös tulevien *varaumien* soveltamisajan rajoittamisesta. Kustannustehokkuusanalyysin on perustuttava riittäviin määrällisiin tai laadullisiin tietoihin ja jäsenvaltiokohtaiseen riskiin. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan voi vielä arvioida tämän suosituksen täytäntöönpanoastetta, koska varaumien soveltamisajan rajoittamista koskevat päätökset perustuivat erityisiin teknisiin näkökohtiin eivätkä edellyttäneet kustannustehokkuusanalyysia. | |
| | 3 a) | 109 | | | | |
| | 3 b) | 109 | | | | |
| | 3 c) | 109 | | | | |
| Erityiskertomus 26/2022: *Euroopan tilastot: Laatua voidaan edelleen parantaa* | 1 | 92 | | | Komissio ei ole ryhtynyt toimiin varmistaakseen, että kaikki käyttäjät ovat tasapuolisemmin edustettuina eurooppalaisessa tilastoja käsittelevässä neuvoa-antavassa komiteassa. | |
| | 2 a) | 93 | | | | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | 2 b) | 93 | | | | |
| | 3 a) | 98 | | | | |
| | 3 b) | 98 | | | | |
| | 4 a) | 100 | | | Komissio ei ole hyväksynyt eikä pannut täytäntöön suositusta arvioida ennakkolevitysoikeuden myöntämisen tarpeellisuutta ja lisäarvoa. | |
| | 4 b) | 100 | | | | |
| | 5 | 103 | | | Komissio ei ole hyväksynyt suositusta eikä ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin sen arvioimiseksi, onko mahdollista ja tarkoituksenmukaista laajentaa Euroopan tilastohallinnoinnin neuvoa-antavan lautakunnan nykyistä toimeksiantoa siten, että siihen sisällytetään kaikkia vertaisarvioinnin keskeisiä suunnittelutekijöitä koskeva päätöksenteko. | |
| Erityiskertomus 27/2022: *EU:n tuki rajatylittävälle yhteistyölle naapurimaiden kanssa – Tuki on ollut arvokasta, mutta täytäntöönpano alkoi myöhään, ja koordinointiin liittyvät ongelmat on ratkaistava* | 1 a) | 91 | | | | |
| | 1 b) | 91 | | | | |
| | 2 | 92 | | | | |
| | 3 | 95 | | | | |
| | 4 | 99 | | | | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityiskertomuksen kohta | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset | Oikeaaikaisuuden aste |
| | 5 | 101 | ✓ | | | |
| | 6 | 102 | ✓ | | | |
| Erityiskertomus 28/2022: *”Hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tukiväline (SURE)* – SURE-rahoituksella edistettiin työpaikkojen säilymistä covid-19-kriisin aikana, mutta välineen kokonaisvaikutusta ei tiedetä” | 1 | 70 | ✓ | | | |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

# Liite 12.2 – Vuoden 2022 erityiskertomusten suositusten täytäntöönpanon seuranta – Muut tarkastuskohteet

Hyväksymisaste: hyväksytty; hyväksytty osittain; ei hyväksytty.

Täytäntöönpanoaste: kokonaan; suurimmaksi osaksi; joiltakin osin; ei pantu täytäntöön; ei voida tehdä johtopäätöstä täytäntöönpanoasteesta tai se ei enää ole relevantti.

Oikea-aikaisuuden aste: tavoiteajankohtaan mennessä; viivästynyt; määräaika ei ole vielä umpeutunut; ei jatkotoimia; oikea-aikaisuutta ei arvioida.

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityiskertomuksen kohta | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA) | | | | | | |
| Erityiskertomus 04/2022: *Sijoitusrahastot: EU:n toimilla ei ole vielä luotu todellisia sisämarkkinoita, jotka hyödyttäisivät sijoittajia* | 2 b) | 132 | | | | |
| | 2 c) | 132 | | | Vertaisarviointien osalta ESMA on kartoittanut kansallisten toimivaltaisten viranomaisten havaittuja käytäntöjä ja verrannut niitä odotuksiin. Unionin strategiset valvonnan painopisteet ja yhteiset valvontatoimet voivat myös antaa tietoa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten lähentymisen tasosta. ESMA on ryhtynyt kartoittamaan kansallisten toimivaltaisten viranomaisten käytäntöjä ja parannustoimia väline- ja aihekohtaisesti (esimerkiksi vertaisarvioinnit, tapauskeskustelut, unionin strategisia valvonnan painopisteitä koskevat tilannekatsaukset). Ei ole olemassa kattavaa suunnitelmaa siitä, miten ja millä aloilla toisistaan poikkeavia käytäntöjä kartoitetaan järjestelmällisesti. ESMA ei ole vielä hyödyntänyt muista toimista kuin vertaisarvioinneista ja unionin strategisia | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | | | | | valvonnan painopisteitä koskevista tilannekatsauksista saamaansa tietämystä kartoittaakseen järjestelmällisesti lähentymisen tasoa ja seuratakseen eroja. ESMA ei ole räätälöinyt keskeisiä suorituskykyindikaattoreitaan arvioidakseen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten toisistaan poikkeavia käytäntöjä ja yleistä lähentymistä. Vaikka ESMA on parantanut keskeisiä suorituskykyindikaattoreitaan valvontariskien kehityksen mittaamiseksi, se ei edelleenkään mittaa tuloksellisuuskehyksensä lähentymisen tasoa. Sen sijaan arviointi tehdään tapauskohtaisesti tietyillä aloilla unionin strategisten valvonnan painopisteiden yhteydessä. | |
| | 3 b) | 134 | | | | |
| | 3 c) | 134 | | | ESMA on aktiivisesti edistänyt kustannusvertailuvälineen luomista ja osallistunut lainsäädäntöprosessiin. Lisäanalyysissä selvennettiin, että lainsäädäntömuutokset olisivat tarpeen välineen kehittämiseksi. Ajatus on sisällytetty osaksi komission vähittäissijoitusstrategiaa koskevaa neuvottelukantaa. Työkalua ei ole vieläkään olemassa. Sen kehittämistä koskeva toimeksianto on lainsäätäjien käsissä. | |
| | 4 | 136 | | | ESMA ja Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK) ovat edistyneet mitattavissa olevalla tavalla yhdenmukaisen *stressitesti*rakenteen luomisessa koko sijoitusrahastoalalle. Rahamarkkinarahaston vuotuisesta stressitestisyklistä on tullut vakiintunut käytäntö. Vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajia koskevan direktiivin 25 artiklaa varten on otettu käyttöön säännöllistä seurantaa koskeva menettely. Kansainvälisen | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | | | | | valuuttarahaston ja EAMV:n euroalueen rahoituspalvelujen arviointiohjelman (Financial Sector Assessment Program, FSAP) puitteissa tekemä yhteinen monialainen rahastojen stressitesti on parantanut analyyttista syvyyttä. EJRK:n kehittämä ylhäältä alaspäin suuntautuva monialainen malli on tärkeä askel kohti johdonmukaista EU:n laajuista makrovakauskehystä. Konkreettisesta edistymisestä huolimatta jäljellä on useita perustavanlaatuisia heikkouksia. Ei ole olemassa yhdenmukaistettua EU:n laajuista kehystä, jossa määriteltäisiin, mitkä rahastotyypit edellyttävät valvonnallista stressitestausta. Datan hajanaisuus eri aloilla ja datan yhteiskäyttöä koskevien sopimusten vähäisyys haittaavat edelleen koko järjestelmän laajuisten mallien täysimääräistä täytäntöönpanoa. Nämä kysymykset ovat osa komission kuulemista muiden rahoituslaitosten kuin pankkien makrovakauskehyksestä. On edelleen epävarmaa, miten paljon value-at-risk-mittareita käytetään erittäin velkaantuneiden yhteissijoitusyritysten valvonnassa. Lisäksi stressitestien tulosten puutteellinen julkaiseminen vähentää avoimuutta ja rajoittaa markkinakuria. | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| Euroopan unionin kyberturvallisuusvirasto (ENISA) | | | | | | |
| Erityiskertomus 05/2022: *EU:n toimielinten, elinten ja virastojen kyberturvallisuus: valmiustaso ei kokonaisuutena ole oikeassa suhteessa uhkiin* | 3 a) | 100 | ✓ | | | |
| | 3 b) | 100 | ✓ | | | |
| Euroopan unionin teollisoikeuksien virasto (EUIPO) | | | | | | |
| Erityiskertomus 06/2022: *EU:n teollis- ja tekijänoikeudet: suoja ei ole täysin vedenpitävä* | 3 a) | 99 | ✓ | | | |
| | 3 b) | 99 | ✓ | | | |
| | 3 c) | 99 | ✓ | | | |
| Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus (ECDC) | | | | | | |
| Erityiskertomus 13/2022: *Vapaa liikkuvuus EU:ssa covid-19-pandemian aikana: sisäraja-tarkastuksia on valvottu vähän ja jäsenvaltioiden toimet ovat olleet koordinoi-mattomia* | 4 | 86 | ✓ | | | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| Euroopan parlamentti | | | | | | |
| Erityiskertomus 18/2022: *EU:n toimielimet ja covid-19 – Tilanteeseen vastattiin nopeasti, mutta kriisijohtoisen innovoinnin ja joustavuuden hyödyntämisessä on vielä haasteita* | 1 | 96 | ✓ | | | |
| | 2 a) | 99 | ✓ | | | |
| | 2 b) | 99 | ✓ | | | |
| | 3 a) | 101 | ✓ | | | |
| | 3 b) | 101 | ✓ | | | |
| | 3 c) | 101 | ✓ | | Uusien työskentelytapojen tuloksista raportoidaan vuotuisissa ympäristöselonteoissa, joissa keskitytään ympäristönäkökohtiin, kuten veden tai toimistopaperin kulutukseen. Uusien työskentelytapojen vaikutusta ei ole määritetty rahamääräisesti, mikä rajoittaa kykyä arvioida uusien työskentelytapojen taloudellisia seurauksia. | |
| | 3 d) | 101 | ✓ | | | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| Euroopan unionin neuvosto | | | | | | |
| Erityiskertomus 18/2022: *EU:n toimielimet ja covid-19 – Tilanteeseen vastattiin nopeasti, mutta kriisijohtoisen innovoinnin ja joustavuuden hyödyntämisessä on vielä haasteita* | 1 | 96 | ✓ | | Toimielinten välisen yhteistyön osalta EU:n toimielimet päivittivät henkilöstösääntöjen valmistelukomitean (*Comité de préparation pour les questions statutaires*) työjärjestystä antaakseen komitealle tehtäväksi huolehtia toimielinten välisestä yhteistyöstä kriisitilanteissa. Toiminnan jatkuvuussuunnitelmiin sisältyy uusi osio, joka koskee EU:n toimielinten välistä yhteistyötä pitkän aikavälin häiriötilanteissa sekä lyhyen aikavälin häiriöihin liittyviä toimenpiteitä. Neuvoston pääsihteeristö hyväksyi suosituksen ja vastasi, että toiminnan jatkuvuussuunnitelmat päivitettäisiin pidemmän aikavälin kriisien osalta, mutta suunnitelmissa ei täsmennetä pitkän aikavälin häiriöitä koskevia toimenpiteitä. | |
| | 2 a) | 99 | ✓ | | | |
| | 2 b) | 99 | ✓ | | | |
| | 3 a) | 101 | ✓ | | | |
| | 3 b) | 101 | ✓ | | | |
| | 3 c) | 101 | ✓ | | Neuvoston neuvoa-antavan hallintoneuvoston vuonna 2022 tekemässä tutkimuksessa arvioitiin mahdollisia säästöjä eri skenaarioissa, joissa etätyön taso vaihtelee. Organisaatioiden vuosien 2023 ja 2024 hiilijalanjälkeä koskevissa raporteissa mainitaan päästölähteinä työmatkaliikenne (eli henkilöstön päivittäiset matkat kodin ja työpaikan välillä) ja liikkuvuus. | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityisker-tomuksen kohta | Hyväk-symisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöön-panoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| | | | | | Etätyöstä aiheutuvat päästöt sisältyvät näihin lukuihin. Neuvoa-antavan hallintoneuvoston vuonna 2022 tekemä tutkimus perustuu skenaarioihin eikä todellisiin tietoihin. Kahdessa edellä mainitussa kertomuksessa lukuja ei ole jaoteltu kulutustyypin mukaan (esimerkiksi lämmitys, sähkö, vesi tai paperinkäyttö) eikä ilmaistu rahallisesti. Näin ollen uusien työskentelytapojen vaikutusta ei ole määritetty rahamääräisesti, mikä rajoittaa kykyä arvioida uusien työskentelytapojen taloudellisia seurauksia. | |
| | 3 d) | 101 | | | Neuvoston neuvoa-antavan hallintoneuvoston vuonna 2022 tekemässä tutkimuksessa arvioitiin mahdollisia hiilidioksidipäästöjä ja hiilijalanjäljen pienentämistä eri skenaarioissa, joissa etätyön taso vaihtelee. Organisaatioiden vuosien 2023 ja 2024 hiilijalanjälkeä koskevissa raporteissa mainitaan päästölähteinä työmatkaliikenne (eli henkilöstön päivittäiset matkat kodin ja työpaikan välillä) ja liikkuvuus. Etätyöstä aiheutuvat päästöt sisältyvät näihin lukuihin. Molemmissa raporteissa esitetään myös luku kaasun ja sähkön lisäkulutuksesta, joka liittyy etätyötä kotoa tekeviin työntekijöihin. Neuvoa-antavan hallintoneuvoston vuonna 2022 tekemä tutkimus perustuu skenaarioihin eikä todellisiin tietoihin. Kahdessa edellä mainitussa kertomuksessa etätyöstä aiheutuvat päästöt esitetään vain yhtenä lukuna, joka edustaa kaasun ja sähkön lisäkulutusta työntekijöiden kodeissa. Tietoja ei ole eritelty kulutustyypin mukaan (esim. lämmityksen, veden tai paperin käyttö työpaikalla), mikä mahdollistaisi uusien työskentelytapojen ympäristövaikutusten arvioinnin. | |

| Kertomuksen numero ja otsikko | Nro | Erityiskertomuksen kohta | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset | Oikea-aikaisuuden aste |
| Euroopan unionin tuomioistuin | | | | | | |
| Erityiskertomus 18/2022: *EU:n toimielimet ja covid-19 – Tilanteeseen vastattiin nopeasti, mutta kriisijohtoisen innovoinnin ja joustavuuden hyödyntämisessä on vielä haasteita* | 1 | 96 | ✓ | | | |
| | 2 a) | 99 | ✓ | | | |
| | 2 b) | 99 | ✓ | | | |
| | 3 a) | 101 | ✓ | | | |
| | 3 b) | 101 | ✓ | | | |
| | 3 c) | 101 | ✓ | | | |
| | 3 d) | 101 | ✓ | | | |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

# Liite

## Raportointi

## (annettu asetuksen (EU) N:o 806/2014 92 artiklan 4 kohdan nojalla)

## mahdollisista ehdollisista vastuista, jotka ovat aiheutuneet komission ja neuvoston suorittaessa asetuksen mukaisia tehtäviään varainhoitovuonna 2025

# Johdanto

## Oikeusperusta

**01** Yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 92 artiklan 4 kohdassa edellytetään, että tilintarkastustuomioistuin laatii kertomuksen (joko yhteisen kriisinratkaisuneuvoston (SRB), neuvoston, komission tai muiden) mahdollisista ehdollisista vastuista, jotka ovat aiheutuneet kriisinratkaisuneuvoston, neuvoston ja komission suorittaessa kyseisen asetuksen mukaisia tehtäviään. Tässä liitteessä käsitellään komission ja neuvoston ehdollisia vastuita, jotka liittyvät yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ehdollisia vastuita käsitellään puolestaan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa EU:n virastoista varainhoitovuodelta 2025. Yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin liittyviä komission ja neuvoston ehdollisia vastuita käsitellään lisäksi tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa EU:n konsolidoidun tilinpäätöksen luotettavuudesta (ks. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle – riippumattoman tarkastajan kertomus, kohta II).

## Ehdolliset vastuut: määritelmä ja merkitsemisperusteet

**02** Ehdollinen vastuu määritellään seuraavasti:

- mahdolliseksi velvoitteeksi, joka on syntynyt aikaisempien tapahtumien seurauksena ja jonka olemassaolo varmistuu vasta kun yksi tai useampi epävarma tapahtuma, joka ei ole kokonaan Euroopan unionin määräysvallassa, toteutuu tai jää toteutumatta tulevaisuudessa, tai

- olemassa olevaksi velvoitteeksi, joka on syntynyt aikaisempien tapahtumien seurauksena mutta jota ei merkitä taseeseen, koska ei ole todennäköistä, että velvoitteen täyttäminen edellyttää taloudellista hyötyä tai suorituspotentiaalia ilmentävien taloudellisten resurssien ulosvirtausta unionilta, tai velvoitteen suuruus ei ole määritettävissä riittävän luotettavasti.

**03** Sen määrittämiseksi, onko ehdollinen vastuu esitettävä tai varaus kirjattava, on arvioitava taloudellisten resurssien (yleensä rahavarojen) ulosvirtauksen todennäköisyys. Jos resurssien tuleva ulosvirtaus on

- todennäköistä, varaus on kirjattava

- mahdollista, ehdollinen vastuu on esitettävä
- epätodennäköistä, vastuuta ei tarvitse esittää.

## Taustatietoa yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin liittyvistä ehdollisista vastuista

**04** Suorittaessaan yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen mukaisia tehtäviään yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle, neuvostolle ja komissiolle voi aiheutua ehdollisia vastuita, jotka liittyvät meneillään oleviin oikeudellisiin menettelyihin (EU:n tai kansallisissa tuomioistuimissa) seuraavien aiheiden osalta:

- **kriisinratkaisupäätökset ja kriisinratkaisun tekemättä jättämistä koskevat päätökset** – Asiassa C-551/22 P antamassaan tuomiossa (18. kesäkuuta 2024) unionin tuomioistuin totesi, että ainoastaan komission hyväksymästä kriisinratkaisumääräyksestä voidaan nostaa kanne EU:n tuomioistuimissa. Sekä päätös käyttää että päätös jättää käyttämättä kriisinratkaisuvälineitä voidaan riitauttaa tuomioistuimessa.
- **periaate, jonka 3 mukaan velkojat eivät saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan** – Omaisuuteen liittyvien perusoikeuksien turvaamiseksi yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetussa asetuksessa vaaditaan, että velkojat eivät saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan kuin tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Tämän periaatteen mukaisesti yhteisen kriisinratkaisurahaston on maksettava korvausta kaikille velkojille, jotka olisivat saavuttaneet paremman aseman tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Velkojien ja osakkeenomistajien kohtelun arvioimiseksi on suoritettava ns. erilaisen kohtelun arvostus.

# Huomautukset

## Osa I: Komission ehdolliset vastuut

**05** ***Taulukossa 1*** esitetään komission tilinpäätöksessä ilmoitettu, yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin liittyvien ja komissiota sen yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen mukaisesti toteuttamien toimien seurauksena mahdollisesti koskevien oikeudellisten menettelyiden määrä sekä tilinpäätökseen niiden osalta sisältyvät ehdolliset vastuut, joiden määrä on 0 euroa. Tilinpäätöksessä ilmoitetaan myös näitä menettelyjä koskevat varaukset, joiden määrä on 0 euroa.

**Taulukko 1 – Yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin liittyvät, komissiota mahdollisesti koskevat oikeudelliset menettelyt ja niihin liittyvät ehdolliset vastuut sekä varaukset**

| Aihe | EU:n tuomioistuimissa käsiteltävänä olevien asioiden määrä | Komission tilinpäätöksessä ilmoitetut ehdolliset vastuut *(miljoonaa euroa)* | Komission tilinpäätöksessä ilmoitetut varaukset *(miljoonaa euroa)* |
|---|---|---|---|
| | (Suluissa olevat numerot kuvaavat vuoden 2024 kertomuksen lukuja) | | |
| **Kriisinratkaisupäätökset ja kriisinratkaisun tekemättä jättämistä koskevat päätökset** | **2 (6)** | **0 (0)** | **0 (0)** |
| *Banco Popular Español S.A:n (BPE) kriisinratkaisu* | *0 (4)* | *0 (0)* | *0 (0)* |
| *Sberbank d.d:tä ja Sberbank banka d.d:tä koskeva kriisinratkaisu ja Sberbank Europe AG:tä koskeva kriisinratkaisun tekemättä jättäminen* | *2 (2)* | *0 (0)* | *0 (0)* |
| ***”No creditor worse off”* -päätökset (velkojat eivät saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan)** | **2 (2)** | **0 (ei sovellettavissa)** | **0 (ei sovellettavissa)** |
| **YHTEENSÄ** | **4 (8)** | **0 (0)** | **0 (0)** |

*Lähde:* Komission varainhoitovuoden 2025 tilinpäätös, komission toimittamat lisätiedot, sekä tiedot sivustolta curia.europa.eu.

**06** Komissio vahvisti 7. kesäkuuta 2017 kriisinratkaisuneuvoston kriisinratkaisupäätöksen, jonka kohteena oli **Banco Popular Español S.A.** (BPE). Vuoden 2026 puolivälissä ei ollut vireillä yhtäkään riita-asiaa, kun taas vuoden 2025 puolivälissä EU:n tuomioistuimissa oli vireillä neljä riita-asiaa[1], jotka vaikuttivat

[1] Asiat T-678/17, T-600/17, T-499/17 ja T-498/17.

komissioon tältä osin. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi 21. heinäkuuta 2025 antamallaan määräyksellä nämä kaikki kanteet ilmeisen perusteettomina.

**07** Komissio vahvisti 1. maaliskuuta 2022 kriisinratkaisuneuvoston kriisinratkaisupäätökset, joiden kohteena olivat **Sberbank banka d.d.** ja **Sberbank d.d.** Samana päivänä kriisinratkaisuneuvosto hyväksyi **Sberbank Europe AG**:ta koskevan kriisinratkaisun tekemättä jättämistä koskevan päätöksen. Tilintarkastustuomioistuin totesi vuoden 2024 kertomuksessaan, että EU:n tuomioistuimissa oli vuoden 2025 puolivälissä vireillä kaksi[2] tapausta, jotka vaikuttivat komissioon tältä osin. Näiden tapausten osalta unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kantajien kanteen 26. marraskuuta 2025 antamallaan tuomiolla. Unionin yleisen tuomioistuimen 26. marraskuuta 2025 asioissa T-523/22 ja T-524/22 antamasta tuomiosta tehtiin myöhemmin helmikuussa 2026 kaksi valitusta[3], jotka olivat edelleen vireillä vuoden 2026 puolivälissä.

**08** Maaliskuussa 2025 jätettiin kaksi muutoksenhakua[4], jotka koskivat kriisinratkaisuneuvoston Sberbank banka d.d:n ja Sberbank d.d:n osalta tekemiä ”*no creditor worse off*” -periaatetta koskevia päätöksiä. Komissio osallistuu muutoksenhakujen käsittelyyn puolustaakseen yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen ja kriisinratkaisuneuvoston päätösten laillisuutta.

**09** Komissio pitää epäedullisen lopputuloksen todennäköisyyttä näissä tapauksissa vähäisenä, joten se ei ilmoittanut tältä osin ehdollisia vastuita tai merkinnyt varauksia.

## Osa II: Neuvoston ehdolliset vastuut

**10** ***Taulukossa 2*** esitetään neuvoston tilinpäätöksessä ilmoitettu, yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin liittyvien ja neuvostoa sen yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen mukaisesti toteuttamien toimien seurauksena mahdollisesti koskevien oikeudellisten menettelyiden määrä sekä tilinpäätökseen niiden osalta sisältyvät ehdolliset vastuut, joiden määrä on 0 euroa. Tilinpäätöksessä ilmoitetaan myös näitä menettelyjä koskevat varaukset, joiden määrä on 0 euroa.

---

[2] Asiat T-523/22 ja T-524/22.

[3] Asiat C-61/26 P ja C-62/26 P.

[4] Asiat T-147/25 ja T-149/25.

## Taulukko 2 – Yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin liittyvät, neuvostoa mahdollisesti koskevat oikeudelliset menettelyt ja niihin liittyvät ehdolliset vastuut sekä varaukset

| Aihe | EU:n tuomioistuimissa käsiteltävänä olevien asioiden määrä | Neuvoston tilinpäätöksessä ilmoitetut ehdolliset vastuut *(miljoonaa euroa)* | Neuvoston tilinpäätöksessä ilmoitetut varaukset *(miljoonaa euroa)* |
|---|---|---|---|
| | (Suluissa olevat numerot kuvaavat vuoden 2024 kertomuksen lukuja) | | |
| **Kriisinratkaisupäätökset ja kriisinratkaisun tekemättä jättämistä koskevat päätökset** | **0 (0)** | **Ei sovelleta** | |
| **”*No creditor worse off*” -päätökset (velkojat eivät saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan)** | **0 (0)** | **Ei sovelleta** | |
| YHTEENSÄ | 0 (0) | 0 (0) | 0 (0) |

*Lähde:* Neuvoston varainhoitovuoden 2025 tilinpäätös, neuvoston toimittamat lisätiedot, sekä tiedot sivustolta curia.europa.eu.

**11** Neuvosto ei ilmoittanut mahdollisia ehdollisia vastuita (tai havainnut varauksia), joita olisi aiheutunut sen toteuttaessa yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen mukaisia tehtäviään, sillä EU:n tuomioistuimissa ei ole vireillä tapauksia, joissa neuvosto olisi vastaajana ja joista voisi aiheutua sille ehdollisia vastuita.

# Toimielinten vastaukset vuosikertomukseen EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2025

# Sisällys


| | | Sivu |
|---|---|---|
| 1. luku | Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot | |
| | Euroopan komission vastaukset | 478 |
| 2. luku | Talousarvio- ja varainhallinto | |
| | Euroopan komission vastaukset | 490 |
| 3. luku | EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus | |
| | Euroopan komission vastaukset | 496 |
| 4. luku | Tulot | |
| | Euroopan komission vastaukset | 505 |
| 5. luku | Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous | |
| | Euroopan komission vastaukset | 511 |
| 6. luku | Koheesio, palautumiskyky ja arvot | |
| | Euroopan komission vastaukset | 519 |
| 7. luku | Luonnonvarat ja ympäristö | |
| | Euroopan komission vastaukset | 535 |
| 8. luku | Muuttoliike ja rajaturvallisuus<br>Turvallisuus ja puolustus | |
| | Euroopan komission vastaukset | 541 |

| | | |
|---|---|---|
| **9. luku** | **Naapurialueet ja muu maailma** | |
| | **Euroopan komission vastaukset** | **546** |
| **10. luku** | **EU:n yleinen hallinto** | |
| | **Euroopan parlamentin vastaukset** | **550** |
| | **Euroopan unionin neuvoston vastaukset** | **552** |
| | **Euroopan komission vastaukset** | **553** |
| | **Euroopan unionin tuomioistuimen vastaukset** | **556** |
| | **Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vastaukset** | **557** |
| **11. luku** | **Elpymis- ja palautumistukiväline** | |
| | **Euroopan komission vastaukset** | **558** |
| **12. luku** | **Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa vuonna 2022 annettujen suositusten täytäntöönpanon seuranta** | |
| | **Euroopan parlamentin vastaukset** | **570** |
| | **Euroopan komission vastaukset** | **571** |
| | **Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) vastaukset** | **596** |

# EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN 2025 – 1. LUKU: Tarkastuslausuma

# I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

## 1. Tilien luotettavuus

Komissio myöntää Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tilien luotettavuutta koskevien ylätason havaintojen paikkansapitävyyden, kuten luvussa 1 esitetään. Komissio on jo toteuttanut tai toteuttaa muutoksia monien huomautusten käsittelemiseksi.

Komissio on lopullisessa tilinpäätöksessä korjannut kaikki komission jäsenille osoitetuissa, alustavia tarkastushavaintoja koskevissa kirjeissä havaitut olennaiset virheet, jotka koskevat heidän vastuullaan toteutettuja toimia ja ohjelmia. Näin on erityisesti monivuotisiin ohjelmiin liittyvien virheiden osalta tapauksissa, joissa vaadittuja oikeudellisia sitoumuksia ei ollut kirjattu alustavaan tilinpäätökseen asianmukaisesti eikä lopullisessa tilinpäätöksessä ollut korjattu virheitä. Komissio ottaa käyttöön järjestelmällisiä tarkastuksia, joilla estetään virheiden toistuminen asianomaisissa ohjelmissa.

Komissio haluaa korostaa, että monet tilintarkastustuomioistuimen SUMMA-järjestelmää koskevan tietojärjestelmätarkastuksen perusteella tekemistä huomautuksista perustuvat poikkeuksellisiin ja siirtymäkauden olosuhteisiin, joissa SUMMA vuonna 2025 toimi. Se, että vuosi 2025 oli siirtymävuosi, ei millään tavoin vähennä tilintarkastustuomioistuimen huomautusten asianmukaisuutta, ja komissio aikoo puuttua käsiteltyihin seikkoihin. Komissio haluaa kuitenkin muistuttaa lyhyesti, että sen tilinpäätösraportointijärjestelmän laajamittaisen muutoksen toteuttaminen edellyttää väistämättä mukautuksia.

Komissio ennakoi haasteita, joita näin laajamittainen järjestelmän muutos väistämättä aiheuttaisi, ja toteutti järjestelmällisiä ja tehostettuja tarkastuksia säilyttääkseen SUMMA-järjestelmän kautta toimitettuihin taloudellisiin tietoihin perustuvan ensimmäisen tilinpäätöksen luotettavuuden.

Ensimmäisten SUMMA-järjestelmän käyttöönoton jälkeisten kuukausien aikana ilmoitettiin lukuisista virheistä ja häiriöistä, kun suuri joukko komission ja toimeenpanovirastojen rahoitus- ja kirjanpitoryhmistä tutustui SUMMA-järjestelmän käyttöönotosta johtuviin uusiin järjestelyihin. Tilanne asetti loppukäyttäjien tuelle raskaita vaatimuksia ja pidensi sekä vasteaikoja että tarvetta auttaa käyttäjiä toteuttamaan kiertoratkaisuja.

Kun alustavat kokemukset osoittivat, että SUMMA-järjestelmän asetuksiin oli tehtävä korjauksia, SUMMA-toteutusryhmä teki mahdollisuuksien mukaan järjestelmään nopeita, tarkasti kohdennettuja parannuksia. Myös prosessin muutosten dokumentointi viivästyi tässä vaativassa ja dynaamisessa kontekstissa.

Siirtymävaiheeseen liittyviä ongelmia ollaan vähitellen ratkaisemassa, ja parannuksia tehdään julkaisemalla SUMMA-järjestelmään parannuksia ja päivityksiä tasaisesti vuoden 2026 aikana. Tilintarkastustuomioistuimen antaman suosituksen mukaisesti vuoden 2026 aikana toteutetaan lisätoimia tietojen laadun parantamiseksi sekä SUMMA-järjestelmän ja -arkkitehtuurin ja niitä tukevien tietoteknisten prosessien kehittämiseksi ja toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi.

# 2. Toimien sääntöjenmukaisuus

Euroopan unionin kohtaamien monien haasteiden keskellä komissio pyrki edelleen huolehtimaan siitä, että veronmaksajien rahoja käytetään parhaalla mahdollisella tavalla, varmistaen samalla, että EU:n talousarviovarat käytetään vastuullisesti ja asianmukaisesti. Kaiken kaikkiaan komissio pyrkii löytämään sopivan tasapainon alhaisen virhetason, nopeiden maksujen ja tarkastusten kohtuullisten kustannusten välillä, jotta se voi saavuttaa kaikki toimintapoliittiset tavoitteensa ajallaan.

Osana valvontastrategioitaan komissio ja jäsenvaltiot tekevät vuosittain tuhansia tarkastuksia sisäisen valvonnan kehyksen puitteissa ehkäistäkseen, havaitakseen ja korjatakseen virheitä ja heikkouksia EU:n talousarvion toteuttamista koskevissa hallinto- ja valvontajärjestelmissä. Komissio on saanut kaikista toteutetuista valvontatoimista ja tarkastuksista yksityiskohtaista ja vankkaa evidenssiä EU:n talousarvion menojen ja tulojen eriytetystä riskitasosta. Näin ollen komissio katsoo, että EU:n talousarvio oli vuonna 2025 yleisesti ottaen hyvin suojattu. Tämä vahvistetaan myös sisäisen tarkastajan kokonaispäätelmässä.

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen raportoiman menojen arvioidun virhetason (3,8 %), ks. ***kohta II.2***. Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen arvioon, jonka mukaan tulojen ja hallintomenojen virhetaso ei aiempien vuosien tapaan ollut olennainen.

**Komission lähestymistapa EU:n talousarvion hallinnoijana on erilainen kuin se, jota tilintarkastustuomioistuin noudattaa ulkopuolisen tarkastajan roolissaan**.

Tilintarkastustuomioistuimen tehtävä EU:n riippumattomana tarkastajana on arvioida kaikkiin EU:n menoihin vaikuttava virhetaso, josta raportoidaan vuosittain yhdestä hetkestä tilastollisen otoksen perusteella (**kohta 1.22**).

**Komissio ja jäsenvaltiot** toteuttavat talousarviota EU:n varainhoitoasetuksessa vahvistettujen EU:n varojen moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Komissio perustaa unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi hallinto- ja valvontajärjestelmiä sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi. EU:n talousarviosta rahoitettujen ohjelmien ja toimien **monivuotisesta luonteesta** johtuen korjaavia toimia voidaan toteuttaa yhden tai useamman vuoden kuluttua siitä, kun sääntöjenvastaisuuden tai petoksen riski on toteutunut ja havaittu. Tämän vuoksi komissio vahvistaa virhetasot kvantifioidakseen riskin maksuajankohtana (päättämisajankohtana) yhdeksi hallinnointivälineeksi sääntöjenvastaisten menojen ehkäisemistä varten.

**Vuodesta 2024 alkaen** komissio on esittänyt päätelmänsä EU:n talousarvion suojasta monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeiden tasolla. Tämä johtuu siirtymisestä tulosperusteisempiin täytäntöönpanomalleihin vuosien 2023–2027 yhteisessä maatalouspolitiikassa (YMP) ja vuodesta 2025 alkaen Ukrainalle, Länsi-Balkanille ja Moldovalle tarkoitetuissa tukivälineissä, joissa komissio ei voi enää määrittää kvantitatiivista riskitasoa maksamishetkellä (eikä päättämishetkellä). Tämän vuoksi komissio on käyttänyt **otsakkeiden ”luonnonvarat ja ympäristö”** ja **”naapurialueet ja muu maailma”** osalta uutta indikaattoria, **vähäriskisinä pidettyjen menojen osuutta**. Tämä indikaattori perustuu tulosperusteisten menojen luokitteluun vähäisen, kohtalaisen ja suuren riskin menoihin. **Kaikkien muiden monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeiden** kohdalla **riskit maksamishetkellä ja päättämishetkellä** ilmaistaan edelleen kvantitatiivisesti. On huomattava, että ohjelmakauteen 2021–2027 liittyvät maksut ylittivät vuonna 2025 ensimmäistä kertaa kyseisen ohjelmakauden alkamisen jälkeen kauteen 2014–2020 liittyvät maksut.

Vuonna 2025 niiden monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeiden osalta, joissa määritetään **kvantitatiivinen riskitaso maksamishetkellä ja päättämishetkellä**, **riskitaso**

**päättämishetkellä jäi kaikissa otsakkeissa alle 2 prosentin olennaisuusrajan**. Niiden otsakkeiden osalta, joissa määritetään kvantitatiivinen riskitaso maksamishetkellä, komissio määrittää **riskitason päättämishetkellä**. Kyseinen riskitaso mittaa virhetasoa, joka jää jäljelle, kun kaikki jälkitarkastukset ja lisäoikaisut on tehty. Tämä on **komission menojen** ja eriytettyjen valvontastrategioiden **monivuotisen luonteen** mukaista, ja komissio tekee yhteisessä hallinnoinnissa jäsenvaltioiden kanssa paljon työtä, jotta se voi toteuttaa tarkastuksia ja tehdä oikaisuja maksujen suorittamisen jälkeen ohjelmakauden loppuun saakka. Komissio katsoo, että riskitaso päättämishetkellä on sen omia ja jäsenvaltioiden toteuttamia toimia parhaiten edustava indikaattori. **Riskitaso maksamishetkellä jäi alle 2 prosenttiin lukuun ottamatta otsakkeita ”koheesio, palautumiskyky ja arvot”** ja **”sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous”**.

Tilintarkastustuomioistuimen esittämän arvioidun virhetason ja komission maksamishetkelle määrittämän riskitason välillä on edelleen eroja (**kohta 1.42**). Tilintarkastustuomioistuin esimerkiksi kvantifioi virheiden määrän, kun tämä vaikuttaa maksuehtoihin, riippumatta siitä, sovelletaanko voimassa olevan asetuksen nojalla rahoitusoikaisua vai takaisinperintää (**kohta 1.43**). Komissio ei sovella takaisinperintää, jos sääntöjenvastaisuus johtuu sen omien menettelyjen puutteista. Hankintamenettelyissä esiintyvien vakavien virheiden osalta virhe kuitenkin kvantifioidaan ja sisällytetään riskitasoon maksamishetkellä. Tämä ero virheiden kvantifioinnissa vaikuttaa – koheesion osalta vuonna 2025 tarkastetun perusjoukon erityispiirteiden lisäksi – edelleen otsakkeeseen ”koheesio, palautumiskyky ja arvot” ja näin ollen tilintarkastustuomioistuimen otokseen (**kohdat 6.14** ja **6.15**). Lopuksi komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen kanssa on tehtävä lisää yhteistyötä sovellettavien sääntöjen ja menetelmien tulkinnan osalta, koska komissio päätyi edelleen eroaviin päätelmiin arvioidessaan joitakin tilintarkastustuomioistuimen tarkastamia yksittäisiä tapauksia.

Otsakkeen **”luonnonvarat ja ympäristö”** osalta vähäriskisten menojen osuus oli 64 prosenttia, mikä on linjassa vuosina 2020–2024 todetun 50,6–77,6 prosentin vaihteluvälin kanssa. Otsakkeen **”naapurialueet ja muu maailma”** osalta vähäriskisten menojen osuus oli 89,6 prosenttia. Myös tämä tulos on vuosina 2020–2024 todetun 76,6–100 prosentin vaihteluvälin mukainen.

# II. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HUOMAUTUKSIIN

## 1. Tilien luotettavuus

*Varainhoitovuoden taloudellinen tulos on negatiivinen, kun taas talousarvion toteutuma on positiivinen*

Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuin luonnehtii Next Generation EU -välineestä lainattujen määrien talousarviokohtelua ”epätavalliseksi”. Next Generation EU -väline oli poikkeuksellinen vastaus tilapäisiin mutta äärimmäisiin olosuhteisiin ja tarjosi poikkeuksellisia, väliaikaisia lisämäärärahoja covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 5 artiklan mukaisesti. Next Generation EU -väline perustettiin, koska kriisi ja sen taloudelliset seuraukset edellyttivät kiireellisiä toimia. Siinä noudatettiin kaikilta osin SEUT-sopimuksen sääntöjä, jotka mahdollistavat reagoimisen tällaisiin poikkeuksellisiin tilanteisiin ja kriiseihin.

Tilintarkastustuomioistuimen **kohdassa 1.6** mainitsema talousarvion ja taloudellisten tulosten välinen ero on tavanomainen seuraus erilaisista käsitteellisistä periaatteista, joihin talousarvio- ja suoriteperusteiset kirjanpitotavat perustuvat. Talousarviokirjanpidossa tulevat ja lähtevät rahavirrat tasapainottavat toisensa varainhoitovuoden aikana, kun taas suoriteperusteisessa kirjanpidossa – ja kansainvälisesti hyväksyttyjen tilinpäätösstandardien perusteella – avustusosa (jota ei elpymis- ja palautumistukivälineessä makseta takaisin) ei anna oikeutta mihinkään omaisuuserään, minkä vuoksi se lisää negatiivista nettovarallisuutta (eli velkoja, joita talousarvio ei vielä kata).

Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, oikeusperustassa edellytetään, että Next Generation EU -välineestä lainattuja määriä, jotka kanavoidaan Next Generation EU -välineen avustuksiin ja EU:n ohjelmien täydennyksiin, käsitellään ulkoisina käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina, jotka täydentävät vuotuista talousarviota. Suoriteperusteinen kirjanpito esittää tasapuolisen kuvan taloudellisesta todellisuudesta, jonka mukaan lainatut määrät ja tukena maksettavat määrät, joita ei makseta takaisin, tuottavat negatiivista nettovarallisuutta, joka vastaa tulevista talousarvioista rahoitettavia määriä.

## *Vuoden 2025 konsolidoitua tilinpäätöstä ja siihen liittyvää sisäisen valvonnan kehystä koskevat huomautukset*

Vuoden 2025 konsolidoitu tilinpäätös on ensimmäinen SUMMA-järjestelmän avulla laadittu tilinpäätös, ja näin laajamittaisessa hankkeessa voi ilmetä siirtymävaiheen ongelmia, kuten tilintarkastustuomioistuin korosti **kohdassa 1.11**.

Kuten tilintarkastustuomioistuin huomauttaa **kohdassa 1.12**, monivuotisten sopimusten oikeudellisten sitoumusten kokonaisarvo ei yleensä ollut saatavilla SUMMA-järjestelmässä. Tämä koski sekä ABAC-järjestelmästä SUMMA-järjestelmään siirrettyjä sopimuksia että SUMMA-järjestelmässä luotuja uusia sopimuksia. Tämän vuoksi tilinpäätökseen vuoden lopussa tilikausien erottamisen yhteydessä kirjattuja menojäämiä oli korjattava lopullisessa tilinpäätöksessä. Komissio on löytänyt teknisen ratkaisun näiden puuttuvien tietojen korjaamiseksi SUMMA-järjestelmässä, ja ratkaisua ollaan nyt toteuttamassa. Komissio pyrkii myös tiedottamaan eri yksiköille (pääosastoille, toimistoille ja toimeenpanovirastoille) nykyisestä ratkaisusta ja antamaan ohjeita sen asianmukaisesta käytöstä. Tavoitteena on estää ongelman toistuminen tulevaisuudessa.

Sisäisen valvontajärjestelmänsä luotettavuuden ansiosta komissio havaitsi ongelman, joka koski laskujen siirtämistä eGrants-järjestelmästä SUMMA-järjestelmään (**kohta 1.13**), vuonna 2025 riittävän varhaisessa vaiheessa ennen varainhoitovuoden 2025 tilinpäätöksen päättämistä. Näin yksiköitä saatiin ohjeistettua hyvissä ajoin ottamaan puuttuvien laskujen määrät huomioon vuoden lopussa tilikausien erottamisen yhteydessä. Tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston kanssa sovittiin helmikuussa 2026 toimintasuunnitelmasta tilintarkastustuomioistuimen huomautuksessa esiin nostetun ongelman ratkaisemiseksi, ja tämän ansiosta laskujen oikeat summat on voitu syöttää SUMMA-järjestelmään toukokuusta 2026 lähtien.

Komissio myöntää, että SUMMA-järjestelmän konsolidointiraportointityökalussa oli virheellinen asetus (**kohta 1.14**), jonka seurauksena merkityksetön summa esitettiin kolmannen osapuolen saldona eikä yhteisön sisäisenä eränä. Virheellinen asetus korjattiin välittömästi. Vastaavien ongelmien toistumisen estämiseksi on otettu käyttöön lisävalvontaa.

Viitaten tilintarkastustuomioistuimen **kohdassa 1.15** tekemään huomautukseen, joka koskee komission paikallisten kirjanpitojärjestelmien kattavaa validointia, komissio haluaa korostaa, että varainhoitoasetuksessa ei edellytetä, että tilinpitäjä validoisi kaikki paikalliset kirjanpitojärjestelmät kattavasti.

Varainhoitoasetuksen mukaisesti kaikki olemassa olevat paikalliset järjestelmät validoitiin, kun ne kehitettiin ja toteutettiin ABAC-järjestelmässä, ja tilintarkastustuomioistuin on arvioinut komission työtä myönteisesti viime vuosikymmenen aikana. Koska SUMMA-järjestelmän käyttöönotto vaikutti tapaan, jolla paikallisista kirjanpitojärjestelmistä saatavat taloudelliset tiedot lähetetään komission keskuskirjanpitojärjestelmään (SUMMAan, ei ABACiin), tilinpitäjä toteutti tarvittavat toimenpiteet asianmukaisen varmuustason saavuttamiseksi sekä ennen SUMMA-järjestelmän käyttöönottoa että sen jälkeen.

Riskien lieventämiseksi siirtymän aikana ja paikallisten järjestelmien moitteettoman toiminnan varmistamiseksi kaikkien tällaisista järjestelmistä vastaavien pääosastojen oli suoritettava yksittäisten tapahtumien tarkastuksia ja toimitettava tulokset tilinpitäjälle ennen SUMMA-järjestelmän käyttöönottoa. Prosessi oli olennainen osa käyttöönottopäätöksen dokumentointia, ja kaikki siihen liittyvä testausdokumentaatio on saatavilla.

Riskien vähentämiseksi edelleen tilinpitäjän yksiköt suorittivat vuonna 2025 kolmen tärkeimmän SUMMA-järjestelmään integroidun järjestelmän (jotka kattoivat yli 90 % komission maksuista vuonna 2025) kohdennetut tarkastukset ja keskittyivät tässä erityisesti SUMMA-järjestelmän käyttöönotosta aiheutuviin riskeihin. Komissio on samaa mieltä siitä, että kaikkien paikallisten kirjanpitojärjestelmien kattava validointi olisi hyödyllistä. Riskiperusteiseen lähestymistapaan perustuva työ oli kuitenkin riittävä tilinpäätöksen luotettavuuteen kohdistuvien riskien lieventämiseksi.

Kun siirrytään uuteen kirjanpitojärjestelmään, virheiden lisääntyminen on väistämätöntä, kuten tilintarkastustuomioistuin totesi **kohdassa 1.16**, kun otetaan huomioon poikkeukselliset, tilapäiset olosuhteet, joissa SUMMA-järjestelmä toimi vuoden 2025 aikana. SUMMA-järjestelmän ensimmäisenä käyttövuonna suuri joukko yksiköiden talous- ja kirjanpitohenkilöstöä joutui opettelemaan järjestelmän käytön. Samaan aikaan SUMMA-toteutusryhmä oli jo tehnyt suuren määrän tarkkaan kohdennettuja parannuksia toistuvien ongelmien ratkaisemiseksi ja järjestelmän toiminnan parantamiseksi. Komissio jatkaa näiden kysymysten käsittelyä pyrkien vähentämään virheiden määrää ja lopulta poistamaan ne.

### *Havainnot SUMMA-järjestelmää koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tietojärjestelmätarkastuksesta*

Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi **kohdassa 1.18**, komissio otti SUMMA-järjestelmän käyttöön vuoden 2025 alussa, jolloin keskityttiin järjestelmän ydintoimintoihin ja minimoitiin tällaisen laajamittaisen käyttöönoton aiheuttamat riskit. Muita ei-olennaisia toiminnallisuuksia on lykätty ja otettu vähitellen käyttöön vuodesta 2025 alkaen. Tämä on tavallinen toimintatapa laaja-alaisten tietojärjestelmien käyttöönotossa. Tavoitteena on minimoida operatiiviset riskit ja toiminnan häiriöt supistamalla järjestelmän laajuutta mahdollisimman paljon ja keskittymällä ensimmäisessä käyttöönotossa ydinominaisuuksiin.

SUMMA-järjestelmän käyttöönoton jälkeen komissio on pyrkinyt parantamaan järjestelmää edelleen ottamalla käyttöön uusia elementtejä rahoitusprosessien tehostamiseksi komissiossa. Siirtymäkauden aikana tarvittavista kiertoratkaisuista luovutaan asteittain vuoteen 2027 mennessä.

Samalla teknisen pääsynhallinnan ja tietojärjestelmämuutosten hallinnan valvontaa parannetaan. Riskien rajoittamiseksi on vuodesta 2025 lähtien, ennen vuoden 2025 tilinpäätöksen päättämistä, toteutettu lieventäviä toimenpiteitä, kuten seuranta koontinäyttöjen avulla, julkaisujen hallintaprosessi ja operatiivisena hallintoelimenä toimivan muutoksenhallintalautakunnan perustaminen. Hyväksynnöissä noudatettiin ”neljän silmän periaatetta”, joka edellytti vähintään kahden yksikön osallistumista, eikä vuoden aikana havaittu aiheettomia muutoksia. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat puutteet häiriönratkaisun hallinnassa (**kohta 1.19**)

korjattiin laajalla loppukäyttäjien tuella, jota varten perustettiin tehokkaat säännöllisen viestinnän kanavat.

Tältä osin otettiin käyttöön useita tukitoimenpiteitä: kaikki häiriöilmoitukset kirjattiin erilliseen työkaluun. Lisäksi yksiköihin perustettiin paikallisten SUMMA-koordinaattoreiden ja SUMMA-asiantuntijoiden yhteisö, joka antaa heille suoran yhteyden budjettipääosastoon erityisten kanavien, kuten moderoitujen keskusteluryhmien ja erityisten kurssien, kautta. Lisäksi perustettiin laaja loppukäyttäjien tukirakenne, josta annetaan viikoittaisia raportteja budjettipääosaston ylimmälle johdolle. Loppukäyttäjien tukikokouksia pidettiin vähintään kerran viikossa. Kokouksiin oli vapaa pääsy ja niihin osallistui budjettipääosaston asiantuntijoita, jotka olivat valmiina tukemaan käyttäjiä. Laajemmalle yleisölle järjestettiin lisäkoulutustilaisuuksia tietyistä aiheista, kuten tilikauden päättämisestä, mutta myös kaikista toiminnoista, joihin käyttäjät toivoivat laajemmalti tukea. Tämän vaiheen vertaaminen vakaan järjestelmän häiriönhallinnan vakiokäytäntöihin ei ota huomioon todellisen tilanteen monimutkaisuutta eikä toteutettuja lieventäviä toimia.

# 2. Toimien sääntöjenmukaisuus

## Tulot

EU:n talousarvion tulopuolen osalta komissio on jälleen tyytyväinen siihen, että tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tulotapahtumien virhetaso ei ollut olennainen ja että tulojen hallinnointijärjestelmät olivat yleisesti ottaen vaikuttavia (**kohta 1.24 a**).

Komissio on edelleen täysin sitoutunut ratkaisemaan jäljellä olevat ongelmat arvonlisäverosta kertyvien omien varojen ja perinteisten omien varojen osa-alueilla. Komissio sai vuoden 2026 ensimmäisellä neljänneksellä päätökseen kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien tulojen ensimmäisen tarkastuskierroksen ja seuraa havaittuja ongelmia tiiviisti jäsenvaltioiden kanssa (ks. myös ***yksityiskohtainen vastaus lukuun 4***).

## Menot

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen arvioiman virhetason yleisen nousun 3,8 prosenttiin vuonna 2025 (**kohta 1.24 b**), kun vuonna 2024 se oli 3,6 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuimen arvioima nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen menojen sääntöihin, järjestelmiin ja täytäntöönpanoelimiin liittyvä virhetaso on kokonaisuutena aiempien vuosien vaihteluvälillä (ks. **kaavio 1.7**: Arvioidut virhetasot (2021–2025)).

”**Koheesion, palautumiskyvyn ja arvojen**” (**kohta 1.27**) osalta komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen laskema virhetaso perustuu tarkastusotantaan, joka kuvastaa epätyypillisen ja huomattavasti aiempia vuosia pienemmän tarkastuksen perusjoukon erityispiirteitä, kuten tilintarkastustuomioistuin selitti **luvussa 6** (**kohdat 6.8.–6.15**). Tämä rajoittaa suoran vertailun mahdollisuutta edellisinä vuosina raportoituihin tuloksiin.

Lisäksi tilintarkastustuomioistuin on palannut vuotta 2017 edeltäneeseen tarkastustapaansa, jossa se valitsee tapahtumat suoraan koko tarkastuksen perusjoukosta (jäsenvaltioiden toimittamista ja komission hyväksymistä tileistä) sen sijaan, että se tarkastaisi ainoastaan tarkastusviranomaisten aiemmin tarkastamat tapahtumat. Tämän seurauksena hallintoviranomaisista tuli (tarkastusviranomaisten sijaan) tilintarkastustuomioistuimen tärkeimpiä keskustelukumppaneita tarkastettujen tapahtumien osalta, mutta ne eivät aina kyenneet toimittamaan kaikkea tilintarkastustuomioistuimen pyytämää tarkastusevidenssiä oikea-aikaisesti (**kohta 6.14**). Komissio katsoo, että tämä on saattanut vaikuttaa tilintarkastustuomioistuimen laskemaan virhetasoon. Komissio pyrkii tiedottamaan hallintoviranomaisille tästä toimintatavasta ja ensimmäisestä

tarkastuksesta saaduista kokemuksista, jotta ne saavat paremmat valmiudet vastata tilintarkastustuomioistuimen tarkastajien pyyntöihin tulevina vuosina.

Tilintarkastustuomioistuimen vuotuisia koheesiomaksuja koskevan yleisen virhetason laskelma poikkeaa komission lähestymistavasta, jossa käytetään ohjelmakohtaista arviointia. Komission laskelma perustuu kaikkien tarkastusviranomaisten ilmoittamien ohjelmakohtaisten virhetasojen koosteeseen. Kooste muodostuu tarkastusviranomaisten tarkastamista yli 9 000 toimesta (tai niiden osasta), jotka sisältyivät ohjelmittain (tai ohjelmaryhmittäin) valittuihin edustaviin otoksiin. Komission soveltaman yhden tarkastuksen periaatteen tavoitteena on vähentää hallinnollista taakkaa ja hankkia kohtuullinen varmuus tekemällä kaikkien ohjelmien osalta perusteellisia tarkastuksia kansallisten tarkastusten tuloksista ja kunakin vuonna annetuista lausunnoista ja niiden lisäksi myös komission omia, riskiperusteisia tarkastuksia.

Kuten joka vuosi, komissio seuraa asianmukaisesti kaikkia tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamia virheitä ja pyytää korjaavia toimenpiteitä tai rahoitusoikaisuja, jos se katsotaan tarpeelliseksi ja oikeudellisesti toteuttamiskelpoiseksi. Komissio myös suosittelee, että asianomaiset hallintoviranomaiset parantavat tarpeen mukaan edelleen hallinto- ja valvontajärjestelmiään, myös kautta 2021–2027 silmällä pitäen (ks. myös ***vastaukset lukuun 6***).

”**Luonnonvarojen ja ympäristön”** alalla (**kohta 1.30**) komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen havainnot **käytettävissä olevaa maa-aluetta koskevasta edellytyksestä**, joka on suoran tuen tärkeä tukikelpoisuusvaatimus. Sen todentamista käsitellään järjestelmällisesti komission ja todentamisviranomaisten tarkastuksissa, kun otetaan huomioon sen merkitys EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa ja sen varmistamisessa, että tukea myönnetään sovellettavien sääntöjen mukaisesti. Komissio toteuttaa parhaillaan vaatimustenmukaisuusmenettelyjä, joilla korjataan käytettävissä olevaa maa-aluetta koskevien valvontajärjestelmien puutteita niissä jäsenvaltioissa, joissa tilintarkastustuomioistuin on havainnut virheitä. Nämä sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyt on aloitettu ennen tilintarkastustuomioistuimen vierailuja. Ekojärjestelmien ja maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumusten osalta tilintarkastustuomioistuimen arvio on yhdenmukainen komission oman arvion kanssa. Sen mukaan virheiden riski on näissä toimenpiteissä suurempi niiden monimutkaisuuden ja erilaisten tukikelpoisuusedellytysten vuoksi sekä ekojärjestelmien osalta siksi, että ne on otettu käyttöön vasta hiljattain, vuosien 2023–2027 YMP:n yhteydessä. Komissio tukee edelleen jäsenvaltioita antamalla ohjeita ja jakamalla parhaita käytäntöjä ja suosituksia, jotka auttavat niitä toimenpiteiden ja tukikelpoisuusehtojen tehokkaassa suunnittelussa, valvonnassa ja toteuttamisessa, ja tarvittaessa seuraa samalla havaittuja riskejä vaatimustenmukaisuusmenettelyjen avulla EU:n talousarvion suojaamiseksi (ks. myös ***vastaukset lukuun 7***).

Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan varojen maksamistapa vaikuttaa virheriskiin (**kohta 1.28**) ja erityisesti siihen, että virheriski on pienempi tukioikeuksiin perustuvien menojen osalta, joiden edunsaajien on täytettävä tietyt edellytykset (kuten Erasmus+ -apurahat). Suurin osa EU:n talousarviosta suoritettavista maksuista on kuitenkin **kulujen korvaamiseen perustuvia maksuja**, joiden osalta tuensaajien on osoitettava noudattavansa **tukikelpoisuussääntöjä** sekä tarvittaessa julkisia hankintoja tai valtiontukia koskevia sääntöjä. Nämä maksut ovat alttiita virheille (**kohdat 1.32–1.35**), koska ohjelmien tavoitteiden saavuttamiseksi sovellettavat tukikelpoisuus- ja korvaussäännöt ovat usein monimutkaisia.

Komissio edistää edelleen sellaisten järjestelmien käyttöä, joilla yksinkertaistetaan EU:n rahoituksen täytäntöönpanoa ja vähennetään siten virheriskiä. Tähän sisältyy muun muassa yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen ja kustannuksiin perustumattoman rahoituksen edistäminen. Tämän seurauksena yksinkertaistettuja rahoitusjärjestelmiä käytetään yhä enemmän eri toimintapolitiikan aloilla, esimerkiksi kertakorvauksia **tutkimus- ja terveysaloitteissa**. **Koheesiopolitiikan** osalta

komissio edisti edelleen yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen tai kustannuksiin perustumattoman rahoituksen käyttöä vuosien 2021–2027 ohjelmissa. Myös vuonna 2026 alkanut siirtyminen kohti tulosperusteisempia malleja (YMP 2023–2027, ulkoisen toiminnan välineet tai sosiaalinen ilmastorahasto) noudattaa tätä rahoitusjärjestelmien yksinkertaistamiseen pyrkivää suuntausta.

”**Sisämarkkinoiden, innovoinnin ja digitaalitalouden**” alalla komissio myöntää, että **tukeen oikeuttamattomat henkilöstökulut** olivat odotetusti edelleen pääasiallinen virheiden lähde, sillä nämä kulut muodostavat edelleen suurimman osan tuensaajien Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa ilmoittamista kokonaiskustannuksista. Komissio on yhä täysin sitoutunut yksinkertaistamaan sääntöjä ja menettelyjä edelleen lisäämällä kertakorvausten ja yksikkökustannusten käyttöä tuensaajien hallinnollisen taakan ja virheriskin vähentämiseksi. Muiden välittömien kulujen osalta, kuten henkilöstökulujen virheiden tapauksessa, komissio vähentää edelleen virheriskiä tavoittelemalla edunsaajia tiedotustapahtumien ja webinaarien kautta, ohjeilla, joita annetaan Horisontti 2020 -puiteohjelman selityksin varustetussa avustussopimuksen mallissa ja Horisontti Eurooppa -puiteohjelman selityksin varustetussa avustussopimuksessa, sekä kannustamalla Research Enquiry Service -palvelun käyttöön (ks. myös ***vastaukset lukuun 5***).

Lisäksi komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen **eriytetympään** ja **oikeasuhteisempaan menetelmään julkisten hankintojen virheiden kvantifioinnissa** (**kohta 1.36**), joka on yhdenmukainen sen menetelmän kanssa, jota komissio käyttää yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tapahtuvassa hallinnoinnissa. Näin on erityisesti koheesion alalla, jossa se on johtanut tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamien virheiden merkittävään vähenemiseen.

Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuin on soveltanut tätä menetelmää vuodesta 2025 alkaen myös **muihin monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeisiin sekä kaikkiin hankintamenettelyihin ja avustusten myöntämismenettelyihin**. Joissakin monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeissa, erityisesti EU:n yleisessä hallinnossa (**kaavio 1.14**), uusi lähestymistapa johti virhetason nousuun. Tämä johtui virheistä sellaisissa toimissa, joita ei ole aiemmin pidetty kvantifioitavina (kuten kiinteistöhankintamenettelyihin liittyvät menettelykysymykset, ks. ***vastaukset lukuun 10***). Näin ollen tilintarkastustuomioistuimen uuden menetelmän yleinen soveltaminen johtaa sellaisten hankintamenettelyjen virheiden kvantifiointiin, jotka eivät aiheuttaneet tappioita EU:n talousarvioon.

## Sääntöjenmukaisuutta koskevat komission tiedot

### Komission arvio menojen riskitasosta

Komissio perustaa **varmuutensa** alhaalta ylöspäin suuntautuvaan mukautettuun lähestymistapaan eli tekee tarkastuksia ohjelman tai muun asiaan liittyvän menoerän mukaan, koska täytäntöönpano ei ole yhtenäistä kaikissa ohjelmissa ja jäsenvaltioissa. Tuhansilla tarkastuksilla, joita komissio ja jäsenvaltiot tekevät vuosittain yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin mukaisesti, määritetään **riskit maksamishetkellä** ja **riskit päättämishetkellä** sekä **riskiltään vähäisten, kohtalaisten ja suurten menojen osuus**. Edellä mainitut riskit ja osuudet edustavat komission osastojen parasta arviota virheriskeistä.

Näin saatujen luotettavien, todennettujen ja evidenssiin perustuvien tietojen perusteella komissio voi myös osoittaa, että kaikki kulujen korvaamiseen perustuvat maksut eivät ole riskiltään suuria eikä riskitaso ole yhdenmukainen vaan se saattaa vaihdella saman toimintapolitiikan alan ja jopa meno-ohjelman sisällä.

Näin komissio voi luokitella käsiteltävät menot kolmeen riskiluokkaan:

- **vähäinen riski:** menot, joiden riskitaso maksamishetkellä on alle 2 prosenttia tai jotka kuuluvat vähäisen riskin luokkaan laadullisen arvioinnin perusteella (YMP:n vuosien 2023–2027 menot ja ulkoisen toiminnan välineet) – näiden osuus oli **58,6 prosenttia** EU:n talousarviomenojen kokonaismäärästä vuonna 2025 (54,7 % vuonna 2024)

- **kohtalainen riski:** menot, joiden riskitaso maksamishetkellä on 2–2,5 prosenttia tai jotka kuuluvat kohtalaisen riskin luokkaan – osuus kokonaismenoista **25,2 prosenttia** (24,5 % vuonna 2024)

- **suuri riski:** menot, joiden riskitaso maksamishetkellä on yli 2,5 prosenttia tai jotka kuuluvat suuren riskin luokkaan – osuus kokonaismenoista **16,2 prosenttia** (20,8 % vuonna 2024).

Suuren riskin menojen osuuden pieneneminen vuoteen 2024 verrattuna selittyy pääasiassa i) sellaisten ohjelmien vähenemisellä, joiden koheesiomenot ovat riskitasoltaan suuria, sekä kaudella 2014–2020, jolloin jäsenvaltiot toimittivat etukäteen useita oikaisuja lopulliseen tilinpäätökseen, että kaudella 2021–2027, jonka virhetaso on tässä vaiheessa edellistä ohjelmakautta alhaisempi, sekä ii) maatalouden suuririskisten menojen vähenemisellä.

### Komission tulosperusteiset arvioinnit

**Vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa** esitetään tarkastustulokset otsakkeittain ilman komission tuloksia kokonaisuudessaan kuvaavaa kvantitatiivista indikaattoria (**kohta 1.40**). **Maksamis- ja päättämishetken riskiä ei ole arvioitu kvantitatiivisesti** otsakkeen ”**luonnonvarat ja ympäristö**” osalta vuodesta 2024 lähtien eikä otsakkeen ”**naapurialueet ja muu maailma**” osalta vuodesta 2025 lähtien tulosperusteisten välineiden käyttöönoton vuoksi (ks. vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen 2025 nide I, s. 22, ja nide II, liite 2, s. 23–24).

### Komission arvio otsakkeesta ”koheesio, palautumiskyky ja arvot”

**Koheesiopolitiikan** osalta komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen arvion komission virhetasosta (**kohta 1.40** ja **kaavio 1.15**) ja sen, että **jäsenvaltioiden hallinnointi- ja valvontajärjestelmät** eivät aina ole tehokkaita kaikkien sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemisessä tai havaitsemisessa (**kohdat 1.47–1.48**). Kaikkien saatavilla olevien tarkastustulosten, myös omien tarkastustensa, perusteella komissio on arvioinut ja raportoinut vuotuisissa toimintakertomuksissaan, että hallinnointi- ja valvontajärjestelmät toimivat hyvin 85 prosentissa kauden 2014–2020 ohjelmista ja 92 prosentissa kauden 2021–2027 ohjelmista. Koska komissio on tarkastanut kunkin ohjelman kohdennetusti, se on voinut pyytää tarvittavia parannuksia kaikkiin ohjelmiin tai ohjelmien osiin, joissa on havaittu vakavia puutteita. Komissio luottaa siihen, että koheesiopolitiikan monivuotisen oikaisukapasiteetin avulla riskitaso päättämishetkellä voidaan pitää olennaisuusrajan alapuolella. Kaikkien korjaavien toimien toteuttamisen jälkeen komissio arvioi vuotuisissa toimintakertomuksissaan, että riskitaso päättämishetkellä on tässä vaiheessa alle 2 prosenttia kaikkien tilikausien osalta vuoteen 2024 asti ja että arvioitaessa ohjelmien laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta päättämishetkellä sovelletaan lisää korjaavia toimia, jos se katsotaan tarpeelliseksi.

Tilintarkastustuomioistuimen ja komission itsensä viime vuosina tekemien havaintojen ja antamien suositusten perusteella komissio sopi vuoden 2024 lopussa kansallisten tarkastus- ja hallintoviranomaisten kanssa toimintasuunnitelmasta, jolla vahvistetaan edelleen niiden havaitsemisvalmiuksia ja käsitellään ratkaisemattomia kysymyksiä ennen ohjelmakauden 2014–2020 päättämistä. Toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta johtuvaa myönteistä kehitystä

seurataan säännöllisesti, ja siitä on raportoitu vuotuisissa toimintakertomuksissa (ks. tarkemmin ***vastaukset luvun 6 jaksoon II.2***).

Komissio on myös tarkistanut tarkastusstrategiaansa siten, että se i) suorittaa enemmän säännönmukaisuutta koskevia tarkastuksia, jotta tarkastusviranomaisten työ voidaan suorittaa uudelleen aiemmassa vaiheessa ohjelmakautta ja kaikki tärkeimmät tarkastusviranomaiset tarkastetaan vähintään kerran vuoden 2026 loppuun mennessä, sekä ii) arvioi ennakolta tarkastusviranomaisten kaudella 2021–2027 tarkastuksissa käyttämät tarkistuslistat. Tarkastusviranomaisten tasolla tulokset alkavat näkyä, sillä tarkastusviranomaisten ilmoittama virhetaso oli ensimmäistä kertaa työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston varojen osalta 3,9 prosenttia ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston varojen osalta 3,7 prosenttia, mikä osoittaa vaikuttavuuden parantuneen.

Komissio katsoo kuitenkin, että riskiperusteisten hallinnon tarkastusten luotettavuus ja jäljitettävyys edellyttävät lisätoimia. Se käynnisti äskettäin hallintovalmiuksien kehittämistä koskevan tarjouskilpailun tulevaa koheesiopolitiikkaa varten tavoitteenaan analysoida yleisimpien virheiden ja täytäntöönpanohaasteiden perimmäisiä syitä ja muuntaa ne valmiuksien kehittämisen painopisteiksi.

Komissio on sisällyttänyt kaikki opit vuoden 2027 jälkeisen ohjelmakauden suunnitteluun sekä ehdottanut tavoitteisiin perustuvaa maksumallia ja yksinkertaisempaa, luotettavampaa varmennusmallia. Niillä varmistetaan komission jatkossakin vahva valvontarooli ja se, että ilmoitetut menot ovat sovellettavan lainsäädännön mukaisia.

Komissio toteuttaa edelleen toimia, joilla parannetaan jälkitarkastusten tehokkuutta. Se kuitenkin muistuttaa, että kustannustehokkuuden säilyttämiseksi tarkastusten on oltava kohdennettuja ja riskiperusteisia ja että tarkastusmenetelmät on suhteutettava yksinkertaistamista ja tarkastustaakan vähentämistä koskeviin ohjelmaviranomaisten ja edunsaajien toiveisiin.

## 3. Petosepäilyistä raportoiminen

Komissio muistuttaa, että vain pieni osa sääntöjenvastaisuuksista tai tapauksista, joissa sääntöjä ei ole noudatettu, on petoksia.

Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen luvussa 6 (**kohta 1.55**) esittämään arvioon, jonka mukaan vuoden 2020 vuosikertomuksessa annettu suositus 5.2 (petosriskin huomioon ottaminen tarkastusviranomaisten suorittamissa toimien tarkastuksissa) ja vuoden 2022 vuosikertomuksessa annettu suositus 6.6 (hallintoviranomaisten petosriskitietoisuuden lisääminen) on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

**Petoksentorjunnasta vastaavia EU:n elimiä** koskevan erityiskertomuksen (**kohta 1.56**) osalta komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen toteamukseen, jonka mukaan asianomaisten EU:n petostentorjuntatoimijoiden toimivaltuudet on määritelty selkeästi eivätkä ne ole päällekkäisiä (**kohta 3.25**), ja myöntää, että tietojenvaihtoa ja komission valvontaa voidaan vahvistaa petostentorjuntarakenteen johdonmukaisuuden varmistamiseksi. Komissio on hyväksynyt tilintarkastustuomioistuimen tätä koskevat suositukset, kuten ***vastauksissa lukuun 3*** (*Osa 1: Tilintarkastustuomioistuimen tuloksellisuuden tarkastusten tulokset: keskeiset viestit*) on tarkemmin esitetty, ja pohtii jatkossakin vastaavia jatkotoimia.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa 06/2026 todetaan, että komissio on toteuttanut toimia **elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntakehyksen** parantamiseksi (**kohta 1.57**) ja että komission tarkastuksilla on edistetty kansallisten petostentorjuntajärjestelmien parantamista. Petosten havaitsemista, raportointia ja korjaamista koskevien Euroopan tilintarkastustuomioistuimen huomautusten osalta komissio muistuttaa, että

elpymis- ja palautumistukivälineestä annetun asetuksen 22 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu petosten ehkäisemisestä, havaitsemisesta ja korjaamisesta ja että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaisesti jäsenvaltiot voivat käyttää tavanomaisia kansallisia talousarvion hallinnointijärjestelmiään, mikä voi luonnollisesti johtaa erilaisiin lähestymistapoihin. Komissio on jo pannut täytäntöön elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvät hyväksytyt suositukset, päivittänyt ohjeitaan[1] ja julkaissut yksityiskohtaiset ohjeet jäsenvaltioiden velvoitteista elpymis- ja palautumistukivälineen päättymisen jälkeen, mukaan lukien petosepäilyjä koskevat raportointivelvoitteet[2].

Siksi petosten ilmoittamiseen liittyvien toimintamallien vaihtelevuus on elpymis- ja palautumistukivälineen oikeudellisen kehyksen looginen seuraus. Jäsenvaltioilla on parhaat edellytykset määrittää tehokkaimmat ja tarkoituksenmukaisimmat toimet petosten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi omassa toimintaympäristössään sovellettavan kansallisen oikeudellisen kehyksen mukaisesti. Jos jäsenvaltio kuitenkin havaitsee tiettyjä sääntöjenvastaisuuksia, sen on ryhdyttävä toimenpiteisiin niiden korjaamiseksi ja ilmoitettava asiasta komissiolle johdon vahvistuslausumassa.

Komissio puolestaan varmistaa, että kansalliset järjestelmät toimivat tehokkaasti ja täyttävät oikeudellisen kehyksen keskeiset vaatimukset, ja lisäksi se seuraa täytäntöönpanoa ja toteuttaa tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä tai takaisinperintätoimia unionin talousarvion turvaamiseksi.

**Petostentorjuntastrategiaa koskevan erityiskertomuksensa** osalta komissio katsoo edelleen, että komission petostentorjuntastrategia on riittävän kunnianhimoinen ja sisältää tulevaisuuteen suuntautuvia petostentorjuntatoimia. Komissio aikoo kuitenkin kertomuksen avulla entisestään vahvistaa petostentorjuntastrategiaansa ja komission yksiköiden ja toimeenpanovirastojen hyväksymiä petostentorjuntastrategioita. Komissio korostaa, että sen organisaatiotason petosriskiarviointi perustuu kattavaan prosessiin, johon sisältyy luotettavia ja merkityksellisiä tietoja ja joka tukee petosriskien tuloksellista organisaatiotason valvontaa. Tämä varmistetaan yhdistämällä eri tietolähteitä organisaatiotason petosriskien tunnistamiseksi. Lopuksi komissio tunnustaa yhteisten tulosindikaattoreiden merkityksen tulosten seurannassa ja yksilöi asiaankuuluvia indikaattoreita seuraavassa komission petostentorjuntastrategiassa.

# III. KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

## Suositus 1.1 – Poistetaan toiminnalliset puutteet ja vahvistetaan SUMMA-järjestelmän kontrolleja

**Tilintarkastustuomioistuin esittää SUMMA-järjestelmää koskevan tietojärjestelmätarkastuksen perusteella komissiolle seuraavan suosituksen:**

**a) yksilöidään jäljellä olevat toiminnalliset puutteet, priorisoidaan ne sen perusteella, miten ne mahdollisesti vaikuttavat rahoitustoimien luotettavuuteen, ja korjataan tärkeysjärjestyksessä etusijalla olevat puutteet**

[1] Ohjeet jäsenvaltioille elpymis- ja palautumistukivälineen mukaisen tarkastusyhteenvedon laatimiseksi; jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa käyttöön ottamien sisäisen valvonnan järjestelmien arviointia koskevat ohjeet.

[2] Suuntaviivat jäsenvaltioille elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon viimeiseen vaiheeseen ja päättämiseen liittyvistä operatiivisista näkökohdista.

**b) varmistetaan, että väliaikaiset kiertoratkaisut ovat vaikuttavia, että ne sisältävät tarvittavat kontrollit taloudellisten virheiden estämiseksi ja että niitä seurataan tiiviisti ja täydennetään suunnitelmalla, joka on laadittu pysyvien ratkaisujen oikea-aikaista toteuttamista varten**

**c) priorisoidaan ja korjataan sisäisen valvonnan puutteet, jotka liittyvät SUMMA-järjestelmän käyttöönottoon ja toimintaan.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppu.**

Komissio **hyväksyy** suositukset 1.1 a, b ja c.

# EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN 2025 – 2. LUKU: Talousarvio- ja varainhallinto

## I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Vuonna 2025 EU:n talousarvio auttoi edelleen EU:ta ratkaisevasti **poliittisten painopisteiden saavuttamisessa**. Talousarvio auttoi paitsi lujittamaan taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta, tukemaan viljelijöitä ja parantamaan maatalouden tuottavuutta myös muun muassa vahvistamaan EU:n ulkorajoja ja puolustusvalmiutta, lieventämään muuttoliikepainetta ja tukemaan Ukrainaa vankkumattomasti.

Kuten tilintarkastustuomioistuin on myös huomauttanut (**kohdat 2.25–2.29**), **maksamatta olevien sitoumusten määrä** väheni edelleen vuonna 2025. Yli puolet jäljellä olevista maksamatta olevista sitoumuksista (pois lukien Next Generation EU -välineen varat) liittyy koheesiopolitiikkaan, jolla komissio tukee jäsenvaltioita hallinnollisten valmiuksien lisäämisessä ja investointeihin liittyvien pullonkaulojen poistamisessa. Komissio **aikoo jatkossakin seurata** EU:n ohjelmien ja välineiden **täytäntöönpanoa** julkaisemalla tietoa vuotuisista talousarvion täytäntöönpanoennusteista ja tilannekatsauksen maksamatta olevista sitoumuksista.

**Next Generation EU -välineen maksamatta olevien sitoumusten** osalta on syytä ottaa huomioon, että monet jäsenvaltiot ovat tarkistaneet elpymis- ja palautumissuunnitelmiaan, kohdentaneet varoja uudelleen pidemmälle edenneille hankkeille, mukauttaneet välitavoitteita ja tavoitteita sekä puuttuneet täytäntöönpanon viivästyksiin säilyttäen kuitenkin suunnitelmien alkuperäisen tavoitetason. **Tarkistuksilla pyrittiin sopeutumaan uusiin olosuhteisiin** sekä varmistamaan elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen oikea-aikainen suorittaminen vuoden 2026 loppuun mennessä.

Komissio esitteli heinäkuussa 2025 ehdotuksensa kunnianhimoisesta, ketterästä ja tulevaisuuteen suuntautuvasta **monivuotisesta rahoituskehyksestä vuosille 2028–2034**. Se perustuu nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen vahvuuksiin ja perusperiaatteisiin sekä siitä saatuihin kokemuksiin, mutta on yksinkertaisempi, joustavampi ja vaikuttavampi. Komissio tekee tiivistä yhteistyötä Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa saadakseen aikaan kunnianhimoisen, tasapainoisen ja oikea-aikaisen sopimuksen seuraavasta monivuotisesta rahoituskehyksestä ja alakohtaisista ohjelmista.

# II. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HUOMAUTUKSIIN

## 1. Talousarviohallinto vuonna 2025

### *EU:n talousarvion toteuttaminen*

Komissio korostaa, että **Next Generation EU -välineen määrärahat** olisi erotettava hyväksytystä talousarviosta. Next Generation EU -välineen määrärahat ovat ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja, jotka voidaan siirtää seuraavalle varainhoitovuodelle. Tämän vuoksi maksusitoumus- ja maksumäärärahojen käytön vertailua olisi tulkittava varoen.

**Koheesiopolitiikan rahastojen** osalta nettomäärien **käyttöä** koskevat tiedot julkaistaan säännöllisesti avoimen datan alustalla avoimuuden ja täsmällisen rahoituksen seurannan varmistamiseksi.

Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuin sisällytti analyysiin kaikentyyppisiä määrärahoja (**kohdat 2.2–2.9**). Kun analysoidaan **EU:n talousarvion lopullista toteutusastetta**, komissio muistuttaa, että varainhoitoasetuksessa ja joissakin oikeusperustoissa **säädetään mahdollisuudesta siirtää** seuraavalle varainhoitovuodelle maksusitoumus- ja maksumäärärahoja, joita ei ole käytetty vuoden lopussa. Tämä on yleistä etenkin käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen osalta.

Kuten myös tilintarkastustuomioistuin huomauttaa (**kohta 2.6**), **maksusitoumusmäärärahoista** siirrettiin seuraavalle varainhoitovuodelle noin 1,9 miljardia euroa. Kun nämä siirretyt määrärahat otetaan huomioon, **hyväksyttyjen maksusitoumusmäärärahojen toteutusaste oli 99,4 prosenttia**. Käyttämättä jääneistä maksusitoumusmäärärahoista noin 100 miljoonaa euroa raukesi vuoden lopussa, ja tästä vain 50 miljoonaa euroa oli peräisin komissiota koskevasta talousarvion pääluokasta (13,8 miljoonaa euroa oli osoitettu Euroopan globalisaatiorahastoa varten, mutta varoja ei otettu käyttöön, ja jäljellä oleva määrä johtui hankinta- tai avustusmenettelyjen päätökseen saattamisen jälkeen käyttämättä jääneistä vähäisistä määristä).

**Maksumäärärahojen** (**kohdat 2.7 ja 2.8**) osalta komissio haluaa lisätä, että kun otetaan huomioon määrärahojen siirrot varainhoitovuodelta 2025 varainhoitovuodelle 2026, toteutusaste oli 99,9 prosenttia käytettävissä olevien maksumäärärahojen kokonaismäärästä. Näin ollen hyväksytyistä maksumäärärahoista oli vuoden lopussa käyttämättä vain 111 miljoonaa euroa, ja tästä vain 55,4 miljoonaa euroa oli peräisin komissiota koskevasta talousarvion pääluokasta.

### *Vuosien 2021–2027 yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien, yhteistyössä hallinnoitavien rahastojen talousarvion toteuttaminen*

Käyttöasteen (**kohdat 2.13–2.17, kaaviot 2.7–2.9**) osalta komissio muistuttaa, että vuosien 2021–2027 **ohjelmat hyväksyttiin seitsemän kuukautta myöhemmin** kuin vuosien 2014–2020 ohjelmat ulkoisten tekijöiden vuoksi. Lisäksi elpymis- ja palautumistukiväline vaikutti myös vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan käynnistymiseen, koska siihen ohjattiin osa koheesiopolitiikan investointien toimintalinjasta ja se loi ylimääräistä hallinnollista painetta

täytäntöönpanoelimille ja koska elpymis- ja palautumistukivälineen investoinnit asetettiin usein etusijalle varhaisemman täytäntöönpanoa koskevan määräajan vuoksi.

Vuoden lopussa toimitettujen ja maksamatta olleiden **maksupyyntöjen suuren määrän** osalta on myönteistä, että hankkeiden valintatahdin nopeutumisen tuloksena ohjelmien täytäntöönpano on selvästi nopeutunut. Maksujen ruuhkautuminen vuoden 2025 lopulla johtuikin **odotettua korkeammasta täytäntöönpanoasteesta** ja maksupyyntöjen toimittamisen keskittymisestä aivan vuoden loppuun. Kaikkien yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien **koheesiopolitiikan** rahastojen maksupyyntöjen kokonaismäärästä ennätyksellisen suuri osuus eli 32 prosenttia (**noin** 14 miljardia euroa) toimitettiin joulukuun 2025 kahden viimeisen viikon aikana. Tällaiset pyynnöt maksetaan tavallisesti seuraavan vuoden talousarviosta.

Yksi **maksupyyntöjen myöhäistä toimittamista** selittävä tekijä voi olla yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 91 artiklan 1 kohdan säännös, jolla rajoitetaan toimitettavien maksupyyntöjen vuotuista määrää kunkin ohjelman osalta. Tämä voi johtaa **maksupyyntöjen lykkäämiseen** kunkin toimittamiskauden loppupuolelle, jolloin yhä useammat maksupyynnöt toimitetaan vuoden viimeisellä neljänneksellä.

### *Elpymis- ja palautumistukivälineen avustukset ja Next Generation EU -välineen täytäntöönpano*

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset **elpymis- ja palautumistukivälineen avustusmaksujen käytöstä** (**kohdat 2.19–2.24**). Viime vuonna annetun komission tiedonannon[1] tuloksena kaikki jäsenvaltiot ovat tarkistaneet elpymis- ja palautumissuunnitelmiaan edistääkseen niiden täytäntöönpanoa vuoden 2026 loppuun mennessä. Komissio **tekee tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa** tämän tavoitteen saavuttamiseksi ja toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet jäljellä olevien elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen käsittelemiseksi vuonna 2026.

## 2. Varainhoito vuonna 2025

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautuksen **EU:n jäljellä olevien lainojen määrän kasvusta** (**kohdat 2.30–2.47**). Tämä on linjassa erityisesti **Next Generation EU -välineen** (jonka osalta **takaisinmaksu alkaa vuonna 2028**) ja viime vuosina hyväksyttyjen uusien ohjelmien, joista myönnettäviä lainoja rahoitetaan lainanotolla, profiilin kanssa. Kuten tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa korostetaan, erääntymisajat jakautuvat pitkälle aikavälille, jotta erääntyvät joukkolainat eivät keskittyisi yksittäisille vuosille.

Tilintarkastustuomioistuin esitti **kohdassa 2.43** huomautuksia muun muassa siitä, että tiettyjen tapahtumien, kuten Lähi-idän konfliktin tai Ukrainan sodan, vaikutuksesta **EU:n elpymisvälineen rahoituskustannuksiin** ei ollut julkaistuja tietoja. Komissio korostaa näiden huomautusten osalta, että se seuraa jatkuvasti markkinoilla toteuttamiensa liikkeeseenlaskujen talousarviovaikutuksia paitsi yksittäisten tapahtumien myös yleisten markkinaolosuhteiden osalta. Seurannan havainnot näkyvät talousarvioehdotuksissa ja voivat aiheuttaa muutoksia, jos jokin tapahtuma näyttäisi vaikuttavan merkittävästi **ennustettuihin lainakustannuksiin**. Komissio korostaa myös, että yksittäinen markkinatapahtuma vaikuttaa rahoituskuluihin viiveellä. Rahoituskustannukset heijastavat tuen rahoitusajankohtana vallinneita markkinaolosuhteita, ja komissio on ottanut käyttöön **tasaista liikkeeseenlaskua koskevan strategian**, jolla rajoitetaan tietyn yksittäisen

[1] Tiedonanto COM(2025) 310 final.

tapahtuman yksilöllistä vaikutusta komission keskimääräisiin lainakustannuksiin. Lähi-idän konfliktin vaikutus rahoituskuluihin näkyisi näin ollen pääasiassa seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä ja vain osittain vuonna 2027.

Komissio korostaa, että **Next Generation EU -välineen odotettujen lainakustannusten taso** nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä riippuu vuoden 2026 kolmannen neljänneksen loppuun mennessä tosiasiassa maksetuista Next Generation EU -välineen maksuista. Kuten viime vuosina on todettu, varainhoitovuoden kolmannen neljänneksen loppuun mennessä maksettavia määriä on melko vaikeaa ennustaa. Lisäksi **korkojen** kehitykseen liittyy epävarmuutta. Komissio **seuraa markkinoita tiiviisti** ja mukauttaa ennusteitaan tulevaisuuteen suuntautuvien mittareiden perusteella. Se **toimittaa jatkossakin säännöllisiä päivityksiä** maksuista ja korkokustannuksista lainanotto- ja lainanantotoimia koskevassa raportoinnissaan[2].

Komissio panee lisäksi merkille tilintarkastustuomioistuimen arvion vastuista, jotka taataan **EU:n talousarvion liikkumavarasta** (**kohdat 2.60–2.65**), ja muistuttaa arvioivansa säännöllisesti liikkumavaran kattamien **ehdollisten velkojen kestävyyttä** ja raportoivansa tästä vuosikertomuksessa varainhoitoasetuksen 256 artiklan mukaisesti. Kun uusi ohjelma otetaan käyttöön, komissio arvioi liikkumavaran kestävyyttä tarkemmin myös epäsuotuisissa skenaarioissa.

# III. KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

## Suositus 2.1 – Pienennetään koheesiopolitiikan rahastoihin liittyvää maksujen ruuhkautumisen riskiä

**Komission olisi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa toteutettava oikea-aikaisia toimia varmistaakseen, että maksutarpeet suunnitellaan ja toteutetaan asianmukaisella tavalla vuotuisen talousarvion puitteissa ja monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärät huomioon ottaen. Komission olisi tässä yhteydessä keskityttävä erityisesti koheesiopolitiikan rahastoihin Tavoitteena olisi oltava vuotuisen talousarvion riittämättömistä maksumäärärahoista johtuvan maksujen ruuhkautumisen riskin vähentäminen ja maksumäärärahoihin kohdistuvan paineen rajoittaminen tulevina varainhoitovuosina.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppu.**

Komissio **hyväksyy** suosituksen ja on jo aloittanut sen toteuttamisen.

Vaikka on tavallista ja odotettavissa, että maksupyyntöjä toimitetaan aivan vuoden lopussa, maksupyyntöjen määrä kasvoi joulukuun 2025 jälkipuoliskolla paljon tavanomaista enemmän. Tämä odotettua suurempi koheesiopolitiikan maksujen ruuhkautuminen vuoden 2025 lopussa aiheutti painetta vuoden 2026 talousarviolle. Siksi komissio antoi jo 9. kesäkuuta 2026 ehdotuksen lisätalousarvioesitykseksi, jolla vahvistetaan vuoden 2026 koheesiopolitiikan määrärahoja ja varmistetaan jäsenvaltioiden toimittamien maksupyyntöjen oikea-aikainen suorittaminen. Komissio seuraa tilannetta edelleen tiiviisti ja ryhtyy tarvittaessa toimiin jäsenvaltioiden päivitettyjen ennusteiden pohjalta.

[2] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/analyses-and-reports_en#report.

## Suositus 2.2. – Kehitetään velanhallinta- ja takaisinmaksustrategiat Next Generation EU -välinettä varten

**Komission olisi laadittava velanhallinta- ja takaisinmaksustrategiat Next Generation EU -välineeseen liittyvälle velalle. Sen olisi tällöin otettava huomioon koko takaisinmaksuaika vuoteen 2058 saakka sekä makro- ja rahoitusriskit, kuten rollover-, korko-, likviditeetti- ja markkinariskit. Nykyisen ja tulevien monivuotisten rahoituskehysten kattamalla kaudella komission olisi lisäksi otettava huomioon sovellettavat budjettirajoitteet, mukaan lukien pääoman takaisinmaksujen vuotuinen enimmäismäärä ja käytettävissä olevat maksumäärärahat. Koska sellaiseen tukeen, jota ei makseta takaisin, liittyvät rahoituskulut katetaan EU:n talousarviosta, komission olisi laadittava kriteerit ja painopisteet, joiden mukaisesti päätetään, miten paljon erääntyvästä velasta jälleenrahoitetaan, jotta voidaan hillitä rahoituskuluja ja varmistaa samalla, että tehokas markkinoille pääsy ja toiminnallinen joustavuus säilyvät.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppu.**

Komissio **hyväksyy** suosituksen.

Komissio **on samaa mieltä** siitä, että on tärkeää ottaa huomioon eri ohjelmien takaisinmaksuprofiilit uusia ottolainoja suunniteltaessa, ja vahvistaa, että tämä on jo sisällytetty sen puolivuosittaisten rahoitussuunnitelmien tasolle. Sellaiseen Next Generation EU -välineen tukeen, jota ei makseta takaisin, liittyvän velan osalta komission ehdotus vuosien 2028–2034 monivuotiseksi rahoituskehykseksi sisältää säännökset kiinteästä 24 miljardin euron vuotuisesta määrästä käypinä hintoina Next Generation EU -välineen velanhoitoa varten vuosina 2028–2034 (sekä koron että pääoman maksamiseen) monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärien puitteissa. Tämä ehdotus heijastaa velkojen tasaista ja ennakoitavissa olevaa vähentymistä ja luo ennustettavuutta talousarviosuunnittelulle sekä jäsenvaltioiden talousarvioon maksamille osuuksille ottaen huomioon korkoriskit. Komissio aikoo ottaa nämä näkökohdat huomioon laatiessaan ehdotuksia velan takaisinmaksusta sellaisen tuen yhteydessä, jota ei makseta takaisin. Budjettivallan käyttäjä päättää takaisin maksettavista määristä. Next Generation EU -välineen lainoihin liittyvän velan takaisinmaksuehdot määritetään asianomaisissa lainasopimuksissa.

Komissio **on samaa mieltä** siitä, että on tärkeää hillitä rahoituskuluja ja varmistaa samalla, että tehokas markkinoille pääsy ja toiminnallinen joustavuus säilyvät. Voimassa oleva oikeudellinen kehys tarjoaa kehyksen Next Generation EU -välineen rahoittamiseksi liikkeeseen laskettujen velkojen takaisinmaksulle. Elpymis- ja palautumistukivälineen lainojen osalta asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa sovitulla takaisinmaksuaikataululla varmistetaan, että lainat maksetaan takaisin EU:lle viimeistään vuonna 2058. Next Generation EU -välineen tuen, jota ei makseta takaisin, rahoittamiseksi otettu velka maksetaan takaisin EU:n talousarvion kautta vakaalla ja ennakoitavalla tavalla siten, että se on maksettu kokonaisuudessaan takaisin vuoden 2058 loppuun mennessä, budjettivallan käyttäjän päätösten mukaisesti. Next Generation EU -välineen rahoituskuluihin seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä osoitettavista määristä neuvotellaan parhaillaan edellä mainitun EU:n seuraavasta pitkän aikavälin talousarviosta (2028–2034) annetun komission ehdotuksen yhteydessä. Komissio korostaa, että ehdotettu toimintatapa toimisi luonnollisena suojauksena: jos korot ovat tiettynä vuonna korkeammat kuin monivuotisen rahoituskehyksen hyväksymisajankohtana tehdyissä ennusteissa, tosiasiallinen takaisinmaksu jää kyseisenä vuonna hieman alhaisemmaksi, mikä edellyttää suurempaa jälleenrahoitusta. Jos taas lainakustannukset ovat odotettua pienemmät, tosiasiallinen takaisinmaksu on suurempi.

Komissio jatkaa jäsenneltyä ja avointa puolivuosittaista tiedottamista rahoitussuunnitelmistaan. Tällaisella tiedottamisella varmistetaan ennustettavuus sijoittajien kannalta, mikä hillitsee

rahoituskuluja ja varmistaa samalla, että tehokas markkinoille pääsy ja toiminnallinen joustavuus säilyvät, tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti.

# EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN 2025 – 3. LUKU: EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus

## OSA 1 – TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TULOKSELLISUUDEN TARKASTUSTEN TULOKSET: KESKEISET VIESTIT

Kertomuksen 3. luvun osassa 1 esitetyt johtopäätökset perustuvat vuonna 2025 julkaistuihin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksiin. Nämä erityiskertomukset on laadittu laajoja selvitys- ja kuulemismenettelyjä noudattaen varainhoitoasetuksen vaatimusten mukaisesti. Kertomusten ohessa on julkaistu ja asetettu yleisön saataville komission yksityiskohtaiset vastaukset, joissa esitetään komission kanta erityiskertomuksiin ja niissä esitettyihin suosituksiin.

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen tiivistelmät Euroopan parlamentin ja neuvoston lausunnoista, jotka on annettu vuonna 2025 julkaistujen erityiskertomusten jälkeen ja jotka luetellaan 3. luvun osassa 1.

Komissio korostaa, että osassa 1 (**kohta 3.4**) esitetty tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2025 antamien suositusten hyväksymisaste on pääosin hyvin suuri (94 % on hyväksytty joko kokonaan tai osittain), mikä kuvastaa komission rakentavaa suhtautumista tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien ongelmien ratkaisemiseen. Komissio jätti hyväksymättä vain kuusi prosenttia tilintarkastustuomioistuimen suosituksista.

Komissio haluaa erityisesti palauttaa mieliin kantansa tiettyihin erityiskertomuksiin, joihin tilintarkastustuomioistuin viittaa 3. luvun osassa 1.

**Erityiskertomus 11/2025:Kansalaisjärjestöille myönnettyyn EU-rahoitukseen liittyvä avoimuus**[1]

Komissio suostui suosituksen 1 osalta selvittämään, voitaisiinko tätä hiljattain laadittua kansalaisjärjestöjen määritelmää selkeyttää entisestään.[2] Se kuitenkin korosti, ettei kansalaisjärjestöjen hallinnollista rasitetta pitäisi lisätä eikä niiden mahdollisuuksia saada EU:n rahoitusta rajoittaa, koska ei ole viitteitä siitä, että kansalaisjärjestöt aiheuttaisivat EU:n talousarviolle suuremman riskin kuin muunlaiset yhteisöt. EU:n rahoituksen saaminen ei yleensä edellytä kansalaisjärjestön asemaa. Vuonna 2025 komissio selvitti, voitaisiinko kansalaisjärjestön nykyistä määritelmää – erityisesti ”riippumattomuutta valtiosta” koskevaa käsitettä ja sitä, voiko kansalaisjärjestö ajaa jäsentensä kaupallisia etuja – selkeyttää entisestään. Se totesi, että lisäselvennyksiä voitaisiin antaa. Suuntaviivoja valmistellaan parhaillaan, ja ne julkaistaan pian.

Suosituksen 2 osalta komissio tutkii, onko päivitystiheyttä varainhoidon avoimuuden järjestelmässä mahdollista lisätä asteittain. Lisäksi komissio aikoo asettaa varainhoitoasetuksen 38 artiklan ja 277 artiklan 6 kohdan mukaisesti saataville kaikkien hallinnointitapojen puitteissa myönnettyjen EU:n

[1] Ks. komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen 11/2025: Kansalaisjärjestöille annettuun EU-rahoitukseen liittyvä avoimuus, COM-Replies-SR-2025-11_FI.pdf.

varojen saajia koskevat tiedot varainhoidon avoimuuden järjestelmässä vuoden 2027 jälkeisten monivuotisten rahoituskehysten puitteissa hyväksyttävistä ja rahoitettavista ohjelmista.

Suosituksen 3 osalta komissio haluaa korostaa, että tarkastuskertomuksessa ei ole osoitettu EU:n arvojen rikkomista. Komissio on kuitenkin valmis tutkimaan mahdollisuutta ottaa käyttöön lisää riski-indikaattoreita EU:n arvojen noudattamista koskevien tarkastusten tehostamiseksi edellyttäen, että tämä on teknisesti mahdollista ja sovellettavien sääntöjen mukaista.

**Erityiskertomus 12/2025: EU:n mikrosirustrategia[3]**

Komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen arvion haasteista, jotka liittyvät digitaalisen vuosikymmenen tavoitteen saavuttamiseen eli siihen, että EU:n maailman markkinaosuus kasvatetaan 20 prosenttiin (**kohta 3.17**). Sirusäädöksen tulokset ovat kuitenkin jo merkittäviä: sillä on saatu aikaan yli 80 miljardia euroa ilmoitettuja investointeja ja nopeutettu täytäntöönpanoa säädöksen kolmessa pilarissa. Näillä investoinneilla vahvistetaan Euroopan puolijohde-ekosysteemiä, lisätään häiriönsietokykyä ja parannetaan EU:n kilpailuasemaa erittäin dynaamisilla maailmanmarkkinoilla.

Tilintarkastustuomioistuimen toisen suosituksen mukaisesti komissio hyväksyi 3. kesäkuuta 2026 tarkistetun puolijohdestrategian (sirusäädös 2.0) sirusäädöksen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten sekä laajojen sidosryhmien kuulemisten, taustaselvitysten, arviointityön ja vaikutustenarvioinnin perusteella. Ehdotuksella vastataan kehittyvään markkinatilanteeseen ja geopoliittiseen tilanteeseen, kartoitetaan saatuja kokemuksia ja pyritään edelleen vahvistamaan Euroopan puolijohde-ekosysteemin pitkän aikavälin kilpailukykyä, häiriönsietokykyä ja teknologista johtoasemaa.

**Erityiskertomus 9/2025: Elpymis- ja palautumistukivälineen valvontajärjestelmät[4]**

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio ei ollut pystynyt antamaan riittävää varmuutta siitä, oliko jäsenvaltioilla käytössään tehokkaita valvontajärjestelmiä sen varmistamiseksi, että elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käytössä noudatettiin julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevia sääntöjä (**kohta 3.8**). Komissio ei ole yhtä mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, että EU:n tasolla olisi varmuusvaje, joka liittyy siihen, noudattavatko jäsenvaltiot EU:n sääntöjä ja kansallisia sääntöjä. Komissio katsoo olleensa tukivälineen täytäntöönpanon alusta lähtien kohtuullisen varma siitä, että jäsenvaltiot täyttävät velvollisuutensa tarkastaa säännöllisesti julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen noudattamisen.

Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa säädetään selvästi, että jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu varmistaa EU:n ja kansallisen lainsäädännön, erityisesti julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen, noudattaminen. Komissio tekee tarkastuksia varmistaakseen, että jäsenvaltiot täyttävät velvoitteensa. Komissio muistuttaa myös, että jäsenvaltioille suoritettavien elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen laillisuus ja sääntöjenmukaisuus perustuvat yksinomaan välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävään saavuttamiseen. Komissio on alusta alkaen tarkastellut, varmistetaanko jäsenvaltioiden valvontajärjestelmillä kansallisen ja EU:n lainsäädännön noudattaminen.

Tilintarkastustuomioistuimelta saamiensa aiempien suositusten jälkeen komissio pani täytäntöön kaikki hyväksymänsä julkisiin hankintoihin ja valtiontukeen liittyvät suositukset. Komissio on

[3] Ks. komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen 12/2025: EU:n mikrosirustrategia | Euroopan tilintarkastustuomioistuin, COM-Replies-SR-2025-12_FI.pdf.

[4] Ks. komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen 09/2025: Järjestelmät, joilla varmistetaan, että elpymis- ja palautumistukivälineen menot ovat julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen mukaisia | Euroopan tilintarkastustuomioistuin, COM-Replies-SR-2025-09_FI.pdf.

tehostanut tarkastustyötään. Vuonna 2023 se päivitti tarkastusstrategiaansa tarkastaakseen järjestelmällisesti kaikentyyppisissä tarkastuksissa, tarkastavatko jäsenvaltiot säännöllisesti julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen noudattamisen. Komission tarkastukset kattavat myös jäsenvaltioiden tarkastusten tehokkuuden. Tämän laajennetun tarkastustyön perusteella komissiolla on kohtuullinen varmuus siitä, että jäsenvaltiot täyttävät oikeudelliset velvollisuutensa tarkastaa säännöllisesti julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen noudattamisen ja että nämä tarkastukset ovat tehokkaita.

**Erityiskertomus 18/2025: EU:n talousarviojousto**[5]

Suosituksessa 1 komissiota pyydettiin toimittamaan lisätietoja tulevan monivuotisen rahoituskehyksen joustomekanismin suunnittelun tukemiseksi. Komissio on kuitenkin jo toiminut näin vuonna 2025 annetun monivuotista rahoituskehystä koskevan ehdotuksen oheisasiakirjana olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Suositus 2, jossa kehotettiin yksinkertaistamaan seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen joustomekanismia, pantiin kaikilta osin täytäntöön heinäkuussa 2025 annetulla vuosien 2028–2034 monivuotista rahoituskehystä koskevalla ehdotuksella, ennen vuodelle 2026 asetettua tavoiteajankohtaa. Suosituksen 3 osalta komissio on tarkistanut sisäistä menettelyään, jotta voidaan osoittaa selkeästi ja jäsennellymmin, että se tarkastelee uusien tarpeiden ilmetessä aina uudelleenkohdentamis- ja uudelleenpriorisointimahdollisuuksia ennen erityisrahoitusvälineiden käyttöä. Komissio toteaa kuitenkin, että uudelleenkohdentamiset johtuvat usein poliittisten painopisteiden muuttumisesta, minkä vuoksi uudelleenkohdentamisia ei välttämättä aina ole mahdollista dokumentoida, koska niihin voi liittyä toimintapoliittisia päätöksiä ja kompromisseja, joista päätetään poliittisella tasolla (esimerkiksi Eurooppa-neuvostossa).

**Erityiskertomus 26/2025: Petostentorjunnasta vastaavien EU:n elinten yhteistyö**[6]

Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen päätelmään siitä, että asianomaisten petoksia torjuvien EU:n toimijoiden toimeksiannot on määritelty selkeästi eivätkä ne ole päällekkäisiä (**kohta 3.25**). Komissio myöntää myös, että useita petostentorjuntasyklin osa-alueita voidaan vahvistaa johdonmukaisemman petostentorjuntajärjestelmän varmistamiseksi. Komissio toteaa, että menettelyt, joilla tuetaan petosväitteitä koskevaa kuulemista ja tietojenvaihtoa OLAFin ja EPPOn välillä, ovat monimutkaisia. Näin ollen se suhtautuu myönteisesti suositukseen 1, joka koskee yhteentoimivan tietotekniikkajärjestelmän perustamista petosväitteitä koskevaa tehokasta tietojenvaihtoa varten. Suosituksen 2 mukaisesti komissio aikoo analysoida vaihtelua jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten, elinten ja laitosten ilmoittamien petosten määrässä ottaen huomioon sellaiset luontaiset syyt, jotka saattavat selittää erot raportoinnissa. Komissio hyväksyi suosituksen 3 ja aikoo kehittää käytössä oleviin järjestelmiin perustuvan johdonmukaisen menetelmän, jolla voidaan mitata kaikki hallinnollisten ja rikosoikeudellisten menettelyjen perusteella todettuihin ja estettyihin petoksiin tai sääntöjenvastaisuuksiin sekä tosiasiallisesti takaisin perittyihin varoihin liittyvät rahamäärät EU:n tasolla ja kansallisella tasolla.

**Erityiskertomus 22/2025: Rahoitusoikaisut koheesiopolitiikassa**[7]

Erityiskertomus on erittäin tärkeä, koska siinä käsitellään komission oikaisukapasiteettia koheesiopolitiikan alalla. Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa katsotaan, että ainoastaan nettomääräisillä rahoitusoikaisuilla on EU:n talousarviota suojaava pelotevaikutus ja että jokaisen

[5] Ks. komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen 18/2025: EU:n talousarviojousto | Euroopan tilintarkastustuomioistuin, COM-Replies-SR-2025-18_FI.pdf.

[6] Ks. komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen 26/2025: Petostentorjunnasta vastaavat EU:n elimet | Euroopan tilintarkastustuomioistuin, COM-Replies-SR-2025-26_FI.pdf.

[7] Ks. komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen 22/2025: Rahoitusoikaisut koheesiopolitiikassa | Euroopan tilintarkastustuomioistuin, COM-Replies-SR-2025-22_FI.pdf.

rahoitusoikaisun olisi pitänyt johtaa EU:n rahoitusosuuden menettämiseen kyseisen jäsenvaltion ”rankaisemiseksi” (**kohta 3.36**). Komissio katsoo kuitenkin, että EU:n talousarviota pyritään suojaamaan kaikentyyppisillä rahoitusoikaisuilla, ei pelkästään nettomääräisillä rahoitusoikaisuilla. EU:n talousarvio on suojattu riippumatta siitä, toteuttaako rahoitusoikaisut komissio vai jäsenvaltio ja johtavatko ne EU:n rahoitusosuuden vähentämiseen, koska sääntöjenvastaiset menot jätetään EU:n talousarvion ulkopuolelle.

Lisäksi komissio hyväksyi ensimmäisen nettomääräistä rahoitusoikaisua koskevan päätöksensä syyskuussa 2025 nettomääräisiä rahoitusoikaisuja vuosina 2014–2020 koskevan oikeudellisen kehyksen tiukoista ehdoista huolimatta, ja käynnissä on myös kolme muuta menettelyä.

Vaikka kertomuksessa todetaan, että komission omat tarkastukset johtivat huomattavaan määrään rahoitusoikaisuja (yli 1,578 miljardia euroa huhtikuuhun 2026 mennessä), siinä ei mainita jäsenvaltioiden ennennäkemätöntä oikaisukapasiteettia: jäsenvaltiot peruivat itse tilinpäätöksestä 22,9 miljardia euroa (joihin sisältyi 3,4 miljardia euroa lopullisia oikaisuja). Tämä tarkoittaa, että EU:n talousarviota suojaavia rahoitusoikaisuja koskevilla säännöksillä on ennaltaehkäisevä vaikutus ja että mahdollisuus nettomääräisiin rahoitusoikaisuihin luo pelotevaikutuksen ja vahvistaa kykyä todeta ja oikaista sääntöjenvastaisuuksia.

Vuosien 2021–2027 oikeudellinen kehys yksinkertaistaa ja virtaviivaistaa nettomääräisten rahoitusoikaisujen välitöntä soveltamista riippumatta siitä, onko järjestelmässä osoitettu olevan vakavia puutteita vai ei. Näin ollen se vahvistaa kannustimia ottaa käyttöön vankkoja ensivaiheen kansallisia valvontamenettelyjä. Lisäksi komissio on jo laatinut sisäiset ohjeet ja päivittänyt lähestymistapaansa vuosien 2021–2027 säännösten huolelliseen soveltamiseen.

Tilintarkastustuomioistuin antoi kertomuksessaan neljä suositusta, joista komissio hyväksyi kolme kokonaan ja yhden osittain. Suosituksia pannaan parhaillaan täytäntöön.

**Erityiskertomus 16/2025: EU:n rahoitus metsäpalojen torjuntaan[8]**

Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen EU:n rahoituksesta metsäpalojen torjuntaan (**kohta 3.29**). EU:n metsäpalojen torjuntatoimiin käyttämiä varoja koskevan kattavan yleiskuvan puutteesta komissio toteaa, että Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto ovat sopineet rajallisesta määrästä indikaattoreita, joita sovelletaan yhteistyössä hallinnoitaviin varoihin. Tilintarkastustuomioistuimen toteamus[9] elpymis- ja palautumistukivälineen kohdentamisesta perustui rajalliseen määrään tapauksia, joiden ei voida katsoa edustavan kaikkia asiaankuuluvia elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteitä. Komission ehdotus asetukseksi talousarvion menojen seurantaa ja tuloksellisuutta koskevan kehyksen vahvistamisesta sisältää tukitoimialan 276 ”Ehkäisytoimenpiteet metsäpalovaaran vähentämiseksi”, johon liittyy nimenomaisia tuotos- ja tulosindikaattoreita.

Komissio hyväksyi kaikki tilintarkastustuomioistuimen suositukset ja aikoo edistää hyviä käytäntöjä sellaisten hankkeiden rahoittamiseksi, joilla on suurin mahdollinen vaikutus. Käytännössä tämä tarkoittaa selkeiden ja ajantasaisten riskikarttojen käyttöä, pitkän aikavälin kestävyyden huomioon ottamista sekä maantieteellistä kattavuutta koskevan valintaperusteen ja riskiperusteisten kriteerien toisiaan täydentävää käyttämistä.

Komissio julkaisi vuonna 2026 uuden tiedonannon *Yhdennetty maastopaloriskien hallinta*. Siinä määritetään EU:n kokonaisvaltainen toimintamalli, jota sovelletaan komission ja jäsenvaltioiden toteuttamiin ennaltaehkäisyä, varautumista, reagointia ja palon jälkeistä elpymistä koskeviin toimiin.

[8] Ks. komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen 16/2025: EU:n rahoitus metsäpalojen torjuntaan | Euroopan tilintarkastustuomioistuin, COM-Replies-SR-2025-16_FI.pdf.
[9] Ks. erityiskertomuksen kohtaa 29 edeltävä alaotsikko, kohdat 10 ja 32 sekä laatikot 2 ja 3.

# OSA 2 – MONIVUOTISEN RAHOITUSKEHYKSEN OTSAKKEESEEN 2 KUULUVIEN OHJELMIEN TULOKSELLISUUS

## *Tuloksellisuusraportoinnin kehys*

Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen arvioon, jonka mukaan vuoden 2024 vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa otsakkeeseen 2 kuuluva komission tuloksellisuusraportointi oli yhteisten ohjeiden mukainen ja sitoumuksissa tai maksuissa ei havaittu olennaisia virheitä (**kohdat 3.45 ja 3.46**).

## *Tulosindikaattorit*

Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen arvioon, jonka mukaan tulosindikaattorit oli kausilla 2014–2020 ja 2021–2027 määritelty pääosin SMART-periaatteen mukaisesti (**kohta 3.50**).

Ohjelmien tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa (vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen liite 4) raportoidut keskeiset tulosindikaattorit ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksymien kutakin ohjelmaa koskevien lainsäädäntökehysten, kuten koheesiopolitiikan tuloksellisuuskehyksen, mukaisia.

Komissio pitää EU:n talousarviosta rahoitettavien ohjelmien tuloksellisuuden vuotuisen seurannan ja raportoinnin yhteydessä tuotoksia ja tuloksia asianmukaisimpina ja hyödyllisimpinä indikaattoreina tuloksellisuuden arvioinnin kannalta. Nämä indikaattorit mahdollistavat täytäntöönpanon edistymisen oikea-aikaisen seurannan, ja ne ovat suoraan yhteydessä EU:n rahoittamiin toimenpiteisiin (**kohdat 3.52–3.54**).

Komissio on samaa mieltä siitä, että on tärkeää arvioida EU:n rahoituksen vaikutuksia arviointien yhteydessä. Kuten paremman sääntelyn välineistössä todetaan, vaikutusindikaattoreiden käytössä vuotuisessa seurannassa on kuitenkin merkittäviä menetelmiin liittyviä rajoituksia, erityisesti vaikeudet rahoitettujen toimien ja havaittujen muutosten välisen yhteyden määrittämisessä ja luontainen viive mitattavissa olevien vaikutusten saavuttamisessa. Tämä rajoitus on erityisen merkityksellinen työllisyyden, koulutuksen ja sosiaalisen osallisuuden aloilla. Kun toimenpiteiden kohteena ovat yksilöt, luotettava vaikutusten mittaaminen edellyttää yleensä vaihtoehtoisten vaikutustenarviointien tekemistä sekä kontrolliryhmän tietojen ja pitkälle kehittyneiden analyysimenetelmien käyttöä.

Vuosien 2021–2027 tuloskehyksessä otettiin huomioon edelliseltä ohjelmakaudelta saadut kokemukset ja ratkaistiin havaittuja rajoituksia, mukaan lukien tulosindikaattoreiden vähäinen saatavuus vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan kehyksessä.

## *Tulosindikaattorien valinta ohjelman tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa*

Ohjelman tuloksellisuutta koskevat lausunnot sisältävät enintään yhdeksän tulosindikaattoria asianomaista ohjelmaa koskevissa asetuksissa vahvistetuista keskeisistä tulosindikaattoreista. Valinta perustuu pääosin indikaattoreiden relevanssiin ja kykyyn kattaa ohjelman tavoitteet mielekkäästi. Lisäksi kaikki keskeiset tulosindikaattorit ovat julkisesti saatavilla PDF-tiedostossa, joka julkaistaan ohjelman tuloksellisuutta koskevat lausunnot sisältävällä verkkosivustolla.

Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja koheesiorahaston indikaattorit valittiin sen perusteella, miten usein niitä käytetään eri jäsenvaltioissa ja miten niillä edistetään asiaankuuluvia EU:n politiikkatavoitteita. Näin ollen raportoidut arvot antavat edustavan yleiskatsauksen siihen, miten EU:n ohjelmien tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty.

### *”Konkreettisia esimerkkejä saavutuksista” -osio*

Ohjelman tuloksellisuutta koskevissa lausunnoissa on useita toisiaan täydentäviä osioita, joissa esitetään tietoja ohjelman tuloksellisuudesta (**kohta 3.49**). Yksi näistä osioista on ”Konkreettisia esimerkkejä saavutuksista”, jossa annetaan havainnollistavia esimerkkejä ohjelman toteuttamisesta ja tuloksista. Ohjelman luonteen ja toteutusvaiheen mukaan näissä esimerkeissä voidaan käsitellä joko kentällä jo saavutettuja tuloksia tai muita asiaankuuluvia täytäntöönpanon välitavoitteita, kuten valittujen toimien odotettuja tuotoksia ja tuloksia. Tämä koskee erityisesti ohjelmia, joiden täytäntöönpanosyklit ovat pidempiä, kuten EAKR:ää ja koheesiorahastoa. Tähän osioon sisältyvistä kuvauksista käy läpinäkyvästi ilmi raportoitavien saavutusten luonne ja vaihe.

### *Arvio indikaattoreita koskevien tavoitteiden toteutumisesta*

Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen arvioon, jonka mukaan se, että menetelmät, joilla arvioitiin indikaattoreita koskevien tavoitteiden saavuttamista, pysyivät ennallaan, antoi yleiselle tuloksellisuuskehykselle vakautta (**kohta 3.78**).

Komissio myöntää, että joissakin tapauksissa tilintarkastustuomioistuimen ja komission arvioissa siitä, ovatko tulosindikaattorit saavuttamassa tavoitteensa, on eroja. Nämä erot johtuvat erilaisten menetelmien käytöstä, mikä voi johtaa erilaisiin päätelmiin. Komission arviossa otetaan huomioon paitsi aiemmin raportoidut tulokset myös muita merkityksellisiä tietoja, kuten valittujen ja toteutettujen toimien tilanne, rahoituksen täytäntöönpano sekä aiemmista ohjelmakausista saadut kokemukset.

EAKR:n ja koheesiorahaston välitavoitteiden rajallisen määrän osalta komissio toteaa, että nykyinen tuloksellisuuden seurantajärjestelmän rakenne on kaikilta osin yhdenmukainen Euroopan parlamentin ja neuvoston vahvistaman sovellettavan kehyksen kanssa.

Erasmus+ -ohjelman indikaattoreiden osalta tiettyjen tavoitteiden varhainen saavuttaminen kuvastaa kontekstia, jossa ne asetettiin. Osa ohjelman alussa asetetuista tavoitteista perustui varovaisiin oletuksiin ajankohtana, jona oppimiseen liittyvä liikkuvuus oli alkanut elpyä covid-19-pandemian jälkeen. Elpyminen kuitenkin eteni alun perin odotettua nopeammin. Komissio aikoo tarvittaessa tarkastella uudelleen jäljellä olevan täytäntöönpanojakson tavoitearvoja.

Komissio korostaa myös, että ohjelman tuloksellisuuden kattava arviointi edellyttää indikaattoreista saatujen tietojen analysointia yhdessä muun määrällisen ja laadullisen näytön kanssa.

### *Raportoitujen tietojen jäljitettävyys*

Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen arvioon, jonka mukaan suurin osa ohjelmista perustui asiaankuuluvaan todentavaan aineistoon ja raportoidun tulosdatan jäljitettävyys oli hyvä (**kohdat 3.47 ja 3.55–3.57**).

Erasmus+ -ohjelman indikaattoreiden osalta komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen arvioon, jonka mukaan ohjelma on esimerkki tuloksellisuuden seurannan ja arvioinnin hyvistä käytännöistä (**kohta 3.76**). Tässä yhteydessä komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen myönteiseen arvioon tulosindikaattoreiden seurannasta ja toteaa aikovansa tulevillakin raportointijaksoilla seurata tiiviisti niiden edistymistä ja varmistaa, että ne ovat täysin yhdenmukaisia vuotuisia hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksia koskevien ohjeiden kanssa (**kohdat 3.55 ja 3.76**).

Komissio katsoo, että tulosdatan luotettavuuden, johdonmukaisuuden ja laadun varmistaminen on keskeistä ohjelmien täytäntöönpanoa koskevan luotettavan seurannan ja raportoinnin varmistamiseksi. Se kiinnittää tähän näkökohtaan erityistä huomiota koko tuloksellisuuden raportointisyklin ajan.

## Suositus 3.1 – Parannetaan tulosten raportointia

**Komission olisi**

a) **määritettävä vaikutusindikaattoreita, jotka helpottavat ohjelmien pitkän aikavälin tulosten arviointia, jota hyödynnetään vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen seurannassa**

b) **päivitettävä Erasmus+ -ohjelman tavoitearvot nykyisten saavutusten ja jäljellä olevan täytäntöönpanojakson perusteella.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus.**

Komissio **ei hyväksy** suositusta 3.1 a.

Komissio katsoo, että tuloksellisuuden seurannan olisi perustuttava pääasiassa tuotos- ja tulosindikaattoreihin, jotka ovat suoraan yhdistettävissä rahoitettaviin toimenpiteisiin ja joita voidaan mitata oikea-aikaisesti. Useimmilla aloilla vaikutuksia voidaan arvioida mielekkäästi vain paremman sääntelyn kehyksen mukaisesti toteutettavilla arvioinneilla, jotka edellyttävät usein pitkälle kehitettyihin menetelmiin perustuvaa analyysityötä, kuten vaihtoehtoista vaikutustenarviointia. Tämä analyysityö perustuu usein moniin tietolähteisiin, ja sen tukena käytetään lisätietoja, kuten laadullisia tietoja ja asiaa koskevia tutkimuksia. Jos tällaisia indikaattoreita julkaistaisiin vuotuisen talousarvioraportoinnin yhteydessä, sen voitaisiin myös tulkita tarkoittavan tiivistä yhteyttä näihin indikaattoreihin tehtyjen muutosten ja niihin liittyvän rahoituksen välillä. Vaikutusindikaattoreiden määrittämisessä on tässä yhteydessä riskinä, että käyttöön otetaan mittareita, jotka eivät kuvasta kausaalisia vaikutuksia mielekkäästi, ja että tämä saattaa johtaa arviointien liialliseen yksinkertaistamiseen.

Komissio **hyväksyy** suosituksen 3.1 b.

## Suositus 3.2 – Parannetaan ohjelman tärkeimmät saavutukset esittelevää yhteenvetoa

**Komission olisi esitettävä ohjelmien tuloksellisuutta koskevien lausuntojen alkuosan ”Konkreettisia esimerkkejä saavutuksista” -otsakkeen alla vain toteutuneita saavutuksia.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus.**

Komissio **hyväksyy** suosituksen **osittain**.

Komissio on samaa mieltä siitä, että alkuosassa esitettyjen tietojen, joissa esitellään konkreettisia esimerkkejä, olisi sisällettävä toteutuneita saavutuksia. Tiettyjen yhteistyössä hallinnoitavien ohjelmien osalta on edelleen merkityksellistä raportoida valituista hankkeista, joiden toteutus on vielä kesken, koska monet investoinnit ovat luonteeltaan monivuotisia ja niiden täytäntöönpano vie huomattavasti aikaa. Komissio varmistaa edelleen läpinäkyvän raportoinnin vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen liitteessä 4 ilmoittamalla selkeästi, jos raportoidut luvut liittyvät valittuihin tai käynnissä oleviin hankkeisiin, joita ei ole vielä toteutettu kaikilta osin. Täytäntöönpanon edetessä raportointi perustuu yhä enemmän varsinaisen täytäntöönpanon arvoihin ja tuloksiin.

# EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN 2025 – 4. LUKU: TULOT

## I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Komissio on tyytyväinen Euroopan tilintarkastustuomioistuimen huomautukseen, jonka mukaan tulotapahtumiin ei liity olennaisia virheitä ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat tuloihin liittyvät järjestelmät olivat yleisesti ottaen vaikuttavia. Komissio seuraa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia ongelmia myös oman valvonta- ja tarkastustyönsä yhteydessä.

**Bruttokansantuloon (BKTL) perustuvien omien varojen** osalta komissio pitää erittäin tärkeänä seurata tarkasti, että jäsenvaltiot toimittavat BKTL-varaumia koskevat tiedot ajoissa. Komissio on ottanut käyttöön järjestelmän, jolla valvotaan, että jäsenvaltiot noudattavat oikeudellisia vaatimuksia, ja se tiedottaa sidosryhmille avoimesti varaumia koskevasta tilanteesta.

**Arvonlisäveroon perustuvien omien varojen** osalta komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen huomautukseen, jonka mukaan alv-varaumien määrä on vähentynyt merkittävästi ja yli viisi vuotta voimassa olleiden varaumien poistamisessa on edistytty. Komissio pyrkii edelleen vähentämään avoinna olevien varaumien määrää. Se on edelleen täysin sitoutunut puuttumaan jäljellä oleviin ongelmiin ja ratkaisemaan ne.

**Perinteisten omien varojen** osalta komissio seuraa edelleen avoinna olevia kohtia, ja se on sisällyttänyt tavanomaisen ja erillisen kirjanpidon tarkastamisen toissijaisena tarkastuskohteena vuoden 2026 tarkastusohjelmaan 19 jäsenvaltion osalta.

**Kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien EU:n tulojen** osalta komissio sai vuoden 2026 ensimmäisellä neljänneksellä päätökseen näitä uusia omia varoja koskevan ensimmäisen tarkastussyklin. Komissio esitti varaumia jäsenvaltioille, jotka eivät käytä kahta määritettyä kokoamismenetelmää, ja jäsenvaltioille, joissa havaittiin puutteita muissa asioissa.

## II. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HUOMAUTUKSIIN

### Toimien sääntöjenmukaisuus

Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen arvioon (**kohta 4.8**), joka perustui 65 perintämääräyksen otokseen ja jonka mukaan otoksen määräyksiin ei liittynyt kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä.

# 1. Hallinto- ja valvontajärjestelmien eri osien tarkastus

## *Joidenkin jäsenvaltioiden viivästykset BKTL-varaumien käsittelyssä*

Komissio pitää erittäin tärkeänä seurata tarkkaan, että jäsenvaltiot toimittavat BKTL-varaumiin liittyviä toimia koskevat tiedot ajallaan (**kohdat 4.10 ja 4.11**). Komissio on ottanut käyttöön järjestelmän, jolla valvotaan, että jäsenvaltiot noudattavat tähän liittyviä oikeudellisia vaatimuksia (ja jolla myös lähetetään tarvittaessa muistutuksia ja peritään viivästyskorkoa), ja tiedottaa sidosryhmille avoimesti varaumia koskevasta tilanteesta.

## *Rajoitukset koron soveltamisessa BKTL-varaumiin*

Viivästyskorkojen perimistä koskevien tilintarkastustuomioistuimen huomautusten (**kohdat 4.12, 4.13 ja 4.15**) osalta komissio on eri mieltä väitteestä, jonka mukaan se käyttää tätä lainsäädäntövälinettä vähän.

Kuten komission vastauksessa tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 kertomukseen[1] jo mainittiin, komissio haluaa korostaa, että se on arvioinut kaikkien poistettujen varaumien osalta, sovellettiinko viivästyskorkoon liittyviä säännöksiä. Vuonna 2025 komissio poisti 19 varaumaa kymmeneltä jäsenvaltiolta ja peri korkoa niihin kahteen varaumaan liittyvässä tapauksessa, joista viivästyskorkoa oli maksettava.

Komissio on yhtä mieltä tilintarkastustuomioistuimen huomautuksesta (**kohta 4.16**), jonka mukaan viivästyskorko kannustaa jäsenvaltioita käsittelemään varaumat ajoissa. Komissio selventää, että kaikkia jäsenvaltioita kohdellaan samalla tavalla. Tapauksissa, joissa on mahdollista kvantifioida sellaisten varaumien vaikutus, joihin korkoa sovelletaan, viivästyskorkoa sovelletaan aina tasapuolisesti ja syrjimättä kaikkiin jäsenvaltioihin.

## *Alv-perusteisten omien varojen järjestelmän yksinkertaistaminen*

Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen arvioon (**kohta 4.17**), jonka mukaan alv-perusteisten omien varojen yksinkertaistaminen vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä vähensi merkittävästi alv-varaumien määrää.

## *Jäsenvaltioiden toteuttama perinteisten omien varojen hallinnointi ja kirjanpito*

Perinteisiä omia varoja koskevien avointen kohtien seurannan (**kohta 4.18**) osalta komissio korostaa, että perinteisiä omia varoja koskevien avointen kohtien määrä kasvoi (14 %) vuoden 2025 lopussa pääasiassa sen vuoksi, että vuonna 2025 annettiin kaksinkertainen määrä tarkastuskertomuksia verrattuna vuoteen 2024. Tämä puolestaan johtui hiljattain käyttöön otetusta TORMIS-sovelluksesta, jonka ansiosta komissio pystyi laatimaan useampia kertomuksia samana vuonna, jona tarkastus tehtiin. Kertomusten määrän kasvun vuoksi uusia kohtia asetettiin vuonna 2025 kaksi kertaa niin paljon kuin vuonna 2024.

Vuoden aikana poistettujen kohtien määrän vähenemisen vuosien 2024 ja vuoden 2025 välillä ja pitkään avoinna olleiden perinteisiä omia varoja koskevien kohtien (**kohta 4.19**) osalta komissio haluaa korostaa, että perinteisiä omia varoja koskevien avointen kohtien monimutkaisuus ja

[1] Vuosikertomukset EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2023 ja yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2023.

vaihtelevuus edellyttävät tapauskohtaista arviointia. Useimmissa tapauksissa tällaiset kohdat liittyvät hyvin monimutkaisiin tilanteisiin tai niiden ratkaiseminen edellyttää jäsenvaltioissa käynnissä olevien oikeudellisten menettelyjen päättymistä taikka jäsenvaltioiden sisäisiin menettelyihin, tietojärjestelmiin tai lainsäädäntöön tehtäviä muutoksia.

### *Jäsenvaltioiden muovijätteen osalta antamat tiedot ja asiaa koskevat varaumat*

Kuten komission vastauksissa erityiskertomukseen 16/2024 (COM-Replies-SR-2024-16_FI.pdf) todetaan, komissio tarkastaa tarkastuskäyntiensä aikana, ovatko kierrättämättömän muovipakkausjätteen laskennassa käytettävät lähdetiedot (**kohdat 4.25–4.27**) asianmukaisia ja riittävän laadukkaita ja kattavia, onko tiedot kerätty asianmukaisella tavalla, ovatko kierrättämättömän muovipakkausjätteen laskentamenetelmät luotettavia ja jäljitettävissä ja ovatko tulokset johdonmukaisia. Havaittujen puutteiden osalta komissio on esittänyt tarvittaessa varaumia ja asettanut määräajat, joihin mennessä varaumat olisi käsiteltävä. Komissio on esittänyt kesäkuuhun 2026 mennessä 52 varaumaa, jotka perustuvat tähän mennessä tehtyihin tarkastuksiin ja kattavat muun muassa syntyneen muovipakkausjätteen määrää koskevan laskelman ja muovipakkausjätteen arvioinnissa käytetyt kaksi menetelmää. Komissio sai vuoden 2026 ensimmäisellä neljänneksellä päätökseen näitä uusia omia varoja koskevan ensimmäisen tarkastussyklin tekemällä tarkastuskäynnit jäljellä olleisiin viiteen jäsenvaltioon. Komissio muistuttaa varaumia koskevan mekanismin merkityksestä tietojen laadun parantamisessa ja on varma siitä, että tiedot saavuttavat vaaditun laatu-, tarkkuus- ja vaatimustenmukaisuustason ennen kuin varaumat poistetaan.

### *EU:n tulliviranomainen ja EU:n tullidatakeskus*

Tilintarkastustuomioistuimen mukaan komissio on aloittanut hankintamenettelyn EU:n tullidatakeskuksen verkkokauppavaiheen kehittäjän valitsemista varten (**kohdat 4.28–4.30**). Vuoden 2025 toisen ja neljännen neljänneksen välisenä aikana kehitettiin ensimmäinen prototyyppi, jotta voitiin mallintaa EU:n tullidatakeskuksen keskeiset peruselementit ja vahvistaa niiden toteutettavuus. Samanaikaisesti kehitettiin siirtymäratkaisu, jolla poistetaan vähäarvoisia verkkokauppalähetyksiä koskeva vähimmäisarvo ja otetaan käyttöön kolmen euron tullit sekä käsittelymaksu. Siirtymäratkaisua otetaan parhaillaan käyttöön siten, että se on kolmen euron tullien osalta toimintavalmis 1. heinäkuuta 2026 alkaen ja käsittelymaksun osalta 1. marraskuuta 2026 alkaen.

Verkkokaupan datakeskuksen hankintaa koskeva tarjouskilpailu, joka toteutetaan kilpailullisena neuvottelumenettelynä, julkaistiin 8. kesäkuuta 2026.

Jäsenvaltioiden kanssa perustettu tilapäinen työryhmä on tällä välin useissa kokouksissa vuoden 2025 viimeisestä neljänneksestä lähtien toteuttanut vertaisarviointeja komission työstä ja esittänyt kommentteja. Vastaavia keskusteluja on käyty samanaikaisesti myös tärkeimpien sähköisen kaupankäynnin palveluntarjoajien kanssa. Tarjouskilpailu on tarkoitus saattaa päätökseen vuoden 2027 ensimmäiseen neljännekseen mennessä. Tällöin EU:n verkkokaupan tullidatakeskuksen kehittämiselle, testaukselle ja käyttöönotolle jäisi vuosi ja kolmen kuukautta aikaa, ennen kuin keskus aloittaa toimintansa 1. heinäkuuta 2028. Tällaisen hankkeen luontaisen monimutkaisuuden vuoksi pienet viivästykset ovat aina mahdollisia. On kuitenkin syytä huomata, että vähäarvoisista lähetyksistä perittäviä kolmen euron tullimaksuja (joita sovelletaan 1. heinäkuuta 2026 alkaen) ja sähköistä kaupankäyntiä koskevaa EU:n käsittelymaksua (jota sovelletaan 1. marraskuuta 2026 alkaen) käsitellään tämän sopimuksen ulkopuolella, ja ne otetaan käyttöön suunnitellun aikataulun mukaisesti.

Verkkokaupan datakeskuksesta saatavien kokemusten perusteella on tarkoitus kehittää kattava EU:n tullidatakeskus virallisesti perustettavan EU:n tulliviranomaisen johdolla. EU:n datakeskus on tarkoitus saada kokonaisuudessaan toimintaan vuoteen 2030 mennessä, ennen kuin asiaan liittyvät säännökset tulevat voimaan vuonna 2031 (lopullisen sopimuksen[2] 39 ja 208 artikla).

### *Siirtyminen digitaaliseen ja yhteentoimivaan EU:n tulliympäristöön*

Komissio on samaa mieltä siitä, että nykyisen unionin tullikoodeksin digitalisaation hyödyt voidaan saavuttaa kaikilta osin vasta sitten, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ottaneet asianomaiset järjestelmät käyttöön ja toimittavat komissiolle täydellisiä data-aineistoja (**kohdat 4.31–4.34**). Tällainen täytäntöönpano helpottaa kaikkien EU:n tullin tietojärjestelmien nopeaa integrointia ja luo yhdenmukaisen tietotekniikkaympäristön yksityisille yrityksille ja sidosryhmille.

Komissio toteaa, että unionin tullikoodeksin sähköisen ympäristön yleinen täytäntöönpano on edennyt merkittävästi ja että suurin osa unionin tullikoodeksin työohjelman mukaisista järjestelmistä on toiminnassa. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltiot työskentelevät täysin integroidussa unionin tullikoodeksin digitaalisessa ympäristössä ja että unionin tullikoodeksin tarjoamia todellisia etuja voidaan hyödyntää. Jäljellä olevat viivästykset koskevat muutamia jäsenvaltioita ja useissa tapauksissa vain uusiin järjestelmiin siirtymisen viimeisiä vaiheita. Tällä hetkellä käyttöön on otettu 100 prosenttia kaikista keskusjärjestelmistä ja 97 prosenttia kaikista kansallisista järjestelmistä. Euroopan laajuisten hajautettujen järjestelmien toteutusaste on 93 prosenttia: viidessä jäsenvaltiossa on edelleen viivästyksiä automaattisen vientijärjestelmän (AES) yhden tai useamman muun kuin ydintoiminnon osalta, 11 jäsenvaltiota ei ole vielä toteuttanut tuonnin keskitettyä tulliselvitystä koskevaa hanketta koko laajuudessaan ja kolmessa jäsenvaltiossa on viivästyksiä vakuuksien hallintajärjestelmän kansallisessa osassa. Samaan aikaan käyttöön on otettu muita Euroopan laajuisia järjestelmiä, jotka edellyttävät kansallisia kehitystoimia: UTK – tuontivalvontajärjestelmä 2:n (ICS2) versiot 1, 2 ja 3, uuden tietokoneavusteisen passitusjärjestelmän (NCTS) vaiheet 5 ja 6, automaattisen vientijärjestelmän (AES) vaihe 1 tai ydintoiminnot sekä unioniaseman ilmoituspalvelun (PoU) vaiheet 1 ja 2 (viimeksi mainittu ei tosin vielä sisällä rajapintaa Euroopan merenkulkualan yhdennettyyn palveluympäristöön, jonka osalta on myönnetty poikkeus 1. maaliskuuta 2027 saakka).

Vuonna 2025 rikkomusmenettelyjä käynnistettiin niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät olleet vielä täyttäneet kansallisten tuontijärjestelmien (NIS) käyttöönottoon sekä lentoliikenteen väliaikaisen varastointijärjestelmän (TS Air) ja Surveillance III -järjestelmän tietojen toimittamiseen liittyviä velvoitteitaan. NIS- ja TS Air -järjestelmien osalta rikkomusmenettelyt on käynnistetty kahdeksaa jäsenvaltiota vastaan kunkin sähköisen järjestelmän osalta täytäntöönpanon viivästysten vuoksi.

[2] Maaliskuun 26. päivä 2026 saavutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston poliittinen yhteisymmärrys komission vuonna 2023 antamasta ehdotuksesta EU:n tulliliiton kattavaksi uudistamiseksi, https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs/eu-customs-reform_fi.

Useat jäsenvaltiot ovat jo täyttäneet vaatimukset komission toimien seurauksena, ja komission arvion mukaan rikkomusmenettelyt voidaan päättää aivan lähiaikoina. Useat muut jäsenvaltiot saattavat täytäntöönpanoa parhaillaan päätökseen ja aikovat täyttää vaatimukset vuoden 2026 aikana. Komissio seuraa tilannetta tiiviisti. NIS- ja TS Air -järjestelmien osalta vain muutamat tapaukset edellyttävät yhä rikkomusmenettelyn jatkamista.

Automaattisen vientijärjestelmän (AES) osalta käynnissä on yksi rikkomusmenettely, ja komission yksiköt tarkastavat muutaman muun jäsenvaltion vaatimustenmukaisuutta. Näille jäsenvaltioille osoitetaan hallinnolliset kirjeet. Vastausten perusteella komissio saattaa päättää aloittaa uusia rikkomusmenettelyjä lähitulevaisuudessa.

Vastaavasti Surveillance III -järjestelmän osalta käynnistettiin rikkomusmenettelyt kolmeatoista jäsenvaltiota vastaan, jotka eivät toimittaneet kaikkia liitteessä 21–03 määriteltyjä tietoja. Menettelyjen aloittamisen jälkeen useat jäsenvaltiot ovat täyttäneet vaatimukset, ja niitä koskevien rikkomusmenettelyjen päättämistä on nyt ehdotettu. Jäljellä olevien tapausten osalta asianomaiset jäsenvaltiot ovat sitoutuneet siirtymään täydellisen data-aineiston toimittamiseen vuoden 2026 ensimmäisen puoliskon aikana, ja teknisessä toteutuksessa on jo edistytty merkittävästi. Komissio seuraa tiiviisti näiden sitoumusten täyttämistä ja on valmis toteuttamaan tarvittaessa lisää täytäntöönpanotoimia.

Tämän vuoksi komissio katsoo, että rikkomusmenettelyt ovat osoittautuneet tehokkaaksi välineeksi velvoitteiden noudattamisen nopeuttamisessa. Käynnissä olevien rikkomusmenettelyjen osalta vaikuttaa nykyisten täytäntöönpanosuunnitelmien perusteella siltä, että useimmissa tapauksissa vaatimukset saadaan täytettyä kaikilta osin ennen kuin on tarpeen siirtyä rikkomusmenettelyn seuraavaan menettelyvaiheeseen.

Komissio aikoo edelleen seurata tiiviisti kaikkien unionin tullikoodeksin sähköisten järjestelmien täytäntöönpanoa ja tukea jäsenvaltioita tarvittaessa.

Vuoden 2026 loppuun mennessä unionin tullikoodeksin yleisen digitaalisen täytäntöönpanoasteen arvioidaan olevan noin 99 prosenttia. Euroopan laajuisten järjestelmien käyttöönottoasteen odotetaan olevan 99,3 prosenttia ja kansallisten järjestelmien toimintavalmiuden 98,5 prosenttia. Jotkin viivästykset ulottuvat todennäköisesti vuotta 2026 pidemmälle, mutta ne on määritetty ja ne ovat tiedossa ja hallinnassa. Jäsenvaltioita, joiden valmistumisajankohdat ovat vuoden 2026 jälkeen, kannustetaan mahdollisuuksien mukaan aikaistamaan valmistumista.

Komissio aikoo jatkaa unionin tullikoodeksin työohjelman täytäntöönpanoa kaikilta osin ja hyödyntää tarvittaessa kaikkia käytettävissä olevia täytäntöönpanovälineitä, myös asioiden saattamista unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, varmistaakseen unionin tullilainsäädännön yhdenmukaisen täytäntöönpanon.

## 2. Vuotuiset toimintakertomukset

Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen arvioon (**kohdat 4.35 ja 4.36**), että omien varojen sääntöjenmukaisuutta koskevat tiedot, jotka budjettipääosasto ja Eurostat esittivät vuoden 2025 toimintakertomuksissaan, yleisesti ottaen vahvistivat tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja johtopäätökset.

## 3. Johtopäätökset ja suositukset

Ks. III jaksossa annettu komission vastaus **kohdassa 4.41** olevaan suositukseen 4.1.

# III. KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

## Suositus 4.1 – Ehdotetaan selkeämpiä sääntöjä viivästyskorkojen perimiselle

**Komission tulisi sisällyttää BKTL:n käyttöön asettamista koskevaa asetusta koskevaan ehdotukseensa yksiselitteiset ja kattavat viivästyskorkosäännöt, jotta viivästyskorkoa peritään tapauksissa, joissa jäsenvaltiot eivät toimita tarvittavia tietoja määräajassa.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.**

Komissio **hyväksyy** suosituksen 4.1 **osittain**.

Komissio arvioi järjestelmällisesti koron perimistä, jos jäsenvaltiot eivät toimita tarvittavia tietoja määräajassa, ja perii korkoa kaikissa tapauksissa, joissa sen laskemisen edellytykset täyttyvät.

Komissio aikoo tulevassa ehdotuksessaan omien varojen käyttöön asettamista koskevasta asetuksesta yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa viivästyskorkojen soveltamista BKTL-varoihin tapauksissa, joissa jäsenvaltiot eivät toimita vaadittuja tietoja. Ehdotuksesta keskustellaan parhaillaan sisäisesti. Komissio huomauttaa kuitenkin, ettei se voi tässä vaiheessa tehdä erityisiä sitoumuksia mahdollisista lainsäädäntöehdotuksista eikä parlamentin ja neuvoston kanssa käytävien lainsäädäntöneuvottelujen tuloksista.

# EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN 2025 – 5. LUKU: Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous

## I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 1 ”Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous” puitteissa vuonna 2025 suoritetut maksut kattavat useita ohjelmia, kuten Horisontti Eurooppa -puiteohjelman, joka on tutkimuksen ja innovoinnin nykyinen lippulaivapuiteohjelma Euroopan unionissa, sen edeltäjän Horisontti 2020 -puiteohjelman ja Verkkojen Eurooppa -välineen. Koska tutkimushankkeet ovat yleensä monivuotisia, kaksi kolmasosaa tarkastetuista tutkimukseen liittyvistä maksuista liittyi vuonna 2024 edelleen Horisontti 2020 -ohjelmaan.

Komissio panee merkille Euroopan tilintarkastustuomioistuimen arvioiman virhetason (kohta **5.11**), joka on samaa luokkaa kuin viime vuosina havaitut virhetasot mutta hieman alhaisempi kuin vuonna 2024.

Varojen maksutapa vaikuttaa suoraan virheriskiin, ja tätä riskiä on mahdollista pienentää yksinkertaistamalla sääntöjä. Komissio myös muistuttaa, että Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa käytetään jo kaikkia EU:n rahoitusohjelmia koskevaa yrityksille tarkoitettua avustussopimusmallia, joka on komission sisäisten sääntöjen liitteenä. Lisäksi puiteohjelmassa on mahdollista hyödyntää laajasti yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja (yksikkökustannukset, kiinteät prosenttimäärät ja kertakorvaukset), ja siinä käytetään yksinkertaisempia kustannusten korvaamisjärjestelmiä soveltuvilla aloilla. Tarkempia ohjeita avustussopimusmallista annetaan selityksin varustetussa avustussopimuksessa. Komissio on edelleen täysin sitoutunut yksinkertaistamaan sääntöjä ja menettelyjä sekä virheriskin että edunsaajille aiheutuvan rasituksen vähentämiseksi.

Tässä yhteydessä komission tavoitteena on myöntää viimeistään vuonna 2027 noin 50 prosenttia julkaistuihin työohjelmiin liittyvien ehdotuspyyntöjen määrärahoista kertakorvauksina. Komissio on sitoutunut seuraamaan ja arvioimaan jatkuvasti kertakorvausten käyttöä laadun ja luotettavuuden ylläpitämiseksi ja päivittää säännöllisesti aihetta koskevia ohjeitaan.

Komission analyysi avustusten otoksesta (120 kertakorvausavustusta, jotka valittiin Horisontti Eurooppa -puiteohjelman toisesta pilarista) osoittaa, että kun verrataan kertakorvausavustuksia tosiasiallisiin kustannuksiin perustuviin avustuksiin, henkilöstökulujen kokonaismäärän osuudessa kokonaiskustannuksista ei ole merkittävää eroa. Komission analyysi ei myöskään osoita, että henkilöstökulujen osuudet olisivat järjestelmällisesti suuremmat käytettäessä kertakorvauksia.

# II. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HUOMAUTUKSIIN

## 1. Tapahtumien sääntöjenmukaisuus

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen arvioiman 2,9 prosentin virhetason (kohta **5.11**) ja aikoo seurata tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia ongelmia (**kohdat 5.11–5.27**), kuten jäljempänä esitetään.

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamat kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet jatkotoimia varten.

### *Virheitä liittyy eniten henkilöstökuluihin*

Komissio myöntää, että henkilöstökulut ovat edelleen pääasiallinen virheiden lähde (**kohta 5.16**). Tämä on looginen seuraus siitä, että henkilöstökulut muodostavat suurimman osan edunsaajien ilmoittamista kokonaiskustannuksista Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa. Komissio panee merkille myös kaksi ei-kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä, jotka johtuivat henkilöstökulujen laskentaa koskevien sääntöjen virheellisestä soveltamisesta Horisontti Eurooppa -puiteohjelman hankkeissa.

#### Kulut, jotka on ilmoitettu ajalta, jota ei ole käytetty hankkeeseen

Kohdassa **5.17** esitetyn huomautuksen osalta komissio panee merkille havainnot, joiden mukaan osassa hankkeista toimeen käytetty aika oli ilmoitettu virheellisesti. Tosiasiallisiin kustannuksiin perustuvissa avustuksissa toimen toteuttamisen kannalta välttämättömät henkilöstökulut on mitattava suoraan. Tämä edellyttää, että toimen toteuttamiseen tosiasiallisesti käytettyjen tuntien (Horisontti 2020 -puiteohjelma) tai päivien (Horisontti Eurooppa -puiteohjelma) määrä kirjataan luotettavilla ajankirjaamisjärjestelmillä.

Tätä keskeistä näkökohtaa on painotettu jatkuvasti aiemmissa ja nykyisissä tiedotustapahtumissa. Tämä koskee erityisesti hiljattain käynnistettyjä Horisontti Eurooppa -puiteohjelman täytäntöönpanoon liittyviä eri EU-maissa vuonna 2026 järjestettäviä kansallisia tapahtumia (”pääkaupunkikiertue”), joissa keskitytään erityisesti kulujen ilmoittamiseen liittyvien virheiden, myös henkilöstökuluihin liittyvien virheiden, välttämiseen.

Komissio seuraa jatkuvasti EU:n rahoitusohjelmien täytäntöönpanoa ja hyödyntää saatuja kokemuksia sopivimpien rahoitusmallien määrittämiseksi ottaen huomioon politiikkatavoitteet ja poliittiset painopisteet sovellettavan oikeudellisen kehyksen rajoissa. **Laatikossa 5.1** esitettyjen erityisten huomautusten osalta komissio tunnustaa, että rahoitusmallin tarkoituksenmukaisuuden varmistaminen on tärkeää, ja se aikoo arvioida käytännön vaikutuksia asianomaisen edunsaajan osalta.

#### Tunti- tai päivätaksat oli laskettu virheellisesti

Kohdissa **5.19** ja **5.20** esitettyjen huomautusten osalta komissio panee merkille havainnot, joiden mukaan osassa hankkeista tuntitaksat (Horisontti 2020 -puiteohjelma) tai päivätaksat (Horisontti Eurooppa -puiteohjelma) oli laskettu virheellisesti. Edunsaajien on laskettava henkilöstökulunsa käyttämällä Horisontti 2020 -puiteohjelmassa ja Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa sovellettaviin

avustussopimuksiin perustuvia sovellettavia kaavoja. Nämä kaavat esitetään ja selitetään yksityiskohtaisemmin Horisontti 2020 -puiteohjelman selityksin varustetussa avustussopimusmallissa sekä yrityksille tarkoitetussa selityksin varustetussa avustussopimuksessa, jota käytetään myös Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa.

Horisontti 2020 -puiteohjelmassa oli mahdollista määrittää usealla eri tavalla tehokkaat työtunnit, joita käytetään tuntitaksan laskemisessa oikealla tavalla. Sen sijaan Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa noudatetaan useimpien tätä monivuotista rahoituskehystä koskevien EU:n ohjelmien osalta yhteistä laskentatapaa, jossa päivätaksat lasketaan virtaviivaistetusti raportointikauden keston ajalta käyttäen 215 päivän määräsuhdetta.

**Laatikossa 5.2** esitettyjen erityisten huomautusten osalta, jotka koskevat *ilmoitettuihin henkilöstökuluihin sisältyviä tukeen oikeuttamattomia kuluja*, komissio panee merkille, että edunsaajat eivät vastanneet lopullisesti kaikista kuluista, koska osa niistä korvattiin kansallisista sosiaaliturvajärjestelmistä. Kuten aivan oikein mainittiin, tosiasiallisia kustannuksia koskevien yleisten tukikelpoisuusedellytysten mukaisesti kulujen on aiheuduttava edunsaajille tosiasiallisesti ja lopullisesti.

Komissio on jatkuvasti korostanut tässä yhteydessä käytettäviä oikeita laskentatapoja ja kaavoja aiemmissa ja nykyisissä tiedotustapahtumissa, myös hiljattain käynnistetyissä kansallisissa tapahtumissa, jotka liittyvät Horisontti Eurooppa -puiteohjelman täytäntöönpanoon vuonna 2026 (”pääkaupunkikiertue”).

### *Muut välittömät kustannukset, jotka eivät ole toimen kannalta välttämättömiä*

Kohdassa **5.21** esitettyjen huomautusten osalta komissio panee merkille, että joissakin tapauksissa osaa kustannuksista ei ole katsottu toimen toteuttamisen kannalta välttämättömiksi. Tämä on yksi kustannuksia koskevista yleisistä tukikelpoisuusedellytyksistä, joita sovelletaan kautta linjan kaikkiin kustannusluokkiin ja joita edunsaajien on noudatettava (sovellettavan avustussopimusmallin 6.1 artikla).

Tältä osin komissio on aiemmissa ja nykyisissä tiedotustapahtumissa sekä edunsaajilta saatuihin kysymyksiin esimerkiksi Research Enquiry Service -tiedotuspalvelun kautta annetuissa vastauksissa korostanut, että on tärkeää noudattaa sekä yleisiä että erityisiä kustannuksiin liittyviä tukikelpoisuusedellytyksiä.

### *Puutteita kertakorvauksina maksettavien avustusten käytössä*

## Vastaus laatikkoon 5.3

**Esimerkkejä kertakorvauksena maksettaviin avustuksiin liittyvistä puutteista**

Ei ole näyttöä talousarvion perusteellisesta ennakkoarvioinnista

Komissio muistuttaa, että konsensuskokouksissa, joiden tuloksena laaditaan arviointia koskeva yhteenvetokertomus, pyritään saavuttamaan yhteisymmärrys arvioinnin tekevien asiantuntijoiden kesken ja näin laatimaan yhteinen arvio. Kokouksissa asiantuntijoiden yksilöllisiä näkemyksiä tutkitaan, ja ne voivat muuttua. Näin ollen ei ole epätavallista, että yksittäisen asiantuntijan henkilökohtaisessa arviointiraportissa ilmaistuja huolenaiheita ei sisällytetä lopulliseen arviointia koskevaan yhteenvetokertomukseen. Tapauksissa, joissa arvioijat eivät pääse yhteisymmärrykseen, asiantuntijat voivat kirjata konsensusraporttiin vähemmistöön jääneitä / eriäviä näkemyksiä. Yhdessäkään kolmesta tarkastetusta tapauksesta ei kirjattu tällaisia vähemmistöön jääneitä

näkemyksiä, mikä viittaa siihen, että joidenkin asiantuntijoiden alustavat huolenaiheet hylättiin yksimielisesti konsensuskokouksissa.

Ehdotettujen henkilöstökulujen vertailun osalta komissio korostaa, että useisiin eri Horisontti Eurooppa -puiteohjelman hankkeisiin osallistuvien organisaatioiden budjetoimat henkilöstökulujen osuudet ja henkilöstökulujen kokonaismäärät poikkeavat usein huomattavasti eri hankkeissa. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että hankkeet ovat luonteeltaan erilaisia tai että niihin osallistuu organisaation eri osastoja.

Horisontti Eurooppa -puiteohjelman kertakorvausten arviointeja koskeva tulostaulu perustuu henkilöstökulujen keskimääräisiin osuuksiin aiemmissa tosiasiallisiin kustannuksiin perustuvissa avustuksissa. Näin ollen on normaalia, että ylemmälle henkilöstölle budjetoidut osuudet ylittävät nämä keskiarvot, myös 80. prosenttipisteen yläpuolella. Asiantuntijoita ohjeistetaan nimenomaisesti hyväksymään tämä syyksi korkeampiin henkilöstökuluihin edellyttäen, että he katsovat ylemmän henkilöstön pätevyystason asianmukaiseksi ja tarpeelliseksi. Vastaavasti tuleville vuosille budjetoitujen henkilöstökulujen odotetaan olevan aiempia arvoja suuremmat, kun otetaan huomioon palkankorotukset ja inflaatio.

Kolmen tarkastetun avustuksen osalta komissio katsoo, että arviointihetkellä oli perusteltua hyväksyä budjetoidut määrät.

Suoritteiden epäselvä määritelmä ja tehtäväkokonaisuuksien puutteellinen täytäntöönpano

Tehtäväkokonaisuuksien hyväksymisen osalta on huomattava, että kertakorvausavustuksia maksetaan, jos hanke toteutetaan selityksin varustetun avustussopimuksen liitteessä 1 esitetyn toimen kuvauksen mukaisesti.[1] Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa tehtäväkokonaisuuksia arvioidaan toteutettujen toimien perusteella riippumatta saavutetuista tuloksista tai tavoitteista. Periaatteesta, jonka mukaan Horisontti Eurooppa -puiteohjelman kertakorvauksena maksettavat avustukset ovat toimintoperusteisia eivätkä perustu tuloksiin tai menestykseen, ei pitäisi poiketa.

Edunsaajien on toimien suorittamisen lisäksi kuitenkin myös varmistettava, että toimet täyttävät tietyt vähimmäislaatuvaatimukset, jotta ne voidaan hyväksyä toteutetuiksi. Ns. ”asianmukaisen täytäntöönpanon” velvoite edellyttää, että työ on tehtävä asianmukaisesti (eli sen on oltava laadukasta ja täytettävä kyseisen alan vaatimukset) sekä ajoissa.[2]

Sovellettavien vähimmäislaatuvaatimusten on oltava samat kaikissa Horisontti Eurooppa -puiteohjelman hankkeissa riippumatta siitä, käytetäänkö todellisia kustannuksia vai yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja.

Komissio katsoo, että yhdessä kolmesta tarkastetusta avustuksesta toimen kuvaus olisi voitu määritellä tarkemmin tehtäväkokonaisuuden kuvauksessa. Komissio kuitenkin katsoo, että konsortio toteutti kussakin tehtäväkokonaisuudessa hyväksyttävän määrän toimia ja raportoi toimista, joiden perusteella tehtäväkokonaisuutta voidaan pitää toteutettuna.

Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien avustusten perustana olevat ehdotukset arvioitiin vuonna 2022. Komissio on sittemmin antanut täytäntöönpanoyksiköille ja asiantuntija-arvioijille kattavammat ohjeet siitä, miten kertakorvauksiin perustuvaa talousarvio-osaa tulisi arvioida, miten tämä tulisi dokumentoida arviointiraporteissa ja miten maksujen perustana olevan tehtäväkokonaisuuden valmistumista tulisi arvioida. Lisäksi Horisontti Eurooppa -puiteohjelman

[1] Ks. kertakorvauksia koskevat yhteiset ohjeet EU grants: How to manage your lump sum grants (ulkoiset ohjeet) ja Lump sum guide A-Z (sisäiset ohjeet).
[2] Selityksin varustettu avustussopimus, 11 artikla.

ehdotusmalleja päivitettiin huhtikuussa 2024 tehtäväkokonaisuuksien ja tehtävien kuvausten yksityiskohtaisuuden osalta.

Kaiken kaikkiaan komissio katsoo, että sen Horisontti Eurooppa -puiteohjelmasta myöntämä kertakorvauksiin perustuva rahoitus pohjautuu vankkaan toimintamalliin, jolla varmistetaan moitteeton varainhoito ja tehdään rahoituksen saannista huomattavasti yksinkertaisempaa avustusten saajille. Komissio on kuitenkin edelleen täysin sitoutunut seuraamaan tiiviisti kertakorvauksiin perustuvaa rahoitusta ja mukauttaa tarvittaessa ohjeita ja menetelmiä. Tässä jatkuvassa parantamisprosessissa otetaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen antamat suositukset sekä käyttäjien palaute, täytäntöönpanoa koskevat tiedot ja tarkastelujen tulokset.

Kohdassa **5.25** esitetyn huomautuksen osalta komissio myöntää, että tehtäväkokonaisuuksien osittaista täytäntöönpanoa ja siihen liittyvien taloudellisten vaikutusten arviointia koskevia ohjeita voidaan edelleen selkeyttää erityisesti loppumaksujen osalta niin, että otetaan huomioon teknisiä jälkiarviointeja ja avustusten vähennyksiä koskevissa ohjeissa jo määritelty toimintamalli. Samalla komissio katsoo, että tehtäväkokonaisuuksien toteutusasteen arvioinnista vastaavat arvioinnin suorittavat asiantuntijat, ja osittaisen toteutuksen tapauksessa avustuksen vähennysaste on aina arvioitava tapauskohtaisesti ottaen huomioon kunkin tutkimus- ja innovointiavustuksen erityispiirteet.

### *EU:n ulkopuoliset edunsaajat ja pienet ja keskisuuret yritykset ovat muita alttiimpia virheille*

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että uudet toimijat ja pk-yritykset ovat edunsaajista kaikista altteimpia virheille. Niitä kannustetaan kuitenkin osallistumaan kaikilla tasoilla, sillä niiden osallistumisen katsotaan olevan olennaisen tärkeää ohjelman onnistumisen kannalta.

Virheriskin vähentämiseksi komissio tukee hakijoita ja edunsaajia järjestämällä verkossa tiedotus- ja viestintäkampanjoita ja työpajoja, joissa käsitellään virheiden välttämistä kustannusten ilmoittamisen yhteydessä. Nämä toimet kohdistuvat virheille alttiimpiin yhteisöihin.

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen havainnot EU:n ulkopuolisista edunsaajista. Komissio kerää ja käsittelee edelleen näyttöä, joten se ei voi tässä vaiheessa vahvistaa, että EU:n ulkopuoliset edunsaajat olisivat alttiimpia virheille. Komissio jatkaa kolmansien maiden edunsaajien kanssa toteutettavien toimien ja tapahtumien sääntöjenmukaisuuden aktiivista seuraamista mahdollisten lisäriskien tunnistamiseksi.

## Vastaus laatikkoon 5.4

**Esimerkkejä EU:n ulkopuolisten maiden edunsaajista, jotka ilmoittivat tukeen oikeuttamattomia kuluja**

Komissio myöntää, että kulut, joihin laatikossa 5.4 viitataan, ovat tukeen oikeuttamattomia. Komission edunsaajille antamissa ohjeissa todetaan selvästi, että tällaiset menot ovat tukeen oikeuttamattomia, ja tämä aiotaan toistaa edunsaajille. Komissio on ilmoittanut edunsaajille tilintarkastustuomioistuimen havainnoista ja perii takaisin tukeen oikeuttamattomat määrät.

## 2. Komission valvontajärjestelmät plagioinnin ja kaksinkertaisen rahoituksen ehkäisemiseksi Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa

Komissio tunnustaa puutteet, joita on havaittu valvontajärjestelmissä plagioinnin ja kaksinkertaisen rahoituksen ehkäisemiseksi Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa (**kohta 5.32**), ja suunnittelee vahvistavansa menettelyjä virallistamalla samankaltaisuusindeksin raja-arvon asettamista koskevan validointi- ja hyväksymisprosessin ja poistamalla hylätyt ehdotukset tietokannasta. Viimeisen havaitun puutteen osalta komissio toteaa, että se ilmenee vain, jos vertailtavat ehdotukset eroavat toisistaan huomattavasti pituudeltaan, erityisesti silloin, kun lähdeasiakirja on huomattavasti pidempi kuin asiakirja, johon nähden sitä arvioidaan. Käytännössä kuitenkin hyvin harvojen ehdotusten pituuksissa on näin suuria eroja. Lisäksi SIMBAn (SIMilarity-Based Analysis -järjestelmä) toiminta on yhdenmukaista muiden kaupallisten plagioinnintarkistusjärjestelmien toiminnan kanssa.

## 3. Vuotuinen toimintakertomus ja muut hallintojärjestelyt

Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen arvioon siitä, että HaDEAn ja REAn vuotuiset toimintakertomukset antoivat oikean ja riittävän arvion varainhoidosta toimivaltaansa kuuluvien tapahtumien sääntöjenmukaisuuden osalta.

Kertakorvausten osalta komissio ottaa huomioon, että tällaisten avustusten osuuden odotetaan kasvavan Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa. Se päivittää monivuotista tarkastussuunnitelmaansa näitä tapahtumia koskevien jälkitarkastusten tulosten perusteella pystyäkseen edelleen antamaan kohtuullisen varmuuden Horisontti Eurooppa -puiteohjelman maksujen sääntöjenmukaisuudesta ohjelmatasolla.

# III. KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

## Suositus 5.1 – Parannetaan kertakorvauksiin perustuvan rahoituksen valvontakehystä tutkimuksen alalla

**Komission olisi parannettava tutkimusalan kertakorvauksiin perustuvan rahoituksen valvontakehystä ja erityisesti**

**(a) varmistettava, että talousarvioehdotusten ennakkoarvioinnista vastaavat asiantuntijat suorittavat ja dokumentoivat vaaditut tarkastukset johdonmukaisesti**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.**

Komissio **hyväksyy** suosituksen 5.1 kohdan a.

**(b) vahvistettava selkeät kriteerit ja vaihteluvälit taksoille, joita sovelletaan mahdollisiin avustusten vähennyksiin, jos tehtäväkokonaisuudet on saatettu päätökseen vain osittain**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.**

Komissio **hyväksyy** suosituksen 5.1 kohdan b.

Komissio toteaa, että sen teknisiä jälkitarkastuksia koskevissa ohjeissa ja malleissa kuvaillaan jo joitakin yleisiä periaatteita ja esitetään, miten tällaisen tarkastuksen mahdollisten kielteisten havaintojen taloudelliset vaikutukset voidaan laskea. Lisäksi avustusten vähennyksiä koskevissa komission sisäisissä toimielinten ohjeissa neuvotaan, miten taloudelliset vaikutukset lasketaan, jos muita kuin rahoituksellisia velvoitteita jätetään noudattamatta.

Komissio myös päivittää näitä sisäisiä ohjeita siltä osin kuin on kyse tehtäväkokonaisuuksien osittaisen toteuttamisen ja siihen liittyvien taloudellisten vaikutusten arvioinnista kertakorvauksiin perustuvien avustusten loppumaksun yhteydessä, jotta voidaan vahvistaa selkeät kriteerit ja vaihteluvälit avustusten vähennyksiin sovellettaville taksoille. Ohjeiden päivittämisen yhteydessä annetaan myös havainnollistavia esimerkkejä kriteerien ja taksojen soveltamisesta tehtäväkokonaisuuksiin, jotka ovat yhteisiä useille hankkeille.

Komissio kuitenkin katsoo, että tehtäväkokonaisuuden toteuttamisastetta on aina arvioitava tapauskohtaisesti.

Tässä yhteydessä komissio muistuttaa, että kertakorvauksiin perustuvien avustusten tuloksellisuutta ei arvioida sen tiukemmin tai lievemmin kuin todellisiin kustannuksiin perustuvien avustusten tuloksellisuutta. Molempiin sovelletaan samoja standardeja.

Komission omien tietojen perusteella noin 4:ää prosenttia kertakorvausrahoitusta saaneista hankkeista ei ole saatettu kokonaan päätökseen eikä rahoitusta siksi ole maksettu kokonaan. Tämä on paljon enemmän kuin todellisiin kustannuksiin perustuvien avustusten tapauksessa, mikä viittaa siihen, että kertakorvauksiin perustuvissa avustuksissa keskitytään enemmän tutkimustoimintaan ja sen laatuun.

**(c) vahvistettava teknisten jälkitarkastustensa lukumäärä, jotta voidaan varmistaa kertakorvausmaksujen riittävä edustus tilastollisesti edustavassa otoksessa ohjelmatasolla. Monivuotista tarkastussuunnitelmaa olisi päivitettävä vastaavasti.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.**

Komissio **hyväksyy** suosituksen 5.1 kohdan c.

## Suositus 5.2 – Vahvistetaan plagiointia ja kaksinkertaisen rahoituksen tarkastuksia koskevat menettelyt (SIMBA-järjestelmässä)

**Komission olisi**

**(a) dokumentoitava ja hyväksyttävä virallisesti samankaltaisuusindeksin kynnysarvon valittu taso perusteluineen**

**(b) määriteltävä menettely, jolla indeksikynnykseen tehtävät tulevat muutokset hyväksytään ja pannaan täytäntöön, mukaan lukien valvonnan vähimmäisjärjestelyt ja kirjausketju.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 puoliväli.**

Komissio **hyväksyy** suosituksen 5.2 kohdan a samankaltaisuusindeksin kynnysarvon valitun tason ja sen perustelujen dokumentoinnista ja virallisesta hyväksymisestä.

Komissio **hyväksyy** suosituksen 5.2 kohdan b dokumentoidun menettelyn vahvistamisesta indeksikynnykseen mahdollisesti tehtävien tulevien muutosten hyväksymiselle ja täytäntöönpanolle, mukaan lukien valvonnan vähimmäisjärjestelyt ja kirjausketju.

# Edellisten vuosien suositusten seuranta

(**kohta 5.43**, **liite 5.1**)

**Vuoden 2022 suositus 1 a**: Komissio suhtautuu myönteisesti arvioon siitä, että suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

Kun saatavilla on enemmän tietoja ja kertakorvauksiin perustuvasta rahoituksesta saadaan yhä enemmän kokemusta, komissio arvioi jatkossa lisää kertakorvauksina maksettavien avustusten soveltuvuutta erityyppisille hankkeille ja edunsaajille.

**Vuoden 2023 suositus 2**:

Komissio katsoo, että tämä suositus on **pantu kokonaisuudessaan täytäntöön**.

Yrityksille tarkoitettuun avustussopimusmalliin sisältyviin todellisia henkilöstökuluja koskeviin sääntöihin on lisättävä käytännön yksityiskohtia, jotta voidaan kattaa erityisiä parametreja ja yksittäisiä tilanteita, kuten raportointijakson todellinen pituus, työntekijän työskentelykausi ja työskentelymalli kauden aikana. Siksi selityksin varustetussa avustussopimuksessa annetaankin lisäohjeita siitä, miten nämä tekijät olisi otettava huomioon laskettaessa tukikelpoisia todellisia henkilöstökuluja.

Selityksin varustetussa avustussopimuksessa selkeytetään tältä osin sekä suositeltua vakiomenetelmää päivätaksan laskemiseksi raportointikaudella että vaihtoehtoista menetelmää taksan laskemiseksi kalenterivuotta kohden (raportointikauteen sisältyvien kalenterivuoden kuukausien perusteella). Mahdollisuus käyttää tätä vaihtoehtoista laskentamenetelmää otettiin virallisesti käyttöön 1. huhtikuuta 2023 asiaa koskevalla alaviitteellä versiossa 1.0.

Selityksin varustetun avustussopimuksen viimeisin versio (versio 2.0, 1. huhtikuuta 2025) sisältää nyt yli 20 sivua, joissa kuvaillaan henkilöstökuluja koskevat säännöt. Siinä annetaan tarvittavat yksityiskohtaiset ohjeet näiden kulujen laskemiseksi ja päivätaksojen määrittämiseksi käytännön esimerkkien avulla. Lisäksi oikeudellisia sääntöjä koskevia selityksiä on annettu jatkuvasti verkkoseminaarien, koulutusten, neuvontapalvelujen, kansallisten yhteyspisteiden, tiedotustapahtumien (mukaan lukien Horisontti Eurooppa -puiteohjelman täytäntöönpanoon vuonna 2026 liittyvät kansalliset tapahtumat) sekä sidosryhmien kanssa käytyjen keskustelujen kautta. Tämän ansiosta edunsaajat saavat paremman käsityksen yrityksiin sovelletuista päivätaksaa koskevista säännöksistä ja pystyvät soveltamaan niitä johdonmukaisesti kaikissa hankkeissa ja organisaatioissa.

# EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN 2025 – 6. LUKU: Koheesio, palautumiskyky ja arvot

## I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Koheesiopolitiikalla oli vuonna 2025 edelleen keskeinen rooli **taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämisessä** kaikkien alueiden hyväksi, kuten kauden 2014–2020 jälkiarvioinnissa ja kauden 2021–2027 väliarvioinnissa[1] vahvistettiin. Syyskuussa 2025 hyväksytty **väliarvioinnista annettu asetus** mahdollisti koheesiopolitiikan nykyaikaistamisen ja kauden 2021–2027 ohjelmien täytäntöönpanon uudelleensuuntaamisen jäsenvaltioiden avulla **EU:n strategisiin painopisteisiin**: EU:n kilpailukykyyn, puolustukseen ja siviilivalmiuteen, kohtuuhintaisiin ja kestäviin asuntoihin, vesiresilienssiin ja energiasiirtymään. Työllisyys- ja sosiaalipolitiikan alalla komissio jatkoi kunnianhimoisen ohjelmansa toteuttamista vahvistaakseen Euroopan kilpailukykyä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, antaakseen kansalaisille ja yrityksille valmiudet ja edellytykset menestyä muuttuvassa työelämässä, vahvistaakseen Euroopan sosiaalista mallia ja luodakseen ulospäin suuntautuvan Euroopan, joka edistää sosiaalisia oikeuksia ja työntekijöiden oikeuksia maailmanlaajuisesti.

Taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen EU:ssa osoitetut varat maksetaan **Euroopan komission ja kansallisten viranomaisten yhteistyöhön perustuvan hallinnointijärjestelmän** kautta. Jäsenvaltiot ovat vastuussa sovittujen tavoitteiden saavuttamiseen soveltuvien hallinto- ja valvontajärjestelmien käyttöönotosta sekä ilmoitettuihin menoihin liittyvien sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemisestä, havaitsemisesta ja oikaisemisesta. Kauden 2021–2027 ohjelmien varmennusprosessi on samankaltainen kuin kaudella 2014–2020, mutta siihen on tehty useita muutoksia, joilla pyritään lisäämään yksinkertaistamista säilyttäen samalla luotettava valvontajärjestelmä. Komissio valvoo edelleen täytäntöönpanoa tiiviisti ja tekee sitä koskevia tarkastuksia yhteistyössä ohjelmaviranomaisten kanssa hyödyntäen kauden 2014–2020 kumulatiivisia kokemuksia ja tarkastustuloksia. **Komissio valvoo ja arvioi** tarkastusstrategiansa mukaisesti näiden järjestelmien **tuloksellista toimintaa** kaikkien saatavilla olevien tarkastustulosten perusteella ja antaa suosituksia parannuksiksi. Komissio hankkii myös vuosittain kohtuullisen varmuuden siitä, että kunkin ohjelman virhetaso on alle kahden prosentin olennaisuusrajan, aloitettuaan tarvittaessa rahoitusoikaisumenettelyjä, joilla mahdollisesti täydennetään jäsenvaltioiden jo soveltamia menettelyjä.

Yhteisen vastuun puitteissa **jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset ovat ensisijaisesti vastuussa** koheesiomenoja koskevien tarkastusten suorittamisesta ja komissiolle raportoinnista. Jotta edunsaajille ja hallintoviranomaisiille tarkastuksista aiheutuvaa rasitusta voitaisiin keventää ja komission resursseja voitaisiin käyttää tehokkaasti, komissio soveltaa **yhden tarkastuksen periaatetta**, jonka mukaan kohtuullinen varmuus pyritään hankkimaan tarkastamalla kaikkien ohjelmien osalta perusteellisesti kansallisten tarkastusten tulokset ja kunakin vuonna annetut lausunnot ja tekemällä niiden lisäksi myös komission omia riskiperusteisia tarkastuksia. Viimeksi mainittuihin tarkastuksiin sisältyy ohjelmaviranomaisten valvontatyön uudelleen suorittaminen, jotta voidaan arvioida niiden raportoinnin luotettavuus. Arvioimalla jatkuvasti kunkin ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmän laatua ja suorittamalla ohjelmaviranomaisten tekemät varmennukset tai tarkastukset uudelleen komissio voi tunnistaa ne ohjelmat tai ohjelmien osat, joissa on puutteita, ja

[1] SWD_2025_299_F1_SWD_EVALUATION_EN_V3_P1_4373705.pdf.

pyytää kohdennettujen korjaavien toimenpiteiden soveltamista aiempien menojen oikaisemiseksi ja järjestelmien parantamiseksi tulevaisuudessa, kun se katsoo tämän tarpeelliseksi. Se voi myös arvioida, onko ohjelman muissa osissa tai muissa ohjelmissa samassa jäsenvaltiossa tai muissa jäsenvaltioissa esiintynyt tällaisia puutteita tai sääntöjenvastaisuuksia, joihin tarkastustyössä ja korjaavissa toimenpiteissä olisi keskityttävä.

Tätä tarkastustapaa täydennetään myös **valmiuksien kehittämistoimilla**, joita ovat muun muassa yhteisten menetelmien jakaminen, suositukset korjaaviksi toimenpiteiksi, vertaisperiaatteella tapahtuvan tiedonvaihdon edistäminen ja tarvittaessa palautteen antaminen havaituista virheistä niin, että valmiudet havaita virheitä kehittyvät kaikilla tasoilla. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ja komission tarkastuksissa annettujen suositusten perusteella komissio sopi jäsenvaltioiden kanssa joulukuussa 2024 **toimintasuunnitelmasta ohjelmaviranomaisten havaitsemisvalmiuksien parantamiseksi**. Toimintasuunnitelmalla pyritään korjaamaan havaitut puutteet virheiden havaitsemisessa, vähentämään päättämishetkellä jäljellä olevien olennaisten virheiden riskiä ja parantamaan menojen laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta kaudella 2021–2027. Komissio seurasi toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa koko vuoden 2025 ajan, ja saavutuksista raportoitiin vuoden 2025 vuotuisissa toimintakertomuksissa. Toimintasuunnitelman ensimmäinen vaikutus oli nähtävissä siinä, että vuonna 2026 saaduissa varmennuspaketeissa ilmoitettu virhetaso oli korkeampi.

**Koheesiopolitiikan menojen perusjoukko oli** vuonna 2025 **epätyypillinen** ja huomattavasti pienempi kuin edellisinä vuosina, ja siihen sisältyi epätavallisen vähän komissiolle toimitettuja tilinpäätöksiä. Kauden 2014–2020 ohjelmien päättäminen aloitettiin virallisesti raportointivuonna, mutta yli 80 prosenttia ohjelmista käytti STEP-asetuksen[2] mukaista mahdollisuutta lykätä päättämistä helmikuuhun 2026. Samaan aikaan vuosien 2021–2027 täytäntöönpano alkoi näkyä maksuissa, mutta ei kaikkien ohjelmien osalta.

Käytettävissä olevien kansallisten ja komission tarkastustulosten perusteella komissio totesi vuonna 2025 vuotuisissa toimintakertomuksissaan ja vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessaan, että koheesiopolitiikan osalta **riskitaso maksamishetkellä** oli kokonaisuudessaan **edelleen olennainen** (yli 2 %:n rajan), **joskin vähemmässä määrin** kuin tilintarkastustuomioistuin oli ilmoittanut. Helmikuussa 2026 ohjelmien päättämistä varten saatujen varmennuspakettien sisältämien menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden arviointi on käynnissä, ja se otetaan huomioon tulevissa varmuutta koskevissa johtopäätöksissä. Näissä varmennuspaketeissa raportoiduista tarkastustuloksista käy ilmi muun muassa, että toimenpiteet, joilla pyritään tehostamaan ohjelmaviranomaisten suorittamaa virheiden havaitsemista ja raportointia, jatkuvat edelleen.[3]

Komissio muistuttaa, että sen ilmoittama virhetaso **ei ole suoraan verrattavissa** tilintarkastustuomioistuimen laskemaan virhetasoon jäljempänä II jaksossa ja tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa (**kohdat 1.41–1.44 ja 6.47**) selostetuista syistä. Erityisesti tänä vuonna komission hyväksymien tilien ja menojen **epätyypillinen perusjoukko** näkyy automaattisesti tilintarkastustuomioistuimen tarkastusotoksessa, joka on aiempia vuosia pienempi ja jossa on erityisiä piirteitä, erityisesti tapahtumien **keskittyminen kolmeen jäsenvaltioon** eli Tšekkiin, Saksaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan (**kohta 6.15**). Komissio panee myös merkille, että **tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapa on muuttunut**. Tilintarkastustuomioistuin on

[2] Asetus (EU) 2024/795.

[3] Tarkastusviranomaiset ilmoittivat REGIO-pääosaston ohjelmien kokonaisvirhetasoksi 3,7 prosenttia ja EMPL-pääosaston ohjelmien kokonaisvirhetasoksi 3,9 prosenttia, kun aiempina vuosina virhetaso on ollut alhaisempi. Ks. REGIO-pääosaston vuotuinen toimintakertomus, s. 34, ja EMPL-pääosaston vuotuinen toimintakertomus, s. 33.

palannut vuotta 2017 edeltäneeseen tarkastustapaansa, jossa se valitsee tapahtumat suoraan koko tarkastuksen perusjoukosta (jäsenvaltioiden toimittamista ja komission hyväksymistä tileistä) sen sijaan, että se tarkastaisi ainoastaan tarkastusviranomaisten aiemmin tarkastamat tapahtumat. Tämän seurauksena hallintoviranomaisista on tullut (tarkastusviranomaisten sijasta) tärkein tarkastettuja tapahtumia koskevien tietojen toimittaja. Ne eivät kuitenkaan aina olleet hyvin valmistautuneita tähän tehtävään eli toimittamaan oikea-aikaisesti kaiken pyydetyn tarkastusevidenssin ja täyttämään näin tilintarkastustuomioistuimen odotukset saada luotettavaa evidenssiä kustakin valitusta tapahtumasta. Toisinaan tähän kului useita vuosia toimen suorittamisesta (**kohta 6.29**). Komissio katsoo, että **tämä on saattanut vaikuttaa tilintarkastustuomioistuimen laskemaan virhetasoon**.

Komissio on tyytyväinen siihen, että tilintarkastustuomioistuin määritti ensimmäisen vuoden osalta havaitut **julkisiin hankintoihin liittyvät virheet käyttäen komission omaa** yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa sovellettavaa **kvantifiointitaulukkoa**, sillä tämä oli paremmin linjassa komission ja jäsenvaltioiden lähestymistavan kanssa ja vähensi havaittujen julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden vaikutusta.

Komission ohjelmakohtaisen analyysin tulokset osoittavat, että tilanne vaihtelee jäsenvaltioittain ja ohjelmittain: komissio totesi, että **hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat hyvin 85 prosentissa** kauden 2014–2020 kaikkiaan 441:stä koheesiopolitiikan ohjelmasta ja 92 prosentissa kauden 2021–2027 kaikkiaan 380 ohjelmasta. Komissio havaitsi myös, että jotkin tarkastusviranomaiset[4] eivät havainneet virheitä tai eivät ilmoittaneet niistä asianmukaisesti. Komissio pyysi tekemään tarvittavat parannukset kaikkiin ohjelmiin tai ohjelmien osiin, joihin puutteiden oli havaittu vaikuttaneen, muun muassa edellä mainitun toimintasuunnitelman mukaisesti. Se keskeytti maksut ja aikoo pyytää tarvittaessa täydentäviä (nettomääräisiä) rahoitusoikaisuja.

Komissio luottaa siihen, että **koheesiopolitiikan monivuotisen oikaisukapasiteetin** avulla riskitaso päättämishetkellä voidaan pitää olennaisuusrajan alapuolella, esimerkiksi korvaamalla sääntöjenvastaiset tai peruutetut menot muilla tukikelpoisiksi katsotuilla menoilla, mikä on yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen nojalla sallittua. Ohjelmaviranomaiset poistavat joka vuosi varmennetuilta tileiltä merkittäviä aiemmin ilmoitettuja määriä, joiden on todettu olevan sääntöjenvastaisia tai riskinalaisia. Jäsenvaltiot tekivät 15. helmikuuta 2026 mennessä vastaanotetuissa tileissä päättämishetkellä EU:n varoja koskevia oikaisuja yhteensä 6,5 miljardia euron arvosta, mikä on ennennäkemätöntä ja osoittaa, että päättämishetkellä ohjelmista pyritään päättäväisesti poistamaan jäljellä olevat virheet. Ohjelmakauden 2014–2020 alusta lähtien jäsenvaltiot ovat kumulatiivisesti poistaneet yhteensä 22,9 miljardia euroa koheesiopolitiikan rahastoista. Samalla ajanjaksolla **komissio pyysi** tarkastustoimiensa ja valvontatehtävänsä perusteella ja tilintarkastustuomioistuimen ja OLAFin tekemien havaintojen jatkotoimena rahastoihin tehtäviä **lisärahoitusoikaisuja yli 1,58 miljardin euron arvosta**. Ohjelmaviranomaiset voisivat käyttää nämä määrärahat uudelleen yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen nojalla. Komissio voi myös soveltaa nettomääräisiä rahoitusoikaisuja, jolloin jäsenvaltion rahoitusta vähennetään suoraan, jos oikeudelliset edellytykset ja niihin liittyvät tiukat kriteerit täyttyvät. Se käynnisti tähän mennessä viisi nettomääräistä rahoitusoikaisumenettelyä useista rahastoista rahoitettavien ja EAKR:n tai koheesiorahaston ohjelmien osalta: yksi päätös hyväksyttiin vuonna 2025, kolme menettelyä on edennyt pitkälle ja yksi menettely päätettiin oikeusperustan puuttumisen vuoksi. Kaikkien korjaavien toimien toteuttamisen jälkeen **komissio ilmoitti vuotuisissa toimintakertomuksissaan, että riskitaso päättämishetkellä on** tässä vaiheessa **alle 2 prosenttia** kaikkien tilikausien osalta vuoteen 2024 asti ja että arvioitaessa ohjelmien laillisuutta ja

[4] Kaikkiaan 21 tarkastusviranomaista kaudella 2014–2020 ja kuusi tarkastusviranomaista kaudella 2021–2027.

sääntöjenmukaisuutta päättämishetkellä sovelletaan lisää korjaavia toimia, jos se katsotaan tarpeelliseksi.

Näin ollen komissio totesi vuotuisissa toimintakertomuksissaan, että **sillä on kohtuullinen varmuus** siitä, että hallinta- ja valvontajärjestelmät toimivat yleisesti ottaen hyvin ja niillä voidaan varmistaa tilien perustana olevien toimien laillisuus ja sääntöjenmukaisuus **niitä ohjelmia lukuun ottamatta, joista se esitti varauman**, ja että oikeasuhteisia ja tuloksellisia korjaavia toimenpiteitä toteutetaan oikeudellisen kehyksen mukaisesti silloin, kun havaitaan järjestelmäpuutteita tai sovellettavien sääntöjen rikkomisia, jotka uhkaavat tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta.

Tätä taustaa vasten sekä tilintarkastustuomioistuimen ja komission vuosien mittaan tekemien tarkastusten tulosten perusteella komissio totesi, että koheesiopolitiikan **nykyinen täytäntöönpanomalli**, joka perustuu edelleen pääasiassa kustannusten korvaamiseen, ja yksityiskohtaisten tukikelpoisuussääntöjen monimutkaisuus **tekevät tästä lähestymistavasta virhealttiin ja hankalasti käsiteltävän** kansallisten hallintoviranomaisten ja edunsaajien kannalta. Kaudella 2021–2027 komissio jatkaa yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa edistääkseen **vaihtoehtoisten ja vähemmän virhealttiiden yksinkertaistettujen korvausjärjestelmien** (yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot tai kustannuksiin perustumaton rahoitus) käyttöönottoa ja pyrkii aktiivisesti vähentämään ylisääntelyä ja tarjoamaan tarvittaessa välineitä hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseksi. Seuraavaa monivuotista rahoituskehystä varten komissio on ehdottanut lainsäätäjille EU:n maksuja koskevaa **uutta tavoitteisiin perustuvaa mallia**, johon liittyy yksinkertaisempi ja luotettava varmennusjärjestelmä, jolla varmistetaan sovellettavan lainsäädännön jatkuva noudattaminen ja EU:n taloudellisten etujen vahva suojelu.

# II. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HUOMAUTUKSIIN

## 1. Tapahtumien sääntöjenmukaisuus

### *Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastusten tulokset*

Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuimen monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 2 osalta ilmoittama virhetaso (**kohdat 6.18.–6.19**) perustuu tarkastusotokseen, joka kuvastaa tämän vuoden hyväksyttyjen tilien epätyypillisen perusjoukon erityispiirteitä (ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen **kaaviot 6.4 ja 6.5**). Tämän vuoksi tuloksia **on vaikeaa verrata suoraan** aiempina vuosina raportoituihin tuloksiin, ja siksi tällaisia vertailuja olisi tulkittava varovaisesti.

Toisin kuin aiempina vuosina, suuri osa tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista tapahtumista oli lisäksi yksinomaan hallintoviranomaisten varmentamia, ja **vain 27 prosenttia** niistä oli **myös tarkastusviranomaisten** varmentamia. Kuten edellä todettiin, hallintoviranomaiset, jotka tarkastetaan nyt suoraan ja joille tilintarkastustuomioistuimen alustavat havainnot osoitetaan (tarkastusviranomaisten sijasta, kuten aiempina vuosina tapahtui), **eivät** tänä ensimmäisenä siirtymävuonna **aina olleet hyvin valmistautuneita** toimittamaan ajoissa kaiken pyydetyn tarkastusevidenssin ja täyttämään tilintarkastustuomioistuimen odotukset saada luotettavaa

evidenssiä kustakin valitusta tapahtumasta **toisinaan useita vuosia** toimen suorittamisen jälkeen (**kohta 6.29**). Tämä on saattanut vaikuttaa virhetasoon. **Komissio aikoo** tehdä yhteistyötä tilintarkastustuomioistuimen kanssa **lisätäkseen hallintoviranomaisten tietoisuutta** tästä toimintatavasta ja tästä vuodesta saaduista kokemuksista, jotta ne saavat paremmat valmiudet vastata tilintarkastustuomioistuimen tarkastajien pyyntöihin tulevina vuosina. Lisäksi jotkin, jotka tilintarkastustuomioistuin on suoritetuista vuotuisista tarkastuksista huolimatta havainnut kyseisen tilivuoden tarkastusotoksessa (**kohta 6.13**), voidaan edelleen havaita myöhemmissä hallinnon varmennuksissa tai tarkastuksissa seuraavina tilivuosina tai vielä päättämisvaiheessa komission suorittamassa laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden arvioinnissa, joka on osa **kaikkia** koheesiopolitiikan hallinto- ja valvontajärjestelmiin ja kyseisen politiikan **monivuotiseen oikaisukapasiteettiin** tavallisesti sisältyviä **varmennusmekanismeja**.

Komissio arvioi vuonna 2025, että kauden 2014–2020 **riskitaso maksamishetkellä** pysyy olennaisena eli enintään 3,2 prosentin tasolla kaikkien koheesiopolitiikan rahastojen osalta. Taso on hieman korkeampi kuin aiempina vuosina ilmoitetut tasot, mutta kuitenkin tilintarkastustuomioistuimen laskemaa tasoa alhaisempi. Komission menetelmän mukaisesti ja ottaen huomioon tulojen ja menojen valtuutettuina hyväksyjinä toimivien pääjohtajien velvollisuus antaa varmuus kunkin sellaisen ohjelman tasolla, jonka osalta kyseisenä vuonna suoritettiin maksuja, tämä arvio perustuu ohjelmien tarkastusviranomaisten raportoimien **eri tarkastuslausuntojen ja virhetasojen kattavaan tarkasteluun**. Komissio mukauttaa niitä tarvittaessa oman arviointinsa mukaisesti ottaen huomioon myös tilintarkastustuomioistuimen yksittäisiä tapahtumia koskevat havainnot. Toimintatapansa ansiosta komissio voi tehdä johtopäätöksiä riskeistä jäsenvaltioiden ja jopa yksittäisten ohjelmien tasolla. Kunkin ohjelman tilannetta voidaankin tarkastella eriytetysti.

Komission ja tilintarkastustuomioistuimen **virhetasoja ei voida** useiden tekijöiden vuoksi **verrata suoraan toisiinsa**. Näin on varsinkin tänä vuonna, koska tilintarkastustuomioistuimen otannan kohteena ollut perusjoukko oli epätyypillinen. Komissio viittaa kertomuksen lukuun 1 (**kohdat 1.42–1.44**) ja siinä antamiinsa vastauksiin selityksenä näiden kahden toimielimen ilmoittamien virhetasojen väliseen eroon ja siihen, miksi komissio ei voi kaikissa tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamissa virhetapauksissa soveltaa rahoitusoikaisuja.

Tilintarkastustuomioistuin selvensi, että komission hyväksymien tilien tapahtumien perusjoukko oli tänä vuonna **suhteellisen pieni ja epätyypillinen** monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 2 osalta (**kohta 6.15**). Tilintarkastustuomioistuimen otos, joka myös oli tämän seurauksena tavallista pienempi, koostui kausien 2014–2020 ja 2021–2027 tapahtumien yhdistelmästä, ja yleinen virhetaso kattoi molemmat kaudet. Komissio ilmoitti vuotuisissa toimintakertomuksissaan kaksi virhetasoa, joista vuosia 2014–2020 koskeva virhetaso perustuu tarkastusviranomaisten ilmoittamiin virhetasoihin ja vuosia 2021–2027 koskeva virhetaso varovaiseen kiinteämääräiseen arvioon, koska usein ennakkomaksuja sisältävien ensimmäisten maksujen riskiprofiili on erilainen (ks. kohta 6.53).

Toinen tämän vuoden erityispiirre, joka sekin johtuu tilintarkastustuomioistuimen tarkastaman perusjoukon poikkeuksellisesta pienuudesta, oli **otokseen valittujen tapahtumien keskittyminen vain muutamiin maihin**, kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa (**kohta 6.15**). Tilintarkastustuomioistuin tarkasti suhteellisen suuren määrän Yhdistyneen kuningaskunnan ohjelmia, koska **brexitin vuoksi** kaikista **Yhdistyneen kuningaskunnan ohjelmista toimitettiin tilinpäätökset etuajassa** vuonna 2025. Koska koheesiopolitiikan ohjelmista vastaavat viranomaiset lakkautettiin ja niiden kokenut henkilöstö ja tehtävät jaettiin brexitin jälkeen kansallisille hallintoelimille, Yhdistyneen kuningaskunnan tarkastetuista ohjelmista oli vaikea saada tarkastusevidenssiä pyydetyssä määräajassa joissakin tapauksissa, joiden osalta tilintarkastustuomioistuin oli tuonut esiin ongelmia (evidenssiä oli vaikea saada erityisesti useista julkisista tarjouskilpailumenettelyistä ja brexit-neuvottelujen aiheuttaman epävarmuuden aikana,

millä oli suuri vaikutus virhetasoon ja erityisesti julkisiin hankintoihin liittyviin virheisiin). Yhdistyneen kuningaskunnan tilanteeseen liittyvät erityiset seikat eivät välttämättä ole edustavia jäsenvaltioiden tilanteen kannalta.

Lisäksi komissio katsoo, että **tilintarkastustuomioistuimen yksiköiden kanssa voitaisiin käydä jatkuvaa vuoropuhelua** erityisesti tiettyjen vaatimusten oikeudellisesta tulkinnasta (kuten ESR-asetuksen 13 artiklan 5 kohdan tarjoamasta mahdollisuudesta), jonka perusteella komissio päätyi **erilaisiin johtopäätöksiin** arvioidessaan joitakin tilintarkastustuomioistuimen tänä vuonna tarkastamia tapauksia. Esimerkiksi yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen määritelmän osalta komissio panee merkille, että **tilintarkastustuomioistuin odottaa** saavansa **luotettavaa taustaevidenssiä** voidakseen todentaa jäsenvaltioiden tasolla vahvistetun menetelmän, kuten asetuksessa edellytetään, toisinaan yli 15 vuoden kuluttua menetelmän vahvistamisesta (**kohta 6.29**). **Komissio katsoo**, että **suhteellisuusperiaate** huomioon ottaen aiemmilla ohjelmakausilla määriteltyihin ja käytettyihin menetelmiin voitaisiin soveltaa kevyempiä vaatimuksia ja niitä voitaisiin käyttää uudelleen peräkkäisinä ohjelmakausina, mikä on yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen nojalla sallittua, koska tällaisista **yksinkertaistetuista kustannuksista** on ajan mittaan tehty useita tarkastuksia sovelletulla hallinto- ja valvontajärjestelmällä. Komissio on samaa mieltä siitä, että tällaisten menetelmien ajan tasalle saattaminen on hyvä käytäntö, jonka avulla voidaan myös lyhentää tällaisten menetelmien käyttöönottoa tukevien tausta-asiakirjojen vaadittua säilyttämisaikaa (ja vanhojen tietojen arkistointiaikaa). Tiettyjen osallistujaryhmien, kuten haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin kuuluvien osallistujien (joita havaittiin tänä vuonna Ruotsissa ja Saksassa), tukikelpoisuuden osalta **komissio antoi** jäsenvaltioille **ohjeita** tällaisiin sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistäviin toimiin sovellettavasta oikeasuhteisesta tarkastustavasta ottaen huomioon asianomaisten yhteiskunnallisten ryhmien erityispiirteet ja herkkyyden.

Vaikka kaikki tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomat tapaukset eivät ole yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisia sääntöjenvastaisuuksia, kuten tilintarkastustuomioistuimen kanssa toteutetussa yksittäisiä tapauksia koskeneessa kuulemismenettelyssä selvennettiin, **komissio seuraa asianmukaisesti kaikkia tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamia virheitä** ja **pyytää korjaavia toimenpiteitä tai rahoitusoikaisuja**, jos se katsotaan tarpeelliseksi ja oikeudellisesti mahdolliseksi. Komissio myös suosittelee asianomaisille ohjelmaviranomaisille, että ne parantavat tarpeen mukaan edelleen hallinto- ja valvontajärjestelmiä, myös kauden 2021–2027 täytäntöönpanoa silmällä pitäen.

### *Koheesio – yhteistyöhön perustuva hallinnointi*

Komissio **ottaa asianmukaisesti huomioon** tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamat hallinto- ja tarkastusviranomaisten työssä havaitut puutteet (**kohdat 6.20–6.38**) vuotuisissa toimintakertomuksissa jo raportoimiensa tapausten lisäksi. Komissio katsoo kuitenkin, että **jotkin havainnoista johtuvat** myös **tarkastusten odotusten eroista**, jotka liittyvät todentavan evidenssin luonteeseen, yksityiskohtaisuuteen ja saatavuuteen, **eivätkä niinkään puutteista**, jotka ohjelmaviranomaiset olisivat välttämättä voineet havaita toimien täytäntöönpanon aikana. Jäsenvaltioilla ja tilintarkastustuomioistuimilla saattaa olla erilaiset odotukset siitä, mitä olisi pidettävä olennaisina tarkastusasiakirjoina (ks. jäljempänä jakso ”Olennaisten tositteiden saatavuus”). Komissio korostaa tältä osin, että odotus siitä, että tarkastusasiakirjoja löydetään joskus yli kymmenen vuotta ohjelman päättymisen jälkeen, ei välttämättä sovi yhteen ohjelmaviranomaisten päivittäin kohtaamien hallinnollisten rajoitteiden kanssa ja **voi aiheuttaa kohtuuttoman rasitteen** sekä hallintoviranomaisille että edunsaajille, mikä heikentäisi EU:n varojen houkuttelevuutta.

Komissio myöntää kuitenkin tietyt tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat järjestelmäongelmat. Se jatkaa työtään **ohjelmaviranomaisten virheidenhavaitsemisvalmiuksien parantamiseksi**

**edelleen** kaikkien ohjelmaviranomaisten kanssa vuoden 2024 lopussa sovitun toimintasuunnitelman puitteissa. Komissio suoritti vuonna 2025 hallinto- ja tarkastusviranomaisten keskuudessa kyselytutkimuksen, jolla arvioitiin ehdotettujen toimien yleistä käyttöönottoa, ja **toimintasuunnitelman** täytäntöönpanon edistymisestä keskusteltiin kunkin jäsenvaltion viranomaisten ja komission välisissä asiaa koskevissa kokouksissa. Kyselytutkimuksen tulokset osoittivat, että myönteistä kehitystä on jo tapahtunut, mutta jatkuvat toimet ovat edelleen välttämättömiä muun muassa **edunsaajille annettavan tuen**, **riskiperusteisten hallinnon tarkastusten**, **tietämyksen hallinnan**, **tekoälyn** / käytettävissä olevien tietokantojen **käytön** valvontatyössä sekä hallinto- ja tarkastusviranomaisten välisen **yhteistyön** kaltaisilla osa-alueilla. Lisätietoja näiden kyselytutkimusten tuloksista on EMPL- ja REGIO-pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa (valvontatoimien vaikuttavuutta koskeva jakso).

**Virhetyyppien** osalta komission ja tarkastusviranomaisten virhetasot liittyvät yhteisen luokittelun perusteella yleisesti ottaen samojen luokkien sääntöjenvastaisuuksiin kuin tilintarkastustuomioistuimen virhetasot. Nämä luokat ovat **tukeen oikeuttamattomat menot, julkisiin hankintoihin liittyvät virheet, kirjausketjut** sekä vähemmässä määrin (aiempien vuosien tapaan) valtiontuki. Tämä **lähentyminen** vahvistaa, että keskeiset virhelähteet on tunnistettu hyvin kaikilla varmennuskehyksen tasoilla ja että ne ovat edelleen ennaltaehkäisevien ja korjaavien toimien keskiössä. Komissio jatkaa yhteistyötä asiaankuuluvien ohjelmaviranomaisten kanssa **vahvistaakseen niiden valmiuksia ehkäistä ja havaita paremmin tällaisia sääntöjenvastaisuuksia**. Se edistää edelleen myös yksinkertaistamista ja vähemmän virhealttiiden järjestelmien, erityisesti **yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen** ja **kustannuksiin perustumattoman rahoituksen**, käyttöä tähän liittyvillä kansainvälisillä verkostoillaan, joiden avulla kaikkien jäsenvaltioiden koordinointielinten, hallintoviranomaisten ja tarkastusviranomaisten sekä komission yksiköiden edustajat voivat määritellä tällaisia järjestelmiä ja vaihtaa hyviä käytäntöjä ja kokemuksia.

Komissio katsoo myös, että tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamat virheet, jotka toisinaan johtuvat siitä, että hallintoviranomaiset tai edunsaajat eivät täysin ymmärrä asiaan liittyviä **monimutkaisia sääntöjä** ja tekevät virheitä tai että todentavat asiakirjat puuttuvat tai ovat puutteellisia, eivät kyseenalaista **yhteisrahoitettujen hankkeiden tuotosta eivätkä niiden vaikutusta** suunniteltuihin toimintapoliittisiin tavoitteisiin (ks. luvun 6 laatikoissa kuvatut esimerkit tai komission vastaukset seuraavissa jaksoissa).

## Tukeen oikeuttamattomat kulut ja hankkeet

**Tukeen oikeuttamattomat menot** (**kohdat 6.23–6.25**) ovat edelleen tarkastusviranomaisten ja komission **useimmin havaitsema virhetyyppi**. Tämä viittaa siihen, että hallintoviranomaisten tällä alalla tekemää työtä, joka edelleen perustuu useimmiten tuensaajien ilmoittamien todellisten kustannusten korvaamiseen, on yhä **tarpeen parantaa jatkuvasti**. Sitä tarkastellaan ohjelmaviranomaisten kanssa parhaillaan toteutettavan **toimintasuunnitelman** ja komission ohjelmaviranomaisille esittämän valmiuksien kehittämistä koskevan parannetun tarjouksen yhteydessä täytäntöönpanosta saatujen kokemuksen ja tarkastustulosten perusteella. Kun otetaan huomioon hallintoviranomaisten ratkaiseva rooli virheiden ehkäisemisessä ja havaitsemisessa ja tarve vahvistaa havaitsemisvalmiuksia hallinnon tarkastusten tasolla, komissio kannustaa hallintoviranomaisia käyttämään menojen ilmoittamiseen **yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja tai kustannuksiin perustumatonta rahoitusta** ja välttämään näin todellisten kustannusten monimutkaista perustelemista. Lisäksi ohjelmaviranomaisilta havaitsematta jääneiden **virheiden perimmäisiä syitä analysoidaan** jatkuvasti. Tätä analyysiä hyödynnetään komission riskiperusteisia tarkastuksia varten tekemässä vuotuisessa riskinarvioinnissa, ja se jaetaan ohjelmaviranomaisten kanssa, jotta ne voivat mukauttaa omia riskinarviointejaan ja tarkastustapojaan. Komissio kannustaa tarkastusviranomaisia **ilmoittamaan**

**yksityiskohtaisista tarkastustuloksistaan** hallintoviranomaisille ja keskustelemaan näistä tuloksista niiden kanssa. Tähän sisältyvät erityisesti virheet, joita ei havaittu ensimmäisellä tasolla, jotta voidaan parantaa ensimmäisen tason ennaltaehkäisy- ja havaitsemisvalmiuksia esimerkiksi antamalla lisäohjeita ja/tai -koulutusta sekä hallintoviranomaisten henkilöstölle että edunsaajille ja **päivittää** vastaavasti riskiperusteisten hallinnoinnin tarkastusten perustana olevat **riskinarvioinnit**.

Komissio myöntää osan tilintarkastustuomioistuimen tällä alalla kvantifioimista virheistä, mutta ei kaikkia niistä. Esimerkiksi **laatikossa 6.1** esitetyn Saksassa toteutetun ESR:n toimen (joka koski koulutuskeskusten muuttamista digitaalisiksi koulutuskeskuksiksi covid-19-pandemian seurauksena) osalta komissio ei ole samaa mieltä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kanssa, joka hylkäsi (tukeen oikeuttamattomina) edunsaajan koulutuskeskuksille toimittamien tietotekniikkalaitteiden aiheuttamat menot siltä osin kuin ne ylittävät edunsaajan alustavassa kyselyssä ilmoittamat koulutuskeskusten laitemäärät, koska tilintarkastustuomioistuimen mukaan edunsaaja ei osoittanut, että keskukset todella tarvitsivat enemmän laitteita. Toimen tavoitteena oli paitsi tarjota koulutuskeskuksille tietotekniikkalaitteita myös auttaa niitä määrittämään tarpeensa, jotta ne voidaan varustaa kaikilla uutta koulutusta koskevaa digitaalista lähestymistapaa varten tarvittavilla laitteilla. Näin ollen joidenkin keskusten lopulliset laitetilaukset olivat alkuperäistä keskusten itse arvioimaa määrää suuremmat, kun taas toisten (sekä tilintarkastustuomioistuimen osaotokseen valittujen että siihen kuulumattomien) keskusten lopulliset tilaukset olivat alkuperäistä arviota pienemmät. Lisäksi komissio katsoo, että **arvioitujen tarpeiden säännöllisillä uudelleentarkasteluilla**, joita tuensaaja suoritti yleisellä ja yksittäisellä tasolla koko toimen täytäntöönpanon ajan hallintoviranomaisen valvonnassa (neljä asiantuntijakokousta ja kunkin koulutuskeskuksen yksilöllinen asiakaskohtainen ohjaus), varmistettiin myös kaikkien koulutuskeskusten yhdenvertainen kohtelu ja niiden ilmoittamien tarpeiden mukauttaminen. Sen vuoksi komissio katsoo, että tilatut määrät olivat **ohjelman sääntöjen mukaisia**, koska ne kattoivat tarpeet, jotka edunsaaja oli yksilöinyt kyselytutkimusten, yksilöllisten ohjeiden ja ammatillisen harkintansa sekä yliopiston asiantuntijan kanssa suunnittelemansa ja validoimansa algoritmin käytön perusteella.

### Olennaisten tositteiden saatavuus

Komissio on **kohtien 6.26–6.29** osalta samaa mieltä siitä, että kunkin toimen osalta ilmoitettujen menojen asianmukaisen kirjausketjun varmistamiseksi tarvitaan olennaiset asiakirjat vuosien 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 72 artiklan g kohdan mukaisesti ja **asiakirjojen säilytysajan loppuun** asti. Muussa tapauksessa tuetun toimen tukikelpoisuutta ei voida todistaa. Komissio toteaa, että puuttuvat todentavat tiedot tai asiakirja-aineistot ovat edelleen **kolmanneksi yleisin syy virheisiin**, joista sekä **tarkastusviranomaiset että komission tarkastajat** ovat huomauttaneet ohjelmakaudella 2014–2020.

Edunsaajilta ja ohjelmaviranomaisilta pyydettävien tietojen olisi kussakin tapauksessa kuitenkin **pysyttävä oikeasuhteisina** ottaen huomioon asiakirjapyyntöjen vaikutukset ja hallinnolliset kustannukset, sidosryhmien kehotukset ja komission oman ohjelman mukaiset toimet EU:n rahastojen täytäntöönpanon yksinkertaistamiseksi edelleen. Komissio laati vuonna 2019 tarkastusviranomaisten kanssa **pohdinta-asiakirjan, jonka tarkoituksena oli parantaa tarkastusten dokumentointia** ja jossa annettiin vähimmäissuositukset noudattaen samalla hallinnollisten kustannusten oikeasuhteisuutta. Tilintarkastustuomioistuin mainitsi tämän myönteisenä toimena vuoden 2019 vuosikertomuksessaan (**laatikko 5.8**). Komissio viittaa myös edellä antamiinsa **kohtaan 6.26** liittyviin vastauksiin.

Komissio toteuttaa samanlaisia kirjausketjun dokumentointia koskevia toimia myös muilla aloilla. Esimerkiksi **ESR+:n** menojen osalta komissio julkaisi ja toimitti jäsenvaltioille **menetelmää**

**koskevan huomautuksen** siitä, mitä se pitää **oikeasuhteisena ja tasapainoisena tarkastustapana** tämän sosiaalista osallisuutta koskevien toimien kohdeväestön osalta, koska toimet, joilla tuetaan muita heikommassa asemassa olevia ja/tai haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä sosiaalisen osallisuuden tavoitteen mukaisesti, ovat erittäin tärkeitä. Tällaisten toimien tarkastusvaatimukset eivät voi olla samat kuin muun tyyppisissä toimissa, ja niissä on otettava huomioon se erityinen toimintaympäristö, joissa tällaiset toimet toteutetaan, niihin osallistuva erikoistunut ja ammattitaitoinen henkilöstö, ja tarve kunnioittaa sekä oikeasuhteisuutta että tällaisten toimien kohteena olevien haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien tai yksilöiden ihmisarvoa. Erikoistuneiden sosiaalityöntekijöiden vahvistamat omat ilmoitukset voivat olla riittävä tosite hallinnon tarkastusten tasolla (edellyttäen, että tarkastusviranomaiset suorittavat lisätarkastuksia toimien edustavien otosten tarkastamiseksi). Komissio katsoo, että joissakin tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamissa virheissä, jotka koskivat olennaisten tositteiden puuttumista, tällaista **erityistilannetta** ja tällaisista ryhmistä asianomaisissa jäsenvaltioissa virallisesti vastaavien erikoistuneiden sosiaalityöntekijöiden työn luotettavuutta ei otettu riittävästi huomioon (ks. **laatikossa 6.3** mainittu esimerkki Ruotsissa toteutetusta ESR+-hankkeesta).

Komissio aikoo edelleen **lisätä** hallintoviranomaisten **tietoisuutta** siitä, **miten** niiden suorittamista hallinnon tarkastuksista **tehdään asianmukainen kirjausketju**, erityisesti kun on kyse osallistujien tukikelpoisuudesta tiettynä ajankohtana.

### Sisämarkkinasääntöjen noudattaminen julkisten hankintojen ja valtiontuen yhteydessä

Komissio toteaa, että julkisia hankintoja koskevat säännöt (**kohdat 6.30–6.36**) ovat edelleen tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamien virheiden lähde. Se suhtautuu myönteisesti siihen, että **tilintarkastustuomioistuin on yhdenmukaistanut** julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden kvantifiointia koskevan **lähestymistapansa** komission suuntaviivojen kanssa. Tämä kehitys **parantaa arvioinnin johdonmukaisuutta ja oikeasuhteisuutta** (**kohdat 1.36** ja **1.37** ja **kaavio 1.14**). Komissio toteaa kuitenkin, että Yhdistyneen kuningaskunnan ohjelmat lisäävät tänä vuonna merkittävästi tämäntyyppisiä virheitä brexitin vuoksi (kuten edellä jaksossa *Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastusten tulokset* selitettiin). Komissio ei välttämättä ole samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen arviosta kaikkien niiden virheiden osalta, jotka se on kvantifioinut EU:n tai kansallisten julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi (esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa käytettiin dynaamista hankintajärjestelmää), ja se katsoo, että vaihtoehtoisesti rikkomista arvioitaessa on otettava huomioon **erityisolosuhteet**. Esimerkiksi **laatikossa 6.4** esitetyssä esimerkissä sopimusta jatkettiin vuonna 2018 aidosti ennakoimattomissa olosuhteissa, jotka syntyivät brexitin aiheuttamassa epävarmassa tilanteessa sopimusten tekemisen jälkeen. Sopimuksen jatkaminen mahdollisti jäljellä olevien ESR:n määrärahojen käytön ennen Yhdistyneen kuningaskunnan ohjelman päättymistä.

Myöskään suoraan hallinnoituja menoja koskevien ilmoitettujen tapausten osalta komissio ei ainakaan kahdessa tapauksessa (**kohta 6.32** – Tšekki ja **kohta 6.39** – CINEA) ole samaa mieltä siitä, että EU:n tai kansallisia julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei ollut noudatettu, koska alkuperäisiin sopimuksiin oli tehty huomattavia muutoksia. Kummassakaan tapauksessa komissiolla ei ole riittävää oikeusperustaa kvantifioida muutoksia virheiksi, eikä niihin liittyviä kustannuksia ilmoitettu EU:n yhteisrahoitusta varten.

Komissio toteaa, että valtiontukisääntöjen noudattamatta jättäminen ei aiheuttanut tänä vuonna kvantifioituja virheitä.

### Yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot

Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa säädetään mahdollisuudesta **lisätä yksinkertaistettujen, todellisiin kustannuksiin perustumattomien rahoitusjärjestelmien käyttöä**, kuten yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja ja rahoitusta, joka ei perustu kustannuksiin (**kohdat 6.37 ja 6.38**). Kokemusten perusteella ja kuten tilintarkastustuomioistuin on ilmoittanut aiemmissa kertomuksissa, tällaiset järjestelmät ovat vähemmän alttiita virheille, ja komissio kehottaa painokkaasti käyttämään niitä (niiden käyttö on yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen nojalla jopa pakollista pienissä toimissa), jotta hallinto- ja tarkastusviranomaiset saadaan suunnittelemaan tällaisia järjestelmiä ohjelmissaan.

Komissio myöntää, että näiden järjestelmien käyttöön liittyviä virheitä voi edelleen esiintyä, kuten sen omissa tai tarkastusviranomaisten tarkastuksissa on raportoitu (ks. EMPL-pääosaston vuotuinen toimintakertomus 2025, liite 7L). Tämä osoittaa, että yksinkertaistettujen järjestelmien täytäntöönpanoa on **seurattava jatkuvasti**.

Komissio ei kuitenkaan ole samaa mieltä kaikista tilintarkastustuomioistuimen kvantifioimista havainnoista, jotka liittyvät yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen laskentamenetelmiin. **Laatikossa 6.6** mainittujen välillisten kustannusten kiinteitä määriä koskevan kahden tapauksen osalta komissio korostaa hyväksyneensä näiden kiinteiden määrien siirtämisen ohjelmakaudelta 2007–2013 seuraaville ohjelmakausille. Tällaisesta mahdollisuudesta säädetään nimenomaisesti yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa, ja se on otettu huomioon yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja koskevissa komission ohjeissa. Ohjelmaviranomaisilla ei ole oikeudellista velvoitetta päivittää aiemmin hyväksyttyjä menetelmiä, jos niiden soveltamisedellytykset pysyvät ennallaan, vaikka komissio onkin samaa mieltä siitä, että määräajoin tehtävät mukautukset ovat todellakin hyvä käytäntö (jota suositellaan komission tällaisia yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja koskevissa ohjeissa). Yhdessä tapauksessa hallintoviranomainen toimitti tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen jälkeen todentavia asiakirjoja, joilla perusteltiin kauden 2007–2013 menetelmää ja 20 prosentin kiinteän prosenttiosuuden käyttöä välillisten kustannusten osalta. Lisäksi hallintoviranomainen käynnisti samanaikaisesti uuden tutkimuksen, joka perustui 21 akkreditoidun koulutuskeskuksen vuosien 2023 ja 2024 hyväksyttyihin tilinpäätöksiin. Tutkimuksen mukaan 20 prosenttia on edelleen tyydyttävä kiinteä prosenttiosuus akkreditoitujen koulutuskeskusten välillisten kustannusten arvioimiseksi. Komissio katsoo, että tässä tapauksessa esitetyt **seikat eivät tue kvantifioitua sääntöjenvastaisuutta**. Toisessa tapauksessa komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että hankkeessa käytetty vakioyksikkökustannus, joka laskettiin 12 vuotta sitten kaudella 2007–2013 toteutettujen yli 500 toimen perusteella, sisälsi tuolloin havaitsematta jääneitä epätarkkuuksia, joiden määrän laskettiin olevan noin 4 prosenttia.

## *Palautumiskyky ja arvot – komission hallinnoima*

**Kohdassa 6.39** tarkoitettujen havaintojen osalta komissio viittaa edellä jaksossa Sisämarkkinasääntöjen noudattaminen julkisten hankintojen ja valtiontuen yhteydessä (**kohdat 6.30–6.36**) antamiinsa vastauksiin, jotka koskevat *Euroopan ilmasto-, infrastruktuuri- ja ympäristöasioiden toimeenpanoviraston (CINEA*) kautta tuetuissa hankkeissa ilmoitettuja virheitä.

Komissio ei ole samaa mieltä **laatikossa 6.7** esitetystä havainnosta ja kiinnittää huomiota **kiinteämääräisten avustusten hallinnointia koskeviin ohjeisiinsa *How to manage your lump sum grants***, joissa todetaan selvästi, että yhteenliittymä voi käyttää kertakorvauksen parhaaksi katsomallaan tavalla edellyttäen, että hanke toteutetaan avustussopimuksessa kuvatulla tavalla. Vaikka komissio voi hyväksyä sen, että muutos voisi olla hyvä käytäntö, se ei pidä sitä avustussopimuksen tukikelpoisuusehtojen rikkomisena.

# 2. Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

## *Komission vuoden 2025 arviointi*

### Jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät

Komissio ilmoitti **EMPL- ja REGIO-pääosastojen vuoden 2025 vuotuisissa toimintakertomuksissa**, että jäsenvaltioiden **hallinto- ja valvontajärjestelmät** (**kohdat 6.40–6.41**) **eivät toimineet hyvin lähes 15 prosentissa ohjelmista** sekä vuosien 2014–2020 että vuosien 2021–2027 ohjelmakausilla.

Komissio soveltaa kaikkiin näihin ohjelmiin **tehostettua** valvontaa ja **seurantaa ja tekee tiivistä yhteistyötä ohjelmaviranomaisten kanssa havaittujen riskien vähentämiseksi**. Jos varauman esittämisen perusteet täyttyivät, **komissio sisällytti vuoden 2025 tarkastuslausumansa** vastaavasti vuotuisiin toimintakertomuksiin.

Varaumat poistetaan vasta, kun ohjelmaviranomaiset ovat toteuttaneet riittävät korjaavat toimenpiteet. Se, että viime vuoden varaumista on poistettu 25–33 prosenttia (25 % REGIO-pääosaston osalta ja 33 % EMPL-pääosaston osalta), osoittaa, että asianomaiset jäsenvaltiot ovat jo tosiasiallisesti toteuttaneet korjaavia toimenpiteitä, mikä parantaa käytössä olevien järjestelmien tehokkuutta ja vähentää riskiä siitä, että kyseisten ohjelmien osalta ilmoitetaan sääntöjenvastaisia menoja.

### Sääntöjenvastaisten menojen määrä koheesiopolitiikan tileissä

Tilintarkastustuomioistuimen **kohdissa 6.42–6.49** esittämän huomautuksen osalta korostetaan, että ohjelmakautta 2014–2020 koskevassa arvioinnissa on otettu huomioon ohjelmien päättämisen erityisolosuhteet, joille on ominaista **lopullisessa tilinpäätöksessä ilmoitettujen menojen suuri lukumäärä ja arvo** (**kohta 6.16**). Kaudelta 2014–2020 toimitettujen viimeisimpien **varmennuspakettien** perusteella pääjohtajat totesivat vuotuisissa toimintakertomuksissaan, että menoissa, jotka on todennettu komissiolle vuonna 2025 hyväksytyissä tileissä, on edelleen olennaisia sääntöjenvastaisuuksia, kuten viime vuonnakin. **Maksamishetken riskitason (keskeinen tulosindikaattori)** määrittämiseksi komissio käytti niiden jäsenvaltioiden ilmoittamia virhetasoja, joihin se on toistaiseksi soveltanut ainoastaan asiakirjatarkastuksia, sen sijaan, että se olisi ”vahvistanut” virhetasot koko tarkastussyklinsä perusteella, kuten aiempina vuosina. Tämä toimintatapa johtuu siitä, että noin 80 prosenttia viimeisimmän tilikauden 2014–2020 varmennuspaketeista saatiin vuonna 2026. Toimimalla näin voitiin myös tehdä asiaan liittyviä riskejä koskeva edustava arvio, joka kattoi myös sen 20 prosentin osuuden ohjelmista, joiden päättämistä koskevat tiedot toimitettiin vuonna 2025. Jatkossa **komission** kattavan **vuoden 2026 tarkastussuunnitelman** – johon sisältyy tarvittaessa paikalla tehtävä tarkastustyö – **avulla voidaan arvioida keskeiset tulosindikaattorit** ja varmistaa, että mahdolliset poikkeamat tunnistetaan ja niihin puututaan. Tämä **kaksivaiheinen validointiprosessi** vahvistaa luottamusta ilmoitettujen menojen asianmukaisuuteen ja mahdollistaa samalla yksityiskohtaisiin tarkastushavaintoihin perustuvat oikea-aikaiset mukautukset.

Lisäksi **komissio raportoi** varovaisen arvionsa **riskin enimmäistasosta maksamishetkellä** mahdollisten lisäriskien huomioon ottamiseksi. Arvio esitetään joidenkin yksittäisten ohjelmien osalta kiinteämääräisinä tasoina niiden erityistilanne huomioiden. Tilintarkastustuomioistuimen

suosituksen[5] mukaisesti myös tämä enimmäistaso perustuu varovaiseen toimintatapaan, jossa otetaan huomioon mahdolliset virheet menoissa, joita ei ole tarkastettu, esimerkiksi silloin, kun on tehty vain asiakirjatarkastus tai kun käynnissä olevien kuulemismenettelyjen yhteydessä tarvitaan vielä lisätarkastustyötä, ja/tai jossa otetaan huomioon myös aiempien vuosien tarkastustulokset, jotka viittaavat analysoitavana olevissa menoissa mahdollisesti jäljellä oleviin riskeihin.

Tällaisen ohjelmakohtaisen arvioinnin perusteella komissio pystyi määrittämään, missä ohjelmissa (tai ohjelmien osissa) oli **vakavia puutteita** (ks. vastaavien vuotuisten toimintakertomusten liitteet 7.F) ja **minkä ohjelmien osalta oli pyydettävä korjaavia toimia, ja se raportoi** rahoitusoikaisuista, jotka oli tehty aiempina vuosina havaittujen sääntöjenvastaisuuksien johdosta.

Ilmoitettujen tapahtumien vähäisen määrän vuoksi komissio hyväksyi ohjelmakaudelle 2021–2027 varovaisen arvion, jonka mukaan riski maksamishetkellä oli 2 prosenttia.

### Interreg-ohjelmien riskinarviointi

Asianomaiset ohjelmien tarkastusviranomaiset tarkastavat kaudella 2021–2027 Interreg-ohjelmat (**kohdat 6.50 ja 6.51**) **yhden tarkastusotoksen** perusteella, jonka komissio muodostaa kaikkien ryhmiteltyjen **Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmien** osalta. Tämä on **merkittävä yksinkertaistus** ja keventää tarkastustaakkaa Interreg-ohjelmissa, joihin yksittäisten Interreg-ohjelmien koko kaudella 2014–2020 raportoimien virhetasojen perusteella liittyy perinteisesti vähemmän riskejä kuin pääohjelmiin. Vuosien 2024–2025 tilien osalta 48 ohjelmaa kattavan Interreg-otoksen **kokonaisvirhetaso on alle yksi prosentti** (kuten edellisenäkin vuonna), mikä vahvistaa näiden ohjelmien alhaisen riskiprofiilin ja yhteisen tarkastustavan tuloksellisuuden.

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen tänä vuonna tarkastamissa kolmessa Interreg-ohjelmassa havaitut virheet ja toteuttaa tarpeellisiksi ja oikeudellisesti mahdollisiksi katsomansa jatkotoimet. Komissio seuraa ja arvioi edelleen tilintarkastustuomioistuimen ja komission tarkastuksissa havaittujen ongelmien mahdollisia vaikutuksia kyseisten ohjelmien tarkastustapaan kauden 2021–2027 täytäntöönpanon aikana.

## 3. Kauden 2014–2020 ohjelmien päättäminen

Lainsäätäjät **pidensivät ohjelmien päättämisen** hallinnollisia **määräaikoja helmikuuhun 2026**[6], jotta ohjelmaviranomaiset voisivat täyttää kaikki asianmukaista huolellisuutta koskevat velvoitteensa ja suorittaa kaikki tarkastukset ennen lopullisten menojen ilmoittamista.

Ohjelmakauden 2014–2020 ohjelmien **päättäminen käsittää** komission tasolla **kaksi vaihetta**: **ohjelman tilien ja niihin liittyvän lopullisen täytäntöönpanokertomuksen hyväksyminen** sekä niiden mukainen rahoitustapahtuma (viimeisen tilivuoden loppumaksu tai takaisinperintä) ja sen jälkeen **kirjallinen vahvistus jäsenvaltiolle siitä, katsotaanko kaikkien laillisuus- ja sääntöjenmukaisuuskysymysten tulleen asianmukaisesti käsitellyiksi**. Vasta sen jälkeen ohjelma katsotaan päätetyksi.

Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen (EU) N:o 1303/2013 mukaan komission suorittaman tilien hyväksymisen ja laillisuus- ja sääntöjenmukaisuusarvioinnin on oltava erillisiä toimia. Näin ollen komissio jatkaa **perusteellisten laillisuus- ja**

[5] Ks. erityiskertomus 26/2021, suosituksessa 3 oleva a alakohta, sekä katsaus 03/2024, sivulla 23 esitetty päätelmä.

[6] Lainsäädäntövallan käyttäjien 29. helmikuuta 2024 hyväksymä asetus (EU) 2024/795 *Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen (STEP-kehysväline)* perustamisesta.

**sääntöjenmukaisuustarkastusten suorittamista** kaikista ohjelmista myös loppumaksun maksamisen (tai takaisinperinnän) jälkeen ohjelmien päättyessä. Näin varmistetaan, että mikään avoinna oleva tarkastuskysymys ei jää ratkaisematta ennen päättämisprosessin loppuun saattamista. Komissio voi päättää ohjelman lopullisesti vasta, kun sillä on varmuus siitä, että **arvioitu jäännöskokonaisvirhetaso on enintään kaksi prosenttia** kullakin kyseisen ohjelmakauden tilikaudella ja että ohjelmaviranomaiset ovat käsitelleet asianmukaisesti kaikkia havaittuja sääntöjenvastaisuuksia ja riskejä. Komissio aloitti raportoinnin kauden 2014–2020 päättämisen edistymisestä vuoden 2025 vuotuisissa toimintakertomuksissaan. Toukokuun 2025 loppuun mennessä päätettiin 73 REGIO-pääosaston ohjelmaa ja 56 EMPL-pääosaston ohjelmaa. Niistä 21 ohjelmaa (REGIO) ja 13 ohjelmaa (EMPL) päätettiin ”kaikilta osin” eli myös laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden osalta.

Tarkistaakseen ohjelmaviranomaisten ohjelmien päättämistä koskevan valmiustason komissio toteutti vuosina 2024 ja 2025 **ennaltaehkäiseviä tarkastuksia** riskialttiiksi katsotuista ohjelmista valitulle otokselle varmistaakseen, että asianomaiset viranomaiset suorittivat kaikki vaaditut tarkastukset hyvissä ajoin päättämistä koskevien komission suuntaviivojen mukaisesti. Tähän sisältyy jäljellä olevien sääntöjenvastaisuuksien ehkäiseminen ja oikaiseminen ja kaikkien ilmoitettujen tarkastustulosten asianmukainen seuranta päättämiseen asti. Tarkempia tietoja näistä tarkastuksista on REGIO-pääosaston ja EMPL-pääosaston vuoden 2024 vuotuisten toimintakertomusten liitteissä 7.I.

**Ohjelmien päättäminen muodostaa keskeisen takeen** koheesiopolitiikan **varmennuskehyksessä** EU:n talousarvion suojaamiseksi. Päättämishetkellä jäsenvaltiot ilmoittivat helmikuussa 2026 ennätyksellisen rahoitusoikaisuja ennätyksellisen suuresta 6,5 miljardin euron arvosta, mikä oli huomattavasti enemmän kuin aiempina vuosina. Jos ilmoitetut jäännösvirhetasot ovat edelleen yli kaksi prosenttia (tai jos komissio on päättämispaketin arvioinnin tai tarkastustensa perusteella tekemässään uudelleenlaskennassa saanut jäännösvirhetasoksi yli kaksi prosenttia), komissio soveltaa rahoitusoikaisuja varmistaakseen, että kaikkien ohjelmien riskit jäävät olennaisuusrajan alapuolelle ennen ohjelman lopullista päättämistä. Näin varmistetaan, että jäännösriskit vähenevät olennaisuusrajan alapuolelle ennen ohjelman lopullista päättämistä ja että sääntöjenvastaiset menot jätetään asianmukaisesti pois EU:n talousarviosta.

## 4. Ohjelmakausi 2021–2027

Komissio tukee jäsenvaltioita monin tavoin niiden pyrkiessä **vahvistamaan hallinnollisia valmiuksiaan, parantamaan ja nopeuttamaan täytäntöönpanoa ja poistamaan investointien pullonkauloja**. Se on esittänyt muutaman viime vuoden aikana useita ehdotuksia, muun muassa hiljattain hyväksytyn **koheesiopolitiikan väliarvioinnin**, jolla autetaan jäsenvaltioita käsittelemään uusia painopisteitä ja lisätään samalla käytettävissä olevia joustomahdollisuuksia sekä otetaan käyttöön lisää yksinkertaistamistoimenpiteitä. Koska **valittujen hankkeiden määrä** kentällä vastaa **noin 65:tä prosenttia** kauden 2021–2027 koheesio-ohjelmiin käytettävissä olevista määrärahoista, rahoituksen toteutus nopeutui huomattavasti vuonna 2025 ja monet jäsenvaltiot toimittivat maksatushakemuksia selvästi enemmän kuin sitoumusten vapauttamista koskeva n+3-sääntö edellyttää. Komissio katsoo, että kaudella 2021–2027 tehtyjen hallinto- ja valvontajärjestelmän suunnittelua ja perustamista koskevien muutosten avulla voidaan **lisätä tarkastusten vaikuttavuutta** (**kohta 6.12**). Hallintoviranomaisten on nyt keskitettävä toimet ja resurssit virhealtteimpiin aloihin **riskiperusteisten hallinnon tarkastusten** avulla varovaisen riskinarvioinnin perusteella, jossa on otettava jatkuvasti huomioon kaikkien tehtyjen tarkastusten ja tarkastusten tulokset. Suurimmassa osassa jäsenvaltioiden ohjelmista sovellettiin vuonna 2025 tosiasiallisesti tällaisia riskiperusteisia tarkastuksia, mutta muissa ohjelmissa tehtiin varovaisuuden nimissä edelleen täysin kattavia tarkastuksia. **Paremman tehokkuuden ja virheidenhavaitsemisvalmiuden varmistamiseksi** (sekä tarkastusviranomaisten että komission)

**tarkastuksissa** tarkastetaan jatkuvasti, arvioivatko hallintoviranomaiset ohjelmissaan tehokkaasti riskejä ja toteuttavatko ne tarvittaessa riskiperusteisia hallinnon tarkastuksia. Jos aiemmat tulokset osoittavat järjestelmien toimivan hyvin, asetuksessa annetaan tarkastuksista aiheutuvan rasitteen keventämiseksi ohjelmille lisäksi mahdollisuus käyttää ”**laajennettuja suhteutettuja järjestelyjä**”, jotka tarjoavat useita jousto- ja yksinkertaistamismahdollisuuksia varmennuksia ja tarkastuksia varten. Jos evidenssi osoittaa tilanteen heikenneen, komissio voi vaatia jäsenvaltiota ottamaan täysimittaiset tarkastukset uudelleen käyttöön kyseisen ohjelman tai kyseisten ohjelmien osalta.

Vaikka täytäntöönpano on tähän mennessä ollut vähäistä, **monivuotinen oikaisukapasiteetti** toimii jo kauden 2021–2027 ohjelmien osalta: jäsenvaltiot ovat jo poistaneet miljardi euroa kauden 2021–2027 tilinpäätöksistä. Myös luotettavien valvontamenettelyjen kannustimena toimivien nettomääräisten rahoitusoikaisujen soveltamista on yksinkertaistettu. Komissio käynnistää tilintarkastustuomioistuimen suositusten ja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen säännösten perusteella välittömästi menettelyjä tapauksissa, joissa hyväksyttyjen tilien menot todetaan sääntöjenvastaisiksi eivätkä jäsenvaltiot ole havainneet niitä ja ilmoittaneet niistä.

# 5. Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen johtopäätös

Komissio luottaa siihen, että sen **riskitasoa maksamishetkellä** koskevat laskelmat **antavat kohtalaisen hyvän käsityksen** käytännön tilanteesta, kun otetaan huomioon kunkin ohjelman osalta tunnistetut erityiset riskit. Tämä koskee myös enimmäisriskitasoa, jossa otetaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen tulokset ilman ekstrapolointia, kun ensin on arvioitu huolellisesti, voiko muihin ohjelmiin kohdistua vaikutuksia.

Se, että komission laskema riskitaso maksamishetkellä **ylitti edelleen olennaisuusrajan** kauden 2014–2020 osalta (vaikka se ei ollut tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamalla tasolla edellä II luvun 1 jaksossa mainituista syistä) viittaa siihen, että **joissakin ohjelmissa on sitkeitä laillisuus- ja sääntöjenmukaisuusongelmia, jotka edellyttävät tiivistä seurantaa**.

Viime vuosina komissio on myös tilintarkastustuomioistuimen johtopäätösten ja suositusten perusteella **vahvistanut merkittävästi valvontajärjestelmäänsä** erityisesti tehostamalla ohjelmaviranomaisten valvontaa vuoden 2024 lopussa yhteisesti hyväksytyllä kohdennetulla toimintasuunnitelmalla, jolla puututaan sekä tilintarkastustuomioistuimen että komission tunnistamiin havaitsemisvalmiuksien puutteisiin. **Komissio** on myös **tarkistanut tarkastusstrategiaansa** siten, että se suorittaa enemmän säännönmukaisuutta koskevia tarkastuksia, jotta tarkastusviranomaisten työ voidaan suorittaa uudelleen aiemmassa vaiheessa ohjelmakautta. Kaikki tärkeimmät tarkastusviranomaiset tarkastetaan vähintään kerran vuoden 2026 loppuun mennessä, ja tarkastuksissa arvioidaan ennakolta tarkastusviranomaisten kaudella 2021–2027 käyttämät tarkistuslistat.

Tarkastusviranomaisten tasolla tulokset alkavat näkyä, sillä **tarkastusviranomaisten ilmoittama virhetaso** oli ensimmäistä kertaa EMPL-pääosaston varojen osalta 3,9 prosenttia ja REGIO-pääosaston varojen osalta 3,7 prosenttia, **mikä osoittaa vaikuttavuuden parantuneen**. Lisäksi kahdenvälisesti sovittuja toimintasuunnitelmia, joilla pyritään parantamaan ohjelmaviranomaisten havaitsemisvalmiuksia, tarkastellaan uudelleen vuosittain kaikkien jäsenvaltioiden kanssa. Näin varmistetaan, että ongelmiin puututaan viipymättä täytäntöönpanon sujuvoittamiseksi. Komissio katsoo, että riskiperusteisten hallinnon tarkastusten luotettavuus ja jäljitettävyys edellyttävät lisätoimia. Tähän liittyen se on myös äskettäin käynnistänyt tarjouskilpailun, joka koskee **hallinnollisten valmiuksien kehittämistä tulevaa koheesiopolitiikkaa varten** (”Administrative Capacity Building for Future Cohesion Policy: tackling errors, implementation challenges and emerging capacity needs”). Jotta varmistetaan, että valmiuksien kehittämistoimilla

saadaan aikaan konkreettisia parannuksia, on olennaisen tärkeää hyödyntää tukipalveluissa täytäntöönpanosta saatuja kokemuksia ja tarkastustuloksia. Analysoimalla yleisimpien virheiden perimmäisiä syitä ja täytäntöönpanoon liittyviä haasteita ja muuntamalla ne valmiuksien kehittämisen painopisteiksi komissio voi mukauttaa ja tarkentaa tarjoamaansa valmiuksien kehittämistä. Tämän **näyttöön perustuvan lähestymistavan** avulla voidaan varmistaa, että komission tarjoamilla välineillä, koulutustoimilla ja ohjeilla vastataan suoraan ohjelmaviranomaisten kohtaamiin käytännön haasteisiin.

Komissio on ottanut kaikki nämä **kokemukset** ja niiden tulokset huomioon **vuoden 2027 jälkeisen ohjelmakauden suunnittelussa**. Se on ehdottanut tuotoksiin perustuvaa maksujärjestelmää ja laatinut saatujen kokemusten perusteella yksinkertaisemman ja luotettavamman varmennusmallin, jolla varmistetaan edelleen komission vahva valvontatehtävä ja ilmoitettujen menojen yhdenmukaisuus sovellettavan lainsäädännön kanssa. Tavoitteena on **vähentää virheiden riskiä edelleen** ja säilyttää samalla moitteeton varainhoito kaikilla tasoilla.

# III. KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

## Suositus 6.1 – Kannustetaan yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen valintaan ja perusteluun

**Komission olisi**

**a) kannustettava hallintoviranomaisia käyttämään yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa ja siihen liittyvissä rahastokohtaisissa asetuksissa määriteltyjä yksinkertaistettuja vakiokustannusvaihtoehtoja;**

**b) muistutettava hallintoviranomaisia vaatimuksesta säilyttää asiakirjat, joilla perustellaan edellisiltä ohjelmakausilta voimassa olevat yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot, ja päivittää ne asianmukaisesti; ja**

**c) tuettava jäsenvaltioita edelleen yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen tuntemuksen lisäämisessä edistämällä hyvien käytäntöjen jakamista hallintoviranomaisten välillä näiden vaihtoehtojen kehittämisessä ja soveltamisessa niin, että painopiste on erityisesti monimutkaisuuden minimoimisessa edunsaajien ja lopullisten vastaanottajien kannalta.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppu.**

Komissio **hyväksyy** suositukset 6.1 a, 6.1 b ja 6.1 c.

Komissio tukee jatkuvasti jäsenvaltioita yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöönotossa ja käytössä monenlaisilla aloitteilla, kuten ESR+:n ja REGIO-pääosaston yksinkertaistamista käsittelevillä kansainvälisillä verkostoilla, useiden maiden työpajoilla ja kansallisilla tapahtumilla. Komissio edistää jatkossakin tietämyksen jakamista jäsenvaltioiden asianomaisille ohjelmaviranomaisille ja tietojenvaihtoa niiden kanssa tällaisten foorumien ja tapahtumien avulla.

Komissio **edistää** etenkin **yksinkertaistamista helpottamalla hyvien käytäntöjen jakamista jäsenvaltioiden välillä**. Yksinkertaistamista voidaan saada aikaan eri menetelmin jäsenvaltioiden erityistarpeiden mukaan. Ohjelmissa, joihin liittyy erityistarpeita ja jotka edellyttävät laajaa tietämystä, yksinkertaistaminen voidaan saavuttaa suunnittelemalla ja ottamalla käyttöön erityisiä yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja koskevia menetelmiä, mutta muissa ohjelmissa on

yksinkertaisempaa käyttää yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa ja asiaankuuluvissa rahastokohtaisissa asetuksissa säädettyjä sekä komission delegoiduissa asetuksissa hyväksymiä yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja. **Komissio kannustaa jäsenvaltioita mukauttamaan yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä ohjelmien tarpeiden mukaan.**

Aiemmilla ohjelmakausilla käytettävissä olleiden yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käytön osalta komissio on julkaissut tätä aihetta koskevia tulkintakysymyksiä ja selventänyt tällaisen käytön edellytyksiä yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käytöstä annettujen ohjeiden (C/2024/7467) 3.2.6 kohdassa. Komissio edistää myös edelleen vanhemmissa menetelmissä käytettyjen tietojen päivittämistä koskevaa hyvää käytäntöä. Tietoa jaettiin jäsenvaltioille myös EMPL-pääosaston, REGIO-pääosaston ja koheesiopolitiikan yhteisen tarkastusosaston 26. maaliskuuta 2026 järjestämän yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja koskevan webinaarin sekä 17. kesäkuuta 2026 pidetyn yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen rahastoja käsittelevän asiantuntijaryhmän kokouksen yhteydessä.

Ohjelmakauden 2021–2027 osalta **komissio aikoo jatkossakin järjestää** seuraavissa yksinkertaistamista käsittelevien kansainvälisten verkostojen kokouksissa, useiden maiden työpajoissa ja kansallisissa tapahtumissa **erityisiä istuntoja, joissa käsitellään yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä**, mukaan lukien aiemmilla ohjelmakausilla käytettävissä olleet yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot, ja keskitytään yksinkertaistamiseen edunsaajien kannalta.

## Suositus 6.2 – Päivitetään Interreg-ohjelmien riskinarviointi

**Komission olisi arvioitava Interreg-ohjelmia koskeva riskinarviointinsa ja tarvittaessa saatettava se ajan tasalle ottaen huomioon tilintarkastustuomioistuimen tänä vuonna havaitsemat virheet ja mukautettava tarkastustapaansa vastaavasti.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppu.**

Komissio **hyväksyy** suosituksen 6.2

Komissio **arvioi jatkuvasti kauden 2021–2027 Interreg-ohjelmien riskinarviointiaan ja saattaa sen tarvittaessa ajan tasalle** ottaen huomioon havaitut virheet. Interreg-ohjelmien vuotuiselle otokselle tehtyjen tarkastusten tuloksia seurataan sen varmistamiseksi, että havaittuja riskejä vähennetään asianmukaisesti. Kaudella 2021–2027 on päätetty soveltaa lainsäätäjän hyväksymään oikeusperustaan perustuvaa tarkastustapaa. Sen avulla voidaan ottaa huomioon täytäntöönpanon aikana mahdollisesti havaittavat erityiset riskit ja toteuttaa riskinvähentämistoimenpiteitä (esimerkiksi lisätä osumien määrää tietyissä riskialttiimpina pidetyissä ohjelmissa).

**Komissio suorittaa jatkossakin uudelleen Interreg-ohjelmien otoksen yhteydessä tehdyn työn.** Saatuaan seuraavan (ja kolmannen) tarkastuksen tulokset **komissio arvioi ne ja päättää, tarvitaanko lisää tarkastuksia**.

# EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN 2025 – 7. LUKU: Luonnonvarat ja ympäristö

## I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Monivuotisen rahoituskehyksen (MRK) otsake 3 ”Luonnonvarat ja ympäristö” kattaa seuraaviin aiheisiin liittyvät EU:n menot: i) yhteinen maatalouspolitiikka (YMP), ii) oikeudenmukaisen siirtymän rahasto, iii) meri- ja kalastuspolitiikka ja iv) ympäristön ja ilmastotoimien Life-ohjelma.

YMP:n tavoitteet on määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa ja yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevissa asetuksissa. Tavoitteena on i) lisätä maatalouden tuottavuutta, ii) taata maatalousyhteisölle kohtuullinen elintaso, iii) vakauttaa markkinoita, iv) varmistaa tarvikkeiden saatavuus ja v) taata kohtuulliset kuluttajahinnat. Lisäksi YMP:llä tuetaan investointeja maatalouden nykyaikaistamiseen, ympäristö- ja ilmastokestävyyden lisäämiseen sekä maaseutualueiden kehittämiseen.

Vuosien 2023–2027 YMP:ssä siirryttiin vaatimusten noudattamiseen perustuvasta toimintamallista tuloksellisuuslähtöiseen malliin, joten jäsenvaltiot voivat laatia YMP:n strategiasuunnitelmat entistä joustavammin ja sisällyttää niihin räätälöityjä interventioita, joilla vastataan jäsenvaltioiden erityistarpeisiin. Näiden suunnitelmien täytäntöönpanoa koskevassa komission kertomuksessa[1] vuodelta 2025 vahvistettiin, että keskimäärin suurin osa kyseisissä strategiasuunnitelmissa asetetuista ympäristöä ja ilmastoa koskevista välitavoitteista oli ylitetty vuonna 2024.

YMP:hen sovelletaan yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia, jonka tukena on kattava hallinto- ja valvontajärjestelmä. Tämä vankka ja monikerroksinen varmennuskehys sisältää kansallisen tason valvonnan, riippumattomat tarkastukset ja komission suorittaman valvonnan sekä joka toinen vuosi suoritettavat tuloksellisuuden tarkastelut. Se on onnistuneesti varmistanut EU:n taloudellisten etujen suojaamisen.

Komissio keskittyy tuloksellisuutta koskeviin tuloksiin ja jäsenvaltioiden hallintojärjestelmien moitteettomaan toimintaan varmistaen sekä tuloksellisuutta koskevien tulosten laadun että tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden. Toisin kuin edellisellä, vuosien 2014–2022 YMP:n ohjelmakaudella, jäsenvaltioilla ei näin ollen enää ole velvollisuutta raportoida yksityiskohtaisista valvontatilastoista edunsaajien tasolla. Niiden on sen sijaan raportoitava politiikan tuloksellisuudesta tuotos- ja tulosindikaattoreiden perusteella. Sen vuoksi komissio ei enää laske virhetasoa tai riskinalaista määrää maksamishetkellä YMP:n strategiasuunnitelmien menojen osalta.[2]

Komissio suhtautuu myönteisesti siihen, että suorien tukien (lukuun ottamatta ekojärjestelmiä) arvioitu virhetaso on suhteellisesti alhaisempi, mikä vahvistaa yhdennetyn hallinto- ja

---

1 COM(2026)37 EUR-Lex – 52026DC0037 – FI – EUR-Lex

2 Sen sijaan, että komissio määrittäisi virhetason ja riskinalaisen määrän maksamishetkellä, se ryhmittelee vuosien 2023–2027 YMP:n mukaiset menot kolmeen riskiluokkaan (vähäinen, kohtalainen ja suuri), jotka perustuvat jäsenvaltioiden käyttöön ottamien hallintojärjestelmien lopulliseen mukautettuun luokitukseen. Todentamisviranomaiset määrittävät luokituksen vuosittain käytössä olevien hallintojärjestelmien asianmukaista toimintaa koskevien arviointien perusteella interventiokohtaisesti ja maksajavirastoittain. Komissio voi mukauttaa tätä tapauskohtaisesti ottaen huomioon omat tarkastushavaintonsa ja tilintarkastustuomioistuimen havainnot.

valvontajärjestelmän, mukaan lukien sen viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän, tärkeän roolin virheriskien ehkäisemisessä ja vähentämisessä.

# II. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HUOMAUTUKSIIN

## 1. Toimien sääntöjenmukaisuus

*Tapahtumatarkastusten tulokset*

YMP:ssä on käytössä suunnittelu-, tarkastus- ja korjausjärjestelmä, joka kattaa useita vuosia. Komissio panee tyytyväisenä merkille, että tilintarkastustuomioistuin tunnustaa **kohdassa 7.18** sekä **laatikoissa 7.2** ja **7.3**, että kuudessa tapauksessa, jotka koskevat käytettävissä olevaa maa-aluetta Kroatiassa (**laatikko 7.3**) ja Ranskassa sekä maataloustoimintaa koskevan vaatimuksen noudattamatta jättämistä Kreikassa (**laatikko 7.2**), komissio on tehnyt kyseisissä jäsenvaltioissa samanlaisia havaintoja omissa tarkastuksissaan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksista riippumattomasti ja ennen niitä. Näiden tarkastusten sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyt ovat parhaillaan käynnissä, ja ehdotettu rahoitusoikaisu kattaa rahastoille aiheutuvan riskin, jos mahdolliset vakavat puutteet vahvistetaan menettelyn tuloksena.

Näiden kuuden tapauksen virhetaso on 1,1 prosenttia (luokka ”ilmoitettu tukeen oikeuttamaton maa” **kaaviossa 7.4**), mikä tarkoittaa, että jos ne olisi jätetty huomiotta, tilintarkastustuomioistuimen arvioima virhetaso olisi ollut 1,1 prosenttiyksikköä alhaisempi.

Valvontajärjestelmän keskeinen tekijä YMP:n pinta-ala- ja eläinperusteisten interventioiden osalta on yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä, joka vuonna 2025 kattoi 66 prosenttia yhteistyössä hallinnoitavista YMP:n menoista. Sillä oli näin ollen edelleen hyvin tärkeä tehtävä varainhoidon valvonnan varmistamisessa.

Kuten tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen **kohdassa 7.20** todetaan, 19 tapauksessa, joissa oli kyse kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä, jäsenvaltioiden viranomaisilla oli riittävästi tietoa, jonka avulla virhe olisi voitu ehkäistä tai havaita ja korjata. Näiden virheiden ehkäiseminen tai korjaaminen olisi voinut alentaa arvioitua virhetasoa 2,4 prosenttiyksiköllä. Komissio tukee aktiivisesti jäsenvaltioita virheiden vähentämisessä yksinkertaistamalla sääntöjä, edistämällä yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja ja muita välineitä sekä hyödyntämällä Copernicus Sentinel -dataa, pinta-alamonitorointijärjestelmää ja muita teknologioita. Myös lisäohjeet, valmiuksien kehittäminen ja parhaiden käytäntöjen jakaminen parantavat virheiden ehkäisemistä ja havaitsemista.

Komission oman arvion mukaan noin puolet tilintarkastustuomioistuimen arvioimasta virhetasosta johtuu virheistä, jotka liittyvät tukeen oikeuttamattomasta maasta, kuten käytettävissä olevasta maa-alasta, tehtyihin ilmoituksiin sekä maatalouden ympäristö- ja ekojärjestelmäsitoumusten noudattamatta jättämiseen.

Komissio ei yhdy tilintarkastustuomioistuimen arvioon kahdesta toimesta, joista toinen koskee olennaisten asiakirjatodisteiden puuttumista, koska sen mielestä asiakirjatodisteiden olemassaolo ei ole kyseisen toimen tukikelpoisuuteen vaikuttava tekijä.

## *Suora tuki*

Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen päätelmään, jonka mukaan suorien tukien (ekojärjestelmiä lukuun ottamatta) virhetaso oli muita alhaisempi (**kohta 7.17**).

## *Käytettävissä oleva maa-alue*

Viljelijöiden on noudatettava oikeudellista edellytystä, jonka mukaan maa-alueen on oltava heidän käytettävissään, jotta he voivat saada suoraa tukea. Tämän edellytyksen todentaminen on tärkeää sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi ja EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto antoi jo vuonna 2021 jäsenvaltioille ilmoituksen[3] asetuksen (EU) 1307/2013 ja tuomioistuimen asiassa C-216/19[4] antaman tuomion perusteella. Nykyisessä asetuksessa (EU) 2021/2115 ei muuteta tätä vaatimusta, ja tuomioistuimen asiassa C-434/24[5] antama tuomio kehitti oikeuskäytäntöä edelleen. Komission jäsenvaltioille antamissa ohjeissa selvennetään jäljempänä esitettyjä neljää pääkohtaa.

- Maa-alueen on oltava laillisesti ja tosiasiallisesti viljelijän käytössä, mikä on osoitettava sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisen oikeusperustan mukaisesti.
- Jäsenvaltioiden olisi hyväksyttävä mikä tahansa sopimus tai laillinen omistusoikeus, joka tekee maa-alueen käytöstä ”laillista” jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi perustaa käytettävissä olevaa maa-aluetta koskevan edellytyksen täyttymisen maa-alueen käyttäjän ja omistajan keskenään sopimaan tosiasialliseen suhteeseen, kuten suulliseen sopimukseen, tai edellyttää virallista vuokrasopimusta.
- Jäsenvaltioilla on tiettyjen edellytysten täyttyessä myös mahdollisuus olettaa, että maa-alue on viljelijän käytettävissä.
- Jäsenvaltioilla on yleinen velvollisuus suorittaa järjestelmällistä valvontaa, joka ei rajoitu kaksinkertaisiin maksupyyntöihin. Jäsenvaltiot voivat päättää valvonnan laajuudesta kansallisten erityispiirteidensä perusteella ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Jäsenvaltiot voivat myös päättää, minä ajankohtana viljelijöiden on osoitettava, että maa-alue on heidän käytettävissään. Tämä voi tapahtua esimerkiksi hakemishetkellä, paikalla tehtävien tarkastusten aikana tai hallinnollisten tarkastusten aikana.

Komissio ja todentamisviranomaiset käsittelevät järjestelmällisesti käytettävissä olevan maa-alueen todentamista osana tarkastuksiaan. Tähän sisältyy maksajavirastojen käyttöön ottamien valvontajärjestelmien kohdennettu testaus tämän tukikelpoisuusedellytyksen noudattamisen varmistamiseksi. Käytettävissä oleva maa-alue mainitaan nimenomaisesti vakavia puutteita koskevassa komission valmisteluasiakirjassa[6], koska se voi vaarantaa EU:n taloudelliset edut ja YMP:n tavoitteet. Tästä syystä siihen sovelletaan valvonnan testauksessa matalampaa virheellisyysmarginaalin toleranssia, mikä kuvastaa sen ratkaisevaa merkitystä.

Jos puutteita havaitaan, komissio soveltaa sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyä ja tekee tarvittaessa rahoitusoikaisuja talousarvion turvaamiseksi. Todentamisviranomaisia neuvotaan suuntaviivassa 2 (varainhoitovuosi 2025)[7] myös asettamaan etusijalle käytettävissä olevaan maa-alueeseen liittyvän valvonnan testauksen muiden korkean riskin osa-alueiden, kuten eturistiriitojen

---

3 Ilmoitus viljelijän käytettävissä olevia tukikelpoisia hehtaareja koskevasta vaatimuksesta.

4 Land Berlin, ECLI:EU:C:2020:1046.

5 APIA – Centrul Județean Bistrița-Năsăud, ECLI:EU:C:2026:247.

6 Valmisteluasiakirja *”Identifying potential serious deficiencies for the purpose of DG AGRI Assurance and audit Directorate’s mission to provide assurance”*.

7 Maataloustukirahaston/maaseuturahaston menojen vuotuista todentamistarkastusta koskeva suuntaviiva, varainhoitovuosi 2025.

ja kaksinkertaisen rahoituksen, ohella. Näin varmistetaan vahva valvonta ja vankat korjaavat toimet järjestelmäriskien vähentämiseksi.

### *Tietyt jäsenvaltiot*

Komissio on tietoinen Kreikassa pitkään vallinneesta tilanteesta, jota se on seurannut jo useita vuosia. Aiemmin on tehty merkittävä määrä rahoitusoikaisuja, ja parhaillaan on käynnissä uusia sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyjä. Yksi näistä menettelyistä koskee maataloustoimintaa koskevan vaatimuksen noudattamisen tarkastamiseen liittyviä puutteita, jotka tilintarkastustuomioistuin mainitsee **laatikossa 7.2**.

### *Ekojärjestelmät ja maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumukset*

Ekojärjestelmät ja maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteet ovat vuosien 2023–2027 YMP:n keskeisiä välineitä, joiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa maatalouskäytäntöjä EU:n ympäristö- ja ilmastotavoitteiden kanssa. Ekojärjestelmät ovat suorien tukien yhteydessä käyttöön otettu vapaaehtoinen väline, jossa viljelijöitä palkitaan luonnon monimuotoisuutta lisäävien, resurssitehokkuutta parantavien ja hiilen sitomista tehostavien kestävien käytäntöjen omaksumisesta (kuten viljelyn monipuolistaminen, maaperän terveyden parantaminen tai kemiallisten tuotantopanosten vähentäminen). Maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteillä puolestaan tuetaan pidemmän aikavälin agroekologisia sitoumuksia, jotka koskevat vesien suojelun, elinympäristöjen säilyttämisen ja ilmastokestävyyden kaltaisia haasteita. Molemmat välineet ilmentävät YMP:n sitoutumista sekä kestävyyteen että tuottavuuteen, millä varmistetaan, että EU:n maatalous pysyy kilpailukykyisenä globaaleilla markkinoilla tuottaen samalla julkishyödykkeitä. Nämä järjestelmät ovat kunnianhimoisuutensa ja mukautuvuutensa vuoksi luonnostaan monimutkaisia. Vaikuttavuuden varmistamiseksi niiden suunnittelussa on otettava huomioon erilaiset alueelliset olosuhteet, maatilarakenteet ja ympäristöpainopisteet, minkä lisäksi niissä on sovellettava selkeitä tukikelpoisuussääntöjä.

Komissio myöntää tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat ekojärjestelmiin (**kohta 7.22**) ja maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumuksiin (**kohta 7.24**) liittyvät virheet. Näiden virheiden voidaan katsoa johtuvan kyseisten järjestelmien luontaisesta monimutkaisuudesta, kuten edellä mainittiin. Tämä johtuu siitä, että näiden järjestelmien vapaaehtoisuuden ja innovatiivisuuden vuoksi niitä on mukautettava erilaisiin alueellisiin olosuhteisiin, yksityiskohtaisiin tukikelpoisuusperusteisiin ja vaihteleviin maatilarakenteisiin. Koska ekojärjestelmät ovat YMP:n strategiasuunnitelmiin liittyvä uusi väline, joissakin järjestelmissä on myös ollut täytäntöönpanoon liittyviä haasteita, erityisesti silloin, kun jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön uudenlaisia tai erittäin räätälöityjä toimenpiteitä. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi komissio on antanut jäsenvaltioille huomattavaa tukea, muun muassa ohjeita maatalouden ympäristösitoumuksia ja ilmastositoumuksia koskevista parhaista käytännöistä sekä suosituksia valvontajärjestelmien parantamiseksi. Kansallisten YMP:n strategiasuunnitelmien muuttamista koskevia menettelyjä on äskettäin yksinkertaistettu, mikä mahdollistaa myös nopeammat mukautukset järjestelmien houkuttelevuuden lisäämiseksi ja sääntöjen noudattamisen parantamiseksi. Kaikkia rahastoon kohdistuvia riskejä seurataan jatkossakin sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyjen avulla samalla, kun jäsenvaltioiden kanssa tehtävällä jatkuvalla yhteistyöllä pyritään varmistamaan johdonmukainen ja tehokas täytäntöönpano.

# 2. Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

## *Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston ja meri- ja kalastusasioiden pääosaston raportointi menojen sääntöjenmukaisuudesta*

Jäsenvaltioiden on joka vuosi lähetettävä komissiolle varmuuden saamiseksi toimitettavat asiakirjat, joihin kuuluvat muun muassa uudet vuotuiset tuloksellisuuskertomukset sekä todentamisviranomaisen lausunto ja kertomukset. Komissio käyttää näitä tietoja, omien tarkastushavaintojensa tuloksia ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavaintojen tuloksia tehdessään johtopäätöksiä YMP:n menoja koskevasta varmuudesta.

Komissio arvioi, että YMP:n menoista (sekä tuloksellisuuteen että sääntöjen noudattamiseen perustuvat menot) 64 prosenttia kuuluu vähäriskiseen lohkoon, kun taas 20 prosenttia arvioidaan riskitasoltaan kohtalaiseksi ja 16 prosenttia suureksi.

Nämä tulokset eivät ole suoraan verrattavissa tilintarkastustuomioistuimen arvioimiin virhetasoihin, koska komission riskiluokitus perustuu jäsenvaltioiden hallintojärjestelmien toiminnan arviointeihin eikä tilastollisiin virhemittauksiin. Tulokset viittaavat kuitenkin edelleen korkeaan varmuustasoon. Tämä kuvastaa toisaalta jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien tehokkuutta, joka on seurausta todentamisviranomaisten tekemien arviointien ja niiden tuloksena saatavien järjestelmiä koskevien luokitusten paranemisesta, ja toisaalta komission toimia EU:n talousarvion jatkuvaksi suojaamiseksi.

Vähäriskiseen lohkoon kuuluvien arvioitujen menojen väheneminen 64 prosenttiin vuonna 2025 (77 %:sta vuonna 2024) johtuu pääasiassa todentamisviranomaisten tekemien tarkastusten lisääntymisestä erityisesti perustulotuen, tuotantosidonnaisen tulotuen ja ekojärjestelmien kaltaisilla menoaloilla eikä niinkään taustalla olevien riskien tosiasiallisesta lisääntymisestä. Tämä mukautuminen kuvastaa vuosien 2014–2022 maaseudun kehittämisohjelmien parempia havaitsemisvalmiuksia ja päättämisvaikutuksia. Jäsenvaltiot nopeuttivat näiden ohjelmien menoja varojen käytön maksimoimiseksi ja sitoumusten vapauttamisen välttämiseksi. Yhdessä nämä tekijät vahvistavat, että valvontajärjestelmät toimivat tarkoitetulla tavalla.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto tekee jatkuvasti yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa YMP:n täytäntöönpanon tärkeimpien haasteiden ratkaisemiseksi erilaisten valmiuksien kehittämistoimien ja parhaiden käytäntöjen edistämisen avulla. Tarvittaessa käynnistetään sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyjä, jotta voidaan sulkea EU:n rahoituksen ulkopuolelle menot, joita ei ole toteutettu EU:n sääntöjen mukaisesti, ja suojata siten EU:n talousarviota menoilta, joita ei olisi pitänyt veloittaa siitä.

## *Kauden 2023–2027 YMP:n tuloksellisuusraportoinnin tarkastus*

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset, jotka vahvistavat komission omien menettelyjen tehokkuuden YMP:n tuloksellisuusraportoinnin oikeellisuuden varmistamisessa. Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen toteamukseen siitä, että komission tarkastuksia ja menojen mukautuksia sovellettiin oikein.

Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, tuloksellisuuden tarkastaminen ja hyväksyminen on lakkautettu vuodesta 2025 alkaen menettelyn edellyttämien ponnistusten ja siitä saatavien tulosten välisen epäsuhdan vuoksi. Tarkoituksena on myös samalla yksinkertaistaa menettelyjä. Komissio on edelleen täysin sitoutunut ylläpitämään YMP:n yhteydessä luotettavia varmennusmekanismeja.

# III. KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

## Suositus 7.1 – Tehdään yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa käytettävissä olevaa maa-aluetta koskevan valvonnan parantamiseksi

**Komission olisi kauden 2028–2034 YMP:n täytäntöönpanon suunnittelun yhteydessä tehtävä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa niiden valvontajärjestelmien parantamiseksi, jotta voidaan varmistaa, että ilmoitetut maa-alueet ovat laillisesti edunsaajien käytettävissä.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2027.**

Komissio **hyväksyy** tämän suosituksen.

Vaikka jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien on ulotuttava ilmeisiä tapauksia laajemmalle, komissio muistuttaa, että unionin tuomioistuin on vahvistanut jäsenvaltioiden harkintavallan niiden kansallisiin erityispiirteisiin räätälöidyn oikeasuhteisen ja tehokkaan valvonnan suunnittelussa.

Tukeakseen jäsenvaltioita komissio pyrkii jakamaan parhaita käytäntöjä ja esimerkkejä siitä, miten voidaan toimia vaikeissa tilanteissa (esim. jos maa-alueen käytöstä ei ole kirjallista sopimusta), ja korostaa, että valvonnan on ulotuttava kaksinkertaisten maksupyyntöjen tarkastamista laajemmalle, jotta voidaan varmistaa tehokkuus aiheuttamatta viljelijöille tai hallinnoille kohtuutonta rasitetta.

## Edellisten vuosien suositusten seuranta

Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen arvioon (**kohta 7.45** ja **liite 7.2**), jonka mukaan vuoden 2023 vuosikertomuksen suositus 7.1 (”tutkitaan, kuinka vaikuttavia kansalliset toimenpiteet ovat olleet suurtilojen EU-tuen rajoittamiseksi”), joka oli määrä panna täytäntöön vuoden 2025 loppuun mennessä, on pantu täytäntöön.

# EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN 2025 – 8. LUKU: MUUTTOLIIKE JA RAJATURVALLISUUS, TURVALLISUUS JA PUOLUSTUS

## I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Komissio jatkaa toimiaan aloilla, joilla on havaittu puutteita, pienentääkseen virheriskiä tulevaisuudessa.

Komissio suhtautuu myönteisesti Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätelmiin, joiden mukaan 1) tarkastuskäynnin kohteena olleet tarkastusviranomaiset olivat kehittäneet ja ottaneet käyttöön yksityiskohtaisia menettelyjä, joiden avulla ne kykenivät raportoimaan työstään vuotuisessa tarkastuskertomuksessa, ja 2) yleisesti ottaen tarkastuskäynnin kohteena olleilla tarkastusviranomaisilla oli käytössä yksityiskohtaiset tarkastusohjelmat ja tarkistuslistat johtopäätöstensä tueksi.

Komissio arvioi kokonaisriskin olevan maksamishetkellä alle 2 prosenttia (**kohta 8.20**). Arvio perustuu komission ja jäsenvaltioiden toteuttamiin valvontatoimiin ja tarkastuksiin. Näissä testattiin useita tapahtumia.

## II. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HUOMAUTUKSIIN

### 1. Tapahtumien sääntöjenmukaisuus

Komissio aikoo vastata niiden tarkastettujen tapahtumien osalta tunnistettuihin ongelmiin, joissa havaittiin virheitä (**kohta 8.11**), vahvistamalla tarvittaessa ohjeita, jotta virheiden määrää voidaan tulevaisuudessa vähentää.

#### Vastaus laatikkoon 8.1

**Esimerkkejä puutteista avustusten myöntämismenettelyissä**

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset ja tutkii niitä tarkemmin yhdessä Ranskan kanssa.

Komissio haluaa mainita, että tilintarkastustuomioistuimen vuosina 2023 ja 2024 antamien suositusten perusteella jäsenvaltioiden kansallisille viranomaisille annettiin lisäohjeita avustusten myöntämismenettelyistä 27. lokakuuta 2025 pidetyssä istunnossa. Ohjeissa painotettiin erityisesti periaatetta läpinäkyvyydestä ja yhdenvertaisesta kohtelusta prosessin kaikissa vaiheissa sekä

kerrottiin yleisimmistä tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä. Komissio odottaa tämän vaikuttavan kansallisten viranomaisten järjestämiin tuleviin ehdotuspyyntöihin.

**Esimerkki ilman kilpailumenettelyä tehdyistä sopimusmuutoksista**

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset ja tutkii niitä tarkemmin yhdessä Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa.

**Esimerkki sotilaallisen liikkuvuuden sopimukseen tehdystä merkittävästä muutoksesta, joka vaikutti sopimuksen myöntämisehtoihin**

Latviassa toteutetun suoran hallinnoinnin piiriin kuuluvan sotilaallisen liikkuvuuden kuljetushankkeen osalta komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset sopimuksen muutoksista. Komissio kuitenkin katsoo, että nämä sopimusmuutokset eivät rikkoneet läpinäkyvyyden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita.

## Vastaus laatikkoon 8.2

**Esimerkki riittämättömästä kirjausketjusta**

Komissio katsoo, että Alankomaiden viranomaisten ylläpitämä kirjausketju on FAST CARE -ohjeiden mukainen ja vaikuttaa näin ollen riittävältä päätelmien tekemiseksi laskentamenetelmästä. Lisäksi komissio katsoo, ettei EU:n talousarvioon kohdistunut riskiä. Tällä toimintatavalla edistetään raportoinnin, arvioinnin, hallinnoinnin ja valvonnan oikeasuhteisuutta.

**Esimerkkejä eturistiriitojen ehkäisemiseksi toteutettujen toimenpiteiden puutteellisesta dokumentoinnista**

Ranskan kanssa yhteistyössä hallinnoitujen turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) hankkeiden osalta komissio korostaa, että vankat menettelylliset takeet (mukaan lukien riskiperusteinen tarkastusmekanismi) ovat tärkeitä ehdotuspyyntöjä koskevien arviointien eheyden varmistamisen kannalta. Komissio on tähän liittyen antanut eturistiriitoihin liittyviä ohjeita hallinto- ja valvontajärjestelmien arviointia koskevassa metodologisessa huomautuksessa. Ohjeissa selvennetään velvoitetta ilmoittaa mahdollisista ristiriidoista. Tarkastusviranomaiset valvovat tämän velvoitteen noudattamista osana järjestelmätarkastuksiaan ja myös (mahdollisten) komission tarkastusten aikana.

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset ja tutkii niitä tarkemmin yhdessä Ranskan kanssa.

**Esimerkki kertakorvauksina maksettavien avustusten suunnittelussa komissiossa ilmenevistä puutteista**

Ampumatarvikkeiden tuotantoa tukeva säädös (ASAP) on lyhyen aikavälin väline, joka perustettiin vastauksena hätätilanteeseen Venäjän hyökättyä täysimittaisesti Ukrainaan. ASAP-säädöksellä pyritään lisäämään ampumatarvikkeiden tuotantokapasiteettia kaikkialla EU:ssa tukemalla puolustustarvikkeiden tuottajia. Tarkoituksena on mahdollistaa Euroopan puolustusalan teollisen ja teknologisen perustan (EDTIB) kiireellinen mukauttaminen. Lainsäätäjät vaativat nimenomaisesti,

että ohjelma pannaan täytäntöön nopeasti, kuten asetuksen johdanto-osan kappaleissa mainitaan. Tämä kiireellisyys on aiheuttanut merkittäviä paineita lyhentää ehdotusten valmisteluun ja toimittamiseen sekä avustussopimusten laatimiseen ja allekirjoittamiseen myönnettyä aikaa.

Komissio katsoo, että alustava talousarvio oli riittävän tarkka. Annetut talousarviota koskevat yksityiskohtaiset tiedot kuvastivat ehdotuksen jättämishetkellä saatavilla olleiden tietojen tyyppiä, kun otetaan huomioon hankkeen monimutkaisuus ja varhainen kehitysvaihe. Komissio suoritti avustussopimuksen valmistelun aikana arvioinnin saadakseen lisätietoja ehdotetusta talousarviosta ja sen perustana olevista oletuksista, jotta saataisiin kohtuullinen varmuus tehtävien suorittamisen edellyttämien kulujen tasosta.

Komissio tarkastelee tarkemmin suoritteiden määrittelyä koskevia tilintarkastustuomioistuimen yksityiskohtaisia huomautuksia ja ottaa oppia tulevia hankkeita varten. Komissio kuitenkin sai hankkeen täytäntöönpanon aikana riittävästi tietoa ja pääsyn merkityksellisiin asiakirjoihin suojatussa ympäristössä, minkä ansiosta se pystyi varmistamaan, että avustussopimuksessa asetettujen tuotannon lisäämistä koskevien päätavoitteiden saavuttamista koskeva työ edistyi.

# 2. Sisäisen valvonnan järjestelmien eri osien tarkastus

## *Tarkastusviranomaisten työn arviointi*

### Vastaus laatikkoon 8.3

**Esimerkki puutteesta tarkastusviranomaisen työssä**

Komissio tunnustaa Tšekissä havaitun puutteen mahdollisen vaikutuksen[1]. Vaikutus ei toteutunut, koska tarkastusviranomainen suoritti myöhemmin todentamisen ja sai edunsaajalta kaikki asiakirjat.

Tarkastusviranomainen hyväksyi havainnon ja aikoo vahvistaa tarkastusten valvontaprosessejaan mukauttamalla sisäisiä tarkistuslistoja. Tarkastusviranomainen aikoo tarkistaa kirjanpitoasiakirjojen täydellisyyden.

## *Komission päättämistoimien tarkastus*

Ohjelmakauden 2014–2020 päättämisen yhteydessä havaitun Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevan puutteen (**kohta 8.16**) osalta jäsenvaltio ja komissio katsovat, että 1) asianomaisten määrien osalta esitettiin riittävä näyttö ja 2) määrää ei näin ollen jätetty tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan päätöksen ulkopuolelle, kuten selitetään komission vastauksessa vuoden 2023 vuosikertomuksen laatikkoon 8.1. Komissio katsoo, että päättämisen yhteydessä ei ilmennyt puutteita.

[1] Riski siitä, että tukeen oikeuttamattomia menoja ei havaittu.

## 3. Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

Komissio muistuttaa, että pääjohtajien vahvistuslausumat perustuvat useiden, monista eri lähteistä (kuten itsearvioinneista, jälkitarkastuksista, sisäisen tarkastuksen yksiköltä tai tilintarkastustuomioistuimen kertomuksista) peräisin olevien tietojen tarkasteluun. Näillä tiedoilla varmistetaan lausumien luotettavuus komission ohjeiden mukaisesti (**kohta 8.19**).

# III. KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

## Suositus 8.1 – Lisätään jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten tietoisuutta velvoitteistaan

**Komission olisi toteutettava toimia, joilla lisätään jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten tietoisuutta avustus- ja hankintasopimusten myöntämistä koskevista velvoitteistaan, erityisesti seuraavien tekijöiden osalta:**

**(a) toimenpiteet, joilla varmistetaan, ettei eturistiriitoja synny, ja näiden toimenpiteiden asianmukainen dokumentointi**

**(b) hankintasopimusten muuttamista koskevien kansallisten tai EU:n sääntöjen rikkomisen mahdolliset seuraukset**

**(c) edunsaajien velvollisuus säilyttää riittävä asiakirja-aineisto ilmoitettujen kulujen tueksi.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppu.**

Komissio **hyväksyy** suositukset 8.1 a, b ja c.

## Suositus 8.2 – Tarkastellaan todentamistarkastuksia

**Suoraan hallinnoitavien hankkeiden osalta komission olisi tarkasteltava ja tarvittaessa tehostettava tarkastuksia, joilla todennetaan, että**

**(a) edunsaajat ovat toteuttaneet toimenpiteitä varmistaakseen, ettei eturistiriitoja ole, ja dokumentoineet riittävästi nämä toimenpiteet**

**(b) edunsaajat ovat noudattaneet julkisten hankintasopimusten muuttamista koskevia kansallisia ja EU:n sääntöjä**

**(c) edunsaajien säilyttämä asiakirja-aineisto riittää ilmoitettujen kulujen tueksi.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppu.**

Komissio **hyväksyy** suosituksen 8.2 kohdan a sillä oletuksella, että todentamistarkastukset voidaan toteuttaa myös jälkikäteen.

Komissio **ei hyväksy** suosituksen 8.2 kohtaa b, koska komissio on eri mieltä havainnosta, joka koskee sopimukseen tehtäviä merkittäviä muutoksia.

Komissio **hyväksyy** suosituksen 8.2 kohdan c sillä oletuksella, että todentamistarkastukset voidaan toteuttaa myös jälkikäteen.

## Edellisten vuosien suositusten seuranta

(**kohta 8.21** ja **liite 8.1**)

Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen analyysiin sekä seuraavien suositusten kokonaisvaltaisen täytäntöönpanon tunnustamiseen: 1) toinen kahdesta vuoden 2023 vuosikertomuksessa annetusta suosituksesta ja 2) yksi kolmesta vuoden 2024 vuosikertomuksessa annetusta suosituksesta, joiden toteuttamisen tavoiteajankohta oli vuoden 2025 loppuun mennessä.

Komissio panee merkille tosiasiallisesti paikkansapitävän huomautuksen **vuonna 2023 annetusta suosituksesta 2**, joka pantiin täytäntöön joiltakin osin, vaikka komissio ei ollut hyväksynyt suositusta.

# EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN 2025 – 9. LUKU ”NAAPURIALUEET JA MUU MAAILMA”

## I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

EU:n talousarvion otsake 6 ”Naapurialueet ja muu maailma” kattaa useita rahoitusvälineitä, erityisesti naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen – Globaali Eurooppa (NDICI - Globaali Eurooppa), liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA III), jolla tuetaan ehdokasmaita niiden liittymisvalmisteluissa, humanitaarisen avun (HUMA) määrärahat sekä muita kohdennettuja ohjelmia (esim. kansainvälisen ydinturvallisuusyhteistyön eurooppalainen väline). NDICI – Globaali Eurooppa -välineen avulla EU pyrkii tekemään yhteistyötä kumppanimaiden kanssa keskipitkän ja pitkän aikavälin kehityshaasteiden ratkaisemiseksi ja EU:n arvojen ja edun edistämiseksi vastaten samalla kiireellisiin ja välittömiin tarpeisiin. NDICI – Globaali Eurooppa -välinettä toteutetaan sekä suoralla hallinnoinnilla (komissio ja EU:n edustustot kolmansissa maissa) että välillisellä hallinnoinnilla (yhteisöt, kuten EU:n jäsenvaltioiden virastot, kansainväliset järjestöt tai kumppanimaat). EU:n rahoituksen vaikutuksen maksimoimiseksi tukea voidaan myöntää avustuksina, hankintasopimuksina, budjettitukena, rahoitusvälineillä, talousarviotakuina, rahoitusta yhdistävillä toimilla ja rahoitusapuna. Humanitaarisen avun määrärahojen tarkoituksena on pelastaa ja suojella ihmishenkiä, ehkäistä ja lieventää inhimillistä kärsimystä sekä turvata luonnonkatastrofeista ja ihmisen aiheuttamista kriiseistä kärsivien väestönosien koskemattomuus ja ihmisarvo kaikkein vaikeimmissakin olosuhteissa.

Komissio korostaa, että NDICI – Globaali Eurooppa -välineen, IPA III -välineen ja humanitaarisen avun määrärahojen täytäntöönpano tapahtuu usein riskialttiissa, monimutkaisessa ja nopeasti muuttuvassa ympäristössä. Ominaista on moninaisuus, joka syntyy

- maantieteellisestä hajanaisuudesta ja syrjäisyydestä, mikä NDICI – Globaali Eurooppa -välineen ja IPA III -välineen tapauksessa koskee useita EU:n edustustoja eri puolilla maailmaa,
- täytäntöönpanoyksiköiden ja kumppanimaiden – niin pienten paikallisten kansalaisjärjestöjen kuin kansainvälisten järjestöjen ja valtion virastojenkin – erilaisista hallinto- ja valvontavalmiuksista,
- siitä, että edunsaajille annettava EU:n tuki toteutetaan erilaisin täytäntöönpanomenetelmin, jotka vaihtelevat perinteisestä hankkeisiin perustuvasta lähestymistavasta rahoitusta yhdistäviin innovatiivisiin muotoihin, maailmanlaajuisiin välineisiin osoitettaviin rahoitusosuuksiin ja monialaiseen humanitaariseen apuun.

Komissio on tyytyväinen Euroopan tilintarkastustuomioistuimen raportoimiin myönteisiin tuloksiin, joista on osoituksena erityisesti se, että otsakkeen 6 arvioitu virhetaso on laskenut viime vuoteen verrattuna merkittävästi eli 4,9 prosentista 2,5 prosenttiin (**kohta 9.11**). Virhetason huomattava lasku on seurausta tilien perustana olevien toimien aiempaa paremmasta sääntöjenmukaisuudesta ja komission jatkuvista pyrkimyksistä vahvistaa hallinto- ja valvontajärjestelmiään (kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa **laatikossa 9.3**, jossa viitataan komission vaikuttavaan avustusten täytäntöönpanoon) ja noudattaa tilintarkastustuomioistuimen suosituksia. Komissio panee myös

tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuimen raportoiman parannuksen tarkastettuja tapahtumia koskevien asiakirjojen saatavuudessa kansainvälisten järjestöjen osalta. Komissio on viime vuosina seurannut tarkasti tapauksia, joissa oikeutta tutustua asiakirjoihin on rajoitettu, ja parantanut viestintää EU:n varojen edunsaajien kanssa vähentääkseen tilintarkastustuomioistuimen aiempina vuosina havaitsemia rajoituksia.

Komissio panee myös asianmukaisesti merkille tilintarkastustuomioistuimen esittämät havainnot ja on sitoutunut toteuttamaan asianmukaiset korjaavat toimet, tarvittaessa myös tukeen oikeuttamattomien menojen takaisinperinnän.

# II. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HUOMAUTUKSIIN

## 1. Toimien sääntöjenmukaisuus

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen arvioiman 2,5 prosentin virhetason (**kohta 9.11**). Komissio korjaa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat virheet toteuttamalla tarvittavat jatkotoimet EU:n rahoituksen edunsaajien kanssa.

Komissio selventää tässä tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen luvussa havaittuja virheitä, jotka liittyvät tarkastettujen toimien sääntöjenmukaisuutta koskeviin huomioihin.

Vuonna 2025 kansainvälisten kumppanuuksien pääosaston, laajentumisasioiden ja itäisten naapurialueiden pääosaston, Lähi-idän, Pohjois-Afrikan ja Persianlahden asioiden pääosaston, EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston ja ulkopolitiikan välineiden hallinnon laskemat jäännösvirhetasot jäivät alle 2 prosentin olennaisuusrajan. Riskitasot arvioidaan komission menetelmän avulla, ja ne on ilmoitettu vuotta 2025 koskevassa komission vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen vuotuinen virhetaso mittaa muun muassa sopimuksissa olevia virheitä, joita komissio voi valvoa ja korjata seuraavilla tilikausilla. Komissio arvioi jäännösvirhetasoa koskevassa selvityksessä virhetason päätetyistä sopimuksista tehdyn edustavan otoksen perusteella, sillä näiden sopimusten osalta on jo toteutettu kaikki tarkastukset. Komissio yksilöi tästä otoksesta virheet, jotka ovat saattaneet jäädä aiempien tarkastusten ulkopuolelle. Tämän menetelmäeron vuoksi tilintarkastustuomioistuimen raportoima virhetaso ja kansainvälisten kumppanuuksien pääosaston, laajentumisasioiden ja itäisten naapurialueiden pääosaston, Lähi-idän, Pohjois-Afrikan ja Persianlahden asioiden pääosaston, EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston ja ulkopolitiikan välineiden hallinnon vuonna 2025 raportoimat jäännösvirhetasot, jotka koskevat suurinta osaa otsakkeen 6 menoista, eivät ole keskenään vertailukelpoisia.

### Vastaus laatikkoon 9.1

**Esimerkki palkkakuluihin sisällytetyistä välillisistä kustannuksista**

Komissio myöntää, että tilintarkastustuomioistuin voi katsoa tiettyjen henkilöstökulujen liittyvän pikemminkin organisaation yleiseen toimintaan kuin tiettyyn toimeen. Komissio on yhtä mieltä siitä, että tosiasiallisesti aiheutuneita henkilöstökuluja ja muita kustannuksia, jotka johtuvat selvästi ja yksinomaan tietystä toimesta, jotka on kirjattu asianmukaisesti edunsaajan kirjanpitoon (mukaan lukien asianmukaisesti jaetut kustannukset) ja jotka eivät jo sisälly välillisten kustannusten tai korvauksen kiinteään määrään, olisi pidettävä tukikelpoisina välittöminä kustannuksina.

### Vastaus laatikkoon 9.2

**Esimerkki virheellisesti lasketuista henkilöstökuluista**

Komissio jatkaa valtiosta riippumattomille järjestöille suunnattuja tiedotustoimia varmistaakseen, että asiaa koskevassa sopimuksessa vahvistettuja kahta kustannusmenetelmää, jotka koskevat henkilöstökulujen laskemista yksikkökustannusten perusteella, sovelletaan tiukasti.

**Esimerkki hankkeeseen kirjatuista valuuttakurssieroista**

Komissio aikoo selventää ohjeasiakirjoissaan valuuttakurssivaihteluista aiheutuneisiin tappioihin sovellettavien sääntöjen tulkintaa, jotta tämäntyyppiset virheet eivät toistuisi.

# III. KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

## Suositus 9.1 – Parannetaan asiantuntijoiden valintamenettelyä

**Komission olisi varmistettava, että osana komission hyväksymismenettelyä, joka koskee palvelusopimussuhteessa olevia asiantuntijoita, tarkistetaan, että asiantuntijoiden työkokemus vastaa keston ja erityisalan osalta tehtävänmäärityksessä asetettuja vaatimuksia.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.**

Komissio **hyväksyy** tämän suosituksen.

Keskeisten asiantuntijoiden profiilien tarkistamismenettely esitetään EU:n ulkoisten toimien sopimusmenettelyjä koskevassa käytännön oppaassa (PRAG). Jotta vältettäisiin virheiden toistuminen tällä osa-alueella, komissio aikoo lisätä tietoisuutta tämän menettelyn soveltamisesta. Komissio aikoo myös varmistaa, että muiden kuin keskeisten asiantuntijoiden hyväksymismenettely kattaa riittävällä tavalla heidän profiiliensa tarkistamisen.

## Suositus 9.2 – Tehostetaan valvontaa, jotta voidaan estää palkkakustannusten hyväksyminen välittömiksi kustannuksiksi

**Jotta voidaan vähentää riskiä siitä, että palkkakustannukset hyväksytään virheellisesti rahoitusosuussopimusten mukaisina palkkakuluihin liittyvinä välittöminä kustannuksina, komission olisi annettava lisäohjeita, joissa selvennetään**

**(a) välittömien kustannusten ja palkan välistä eroa**

**(b) tarvetta jättää palkkakuluihin liittyvien maksupyyntöjen ulkopuolelle menot, jotka eivät ole tukikelpoisia välittömiä kustannuksia, mutta jotka voivat sisältyä palkkaan.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.**

Komissio **hyväksyy** suosituksen 9.2 alakohdat a ja b.

## Aiempien suositusten seuranta

Komissiolle tässä luvussa osoitettujen aiempien suositusten (**kohta 9.32, liite 9.2**) seurannan osalta voidaan todeta, että vuosikertomuksessa 2022 esitetyistä suosituksista kolme katsotaan kaikilta osin toteutetuiksi. Komissio ei hyväksynyt yhtä suositusta (suositus 3), joten sen suhteen ei toteutettu toimia.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

# EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2025 VUOSIKERTOMUKSEEN

## LUKU 10: EU:N YLEINEN HALLINTO

## PARLAMENTIN VASTAUKSET HUOMAUTUKSIIN

### Toimien sääntöjenmukaisuus

**10.6.** Parlamentti panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset.

Vaikka parlamentilla ei ole virallista sopimusta tai yhteisymmärryspöytäkirjaa Association Transport Scolaire de l'École Européenne -yhdistyksen (ATSEE) kanssa, käytössä on selkeä menettely sen varmistamiseksi, että kaikki katettavat kustannukset varmennetaan asianmukaisesti.

ATSEE toimittaa luettelon yhdistyksen järjestämiä koulukuljetuksia käyttävistä oppilaista, joiden vanhemmat ovat ilmoittaneet työskentelevänsä parlamentissa. Parlamentin yksikkö, joka vastaa koulutuskustannusten korvaamisesta henkilöstösääntöjen liitteessä VII olevan 3 artiklan perusteella, tarkistaa, että vanhempi on toimielimen henkilöstön jäsen ja että hänellä on oikeus saada korvaus luettelossa mainitun lapsen koulutuskustannuksista. Mahdollisista eroavuuksista ilmoitetaan ATSEE:lle ennen kuin he laskuttavat. Tämä menettely toistetaan kolmen kuukauden välein lukuvuoden aikana.

Jos henkilöstön jäsenen tietojen muutos edellyttää jo laaditun laskun oikaisemista, ATSEE laatii hyvityslaskun, joka kuitataan seuraavasta laskusta. Tähän mennessä ei ole syntynyt riitatapauksia.

Kun otetaan huomioon I-tyypin Eurooppa-koulua käyvien oppilaiden määrä, kuljetuskustannusten maksaminen suoraan tuottaa merkittäviä hallinnollisia ja talousarvioon liittyviä säästöjä.

Jotta otetaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomat huolenaiheet, parlamentti ryhtyy toimiin menettelyn virallistamiseksi kirjallisella yhteisymmärryspöytäkirjalla ATSEE:n kanssa.

**10.7.** Parlamentti panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset.

Momentin 400 määrärahojen käyttöä koskevien sääntöjen 1.4 kohdan mukaan ”poliittiset ryhmät ovat vastuussa parlamentille määrärahojen käytöstä sen toimivallan rajoissa, jonka puhemiehistö on niille antanut näiden sääntöjen soveltamista varten. Ne huolehtivat siitä, että määrärahat käytetään näiden sääntöjen mukaisesti, ja ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin toimiin sääntöjen vastaisten menojen ehkäisemiseksi.

Parlamentin hallinto on kuitenkin jatkanut poliittisten ryhmien avustamista niiden sisäisen varainhoidon parantamisessa järjestämällä marraskuussa 2025 hankintoja koskevan uuden koulutustilaisuuden, jota laajennettiin kattamaan myös moitteeton varainhoito ja eturistiriidat. Parlamentin asiasta vastaavat yksiköt tarjoavat aina tilanteen mukaista neuvontaa yleisissä ja yksittäisissä kysymyksissä, kun poliittiset ryhmät sitä pyytävät. Parlamentin hallinto aikoo tarjota poliittisille ryhmille ohjeistusta ja erityiskoulutusta myös jatkossa.

**10.8.** Parlamentti panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset.

Koska tämä palveluhankintapuitesopimus on teknisesti ja organisatorisesti monimutkainen, toimeksisaaja tarvitsee pitkän siirtymävaiheen voidakseen tarjota sovitut palvelut vaaditun tasoisina ja hankkiakseen tarvittavat tiedot parlamentin TVT-infrastruktuurista. Käytännössä tämä välttämätön opetteluprosessi tarkoittaa sitä, että uusi toimeksisaaja aloittaa toimintansa edellisen päättäessä toimintaansa eli molemmat toimeksisaajat toteuttavat sopimusta samanaikaisesti.

Siksi on tarkoituksenmukaista, että toimeksisaajan kanssa voidaan tehdä ”pitkäaikaisia palveluja” koskeva sopimus, jossa hankintaviranomainen voi hyödyntää toimeksisaajan palveluita pidempään kuin neljä vuotta.

Näin ollen puitesopimuksen kuuden vuoden enimmäiskestoa voidaan perustella sillä, että parlamentin TVT-infrastruktuuria koskevan tarvittavan tietämyksen omaksuminen voi kestää kauan ja olla toimeksisaajalle vaikeaa, joten alussa tarvitaan siirtymävaihetta ja lopussa toiminta on päätettävä asteittain.

Edellä esitetyn perusteella parlamentti katsoo, että puitesopimuksen kuuden vuoden enimmäiskesto on kohtuullinen.

Parlamentti kuitenkin myöntää, että puitesopimuksen tavallista pidempi kesto voitaisiin perustella paremmin. Jos tulevaisuudessa tehdään yli neljän vuoden pituisia puitesopimuksia, niille esitetään yksityiskohtaisemmat perustelut.

**10.9.** Parlamentti panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset Euroopan komission Madridin-edustuston tilojen vuokrasopimuksesta.

Parlamentti on kyseisen vuonna 2011 tapahtuneen menettelyn jälkeen vahvistanut entisestään sisäistä kehystään, jolla säännellään paikallisten markkinoiden kartoituksen jälkeen neuvoteltuja kiinteistösopimuksia.

Erityisiä kirjallisia ohjeita on annettu ja dokumentointivaatimuksia on tiukennettu, jotta voidaan varmistaa kiinteistöhankintasopimuksiin liittyvien neuvottelumenettelyjen eri vaiheiden järjestelmällisempi kirjaaminen.

Parlamentti on edelleen täysin sitoutunut varmistamaan sekä varainhoitoasetuksen noudattamisen että unionin varojen moitteettoman hoidon.

**10.26.** Parlamentti panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset.

Parlamentin hallinto katsoo, että nykyisessä sääntelykehyksessä poliittisille ryhmille annetaan jo selkeä vastuu varmistaa sisäisten sääntöjen tehokas soveltaminen ja hankintamenettelyjen noudattaminen. Parlamentin hallinto vahvistaa jälleen olevansa valmis tukemaan sovellettavan kehyksen johdonmukaista täytäntöönpanoa muun muassa antamalla ohjeita, koulutusta ja tarvittaessa tapauskohtaisia selvennyksiä.

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTON VASTAUS
EUROOPAN TILINTAKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2025 VUOSIKERTOMUKSEN
LUKUUN 10: EU:N YLEINEN HALLINTO: KOHTA 10.10

Sen jälkeen, kun oli kolmeen kertaan yritetty rekrytoida tietyn tyyppistä tietoteknistä osaamista omaava hakija monivaiheisen puitesopimuksen puitteissa, tehtiin päätös poiketa yhdestä ennalta määrätyistä kriteereistä, joita käytetään työkokemuksen pituuden laskemiseen. Näin pystyttiin rekrytoimaan neljäs hakija käyttämällä pidempään työkokemukseen liittyvää kriteeriä. Päätös oli toimielimelle taloudellisesti kannattava, koska muut keinot rekrytoida hakija olisivat johtaneet toisenlaisen työntekijän rekrytointiin, mikä olisi ollut kalliimpaa. Lisäksi tämän päätöksen ansiosta kiireellinen ja monimutkainen työ voitiin aloittaa ja asettaa etusijalle laajemmat, varainhoidon moitteettomuuden ja tuloksellisuuden periaatteet.

# EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN 2025 – 10. LUKU: EU:N YLEINEN HALLINTO

# I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen päätelmän, jonka mukaan otsakkeen 7 ”EU:n yleinen hallinto” menojen arvioitu virhetaso on edelleen olennaisuusrajan alapuolella. Komissio katsoo, että sen valvontajärjestelmät antoivat kohtuullisen varmuuden tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

Useat huomautukset liittyvät julkisia hankintoja koskevissa menettelyissä esiintyviin ongelmiin, joista ei aiheudu todellisia taloudellisia tappioita EU:n talousarviolle. Komissio esittää tarkempia taustatietoja ja selityksiä jäljempänä olevissa yksityiskohtaisissa vastauksissa.

Komissio on edelleen sitoutunut varmistamaan moitteettoman varainhoidon, ja se on toteuttanut toimenpiteitä vahvistaakseen hankintojen hallinnointia, tehostaakseen eläkkeisiin liittyvien prosessien seurantaa ja parantaakseen edelleen sisäisiä valvontajärjestelyjään.

# II. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HUOMAUTUKSIIN

## 1. Tapahtumien sääntöjenmukaisuus

Komissio panee merkille tilintarkastuksen huomautukseen, jonka mukaan Luxemburgissa ei ole kirjallista sopimuskehystä kuljetuskustannusten maksamista varten (**kohta 10.6**), ja muistuttaa, että se soveltaa päätöstä C(2013)8971 koulutuslisän myöntämistä koskevista yleisistä täytäntöönpanosäännöksistä. Päätöksen 4 artiklan 2 kohdassa määritellään edellytykset oppilaskohtaisten kustannusten laskemiseksi.

Komissio haluaa korostaa erityisesti kahta seikkaa. Ensinnäkin vanhempainyhdistykset laskuttavat kutakin EU:n toimielintä tai virastoa erikseen. Toiseksi komission henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto (PMO) hallinnoi ainoastaan komission henkilöstöön liittyviä vanhempainyhdistysten laskuja. Komissio vertaa vanhempainyhdistysten toimittamia luetteloja sisäisiin tietolähteisiinsä (Sysper) määrittääkseen oikeuden koulutuslisään. Nämä jälkitarkastukset johtavat rahoitusoikaisuihin vanhempainyhdistysten (sekä Luxemburgissa että Brysselissä) esittämissä myöhemmissä laskuissa. Järjestelmä on tähän asti toiminut hyvin eikä ole aiheuttanut erimielisyyksiä. Tilintarkastustuomioistuimen esiin tuoma riski ei näin ollen ole toistaiseksi toteutunut komission osalta. Komissio katsoo kuitenkin aiheelliseksi virallistaa menettely kirjallisessa yhteisymmärryspöytäkirjassa Eurooppa-koulujen kuljetuksista vastaavan yhdistyksen (Association Transports de l’École Européenne, ATSEE) kanssa. Luxemburgissa sijaitsevien Euroopan unionin toimielinten, elinten ja virastojen kanssa käydään parhaillaan keskusteluja, jotta voidaan varmistaa koordinoitu lähestymistapa.

Siltä osin kuin on kyse uudelleenasettautumiskorvauksen aiheettomasta maksamisesta eläkkeensaajalle (**kohta 10.13**), komissio tunnustaa virheen, jonka tilintarkastustuomioistuin on havainnut yhdessä tapahtumassa. Ennaltaehkäisevää valvontaa on sittemmin vahvistettu lisäämällä tiedottamista ja parantamalla tarkistuslistaa.

Komissio pitää olennaisten asiakirjojen olemassaoloa (**kohta 10.14**) ja valinta- ja ratkaisuperusteita (**kohta 10.17**) koskevia huomautuksia menettelyllisinä kysymyksinä. Se haluaa huomauttaa, että parhaillaan toteutetaan tarvittavia toimenpiteitä kiinteistöihin liittyvän hankintamenettelyn parantamiseksi edelleen. Kiinteistöjä koskevien asiakirjojen vakiokäsittelyllä varmistetaan nyt dokumentoidut kartoitus-, hallinnointi- ja validointivaiheet. On tärkeää korostaa, että nämä menettelykysymykset eivät aiheuta todellisia taloudellisia tappioita eivätkä mitattavissa olevaa vahinkoa EU:n talousarviolle.

Komissio katsoo Euroopan parlamentin vastuulla olevaan kiinteistöjä koskevaan julkiseen hankintamenettelyyn liittyvää tapahtumaa koskevan huomautuksen osalta (**kohdat 10.9** ja **10.19**), että on tärkeää tehdä ero toisaalta aiempien menettelyllisten puutteiden ja toisaalta kyseisen maksun laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden arvioinnin välillä. Maksutapahtuma toteutettiin vuonna 2025 ottaen kaikilta osin huomioon sovellettava vuokrasopimus, voimassa olevat sopimusvelvoitteet ja vallitsevat markkinaolosuhteet.

Komissio ei koskaan pystynyt korjaamaan tai tarkastelemaan uudelleen hankintamenettelyyn liittyviä puutteita, sillä ne eivät kuuluneet sen vastuuseen ja valvontaan.

Neuvottelumenettelyn käyttöä koskeva havainto on vahvistettu ja otettu huomioon komission sisäisen valvonnan järjestelmissä (**kohta 10.15**). Komissio oli todennut asian ja raportoinut siitä tilintarkastustuomioistuimesta riippumattomasti. Lisäksi komissio sisällytti sen Brysselin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimiston (OIB) vuotuiseen toimintakertomukseen 2025. Ongelman toteaminen ja siihen puuttuminen sisäisesti osoittaa, että komission sisäisen valvonnan järjestelmät toimivat tuloksellisesti. Hinnantarkistusta koskevan havainnon osalta (**kohta 10.16**) komissio toteaa, että puitesopimuksen hinnantarkistuslauseke oli varainhoitoasetuksen vaatimusten mukaisesti objektiivinen, avoin ja todennettavissa. Komissio ei ole näin ollen samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen arvioinnista.

**Kohdassa 10.18** esitetty havainto perustuu tilintarkastustuomioistuimen tekemään tapahtuman tarkasteluun. Se koskee komission hallinnoiman puitesopimuksen pidennettyä kestoa. Tästä puitesopimuksesta esitettiin samanlainen huomautus jo tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2024 vuosikertomuksessa (**kohta 10.16**). Komissio toistaa jälleen, että (varainhoitoasetuksessa säädetty) neljän vuoden määräajan ylittämistä koskeva oikeudellinen vaatimus oli asianmukaisesti perusteltu, ja se täyttyi kaikilta osin ja todistetusti. Hankinta-asiakirjoissa esitetyt perustelut sille, miksi puitesopimuksen kesto ylitti neljä vuotta, ovat kattavat, tarkoitukselliset ja oikeasuhteiset. Sopimuksen pidennetyn keston tarkoituksena oli luoda edellytykset tehokkaalle kilpailulle – kuten hankinta-asiakirjojen ehdot ja menettelyn tulos osoittavat – ja varmistaa elintärkeiden infrastruktuurien jatkuvuus. Varainhoitoasetuksessa edellytetään perusteluja yli neljän vuoden pituisille puitesopimuksille. Siinä ei kuitenkaan vaadita perustelemaan erikseen kutakin neljän vuoden ajanjakson ylittävää lisävuotta. Virheen kvantifioitu prosenttiosuus ei kuvasta todellista taloudellista tappiota eikä mittaa todellista vahinkoa.

## 2. Sisäisen valvonnan järjestelmien eri osien tarkastus

Henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimiston arkaluontoisten toimien yksilöimistä koskevan havainnon (**kohdan 10.22 alakohta a**) osalta komissio ilmoittaa, että kaikissa kyseisen toimiston yksiköissä on yksilöity arkaluontoisia toimia. Arviointia on kuitenkin tarkasteltava uudelleen erityisesti teknologian kehityksen ja sisäänrakennetun valvonnan pohjalta. Uudelleentarkastelu on jo

saatu päätökseen yhden yksikön osalta, ja toisessa yksikössä se on päättymässä. Kyseessä on jatkuva prosessi, joka kattaa kaikki henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimiston yksiköt.

Petostentorjuntastrategiaa ja siihen liittyvää toimintasuunnitelmaa koskevan huomautuksen osalta (**kohdan 10.22 alakohta b**) petostentorjuntastrategian luonnokseen on sisällytetty OLAFilta saadut huomautukset ja suositukset, ja luonnoksesta tehdään parhaillaan vertaisarviointia.

Siltä osin kuin on kyse huomautuksista, jotka koskevat eläkkeensaajien eläkeoikeuksien automaattisia tarkastuksia, myös elossaolotodistusten seurantaa ja ilmoitusten käsittelyä (**kohta 10.23**), komissio toistaa olevansa sitoutunut vahvistamaan sääntöjen noudattamista ja seurantaa koskevia menettelyjä henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimistossa. Käynnissä on laajamittainen hanke (kattaa lähes 600 eläkeläistä), jonka tarkoituksena on todentaa elossaolotodistukset ja seurata tapauksia, joissa todistuksia ei ole toimitettu. Parhaillaan laaditaan virallista menettelyä elossaolotodistusten käsittelyä ja eläkeläisten henkilöllisyyden todentamista varten. Käyttöoikeuksien uudelleentarkastelu on saatettu päätökseen. Asiasta vastaavien yksiköiden on tarkoitus suorittaa uudelleentarkastelu vuosittain.

# III. KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

## Suositus 10.1 – Tehostetaan tarkastuksia, joilla varmistetaan, että eläkkeensaajat ovat oikeutettuja eläkemaksujen jatkumiseen

**Henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimiston olisi**

**a) vahvistettava seurantaprosessejaan, jotta voidaan tunnistaa tapaukset, joissa eläkkeensaajat eivät ole toimittaneet elossaolotodistuksia**

**b) otettava käyttöön viralliset menettelyt elossaoloilmoitusten käsittelemiseksi tietojärjestelmässään ja eläkkeensaajien henkilöllisyyden todentamiseksi.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 puoliväli.**

Komissio **hyväksyy** suosituksen 10.1 alakohdan a. Komissio vahvistaa vaatimustenmukaisuus- ja seurantamenettelyjä henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimistossa. Käynnissä on laajamittainen hanke (kattaa lähes 600 eläkeläistä), jonka tarkoituksena on todentaa elossaolotodistukset ja seurata tapauksia, joissa todistuksia ei ole toimitettu.

Komissio **hyväksyy** suosituksen 10.1 alakohdan b. Parhaillaan laaditaan virallista menettelyä elossaolotodistusten käsittelyä ja eläkeläisten henkilöllisyyden todentamista varten.

Nämä toimet ovat osa komission laajempia pyrkimyksiä vahvistaa vaatimustenmukaisuus- ja seurantamenettelyjä henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimistossa.

**EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIMEN VASTAUKSET**
**EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN 2025**
**10 LUKU: EU:N YLEINEN HALLINTO**

## 10.6.

Luxemburgissa kuljetuskustannusten maksamista koskevan kirjallisen sopimuskehyksen puuttumista koskevan huomautuksen (kohta 10.6.) osalta Euroopan unionin tuomioistuin haluaa muistuttaa, että sen nykyinen yleinen sopimuskehys, joka on pysynyt muuttumattomana viimeisten 20 vuoden ajan, perustuu Euroopan unionin tuomioistuimen hallinnollisen komitean 12.5.2004 tekemään päätökseen, jolla vahvistetaan henkilöstösääntöjen liitteen VII 3 artiklaa koskevat yleiset täytäntöönpanosäännökset (jäljempänä ”päätös”).

Päätöksen 4 artiklan 2 kohta koskee vanhempainyhdistyksen (ATSEE) järjestämiä koulukuljetuksia koskevaa erityistapausta, ja Euroopan unionin tuomioistuimen hallinto on aina pitänyt sitä maksujen oikeusperustana. Tietääksemme tilanne on sama muiden unionin toimielinten osalta, jotka ovat antaneet samankaltaisia täytäntöönpanopäätöksiä.

Nykyinen työnkulku perustuu käytännölliseen mekanismiin, jossa EU:n toimielinten hallintoelimet ovat välivaiheen toimijoita henkilöstönsä ja ATSEE-yhdistyksen välillä. Nykyisessä järjestelmässä kukin toimielin suorittaa maksut ATSEE:lle henkilöstönsä puolesta heidän toimittamiensa kouluilmoitusten perusteella. Toisin sanoen Euroopan unionin tuomioistuimen ATSEE:lle suorittamat maksut ovat mielestämme yksinkertaisesti (epäsuorasti) vanhemmille suoritettuja maksuja henkilöstösääntöjen liitteen VII 3 artiklan perusteella.

Euroopan unionin tuomioistuin vertaa ATSEE:n toimittamia luetteloita sisäisiin tietolähteisiinsä (Sysper) selvittääkseen oikeuden koulutuslisään. Nämä jälkikäteistarkastukset johtavat taloudellisiin oikaisuihin ATSEE:n myöhemmin esittämissä laskuissa. Vaikka virallista sopimusta ATSEE:n kanssa ei ole, Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole toistaiseksi ollut riitoja tai vaikeuksia laskutusvirheiden korjaamisessa.

Euroopan unionin tuomioistuin katsoo kuitenkin, että on hyödyllistä virallistaa menettely ATSEE:n kanssa laadittavassa kirjallisessa yhteisymmärryspöytäkirjassa, jotta kaikkien sidosryhmien vastuualueet voidaan määritellä paremmin. Luxemburgissa sijaitsevien muiden EU:n toimielinten kanssa käydään parhaillaan keskusteluja koordinoidun lähestymistavan varmistamiseksi.

# EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN 2025

## 10. LUKU: EU:N YLEINEN HALLINTO

### Kohdat 10.5, 10.18 ja 10.20

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen hallinto ei hoitanut kyseisen puitesopimuksen hankintamenettelyä.

Sopimus kattaa organisaation kriittistä ICT-infrastruktuuria tukevat laitteistot ja asiantuntijapalvelut, joiden osalta toiminnan jatkuvuus, vakaus ja pitkäaikainen tuki ovat olennaisen tärkeitä. Kyseiset teknologiat eivät ole tavanomaisia kulutustuotteita vaan toiminnallisesti kriittisten järjestelmien keskeisiä komponentteja, joiden korvaaminen tai siirtäminen aiheuttaa merkittäviä teknisiä, toiminnallisia ja taloudellisia riskejä.

Tätä taustaa vasten kyseisten teknologioiden vaihtaminen neljän vuoden välein voisi olla kohtuutonta. Tilintarkastustuomioistuimella on rajalliset talousarvio- ja henkilöstöresurssit toteuttaa tämäntyyppisiä toistuvia ja laajamittaisia teknologiapäivityksiä. Tällainen toimintatapa aiheuttaisi huomattavia siirtymäkustannuksia, lisäisi operatiivisia riskejä ja mahdollisesti vaarantaisi keskeisten palvelujen jatkuvuuden.

Samat näkökohdat on otettava huomioon myös sopimuksen piiriin kuuluvien asiantuntijapalvelujen osalta. Koska sisäisen tukihenkilöstön määrä on rajallinen, on olennaista varmistaa asiantuntemuksen ja teknisen ympäristön tuntemuksen jatkuvuus. Toimeksisaajien toistuvat vaihdokset johtaisivat tietämyksen menetykseen, lisäisivät perehdytysten ja koulutusten määrää ja kasvattaisivat operatiivista riskiä.

Myös kyseisten ratkaisujen markkinarakenne on otettava huomioon. Pidennetyllä voimassaololla voidaan varmistaa, että markkinoilla on riittävästi kiinnostusta ja osallistujia, joita ilman kriittisen infrastruktuurin ylläpitämiseksi tarvittavien teknisten ratkaisujen ja erikoistuneiden tukipalvelujen saatavuus saattaisi heikentyä.

Puitesopimus ei myöskään taannut toimeksisaajille mitään toimeksiantoja, koska useimmat hankinnat oli edelleen kilpailutettava uudelleen. Pidennetty voimassaolo ei näin ollen antanut millekään toimittajalle yksinoikeutta markkinoilla, vaan sillä pikemminkin varmistettiin kilpailuun perustuvien hankintamenettelyjen jatkuvuus.

# EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN 2025 – 11. LUKU:
# Elpymis- ja palautumistukiväline

## I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Euroopan komissio panee merkille Euroopan tilintarkastustuomioistuimen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan 11. luvun.

Vuonna 2025 komissio arvioi 37 maksupyyntöä, jotka kattoivat 1 174 välitavoitetta ja tavoitetta. Kaikkiaan 11:ssä tapauksessa havaittiin, ettei niitä ollut saavutettu tyydyttävästi. Komissio maksoi 87,3 miljardia euroa avustuksina ja lainoina 1 163:n tyydyttävästi saavutetun välitavoitteen ja tavoitteen perusteella, mukaan lukien kolme tapausta, jotka liittyivät vuonna 2025 myönnettyjen keskeytysten poistamiseen. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 420 välitavoitetta ja tavoitetta, mikä kattoi kaikki avustusmaksut. Niistä ainoastaan 16 välitavoitteessa ja tavoitteessa, jotka liittyivät elpymis- ja palautumistukivälineen maksuihin yhdeksälle jäsenvaltiolle, tilintarkastustuomioistuin havaitsi seikkoja, joilla on taloudellisia vaikutuksia. Muissa tarkastetuista 404 välitavoitteesta ja tavoitteesta, jotka edustivat 96:ta prosenttia tarkastetusta perusjoukosta, tilintarkastustuomioistuin ei havainnut seikkoja, joilla olisi taloudellisia vaikutuksia.

Maksu- ja tukikelpoisuusehtojen noudattamisen osalta komissio panee merkille, että niiden 16 tilintarkastustuomioistuimen havainnon, joilla on taloudellisia vaikutuksia (**kohta 11.11**), osuus on 1,5 prosenttia komission vuonna 2025 arvioimista avustusten välitavoitteista ja tavoitteista.

Kymmenen havaintoa, joissa tilintarkastustuomioistuin oli eri mieltä siitä komission arvioinnista, jonka mukaan ”välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu tyydyttävästi”, johtuvat tapauskohtaisista eroista tilintarkastustuomioistuimen tulkinnassa joko neuvoston asettamien oikeudellisten vaatimusten tai asianomaisen jäsenvaltion vaatimusten täyttämisen osoittamiseksi toimittaman evidenssin osalta. Komissio arvioi huolellisesti tilintarkastustuomioistuimen analyysit ja päätelmät kunkin tapauksen osalta ja piti kiinni näkemyksestään, että välitavoitteet ja tavoitteet oli saavutettu tyydyttävästi lähes kaikissa tapauksissa, joista se antoi myönteisen arvion vuonna 2025. Yhden välitavoitteen osalta komissio on tilintarkastustuomioistuimen yksilöimien seikkojen perusteella lähettänyt asianomaiselle jäsenvaltiolle tarkastelukertomuksen luonnoksen, jossa pyydetään lisätietoja ja -evidenssiä kyseisen välitavoitteen tyydyttävästä saavuttamisesta elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitussopimuksen 12 artiklan mukaisesti. Komissio katsoo jäsenvaltion toimittaman lisäevidenssin perusteella, että välitavoite on saavutettu tyydyttävästi. Tältä osin komissio kiittää tilintarkastustuomioistuinta sen huolellisesta analyysista. Komissio toteaa lisäksi, että jos se olisi ollut samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen havainnoista, se olisi joissakin tapauksissa soveltanut julkaistua keskeyttämismenetelmäänsä[1] eri tavoin ottaakseen kaikilta osin huomioon toimenpiteen täytäntöönpanossa edistymisen ja/tai sen merkityksen.

Loput neljä tilintarkastustuomioistuimen havaintoa, jotka liittyivät elpymis- ja palautumistukivälineen tukikelpoisuusaikaan, ja kaksi havaintoa, jotka liittyivät päällekkäiseen rahoitukseen, perustuvat eroihin elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen säännösten

[1] COM(2023) 99 final, 21.2.2023: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – *Elpymis- ja palautumistukiväline: ensimmäiset kaksi vuotta – Ainutlaatuinen väline EU:n vihreän ja digitaalisen muutoksen ytimessä*.

tulkinnassa. Näiden tulkintaerojen pohjalta tilintarkastustuomioistuin on tehnyt samankaltaisia havaintoja aiempinakin vuosina, ja saman odotetaan jatkuvan elpymis- ja palautumistukivälineen koko elinkaaren ajan. Komissio julkaisi tilintarkastustuomioistuimen suosituksia noudattaen ohjeita päällekkäisestä rahoituksesta ja tukikelpoisuudesta[2]. Tilintarkastustuomioistuin tulkitsee kuitenkin molempia kysymyksiä (päällekkäinen rahoitus ja tukikelpoisuus) eri tavoin kuin komissio ja jäsenvaltiot. Komissio pitää kiinni näkemyksestään, että sen tulkinta säännöksistä on täysin sovellettavan oikeudellisen kehyksen mukainen, ja toteaa, ettei se pysty ratkaisemaan eroja täytäntöönpanon tässä vaiheessa, koska elpymis- ja palautumistukivälineen voimassaolo päättyy joulukuussa 2026. Lisäksi komissio muistuttaa, että sen näkemyksen mukaan tukikelpoisuuskysymyksiä koskevilla havainnoilla ei ole vaikutusta elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen. Kuten komission vastauksissa tilintarkastustuomioistuimen vuosien 2022, 2023 ja 2024 vuosikertomuksiin todetaan, neuvosto päättää täytäntöönpanopäätöksellä, onko toimenpide tukikelpoinen vai ei, sen jälkeen, kun komissio on arvioinut toimenpiteiden tukikelpoisuuden elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioinnin yhteydessä. Komissio ei voi maksuvaiheessa kumota neuvoston päätöstä toimenpiteen tukikelpoisuudesta. Komissio muistuttaa, että se tarkastaa, onko evidenssi sekä komission itsensä että jäsenvaltioiden soveltaman tukikelpoisuusajan alun konseptin mukaista, mutta vahvistaa samalla myös, että se ei tarkasta, onko evidenssi tilintarkastustuomioistuimen tulkinnan mukaista.

Aiempien vuosien tapaan tilintarkastustuomioistuin raportoi havainneensa puutteita komission alustavassa arvioinnissa (**kohta 11.22**), maksupyyntöjen toimittamiseen liittyvissä jäsenvaltioiden asiakirjoissa (**kohta 11.38**) ja neuvoston täytäntöönpanopäätöksiin sisältyvien toimenpiteiden suunnittelussa (**kohta 11.51**). Komissio toteaa, että monissa tapauksissa tilintarkastustuomioistuin raportoi useista havainnoista yhden tapauksen perusteella. Tämä koskee esimerkiksi havaintoa, jonka mukaan tiettyä tavoitetta ei ole saavutettu tyydyttävästi, ja koska komissio on tehnyt erilaisen päätelmän, tilintarkastustuomioistuin raportoi myös ”puutteesta komission arvioinnissa”. Komissio toteaa lisäksi, että yli puolet välitavoitteista tai tavoitteista, joissa tilintarkastustuomioistuin havaitsee ongelmia, on sellaisia, joiden osalta se raportoi kahdesta tai useammasta havainnosta. Komissio katsoo näin ollen, että niiden välitavoitteiden ja tavoitteiden määrä, joiden osalta tilintarkastustuomioistuin tekee havaintoja, on havaintojen kokonaismäärää tarkempi indikaattori erillisten ongelmien määrästä, koska useat havainnot voivat liittyä samaan välitavoitteeseen tai tavoitteeseen.

Komissio suhtautuu myönteisesti siihen, että tilintarkastustuomioistuin tunnustaa tarkastussuositusten täytäntöönpanossa edistymisen. Tämä tulos on tarkasti määritellyn menetelmän, jäsenvaltioiden kanssa tehtävän jatkuvan ja tiiviin yhteistyön sekä komission tiukasti toteuttamien jatkotoimien ansiota. Elpymis- ja palautumistukivälineen viimeinen vaihe ja päättäminen eivät merkitse tarkastussuositusten perusteella toteutettavien jatkotoimien päättymistä. Sen sijaan komissio jatkaa tänä aikana niiden täytäntöönpanon tiukkaa valvontaa, mihin liittyen se on ilmoittanut, että sen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva tarkastustyö jatkuu vielä vuonna 2027 ja sen jälkeenkin.

Komissio toteaa jäsenvaltioiden valvontajärjestelmistä, joilla varmistetaan julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen noudattaminen, että tilintarkastustuomioistuin havaitsi joitakin yksittäisiä sääntöjenvastaisuuksia julkisissa hankintamenettelyissä ja valtiontukimenettelyissä. Komissio määrittää kyseisiä havaintoja koskevat asianmukaiset jatkotoimet asianomaisten jäsenvaltioiden osalta. Nämä sääntöjenvastaisuudet eivät kuitenkaan aseta kyseenalaisiksi maksujen laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta, koska EU:n tason maksujen suorittaminen jäsenvaltioille perustuu yksinomaan asiaankuuluvien välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävään saavuttamiseen. Etenkään valtiontuen osalta komissio ei yhdy tilintarkastustuomioistuimen

[2] COM(2024) 474, liite II: Toimenpiteiden kelpaaminen tuettaviksi elpymis- ja palautumistukivälineestä – Tukikelpoisten toimenpiteiden aloittamispäivä, ja liite IV: Päällekkäisen rahoituksen käsite elpymis- ja palautumistukivälineessä.

tulkintaan, jonka mukaan vähämerkityksistä tukea koskevaa asetusta olisi rikottu Tanskassa. Toisen jäsenvaltion (Ranska) osalta komissio ymmärtää, että tilintarkastustuomioistuimen havainnot ovat luonteeltaan menettelyllisiä (esimerkiksi tarkastusketjun puuttuminen) (**kohta 11.37**). Yleisemmin komissio muistuttaa, että valtiontuen osalta jäsenvaltiot ovat edelleen vastuussa sovellettavien sääntöjen noudattamisen varmistamisesta ja että jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava komissiolle kaikista valtiontukitoimenpiteistä, jotka eivät kuulu valtiontukia koskevien poikkeusasetusten soveltamisalaan.

Tilintarkastustuomioistuin raportoi myös neuvoston täytäntöönpanopäätösten muutosten analysointia koskevasta uudesta toimintalinjasta. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus pyytää neuvoston täytäntöönpanopäätösten muuttamista, jos ”jäsenvaltio ei [...] enää pysty toteuttamaan elpymis- ja palautumissuunnitelmaa ja saavuttamaan siihen liittyviä välitavoitteita ja tavoitteita joko osittain tai lainkaan”[3], eli täytäntöönpanoon liittyvien haasteiden ratkaisemiseksi. Komissio arvioi kunkin pyynnön yksityiskohtaisen analyysin perusteella elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa määritettyjen kriteerien[4] mukaisesti. Jos arvio on myönteinen, komissio julkaisee neuvoston tarkasteltavaksi ehdotuksen uudeksi täytäntöönpanopäätökseksi, ja neuvosto tekee lopullisen päätöksen. Lainsäädännön tarkoituksena on, että välitavoitteet ja tavoitteet ovat saavutettavissa. Tämän mukaisesti jäsenvaltiot voivat esimerkiksi pyytää pienentämään toimenpiteen soveltamisalaa ja vastaavasti sen kustannusarviota (kunhan arvioidut kokonaiskustannukset vastaavat edelleen määrärahojen jakoa) tai poistamaan tarpeettomat välitavoitteet hallinnollisen rasitteen vähentämiseksi. Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huolenaiheet, jotka liittyvät sisäiseen tietojen säilyttämiseen, mutta katsoo, että kaikki muutokset on tehty oikeusperustan mukaisesti.

Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuin ei aio antaa lisää elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevia suosituksia ottaen huomioon, että välineen voimassaolo päättyy joulukuussa 2026 (**kohta 11.62**), ja suhtautuu myönteisesti tähän käytännölliseen menettelytapaan. Tilintarkastustuomioistuimen vuosien 2022, 2023 ja 2024 vuosikertomuksiin sisältyvien suositusten osalta komissio katsoo, että kaikki suositukset on pantu täytäntöön siltä osin kuin ne oli hyväksytty komission alkuperäisissä vastauksissa.

# II. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HUOMAUTUKSIIN

## 1. Arvio maksu- ja tukikelpoisuusehtojen noudattamisesta

### *Välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttaminen*

Elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen saamiseksi jäsenvaltion on saavutettava tietyt, ennalta määritellyt välitavoitteet (laadulliset indikaattorit) ja tavoitteet (määrälliset indikaattorit), joilla mitataan edistymistä elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyvien uudistusten ja investointien

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/241, annettu 12 päivänä helmikuuta 2021, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus), 21 artiklan 1 kohta.

[4] Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 22 artikla ja liite V.

toteuttamisessa. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa edellytetään, että komissio arvioi, onko kukin välitavoite ja tavoite ”saavutettu tyydyttävästi”. Helmikuussa 2023 komissio julkaisi kehyksen[5], jossa määritellään, miten se suorittaa arvionsa siitä, onko välitavoite tai tavoite saavutettu tyydyttävästi oikeusperustan mukaisesti. Komissio tarkastelee kunkin välitavoitteen tai tavoitteen osalta kaikkea jäsenvaltion toimittamaa evidenssiä ja esittää analyysinsa julkisessa alustavassa arviossaan.[6] Ennen kuin komissio tekee päätöksen ja suorittaa maksun, se saa talous- ja rahoituskomitealta sekä jäsenvaltioiden erityiseltä asiantuntijoiden komitealta[7] lausunnon alustavasta arviosta. Kohtien **11.13** ja **11.14** osalta komissio katsoo näin ollen, että kaikki maksupäätökset tehdään läpinäkyvästi ja niitä valvotaan tarkasti.

Tarkistamansa 420 välitavoitteen ja tavoitteen osalta tilintarkastustuomioistuin päätyi kymmenessä tapauksessa eri näkemykseen kuin komissio. Aiempien vuosien tapaan kaikissa näistä tapauksista näkemys johtui eri tulkinnasta joko vaatimusten osalta tai sen osalta, osoittaako toimitettu evidenssi vaatimusten täyttyneen.

Puolan välitavoitteen B5G ”kiinteiden biomassapolttoaineiden laatuvaatimusten vahvistamista koskevan asetuksen voimaantulo” (**laatikko 11.1**) saavuttamisen osalta komissio katsoi, että välitavoite B5G edellytti puupellettejä ja brikettejä koskevien laatuvaatimusten vahvistamista koskevan asetuksen voimaantuloa (ei siis kaikkea kotitalouskäyttöön tarkoitettua biomassaa koskevia laatuvaatimuksia eikä etenkään savusumun torjuntaa koskevia säännöksiä). Tätä tulkintaa tukevat muun muassa neuvoston täytäntöönpanopäätökseen sisältyvä toimenpiteen kuvaus, alkuperäisen elpymis- ja palautumissuunnitelman hyväksymistä edeltävä evidenssi sekä se, että elpymis- ja palautumissuunnitelman laatimisajankohtana Puolan oikeudellisessa kehyksessä ei ollut puupellettejä koskevia asianmukaisia laatuvaatimuksia. Sen sijaan muuntyyppisille kiinteille biomassapolttoaineille oli jo olemassa asianmukaiset laatuvaatimukset, kuten erityiset savusumun torjuntaa koskevat alueelliset säännökset. Tämän perusteella komissio ei ole tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että välitavoitetta ei ole saavutettu tyydyttävästi. Lisäksi komissio toteaa, että jos hyväksyttäisiin tilintarkastustuomioistuimen tulkinta välitavoitetta koskevista vaatimuksista (eli että välitavoitteen saavuttamisen olisi pitänyt kattaa myös muuntyyppinen kiinteä biomassa, kuten polttopuu), toimenpide olisi katsottu elpymis- ja palautumistukivälineen tukeen oikeuttamattomaksi eikä epätyydyttävästi saavutetuksi. Tämä johtuu siitä, että tällaiset laatuvaatimukset hyväksyttiin ja pantiin täytäntöön Puolassa ennen 1. päivää helmikuuta 2020.

[5] COM(2023)99, liite I: Kehys välitavoitteiden ja tavoitteiden arviointiin elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen nojalla.

[6] Kaikki asiakirjat ovat saatavilla maakohtaisilta elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevilta verkkosivuilta: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages.

[7] Elpymis- ja palautumistukivälineen komitea: kaikki kokousasiakirjat ovat saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C102400/consult?lang=fi.

Puolan kahden oikeudellisen välitavoitteen (**kohta 11.14**) osalta komissio pitää kiinni tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukseen 2024 antamistaan vastauksista[8]. Komissio toteaa, että se maksoi varoja näiden välitavoitteiden osalta jo vuonna 2024. Tilintarkastustuomioistuin antaa vuotta 2024 koskevasta tapauksesta tilannepäivityksen vuoden 2025 vuosikertomuksessa mutta ei edelleenkään tee johtopäätöstä käytettävissään olevien tietojen pohjalta. Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuin odottaa unionin tuomioistuimen tulevia ratkaisuja ennen kuin tekee johtopäätöksiä. Komissio toteaa, että sen oli varmistettava Puolan ammattivastuuta käsittelevän jaoston riippumattomuus ja puolueettomuus vuonna 2024 arvioinnin ajankohtana olemassa olleen oikeuskäytännön perusteella eikä se voinut käyttää vuosia myöhemmin annettuja tuomioita määrittäessään, saavutettiinko välitavoitteet tyydyttävästi. Komissio pitää kiinni välitavoitteita koskevasta arvioinnistaan, kuten asiaa koskevassa alustavassa arviossa selitettiin[9].

## *Elpymis- ja palautumistukivälineen tukikelpoisuuskausi*

Elpymis- ja palautumistukivälineen tukikelpoisuuskautta koskevien neljän havainnon osalta toisaalta komission ja jäsenvaltioiden ja toisaalta tilintarkastustuomioistuimen tulkinnat toimenpiteen ”aloittamisesta” poikkeavat edelleen toisistaan, kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa (**kohdat 11.15–11.17**). Tältä osin komissio viittaa tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksiin 2023 ja 2024 antamiinsa vastauksiin[10].

Vastineena tilintarkastustuomioistuimen aiempaan suositukseen[11] komissio julkaisi lokakuussa 2024 lisäohjeita[12], joissa esitetään kaksi tarkastusta, joita se on soveltanut johdonmukaisen toimintatavan varmistamiseksi: ”1) Onko ehdotetun toimenpiteen toteuttaminen aloitettu vasta 1. helmikuuta [2020] tai sen jälkeen? ja 2) Ovatko toteuttamisesta aiheutuneet kustannukset alkaneet vasta 1. helmikuuta [2020] tai sen jälkeen? Tarkemmin sanoen onko kaikki kustannukset kirjattu (Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmää [EKT 2010] noudattaen) 1. helmikuuta 2020 jälkeen?” Komissio toteaa, että toimenpiteet, joiden osalta tilintarkastustuomioistuin raportoi tämäntyyppisestä havainnosta, läpäisevät nämä kaksi tarkastusta.

## *Päällekkäinen rahoitus*

Kuten todettiin vastauksissa tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksiin 2022 ja 2024[13] sekä vastauksissa tätä aihetta käsittelevään tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen, tilintarkastustuomioistuin soveltaa päällekkäisen rahoituksen käsitettä eri tavoin kuin komissio ja jäsenvaltiot. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ”päällekkäistä rahoitusta voi ilmetä, mikäli samat välitavoitteeseen tai tavoitteeseen liittyvät kustannukset rahoitetaan kahteen kertaan ja/tai kun samat suoritteet ilmoitetaan ja siten myös rahoitetaan kahdesti” (**kohta 11.19**). Komissio puolestaan noudattaa elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa vahvistettua päällekkäisen rahoituksen käsitettä, jonka mukaan ”[t]ukivälineestä myönnettävä tuki täydentää muista unionin ohjelmista ja välineistä myönnettävää tukea. Uudistuksille ja investointihankkeille voidaan myöntää tukea muista unionin ohjelmista ja välineistä edellyttäen, että tällaisella tuella ei kateta samoja kustannuksia”. Näin ollen EU:n tuki yhdelle toimenpiteelle voi olla peräisin useista välineistä edellyttäen, että sillä ”ei kateta samoja kustannuksia”. Tältä osin sekä

[8] Komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2024 vuosikertomuksen 11. lukuun, s. 485–486.
[9] Ks. Euroopan komission talous- ja rahoituskomitealle 15. joulukuuta 2023 toimittama myönteinen alustava arvio Puolan ensimmäiseen maksupyyntöön liittyvien välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävästä saavuttamisesta (52bd45c7-da37-4ba0-b623-95da8cdad7f9_en).
[10] Komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 vuosikertomuksen 11. lukuun, s. 485.
[11] Komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 vuosikertomuksen 11. lukuun, s. 491.
[12] COM(2024) 474, liite II: Toimenpiteiden kelpaaminen tuettaviksi elpymis- ja palautumistukivälineestä – Tukikelpoisten toimenpiteiden aloittamispäivä.
[13] Komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2022 vuosikertomuksen 11. lukuun, s. 453; komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2024 vuosikertomuksen 11. lukuun, s. 486.

varainhoitoasetuksessa että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa päällekkäinen rahoitus liittyy kustannuksiin. Komissio on antanut ohjeita[14], joissa selitetään, miten päällekkäisen rahoituksen kustannusperusteisuutta sovelletaan elpymis- ja palautumistukivälineen tulosperusteiseen täytäntöönpanologiikkaan.

Komissio muistuttaa myös, että uudistusten, joista ei yleensä aiheudu kustannuksia, sisällyttäminen elpymis- ja palautumissuunnitelmiin on olennainen edellytys myönteiselle arviolle elpymis- ja palautumissuunnitelmista. Näin ollen siitä nimenomaisesti säädetään ja sitä jopa edellytetään elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa. Useissa elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen johdanto-osan kappaleissa luetellaan mahdollisia uudistustoimenpiteitä, joilla ei todennäköisesti ole suoria kustannuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi uudistukset, joilla vahvistetaan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua tai minimoidaan hallinnollinen rasitus. Tämän perusteella on selvää, että parlamentti ja neuvosto odottivat ja jopa edellyttivät, että elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisällytetään nollakustanteisia toimenpiteitä. Näiden uudistusten toteuttamiseen ei liity kustannuksia, joten monissa tapauksissa jäsenvaltio ilmoittaa kustannusarviossa, jonka se toimittaa elpymis- ja palautumissuunnitelman valmistelun yhteydessä, että kustannuksia ei ole. Tilintarkastustuomioistuin katsoo soveltamansa käsitteen mukaisesti, että tällaiset toimet, jotka jäsenvaltiot ovat sitoutuneet toteuttamaan muista kuin elpymis- ja palautumistukivälineen varoista, ovat rahoitettuja tai saavat päällekkäistä rahoitusta, jos muut EU:n rahastot osallistuvat niiden rahoitukseen.

Päällekkäistä rahoitusta koskeva havainto, josta tilintarkastustuomioistuin raportoi Latvian välitavoitteeseen 144 ”Terveydenhuollon henkilöstöresurssien kartoituksen käyttöönotto” (**laatikko 11.2**) liittyen, on osoitus tästä ongelmasta. Vaikka tilintarkastustuomioistuin toteaa, että terveydenhuollon henkilöresurssien kartoitus oli jo rahoitettu kokonaan EU:n teknisen tuen välineestä, komissio katsoo, että päällekkäinen rahoitus ei määritelmän mukaan voi olla mahdollista tässä tapauksessa, koska jäsenvaltio ei ole esittänyt tähän välitavoitteeseen liittyviä kustannuksia. Lisäksi teknisen tuen välineestä ei myönnetä varoja jäsenvaltiolle, vaan siinä edellytetään, että jäsenvaltio asettaa käytettäväksi henkilöstöä ja resursseja hankkeen täytäntöönpanon tukemiseksi. Näin ollen ei ole mahdollista, että elpymis- ja palautumistukiväline olisi kattanut samat kustannukset kuin teknisen tuen väline. Lisäksi komissio toteaa, että annetusta tuesta riippumatta teknisen tuen välineellä itsellään ei voida varmistaa, että tällainen strategia otetaan käyttöön, koska tämä riippuu kansallisten viranomaisten toimista ja tuesta.

# 2. Arvio tarkastukseen valituista valvontajärjestelmistä

## *Puutteita maksupyyntöjen arvioinnissa*

Tilintarkastustuomioistuin tuo esiin 40 tapausta, joissa ”komission arvioinnissa oli puutteita” (**kohta 11.22**). Ne koskevat monenlaisia havaintoja, jotka liittyvät esimerkiksi tiettyjen asiakirjojen puuttumiseen tai siihen, että komissio ei ole tarkastellut erikseen jotakin seikkaa, joka tilintarkastustuomioistuimen mielestä olisi pitänyt tarkistaa. Komissio tunnustaa osan näistä havainnoista mutta on eri mieltä useimmista.

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen komission arvioinnissa tunnistamat 12 raportoitua puutetta, jotka liittyvät havaintoihin, joilla oli taloudellista vaikutusta (**kohta 11.22**). Tapauksissa, joissa tilintarkastustuomioistuin katsoo, että jotakin välitavoitetta tai tavoitetta ei ollut saavutettu mutta joiden osalta komissio on tehnyt erilaisen päätelmän, tilintarkastustuomioistuin raportoi myös tämän päätelmän ”puutteena”. Komissio panee myös merkille, että joissakin tapauksissa tilintarkastustuomioistuin raportoi yhden välitavoitteen tai tavoitteen osalta useita puutteita, joilla ei ole taloudellista vaikutusta (esimerkiksi ”välitavoitteet tai tavoitteet oli määritelty

[14] COM(2024) 474, liite IV: Päällekkäisen rahoituksen käsite elpymis- ja palautumistukivälineessä.

väljästi" (**kohta 11.53**) sekä "komission arvioinnissa oli puutteita"). Näin ollen komissio katsoo, että niiden välitavoitteiden ja tavoitteiden lukumäärä, joiden osalta tilintarkastustuomioistuin yksilöi havaintoja, on havaintojen kokonaismäärää tarkempi indikaattori erillisten ongelmien lukumäärästä.

Kyproksen tavoitetta 193 "Asiaruuhkan vähentäminen saantokirjojen antamista koskevissa asioissa joko antamalla saantokirja tai hylkäämällä asia" koskevan esimerkin (**laatikko 11.3**) osalta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission olisi pitänyt tehdä lisätarkastuksia. Komissio huomauttaa kuitenkin, että sen arviointi oli asianmukainen, ja toteaa, että tilintarkastustuomioistuin pyysi ensisijaista evidenssiä ja tarkisti sen otoksen perusteella eikä havainnut poikkeamia, mikä vahvistaa arvion tavoitteen tyydyttävästä saavuttamisesta.

Tilintarkastustuomioistuin raportoi myös neljästä "puutteesta maksupyynnöissä", koska se katsoo, että johdon vahvistuslausumat sisälsivät osittain epätarkkoja tietoja (**kohta 11.38**). Komissio panee havainnot merkille mutta ei ole samaa mieltä kaikista tapauksista. Komissio muistuttaa, että kansalliset viranomaiset toimittavat johdon vahvistuslausuman oman arvionsa ja toimittamisen ajankohtana saatavillaan olevien tietojen perusteella. Komissio muistuttaa myös, että johdon vahvistuslausuman liitteenä on laaja asiakirja-aineisto, eikä sen näin ollen tarvitse sisältää kutakin yksittäistä tietoa. Arviointiprosessi tarjoaa hallintoviranomaisille runsaasti mahdollisuuksia toimittaa lisätietoja tai selvennyksiä ja komissiolle mahdollisuuden pyytää niitä. Komissio katsoo, että kaikissa tilintarkastustuomioistuimen yksilöimissä tapauksissa, joissa asiaankuuluvia tietoja ei löytynyt johdon vahvistuslausumaan sisällytettynä varaumana, ne oli asetettu saataville maksupyyntöön liittyvässä täydellisessä asiakirja-aineistossa.

## *Komission tarkastussuositukset*

Tilintarkastustuomioistuin panee merkille komission edistymisen tarkastussuositusten täytäntöönpanossa (**kohta 11.26**) mutta toteaa, että jotkin "kriittiset" tai "erittäin tärkeät" suositukset ovat edelleen avoinna elpymis- ja palautumistukivälineen viimeisen täytäntöönpanovuoden aikana.

Tukivälineen käyttöönoton jälkeen komissio on antanut yli 2 700 tarkastussuositusta kaikissa 27 jäsenvaltiossa. Vuoden 2026 toukokuun 28. päivään mennessä niistä valtaosa (91 %) oli jo saatettu päätökseen tai komissio oli arvioinut ne alustavasti päättyneiksi. Tämä tulos on saavutettu soveltamalla tarkasti määriteltyä menetelmää. Komissio soveltaa varovaista lähestymistapaa ja päättää tarkastussuositusten käsittelyn vain, jos jäsenvaltio toimittaa riittävää, luotettavaa ja asianmukaista evidenssiä täytäntöönpanosta. Tämä tulos kuvastaa myös jatkuvaa ja tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa sekä komission toteuttamaa tarkkaa seurantaa. Se on osoitus jäsenvaltioiden sisäisissä valvontajärjestelmissä saavutetusta konkreettisesta edistymisestä.

Komissio aikoo jatkaa 31. joulukuuta 2026 jälkeen annettujen ja ennen kyseistä päivämäärää annettujen mutta edelleen avoinna olevien suositusten täytäntöönpanon tiivistä seurantaa.[15] Komissio aikoo myös käyttää edelleen oikeuttaan periä varoja takaisin tapauksissa, jotka on vahvistettu elpymis- ja palautumistukivälineen varojen vähentämistä ja takaisinperintää koskevissa puitteissa[16]. Tilintarkastustuomioistuin esittää tietoja avointen "kriittisten" tai "erittäin tärkeiden" suositusten määrästä tukivälineen käyttöönoton ja koontipäivän eli 11. toukokuuta 2026 välillä annetun 37 valitun lopullisen tarkastuskertomuksen osalta (**kaavio 11.4**). Tältä osin komissio korostaa, että näissä otokseen valituissa lopullisissa tarkastuskertomuksissa annetuista 448 suosituksesta, jotka liittyivät "kriittisiin" tai "erittäin tärkeisiin" havaintoihin, ainoastaan 25 on edelleen "avoinna". Tämä on 5,6 prosenttia kokonaismäärästä. Näistä suosituksista yhdeksän osalta

[15] C(2026) 2647: *Suuntaviivat jäsenvaltioille elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon viimeiseen vaiheeseen ja päättämiseen liittyvistä operatiivisista näkökohdista* (6.3 jakso).
[16] C(2024) 4990: komission tiedonanto – *Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet*, liite IV.

määräaika, jonka kuluessa jäsenvaltion on annettava vastauksensa, ei ollut vielä umpeutunut. Jäljelle jäävien tapausten osalta jäsenvaltiot olivat toimittaneet vastauksensa. Suosituksista 12:n osalta tapaukset on arvioitu päätetyiksi ja seurantakirjeitä valmistellaan parhaillaan. Loppujen neljän suosituksen osalta komissio seuraa tarkasti niitä vastaavia tapauksia varmistaakseen, että korjaavia toimia toteutetaan.

Niiden kahden tarkastussuosituksen osalta, joiden käsittely on tilintarkastustuomioistuimen mielestä päätetty ilman riittävää evidenssiä (**kohta 11.28**), tilintarkastustuomioistuimen päätelmässä ei oteta huomioon käsittelyn päättämiseen käytetyn komission näyttöpohjan koko laajuutta. Komissio muistuttaa, että suosituksen käsittelyn päättäminen ei perustu pelkästään jäsenvaltion virallisessa seurantaprosessissa toimittamaan evidenssiin. Vakiintuneen tarkastuskäytännön mukaisesti komissio tarkastelee myös muista tarkastuksista saatuja tietoja, tarkastusyhteenvetoja ja tietoteknisten välineiden, kuten Arachne-tietokannan, kautta saatavilla olevia tietoja.

## *Jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien vaikuttavuus*

Komissio suhtautuu myönteisesti siihen, että tilintarkastustuomioistuin ottaa huomioon tarkastuksen ja valvonnan välitavoitteet positiivisena jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien vahvistamisen vaiheena. Komissio on kuitenkin eri mieltä toteamuksesta, jonka mukaan ”[n]iissä jäsenvaltioissa, joissa toisen tai myöhempien maksujen suorittamisen ehtona oli valvonnan välitavoitteiden saavuttaminen, valvontajärjestelmien puutteet muodostavat riskin EU:n taloudellisten etujen suojaamiselle siihen asti, kunnes välitavoitteet on saavutettu. Lisäksi nämä puutteet saattavat vaikuttaa menojen sääntöjenmukaisuuteen” (**kohta 11.31**). Komissio on järjestelmällisesti arvioinut uudelleen jäsenvaltioiden ehdottamien valvontajärjestelmien riittävyyttä elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen liitteessä V olevan kriteerin 2.10 perusteella aina, kun jäsenvaltiot ovat toimittaneet komissiolle pyyntöjä elpymis- ja palautumissuunnitelmiensa tarkistamisesta. Arviointi tehdään jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella dynaamisen seurannan ajattelutapaa soveltaen. Jäsenvaltioiden toimittamia tietoja täydennetään komission hankkimalla lisäevidenssillä, kuten tarkastushavainnoilla. Komissio katsoo, että sen lisääntyvä tarkastustyö on paljastanut tiettyjä puutteita, jotka voidaan korjata tarkastuksen ja valvonnan välitavoitteilla asettamatta kyseenalaiseksi jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien riittävyyttä. Tässä yhteydessä tarkastuksen ja valvonnan välitavoitteissa painotetaan järjestelyjä, jotka jäsenvaltion olisi otettava käyttöön asiaankuuluvien tarkastushavaintojen käsittelemiseksi. Näin ollen jäsenvaltioiden sittemmin tekemät kansallisten valvontajärjestelmien lisäparannukset ovat lisänneet varmuutta entisestään. Sen vuoksi tarkastuksen ja valvonnan välitavoitteiden käyttöönottoa ei pitäisi tulkita siten, että jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät eivät ole soveltuneet elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoon ennen kyseistä ajankohtaa. Lisäksi komissio muistuttaa, että elpymis- ja palautumistukivälineen menojen sääntöjenmukaisuus perustuu yksinomaan välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävään saavuttamiseen, mihin sovelletaan sekä ennakko- että jälkitarkastuksia.

Tilintarkastustuomioistuin raportoi, että neljän jäsenvaltion valvontajärjestelmissä oli edelleen puutteita ajanjaksolla, jonka aikana kyseisille jäsenvaltioille annetut erityiset komission tarkastussuositukset pysyivät avoimina (**kohta 11.32**). Komissio toteaa, että raportoidut tarkastushavainnot ja suositukset liittyvät pikemminkin puutteisiin valvontatoimien toteuttamisessa kuin jäsenvaltion sisäisen valvontajärjestelmän suunnitteluun. Jäsenvaltiot hyväksyivät nämä havainnot asianmukaisesti, ja komissio on sittemmin arvioinut, että kaikki suositukset on pantu asianmukaisesti täytäntöön osana tarkastuksen jatkotoimia. Komissio katsoo, että mikään näistä tarkastushavainnoista ei asettanut kyseenalaiseksi asianomaisten jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien tarjoamia yleisiä suojatoimia eikä siis ollut perusteena tarkastuksen ja valvonnan välitavoitteen käyttöönotolle. Näin ollen komissio pitää kiinni näkemyksestään, että kyseisillä maksut saaneilla jäsenvaltioilla oli käytössään asianmukaiset valvontajärjestelyt.

Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastustyönsä yhteydessä useita julkisiin hankintamenettelyihin liittyviä mahdollisia sääntöjenvastaisuuksia kahdessa jäsenvaltiossa ja valtiontukimenettelyihin liittyviä mahdollisia sääntöjenvastaisuuksia kolmessa jäsenvaltiossa. Komissio määrittää kyseisiä havaintoja koskevat asianmukaiset jatkotoimet asianomaisten jäsenvaltioiden osalta. Nämä tapaukset eivät kuitenkaan vaikuta asiaan liittyvien maksujen laillisuuteen tai sääntöjenmukaisuuteen, koska varojen maksaminen perustuu yksinomaan asiaankuuluvien välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävään saavuttamiseen. Komissio puolestaan laajensi tarkastusalaansa tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 vuosikertomuksen jälkeen ja päivitti tarkastusstrategiaansa varmistaakseen järjestelmällisesti kaikentyyppisissä tarkastuksissa, että jäsenvaltiot noudattavat elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 22 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaista velvoitettaan. Tähän sisältyy tarvittaessa sen varmistaminen, että jäsenvaltiot tarkastavat säännöllisesti, että myönnetty rahoitus käytetään asianmukaisesti kaikkien sovellettavien EU:n ja kansallisten sääntöjen mukaisesti erityisesti julkisten hankintojen ja valtiontuen osalta, sekä tällaisten tarkastusten vaikuttavuuden varmistaminen. Nämä varmennukset tehtiin käyttäen komission tehostettua välineistöä, kuten kattavia tarkistuslistoja.

## 3. Neuvoston täytäntöönpanopäätösten muutokset

Tämän vuoden tarkastuslausumaprosessiin sisältyi erityinen toimintalinja, jossa tilintarkastustuomioistuin analysoi neuvoston täytäntöönpanopäätösten muutoksia ja tarkisti 32 välitavoitteisiin ja tavoitteisiin tehtyä muutosta kahdeksassa jäsenvaltiossa (**kohta 11.9**). Komissio muistuttaa, että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaisesti kukin jäsenvaltio voi pyytää, että kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman hyväksymistä koskevaa neuvoston täytäntöönpanopäätöstä muutetaan tai että se korvataan, jos ”asianomainen jäsenvaltio ei […] enää pysty toteuttamaan elpymis- ja palautumissuunnitelmaa ja saavuttamaan siihen liittyviä välitavoitteita ja tavoitteita joko osittain tai lainkaan”[17]. Komissio tiedostaa, että tarkastuksen laajuudesta päättäminen kuuluu yksinomaan tilintarkastustuomioistuimelle, mutta toteaa, että tarkastus kattaa ainoastaan sellaisten välitavoitteiden ja tavoitteiden muutokset, joiden osalta on suoritettu maksu. Tarkastus ei näin ollen kata tapauksia, joissa komissio ei ole ehdottanut neuvoston täytäntöönpanopäätöksen muuttamista, vaikka tällaiset tapaukset ovatkin yhtä merkityksellisiä neuvoston täytäntöönpanopäätösten muutosten ja maksupyyntöjen välistä vuorovaikutusta koskevien päätelmien kannalta. Tehdyt päätelmät, ja erityisesti toteamus, jonka mukaan tämä ”heikentää EU:n rahoituksellisen ohjausvaikutuksen vaikuttavuutta ja antaa vaikutelman, että välitavoitteiden ja tavoitteiden epätyydyttävä saavuttaminen voidaan kiertää muuttamalla neuvoston täytäntöönpanopäätöstä maksun mahdollistamiseksi” (**kohta 11.42**), ovat seurausta tästä tarkastuksen laajuudesta. Komissio ei jaa tätä näkemystä ja korostaa nimenomaista säännöstä, joka oikeuttaa tarkistamisen, jos välitavoitetta tai tavoitetta ei enää pystytä saavuttamaan. Komissio toteaa näin ollen, että lainsäätäjät ovat nimenomaisesti päättäneet sallia välitavoitteiden ja tavoitteiden tarkistamisen, jos objektiiviset olosuhteet estävät niiden loppuun saattamisen, edellyttäen, että elpymis- ja palautumissuunnitelma yleisesti ottaen täyttää edelleen kaikki muut kriteerit.

Objektiivisten olosuhteiden perustelemista ja niitä puoltavaa evidenssiä koskevien tilintarkastustuomioistuimen havaintojen osalta (**kohdat 11.43 ja 11.44**) tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komissio antoi ohjeita muutoksista vuosina 2023, 2024 (**kohta 11.43**) ja 2025 (**kohta 11.39**). Vaikka tällaiset ohjeet muodostavat kehyksen, arviointi on silti tehtävä tapauskohtaisesti, koska mahdollisia objektiivisia olosuhteita, jotka voivat olla perusteena tarkistamiselle, on monenlaisia. Koska arviointeihin liittyy laadullisia arvioita, komissio myöntää, että tilintarkastustuomioistuimella voi olla erilainen näkemys jäsenvaltioiden esittämistä perusteluista ja evidenssistä. Komissio pitää kuitenkin kiinni näkemyksestään, että sen arvioinnit olivat luotettavia sekä perustuivat asiakirja-aineistoon ja perusteellisiin keskusteluihin jäsenvaltioiden kanssa.

[17] Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 21 artiklan 1 kohta.

Komissio on yksilöinyt avoimesti perustelut näkemyksilleen neuvoston täytäntöönpanopäätösten muuttamista koskevissa ehdotuksissa.

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen havainnon, jonka mukaan elpymis- ja palautumissuunnitelmista poistettiin joillakin muutoksilla toimenpiteiden tiettyjen vaiheiden osatekijöitä (**kohta 11.45**), mutta toteaa, että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus mahdollistaa tällaiset muutokset, kuten edellä selitettiin. Komissio toteaa, että se arvioi, täyttääkö tarkistettu elpymis- ja palautumissuunnitelma asetuksessa säädetyt arviointikriteerit, ja kodifioi tämän arvioinnin tarkistettua neuvoston täytäntöönpanopäätöstä koskeviin ehdotuksiinsa. Tämä läpinäkyvä toimintamalli osoittaa, miten komissio varmistaa, että kaikki muutokset tehdään tavalla, joka varmistaa elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen noudattamisen. Jos toimenpiteen soveltamisalaan tehtävät muutokset vähentävät elpymis- ja palautumissuunnitelman arvioidut kokonaiskustannukset jäsenvaltion määrärahoja pienemmiksi, komissio edellyttää, että jäsenvaltio joko laajentaa jotakin toista toimenpidettä samassa suhteessa tai vähentää pyytämiään määrärahoja. Komissio on ohjeistanut, että ”[j]os muutos liittyy ainoastaan toimenpiteen laajuuteen, arvioituja kustannuksia olisi tarkistettava suhteellisesti”. Tämän mukaisesti tällainen muutos ei edellytä uusia perusteluja arvioiduille kustannuksille.[18]

Jos jäsenvaltiot sisällyttävät elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa uudistuksen, jonka kustannusarvio on nolla euroa, tämä ei lisää eikä vähennä määrärahoja. Näin ollen komissio vahvistaa tilintarkastustuomioistuimen havainnon (**kohta 11.48**), jonka mukaan tällaisen toimenpiteen muuttamisella ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia, mikä johtuu elpymis- ja palautumistukivälineen oikeusperustasta. Komissio kuitenkin ottaa huomioon tällaisen muutoksen yleisen vaikutuksen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan ja erityisesti kaikkien lakisääteisten arviointikriteerien noudattamiseen. Tältä osin komissio torjuu jyrkästi tilintarkastustuomioistuimen toteamuksen, jonka mukaan nollakustannustoimenpiteisiin tehtävät muutokset voivat ”heikentää kannustimia säilyttää uudistusten alkuperäinen laajuus ja kunnianhimon taso”. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa on otettu käyttöön tiukat suojatoimet – joita komissio ja neuvosto soveltavat läpinäkyvällä ja julkisesti saatavilla olevalla tavalla – sen varmistamiseksi, että kaikissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa, niihin sisältyvät uudistukset mukaan luettuina, noudatetaan jatkuvasti elpymis- ja palautumistukivälineen oikeudellista kehystä.

Irlannin uudistusta 2.7 ”Digitaalisen kuilun kaventaminen ja digitaalisten taitojen parantaminen” (**laatikko 11.5**) koskeva esimerkki havainnollistaa tätä seikkaa kaikilta osin. Osana yhtä tämän kokonaan kansallisilla varoilla rahoitetun ja toteutetun uudistuksen neljästä osatekijästä Irlanti sitoutui toteuttamaan toimia, joilla lisätään tieto- ja viestintätekniikan tutkinnon suorittaneiden määrää, ja esitti alun perin tavoitetta tämän toimenpiteen *vaikutusten* mittaamiseksi. Koska tavoite oli osa ei-kriittistä nollakustannusuudistusta, Irlanti kysyi, voisiko se muuttaa tavoitetta ottaakseen käyttöön paremman vaihtoehdon, joka mahdollistaisi hallinnollisen rasitteen vähentämisen saavuttaen samalla edelleen kyseisen toimenpiteen tavoitteet. Komissio ehdotti neuvoston täytäntöönpanopäätöksen muuttamista Irlannin pyynnön mukaisesti, ja neuvosto hyväksyi tämän. Vaikka tällä muutoksella alennettiin uudistuksen vaikutuksia mittaavaa tavoitetta (12 %:lla), se ei muuta politiikkatavoitetta tai sen täytäntöönpanoa jäsenvaltiossa eli digitaalisia taitoja koskevien uudistusten toteuttamista. Sekä ennen tarkistusta että sen jälkeen kaikkien opiskelijoiden saama rahoitus on edelleen täysin kansallista, joten tämä muutos ei vaikuttanut elpymis- ja palautumistukivälineen määrärahoihin.

[18] C/2024/4618, II osan IV jakso.

# 4. Toimenpiteiden, välitavoitteiden ja tavoitteiden suunnittelu

Kuten edellisinäkin vuosina[19], tilintarkastustuomioistuimen mukaan on tärkeää, että välitavoitteet ja tavoitteet ”kattavat asianomaisen uudistuksen tai investoinnin kaikki keskeiset osatekijät, erityisesti uudistuksen tai investoinnin valmiiksi saattamisen” (**kohta 11.50**). Komissio toteaa olevan tärkeää, että välitavoitteet ja tavoitteet mittaavat asianmukaisen kattavasti edistymistä uudistusten ja investointien toteuttamisessa, ja katsoo, että asia on näin kaikkien elpymis- ja palautumissuunnitelmien kohdalla. Se kuitenkin muistuttaa, että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa välitavoitteet ja tavoitteet määritellään nimenomaisesti ”edistymisestä kertoviksi mittareiksi”[20].

Ruotsin tarkastuksen ja valvonnan välitavoitetta 41: *”M 1: Hallituksen päätökset, joilla varmistetaan elpymis- ja palautumissuunnitelman sekä tarkastus- ja valvontajärjestelyjen vaikuttava ja tehokas täytäntöönpano*” koskevan esimerkin (**laatikko 11.6**) osalta komissio muistuttaa, että tarkastuksen ja valvonnan välitavoitteilla pyritään korjaamaan puutteita elpymis- ja palautumissuunnitelmissa esitettyjen valvontajärjestelyjen suunnittelussa elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 22 artiklan noudattamisen varmistamiseksi. Komissio otti käyttöön tämän välitavoitteen, jossa keskitytään tarvittavan valvontajärjestelmän suunnitteluun ja täytäntöönpanoon kansallisella tasolla Ruotsissa sekä edellytetään, että käytössä on selkeät puitteet oikeudellisten velvoitteiden asettamiseksi kaikille Ruotsin kansallisen valvontajärjestelmän täytäntöönpanoelimille. Jos tällaisten järjestelyjen täytäntöönpanoon liittyy yksittäisten täytäntöönpanoelinten tasolla ongelmia, jotka eivät millään tavoin kyseenalaista maan yleistä valvontajärjestelmää, tilannetta seurataan ja tutkitaan komission perusteellisen tarkastustyön kautta, myös toteuttamalla paikalla tehtäviä tarkastuksia. Tällä toimintamallilla, jossa varmistetaan taloudellisten etujen suojaaminen ylhäältä alaspäin tarkastuksen ja valvonnan välitavoitteiden avulla ja alhaalta ylöspäin yksittäisten täytäntöönpanoelinten yksityiskohtaisella tarkastamisella, varmistetaan unionin taloudellisten etujen tehokas ja kattava suojaaminen aikasidonnaisen ja asiakirjapohjaisen maksupyyntöprosessin sijaan.

# 5. Vuotuiset toimintakertomukset sekä vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus

Talouden ja rahoituksen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa (**kohdat 11.54–11.59**) kuvataan, miten komissio on saanut varmuuden i) maksujen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta, ii) jäsenvaltioiden julkisiin hankintoihin ja valtiontukeen liittyvistä järjestelmistä sekä iii) elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan mukaisista korjauksista. Samalla siinä esitetään läpinäkyvästi jäsenvaltioittain ennakoitu riskitaso kunkin edellä mainitun kysymyksen osalta. Komissio on koko vuoden 2025 aikana tehnyt enemmän elpymis- ja palautumistukivälineen maksuihin liittyviä ennakko- ja jälkitarkastuksia kuin yhtenäkään edellisenä vuotena. Näiden tarkastusten tuloksia tarkastellaan yhdessä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ja Euroopan petostentorjuntaviraston tekemän työn kanssa määriteltäessä asianmukaista riskitasoa.

Pannessaan täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen aiempia suosituksia komissio on päivittänyt riskinarviointimenetelmänsä koskien olennaisuutta elpymis- ja palautumistukivälineen koko

[19] Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2024, kohta 11.51; tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2023, kohta 11.45.

[20] Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 2 artiklan 4 kohta: ”’välitavoitteilla ja tavoitteilla’ [tarkoitetaan] uudistuksen tai investoinnin toteuttamisen edistymisestä kertovia mittareita, niin että välitavoitteet ovat laadullisia saavutuksia ja tavoitteet määrällisiä saavutuksia”. Ks. myös komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2024 vuosikertomuksen 11. lukuun, s. 493.

elinkaaren aikana.[21] Tähän on sisältynyt tarkastuksia koskevien tiedotteiden huomioon ottaminen ennen työn päättämistä, minkä osalta komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen toteamukseen siitä, että tämän toimintamallin ansiosta komissio pystyy ottamaan huomioon kaikki saatavilla olevat tiedot (**kohta 11.56**). Komissio katsoo, että viimeisimpien saatavilla olevien tietojen huomioon ottamisesta saatavat hyödyt riskejä koskevan läpinäkyvyyden kannalta ovat suuremmat kuin siitä mahdollisesti aiheutuvat haitat.

Komissio katsoo, että tarkistetulla riskinarviointimenetelmällä saadut tulokset antavat kohtuullisen varmuuden riskitasosta, jolla kukin jäsenvaltio on. Aiempien vuosien tapaan komissio ei tältä osin yhdy tilintarkastustuomioistuimen lausuntoon, jonka mukaan tässä toimintatavassa riskitaso todennäköisesti aliarvioidaan.

# 6. Suositukset

Komissio on elpymis- ja palautumistukivälineen koko täytäntöönpanon ajan noudattanut rakentavaa ja ennakoivaa lähestymistapaa yhteistyössään tilintarkastustuomioistuimen kanssa. Se on hyväksynyt suurimman osan tilintarkastustuomioistuimen suosituksista elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvissä tarkastuksissa ja aikoo vahvistaa edelleen valvontakehystään hyödyntämällä tilintarkastustuomioistuimen havaintoja ja suosituksia elpymis- ja palautumistukivälineen päättymiseen asti. Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuin ei aio antaa lisää suosituksia ottaen huomioon, että elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpano päättyy joulukuussa 2026 (**kohta 11.62**), ja suhtautuu myönteisesti tähän käytännölliseen menettelytapaan. Vuosien 2028–2034 monivuotista rahoituskehystä koskevissa komission ehdotuksissa hyödynnetään nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen puitteissa toteutetuista ohjelmista saatuja kokemuksia sekä tilintarkastustuomioistuimen antamia suosituksia. Komissio on pannut asianmukaisesti merkille lausunnot, jotka tilintarkastustuomioistuin on antanut sen ehdotuksista.

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa 2022, 2023 ja 2024 esitetyistä yhdeksästä suosituksesta komissio hyväksyi kokonaan tai osittain seitsemän. Komissio katsoo, että se on pannut kokonaan täytäntöön kaikkien seitsemän suosituksen hyväksytyt osat alkuperäisten vastaustensa mukaisesti.

Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuin arvioi täytäntöönpanoasteen itse laatimansa suosituksen perusteella riippumatta siitä, onko komissio hyväksynyt suosituksen kokonaisuudessaan. Komissio puolestaan arvioi täytäntöönpanoasteen suhteessa erityiskertomuksiin toimittamissaan vastauksissa antamiinsa sitoumuksiin. Siksi tilintarkastustuomioistuin katsoo joissakin tapauksissa, että suositukset on pantu täytäntöön vain osittain, vaikka komission näkemys on, että ne on pantu täytäntöön kokonaan.

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen arvion tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa 2023 annetusta suosituksesta 3. Komissio katsoo kuitenkin, että on toteutettu kattava joukko toimia sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot toteuttavat pikaisia korjaavia toimia valvontajärjestelmien jäljellä olevien puutteiden korjaamiseksi myös julkisten hankintojen ja valtiontuen osalta. Näihin toimiin kuuluvat kattavat tarkistukset kaikentyyppisissä tarkastuksissa, tarkastuksen ja valvonnan välitavoitteiden käyttöönotto silloin, kun havaitaan järjestelmään liittyviä puutteita, sekä tarkastussuositusten jatkotoimien tarkka seuranta.

[21] Ks. talouden ja rahoituksen pääosaston vuotuinen toimintakertomus 2024 ja 2025, liite 5.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

# EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2025 VUOSIKERTOMUKSEEN

## LUKU 12: VUOTTA 2022 KOSKEVISSA ERITYISKERTOMUKSISSA ESITETTYJEN SUOSITUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANON SEURANTA

## PARLAMENTIN VASTAUKSET TÄYTÄNTÖÖNPANON SEURANTAAN – ERITYISKERTOMUS 18/2022:

”EU:n toimielimet ja covid-19 – Tilanteeseen vastattiin nopeasti, mutta kriisijohtoisen innovoinnin ja joustavuuden hyödyntämisessä on vielä haasteita”

### Liite 12.2 – Vuoden 2022 erityiskertomuksen suositusten täytäntöönpanon seuranta – Muut tarkastuskohteet

Parlamentti panee merkille analyysin tilintarkastustuomioistuimen suositusten täytäntöönpanon edistymisestä.

Parlamentti ei ole covid-19-pandemian jälkeen ottanut käyttöön kattavaa uutta työskentelytapaa, joka vaikuttaisi sen kiinteistöpolitiikkaan. Se on itse asiassa vahvistanut nykyistä strategiaansa säilyttäen samalla nykyisen rakennuskantansa. Tässä mallissa asetetaan etusijalle olemassa olevien omaisuuserien yleinen optimointi, eikä sillä näin ollen ole erityistä talousarviovaikutusta kiinteistöpolitiikkaan.

Parlamentin kannalta on olennaisen tärkeää antaa suoraa, henkilökohtaista ja jatkuvaa tukea Euroopan parlamentin jäsenille heidän päivittäisten tehtäviensä hoitamisessa. Tämä edellyttää jatkuvaa paikan päällä annettavaa apua, lähipalveluja, suojattuja kokoustiloja ja vakiomuotoista toiminnallista jatkuvuutta. Nämä ovat tekijöitä, jotka vaikuttavat parlamentin lähestymistapaan sen henkilöstön toiminnan edellyttämien toimistorakennusten hallinnoinnissa ja määrittävät sen infrastruktuuritarpeet. Talousarviohyödyt ovat näin ollen vähäisiä, kun taas etätyön ympäristövaikutukset ovat huomattavat.

Näin ollen parlamentti katsoo, että suositusta 3 c ei voida soveltaa.

# EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN 2025 – 12. LUKU: Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa vuonna 2022 annettujen suositusten täytäntöönpanon seuranta

**Komissio pitää** sille osoitettujen Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositusten (**kohdat 12.6–12.10**) osalta **äärimmäisen tärkeänä, että kaikki hyväksytyt suositukset pannaan täytäntöön.** Komissio seuraa toimia, jotka se on sitoutunut panemaan täytäntöön ja jotka kuuluvat sen tehtäviin. Tilintarkastustuomioistuin arvioi täytäntöönpanoasteen itse laatimansa suosituksen perusteella riippumatta siitä, onko komissio hyväksynyt suosituksen kokonaisuudessaan. Komissio puolestaan arvioi täytäntöönpanoasteen suhteessa erityiskertomuksiin toimittamissaan vastauksissa antamiinsa sitoumuksiin. Siksi tilintarkastustuomioistuin katsoo joissakin tapauksissa, että suositukset on pantu täytäntöön vain osittain, vaikka komission näkemys on, että ne on pantu täytäntöön kokonaan.

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen arvion, jonka mukaan **komissiolle osoitettujen suositusten täytäntöönpanoaste** laski hieman edelliseen vuoteen verrattuna, sillä 74 prosenttia suosituksista pantiin täytäntöön kokonaan tai suurimmaksi osaksi, kun vuonna 2021 vastaava osuus oli 77 prosenttia (**kohta 12.6**). Komissio vahvistaa, että suositusten täytäntöönpanon laajuuden arvioinnissa voi ilmetä eroja (**kohta 12.8**). Vaikka komissio määrittää, milloin suositus on käsitelty kokonaan, se on silti sitoutunut varmistamaan, että kaikkien suositusten taustalla olevat tavoitteet saavutetaan tosiasiallisesti.

Yleisesti ottaen suhteessa suositusten hyväksymisasteeseen hyväksymättä jätettyjen suositusten määrä kasvoi hieman vuonna 2022 vuoteen 2021 verrattuna (noin 4 % vuonna 2022 annetuista suosituksista, kun vuonna 2021 vastaava osuus oli 2 %). Komissio hyväksyi vuonna 2022 osittain 9 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen suosituksista. **Suositusten hyväksymättä jättämisen tai osittaisen hyväksymisen** taustalla voi olla useita syitä. Näitä syitä ovat esimerkiksi: i) nykyisen sääntelykehyksen asettamat rajat ja/tai vaikeudet ennakoida tulevaa EU:n lainsäädäntöä, ii) EU:n eri toimielinten, elinten, jäsenvaltioiden ja sidosryhmien tehtävät ja toimivaltuudet (mukaan lukien vastuu- ja vastuuvelvollisuusjärjestelyt), iii) täydentävyys suhteessa toimintapolitiikkoihin, lainsäädäntöön ja ohjelmiin sekä iv) komission arviointi suositusten ja/tai resurssien toteuttamiskelpoisuudesta ja ajoitukseen liittyvistä vaikutuksista.

**Suositusten oikea-aikaisen täytäntöönpanon** (**kohta 12.18**) osalta komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen päätelmään, jonka mukaan komission ajallaan täytäntöön panemien suositusten osuus kasvoi edelleen tänä vuonna. Komissio toteaa tässä yhteydessä, että jatkotoimien oikea-aikaisuutta on tarkasteltava myös yhdessä suositusten hyväksymisasteen kanssa. Komissio on edelleen täysin sitoutunut panemaan kaikki hyväksytyt suositukset täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa asetettuihin tavoiteajankohtiin mennessä. Tämä ei kuitenkaan päde suosituksiin, joita komissio ei ole alun alkaenkaan hyväksynyt kuhunkin erityiskertomukseen annetuissa julkaistuissa vastauksissa esitetyistä syistä.

Jatkotoimet voivat joissakin tapauksissa vaatia alun perin odotettua enemmän aikaa toimenpiteiden monimutkaisuuden, lainsäädännöllisen tai politiikkaan liittyvän kehityksen, resursseihin liittyvien rajoitteiden tai ulkoisten tekijöiden vuoksi tai koska on tarpeen ottaa muita elimiä tai yhteisöjä mukaan toimiin. Se, ettei suositusta ollut pantu kokonaisuudessaan täytäntöön alun perin odotettuun loppuunsaattamispäivämäärään mennessä, ei tarkoita, että suositusta ei pantaisi täytäntöön

myöhemmin. Muuttuvat olosuhteet tai muutokset toimintapolitiikkoihin liittyvässä tai poliittisessa ympäristössä voivat yleensä johtaa toimien uudelleenpriorisointiin.

Liitteessä esitetään komission vastaukset 53 suositukseen, jotka on tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan pantu joiltakin osin täytäntöön tai joita ei ole vielä pantu täytäntöön. Komissio ei hyväksynyt seitsemää suositusta, se katsoi 33 suositusta täytäntöön pannuiksi ja seuraa edelleen 13:a suositusta, joiden käsittely oli kesken toukokuun 2026 lopussa.

# Liite – Vuoden 2022 erityiskertomusten suositusten täytäntöönpanon seuranta – Euroopan komissio

**Erityiskertomus 01/2022: EU:n tuki oikeusvaltioperiaatteen edistämiselle Länsi-Balkanilla: perustavanlaatuiset ongelmat istuvat edistämispyrkimyksistä huolimatta sitkeässä**

*Vastaus suositukseen 2 b, kertomuksen 75 kohta*. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) hyväksyivät osittain suosituksen 2 b ja katsoivat, että sen hyväksytyt osat on pantu täytäntöön.

Komissio katsoo, että hankkeiden rahoittaminen on kansalaisjärjestöjen sopivin rahoitusmuoto, koska organisaatiotuki tai perustuki on luonteeltaan riskialtista, sillä se luo riippuvuutta. Kansalaisjärjestöjen oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien toimien rahoittaminen otetaan asianmukaisesti huomioon. Liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA III -väline) ohjelmasuunnittelukehyksessä katsotaan, että kansalaisyhteiskunnan ja tiedotusvälineiden tukeminen on olennaisen tärkeää demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen parantamiseksi. Komissio katsoo, että oikeusvaltioperiaatetta edistetään olennaisesti kohteena olevien IPA-tuensaajien keskuudessa tukemalla kansalaisjärjestöjen aktiivista osallistumista politiikkaan ja päätöksentekoon, hyvän hallintotavan edistämiseen, korruption vastaisiin toimiin, sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamiseen, ihmisoikeuksien suojeluun ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen valvontatehtäviin. Komissio esimerkiksi myöntää taloudellista tukea korruption torjuntaan osallistuvien kansalaisjärjestöjen toteuttamille hankkeille. Tukea on myönnetty muun muassa hankkeille, joilla kehitetään alueellisia vertailutyökaluja korruption havaitsemiseksi. Tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaisesti useita maita kattavasta kansalaisyhteiskuntaohjelmasta tarjottiin merkittävää tukea alueen kansalaisyhteiskunnan kehittämiseen (218,5 miljoonaa euroa vuosina 2021–2023). Huhtikuussa 2022 kansalaisjärjestöille järjestettiin osana IPA III -ohjelmaa alueellinen ehdotuspyyntö, jonka osa-alueita olivat hyvä hallintotapa, oikeusvaltioperiaate ja korruption torjunta. Vuonna 2024 käynnistettiin toinen ehdotuspyyntö, joka koski esimerkiksi tiedotusvälineiden vapautta ja sananvapautta, kansalaisjärjestöille suotuisia toimintaympäristöjä ja kansalaisvaikuttamista sekä hyvää hallintotapaa ja talouskehitystä. Kuultuaan laajalti Länsi-Balkanin kansalaisyhteiskuntaa komissio tarkisti kesäkuussa 2022 suuntaviivojaan EU:n tuesta kansalaisyhteiskunnalle laajentumisalueella. Suuntaviivat perustuvat vankkoihin normeihin, erityisesti EU:n säännöstön oikeusvaltioperiaatetta koskeviin lukuihin (luku 23 ”Oikeuslaitos ja perusoikeudet” ja luku 24 ”Oikeus, vapaus ja turvallisuus”). Suuntaviivat on mukautettu kansainvälisten järjestöjen ja hallitustenvälisten foorumien antamiin suosituksiin, lausuntoihin ja suuntaviivoihin.

Kansalaisjärjestöjen ja mediaorganisaatioiden rahoitus on kasvanut merkittävästi IPA III -ohjelmassa. Komissio on toteuttanut toimia perusrahoituksen tarjoamiseksi silloin, kun se on ollut asianmukaista ja mahdollista. Tilanteen odotetaan kehittyvän tähän suuntaan myös jatkossa. Komissio tutkii strategisten kumppanuuksien avulla tapoja varmistaa riippumattomien kansalaisjärjestöjen, mediaverkostojen ja organisaatioiden toiminnan jatkuvuus ja pidemmän aikavälin näkökulma alueella, erityisesti maissa, joissa kansalaistoimintaympäristö pienenee. Lisäksi komissio sovittaa parhaillaan kansalaisjärjestöille antamaansa tukea yhteen EU:n kansalaisyhteiskuntastrategian kanssa. Komissio vahvistaa edelleen rooliaan rahoittajien koordinaattorina kohdentaakseen tukea kansalaisjärjestöille ja tiedotusvälineille ja torjuakseen kansalaistoimintaympäristön kutistumista.

Euroopan ulkosuhdehallinto ei osallistu kertomuksessa käsiteltyyn IPA:n rahoitustuen ohjelmasuunnitteluun, täytäntöönpanoon tai tulosten seurantaprosessiin mutta tarjoaa a) tukea poliittisella viestinnällään kansalaisyhteiskunnan ja tiedotusvälineiden merkityksestä oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvissä kysymyksissä, b) kansalaisjärjestöille ja tiedotusvälineille tukea disinformaation torjuntaan (disinformaation torjuntaa koskevan EU:n toimintasuunnitelman ja

Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman mukaisesti) ja c) tietoa Länsi-Balkanin kansalaisjärjestöille ja tiedotusvälineille EU:n toiminnasta, kuten EU:n yhdentymisprosessista.

**Erityiskertomus 02/2022: Yritysten energiatehokkuus – Jonkin verran energiansäästöjä mutta puutteita suunnittelussa ja hankevalinnassa**

*Vastaus suositukseen 1 a, kertomuksen 125 kohta*. Komissio ei hyväksynyt suositusta.

Komissio on tarkastellut vuosien 2021–2027 ohjelmia arvioidessaan, voidaanko energiatehokkuuteen suunnitellulla rahoituksella tuottaa parasta mahdollista lisäarvoa EU:n tavoitteiden ja painopisteiden mukaisesti ja kansalliset, alueelliset ja paikalliset tarpeet ja rajoitteet huomioon ottaen. Se on myös arvioinut kansallisiin energia- ja ilmastosuunnitelmiin liittyvän ”mahdollistavan edellytyksen” täyttymistä.

**Erityiskertomus 03/2022: 5G-verkot EU:ssa: viiveitä käyttöönotossa ja ratkaisemattomia turvallisuusongelmia**

*Vastaus suositukseen 1 a, kertomuksen 83 kohta*. Palvelujen laadun kartoittamista 5G-verkoissa koskevan menetelmän toisesta luonnoksesta järjestetyn julkisen kuulemisen jälkeen komissio on edistänyt merkittävästi sellaisen yhteisen EU:n menetelmän kehittämistä, jolla tuetaan uusien 5G-palvelujen laatua koskevien keskeisten tulosindikaattorien tulevaa täytäntöönpanoa ja raportointia digitaalisen vuosikymmenen kehyksen puitteissa. Julkisen kuulemisen tulosten ja Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen ja jäsenvaltioiden kanssa käydyn tietojenvaihdon myötä komissio on vuoden 2026 alusta lähtien keskittynyt asiaankuuluvien radiolaitteiden ja verkkosuunnitteluvälineiden toimittajien kanssa käytäviin teknisiin neuvotteluihin. Työskentelyn tarkoituksena on ollut varmistaa, että menetelmä voidaan panna käytännössä täytäntöön toiminnanharjoittajien nykyisten välineiden avulla siten, että vertailukelpoisuus, oikeasuhteisuus ja tarkastettavuus säilyvät kaikissa jäsenvaltioissa. Työn tavoitteena on siirtyä pois nykyisestä signaalin kattavuuteen perustuvasta toimintamallista ja mahdollistaa yhdenmukaistettujen 5G-palvelujen laatuindikaattorien raportointi yhteistä menetelmää käyttäen tulevaisuudessa. Uusi kehys on jäsennelty kynnysarvoihin perustuvien indikaattoreiden ympärille, jotka on johdettu yhteisen ruuhka-aikaskenaarion ja viitekäyttäjien laiteprofiilin perusteella aikaansaaduista yhdenmukaistetuista tuotoksista. Näin tulokset voidaan koota, raportoida ja todentaa johdonmukaisesti kansallisella ja EU:n tasolla ilman kohtuutonta raportointitaakkaa, soveltamatta keinotekoisia mallinnusoletuksia tai julkaisematta tarpeettomasti kaupallisesti arkaluonteisia tietoja.

*Vastaus suositukseen 2 c, kertomuksen 91 kohta*. Verkko- ja tietojärjestelmien yhteistyöryhmä keskusteli tarpeesta määritellä täytäntöönpanokelpoiset vaatimukset. Tulokset käsiteltiin jäsenvaltioiden edistymistä 5G-kyberturvallisuutta koskevan EU:n välineistön käyttöönotossa käsittelevän toisen kertomuksen kohdassa 4 ”Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositusten täytäntöönpano” (s. 21–22). Lisäksi komissio ilmoitti 15. kesäkuuta 2023 antamassaan tiedonannossa välineistön täytäntöönpanosta (C(2023) 4049 final), että se toteuttaa osana kyberturvallisuuspolitiikkaansa ja EU:n välineistön mukaisesti toimenpiteitä välttääkseen yhteisötiedotuksensa altistumisen suuririskisiä toimittajia käyttäville matkaviestinverkoille. Komissio on esimerkiksi sulkenut hankinnoissa pois sellaiset uudet yhteyspalvelut, jotka perustuvat kyseisten toimittajien laitteisiin asiaan liittyvien turvallisuutta koskevien edellytysten mukaisesti. Komissio panee tämän päätöksen täytäntöön myös kaikissa kyseisissä EU:n rahoitusohjelmissa ja -välineissä hallintosääntöjen mukaisen toimivaltansa mukaisesti.

Komissio on myös ehdottanut tieto- ja viestintätekniikan toimitusketjujen, esimerkiksi 5G-verkkojen, turvallisuutta koskevaa lainsäädäntökehystä, kuten tilintarkastustuomioistuin on suosittanut 5G-kyberturvallisuutta koskevan lainsäädännön laatimisesta annetussa suosituksessaan. Ehdotetussa kyberturvallisuusasetuksessa 2, joka julkaistiin 20. tammikuuta 2026, vahvistetaan luotettavien tieto- ja viestintätekniikan toimitusketjujen kehys, jolla vähennetään tieto- ja viestintätekniikan toimitusketjujen strategisia, muita kuin teknisiä riskejä. Erityisesti 5G-verkkojen osalta ehdotetussa kyberturvallisuusasetuksessa 2 kielletään suuririskisten toimittajien toimittamien tieto- ja viestintätekniikan komponenttien käyttö keskeisissä tieto- ja viestintätekniikan hyödykkeissä. Kun kyberturvallisuusasetus ja siihen liittyvä täytäntöönpanosäädös, jossa nimetään kyberturvallisuushaasteita aiheuttavat kolmannet maat ja esitetään luettelo suuririskisistä toimittajista, tulevat voimaan, matkaviestinoperaattoreilla olisi 36 kuukautta aikaa luopua vaiheittain suuririskisten toimittajien laitteiden käytöstä keskeisissä tieto- ja viestintätekniikan hyödykkeissä. Komission ehdotus muuttaisi 5G-välineistöä koskevan suosituksen suuririskisistä toimittajista sitovaksi vaatimukseksi. Täytäntöönpanosäädökset hyväksytään, kun kyberturvallisuusasetus 2 tulee voimaan.

*Vastaus suositukseen 3 a, kertomuksen 93 kohta*. Suositusta on käsitelty toisessa kertomuksessa 5G-välineistön täytäntöönpanon edistymisestä, joka julkaistiin 15. kesäkuuta 2023. Välineistö sisältää tietoja siitä, miten jäsenvaltiot käsittelevät suuririskisiltä toimittajilta hankittujen 5G-laitteiden korvaamisesta matkaviestinoperaattoreille aiheutuvia kustannuksia suuririskisiä toimittajia koskevien rajoitusten 2.1.3 kohdan mukaisesti. Välineistössä täsmennetään, että 12 jäsenvaltiossa sovelletaan hyväksytyissä tai ehdotetuissa oikeudellisissa kehyksissä määritettyjä siirtymäkausia, joilla on joko tietty määräaika (esim. 2025) tai jotka kattavat useita vuosia toimenpiteiden voimaantulon jälkeen. Näin matkaviestinoperaattoreilla on aikaa korvata suuririskisten toimittajien laitteet.

Tarkistetun kyberturvallisuusasetuksen vaikutustenarvioinnissa annetaan tietoa suuririskisten toimittajien 5G-laitteiden korvaamisen taloudellisista seurauksista matkaviestinoperaattoreille. Vaikutustenarvioinnissa arvioidaan myös strategisia riskejä, jotka johtuvat suuririskisten toimittajien läsnäolosta ja joista aiheutuu EU:n turvallisuuteen liittyviä kustannuksia.

**Erityiskertomus 04/2022: Sijoitusrahastot: EU:n toimilla ei ole vielä luotu todellisia sisämarkkinoita, jotka hyödyttäisivät sijoittajia**

*Vastaus suositukseen 1 a, kertomuksen 129 kohta*. Komissio ei hyväksynyt suositusta 1 a.

Komissio katsoo, että omaisuudenhoitoa koskeva EU:n yleinen oikeuskehys on sopiva ja tehokas keino saavuttaa tehokkaita sisämarkkinoita koskevat tavoitteet. Sitä tarkistetaan säännöllisesti puutteiden tunnistamiseksi ja korjaamiseksi. Vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista annettua direktiiviä ja eurooppalaisista pitkäaikaissijoitusrahastoista annettua asetusta tarkistettiin vuosina 2022–2023 niiden mukauttamiseksi markkinoiden kehitykseen ja alan käytäntöihin parlamentin ja neuvoston sopimalla tavalla. Kyseinen direktiivi ja asetus ovat tulleet voimaan, ja niihin on liitetty tarvittavat täytäntöönpanotoimenpiteet. Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten vaikutuksia on seurattava ja arvioitava paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti. Komissio katsoo, että näitä EU:n omaisuudenhoitokehystä koskevia muutoksia on mahdollista ja asianmukaista arvioida seuraavan kerran aikaisintaan vasta viiden vuoden kuluttua siitä, kun se on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Lisäksi komissio hyväksyi 4. joulukuuta 2025 ehdotuksen, jolla parannetaan varainhoitoalan toimintaa ja EU:n laajuista markkinoiden yhdentymistä (säästö- ja investointiunionin markkinoiden yhdentymistä ja valvontaa koskeva ehdotus) poistamalla sekä EU:n että kansallisesta

lainsäädännöstä johtuvia esteitä. Tässä yhteydessä muutetaan siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä koskevaa direktiiviä, vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajia koskevaa direktiiviä ja sijoitusrahastojen rajatylittävää markkinointia koskevaa asetusta. Ehdotuksella virtaviivaistetaan sijoitusrahastojen palvelujen tarjoamista yli rajojen, helpotetaan omaisuudenhoitajien toimintaa, luodaan talletuspassi ja annetaan Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaiselle (ESMA) vahvistetut lähentymisvaltuudet. Komissiolla on laaja ja kunnianhimoinen tavoite poistaa esteitä, ja se katsoo, että ehdotuksella puututaan kotipaikkojen keskittymisen taustalla oleviin rakenteellisiin tekijöihin ja vahvistetaan ESMA:n valvonta- ja lähentymisvaltuuksia. Ehdotus on parhaillaan Euroopan parlamentin ja neuvoston käsiteltävänä.

Lisäksi komissio valmistelee parhaillaan EU:n riskipääoma- ja kasvurahastoja koskevan aloitteen hyväksymistä. Aloitteella pyritään parantamaan EU:n riskipääoma- ja kasvurahastojen hoitajien toimintaedellytyksiä ja lisäämään rahastojen kilpailukykyä EU:n talouden ja innovatiivisten yritysten tukemiseksi edelleen. Aloitteella voitaisiin saada aikaan yksinkertaistetut, oikeasuhteisemmat ja kustannustehokkaammat säännöt EU:n riskipääoma- ja kasvurahastojen hoitajien toiminnalle ja toiminnan laajentamiselle ja parantaa näin rahoituksen saatavuutta EU:ssa. Meneillään olevan poliittisen työn tuloksista, vaikutustenarvioinnista ja muista tekijöistä riippuen vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajia koskevaan direktiiviin voidaan joutua uudistuksen johdosta tekemään teknisiä muutoksia, jotka koskevat erityisesti raja-arvon alittavien vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajien ja pienten ja keskisuurten vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajien, joille on myönnetty vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajia koskevan direktiivin mukainen toimilupa, toimintaa. Lisäksi eurooppalaisista riskipääomarahastoista annettuun asetukseen voidaan joutua tekemään teknisiä parannuksia.

*Vastaus suositukseen 1 b, kertomuksen 129 kohta*. Komissio hyväksyi osittain suosituksen 1 b, ja se on toteuttanut useita toimia tilintarkastustuomioistuimen suosituksen toteuttamiseksi.

Kuten suositukseen 1 a annetussa vastauksessa tuotiin esiin, komissio hyväksyi 4. joulukuuta 2025 ehdotuksen omaisuudenhoitoalan toiminnan ja EU:n laajuisen markkinoiden yhdentymisen parantamiseksi. Tuloksellisuuden mittaus- ja seurantatoimet ovat laajempia kuin FISMA-pääosaston hallintosuunnitelmassa käytetyt väistämättä rajalliset indikaattorit. Komissio julkaisee vuosittain luettelon indikaattoreista, joilla seurataan pääomamarkkinoiden kehitystä ja edistymistä pääomamarkkinaunionin tavoitteiden saavuttamisessa. Indikaattoreihin sisältyy muun muassa sijoitusrahastoja koskevia indikaattoreita. Lisäksi vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajia koskevan direktiivin ja direktiivin (EU) 2024/927 mukaisten siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa koskevien valvontaraportointisääntöjen tarkistamisella parannetaan vuodesta 2027 alkaen sijoitusrahastoja ja niiden hoitajia koskevien tietojen saatavuutta ja laatua, mikä helpottaa kyseisten markkinaosapuolten tuloksellisuuden seurantaa.

Lisäksi ESMA arvioi ja valvoo jatkuvasti sijoitusrahastoalan riskejä ja raportoi niistä useissa kertomuksissa, kuten suuntauksia, riskejä ja haavoittuvuuksia koskevissa kertomuksissa, riskitaulukossa ja markkinaraporteissa. ESMA kehittää parhaillaan tähän liittyen rakenteellisia markkinaindikaattoreita, joilla seurataan suuntauksia, riskejä ja haavoittuvuuksia. Ne toimivat rakenteellisina indikaattoreina Euroopan talousalueen, EU:n ja jäsenvaltioiden sijoitusrahastoille ja käyttävät ESMA:n ylläpitämissä rekistereissä olevia tietoja. Tarkasteltuaan kehystä komissio katsoo näin ollen, että nykyiset indikaattorit ja julkaisukanavat muodostavat sopivan kehyksen.

*Vastaus suositukseen 3 a, kertomuksen 134 kohta*. Komissio hyväksyi suosituksen 3 a osittain ja katsoo, että se on pantu täytäntöön hyväksyttyjen näkökohtien osalta. Komissio julkaisi 24. toukokuuta 2023 ehdotuksensa vähittäissijoitusstrategiaksi, jolla pyritään lisäämään vähittäissijoittajien vaikutusmahdollisuuksia ja varmistamaan, että heitä suojellaan asianmukaisesti ja kannustetaan sijoittamaan pääomamarkkinoille. Strategia kattaa monenlaisia aiheita, muun muassa mahdolliset eturistiriidat, jotka johtuvat kannustimien maksamisesta rahoituksen välittäjille. Parlamentti ja neuvosto pääsivät asiasta alustavasti poliittiseen sopimukseen 18. joulukuuta 2025.

Ne ottivat käyttöön toimenpiteitä, joilla lisätään vähittäissijoittajien luottamusta ja parannetaan heidän vuorovaikutustaan rahoitusmarkkinoiden kanssa erityisesti

- vahvistamalla tuotesuunnittelua koskevia sääntöjä sen varmistamiseksi, että tuotteita, jotka eivät tarjoa vastinetta rahalle, ei tarjota tai myydä vähittäissijoittajille
- auttamalla lieventämään mahdollisia eturistiriitoja sijoitustuotteiden markkinoinnissa ottamalla käyttöön tiukempia suojatoimia ja lisäämällä avoimuutta tapauksissa, joissa kannustimet ovat sallittuja, muun muassa toteuttamalla kannustintestejä
- helpottamalla vähittäissijoittajien pääsyä yksinkertaisiin, laajasti hajautettuihin ja kustannustehokkaisiin tuotteisiin
- antamalla vähittäissijoittajille selkeää ja standardoitua tietoa sijoitustuotteista ja päivittämällä julkistamissäännöt digiaikakaudelle
- edistämällä vakiintuneen terminologian ja kustannusten esittämistavan käyttöä, jotta tiedot olisivat avoimet ja vertailukelpoiset ja sijoittajien olisi helpompi arvioida tuotteen arvoa
- varmistamalla, että kaikki yksityisasiakkaat saavat vuosittain yhteenvedon sijoitustensa tuotosta
- suojelemalla vähittäissijoittajia harhaanjohtavalta markkinoinnilta varmistamalla, että yritykset ovat täysin vastuussa markkinointiviestinnästään, myös sosiaalisen median, julkisuuden henkilöiden tai muiden kolmansien osapuolten kautta levitetystä viestinnästä, joille yritykset maksavat palkkion tai antavat kannustimen
- vähentämällä hallinnollista taakkaa ja parantamalla tuotteiden ja palvelujen saatavuutta kokeneiden vähittäissijoittajien kannalta tekemällä ammattimaisen sijoittajan kelpoisuuskriteereistä oikeasuhteisempia ja
- lisäämällä EU:n ja kansallisten viranomaisten välistä valvontayhteistyötä, jotta sääntöjä voidaan soveltaa asianmukaisesti ja tehokkaasti kaikkialla EU:ssa ja jotta petoksia ja väärinkäytöksiä voidaan torjua.

Kun parlamentti ja neuvosto ovat virallisesti hyväksyneet alustavan sopimuksen, vähittäissijoitusstrategian odotetaan vahvistavan vähittäissijoittajien suojaa ja parantavan heidän pääsyään pääomamarkkinoille.

**Erityiskertomus 06/2022: EU:n teollis- ja tekijänoikeudet: suoja ei ole täysin vedenpitävä**

*Vastaus suositukseen 1 b, kertomuksen 96 kohta*. Komissio on toteuttanut useita toimia tilintarkastustuomioistuimen suosituksen toteuttamiseksi. Mallien oikeudellisesta suojasta 23. lokakuuta 2024 annettu uudelleenlaadittu direktiivi (EU) 2024/2823 ja yhteisömallista annetun asetuksen (EY) N:o 6/2002 muuttamisesta ja Euroopan unionin teollisoikeuksien virastolle suoritettavista maksuista annetun komission asetuksen (EY) N:o 2246/2002 kumoamisesta 23. lokakuuta 2024 annettu asetus (EU) 2024/2822 tulivat voimaan 9. joulukuuta 2024.

EU:n mallisuojalainsäädännössä (sekä uudelleenlaaditun direktiivin 16 artiklan 3 kohdassa että EU-malleja koskevan asetuksen (EY) N:o 6/2002 uudessa 19 artiklan 3 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2024/2822) laajennetaan rekisteröityjen mallien mukaisten oikeuksien laajuutta EU:n kautta kuljetettavien tai muuten tullattavien väärennettyjen tavaroiden torjumiseksi. Vaikka jäsenvaltioiden on vielä saatettava uudelleenlaadittu direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään 9. joulukuuta 2027 mennessä, EU-malleja koskevan asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna, uuden 19 artiklan 3 kohdan säännöstä sovelletaan jo 1. toukokuuta 2025 alkaen. Komissio esitti syyskuussa 2022 perusteellisen analyysin jälkeen ehdotuksen pienten tavaralähetysten määritelmän tarkistamisesta (asetuksen (EU) N:o 608/2013 mukaisella delegoidulla säädöksellä) jäsenvaltioiden tulliviranomaisille, oikeudenhaltijoille ja edustajille lausuntoa varten. Ottaen huomioon jäsenvaltioiden tulliviranomaisten ja oikeudenhaltijoiden esittämät interventiokynnysten nostamiseen liittyvät huolet ja epäilyt, komissio päätti peruuttaa ehdotuksensa. Jotkin jäsenvaltiot kannattivat pieniä lähetyksiä koskevan menettelyn

perusteellisempaa muuttamista ennemmin kuin pelkkää määriä koskevien interventiokynnysten nostamista. Pieniä lähetyksiä koskevaa menettelyä käsitellään asetuksen (EU) N:o 608/2013 käynnissä olevassa arvioinnissa. Interventiokynnyksistä ei säädetä nykyisessä asetuksessa, mutta ne ovat osa edellä mainittua arviointia.

*Vastaus suositukseen 2, kertomuksen 97 kohta*. Komissio on toteuttanut useita toimia tilintarkastustuomioistuimen suosituksen toteuttamiseksi ja katsoo, että suosituksen täytäntöönpano on käynnissä.
Komissio käynnisti Euroopan unionin tavaramerkkiä koskevan asetuksen 210 artiklaan perustuvan arviointiprosessin vuonna 2022. Ulkopuolinen toimeksisaaja toimitti arvioinnin tueksi tutkimuksen, jonka komissio hyväksyi 17. marraskuuta 2024 ennen päätöstä tutkimuksen julkaisemisesta. Tutkimuksessa keskitytään arvioimaan Euroopan unionin tavaramerkkiasetuksella vuodesta 2017 lähtien käyttöön otettuja muutoksia sekä EU-tavaramerkkien myöntämisprosessin vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. Prosessissa tehdään myös hallintojärjestelyjen ja maksukehykseen liittyvien piirteiden arviointia tukevaa analyysityötä. Komissio laatii parhaillaan Euroopan unionin tavaramerkkiä koskevan asetuksen 210 artiklassa edellytettyä Euroopan unionin tavaramerkkiä koskevan asetuksen arviointia koskevaa komission yksiköiden valmisteluasiakirjaa, jonka perustana on arvioinnin taustaselvitys. Lisäksi komissio todennäköisesti harkitsee tavaramerkkijärjestelmän käyttäjiltä ja jäsenvaltioilta saadun palautteen pohjalta tiettyjen Euroopan unionin tavaramerkkiä koskevan asetuksen aineellisten säännösten sisällyttämistä arviointiin. Tarkoituksena on yksinkertaistaa arviointia siten, että sen tuloksissa huomioidaan kaikki Euroopan unionin tavaramerkkiä koskevan asetuksen mahdollisen tarkistamisen kannalta mahdolliset näkökulmat.

*Vastaus suositukseen 5 a, kertomuksen 101 kohta*. Komissio katsoo, että tämä suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

Komissio perusti yhdessä yhdeksän halukkaan jäsenvaltion kanssa tarkastuksia ja riskienhallintaa käsittelevän tulliasioiden asiantuntijaryhmän alaryhmän kehittämään teollis- ja tekijänoikeuksia koskevat yhteiset riskikriteerit ja tarkistamaan, voitaisiinko riskikriteerit ottaa käyttöön tehokkaasti ja vaikuttavasti. Alaryhmä laati säädösluonnoksen (komission täytäntöönpanopäätös ja sen liitteet) ja testasi kriteerejä kahdessa pilottihankkeessa, joista toisessa hyödynnettiin aiempia tietoja ja toisessa reaaliaikaisia tietoja ja joissa valvottiin luonnosteltujen yhteisten riskikriteerien ehdotettujen riski-indikaattoreiden osumia. Näiden kahden pilottihankkeen tulokset, erityisesti reaaliaikaisia tuonti-ilmoituksia koskevat tullitarkastukset, olivat kuitenkin pettymys, ja haltuunottoja on tehty vain vähän. Yksi jäsenvaltioiden tässä yhteydessä mainitsemista seikoista oli se, että teollis- ja tekijänoikeuksien yksilöityjen riski-indikaattoreiden pätevyyttä ei voitu vahvistaa. Näin ollen riski-indikaattorit eivät olleet riittävän valmiita sisällytettäviksi sitoviin yhteisiin riskikriteereihin.

Tähän mennessä tehdyn työn tulosten perusteella alaryhmä totesi, että sitovien yhteisten riskikriteerien käyttöönotto olisi toistaiseksi ennenaikaista. Jäsenvaltiot totesivat kuitenkin, että riskinhallintaa on parannettava Euroopan tasolla. Näin ollen ehdotettiin, että teollis- ja tekijänoikeuksien riskeihin liittyvien konsolidoitujen tietoluetteloiden käyttöä testattaisiin antamalla jäsenvaltioille mahdollisuus kerätä ja sisällyttää kyseiset luettelot omaan riskinhallintajärjestelmäänsä (esimerkiksi luettelo huonomaineisista toimijoista) ilman, että jäsenvaltioille asetettaisiin velvoitetta käyttää luetteloita tarkastuksissa. Nämä luettelot olisi sisällytettävä yhteiseen riskinhallintajärjestelmään (CRMS 2 -järjestelmä). Jäsenvaltiot toimittavat tietoja komissiolle ja komissio laatii niistä kaikkien jäsenvaltioiden yhteisen luettelon. Tämä ratkaisu on väliaikainen toimenpide, kunnes paranneltu yhteinen riskinhallintamalli otetaan käyttöön osana meneillään olevaa tulliuudistuspakettia ja erityisesti EU:n tullidatakeskuksen kautta.

*Vastaus suositukseen 5 c, kertomuksen 101 kohta*. Komissio katsoo, että tämä suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

Komissio muistuttaa tulliasioiden asiantuntijaryhmän välityksellä jäsenvaltioita siitä, että niiden on rekisteröitävä teollis- ja tekijänoikeuksien haltuunottoa koskevat tietonsa väärennösten ja piratismin vastaiseen tietojärjestelmään (COPIS-tietokantaan) tietyssä määräajassa, ja korostaa samalla tietojen raportoinnilta edellytettyä laatua.

Komissio teetti vuoden 2024 lopussa asetuksen (EU) N:o 608/2013 arvioinnin tueksi ulkoisen tutkimuksen, joka on äskettäin saatettu päätökseen. Tutkimuksessa mainitaan raportointiajankohtaan liittyvä ongelma. Asiaa käsitellään myös osana asetuksen (EU) N:o 608/2013 täytäntöönpanoa koskevaa komission arviointia sen arvioimiseksi, parantaisiko pakollinen määräaika raportoinnin laatua ja ajoitusta.

**Erityiskertomus 07/2022: Pk-yritysten kansainvälistymistä tukevat välineet: paljon tukitoimia, jotka eivät kuitenkaan ole täysin johdonmukaisia tai koordinoituja**

*Vastaus suositukseen 3 a, kertomuksen 90 kohta.* Seuraaville tekijöille on laadittu indikaattoreita sellaisia Euroopan innovaationeuvoston hallinnoimia Startup Europe -aloitteen hankkeita varten, joilla on myös suora yhteys viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosaston digitaalipolitiikkaan:

- hankkeella perustetun ekosysteemin tukemien startup-yritysten lukumäärä
- Startup Europe -ekosysteemin tukemien startup-yritysten luomien työpaikkojen määrä
- hankkeen elinkaaren aikana perustetut toimet, joiden on tarkoitus jatkua hankkeen päättymisen jälkeen.

Lisäksi komissio tukee Euroopan innovaationeuvostoa Startup Europe -hankkeiden seurannassa. Tähän yhteistyöhön sisältyy raportointi hankkeista, tuotoksista, keskeisistä tulosindikaattoreista sekä Euroopan innovaationeuvoston toteuttamista väli- ja loppuarvioinneista.

*Vastaus suositukseen 3 c, kertomuksen 90 kohta*. Horisontti Eurooppa -puiteohjelman arviointi- ja valintaperusteissa asetetaan etusijalle hankkeet, jotka täyttävät parhaiten kolme myöntämisperustetta: huippuosaaminen, vaikutus sekä täytäntöönpanon laatu ja tehokkuus (Horisontti Eurooppa -asetuksen 28 artiklan 1 kohta). Näillä kolmella myöntämisperusteella varmistetaan, että tukea myönnetään niille hankkeille, jotka edistävät eniten i) eurooppalaisten startup-yritysten markkina-aseman kasvattamista strategisten digitaaliteknologioiden ja syväteknologisten innovaatioiden alalla, ii) startup-yritysten yhdistämistä paikallisiin ja eurooppalaisiin ekosysteemeihin ja yhteisöihin sekä niiden viemistä mahdollisille uusille markkinoille ja iii) teknologiaratkaisujen ja syväteknologian alan startup-yritysten laajentamista investointi- ja kasvumahdollisuuksien avulla. Näin varmistetaan, että rahoitetut hankkeet tuovat yhteen sellaisia startup-yrityksiä, jotka edistävät kasvua ja työllisyyttä kaikista eniten. Komissio korostaa, että Startup Europe -aloitteeseen liittyvissä ehdotuspyynnöissä on tärkeää kuvata, miten hanke auttaisi startup-yrityksiä valjastamaan potentiaalinsa ja kehittämään kilpailukykyään.

**Erityiskertomus 08/2022: Pk-yritysten kilpailukyvyn parantamiseen tähtäävä Euroopan aluekehitysrahaston tuki – Suunnittelun puutteet vähentävät rahoituksen vaikuttavuutta**

*Vastaus suositukseen 2 a, kertomuksen 80 kohta*. Komissio ei hyväksynyt suositusta 2 a.

Komissio on samaa mieltä siitä, että valintaperusteiden olisi oltava riittävän kunnianhimoisia. Se kuitenkin katsoo, että kilpailuun perustuvat ehdotuspyynnöt eivät aina ole sopivin tapa tukea pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Oikeusperustan mukaan hallintoviranomaiset voivat valita vapaasti minkä

tahansa valintamenettelyn, joka niiden mielestä auttaa parhaiten varmistamaan, että EU:n rahoituksella saadaan aikaan mahdollisimman tehokkaasti tuloksia, kun otetaan huomioon kulloinen tilanne, asiaankuuluva ohjelma ja hallintoviranomaisten tavanomaiset hallintokäytännöt. Hallintoviranomaiset voivat päättää käyttää joko kilpailuun perustuvia tai muita kuin kilpailuun perustuvia ehdotuspyyntöjä (ks. asetuksen (EU) 2021/1060 johdanto-osan 60 kappale), ottaen tapauskohtaisesti huomioon kummankin menetelmän edut ja haitat.

**Erityiskertomus 09/2022: Ilmastomenot EU:n talousarviossa vuosina 2014–2020 – eivät niin suuria kuin on ilmoitettu.**

*Vastaus suositukseen 1, kertomuksen 58 kohta*. Komissio pyrkii johdonmukaisesti mittaamaan yhteisen maatalouspolitiikan panokset mahdollisimman luotettavalla ja tieteeseen perustuvalla tavalla ottaen samalla huomioon, että menetelmän on oltava yksinkertainen toteuttaa ja että tarpeettomia hallinnollisia rasitteita olisi vältettävä. Komissio julkaisi tammikuussa 2026 tutkimuksen yhteisen maatalouspolitiikan ilmastonmuutosvaikutusten talousarvioseurannasta. Nykyisessä seurantamenetelmässä arvioidaan politiikan positiivista vaikutusta ilmastoon, joka on suurin piirtein asetuksen (EU) 2021/2115 100 artiklassa säädettyjen painotusten mukaista erityisesti suorien tukien ja sellaisten alueiden osalta, joilla on luonnonhaittoihin tai muihin erityisrajoitteisiin liittyviä haittoja.

Seuraavalla ohjelmakaudella maatalouden tukitoimialoille suunnitellut 40 prosentin ja 100 prosentin korjauskertoimet ovat kertoimia, jotka ovat lähinnä tutkimuksen uutta menetelmää käyttäen määritettyjä YMP:n menojen positiivisia vaikutuksia. Tutkimustulokset tukevat laajasti ehdotetussa tuloksellisuusasetuksessa esitettyä uutta menetelmää.

*Vastaus suositukseen 2 a, kertomuksen 60 kohta.* Komissio ei hyväksynyt suositusta.

Kaikissa EU:n talousarvio-ohjelmien perussäädöksissä edellytetään, että ”ei merkittävää haittaa” -periaatteesta noudatetaan soveltuvaa ja mukautettua versiota, ja EU:n ilmastolaissa edellytetään, että komissio arvioi toimenpide-ehdotusten tai lainsäädäntöehdotusten (talousarvioehdotukset mukaan lukien) johdonmukaisuuden EU:n vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen ja EU:n vuosien 2030 ja 2040 ilmastotavoitteiden kanssa ennen niiden hyväksymistä. Näin ollen komissio katsoo, ettei olisi tarkoituksenmukaista laajentaa ilmastonmuutoksen valtavirtaistamista koskevaa menetelmää kattamaan kielteiset vaikutukset tilintarkastustuomioistuimen ehdottamalla tavalla, muun muassa siksi, että kaikille asianomaisille toimijoille aiheutuisi siitä lisärasite.

*Vastaus suositukseen 3, kertomuksen 63 kohta*. Komissio katsoo, että tämä suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

Komissio on toteuttanut useita toimia raportoidakseen EU:n talousarvion vaikutuksesta ilmastotavoitteisiin vuosien 2023 ja 2024 vuotuisissa EU:n talousarvion hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksissa. Näiden vuosien vuotuisissa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksissa raportoidaan energiatehokkuuteen liittyvistä vuotuisista säästöistä yksityisissä ja julkisissa rakennuksissa, vuodessa vältetyistä hiilidioksidipäästöistä ja asennetusta uusiutuvan energian kapasiteetista sekä kootaan yhteen EU:n eri talousarvio-ohjelmien tulokset. Talousarvio-ohjelmissa ei kuitenkaan ole yhdenmukaistettuja ja yhdistettäviä indikaattoreita, joten komissio ei voi laajentaa tätä vaikutustenseurantaa.

Vuosien 2028–2034 monivuotista rahoituskehystä koskevassa ehdotuksessa tuloksellisuusasetukseksi vahvistetaan tuloksellisuuskehys menojen ja tuloksellisuuden seuraamiseksi kaikissa EU:n talousarvio-ohjelmissa ja toimissa. Kehykseen sisältyy yhteinen luettelo tukitoimialoista sekä kerroinindikaattorit, joiden avulla voidaan seurata sekä ilmastonmuutoksen

hillitsemiseen että ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyviä menoja ja tuloksia. Yksi ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyvä keskeinen indikaattori on tukitoimialoilla vältetyt kasvihuonekaasupäästöt. Indikaattorin avulla tulokset voidaan yhdistää koko EU:n talousarvioon.

**Erityiskertomus 10/2022: Leader-ohjelma ja paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet helpottavat paikallista sitoutumista, mutta lisähyötyjä ei ole vielä osoitettu riittävän hyvin**

*Vastaus suositukseen 1 e, kertomuksen 84 kohta*. Komissio hyväksyi suosituksen osittain sillä edellytyksellä, että se on toteutettavissa tiedonkeruun osalta ja että lakisääteisille tehtäville on olemassa yhteinen määritelmä.

Komissio selvitti toimeksisaajansa kanssa mahdollisuutta arvioida EU:n, kansallisten, alueellisten tai paikallisten elinten lakisääteisten tehtävien rahoittamista Leader-rahastoista osana 9. marraskuuta 2023 julkaistua Leader-ohjelman täytäntöönpanon kustannuksia ja hyötyjä koskevaa arviointia tukevaa tutkimusta. Selvityksessä kävi ilmi, että lakisääteisten tehtävien analysointi ei ollut mahdollista, koska tehtäville ei ollut olemassa yhteistä määritelmää eikä ollut yhteisymmärrystä siitä, mitkä tehtävät kuuluvat lakisääteisiin tehtäviin. Myöskään dataa ei ollut saatavilla tällaista analyysiä varten. Komissio katsoo, että se on toteuttanut asianmukaisia jatkotoimia hyväksymiensä suositusten osalta, sillä komissio selvitti tällaisen analyysin laatimisen mahdollisuutta ennen kuin se totesi, ettei analyysi ole toteuttamiskelpoinen.

*Vastaus suositukseen 2, kertomuksen 84 kohta*. Komissio on toteuttanut useita toimia tilintarkastustuomioistuimen suosituksen toteuttamiseksi.

Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja koheesiorahaston ohjelmakauden 2014–2020 jälkiarvioinnissa (komission yksiköiden valmisteluasiakirja ja arvioinnin tiivistelmä) todettiin, että hallintoviranomaiset ovat sopeuttaneet toimenpiteitä paikallisiin olosuhteisiin ja että tuella vastattiin suurelta osin tuensaajien jatkuviin ja uusiin tarpeisiin koko ohjelmakauden ajan. Yhdennettyjen alueellisten välineiden, kuten yhdennettyjen alueellisten investointien ja paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden, todettiin olevan yleisesti tehokkaita alueellisen näkökulman soveltamisessa EAKR:n resursseihin sekä monitasoisen hallinnon ja yhdennetyn monialaisen lähestymistavan soveltamisessa alueellisten strategioiden kehittämiseen.

Alueellisista välineistä tehty tutkimus, joka huomioitiin EAKR:stä rahoitettavien vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan ohjelmien jälkiarvioinnissa, oli määrä julkaista vuonna 2025. Paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet perustuvat maaseudun kehittämiseen sovellettavaan Leader-lähestymistapaan. Paikalliset toimintaryhmät edistävät niistä paikallista kehitystä alhaalta ylöspäin suuntautuvalla johtamismallilla. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta rahoitetun Leader-ohjelman käyttö on pakollista kaikille jäsenvaltioille, mutta muiden rahastojen, myös koheesiopolitiikan rahastojen, käyttö on vapaaehtoista. Valtaosa paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden paikallisista toimintaryhmistä (574) toimi maaseudulla ja kaikki olivat jo toimineet Leader-toimintaryhminä vähintään yhden ohjelmakauden ajan.

Yksi tärkeimmistä tekijöistä, joka motivoi toimijoita osallistumaan paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin oli Leader-ohjelmasta vuosina 2007–2013 saadut aiemmat myönteiset kokemukset. Ohjelmassa oli sekä tehokkaat täytäntöönpanorakenteet että kokeneita työryhmiä, joiden jäsenet halusivat jatkaa työtään. Paikallisyhteisöjen omissa kehittämishankkeissa lisättiin johdonmukaisuutta maaseutualueilla, sillä paikalliset toimintaryhmät pystyivät hyödyntämään aiemmilla ohjelmakausilla kerryttämäänsä kokemusta Leader-ohjelman strategisten toimintakehysten suunnittelusta (Inforegio – Vuosien 2014–2020 ohjelmakauden arvioinnit).

Meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston ohjelmakauden 2014–2020 jälkiarviointia koskevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa todettiin, että rahastosta rahoitetut paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet ovat ottaneet paikalliset sidosryhmät hyvin mukaan kehittämistyöhön kalastusalan paikallisten toimintaryhmien kautta ja edistäneet siten osallistavaa kehitystä ja kehittäneet paikallisten toimijoiden toimintavalmiuksia. Suhteellisen vaatimattomista talousarvioista huolimatta meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahasto tuki yli 14 000:ta hanketta, joilla luotiin työpaikkoja, perustettiin yrityksiä ja kumppanuuksia ja edistettiin kestävyyttä ja innovointia. Paikallisyhteisöjen omilla kehittämishankkeilla on vahvistettu kalastusalan roolia paikallisessa taloudessa ja tuotu EU:n politiikkoja lähemmäksi rannikkoyhteisöjä. Arviointia koskeva komission yksiköiden valmisteluasiakirja julkaistaan vuoden 2026 toisella neljänneksellä, minkä vuoksi odotettua valmistumispäivää on tarkistettu vastaavasti.

**Erityiskertomus 11/2022: EU:n talousarvion suojaaminen – Mustan listan käyttöä parannettava**

*Vastaus suositukseen 2 (2), kertomuksen 93 kohta*. Komissio käynnisti hallintoneuvostonsa alaisuudessa EU:n varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän toiminnan organisaatiotason valvonnan. Tähän sisältyi erityisesti varhaishavaintaa tai poissulkemista koskevien Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) raporttien ja suositusten jatkotoimet sekä komitean suosituksiin perustuvat jatkotoimet.

Komissio huolehtii myös Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) ja Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) meneillään oleviin tutkimuksiin[1] liittyvästä organisaatiotason valvonnasta noudattaen kaikilta osin mahdollisia luottamuksellisuutta koskevia vaatimuksia. Tulojen ja menojen hyväksyjien sekä tutkintaelimen roolit poissulkemistilanteisiin vastaamisen yhdenmukaistamisessa on säilytettävä ennallaan.

Saatavilla olevien tietolähteiden käytössä poissulkemistapausten tunnistamiseksi komissio tutkii mahdollisuutta valvoa tulojen ja menojen hyväksyjien työtä, kun asianomaisiin tietokantoihin on kirjattu mahdollisiin poissulkemistapauksiin liittyviä tietoja. Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmään kirjattujen tietojen osalta tiedot asetetaan saataville, kun tulojen ja menojen hyväksyjä saa osuman järjestelmästä ja pyytää lisätietoja.

Komissio panee myös merkille, että toisin kuin OLAFin kertomukset tai EPPOn ilmoitukset, joissa suositellaan usein varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän toimenpiteiden käyttöönottoa, muut mainitut tietolähteet (sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmän tiedot, lopulliset tarkastustulokset, kilpailua koskevat päätökset ja toteutuskumppanien ilmoitukset) eivät luonteensa vuoksi suosittele tällaisten toimenpiteiden käyttöönottoa eivätkä ne näin ollen edellytä organisaatiotason valvontaa. EU:n talousarvion hajautetun luonteen vuoksi tulojen ja menojen hyväksyjän on tarkistettava, aiheuttaako asianomainen yhteisö riskin EU:n talousarviolle ja onko varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän toimenpide tarpeen riskin torjumiseksi. Komissio valvoo jatkuvasti varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän tutkintaelimen antamien suositusten täytäntöönpanoa.

*Vastaus suositukseen 2 (3), kertomuksen 93 kohta*. Komissio hyväksyi suosituksen 2 (3) osittain ja katsoo, että se on pantu täytäntöön hyväksyttyjen osien osalta.

[1] Viittauksen ”meneillään oleviin OLAFin tutkimuksiin” olisi katsottava viittaavan asetuksen (EU) N:o 883/2013 (OLAF-asetus) 7 artiklan 6 kohdassa kuvattuihin hallinnollisiin turvaamistoimenpiteisiin unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi.

Komissio ei tukeudu pelkästään kunnian ja omantunnon kautta annettuihin vakuutuksiin. Tällaisten vakuutusten tarkistamisen lisäksi komissiolla on käytössä joitakin jälkikäteen toteutettavia suojatoimia. Komissio edellyttää erityisesti, että tulojen ja menojen hyväksyjä tarkistaa EDES-tietokannassa olevat tiedot menettelyjen kaikissa vaiheissa ennen sopimuksen allekirjoittamista. Yksi jälkitarkastusmuoto ovat poissuljettuihin yhteisöihin liittyvät varoitukset, jotka näytetään ABAC-järjestelmässä ennen maksujen suorittamista. Lisäksi järjestelmä varoittaa tulojen ja menojen hyväksyjiä EDES-tietokantaan kirjatusta varhaishavaintatapauksesta. Näin tulojen ja menojen hyväksyjät voivat sopimusten täytäntöönpanon yhteydessä saada tiedon niihin EU:n vastapuoliin liittyvistä ongelmista, joiden kanssa niillä on jatkuva sopimussuhde.

Komissio aikoo kuitenkin tutkia mahdollisuutta perustaa jäsenvaltioiden viranomaisille keskitetty asiointipiste, jonka tavoitteena on hyödyntää varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmässä sekä Arachnessa saatavilla olevia merkityksellisiä tietoja. Keskitetty asiointipiste olisi yhteydessä Summa-sovellukseen (ABAC-järjestelmän rahoituksen keskustietojärjestelmänä korvaava sovellus), ja yhteenliittämisellä, ristisyötöllä sekä tekoälypohjaisilla välineillä ja tekniikoilla taattaisiin EU:n talousarvion mahdollisimman laaja suojaaminen. Komissio on kehittänyt verkkopalvelun, jonka avulla ulkoisten organisaatioiden, kuten toteutuskumppanien ja jäsenvaltioiden, järjestelmät voivat käyttää varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän tietokantaa. Tämä osoittaa, että järjestelmien välisiä yhteyksiä kehitetään ja laajennetaan asteittain uusiin välineisiin ja alustoihin. Lisäksi komissio suunnittelee yhteyttä Arachne+-järjestelmään, mikä parantaisi järjestelmän valmiuksia entisestään.

*Vastaus suositukseen 2 (4), kertomuksen 93 kohta*. Komissio päivittää edelleen varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmää koskevia toimielinten ohjeitaan. Komissio on laatinut erityiset suuntaviivat tiettyjä tilanteita varten (joissa käsitellään OLAFin kertomuksen käyttöä ja poissulkemispäätösten vaikutusta meneillään oleviin oikeudellisiin sitoumuksiin) varhaishavainta- ja poissulkemismenettelyjen tehokkuuden maksimoimiseksi, ja se aikoo laatia lisäohjeita varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän käyttöä varten.

*Vastaus suositukseen 2 (5), kertomuksen 93 kohta*. Komissio jatkaa tiedotuksen lisäämistä varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmästä, myös muiden EU:n toimielinten ja elinten, jäsenvaltioiden viranomaisten ja toteutuskumppanien keskuudessa. Komissio pyrkii lisäämään tietoisuutta varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmästä erilaisilla toimilla, kuten järjestämällä yhden päivän pituisen työpajan kaikille komission yksiköille, viestimällä aiheesta muiden toimielinten elimille ja laitoksille, julkaisemalla artikkeleita komission intranetissä ja järjestämällä erityiskoulutusta eri kohderyhmille. Jäsenvaltioiden viranomaisille annetaan hyvissä ajoin koulutusta järjestelmän käyttämisestä yhteistyöhön perustuvaan hallinnointiin, joka on tarkoitettu tammikuusta 2028 alkaen rahoitettaviin rahastoihin ja ohjelmiin. Toteutuskumppaneiden kanssa tehtävän yhteistyön osalta komissio haluaa todeta, että nykyiset järjestelyt suojaavat jo EU:n talousarviota riittävän korkealla tasolla ilman, että varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä on otettava käyttöön. Varainhoitoasetuksen 157 artiklan mukaan toteutuskumppaneiden on varmistettava samantasoinen suoja.

Näin ollen komissio katsoo, että tämä suositus on pantu täytäntöön.

*Vastaus suositukseen 3, kertomuksen 95 kohta*. Komissio katsoo, että tämä suositus on pantu täytäntöön, eikä se perustu pelkästään kumppaneiden hallinnolliseen riippumattomuuteen.

Vaikka välillinen hallinnointi perustuu toteutuskumppaneiden järjestelmiin, sääntöihin ja menettelyihin, kyseisille kumppaneille myönnetään rahoitusta vasta, kun ennakkoarvioinnissa on vahvistettu, että niiden järjestelmillä voidaan havaita poissulkemisperusteet (varainhoitoasetuksen 138 artiklan mukaisesti), sääntöjenvastaisuudet ja petokset ja puuttua niihin. Jos järjestelmät ovat osittain vaatimustenmukaisia, komissio toteuttaa kumppaneihin kohdennettuja valvontatoimenpiteitä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Lisäksi rahoitusosuussopimusmalliin

sisältyy täytäntöönpanokelpoisia lausekkeita, jotka koskevat sulkemista rahoituksen ulkopuolelle (rahoitusosuussopimuksen yleisten ehtojen 20 artikla) ja yleisiä raportointivelvoitteita. Näihin velvoitteisiin kuuluu velvoite ilmoittaa viipymättä komissiolle todetuista petoksista tai sääntöjenvastaisuuksista ja niiden seurannasta sekä kaikista tiedoista, jotka liittyvät petoksia, lahjontaa tai muuta unionin taloudellisia etuja vahingoittavaa laitonta toimintaa koskeviin epäilyihin (rahoitussopimuksen yleisten ehtojen 2 artiklan 6 kohta). Euroopan komissio voi käyttää näitä tietoja varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmässä. Lisäksi komissio pidättää rahoitussopimuksen yleisten ehtojen 11 ja 12 artiklan nojalla oikeuden keskeyttää maksuaikojen kulumisen / rahoitussopimuksen tai irtisanoa rahoitussopimuksen, jos keskeisiä velvoitteita (kuten 2 ja 20 artiklassa säädettyjä velvoitteita) rikotaan. Tällä varmistetaan vastuuvelvollisuuden ja seurannan toteutuminen. Näin ollen kehys perustuu kahteen keskeiseen osatekijään: pilariarvioinnissa arvioituihin ennalta arvioituihin järjestelmiin ja tiukkoihin sopimusvelvoitteisiin ja täytäntöönpanomekanismeihin. Humanitaarisen avun toimien osalta viittaukset tiettyihin rahoitussopimuksen artikloihin vastaavat humanitaarisen avun rahoitussopimuksen vastaavia säännöksiä.

*Vastaus suositukseen 5 (3), kertomuksen 97 kohta*. Komissio jatkaa tiedonlouhintaan ja riskipisteytykseen käytettävän yhdennetyn tietojärjestelmän (Arachne) kehittämistä. Tietojärjestelmä on asetettu EU:n talousarviota toteuttavien jäsenvaltioiden viranomaisten saataville. Kehitystyöhön kuuluu uusia ominaisuuksia ja toimintoja, kuten ennakkotarkastusmoduuli, YMP:hen perustuvia muutoksia ja uusia riski-indikaattoreita tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen huomioon ottamiseksi.

Komissio pyrkii myös parantamaan järjestelmän käyttäjäystävällisyyttä ja sen yhteentoimivuutta muiden EU:n talousarvion toteuttamisen kannalta merkityksellisten EU:n ja kansallisten tietolähteiden kanssa. Komissio pyrkii myös parantamaan järjestelmän käyttäjäystävällisyyttä siltä osin kuin jäsenvaltiot asettavat saataville kansallisia tietoja. Unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä 23. syyskuuta 2024 annetulla asetuksella (EU, Euratom) 2024/2509 (uudelleenlaadittu) luodaan oikeusperusta ja otetaan käyttöön kattavat toimenpiteet nykyaikaistettua tiedonlouhinta- ja riskinpisteytysvälinettä (Arachne+) varten, jotta EU:n taloudellisia etuja voidaan suojella paremmin vuodesta 2028 alkaen (perustuen nykyisestä Arachne-välineestä saatuihin kokemuksiin). Uutta välinettä sovelletaan kaikkiin hallintatapoihin, ja se perustuu moderniin tietotekniseen arkkitehtuuriin, jossa hyödynnetään erityisesti yhteentoimivuutta ja tekoälyä. Vaikka uuden välineen käyttö on tällä hetkellä vapaaehtoista, EU:n toimielinten ja elinten, jäsenvaltioiden ja EU:n talousarviota toteuttavien yhteisöjen on syötettävä välineeseen asiaankuuluvat tiedot vuodesta 2028 alkaen. Komissio, neuvosto ja parlamentti sitoutuivat 7. joulukuuta 2023 antamassaan yhteisessä julistuksessa tarkastelemaan välineen pakollista käyttöä vuoden 2027 jälkeisten monivuotisten rahoituskehysten puitteissa ja keskustelemaan asiasta uudelleen perustuen komission arvioon välineen käyttövalmiudesta vuoden 2027 loppuun mennessä.

*Vastaus suositukseen 5 (4), kertomuksen 97 kohta*. Komissio vastaa EU:n poissulkemispäätöksen saataville asettamisesta EDES-tietokannassa ja pyrkii edistämään tätä välinettä mahdollisimman tehokkaasti. Komissio edistää edelleen yhdennetyn Arachne+-tietojärjestelmän käyttöä tiedonlouhinnassa ja riskipisteytyksessä järjestämällä tietojärjestelmään liittyvää koulutusta ja osallistumalla konferensseihin sekä komission työryhmän ja jäsenvaltioiden asiantuntijaryhmän kautta. Komission asiantuntijaryhmä perustettiin 20. marraskuuta 2024 annetulla komission päätöksellä C(2024) 7889 komission ja jäsenvaltioiden välisen tiiviin ja jatkuvan yhteistyön aloittamiseksi. Yhteistyössä on määrä keskittyä valmiuden arvioinnin neljään pääkriteeriin, jotka ovat riski-indikaattorit, yhteentoimivuus, tietosuoja ja tekoäly. Ryhmä koostuu jäsenvaltioiden edustajista, jotka edustavat rahoituksen, tarkastuksen, tiedonhallinnan tai tietoteknisen kehittämisen aloja. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen edustajat toimivat tarkkailijoina.

*Vastaus suositukseen 5 (5), kertomuksen 97 kohta*. Komissio esitti uudelleenlaaditun varainhoitoasetuksen yhteydessä ehdotuksen, joka oli linjassa tämän alasuosituksen kanssa. Näin ollen komissio katsoo, että alasuositus on pantu täytäntöön EU:n tietojen osalta uudelleenlaaditun varainhoitoasetuksen voimaantulopäivästä lähtien (30. syyskuuta 2024).

**Erityiskertomus 12/2022: Hanketulosten pysyvyys maaseudun kehittämisessä – Useimmat hankkeet jatkavat toimintaansa vaaditun ajanjakson, mutta pysyvämmätkin tulokset olisivat mahdollisia**

*Vastaus suositukseen 3 a, kertomuksen 70 kohta*. Komissio katsoo, että suositus on pantu täytäntöön.

Komissio järjesti 14. joulukuuta 2023 jäsenvaltioille, tuensaajille ja arvioijille EU:n YMP-verkoston työpajan, jonka aiheena oli investointien kestävyys (EU YMP-verkosto). Työpajassa pyrittiin muun muassa tunnistamaan soveltuvat lähestymistavat ja tietolähteet EU:n rahoittamien hankkeiden toiminnan jatkamisen arvioimiseksi.

Työpajan pääkohtia esittelevät raportit ovat saatavilla työpajan verkkosivustolla: Raportit – Investointien kestävyyttä käsittelevä työpaja. Komissio esitteli työpajan tulokset, mukaan lukien jäsenvaltioiden parhaat käytännöt, YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksen täytäntöönpanoa käsittelevän asiantuntijaryhmän kokouksessa 28. kesäkuuta 2024. Asiantuntijaryhmän kokouksen jatkotoimena komissio toimitti 4. joulukuuta 2024 jäsenvaltioille muistion, jossa esitetään yhteenveto 14. joulukuuta 2023 järjestetyn investointien kestävyyttä käsitelleen EU:n YMP-verkoston työpajan tuloksista ja jäsenvaltioiden kirjalliset vastaukset keskustelussa esitettyihin kysymyksiin.

*Vastaus suositukseen 3 b, kertomuksen 70 kohta*. Komissio katsoo, että suositus on pantu täytäntöön.

Komissio tunnisti 14. joulukuuta 2023 järjestetyn EU:n YMP-verkoston investointien kestävyyttä käsitelleen työpajan (Raportit – Investointien kestävyyttä käsittelevä työpaja |EU:n YMP-verkosto) tulosten pohjalta investointien kestävyyteen liittyviä haasteita ja riskitekijöitä ja toimitti työpajan tulokset jäsenvaltioille YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksen täytäntöönpanoa käsittelevän asiantuntijaryhmän kokouksessa 28. kesäkuuta 2024. Asiantuntijaryhmän kokouksen jatkotoimena komissio toimitti 4. joulukuuta 2024 jäsenvaltioille muistion, jossa esitetään yhteenveto 14. joulukuuta 2023 järjestetyn investointien kestävyyttä käsitelleen EU:n YMP-verkoston työpajan tuloksista, myös tunnistetuista riskitekijöistä, sekä jäsenvaltioiden kirjalliset vastaukset keskustelussa esitettyihin kysymyksiin.

**Erityiskertomus 13/2022: Vapaa liikkuvuus EU:ssa covid-19-pandemian aikana: sisärajatarkastuksia on valvottu vähän ja jäsenvaltioiden toimet ovat olleet koordinoimattomia**

*Vastaus suositukseen 1 e, kertomuksen 80 kohta*. Komissio ei hyväksynyt suositusta 1 e.

Komissio on toteuttanut toimia voimassa olevan lainsäädännön parantamiseksi. Se on ehdottanut merkittäviä muutoksia heinäkuussa 2024 voimaan tulleeseen Schengenin rajasäännöstöön. Tällaisia muutoksia ovat muun muassa jäsenvaltioille asetettu sisärajatarkastusten oikeasuhteisuuden ja tarpeellisuuden osoittamista koskeva vaatimus, joka on sitä tiukempi, mitä kauemmin tarkastukset kestävät, sekä mallit ilmoituksia ja jälkikäteisselvityksiä varten, joilla on jo parannettu niiden laatua.

Täytäntöönpanosäädökset, joissa vahvistetaan ilmoitusten ja jälkikäteisselvitysten yhtenäinen kaava, on hyväksytty.

Komissio ei hyväksynyt suositusta 1 e, koska sen mukaan komission olisi ryhdyttävä lainvalvontatoimiin. Tämä rajoittaisi komission harkintavaltaa sen täytäntöönpanopolitiikan suhteen ja sen päättäessä, aloittaako se rikkomusmenettelyn ja missä vaiheessa tai viekö se asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tätä on selitetty tarkemmin myös tiedonannossa ”EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla”.

**Erityiskertomus 14/2022: Komission toimet yhteiseen maatalouspolitiikkaan kohdistuvien petosten torjumiseksi – On aika pyrkiä pintaa syvemmälle**

*Vastaus suositukseen 2 c, kertomuksen 112 kohta*. Komissio katsoo, että suositus on pantu täytäntöön.

Komissio keräsi 25 jäsenvaltiolta tietoja uudesta teknologiasta, myös tekoälystä, ja sen käytöstä petostentorjuntatoimissa. Tiedot kerättiin kyselylomakkeella, joka oli osa ulkopuolisen toimeksisaajan tekemää tutkimusta YMP:n horisontaalisen petosriskiarvioinnin mukauttamiseksi. Vastaukset analysoitiin nimettöminä. Analyysissä tulo esoom Arachne-välineen, viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän ja pinta-alamonitorointijärjestelmän laaja käyttö keskeisinä petostentorjuntavälineinä. Vastauksissa mainittiin myös paikkamerkittyjen kuvien tunnistamiseen ja analysointiin käytettävät tekoälypohjaiset ohjelmistot sekä pilotoitu tekoälyohjelmisto, jolla arvioidaan sovellusten varhaista seulontaa.

Yhteenveto jäsenvaltioiden vastauksista esiteltiin maksajavirastojen 18. konferenssissa Brysselissä 7. lokakuuta 2025. Tilaisuudessa oli mahdollisuus keskustella tekoälyvälineiden käytöstä petostentorjunnassa ja vaihtaa parhaita käytäntöjä.

Osana komission petostentorjuntastrategian toimea 12 OLAFin hallinnoima EU:n petostentorjuntaohjelma auttaa jäsenvaltioiden viranomaisia luomaan ja parantamaan tekoälypohjaisia tai tekoälyyn liittyviä välineitä. Esimerkiksi vuoden 2024 teknistä apua koskevassa pyynnössä myönnettiin useita avustuksia jäsenvaltioiden viranomaisille tiedusteluvalmiuksien kehittämisohjelmistojen hankintaan ja tekoälypohjaisiin data-analyysijärjestelmiin. Lisäksi OLAF on käynnistänyt jäsenvaltioiden kanssa teknisen aloitteen, joka kattaa petostentorjunnan ennaltaehkäisevät ja tutkintanäkökohdat ja jonka strategisena tavoitteena on luoda digitaalinen petostentorjunnan välineistö. Aloitteessa on keskitytty kolmeen tärkeimpään toimintalohkoon:

- tekoälyn käyttö tutkintatarkoituksissa
- dataan perustuvan ja ennakoivan petosten havaitsemisen analyysimenetelmät sekä
- eri tietolähteiden yhdistäminen.

Toukokuussa 2025 järjestetyn kolmipäiväisen työpajan päätteeksi jäsenvaltioiden edustajat ja Euroopan komission petostentorjuntatoimijat laativat kolme toimeksiantoa tuotoksineen (välineistöön sisällytettävät tekoälyn kaltaiset ratkaisut ja kehotteet). Jäsenvaltiot ja EU:n petostentorjuntatoimijat arvioivat kesäkuussa 2026 järjestetyssä toisessa digitaalisia petostentorjuntavälineitä käsitelleessä työpajassa toukokuussa 2025 hyväksyttyjen toimeksiantojen täytäntöönpanon edistymistä ja keskustelivat uusista hankkeista.

**Erityiskertomus 15/2022: Horisontti 2020 -puiteohjelmaan osallistumisen laajentamiseen tähtäävät toimenpiteet olivat hyvin suunniteltuja, mutta kestävä muutos riippuu pääasiassa kansallisten viranomaisten toimista**

*Vastaus suositukseen 3, kertomuksen 94 kohta*. Komissio katsoo, että suositus on pantu täytäntöön. Komissio hyväksyi tiedonannon Horisontti Eurooppa -puiteohjelman ja EAKR:n ohjelmien välisistä synergioista, ja se julkaistiin virallisessa lehdessä 4. marraskuuta 2022 (EUR-Lex – 52022XC1104(02) – FI – EUR-Lex).

*Vastaus suositukseen 4 c, kertomuksen 96 kohta*. Komissio katsoo, että suositus on pantu täytäntöön.

Kaikkien hankkeiden edunsaajien on raportoitava saavutuksistaan ja hankkeidensa tuloksista. Nämä tiedot asetetaan helposti ja avoimesti saataville Euroopan komission tutkimus- ja kehitystietopalveluun (CORDIS). Lisäksi vuosien 2023–2024 Horisontti Eurooppa -puiteohjelman työohjelmassa (s. 37) otettiin käyttöön uusi, laajentamistoimia koskeva erityinen ehdotuspyyntö eli tulosten levittämisen ja hyödyntämisen tukiväline (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05). Ehdotuspyynnön hakuaika päättyi 28. syyskuuta 2023. Yhdeksästä tukikelpoisesta ehdotuksesta valittu voittaja auttaa laajentamistoimien edunsaajia levittämään tuloksiaan laajemmin. Toisen yhteistyössä tutkimuksen toimeenpanoviraston kanssa valmisteltavan toimen avulla kehitetään monipuolisempaa, syvällisempää ja kohdennetumpaa tapaa nostaa esiin menestystarinoita. Menestystarinoita etsitään meneillään olevista hankkeista ja niistä tiedotetaan useilla, tavallisesta poikkeavilla tavoilla (sidosryhmien lausunnot sekä hankkeiden edunsaajien ja yhteiskunnan tai hallinnon esitykset). Tavoitteena on tuoda esiin hankkeiden saavutuksia ja vaikutuksia yhteiskuntaan ja levittää tietoa suurelle yleisölle.

*Vastaus suositukseen 5 a, kertomuksen 99 kohta*. Komissio katsoo, että suositusta 5 a laajentamiseen tähtäävien toimenpiteiden seurannan parantamiseksi on käsitelty.

Koordinaattoreita pyydetään dokumentoimaan tiimiyttämisen (keskeinen toimi, jolla tuetaan valmiuksien kehittämistä muista lähteistä saatavalla täydentävällä rahoituksella) edistymistä käyttäen keskeisiä tulosindikaattoreita, jotka on esitetty tutkimuksen toimeenpanoviraston tiimiyttämistä koskevassa täytäntöönpanoraportissa. Muiden laajentamiseen tähtäävien välineiden osalta keskeiset tulosindikaattorit vahvistetaan avustussopimuksissa, jotta eri toimien erityispiirteet voidaan ottaa huomioon.

*Vastaus suositukseen 5 b, kertomuksen 99 kohta*. Komissio ja Euroopan tutkimuksen toimeenpanovirasto seuraavat tilastoja (esim. kuinka moni laajentamishanke hyötyi muista laajentamistoimista), teettävät edelleen vuosittaisia kyselytutkimuksia (myös päättyneistä hankkeista) ja julkaisevat menestystarinoita, joilla tuodaan esiin päätökseen saatettuja hankkeita. Lisäksi Horisontti Eurooppa 2026–2027 -työohjelman WIDERA-osassa esitellään uusi tiimiyttämisaiheinen ehdotuspyyntö (Teaming for Synergies), joka toimii synergiatoimena olemassa oleville tiimiyttämiseen keskittyville osaamiskeskuksille, joita rahoitetaan aiemmista tiimiyttämistä koskevista ehdotuspyynnöistä. Kaikkien päätökseen saatujen ja meneillään olevien tiimiyttämishankkeiden koordinaattorit osallistuvat Teaming Club -verkostoon jakaakseen parhaita käytäntöjään ja kokemuksiaan.

**Erityiskertomus 19/2022: EU:n covid-19-rokotehankinnat – Annoksia hankittiin riittävästi alun haasteiden jälkeen, mutta prosessin toimivuutta ei arvioitu riittävästi**

*Vastaus suositukseen 2 a, kertomuksen 81 kohta*. Vuonna 2022 hyväksytty hätätilannekehysasetus muodostaa oikeudellisen kehyksen lääketieteellisten vastatoimien kriisihankinnoille Euroopassa. Asetuksen uudelleentarkastelua, josta säädetään hätätilannekehysasetuksen 16 artiklassa, ei ole vielä toteutettu, koska asetusta ei ole toistaiseksi otettu käyttöön. Komissio on kuitenkin arvioinut hankintamalliin liittyviä riskejä ja laatii parhaillaan erillistä asiakirjaa, jossa esitetään yhteenveto

toteutetuista hankintamallin riskinarviointitoimista. Komissio viimeisteli asiakirjan 27. toukokuuta 2026 ja katsoo näin ollen, että suositus on pantu täytäntöön.

*Vastaus suositukseen 2 b, kertomuksen 81 kohta*. Suosituksen tarkistettu odotettu loppuunsaattamispäivä on 31. joulukuuta 2026, koska kriisihankintoja koskevien suuntaviivojen stressitestauksessa edellytetään, että kyseiset suuntaviivat laaditaan ja hyväksytään ennen suosituksen loppuunsaattamista. Tämänhetkisen suunnitelman mukaan suuntaviivat valmistuvat vuoden 2026 ensimmäisellä puoliskolla.

Komissio voi suorittaa stressitestin tehokkaasti vasta, kun lopulliset suuntaviivat on laadittu. On myös huomattava, että suuntaviivojen ja sopimusvelvoitteiden mukaisesti tällaisten toimien laadinta, suunnittelu ja toteuttaminen kestää yleensä vähintään kuusi kuukautta. Tällä hetkellä komissio on tehnyt kaiken tarvittavan alustavan työn varmistaakseen, että stressitestaus voidaan suorittaa hyvissä ajoin. Toimi on sisällytetty komission testaussuunnitteluun. Sopimuksella varmistetaan, että toimen kehittämiseen ja logistiikkaan on hankittu tarvittava ulkoinen tuki.

**Erityiskertomus 20/2022: EU:n toimet laittoman kalastuksen torjumiseksi – Käytössä on valvontajärjestelmiä, joita kuitenkin heikentävät jäsenvaltioiden epäyhdenmukaiset tarkastukset ja seuraamukset**

*Vastaus suositukseen 1 b, kertomuksen 98 kohta*. Laittomasta, ilmoittamattomasta ja sääntelemättömästä kalastuksesta annettuun komission asetukseen (EY) N:o 1010/2009 22. marraskuuta 2023 tehdyt muutokset sisälsivät vaatimuksen käyttää EU:n tasolla määriteltyjä riskikriteerejä.

Komissio kehittää edelleen yhteistyössä jäsenvaltioiden ja Euroopan kalastuksenvalvontaviraston kanssa automaattisia riskihälytyksiä ja niihin liittyvää tietotekniikkaa sekä tiettyjen tarkastusten automatisointia CATCH-järjestelmän puitteissa. Tarkistetut riskikriteerit otettiin huomioon komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2025/1522, joka teki niistä jäsenvaltioille pakollisia. Komissio laatii parhaillaan uusia suuntaviivoja tarkastuksia ja todentamisia varten, jotka toimitetaan jäsenvaltioille vuonna 2026.

Komission asetuksen (EY) N:o 1010/2009 täytäntöönpanoa koskevien jäsenvaltioiden kaksivuotiskertomusten (neuvoston asetuksen (EY) N:o 1005/2008 55 artikla) osalta komissio on analysoinut sitä, miten lähes kaikki 27 jäsenvaltiota sovelsivat riskikriteerejä vuosina 2018–2021, ja antanut jäsenvaltioille suosituksia (seurantakirjeillä). Vuosien 2022–2023 analyysi on parhaillaan käynnissä, ja se valmistuu vuonna 2026. Komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2025/1522 muutetaan myös komission asetuksen (EY) N:o 1010/2009 32 artiklaa, jossa kuvataan raportointivelvoitteet ja arviointi, joihin sisältyvät muun muassa unionin perusteita soveltamalla havaitut riskit ja näiden riskien vähentämiseksi toteutettujen todentamistoimien tulokset. Jäsenvaltioiden on toimitettava vaaditut tiedot joka toinen vuosi kaksivuotiskertomuksissaan. Näin ollen komissio voi vuonna 2028 toimitettavissa jäsenvaltioiden kaksivuotiskertomuksissa (jotka kattavat vuodet 2026 ja 2027) ilmoitettavien tietojen pohjalta seurata, onko tarkastuksissa ja todentamistoimissa keskitytty tarkistettuihin riskikriteereihin. Riski-indikaattoreihin perustuvien hälytysten todentamista koskevat kohdennetut tarkastukset voitaisiin kuitenkin tarvittaessa suorittaa jo ennen vuotta 2028 CATCH-järjestelmässä.

*Vastaus suositukseen 1 c, kertomuksen 98 kohta*. Komissio hyväksyi suosituksen 1 c osittain.

Komission asetuksen (EY) N:o 1010/2009 täytäntöönpanoa koskevien jäsenvaltioiden kaksivuotiskertomusten (neuvoston asetuksen (EY) N:o 1005/2008 55 artikla) osalta komissio on analysoinut sitä, miten lähes kaikki 27 jäsenvaltiota toteuttivat tarkastuksia ja todentamistoimia vuosina 2018–2021, ja lähettänyt jäsenvaltioille seurantakirjeitä. Vuosien 2022–2023 analyysi on parhaillaan käynnissä, ja se valmistuu vuonna 2026. Vuonna 2025 käynnistettiin yksi

rikkomusmenettely yhtä jäsenvaltiota vastaan, koska se ei ollut suorittanut pakollisia tarkastuksia kolmansista maista tuleville kalastustuotteiden lähetyksille. Komissio analysoi parhaillaan asianomaisen jäsenvaltion toimittamia lisätietoja ja päättää seuraavista toimista.

**Erityiskertomus 21/2022: Komission toimet kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioimiseksi – Yleisesti ottaen asianmukaisia, mutta täytäntöönpanoon jää edelleen riskejä**

*Vastaus suositukseen 1 a, kertomuksen 113 kohta*. Hyväksyttyään suosituksen kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioinnin parantamisesta komissio on päivittänyt jäsenvaltioille antamansa ohjeet ja sisäiset asiakirjat. Niillä varmistetaan suunnitelmien ja niiden tarkistusten yhdenmukaiset arviointiperusteet. Komissio myöntää, että koska suunnitelmien sisältö, laajuus ja erityispiirteet eroavat toisistaan, arvioinnilla on väistämättä vahva laadullinen ulottuvuus kunkin tarkistuksen asiayhteydestä ja aikataulusta riippuen, eikä arviointiperusteita voida täysin standardoida. Johdonmukaisuus ja moitteeton arviointiprosessi varmistetaan sisäisillä ohjeilla ja kutakin arviointiperustetta koskevilla huomioilla, horisontaalisilla oikeudellisilla ja toimintapoliittisilla katsauksilla sekä perusteellisella komission kuulemismenettelyllä.

Komissio muistuttaa myös, että neuvosto tekee lopullisen päätöksen tarkistetun suunnitelman hyväksymisestä. Komissio katsoo näin ollen, että se on pannut suosituksen täytäntöön tarkoitetulla tavalla ja varmistanut, että arviointiprosessi on mahdollisimman yhdenmukainen ja tasapuolinen.

*Vastaus suositukseen 1 b, kertomuksen 113 kohta*. Komissio pitää perusteellista kirjaa kansallisten suunnitelmien arvioinneista ja on parantanut sisäistä kirjanpitoaan, ohjeistustaan ja koulutustaan viime vuosina. Prosessin avoimuuden varmistamiseksi komissio julkaisee analyysinsa komission yksiköiden valmisteluasiakirjoissa ja elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioinnin hyväksymistä koskevien neuvoston täytäntöönpanopäätösehdotustensa johdanto-osan kappaleissa aina, kun se tekee tällaisen ehdotuksen.

Komissio muistuttaa, että kaikki 27 elpymis- ja palautumissuunnitelmaa ovat ainutlaatuisia ja kukin tarkistus on hyvin tapauskohtainen. Tarkistukset voivat olla pieniä teknisiä korjauksia tai merkittäviä muutoksia. Näin ollen tietojen kirjaamisessa ja varsinaisessa prosessissa esiintyy väistämättä jonkin verran vaihtelua. Komissio pitää kuitenkin kiinni siitä, että sen prosessi on jäsennelty, perusteellinen ja hyvin dokumentoitu, ja katsoo, että se on tähän mennessä pystynyt perustelemaan arviointinsa. Komissio katsoo, että se on pannut suosituksen asianmukaisesti täytäntöön siinä määrin kuin se on mahdollista.

*Vastaus suositukseen 3 b, kertomuksen 116 kohta*. Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen vahvistukseen siitä, että jäsenvaltiot raportoivat vuotuisissa edistymiskertomuksissaan elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteiden vaikutuksesta maakohtaisten suositusten täytäntöönpanoon ja että komissio sisällyttää tällaiset tiedot myös eurooppalaista ohjausjaksoa koskeviin maaraportteihin. Komissio muistuttaa, että eurooppalaisella ohjausjaksolla ei seurata elpymis- ja palautumistukivälinettä tai panna sitä täytäntöön, vaan se on pikemminkin riippumaton politiikan väline, jolla on täsmällinen oikeudellinen tarkoitus. Eurooppalaisen ohjausjakson maaraporteissa analysoidaan erityisesti kunkin jäsenvaltion taloudellisia olosuhteita ja sitä, miten maakohtaiset suositukset on otettu huomioon. Komissio on pyrkinyt yhdenmukaistamaan näitä kahta prosessia standardoimalla raportointia ja yhdenmukaistamalla raportointiaikatauluja. Se varmistaa, että ohjausjaksoa koskevissa asiakirjoissa viitataan myös elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteiden vaikutuksiin siinä määrin kuin se on tarkoituksenmukaista ja mahdollista. Komissio muistuttaa kuitenkin, että elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteiden sijaan eurooppalaisen ohjausjakson raportoinnin

vertailupisteenä ovat ohjausjakson erityistavoitteet ja maakohtaiset suositukset. Se, miten tarkasti elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteisiin viitataan, riippuu näin ollen asianomaisten jäsenvaltioiden laajemmasta politiikka- ja investointiympäristöstä.

*Vastaus suositukseen 5 b, kertomuksen 119 kohta*. Komissio muistuttaa, että jäsenvaltiot toimittavat kansalliset elpymis- ja palautumissuunnitelmat ja neuvosto hyväksyy ne. Komissio on kuitenkin iloinen siitä, että tilintarkastustuomioistuin on huomioinut komission pyrkimykset parantaa ja selventää suunnitelmien välitavoitteita ja tavoitteita.

Komissio vahvistaa arvioivansa järjestelmällisesti uudelleen tarkistettavana olevien välitavoitteiden ja tavoitteiden selkeyttä ja laatimista, mutta toteaa, että tämä arviointi riippuu siitä, onko tiettyä välitavoitetta tai tavoitetta tarkistettu aiemmin. Komissio panee lisäksi merkille, että 26 jäsenvaltiota tarkisti perinpohjaisesti elpymis- ja palautumissuunnitelmansa vuoden 2025 lopulla tai vuoden 2026 alussa varmistaakseen välitavoitteiden ja tavoitteiden oikea-aikaisen täytäntöönpanon vuonna 2026, joka on elpymis- ja palautumistukivälineen viimeinen täytäntöönpanovuosi. Tässä yhteydessä komissio on soveltanut entistä tiukempaa toimintatapaa ja tarkastellut kaikkia välitavoitteita ja tavoitteita, joita ei vielä ole arvioitu, ja tehnyt yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa selkeyttääkseen elpymis- ja palautumissuunnitelmien laatimista ja johdonmukaisuutta entisestään siinä määrin kuin se on mahdollista ja asianmukaista, ottaen huomioon kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien, tiettyjen uudistusten ja investointien sekä kansallisten hallinnollisten tapojen ja käytäntöjen moninaisuus.

**Erityiskertomus 22/2022: EU:n tuki hiilialueille – Sosioekonomiseen ja energiasiirtymään kiinnitetään vain vähän huomiota**

*Vastaus suositukseen 2, kertomuksen 63 kohta*. Komissio katsoo, että suositus on pantu täytäntöön.

Asetus (EU) 2024/1787 metaanipäästöjen vähentämisestä energia-alalla (EU:n metaaniasetus) julkaistiin 15. heinäkuuta 2024, ja se tuli voimaan 4. elokuuta 2024. Asetuksen 4 luvun III jaksossa säädetään suljettujen maanalaisten hiilikaivosten ja hylättyjen maanalaisten hiilikaivosten metaanipäästöistä.

Asetuksen 25 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on viimeistään 5. elokuuta 2025 laadittava ja asetettava julkisesti saataville inventaario kaikista niiden alueella tai lainkäyttöalueella sijaitsevista suljetuista maanalaisista hiilikaivoksista ja hylätyistä maanalaisista hiilikaivoksista, joiden toiminta on päättynyt 3. elokuuta 1954 jälkeen. Siinä edellytetään myös, että kaivostoiminnan harjoittajat tai jäsenvaltiot raportoivat 5. toukokuuta 2026 alkaen vuosittain edellisen kalenterivuoden lähdetason metaanipäästöistä, jotka ovat peräisin inventaarioon sisällytetyistä suljetuista maanalaisista hiilikaivoksista ja hylätyistä maanalaisista hiilikaivoksista. Toimivaltaisten viranomaisten on asetettava nämä raportit yleisön ja Euroopan komission saataville.

Asetuksen 26 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on laadittava ja pantava täytäntöön vähentämissuunnitelma, jolla puututaan metaanipäästöihin, jotka ovat peräisin suljetuista maanalaisista hiilikaivoksista ja hylätyistä maanalaisista hiilikaivoksista, joiden toiminta on päättynyt 3. elokuuta 1954 jälkeen. Kyseinen vähentämissuunnitelma on toimitettava toimivaltaisille viranomaisille viimeistään 5. helmikuuta 2027. Asetuksen 26 artiklassa myös kielletään tuuletus ja soihdutus vuodesta 2030 alkaen, paitsi jos metaanin käyttö tai metaanipäästöjen vähentäminen ei ole teknisesti toteutettavissa tai jos se uhkaa vaarantaa ympäristöturvallisuuden tai ihmisten turvallisuuden tai terveyden. Tällaisessa tilanteessa vastuullisten osapuolten on ilmoitettava asiasta toimivaltaisille viranomaisille ja osoitettava, että niiden on valittava tuuletus tai soihdutus metaanin

käytön tai metaanipäästöjen vähentämisen sijaan. Asetuksen 26 artiklassa säädetään myös suljettujen ja hylättyjen maanalaisten hiilikaivosten vaihtoehtoisesta käytöstä ja lupamenettelystä, jossa edellytetään metaanipäästöjen seurantaa ja välttämistä.

Hyvien käytäntöjen keräämisen ja vaihtamisen osalta komissiolla on asetuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan velvoite perustaa toimivaltaisten viranomaisten verkosto yhteistyön edistämiseksi ja huolehtia tarvittavista järjestelyistä erityisesti tarkkailua, sääntelyä ja noudattamista koskevien tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihtamiseksi ja neuvottelujen mahdollistamiseksi.

Komissio on perustanut tämän säännöksen mukaisen asiantuntijaryhmän. Huhtikuun 2025 ja huhtikuun 2026 välillä jäsenvaltioiden ja toimivaltaisten viranomaisten kanssa pidettiin viisi täysistuntoa ja useita työryhmien kokouksia. Hyviä käytäntöjä, mukaan lukien suljettujen tai hylättyjen hiilikaivosten metaanipäästöjen mittaamiseen ja hallintaan liittyvät käytännöt, kerätään ja vaihdetaan asiantuntijaryhmän avulla. Komissio esitteli Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen 22/2022, jossa keskityttiin suositukseen 2 ja siihen liittyvään komission vastaukseen, jotka molemmat liittyvät metaaniasetukseen ja asiantuntijaryhmän työhön. Komissio kuvaili myös seuranta- ja tarkastusprosessia ja esitteli komission vastauksen (25. kesäkuuta 2025) sekä tilintarkastustuomioistuimen alustavat havainnot. Tämän jälkeen asiantuntijaryhmä hyväksyi komission ehdotuksen uuden esityslistan kohdan sisällyttämisestä tuleviin toimivaltaisten viranomaisten verkoston kokouksiin, joissa käsitellään suljettujen tai hylättyjen hiilikaivosten metaanipäästöjen mittaamiseen ja hallintaan liittyvien hyvien käytäntöjen vaihtamista. Tällaisen kokouksen ajankohta vahvistetaan EU:n metaaniasetuksen 26 artiklan vaatimusten mukaisesti.

**Erityiskertomus 23/2022: Horisontti 2020 -puiteohjelman ja Euroopan rakenne- ja investointirahastojen välinen synergia – Potentiaalia ei ole vielä täysin hyödynnetty**

*Vastaus suositukseen 2 b, kertomuksen 83 kohta*. Komissio katsoo, että suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön. Täytäntöönpanoa tukee huippuosaamismerkin käytäntöyhteisö, joka kokoaa kansalliset/alueelliset viranomaiset ja rahoituselimet yhteen vaihtamaan kokemuksiaan, vastaanottamaan ohjeita komission yksiköiltä ja vahvistamaan vertaisoppimista. Huippuosaamismerkin käytäntöyhteisö toimii komission johtamien kokousten, verkkosivuston ja foorumin kautta, joissa selvennetään sovellettavia sääntöjä ja vaihdetaan hyviä käytäntöjä. Kokouksissa käsitellään myös laajempia synergiaan liittyviä poliittisia aiheita.

Vuosina 2023–2024 huippuosaamismerkkiin liittyvien hankkeiden tietojen vaihdossa otettiin kaksi suurta edistysaskelta. Niistä ensimmäinen oli Euroopan innovaationeuvoston kehittämä valtuutetuille ulkopuolisille käyttäjille tarkoitettu huippuosaamismerkkiin liittyvä sivusto, joka julkaistiin joulukuussa 2023. Toinen edistysaskel oli 25. marraskuuta 2024 käyttöön otettu sivusto, jonka kautta käyttäjät voivat antaa palautetta kansallisesta/alueellisesta rahoitustuesta, jota on myönnetty Euroopan innovaationeuvoston huippuosaamismerkkiin liittyville hankkeille. Sivusto mahdollistaa jäsenvaltioiden täytäntöönpanon seurannan. Käyttöönottoa on lisättävä, jotta seuranta olisi mielekästä. Palveluun on tällä hetkellä rekisteröitynyt 100 käyttäjää 22 eri maasta.

Horisontti Eurooppa -puiteohjelman sivustolle lisättiin muiden huippuosaamismerkin kaltaisten ratkaisujen yhdistetyt tiedot (esim. MSCA-PF[2], ERC-PoC[3]), joita voidaan hakea jäsenvaltion ja alueen mukaan. Tämän ansiosta rahoittajat voivat paremmin suunnitella tukijärjestelmiä. Huippuosaamisen käyttömahdollisuuksia käsittelevä ERA-foorumin alaryhmä (ERA-toimi 16), jota tuettiin vuoden 2025

[2] https://marie-sklodowska-curie-actions.ec.europa.eu/actions/postdoctoral-fellowships.

[3] https://erc.europa.eu/apply-grant/proof-concept.

julkaistulla kyselytutkimuksella ja asiantuntijaraportilla, helpotti synergioita T&I-viranomaisten ja koheesioviranomaisten sekä Horisontti Eurooppa -puiteohjelman ja EAKR:n välillä. CORTEX-työkalu[4] kattaa nyt 37 eGrants-ohjelmaa, joiden avulla temaattiset synergiat voidaan tunnistaa eri aiheisten tekstien louhinnan kautta. Komissio käytti myös Horisontti Results Booster -palvelua analysoidessaan hakijoiden raportoimia synergiatoimia ja laatiessaan raportin ja tietoaineistoja.

*Vastaus suositukseen 3 c, kertomuksen 89 kohta*. Komissio katsoo, että suositus on pantu ripeästi ja kokonaisuudessaan täytäntöön.

Komissio on kehittänyt erilaisia täydentäviä aloitteita tuotantoketjun loppupään synergioiden parantamiseksi.

Ensinnäkin komissio on laajentanut Horizon Results Platform -tulosfoorumia (EU:n rahoitus- ja tarjousportaali/SEDIA: yhtenäinen sähköisen tietojenvaihdon alue) siten, että siihen sisällytetään tärkeimmät hyödynnettävät tulokset seitsemännestä puiteohjelmasta, Horisontti 2020 -puiteohjelmasta sekä nykyisestä Horisontti Eurooppa -puiteohjelmasta (myös EIT:n osaamis- ja innovaatioyhteisö), Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta, Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastosta, teräs- ja hiilialan tutkimusrahastosta ja viime aikoina myös innovaatiorahastosta rahoitetuista T&I-puiteohjelmahankkeista. Nämä hyödynnettävien tulosten profiilit antavat runsaasti tietoa niiden taustalla olevista tuloksista ja niiden omistajien tarpeista. Tietoja voidaan hakea alueittain (NUTS2-koodi) Horizon Results Platform -tulosfoorumilla. Tämän ansiosta EAKR:n edunsaajat voivat nopeasti löytää oman alueensa hankkeiden tulokset, ottaa suoraan yhteyttä asianomaisiin toimijoihin ja selvittää yhteistyömahdollisuuksia.

Toiseksi vuosien 2023–2024 Horisontti Eurooppa -puiteohjelman työohjelmassa otettiin käyttöön laajentamistoimia koskeva ehdotuspyyntö (2023–2024 WIDERA), eli tulosten levittämisen ja hyödyntämisen tukiväline (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05-01), jonka alustava talousarvio oli 5 miljoonaa euroa. Hakuaika päättyi 28. syyskuuta 2023, ja arviointi on parhaillaan käynnissä. Tulosten levittämisen ja hyödyntämisen tukivälineen päätavoitteena on varmistaa

- valmiuksien levittämisen ja hyödyntämisen tehostaminen, myös lisäämällä ymmärrystä komission tulosten levittämistä ja hyödyntämistä koskevasta strategiasta ja sen tarjoamista mahdollisuuksista sellaisille edunsaajille, jotka tarvitsevat laajentavia toimia
- edunsaajien tukeminen tulosten levittämisessä ja hyödyntämisessä markkinalähtöisellä toimintamallilla
- paremmat tulosten levittämiseen ja hyödyntämiseen, osaamisen siirtoon ja henkisen omaisuuden hallintaan liittyvät tiedot ja taidot, jotta tutkijat ja laajentaviin toimiin tähtäävien edunsaajien johtoon kuuluvat henkilöt voivat täyttää Horisontti Eurooppa -avustussopimuksen mukaiset velvoitteensa myös hankkeidensa päätyttyä.

Tällä toimella olisi autettava edunsaajia ymmärtämään paremmin, miten ne voivat täyttää Horisontti Eurooppa- ja Horisontti 2020 -puiteohjelmien tulosten levittämiseen ja hyödyntämiseen liittyvät sitoumukset, ja tutustumaan muihin EU:n rahoitusohjelmiin, erityisesti koheesiopolitiikan alaisiin ohjelmiin (esimerkiksi EAKR, ESR+) ja elpymis- ja palautumistukivälineeseen. Toimella olisi myös lisättävä edunsaajien tietoa välineistä, joilla ne voivat kehittää tulosten levittämiseen ja hyödyntämiseen liittyviä toimintojaan (mukaan lukien komission tarjoamat välineet tulosten levittämiseen ja hyödyntämiseen annettavaa tukea varten, kuten Horizon Results Platform -tulosfoorumi ja Horizon Results Booster -palvelu), ja autettava edunsaajia hyödyntämään tehokkaasti sosiaalista mediaa ja innovatiivisia viestintäkanavia, teollis- ja tekijänoikeuksia

[4]CORTEX-tekstinlouhintatyökalu on Euroopan komission yhteisen tutkimuskeskuksen kehittämä sisäinen data-analyysialusta. Se on suunniteltu tukemaan päätöksentekoa ja käyttää luonnollisen kielen käsittelyä tietojen poimimiseen EU:n avustuksista ja tutkimusehdotuksista, jotta analyytikot voivat seurata politiikan vaikutuksia.

(esimerkiksi teollis- ja tekijänoikeuksien neuvontapalvelua, teollis- ja tekijänoikeuksien esianalyysipalvelua, IPR-arvoseteliä ja Health Research Boardia) ja avointa dataa.

**Erityiskertomus 24/2022: Yrityksiin kohdistetut sähköisen hallinnon toimet – Komissio on pannut sille kuuluvat toimet täytäntöön, mutta sähköisten palvelujen saatavuus vaihtelee edelleen eri puolilla EU:ta**

*Vastaus suositukseen 2, kertomuksen 97 kohta*. Yhteentoimiva Eurooppa -säädös tuli voimaan 11. huhtikuuta 2024, ja siinä luotiin perusta digitaalisten julkisten palvelujen sujuvalle tarjoamiselle rajojen yli. Säädöksellä pyritään myös koordinoimaan paremmin julkisen sektorin kokeiluja ja innovointia sekä edistämään yhteentoimivuuteen perustuvien ratkaisujen jakamista ja uudelleenkäyttöä.

Julkisten palvelujen digitalisointia käsitellään digitaalisen vuosikymmenen tilaa koskevissa vuosien 2023 ja 2024 kertomuksissa. Kertomuksissa hyödynnetään erilaisia tietolähteitä, kuten sähköisiä viranomaispalveluja koskevaa vertailua (e-Government benchmark), jossa seurattiin Euroopan julkisten palvelujen digitalisointia vuonna 2023. Vuoden 2024 kertomuksessa suositellaan edistämään digitaaliteknologian levittämistä yhteiskunnan eri osa-alueille sekä alueille erityisesti kehittämällä eurooppalaisten toimijoiden välistä yhteistyötä paikallisella tasolla. Eurooppalaisten digitaali-innovointikeskittymien työ on ollut ratkaisevan tärkeää. EDIH AI4PA -työryhmä on tähän mennessä järjestänyt yli 12 webinaaria ja kaksi lähikokousta, joissa on vaihdettu parhaita käytäntöjä tekoälyn käytöstä julkisella sektorilla. Komissio on myös tukenut GovTech4All-yrityshautomoa, joka on koonnut yhteen 29 organisaatiota 20 maasta innovoimaan ja parantamaan digitaalisia julkisia palveluja toteuttamalla pilottihankkeita. Lisäksi komissio vastaanotti joulukuussa 2024 virallisen hakemuksen innovatiivisia laajamittaisia julkishallinnon yhteenliitettyjä transformaatiopalveluja koskevan eurooppalaisen digitaalisen infrastruktuurin konsortion (EDIC) perustamisesta. Konsortion on tarkoitus kehittää, edistää ja ottaa käyttöön digitaalisen hallinnon ratkaisuja. Konsortiota johtaa Kreikka, ja sen muita alkuperäisjäseniä olivat Kroatia, Unkari ja Puola. Konsortio toteuttaa 12 kuukauden ajan koordinointi- ja tukitoimia tavoitteenaan saada muitakin jäsenvaltioita liittymään konsortioon, ja se saa monikansallisena hankkeena lisätukea Digitaalinen Eurooppa -ohjelman vuosien 2025–2027 työohjelmasta (yhteentoimivuutta koskeva budjettikohta, 6 miljoonaa euroa).

Komissio on myös edistänyt aktiivisesti digitaalisen hallinnon esimerkkejä ja ratkaisuja webinaareissa ja vuotuisessa SEMIC-tapahtumassa sekä seurantakeskusten ja niihin liittyvien yhteisöjen, kuten avoimen lähdekoodin seurantakeskuksen ja Public Sector Tech Watch -seurantakeskuksen, kautta.

Yhteentoimiva Eurooppa -portaali on otettu käyttöön. Se isännöi Yhteentoimiva Eurooppa -akatemiaa, jonka kurssivalikoimaan kuuluu jo 33 maksutonta verkkokurssia. Kurssien tavoitteena on kehittää julkisen sektorin henkilöstön digitaaliseen hallintoon liittyvää osaamista. Portaalissa on myös yhteentoimivuusratkaisuja, ja sitä tullaan laajentamaan tulevaisuudessa. Komissio kehittää parhaillaan Yhteentoimiva Eurooppa -yhteisöä. EDIH-työryhmän (AI4PA) webinaareissa ja kokouksissa on annettu tietoa EU:n lainsäädännöstä ja digitaalisen hallinnon ratkaisuista, ja niissä on edistetty aiheeseen liittyvää koulutusta.

**Erityiskertomus 25/2022: EU:n talousarvion rahoittamiseen käytettävän bruttokansantulon tarkastaminen – Tietojen kokoamiseen liittyvät riskit otettiin kaiken kaikkiaan hyvin huomioon, mutta toimien priorisointia voitaisiin lisätä**

*Vastaus suositukseen 1 a, kertomuksen 106 kohta*. Eurostat on havainnut seuraavat laaja-alaiset ongelmat liittyen vuosien 2025–2029 bruttokansantulon (BKTL) tarkastussykliin, jotka on tarkistettava suorittamalla maiden välistä vertailua kaikissa jäsenvaltioissa:

- työllisyystietojen käsittely – työllisyystietojen vertailu demografisten lähteiden ja arvioidun bruttokansantuotteen (BKT) / BKTL perusteella
- BKT:n tasapainottaminen tarjonta- ja käyttötaulukoissa
- keräämätön arvonlisävero (alv) ja teoreettiset alv-laskelmat.

Eurostat katsoo, että nämä laaja-alaiset ongelmat ovat oletusarvoisesti suuri riski kaikissa maissa. Eurostat on arvioinut työn priorisointia. Koska kaikki kolme ongelmaa ovat monimutkaisia ja ne on todettu merkityksellisiksi maiden välisessä vertailussa, Eurostat katsoo, ettei yhtäkään niistä saa asettaa etusijalle (tarkastuksessa) kahteen muuhun ongelmaan nähden. Näin ollen maiden välinen vertailu on toteutettava näiden seikkojen osalta rinnakkain (kuten asiakirjassa ”Outline of the verification model for GNI for own resource purposes” todetaan). Vuosien 2025–2029 bruttokansantulon (BKTL) tarkastussykliä varten tunnistetut monialaiset ongelmat (ja niiden priorisointia koskevat päätelmät) ovat osa seuraavia tarkastussykliä koskevia puiteasiakirjoja:

- tarkastusmallia koskeva asiakirja ”Outline of the verification model for GNI for own resource purposes”
- riskinarviointimallia koskeva asiakirja ”Risk assessment model for verification of GNI for own resource purposes”.

BKTL-asiantuntijaryhmä esitteli ja hyväksyi nämä asiakirjat huhtikuussa 2025. On huomattava, että Eurostat toteutti 16 maiden välistä vertailua vuosina 2016–2019 ja kaksi vuosina 2020–2024.

*Vastaus suositukseen 2 b, kertomuksen 107 kohta*. Eurostat on tarpeen tullen toimittanut lisää selvityksiä varaumien kattamista ajanjaksoista. Vuosien 2020–2024 BKTL-tarkastussyklistä johtuvia varaumia sovelletaan vuodesta 2018 eteenpäin. Muutamissa tapauksissa varaumat koskevat lyhyempää ajanjaksoa. Tämä johtuu ehdoista, jotka esitetään varaumat määrittävän kirjeen liitteessä. Eurostat soveltaa tätä toimintamallia myös vuosina 2025–2029.

## **Erityiskertomus 26/2022: Euroopan tilastot – Laatua voidaan edelleen parantaa**

*Vastaus suositukseen 1, kertomuksen 92 kohta*. Komissio katsoo, että suositus on pantu osittain täytäntöön komission erityiskertomukseen antaman vastauksen mukaisesti. Vastauksessaan komissio suostui tarkastelemaan yhteistyössä eurooppalaisen tilastoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean kanssa komitean toimintaa ja työskentelytapoja sen osallistavuuden lisäämiseksi. Tämän jälkeen komissio keskusteli eurooppalaisen tilastoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean kanssa keinoista tehdä siitä osallistavampi, jotta komitea voisi vastata paremmin käyttäjien tarpeisiin. Komitean kanssa sovittiin, että se järjestää säännöllisiä työpajoja, joihin osallistuvat komitean lisäksi Euroopan tilastojärjestelmän (ESS) jäseniä, kansallisia käyttäjien neuvostoja ja muita sidosryhmiä. Komitea kannattaa tätä marraskuussa 2023 käyttöön otettua toimintamallia, joka lisää käyttäjien osallisuutta.

Komissio ei kuitenkaan hyväksynyt suosituksen osaa, jossa todetaan, että eurooppalainen tilastoja käsittelevä neuvoa-antava komitea ei edusta tasapainoisesti ja tosiasiallisesti kaikkia käyttäjiä. Komissio katsoo, että komitean nykyinen jäsenten valintamenettely on asianmukainen. Eurooppalaisen tilastoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean kokoonpanoa ja sen jäsenten nimittämismenettelyä säännellään Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä 234/2008/EY. Ensinnäkin päätöksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan toimielimet ja virastot, mukaan lukien Euroopan parlamentti, nimittävät komitean 24 jäsenestä 11 jäsentä suoraan oman henkilöstönsä joukosta, ja ne edustavat näitä toimielimiä ja virastoja. Tämä takaa jo nyt, että

käyttäjät ovat laajasti edustettuina komiteassa. Toiseksi komissio pyrkii 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti valitsemaan 12 erittäin pätevää henkilöä, jotka kykenevät ammattipätevyytensä perusteella ymmärtämään, tiivistämään ja välittämään eri käyttäjäryhmien, vastaajien ja muiden sidosryhmien (muun muassa tiedeyhteisön, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan) tilastotietotarpeet eurooppalaisessa tilastoja käsittelevässä neuvoa-antavassa komiteassa käytävissä keskusteluissa ja laatimaan eurooppalaisen tilastoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean lausuntoja. Koska nämä sidosryhmät eivät ole rakenteeltaan yhtä selkeitä kuin esimerkiksi 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa luetellut toimielimet ja virastot, valitut 12 jäsentä voivat antaa tietoa tilastotietotarpeista vain yksityishenkilöinä eivätkä tietyn toimeksiannon perusteella.

*Vastaus suositukseen 4 a, kertomuksen 100 kohta*. Komissio ei hyväksynyt suositusta 4 a, koska Eurostatin ennakkolevityskäytäntö on käytännesääntöjen mukainen, ja sen noudattamista jatketaan.

*Vastaus suositukseen 5, kertomuksen 103 kohta*. Komissio ei hyväksynyt suositusta 5.

Euroopan tilastohallinnoinnin neuvoa-antavan lautakunnan perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 235/2008/EY mukaisesti Euroopan tilastohallinnoinnin neuvoa-antavan lautakunnan tarkoituksena on laatia riippumaton yleiskatsaus Euroopan tilastojärjestelmästä Euroopan tilastoja koskevien käytännesääntöjen täytäntöönpanon osalta. Vertaisarviointeja käytetään, jotta voidaan arvioida avointen menetelmien perusteella, noudattavatko Eurostat ja Euroopan tilastojärjestelmä käytännesääntöjä. Komissio katsoo, että Euroopan tilastohallinnoinnin neuvoa-antavalla lautakunnalla on laajat valtuudet toimia ja ilmaista näkemyksensä vertaisarvioinneista.

# EUROOPAN ARVOPAPERIMARKKINAVIRANOMAISEN VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2025 VUOSIKERTOMUKSEN LUKUUN 12: TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUODEN 2022 ERITYISKERTOMUKSISSA ESITETTYJEN SUOSITUSTEN SEURANTA

**Vastaukset erityiskertomukseen 04/2022: *Sijoitusrahastot: EU:n toimilla ei ole vielä luotu todellisia sisämarkkinoita, jotka hyödyttäisivät sijoittajia***

**Vastaus suositukseen 2 c):**

ESMA on tyytyväinen siihen, että sen merkittävät ponnistelut keskeisten suorituskykyindikaattoreidensa uudistamiseksi – keskittyen EU:n laajuisesti saavutettuihin tuloksiin riskien lieventämisessä – sekä valvontakäytäntöjen ja havaintojen kartoittamiseksi joidenkin tärkeimpien lähentämisvälineidensä osalta on tunnustettu. Ne tukevat ESMAa perusteellisten näkemysten muodostamisessa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvontatoiminnan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta keskeisissä sijoitusrahastoihin liittyvissä kysymyksissä.

ESMA on sitoutunut ottamaan tilintarkastustuomioistuimen suositukset huomioon riskilähtöisen lähestymistavan avulla resurssien tehokkaan käytön varmistamiseksi, ja nämä toimet ovat linjassa sen kanssa, kun otetaan huomioon ESMAn organisatoriset toimeksiannot sekä lainsäädännölliset ja operatiiviset tehtävät ja se, mitä näiden rajojen sisällä voidaan realistisesti saavuttaa.

ESMA pyrkii edistämään tehokasta valvontaa ja johdonmukaisesti laadukkaita tuloksia (jotka voidaan saavuttaa kunkin viranomaisen toimintaympäristöön soveltuvilla monipuolisilla lähestymistavoilla) priorisoimalla sellaisia valvontariskeihin liittyviä lähentämistoimia ja jatkotoimia, joilla on suurin mahdollinen vaikutus

sijoittajansuojaan, moitteettomasti toimiviin markkinoihin ja rahoitusvakauteen, eikä niinkään mahdollisten erojen osatekijöihin.

Tähän mennessä kehitettyjen järjestelmien pohjalta ESMA jatkaa sellaisten uusien keinojen etsimistä, joilla voidaan seurata entistä tarkemmin toisistaan poikkeavia käytäntöjä ja niiden korjaamista entistä laajemmalla aihe- ja välinevalikoimalla. Tässä suhteessa ESMA pitää myönteisenä sitä, että eurooppalaisen säästö- ja investointiunionin puitteissa esitettyjen Euroopan komission lainsäädäntöehdotusten odotetaan todellakin edistävän rakenteellisia muutoksia sijoitusrahastojen alan lähentämisjärjestelyissä sekä ESMAn käytettävissä olevissa välineissä. Tämä mahdollistaa entistä perustellumman käsityksen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvontakäytännöistä ja päätöksistä kentällä sekä auttaa kartoittamaan, seuraamaan ja vähentämään todellisia eroja riskilähtöisen lähestymistavan mukaisesti, esimerkiksi kohdistamalla tarkempaa valvontaa suurimpiin rajat ylittävää toimintaa harjoittaviin yrityksiin.

**Vastaus suositukseen 3 c):**

Kustannusvertailutyökalun kehittämistä koskeva toimeksianto on lainsäätäjien käsissä.

**Vastaus suositukseen 4:**

ESMA on tyytyväinen siihen, että se on saanut tunnustusta mitattavissa olevasta edistymisestään johdonmukaisen stressitestiarkkitehtuurin luomisessa koko sijoitusrahastoalalle sekä muihin rahoitusvakaustoimiin liittyvistä ponnisteluista, kuten vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajia koskevan direktiivin 25 artiklan mukaisista vivutuksen rajoista ja yhteissijoitusyritysten vivutuksesta.

Kuten tilintarkastustuomioistuin on todennut, koko järjestelmän laajuisen stressitestikehyksen kehittäminen on osa komission kuulemista pankkisektorin ulkopuolisia rahoituslaitoksia koskevasta makrovakauskehyksestä. Sillä välin ESMA osallistuu EJRK:n koko järjestelmää koskevaan stressitestaustyöhön. ESMA puuttuu myös tietojen hajanaisuuteen liittyviin ongelmiin kehittämällä integroitua raportointia osana vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajia koskevan direktiivin / sijoitusrahastodirektiivien tarkistusta. Työ etenee Euroopan komission asettamien määräaikojen mukaisesti.

# Vuosikertomus yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2025

# Sisällys

Sivu

Vuosikertomus yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2025 598

Euroopan komission vastaukset 640

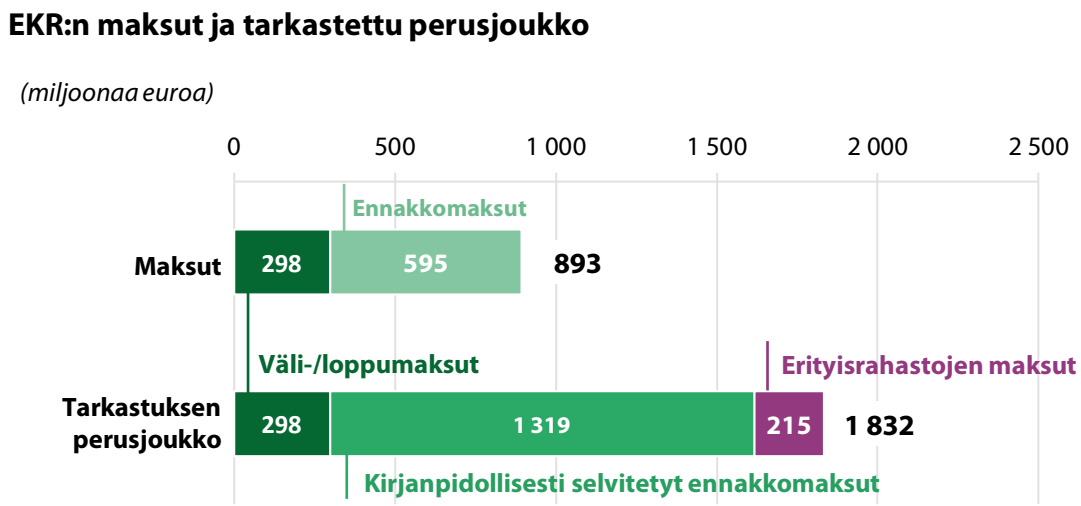
# Sisällys


| | Kohta |
|---|---|
| **Johdanto** | 01–06 |
| Lyhyt kuvaus | 02–06 |
| **Yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n rahoituksen toteutus** | 07–09 |
| **Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista EKR:stä – riippumattoman tarkastajan kertomus** | I.–40 |
| Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot | 10–14 |
| Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa | 10–14 |
| Tilien luotettavuus | 15–17 |
| Toimien sääntöjenmukaisuus | 18–40 |
| Tulot | 18 |
| Menot | 19–33 |
| Kansainvälisten kumppanuuksien pääosaston (INTPA) vuotuisen toimintakertomuksen 2025 arviointi | 34–35 |
| Jäännösvirhetason selvitys varainhoitovuodelta 2025 | 36–40 |
| **Hankkeiden saavutusten arviointi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäyntien aikana** | 41–42 |
| **Johtopäätös ja suositukset** | 43–46 |
| Johtopäätös | 43–44 |
| Suositukset | 45–46 |
| **Liitteet** | |
| Liite I – EKR:n maksut tärkeimmille edunsaajamaille: Afrikka, Tyynenmeren alue ja Karibian alue | |
| Liite II – Suositusten seuranta | |

# Johdanto

**01** Tässä vuosikertomuksessa esitetään tilintarkastustuomioistuimen havainnot yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta (EKR). ***Kaaviossa 1*** esitetään yleiskatsaus alan toimista ja menoista vuodelta 2025. Vuotta 2025 koskevan tarkastuksen perusjoukko (1 832 miljoonaa euroa) on yli kaksinkertainen vuoden mittaan suoritettuihin maksuihin (893 miljoonaa euroa) nähden. Tämä johtuu pääasiassa selvitetyistä ennakkomaksuista.

### Kaavio 1 – Euroopan kehitysrahastot: vuoden 2025 taloudellinen yleiskatsaus




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n varainhoitovuoden 2025 tilinpäätöksen perusteella.

## Lyhyt kuvaus

**02** Euroopan kehitysrahastot otettiin käyttöön vuonna 1959. Kyseessä oli tärkein rahoitusväline, jonka kautta Euroopan unioni rahoitti vuoden 2020 loppuun asti kehitysyhteistyötä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden (AKT-maat) kanssa sekä *merentakaisten maiden ja alueiden (MMA)* kanssa. Euroopan kehitysrahastojen ensisijaisena tavoitteena oli köyhyyden vähentäminen ja lopulta sen poistaminen, mikä on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 208 artiklassa määritetyn kehitysyhteistyöpolitiikan päätavoitteen mukaista.

**03** Kauden 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä kehitysyhteistyö AKT-maiden kanssa on sisällytetty NDICI – Globaali Eurooppa -välineeseen (naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa) osana EU:n yleistä talousarviota. Kehitysyhteistyö merentakaisten maiden ja alueiden kanssa on puolestaan sisällytetty päätökseen merentakaisten alueiden, Grönlanti mukaan luettuna, assosiaatiosta. Yhdeksättä, kymmenettä ja yhdettätoista EKR:a ei kuitenkaan ole sisällytetty EU:n yleiseen talousarvioon, vaan ne pannaan edelleen täytäntöön ja niistä raportoidaan erikseen niiden *päättämiseen* asti. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin tarkastaa ne ja raportoi niistä erikseen.

**04** Euroopan kehitysrahastoja toteutetaan haastavissa geopoliittisissa ja organisatorisissa toimintaympäristöissä. Niiden toimet kattavat monenlaisia alueita, joilla sovelletaan erilaisia oikeudellisia ja institutionaalisia kehyksiä, mikä vaatii kykyä sopeutua erilaisiin sääntely- ja toimintaolosuhteisiin. Rahastoilla on seuraavia erityispiirteitä:

a) Ne rahoitetaan suoraan jäsenvaltioiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusosuuksilla. Rahoitusosuudet perustuvat kiintiöihin eli jakoperusteisiin.

b) EKR:ja hallinnoivat komissio (EU:n yleisen talousarvion ulkopuolella) ja Euroopan investointipankki.

c) EKR:jen hallitustenvälisen luonteen vuoksi Euroopan parlamentilla on niiden toiminnassa vähäisempi rooli kuin EU:n yleisestä talousarviosta rahoitettavien kehitysyhteistyövälineiden kohdalla. Euroopan parlamentti on kuitenkin *vastuuvapauden* myöntävä viranomainen lukuun ottamatta investointikehystä, jota hallinnoi Euroopan investointipankki.

d) Euroopan kehitysrahastoihin ei sovelleta *vuotuisperiaatetta*. Euroopan kehitysrahastojen sopimukset tehtiin yleensä 5–7 vuoden *velvoite*kaudeksi. Maksut voidaan suorittaa paljon pidemmällä aikavälillä, sillä EKR:jen[1] perustamista koskeva sisäinen sopimus on voimassa niin kauan kuin on tarpeen, jotta kaikki toimet voidaan toteuttaa kokonaisuudessaan.

[1] Yhdennentoista EKR:n perustamisesta tehdyn sisäisen sopimuksen 14 artiklan 3 kohta, kymmenennen EKR:n perustamisesta tehdyn sisäisen sopimuksen 13 artiklan 3 kohta ja yhdeksännen EKR:n perustamisesta tehdyn sisäisen sopimuksen 35 artiklan 3 kohta.

**05** Euroopan kehitysrahastojen hallinnoinnista vastaa lähes kokonaan komission kansainvälisten kumppanuuksien pääosasto (INTPA). Lähi-idän, Pohjois-Afrikan ja Persianlahden asioiden pääosasto (MENA) hallinnoi pientä osaa (yksi prosentti vuonna 2025) EKR:n maksuista.

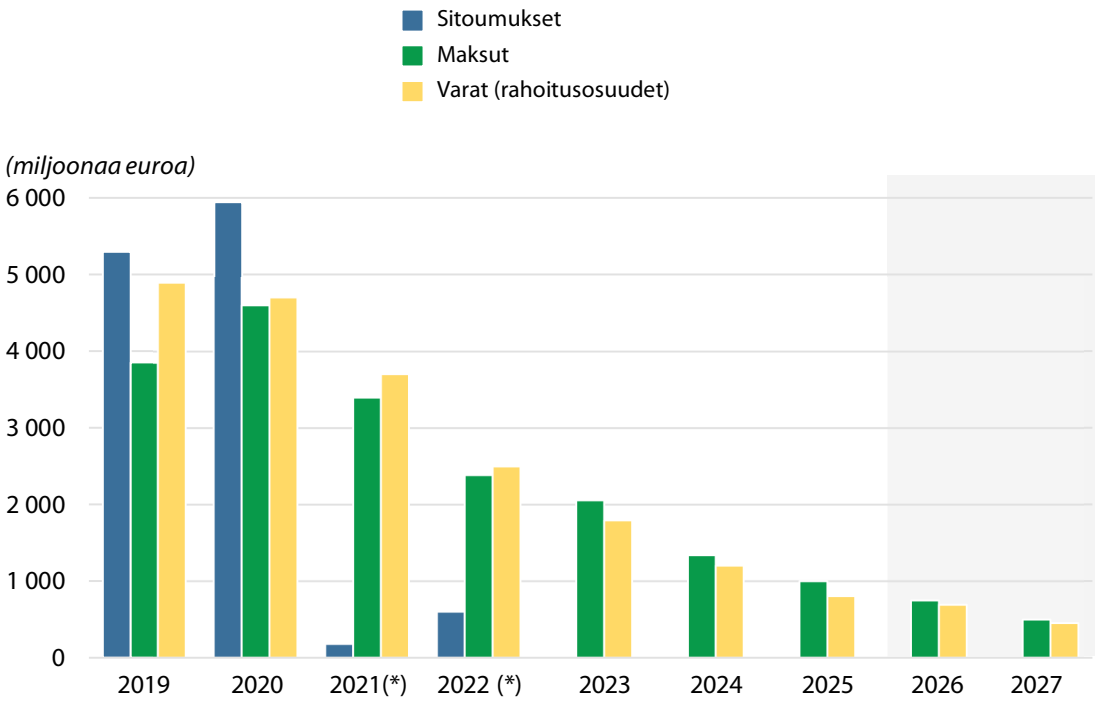
**06** Tässä kertomuksessa käsiteltävät menot liittyvät tukeen, jota annetaan 76 maassa (ks. keskeiset edunsaajamaat ***liitteessä I***) monin eri tavoin. Näitä tapoja ovat muun muassa rakennusurakka-, tavarahankinta- ja palvelusopimukset, *avustukset*, *työsuunnitelmat* sekä *pilariarvioinnin* piiriin kuuluvien organisaatioiden (kuten kansainvälisten järjestöjen ja EU:n jäsenvaltioiden virastojen) kanssa tehdyt *valtuutus-/rahoitusosuussopimukset* ja *budjettituki*.

# Yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n rahoituksen toteutus

**07** Yhdeksännen EKR:n (2000–2007) budjetti oli 13,8 miljardia euroa ja kymmenennen EKR:n (2008–2013) budjetti 22,7 miljardia euroa. Yhdennellätoista EKR:lla on varoja yhteensä 30,5 miljardia euroa. Varoista 29,1 miljardia euroa on osoitettu AKT-maille ja 0,4 miljardia euroa merentakaisille maille ja alueille. Kokonaismäärästä miljardi euroa on tarkoitettu hallinnollisiin kuluihin.

**08** EKR:jen varat (EU:n jäsenvaltioiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusosuudet) ja maksut ovat edelleen vähentyneet (varat vuodesta 2019 ja maksut vuodesta 2020 alkaen), eikä uusia sitoumuksia ole tehty vuoden 2023 jälkeen. Maksujen odotetaan jatkavan vähenemistään ja laskevan 0,5 miljardiin euroon vuonna 2027 (***kaavio 2***).

## Kaavio 2 – Kehitysrahastojen sitoumusten, maksujen ja varojen (rahoitusosuuksien) kehitys, mukaan lukien vuosia 2026 ja 2027 koskevat ennusteet




(*) Ei uusia sitoumuksia 11. EKR:n raukeamislausekkeen tultua voimaan 31.12.2020, joitakin poikkeuksia vuosina 2021 ja 2022. Poikkeukselliset sitoumukset koskevat
1) AKT-maiden investointikehyksestä takaisin saatuja varoja, jotka liittyvät yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n toimiin
2) kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n varojen uudelleenkäyttöä neuvoston päätöksen 2022/1223 mukaisesti

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset varainhoitovuosilta 2020–2024, neuvoston päätös (EU) 2022/1223 ja komission tiedonanto COM(2025) 563 final.

**09** ***Kaaviosta 3*** käy ilmi kehitysrahastojen varojen käyttö sekä vuoden 2025 osalta että yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n osalta kumulatiivisesti.

## Kaavio 3 – EKR:n varojen käyttö, tilanne 31. joulukuuta 2025

*(miljoonaa euroa)*

| | *Tilanne vuoden 2024 lopussa* | | *Talousarvion toteuttaminen varainhoitovuonna 2025* (nettositoumukset vapautettujen sitoumusten jälkeen / nettomaksut takaisinperinnän jälkeen) | | | | *Tilanne vuoden 2025 lopussa* | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Kokonaismäärä (pyöristettynä) | Toteutusaste (% varoista) | *9. EKR*[3] | *10. EKR* | *11. EKR* | *Kokonaismäärä (pyöristettynä)* | *9. EKR* | *10. EKR* | *11. EKR* | *Kokonaismäärä (pyöristettynä)* | *Toteutusaste (% varoista)* |
| **A – VARAT**[1,2] | **65 943** | | ***0*** | ***-95*** | ***75*** | ***-20*** | ***15 238*** | ***20 959*** | ***29 726*** | ***65 923*** | |
| **B – KÄYTTÖ** | | | | | | | | | | | |
| **1. Kokonaissitoumukset (rahoituspäätökset)** | ***65 053*** | **98,7 %** | ***-1*** | ***-69*** | ***-285*** | ***-354*** | ***15 237*** | ***20 937*** | ***28 525*** | ***64 699*** | **98,1 %** |
| **2. Yksittäiset sitoumukset (yksittäiset sopimukset)** | ***64 646*** | **98,0 %** | ***0*** | ***-62*** | ***-160*** | ***-223*** | ***15 237*** | ***20 902*** | ***28 284*** | ***64 423*** | **97,7 %** |
| **3. Maksut** | ***60 834*** | **92,3 %** | ***0*** | ***65*** | ***828*** | ***893*** | ***15 221*** | ***20 705*** | ***25 800*** | ***61 726*** | **93,6 %** |
| **C – Maksattamatta olevat sitoumukset (B1–B3)** | **4 219** | **6,4 %** | | | | | ***16*** | ***231*** | ***2 724*** | ***2 972*** | **4,5 %** |
| **D – Käytettävissä olevat varat (A–B1)**[3] | **890** | **1,3 %** | | | | | ***1*** | ***22*** | ***1 201*** | ***1 224*** | **1,9 %** |

1 Sisältää yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n alkuperäiset määrärahat, yhteisrahoituksen, korot, muut varat ja siirrot edeltävistä kehitysrahastoista.

2 Negatiiviset määrät vastaavat vapautettuja määrärahoja.

3 Käytettävissä olevat varat sisältävät suoritusvarauksen, joka ei ole käytettävissä ilman neuvoston yksimielistä päätöstä.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n varainhoitovuoden 2025 tilinpäätöksen ja komission toimittamien lisätietojen perusteella. Luvut eivät sisällä Euroopan investointipankin hallinnoimaa osuutta Euroopan kehitysrahastoista.

# Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista EKR:stä – riippumattoman tarkastajan kertomus

## Lausunto

**I.** Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut

a) yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n tilinpäätöksen, joka sisältää taseen, tuloslaskelman, rahavirtalaskelman, nettovarallisuuden muutoksia koskevan laskelman, tilinpäätöksen liitetiedot ja selvityksen rahoituksen toteutumisesta 31. joulukuuta 2025 päättyneeltä varainhoitovuodelta ja joka hyväksyttiin 22. kesäkuuta 2026

b) tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden (sääntöjenmukaisuuden) niiden toimien osalta, joita koskeva varainhoito on komission vastuulla[2].

## Tilien luotettavuus

### Lausunto tilien luotettavuudesta

**II.** Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n tilinpäätös 31. joulukuuta 2025 päättyneeltä varainhoitovuodelta antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EKR:jen taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2025 sekä toimien tuloksista, rahavirroista ja nettovarallisuuden muutoksista mainittuna päivänä päättyneeltä varainhoitovuodelta EKR:n varainhoitoasetuksen ja kansainvälisesti hyväksyttyjen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien mukaisesti.

[2] Yhdenteentoista EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen 43, 48–50 ja 58 artiklan mukaisesti tarkastuslausuma ei koske EIP:n hallinnoimia EKR:n varoja.

## Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus (sääntöjenmukaisuus)

**Tulot**

*Lausunto tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta)*

**III.** Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. joulukuuta 2025 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat tulot ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

**Menot**

*Kielteinen lausunto menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta)*

**IV.** Tilintarkastustuomioistuin katsoo sen seikan merkittävyyden vuoksi, jota kuvataan kohdassa ”Perustelut kielteiselle lausunnolle menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta”, että 31. joulukuuta 2025 päättyneen varainhoitovuoden tileissä hyväksyttyjen menojen virhetaso on olennainen.

*Perustelut lausunnolle*

**V.** Tilintarkastustuomioistuin on toimittanut tarkastuksensa kansainvälisen tilintarkastajaliiton (International Federation of Accountants, IFAC) kansainvälisten tilintarkastusstandardien (ISA) ja eettisten ohjeiden sekä ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (International Organisation of Supreme Audit Institutions, INTOSAI) kansainvälisten standardien (ISSAI) mukaisesti. Mainittuihin standardeihin ja ohjeisiin perustuvia tilintarkastustuomioistuimen velvollisuuksia kuvataan tarkemmin kertomuksen kohdassa ”Tarkastajan velvollisuudet”. Tilintarkastustuomioistuin on myös noudattanut riippumattomuusvaatimuksia ja täyttänyt eettiset velvoitteensa eettisiä tilintarkastusstandardeja käsittelevän kansainvälisen lautakunnan (International Ethics Standards Board for Accountants) vahvistamien eettisten sääntöjen (Code of Ethics for Professional Accountants) mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin katsoo hankkineensa lausuntonsa perustaksi tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä.

*Perustelut kielteiselle lausunnolle menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta*

**VI.** Tilintarkastustuomioistuimen ilmoittama arvioitu kokonaisvirhetaso, joka koskee yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n 31. joulukuuta 2025 päättyneen varainhoitovuoden tileissä hyväksyttyjä menoja, on 10,5 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden vaikutukset varainhoitovuoden hyväksyttyihin menoihin ovat edellä sanotun perusteella sekä olennaisia että laajalle ulottuvia.

## Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat

**VII.** Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat ovat seikkoja, jotka tilintarkastustuomioistuimen ammatillisen harkinnan mukaan ovat olleet merkittävimpiä tarkastuksen kohteena olevan varainhoitovuoden tilinpäätöksen tarkastuksessa. Nämä seikat on otettu huomioon tilinpäätökseen kokonaisuutena kohdistuneessa tarkastuksessa sekä tilintarkastustuomioistuimen laatiessa siitä annettavaa lausuntoa, eikä tilintarkastustuomioistuin anna näistä seikoista erillistä lausuntoa.

**Menojäämät**

**VIII.** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tilinpäätöksessä esitettyjä menojäämiä, joiden määrät perustuivat pitkälti arvioihin. Komissio arvioi vuoden 2025 lopussa, että ilmoittamatta on vielä 3 195 miljoonaa euroa edunsaajille aiheutuneita tukikelpoisia menoja (vuoden 2024 lopussa: 3 885 miljoonaa euroa).

**IX.** Tilintarkastustuomioistuin tutki, kuinka kyseiset menojäämien arviot oli laskettu. Lisäksi se tarkasti otoksen, johon sisältyi 20 yksittäistä ennakkomaksua ja 19 kirjattua mutta vielä tarkastamatonta laskua arvioidakseen riskiä siitä, että menojäämätiedot olisi esitetty virheellisesti. Tilintarkastustuomioistuin toteaa toimittamansa tarkastustyön perusteella, että lopulliseen tilinpäätökseen kirjatut menojäämät olivat oikeelliset.

**Muut seikat**

*Muutos julkisia hankintoja koskevien virheiden kvantifiointimenetelmässä*

**X.** Julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden vaikutusten kvantifioimiseen on kuluvasta varainhoitovuodesta alkaen sovellettu uutta menetelmää. Päivitetty lähestymistapa vastaa menetelmää, jota komissio soveltaa yleiseen talousarvioon kuuluvien yhteistyössä hallinnoitavien meno-ohjelmien puitteissa. Tämän muutoksen arvioitu vaikutus esitetään vuosikertomuksen kohdassa 33.

**Toimivan johdon (komissio) velvollisuudet**

**XI.** Toimiva johto vastaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimuksen) 310–325 artiklan ja yhdennentoista EKR:n varainhoitoasetuksen mukaisesti EKR:jen tilinpäätöksen laatimisesta ja esittämisestä kansainvälisesti hyväksyttyjen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien pohjalta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta). Johdon vastuulla on sisäisen valvonnan suunnittelu, täytäntöönpano ja ylläpito. Valvonta kohdistuu tilinpäätöksen laatimiseen ja sillä varmistetaan, että tilinpäätöksessä esitetyissä tiedoissa ei ole petoksesta tai virheestä johtuvia olennaisia virheellisyyksiä. Toimiva johto on viime kädessä vastuussa EKR:jen tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta).

**XII.** Kun toimiva johto laatii EKR:jen tilinpäätöstä, sen vastuulla on arvioida EKR:jen kykyä jatkaa toimintaansa. Johdon on tuotava tarvittaessa esiin relevantit seikat ja laadittava tilinpäätös toiminnan jatkuvuuden periaatteen pohjalta, paitsi jos se aikoo lopettaa rahastot tai lakkauttaa niiden toiminnan tai sillä ei ole muuta realistista vaihtoehtoa kuin tehdä niin.

**XIII.** Toimivan johdon vastuulla on valvoa EKR:jen tilinpäätösraportointia.

**Tarkastajan velvollisuudet EKR:jen tilinpäätöksen ja sen perustana olevien toimien tarkastamisen yhteydessä**

**XIV.** Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus siitä, onko EKR:jen tilinpäätöksessä olennaisia virheellisyyksiä ja ovatko tilien perustana olevat toimet lailliset ja asianmukaiset, ja antaa tarkastuksensa perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle tarkastuslausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Kohtuullisella varmuudella tarkoitetaan korkeaa varmuustasoa. Kohtuullinen varmuus ei kuitenkaan ole tae siitä, että tarkastuksessa havaitaan kaikki olennaiset virheellisyydet ja noudattamatta jättämiset. Virheellisyydet ja noudattamatta jättämiset voivat johtua petoksista tai virheistä, ja niiden katsotaan olevan olennaisia, jos niiden yksin tai yhdessä voisi kohtuudella odottaa vaikuttavan taloudellisiin päätöksiin, joita EKR:jen tilinpäätöksen perusteella tehdään.

**XV.** Tulojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa jäsenvaltioiden kaikki rahoitusosuudet ja muunlaisista tulotapahtumista poimitun otoksen.

**XVI.** Menojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa maksut, kun menot ovat aiheutuneet ja ne on kirjattu ja hyväksytty. Tarkastus kattaa (ennakkomaksuja lukuun ottamatta) kaiken tyyppiset maksut siinä vaiheessa, kun maksu on suoritettu. Ennakkomaksut tarkastetaan, kun varojen saaja on esittänyt evidenssiä siitä, että varat on käytetty asianmukaisesti ja toimielin tai muu elin on hyväksynyt evidenssin ennakkomaksun tilinpidollisen selvittämisen yhteydessä, mikä saattaa tapahtua vasta myöhempänä varainhoitovuonna.

**XVII.** Tilintarkastustuomioistuin käyttää ammatillista harkintaa ja säilyttää ammatillisen skeptisyyden koko tarkastuksen ajan. Tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä on myös

- määritellä ja arvioida, kuinka suuri on riski, että petoksista tai virheistä johtuen EKR:n tilinpäätökseen sisältyy olennaisia virheellisyyksiä tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla on jätetty olennaisella tavalla noudattamatta EKR:n lainsäädäntökehyksen vaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuin ottaa kyseiset riskit huomioon tarkastustoimenpiteidensä suunnittelussa ja toteuttamisessa ja hankkii lausuntonsa perustaksi tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä. Petoksesta johtuva olennainen virheellisyys tai sääntöjen noudattamatta jättäminen on vaikeampi havaita kuin vastaava virheestä johtuva tilanne, sillä petokseen voi liittyä epärehellistä yhteistoimintaa, väärennöksiä, tahallista tietojen poisjättämistä, väärien tietojen antamista tai sisäisen valvonnan sivuuttamista. Siksi riski, että petoksesta johtuva virheellisyys tai sääntöjen noudattamatta jättäminen jää havaitsematta, on suurempi.
- saada käsitys tilintarkastuksen kannalta relevantista sisäisestä valvonnasta olosuhteisiin nähden asianmukaisten tarkastustoimenpiteiden suunnittelua varten, mutta ei siinä tarkoituksessa, että annettaisiin lausunto sisäisen valvonnan vaikuttavuudesta.
- arvioida toimivan johdon soveltamien tilinpäätösperiaatteiden asianmukaisuutta ja toimivan johdon esittämien kirjanpidollisten arvioiden ja niihin liittyvien tilinpäätöksessä esitettävien tietojen kohtuullisuutta.
- tehdä johtopäätös siitä, onko toimiva johto soveltanut asianmukaisesti toiminnan jatkuvuuteen perustuvaa kirjanpitokäsittelyä, ja tehdä hankitun tarkastusevidenssin perusteella johtopäätös siitä, liittyykö sellaisiin tapahtumiin tai olosuhteisiin olennaista epävarmuutta, jotka saattavat antaa merkittävää aihetta epäillä EKR:jen kykyä jatkaa toimintaansa. Jos tilintarkastustuomioistuin toteaa, että olennaista epävarmuutta on havaittavissa, sen on kiinnitettävä kertomuksessaan lukijan huomio asianomaisiin EKR:jen tilinpäätöksessä esitettyihin tietoihin tai annettava mukautettu lausunto, jos tiedot ovat puutteellisia. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätökset perustuvat tilintarkastusevidenssiin, joka on saatu tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen laatimisajankohtaan mennessä. Tulevaisuuden tapahtumat tai olosuhteet saattavat kuitenkin johtaa siihen, että EKR:t eivät pysty jatkamaan toimintaansa.
- arvioida vuotuisen tilinpäätöksen yleinen esittämistapa, rakenne, sisältö ja liitetiedot sekä se, kuvastaako tilinpäätös oikeellisesti sen perustana olevia toimia ja tapahtumia.

**XVIII.** Tilintarkastustuomioistuin ilmoittaa toimivalle johdolle muun muassa tarkastuksen suunnitellun laajuuden ja ajoituksen sekä merkittävät tarkastushavainnot, mukaan lukien mahdolliset havaitut merkittävät sisäisen valvonnan puutteet.

**XIX.** Tilintarkastustuomioistuin määrittää komission kanssa keskustelluista seikoista ne, jotka ovat olleet merkittävimpiä EKR:jen tilinpäätöksen tarkastuksessa ja siten tarkastuksen kannalta keskeisiä seikkoja kohteena olevana varainhoitovuonna. Tilintarkastustuomioistuin kuvaa kyseisiä seikkoja kertomuksessaan, ellei säädös tai määräys estä asianomaisten tietojen julkistamista, tai jos – erittäin harvinaisissa olosuhteissa – tilintarkastustuomioistuin toteaa, että asianomaista seikkaa ei ole syytä julkaista kertomuksessa, koska julkaisemisesta aiheutuvien kielteisten seurausten voitaisiin kohtuudella olettaa olevan suurempia kuin tietojen julkaisemisesta yleisen edun kannalta saatava hyöty.

2. heinäkuuta 2026

Tony Murphy
*presidentti*

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

12, Rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxemburg

## Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot

### Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

**10** Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapa ja -menetelmät esitetään tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuodelta 2025 laatiman, talousarvion toteuttamista koskevan vuosikertomuksen ***liitteessä 1.1***. Tilintarkastustuomioistuin soveltaa samaa tarkastustapaa ja samoja menetelmiä myös Euroopan kehitysrahastojen tarkastuksessa.

**11** Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset kehitysrahastojen tilien luotettavuudesta perustuvat yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista Euroopan kehitysrahaston tilinpäätöksiin[3], jotka komissio[4] on hyväksynyt, sekä tilinpitäjän vahvistusilmoitukseen. Tilintarkastustuomioistuin vastaanotti tilinpäätökset ja tilinpitäjän vahvistusilmoituksen 18. kesäkuuta 2026. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kohdistui rahamääriin ja muihin ilmoitettuihin tietoihin. Lisäksi arvioitiin sovellettuja tilinpäätösperiaatteita sekä komission esittämiä keskeisiä arvioita ja tilinpäätösten yleistä esittämistapaa.

**12** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti *toimien* sääntöjenmukaisuuden tutkimalla 85 tapahtuman otoksen, joka oli edustava kaiken tyyppisten Euroopan kehitysrahastojen maksujen osalta. Otoksen kaikki 85 tapahtumaa olivat peräisin INTPA-pääosalta. Otokseen sisältyi 14 tapahtumaa, jotka liittyivät *Afrikka-hätärahastoon*. Lisäksi siihen sisältyi 56 tapahtumaa, jotka 15 EU:n edustustoa[5] oli hyväksynyt, ja 15 maksua, jotka komission päätoimipaikka oli hyväksynyt. Kun tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapahtumissa *virheitä*, se analysoi näiden taustalla olevia syitä mahdollisten puutteiden yksilöimiseksi. Paikalla tarkastettujen tapahtumien osalta tehtiin lisäksi *tuloksellisuus*arviointeja silloin, kun se oli mahdollista ja hyödyllistä.

---

[3] Asetus (EU) 2018/1877, 39 artikla.

[4] Asetus (EU) 2018/1877, 38 artikla.

[5] Afrikan unioni, Kamerun, Tšad, Kongon demokraattinen tasavalta, Etiopia, Madagaskar, Mali, Mauritius, Mosambik, Nigeria, Ruanda, Sierra Leone, Togo, Uganda ja Sambia.

**13** Tilintarkastustuomioistuin tutki vuodelta 2025 myös

a) kaikkien jäsenvaltioiden rahoitusosuudet

b) järjestelmät, joita INTPA-pääosasto ja EU:n edustustot käyttivät i) ennakkotarkastuksissa, joita komission henkilöstö ja (komissiolta tai *edunsaajilta* toimeksiannon saaneet) ulkoiset tarkastajat olivat tehneet ennen maksujen suorittamista, ja ii) seurantaan ja valvontaan, erityisesti ulkoisista tarkastuksista ja *jäännösvirhetasoa* koskevasta selvityksestä aiheutuneet jatkotoimet

c) INTPA-pääosaston *vuotuisessa toimintakertomuksessaan* sääntöjenmukaisuudesta antamat tiedot, riskinalaisten määrien arvioinnissa käytettävien menetelmien johdonmukaisuuden sekä tulevat oikaisut ja takaisinperintätoimet ja niiden sisällyttämisen komission *vuotuiseen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen*

d) tilintarkastustuomioistuimen aiempien suositusten täytäntöönpanon.

**14** INTPA- pääosasto panee täytäntöön suurimman osan ulkoisen avun välineistä, jotka rahoitetaan EU:n yleisestä talousarviosta tai EKR:ista. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset vuotuisesta toimintakertomuksesta koskevat INTPA-pääosaston koko vastuualuetta, eivät ainoastaan Euroopan kehitysrahastoja.

## Tilien luotettavuus

**15** Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tilinpäätös ei sisältänyt olennaisia virheellisyyksiä.

**16** Yhdeksännen EKR:n (2000–2007) tilejä ei ollut päätetty 31. joulukuuta 2025 mennessä eli 18 vuotta vuoden 2007 raukeamislausekkeen jälkeen, mikä estää komissiota allekirjoittamasta uusia sitoumuksia. Tilanne kuvastaa kehitysrahastojen *ohjelmien* monitahoisuutta ja pitkää kestoa. Yhdeksänteen EKR:oon liittyy vielä neljä voimassa olevaa sopimusta.

**17** Tilintarkastustuomioistuin totesi aiempien vuosien tapaan, että osa ennakkomaksuista oli ollut selvittämättä pitkään. Näihin lukeutui yli 448 miljoonan euron määrä, jonka kirjanpidollinen selvitys oli ollut tekemättä jo yli kymmenen vuoden ajan. Ennakkomaksut liittyivät pääasiassa kahteen EU:n Afrikkaa varten perustaman infrastruktuurirahaston pitkäkestoiseen sopimukseen, jotka ovat voimassa vuoteen 2030 saakka. Vanhoihin kyseisen rahaston ennakkomaksuihin liittyviä määriä selvitetään vuosittain vain vähäisessä määrin.

## Toimien sääntöjenmukaisuus

### Tulot

**18** Tulotapahtumien virhetaso ei ole olennainen.

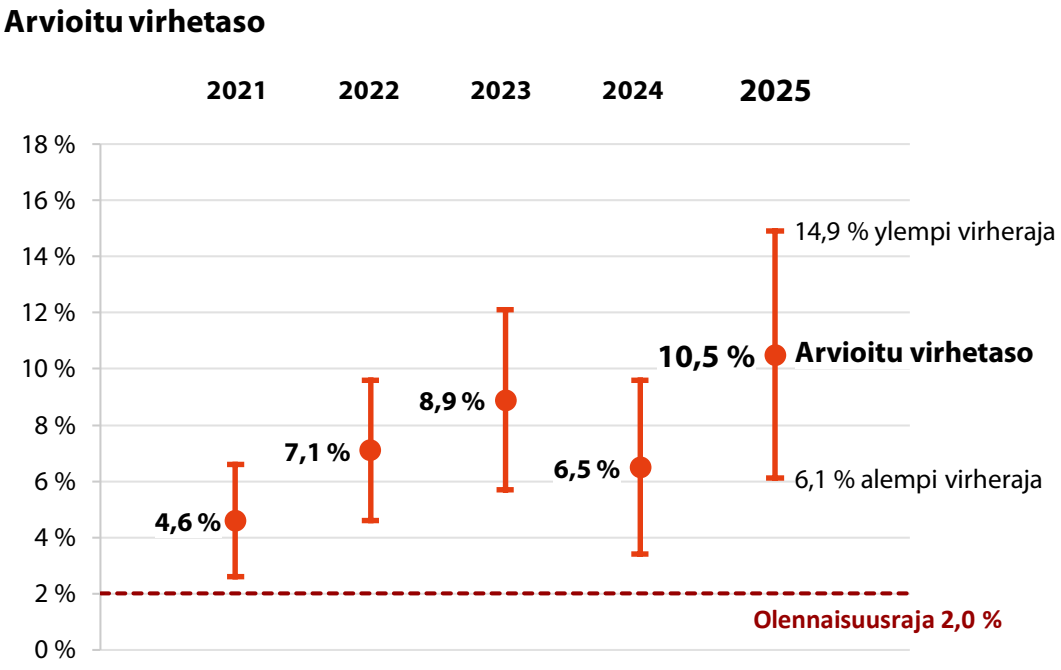
### Menot

**19** Tarkastuksen kohteena oli 85 tapahtumaa, joista 47 tapahtumassa (55,3 prosentissa) oli virheitä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 39 virheen perusteella, että virhetaso on 10,5 prosenttia (ks. ***kaavio 4***). Viime vuonna 85 tapahtuman otoksesta 34 tapahtumaa (40,0 prosenttia) sisälsi virheitä. Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi 27 virhettä.

**20** Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tositteiden puuttumiseen liittyvät virheet lisääntyivät merkittävästi. Niiden osuus arvioidusta virhetasosta oli suurin, 3,4 prosenttiyksikköä. Tällaiset virheet johtuvat siitä, että ilmoitettuja menoja koskevia todentavia asiakirjoja ei voida toimittaa tarkastuksen aikana. EKR:n ohjelmien pitkät täytäntöönpanokaudet ja viivästykset sopimusten päättämisessä lisäävät todennäköisyyttä, että tositteet eivät ole enää ajan mittaan helposti saatavilla.

**21** Lisäksi EKR:n täytäntöönpanon lähestyessä loppuaan jäljellä olevat menot keskittyvät yhä enemmän tapauksiin, joita komissio ei ole vielä selvittänyt ja joihin liittyy todennäköisemmin viivästyksiä, monimutkaisuutta tai ratkaisemattomia kysymyksiä ja näin ollen myös todennäköisemmin virheitä.

## Kaavio 4 – Tapahtumatarkastusten tulokset



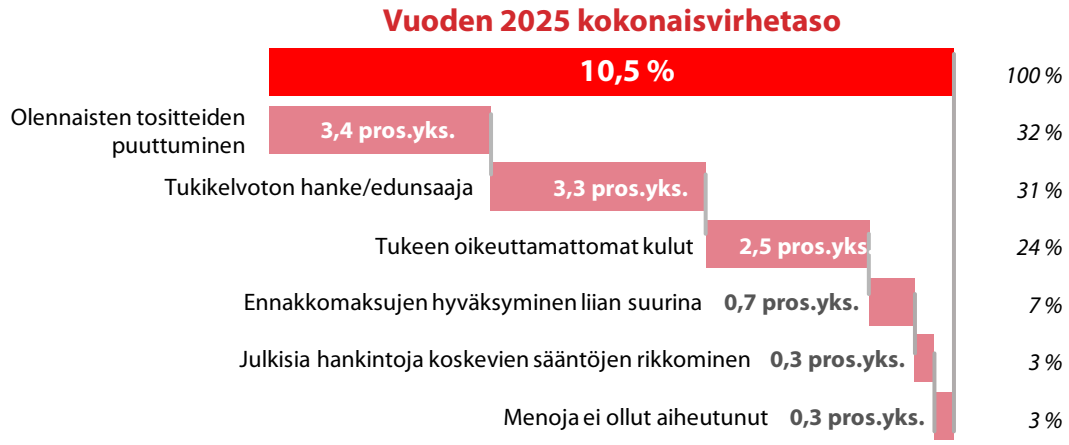

**Otoksen koko (tapahtumat)**

| 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|---|---|---|---|
| 140 | 140 | 140 | 85 | 85 |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**22** ***Kaaviossa 5*** esitetään erityyppisten virheiden vaikutus tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2025 osalta arvioimaan virhetasoon.

## Kaavio 5 – Erityyppisten virheiden vaikutus arvioituun virhetasoon




**pros.yks.**: prosenttiyksikköä

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**23** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tukeen oikeuttamattomien hankkeiden ja edunsaajien joukossa myös virheitä, jotka liittyivät EKR:jen asteittaiseen lakkauttamiseen. Kahdessa tapauksessa komissio oli rahoittanut rahoitussopimusten avulla toimia, joista ei ollut määrätty kyseisissä sopimuksissa. Tämä liittyi siihen, että EKR:n raukeamislauseke ei sallinut muutoksia eikä uusia sitoumuksia asianomaisten rahoitussopimusten nojalla.

**24** Yksi tärkeimmistä tukeen oikeuttamattomien kustannusten tyypeistä on EU:lta veloitettujen välillisten kustannusten porrastaminen (eli täytäntöönpanevien alihankkijaorganisaatioiden välilliset kustannukset ilmoitetaan osana edunsaajan *välittömiä kustannuksia* edunsaajan jo veloittamien välillisten kustannusten lisäksi). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tänä vuonna kolme tällaista tapausta, joiden vaikutus arvioituun virhetasoon oli 0,2 prosenttiyksikköä. Tilintarkastustuomioistuin antoi täytäntöönpanon porrastettua rakennetta koskevan suosituksen EU:n talousarvion toteuttamista koskevan vuoden 2024 vuosikertomuksensa yhdeksännessä luvussa.

**25** ***Laatikossa 1*** annetaan esimerkkejä tilintarkastustuomioistuimen kvantitatiivisesti määrittämistä virheistä.

## Laatikko 1

### Esimerkki: Olennaisten tositteiden puuttuminen

Komissio allekirjoitti Pohjois-Afrikassa sijaitsevan maan terveysministeriön kanssa avustussopimuksen, jolla tuetaan terveydenhuollon ammattihenkilöiden laillistamiskokeiden kehittämistä ja hallinnointia. Toimen avustuskelpoiset kokonaiskustannukset olivat 0,7 miljoonaa euroa, josta EU:n rahoitusosuus oli 0,6 miljoonaa euroa.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti maksut, jotka oli suoritettu laillistamiskokeiden standardointiin, kehittämiseen ja valvontaan osallistuville asiantuntijoille. Asiantuntijoiden kanssa tehtiin palvelusopimukset, joissa vahvistettiin työsuhteen kokonaiskesto, heidän tehtävänsä ja palkkansa.

Tilintarkastustuomioistuin ei saanut todentavaa aineistoa, joka olisi osoittanut, että asiantuntijat olivat täyttäneet sopimusvelvoitteensa ajanjaksoina, joilta heille maksettiin palkkaa. Erityisesti keskeiset asiakirjat, kuten sopimuksissa vaaditut suoritteet, jäivät toimittamatta tilintarkastustuomioistuimelle.

Koska tilintarkastustuomioistuin ei saanut varmuutta siitä, että kulut oli perusteltu asianmukaisesti, se katsoi, että ne eivät olleet tukikelpoisia.

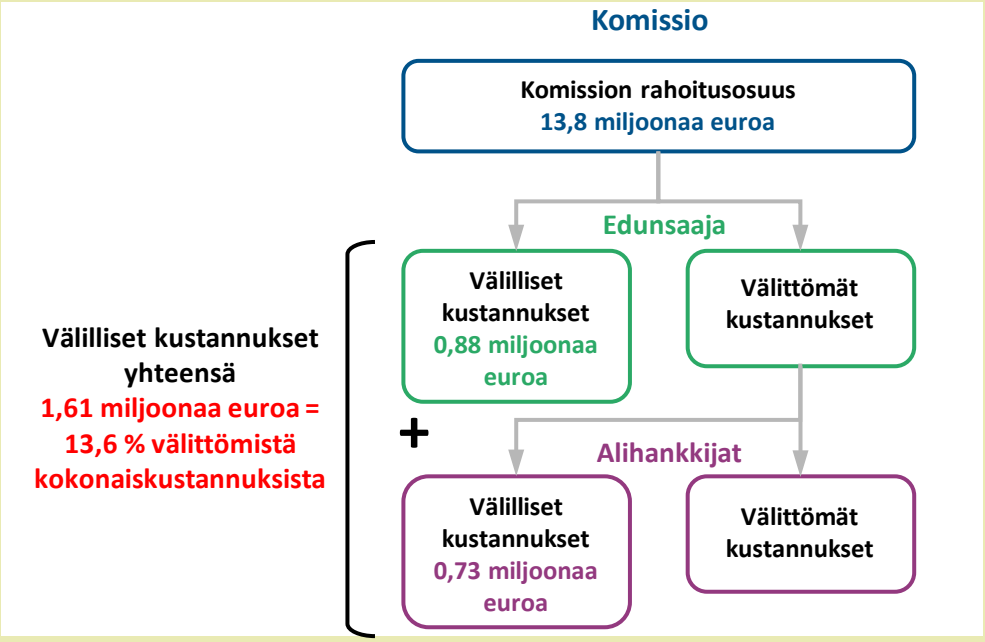
### Esimerkki: Tukeen oikeuttamattomia välillisiä kustannuksia ilmoitettiin välittöminä – kustannusten porrastaminen

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti maksun, joka perustui EU:n jäsenvaltion kehitysviraston kanssa allekirjoitettuun rahoitusosuussopimukseen, jonka täytäntöönpanoon sovellettiin välillistä hallinnointia. Toimen kokonaismenot olivat 13,8 miljoonaa euroa, ja rahoitus saatiin kokonaan EU:lta.

Tarkastettu tapahtuma perustui lopulliseen rahoituskertomukseen, joka kattoi koko täytäntöönpanokauden (syyskuu 2019–kesäkuu 2023).

Virasto oli ilmoittanut välillisiä kustannuksia 0,88 miljoonaa euroa, jotka oli laskettu sopimuksessa sovitun välittömien kustannusten seitsemän prosentin enimmäisosuuden mukaan. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin kuitenkin myös välillisten kustannusten porrastamista. Kehitysvirasto oli teettänyt osia toimesta alihankintana toisilla organisaatioilla ja sisällyttänyt näiden organisaatioiden välilliset kustannukset ilmoitettuihin välittömiin kustannuksiinsa.

Komissiolle toimittamassaan rahoituskertomuksessa virasto oli konsolidoinut organisaatioiden rahoituskertomukset ja ilmoittanut kaikki niiden menot välittöminä kustannuksina. Näiden organisaatioiden omiin raportteihin sisältyi kuitenkin 0,73 miljoonaa euroa välillisiä kustannuksia. Kun tämä määrä lisätään 0,88 miljoonaan euroon, välillisten kustannusten kokonaismäärä on 1,61 miljoonaa euroa (13,6 prosenttia välittömistä kustannuksista), mikä on huomattavasti enemmän kuin sopimuksessa sovittu seitsemän prosentin enimmäisosuus. Tilintarkastustuomioistuin katsoi kyseiset ylimääräiset kustannukset tukikelvottomiksi.




## Esimerkki: *Julkisia hankintoja* koskevien sääntöjen vakava rikkominen – sopimus konsulttipalveluista tehtiin perusteettomasti suoraan

Komissio oli allekirjoittanut pilariarvioidun organisaation kanssa rahoitussopimuksen, jonka avulla tuetaan demokratian lujittamiseen tähtäävän ohjelman täytäntöönpanoa Afrikassa sijaitsevassa maassa. Toimen tukikelpoiset kokonaiskustannukset olivat 1,5 miljoonaa euroa, ja EU rahoitti ne kokonaan.

Tilintarkastustuomioistuin tutki tarkastuksen yhteydessä sopimuksen, joka koski audiovisuaalisen sisällön tuotantoon liittyviä konsultointipalveluja ja konsultin asiantuntijakuvan hyödyntämistä vuoden 2023 aluevaaleihin liittyvässä viestinnässä. Sopimuksen arvo oli 0,01 miljoonaa euroa ja se tehtiin suorahankintana. Sovellettavat hankintoja koskevat säännöt kuitenkin edellyttivät vähintään kolme tarjousta sisältävän kilpailumenettelyn järjestämistä.

Suorahankintamenettelyn käyttämiselle esitetyt perustelut eivät osoittaneet tyydyttävästi, että palveluja voisi tarjota vain yksi ainoa palveluntarjoaja. Lisäksi pilariarvioitu organisaatio oli hyväksynyt suorahankintamenettelyn käytön sen jälkeen, kun sopimus oli jo tehty.

Koska hankinta ei ollut sovellettavien sääntöjen mukainen, tilintarkastustuomioistuin katsoo, että siihen liittyvät menot eivät ole tukikelpoisia.

### Esimerkki: Hankkeesta veloitetut tukeen oikeuttamattomat henkilöstökulut

Komissio oli allekirjoittanut kansainvälisen järjestön kanssa rahoitussopimuksen digitaalisten rahoituspalvelujen (kuten sähköisten maksujärjestelmien) käytön kehittämistä koskevan toimen toteuttamiseksi. Toimea toteutettaessa sovellettiin välillistä hallinnointia, ja EU:n rahoitusosuus oli 14,4 miljoonaa euroa.

Tilintarkastustuomioistuin tutki osana tarkastustaan välitilintarkastuskertomuksessa välittömiksi henkilöstökuluiksi ilmoitettuja menoja. Peruspalkan ja mahdollisten palkanlisien lisäksi tarkastettuihin kustannuksiin sisältyi useita muita palkanmaksun osatekijöitä, kuten koulutus, tietotekniikkapalvelut, turvamaksut ja palkanmaksun hallinnointimaksut.

Nämä osatekijät liittyvät pikemminkin organisaation yleiseen toimintaan kuin toimen toteuttamiseen. Tällaiset kustannukset katsotaan välillisiksi kustannuksiksi tai *varauksiksi*, eivätkä ne ole tukikelpoisia välittöminä kustannuksina.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo näin ollen, että kyseiset kulut eivät ole tukikelpoisia.

**26** Pilariarvioitujen organisaatioiden (kansainväliset järjestöt ja valtion virastot) kanssa tehtyihin välillisesti hallinnoituihin sopimuksiin liittyvistä 31 tapahtumasta 17:ään liittyi *kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä*, joiden osuus arvioidusta virhetasosta oli 3,0 prosenttiyksikköä. Tällaisten sopimusten osalta komissio hyväksyy menot rahoituskertomuksen ja johdon vahvistuslausuman perusteella. Johdon vahvistuslausuma on pilariarvioinnin läpikäyneen organisaation oma vakuutus siitä, että toimitetut taloudelliset tiedot ovat täydelliset ja paikkansapitävät ja ne on esitetty asianmukaisesti ja sopimuksessa määrättyjen velvoitteiden mukaisesti.

**27** Tänä vuonna kansainväliset järjestöt antoivat tilintarkastustuomioistuimelle täyden pääsyn tarkastettuja tapahtumia tukeviin asiakirjoihin. Tilanne on parantunut aiempiin vuosiin verrattuna, jolloin tarkastajille annettiin vain tilapäinen sähköinen katseluoikeus (ainoastaan katselun mahdollistavassa näkymässä), eikä asiakirjoja toimitettu tarkastajille. Tämä haittasi tarkastusten suunnittelua, täytäntöönpanoa ja laadunvalvontaa. Tilintarkastustuomioistuin suositteli viime vuonna, että komissio toteutettaisi lisätoimia sen varmistamiseksi, että kansainväliset järjestöt antavat Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle täysimääräisen, rajoittamattoman ja oikea-aikaisen pääsyn asiakirjoihin, joita se tarvitsee SEUT-sopimuksen mukaisen tehtävänsä hoitamiseen. Lisäksi komission oli varmistettava erityisesti, että kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävät sopimusjärjestelyt ovat selkeät ja niissä kunnioitetaan täysimääräisesti Euroopan tilintarkastustuomioistuimen oikeutta saada pyynnöstä kaikki asiakirjat ja tiedot, joita se tarvitsee tarkastustehtäviensä suorittamiseen[6]. Tilintarkastustuomioistuin jatkaa asian seuraamista ja siitä raportoimista.

**28** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kansainvälisten järjestöjen ja valtion virastojen laatimien rahoituskertomusten taso oli vaihteleva yksityiskohtaisuuden ja laadun osalta. Rahoituskertomukset eivät aina sisältäneet riittävästi tietoja, jotta komissio olisi voinut havaita tukeen oikeuttamattomat menot tai virheet tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä. Yksi syy tähän on se, että perustana olevissa rahoitusosuus- ja *valtuutussopimuksissa* esitetyt talousarviot eivät olleet riittävän yksityiskohtaisia, jotta menoja olisi voitu seurata vaikuttavasti.

**29** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yhteen tapahtumaan liittyi pilariarvioidulle organisaatiolle maksetun ennakkomaksun hyväksyminen liian suurena. Tämä vaikutti arvioituun virhetasoon 0,7 prosenttiyksikön verran. Komissio hyväksyi tässä tapauksessa rahoituskertomuksen, johon sisältyi ennakkomaksuja. Nämä eivät kuitenkaan ole aiheutuneita kuluja eivätkä siis oikeuta tukeen. Tilintarkastustuomioistuin suositteli vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2023, että komission olisi toteutettava riittäviä valvontamenettelyitä lieventääkseen riskiä siitä, että pilariarvioiduille organisaatioille suoritettuja tukeen oikeuttamattomia määriä hyväksytään kirjanpidollisen selvittämisen yhteydessä. Komissio totesi panevansa suosituksen täytäntöön vuoden 2025 loppuun mennessä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että suositus on pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi (***liite II***).

---

[6] Vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2024, kohta 8.13 ja suositus 8.1.

**30** Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi 39 virhettä, joista 15 tapauksessa komissiolla oli virheen estämiseen tai havaitsemiseen ja korjaamiseen tarvittavat tiedot ennen menon hyväksymistä. Jos komissio olisi hyödyntänyt asianmukaisesti kaiken käytettävissään olevan tiedon, arvioitu virhetaso olisi ollut 6,1 prosenttiyksikköä alhaisempi.

**31** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi 13 tapausta, joissa ei ollut noudatettu oikeudellisia ja varainhoitoa koskevia *säännöksiä*, mutta näillä tapauksilla ei ollut välitöntä taloudellista *vaikutusta* EU:n talousarvioon. Nämä virheet, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti, liittyvät esimerkiksi menojen tarkastamista koskevien sopimusvaatimusten noudattamatta jättämiseen (***laatikko 2***).

**Laatikko 2**

**Esimerkki: Menoja koskeva tarkastusraportti ei vastannut laatuvaatimuksia**

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti komission tekemän palvelusopimuksen nojalla suoritetun maksun, jonka kokonaismäärä oli 0,2 miljoonaa euroa. Maksun suorittamisen edellytyksenä sopimuksessa vaadittiin, että toimeksisaaja toimittaa komissiolle ulkopuolisen tarkastusyrityksen laatiman menoja koskevan tarkastusraportin. Raportissa todettiin, että ilmoitetut menot olivat lailliset ja sääntöjenmukaiset.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että menoja koskeva tarkastusraportti ei täyttänyt komission tehtävänmäärityksessä asettamia laatuvaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi erityisesti useita puutteita, jotka vaikuttivat raportin luotettavuuteen: tarkastajat havaitsivat epäjohdonmukaisuuksia toteutetussa tarkastustyössä, virheellisiä kokonaismääriä ja numeerisia epätarkkuuksia sekä viittauksia ennakkomaksuihin, vaikka ennakkomaksuja ei ollut myönnetty. Lisäksi raportin liitteissä oli virheellisiä tietoja ja useita raportointijaksoon liittyviä virheitä.

Nämä merkittävät puutteet herättävät huolta toteutettujen menettelyjen oikeellisuudesta ja ulkoisten tarkastajien tekemien päätelmien luotettavuudesta. Komissio oli hyväksynyt tarkastusraportin puutteista huolimatta.

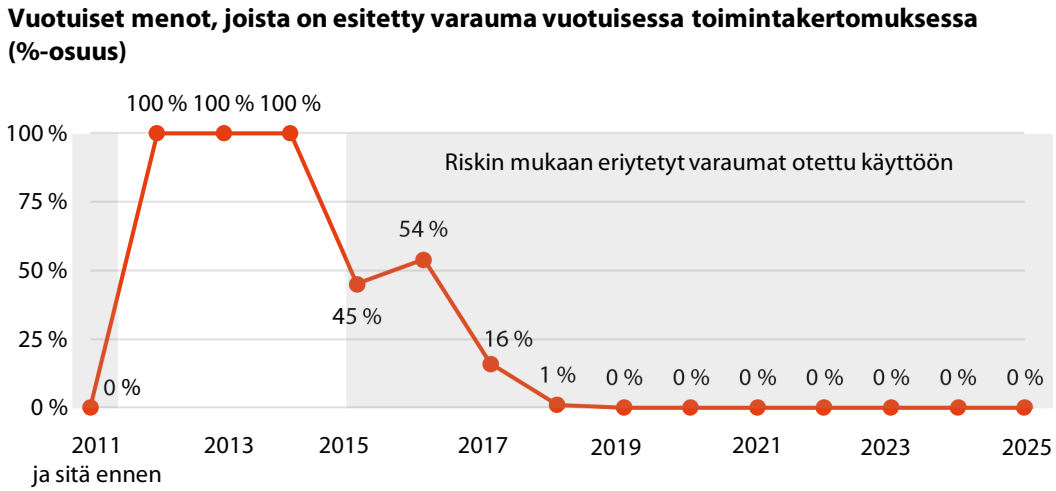
**32** Tilintarkastustuomioistuin on vuosien mittaan havainnut johdonmukaisesti vähemmän virheitä kahdella menoalalla niillä sovellettavien erityisten maksuehtojen vuoksi. Nämä menoalat ovat i) budjettituki ja ii) ns. *nimellisen lähestymistavan* piiriin kuuluvat hankkeet. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti vuonna 2025 kolme *nimelliseen lähestymistapaan* perustuvaa tapahtumaa. Tilintarkastustuomioistuimen otokseen ei sisältynyt budjettitukitapahtumia. EU:n talousarvion toteuttamista koskevan tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2025 vuosikertomuksen ***yhdeksännen luvun*** kohdissa ***9.20*** ja ***9.21*** annetaan lisätietoja budjettituesta ja nimellisestä lähestymistavasta.

**33** Tilintarkastustuomioistuin on vuodesta 2025 alkaen yhdenmukaistanut julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden kvantifiointimenetelmän komission yhteistyössä hallinnoiduilla toimintalohkoilla käyttämän menetelmän kanssa (ks. talousarvion toteuttamista koskevan vuoden 2025 vuosikertomuksen ***liite 1.1***, kohta ***1.36*** ja kohta ***30***). Jos tilintarkastustuomioistuin olisi soveltanut aiempaa menetelmäänsä, arvioitu virhetaso olisi ollut 0,1 prosenttiyksikköä alhaisempi.

## Kansainvälisten kumppanuuksien pääosaston (INTPA) vuotuisen toimintakertomuksen 2025 arviointi

**34** INTPA-pääosaston vuoden 2025 toimintakertomuksessa esitettyyn pääjohtajan *tarkastuslausumaan* ei sisältynyt *varaumia*. ***Kaaviosta 6*** ilmenee vuosien 2011–2025 toimintakertomuksissa esitettyjen varaumien kattama osuus vuosittaisista menoista. Varaumia ei ole ollut vuoden 2019 jälkeen.

## Kaavio 6 – INTPA-pääosaston vuosien 2011–2025 toimintakertomuksissa esittämät varaumat




*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin INTPA-pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa 2011–2025 esitettyjen tietojen perusteella.

**35** INTPA-pääosasto arvioi, että *maksamishetken riskinalainen määrä* oli yhteensä 69,2 miljoonaa euroa (1,12 prosenttia vuoden 2025 menoista) ja ohjelmien päättämishetkellä 60,2 miljoonaa euroa (0,97 prosenttia vuoden 2025 menoista). INTPA-pääosasto arvioi, että sen tulevina vuosina tekemien tarkistusten yhteydessä maksamishetken riskinalaisesta määrästä oikaistaan aikaisempien tietojen perusteella 9,0 miljoonaa euroa (13,0 prosenttia). Tätä määrää kutsutaan *oikaisukapasiteetiksi*. Komissio ilmoitti, että tosiasiallisesti vuonna 2025 oli peritty takaisin 15,7 miljoonaa euroa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 78,3 prosenttia tästä määrästä (12,3 miljoonaa euroa) ja havaitsi, että 0,4:ää miljoonaa euroa ei olisi pitänyt ilmoittaa toteutetuksi oikaisukapasiteetiksi.

## Jäännösvirhetason selvitys varainhoitovuodelta 2025

**36** Vuonna 2025 ulkopuolinen toimeksisaaja teki INTPA-pääosastolle 14. jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen. Jäännösvirhetasoa koskeva selvitys perustuu INTPA-pääosaston laatimiin jäännösvirhetason laskemista koskeviin menetelmiin ja käsikirjaan. Selvityksen tarkoituksena on arvioida INTPA-pääosaston koko vastuualan osalta niiden virheiden määrä, joita ei ollut havaittu pääosaston hallinnon tarkastusten yhteydessä. Näin voitiin tehdä johtopäätöksiä kyseisten tarkastusten *vaikuttavuudesta*. Selvityksellä on tärkeä merkitys, kun pääjohtaja laatii *tarkastuslausumaa*. Lisäksi se otetaan huomioon esitettäessä *ulkoisiin toimiin* liittyviä sääntöjenmukaisuustietoja vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa.

**37** Tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa Euroopan kehitysrahastoja koskevissa vuosikertomuksissa[7] on kuvattu sellaisia selvityksiin liittyviä rajoituksia, jotka ovat saattaneet osaltaan johtaa jäännösvirhetason aliarviointiin. Vuonna 2022 tilintarkastustuomioistuin suositteli, että jäännösvirhetasoa koskevassa selvityksessä käytettyä menetelmää parannetaan niin, että arvoltaan suuret menoerät voidaan ekstrapoloida oikein. Vuoden 2025 jäännösvirhetasoa koskevassa selvityksessä INTPA-pääosasto käytti 190 tapahtuman otoskokoa. Näistä 14 tapahtumaa tarkastettiin paikan päällä (5,79 prosenttia). Selvityksessä arvioitiin kokonaisjäännösvirhetasoksi 0,56 prosenttia. Kymmenentenä peräkkäisenä vuonna jäännösvirhetaso jäi alle komission oman kahden prosentin *olennaisuusrajan*.

**38** Komissio sovelsi vuonna 2025 ensimmäistä kertaa uutta jäännösvirhetason laskentamenetelmää. Uuden menetelmän myötä muun muassa selvennetään, miten on toimittava menoerien kanssa, jotka ovat arvoltaan suuria. Lisäksi sen myötä ainoastaan kymmenen prosenttia tarkastetuista tapahtumista on mahdollista todentaa täysin hallinnon tarkastusten ja muiden tarkastajien työn tulosten perusteella. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus vahvisti näiden muutosten täytäntöönpanon: vuonna 2025 vain kymmenen prosenttia tarkastetuista tapahtumista oli todennettu muiden tarkastajien työn perusteella ja arvoltaan suuret menoerät oli ekstrapoloitu oikein. Joitakin puutteita on edelleen ja niitä kuvataan alla.

**39** Uudessa menetelmässä, jota kutsutaan ’optimaaliseksi kohdentamiseksi’, otoskoko pienenee 480 tapahtumasta 190 tapahtumaan. Se edellyttää, että perusjoukkoa koskevista aiemmista virheistä on oltava luotettavia tietoja. Kun otetaan huomioon jäännösvirhetasoa koskevien selvitysten rajoitteet, joista tilintarkastustuomioistuin on viime vuosina raportoinut, on olemassa riski, että tämä ennakkoehto ei täyty täysin. Jos saatavilla olevat tiedot eivät ole riittävän luotettavia, tämä heijastuisi myös otokseen. Näin saattaisi syntyä riski siitä, että suuremman riskin alueita ei ehkä katettaisi riittävästi. Tämä vähentäisi tarkastusprosessin tehokkuutta virheiden havaitsemisessa.

[7] EKR:jen vuosikertomukset vuosilta 2017, 2018, 2019 ja 2020.

**40** Aiempien vuosien tapaan jäännösvirhetasoa koskevassa selvityksessä keskitytään ainoastaan päättyneisiin sopimuksiin, vaikka suurin osa INTPA-pääosaston maksuista (ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista tapahtumista) liittyy voimassa oleviin sopimuksiin. Tämä vaikuttaa osaltaan siihen, että arvioitu virhetaso lasketaan eri tavalla kuin miten tilintarkastustuomioistuin laskee sen. Tilintarkastustuomioistuin nosti esiin EU:n talousarvion toteuttamista koskevassa vuoden 2024 vuosikertomuksessaan useita syitä, joiden vuoksi komission virhetasot ovat yleisesti ottaen alhaisempia kuin tilintarkastustuomioistuimen arvioimat virhetasot. Tilintarkastustuomioistuimen on erityisesti raportoitava kaikista *sääntöjenvastaisuus*tapauksista riippumatta siitä, voidaanko *rahoitusoikaisua* soveltaa. Komissio sitä vastoin keskittyy sääntöjenvastaisuustapauksiin, joissa sen mielestä on oikeudelliset perusteet kyseisten määrien takaisinperinnälle.

# Hankkeiden saavutusten arviointi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäyntien aikana

**41** Tilintarkastustuomioistuin arvioi osana tarkastuskäyntejään myös sellaisten hankkeiden saavutuksia, jotka olivat joko päättyneet tai päättymässä pian. Tilintarkastustuomioistuimen tarkoituksena oli esittää *tuloksellisuus*näkökohtia koskevia huomautuksia, jotka ulottuvat tapahtumien sääntöjenmukaisuutta pidemmälle. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi arvioinnissaan *tuotos*- ja tulosindikaattoreihin sekä hanketuloksiin.

**42** Tarkastuksissa saatiin vaihtelevia tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että eräissä tapauksissa rahoitusta oli käytetty vaikuttavasti hanketavoitteiden edistämiseen (***laatikko 3***). Kuten aiempina vuosina[8], tarkastajat havaitsivat kuitenkin myös EU:n hankkeita, joissa ei ollut saavutettu odotettuja tuloksia (***laatikko 4***). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi erityisesti viiveitä täytäntöönpanossa, puutteita suunnittelussa ja töiden laadussa sekä merkkejä varhaisesta heikkenemisestä. Tällaiset haasteet herättävät huolta EU:n tuen vaikuttavuudesta ja kestävyydestä sekä hankkeiden valvonnan laadusta.

[8] EKR:jen vuosikertomukset vuosilta 2022, 2023, ja 2024.

## Laatikko 3

### Esimerkki: Hanke toteutettiin onnistuneesti

Komissio tuki Luoteis-Afrikassa toteutettavaa hanketta, jonka tavoitteena on tehdä maaseutualasta paikallisen talouden keskeinen edistäjä, luoda ihmisarvoisia työpaikkoja ja vaurautta sekä edistää luonnonvarojen kestävää hoitoa. Hanke saatettiin päätökseen vuonna 2025.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti vierailun aikana alakouluja, maaseututeitä, patoja ja siltoja, jotka oli rakennettu tai kunnostettu hankkeen puitteissa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleet koulut oli otettu käyttöön kaikilta osin, ja opettajat ja oppilaat osallistuivat luokkahuonetoimintaan. Moottoripyörät sekä maataloustuotteita ja kaupallisia tuotteita kuljettavat ajoneuvot käyttivät kunnostettuja maaseututeitä. Padot ja sillat, joihin tilintarkastustuomioistuin tutustui paikan päällä, paransivat yhteyksiä kyliin, jotka olivat aiemmin alttiita tulville.

Kaiken kaikkiaan hanke tuotti suunnitellut tuotokset, paransi paikallista infrastruktuuria ja lisäsi paikallisviranomaisten valmiuksia hallinnoida hanketoimia tehokkaasti.

### Kuva 1 – Kunnostettu maaseututie, joka tarkastettiin paikan päällä

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## Laatikko 4

### Esimerkki: Maaseututeiden viivästyneet tietyöt, joissa on merkkejä varhaisesta heikkenemisestä

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti meneillään olevan maaseututeiden rakennushankkeen Kaakkois-Afrikassa, joka oli alun perin määrä saada päätökseen vuoden 2025 puolivälissä.

Tilintarkastustuomioistuimen useilla tieosuuksilla tekemät fyysiset tarkastukset osoittivat, että jotkin ajoradan osat eivät täyttäneet määriteltyjä paksuus- ja leveysvaatimuksia. Lisäksi joissakin kuivatusrakenteissa oli jo merkkejä varhaisesta heikkenemisestä ja ne oli täytetty uudelleen hiekalla.

Hanke on viivästynyt merkittävästi, ja sen suunnittelussa on ollut puutteita. Hankkeen puutteet vaikuttavat sekä töiden laatuun että valmiin infrastruktuurin kykyyn tuottaa kestäviä hyötyjä käyttäjille.

### Kuva 2 – Paikan päällä tehty porauskoe osoittaa, että tien toteutunut paksuus poikkeaa teknisissä eritelmissä vaaditusta paksuudesta

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

# Johtopäätös ja suositukset

## Johtopäätös

**43** Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena katsoen, että Euroopan kehitysrahastojen taloudellinen asema sekä toimien tulokset, rahavirrat ja nettovarallisuuden muutokset päättyneeltä varainhoitovuodelta on esitetty 31. joulukuuta 2025 päättyneeltä varainhoitovuodelta annetussa tilinpäätöksessä kaikilta olennaisilta osiltaan oikein EKR:n *varainhoitoasetuksen* säännösten ja kansainvälisesti hyväksyttyjen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien mukaisesti.

**44** Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena katsoen, että 31. joulukuuta 2025 päättyneen varainhoitovuoden osalta:

a) EKR:jen tulojen virhetaso ei ollut olennainen

b) EKR:jen maksutapahtumien virhetaso oli olennainen (kohdat ***19***–***29***). Tilintarkastustuomioistuin arvioi tapahtumatarkastustensa perusteella virhetasoksi 10,5 prosenttia.

## Suositukset

**45** ***Liitteessä II*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski aiemmissa vuosikertomuksessa esitettyjä suosituksia. Tilintarkastustuomioistuin tutki kuutta suositusta, jotka se esitti vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2022. Komissio on pannut kolme suositusta täytäntöön kokonaan ja kolme suurimmaksi osaksi.

**46** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös kolme vuoden 2023 vuosikertomuksessa esitettyä suositusta, jotka oli saatettava päätökseen vuoden 2024 tai 2025 loppuun mennessä. Komissio oli pannut yhden vuoden 2023 suosituksista täytäntöön kokonaan ja kaksi suurimmaksi osaksi (***liite II***). Tilintarkastustuomioistuin suosittaa edellisessä kohdassa tarkoitetun arvion ja vuotta 2025 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella seuraavaa:

## Suositus 1 – Viimeistellään yhdeksännen EKR:n päättäminen

Komission olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yhdeksännen EKR:n päättämisprosessi viimeistellään, mukaan lukien jäljellä olevien sopimusten loppuun saattaminen ja niihin liittyvien tilien tarkastaminen ja hyväksyminen.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppuun mennessä.**

## Suositus 2 – Varmistetaan sopimusperusteisia menoja koskevien tarkastuskertomusten laatu

Komission olisi varmistettava, että sopimusperusteisia menoja koskevat tarkastukset vastaavat laadultaan odotuksia ja että ne toteutetaan johdonmukaisesti ja sovellettavien suuntaviivojen mukaisesti. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi komission olisi

a) parannettava sopimussuhteisten ulkopuolisten tarkastajien ja heidän laatimiensa menoja koskevien tarkastuskertomusten seurantaa

b) toteutettava puutteita havaittaessa oikea-aikaisesti asianmukaiset korjaavat toimenpiteet.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.**

## Suositus 3 – Vahvistetaan pilariarvioitujen organisaatioiden taloudellista raportointia koskevia vaatimuksia

Pilariarvioitujen organisaatioiden taloudellisen raportoinnin vahvistamiseksi komission olisi

a) varmistettava, että pilariarvioitujen organisaatioiden kanssa tehtyjen rahoitusosuus- ja valtuutussopimusten talousarvioerittelyt ovat riittävän yksityiskohtaisia, jotta menoja voidaan seurata vaikuttavasti.

b) vahvistettava taloudellista raportointia koskevat vähimmäisvaatimukset, jotta saadaan riittävät tiedot menojen tarkastamiseksi ennen tilien hyväksymistä.

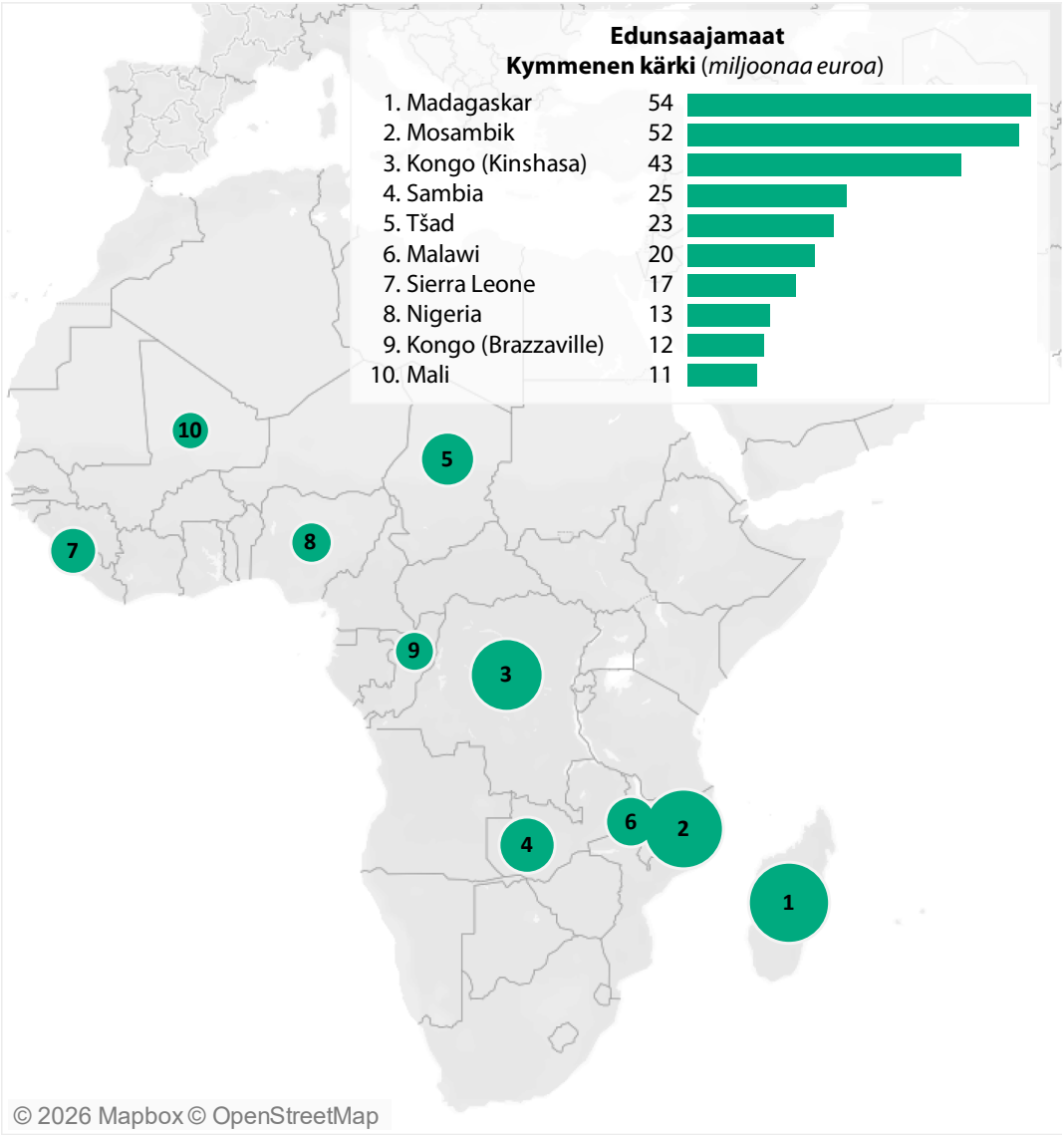
**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppuun mennessä.**

# Liitteet

## Liite I – EKR:n maksut tärkeimmille edunsaajamaille: Afrikka, Tyynenmeren alue ja Karibian alue

### *Euroopan kehitysrahaston* maksut vuonna 2025 – Afrikka

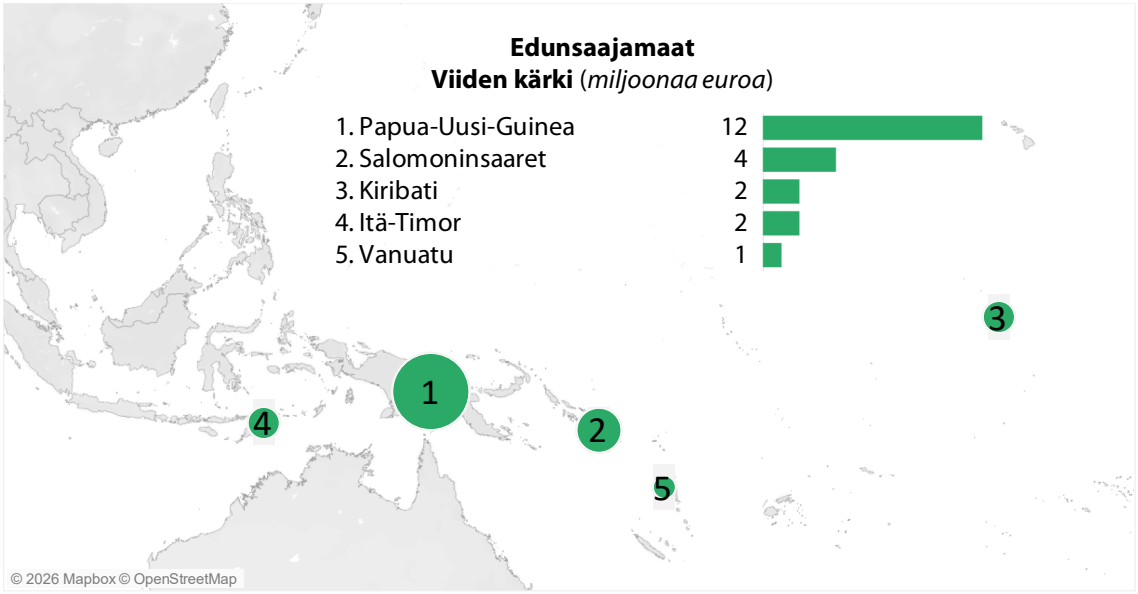
**Euroopan kehitysrahaston maksut – Afrikka**




*Lähde:* Karttatausta © Mapbox ja © OpenStreetMap, joille on myönnetty käyttölupa Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -lisenssin (CC BY-SA) mukaisesti.

| 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | | 2024 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Senegal | 141 | Somalia | 219 | Mosambik | 104 | Mosambik | 80 | Eritrea | 90 |
| Burkina Faso | 141 | Kongo (Kinshasa) | 109 | Sudan | 100 | Madagaskar | 73 | Mosambik | 64 |
| Benin | 116 | Tansania | 101 | Uganda | 60 | Tansania | 67 | Sambia | 61 |
| Mosambik | 114 | Uganda | 84 | Kongo (Kinshasa) | 57 | Kongo (Kinshasa) | 57 | Kongo (Kinshasa) | 55 |
| Nigeria | 104 | Niger | 81 | Sambia | 56 | Kenia | 57 | Madagaskar | 40 |
| Niger | 104 | Malawi | 79 | Malawi | 51 | Keski-Afrikan tasavalta | 55 | Tansania | 34 |
| Ghana | 100 | Mosambik | 74 | Tšad | 48 | Sambia | 55 | Malawi | 29 |
| Tšad | 95 | Sudan | 70 | Tansania | 48 | Niger | 53 | Kenia | 24 |
| Kongo (Kinshasa) | 93 | Nigeria | 66 | Burundi | 48 | Uganda | 43 | Tšad | 24 |
| Uganda | 90 | Kenia | 65 | Kenia | 48 | Eritrea | 40 | Angola | 21 |

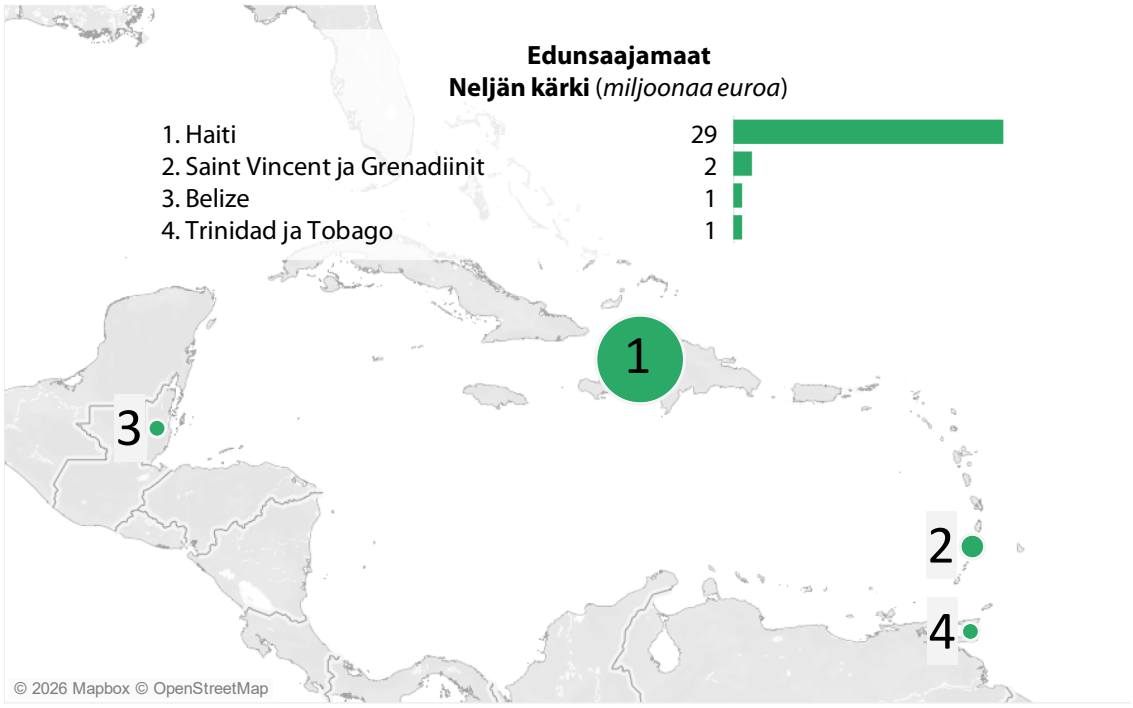
## Euroopan kehitysrahaston maksut – Tyynenmeren alue




*Lähde:* Karttatausta © Mapbox ja © OpenStreetMap, joille on myönnetty käyttölupa Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -lisenssin (CC BY-SA) mukaisesti.

| 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | | 2024 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Itä-Timor | 19 | Papua-Uusi-Guinea | 29 | Papua-Uusi-Guinea | 23 | Papua-Uusi-Guinea | 24 | Papua-Uusi-Guinea | 13 |
| Vanuatu | 12 | Itä-Timor | 9 | Itä-Timor | 11 | Itä-Timor | 7 | Vanuatu | 3 |
| Fidži | 11 | Vanuatu | 6 | Fidži | 5 | Fidži | 7 | Kiribati | 2 |
| Papua-Uusi-Guinea | 10 | Fidži | 5 | Vanuatu | 4 | Vanuatu | 5 | Mikronesia | 2 |
| Salomoninsaaret | 8 | Marshallinsaaret | 3 | Kiribati | 4 | Kiribati | 3 | Itä-Timor | 2 |

## Euroopan kehitysrahaston maksut – Karibia




*Lähde:* Karttatausta © Mapbox ja © OpenStreetMap, joille on myönnetty käyttölupa Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -lisenssin (CC BY-SA) mukaisesti.

| 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | | 2024 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Haiti | 76 | Haiti | 47 | Haiti | 18 | Haiti | 19 | Haiti | 20 |
| Jamaika | 23 | Jamaika | 11 | Jamaika | 7 | Suriname | 6 | Jamaika | 4 |
| Dominikaaninen tasavalta | 15 | Guyana | 8 | Dominikaaninen tasavalta | 6 | Belize | 4 | Trinidad ja Tobago | 3 |
| Guyana | 10 | Belize | 7 | Belize | 3 | Dominikaaninen tasavalta | 4 | Belize | 1 |
| Suriname | 3 | Dominikaaninen tasavalta | 6 | Dominica | 3 | Jamaika | 3 | Dominikaaninen tasavalta | 1 |

## Liite II – Suositusten seuranta

Hyväksymisaste: hyväksytty; hyväksytty osittain; ei hyväksytty; tieto puuttuu.

Täytäntöönpanoaste: kokonaan; suurimmaksi osaksi; joiltakin osin; ei ole pantu täytäntöön; ei voida tehdä johtopäätöstä täytäntöönpanoasteesta tai se ei enää ole relevantti.

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| **2022** | **Suositus 1:**<br><br>Komission olisi tarkistettava, että kaikki päättyneiden EKR:jen kirjanpitosaldot tarkastetaan ja hyväksytään ja että tilinpäätöksen tiedot päivitetään oikea-aikaisesti.<br><br>Tavoiteajankohta: ennen vuoden 2023 tilinpäätöksen laatimista. | | | |

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| | **Suositus 2:**<br><br>Komission olisi tarkistettava, että ennakkomaksut ja laskut selvitetään oikea-aikaisesti.<br><br>Tavoiteajankohta: vuoden 2024 loppuun mennessä. | | | INTPA-pääosasto teki vuonna 2024 analyysin talousarvioon kohdistuvista riskeistä ja antoi ohjeet siitä, kuinka vanhojen selvittämättömien ennakkomaksujen määrää vähennetään edelleen. Vaikka nämä toimenpiteet osoittavat selkeän aikomuksen noudattaa suositusta, tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että joidenkin ennakkomaksujen selvittämisessä oli kestänyt kauan. Näihin lukeutui yli 448 miljoonan euron määrä, jonka kirjanpidollinen selvitys oli ollut tekemättä jo yli kymmenen vuoden ajan. |
| | **Suositus 3:**<br><br>Komission olisi toteutettava asianmukaiset toimenpiteet EU:n edustustojen valvontajärjestelmien parantamiseksi siten, että määrät, joita ei ole vielä käytetty mutta jotka on ilmoitettu aiheutuneiksi kuluiksi, tunnistetaan ennen maksujen suorittamista tai menojen kirjanpidollista selvittämistä.<br><br>Tavoiteajankohta: vuoden 2024 loppuun mennessä. | | | Komissio tarkistaa parhaillaan valvontastrategiaansa. Yksi odotetuista tuloksista on taloudellista raportointia koskevien ohjeiden parantuminen, mutta myös ennakkotarkastusten odotetaan paranevan. Näin virheitä (muun muassa ennakkomaksujen hyväksyminen liian suurina) voidaan ehkäistä paremmin. Toimintasuunnitelma, jonka komissio on laatinut puuttuakseen haavoittuvuuksiin, jotka koskevat ennakkomaksujen hyväksymistä liian suurina, on kuitenkin edelleen avoin, ja sen toteuttamisen määräaika on joulukuu 2026. |

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| | **Suositus 4:**<br><br>Komission olisi muistutettava EU:n hankkeiden edunsaajia, että niiden on noudatettava alv:n tukikelpoisuutta koskevia sopimusehtoja, ja tehtävä tarvittavat tarkastukset sen varmistamiseksi, että vähennyskelpoista arvonlisäveroa ei kirjata hankkeisiin.<br><br>Tavoiteajankohta: vuoden 2024 loppuun mennessä. | | | |
| | **Suositus 5:**<br><br>Komission olisi otettava huomioon kaikki saatavilla olevat tekniset ja taloudelliset tiedot virheiden ehkäisemiseksi tai havaitsemiseksi ja korjaamiseksi ennen menojen hyväksymistä.<br><br>Tavoiteajankohta: vuoden 2024 loppuun mennessä. | | | Komissio käy läpi valvontastrategiaansa ja on konsulttiyrityksen avulla käynnistänyt vuonna 2024 tutkimuksen nykyisten valvontatoimien tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta sekä keinoista parantaa toimia. INTPA-pääosasto on siirtynyt jäsenneltyyn järjestelmään, jonka avulla voidaan tunnistaa ja seurata toteutuskumppaneiden systeemisiä tarkastushavaintoja, mutta toistuvat havainnot osoittavat, että näiden ongelmien ratkaiseminen on edelleen kesken. |

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| | **Suositus 6**:<br><br>Komission olisi parannettava jäännösvirhetasoa koskevassa selvityksessä käytettyä menetelmää niin, että arvoltaan suuret menoerät ekstrapoloidaan oikein; sen olisi lisäksi varmistettava, että toimeksisaaja soveltaa menetelmää asianmukaisesti.<br><br>Tavoiteajankohta: vuoden 2024 loppuun mennessä. | | | Komissio ei hyväksynyt suositusta. INTPA-pääosaston valvontastrategian tarkistuksen jälkeen toukokuussa 2024 jäännösvirhetason laskemista koskevat menetelmät kuitenkin arvioitiin uudelleen ja arvoltaan suurten menoerien ekstrapolointimenetelmiä selkeytettiin. Uudet jäännösvirhetason laskemista koskevat menetelmät tulivat voimaan vuonna 2025. Siitä lähtien arvoltaan suuret menoerät on ekstrapoloitu oikein. |
| **2023** | **Suositus 1:**<br><br>Kun komissio laskee jaksotusarvioita alustavaa tilinpäätöstä laatiessaan, sen olisi otettava huomioon muutokset, jotka on tehty sopimuksiin raportointikauden päättymisen jälkeen.<br><br>Tavoiteajankohta: vuoden 2024 tilinpäätöksestä alkaen | | | |

| Vuosi | Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositus | Hyväksymisaste | Tilintarkastustuomioistuimen arvio etenemisestä suosituksen täytäntöönpanossa | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Täytäntöönpanoaste | Huomautukset |
| | **Suositus 2:**<br>Komission olisi tehtävä perusteellisempia tarkastuksia, jotta vältetään virheet, jotka liittyvät aiheutuneina kuluina ilmoitettuihin ennakkomaksuihin, välittöminä kustannuksina ilmoitettuihin välillisiin kustannuksiin ja tukeen oikeuttamattomaan arvonlisäveroon.<br>Tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppuun mennessä. | | | Komissio on edistynyt merkittävästi sääntely- ja menettelykehyksen vahvistamisessa, jolla pyritään estämään tukeen oikeuttamattomaan arvonlisäveroon liittyvät virheet ja kustannusten virheellinen luokittelu. Komissio ei kuitenkaan ole vielä varmistanut, että tarkistettua välitarkistuslistaa sovellettaisiin johdonmukaisesti kaikissa yksiköissä. Se ei ole myöskään varmistanut, että hankevastaavat saavat asianmukaista koulutusta kustannusten tukikelpoisuutta koskevista uusista ns. pikaratkaisuvaatimuksista. |
| | **Suositus 3:**<br>Komission olisi pilariarvioiduille organisaatioille suoritettuja ennakkomaksuja selvittäessään tehostettava valvontatoimia, jotta rahoituskertomuksissa aiheutuneina menoina ilmoitetut ennakkomaksut voidaan tunnistaa ja hylätä.<br>Tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppuun mennessä. | | | Komissio on toteuttanut kiitettävästi toimia saattaakseen pilariarvioidut organisaatiot tietoisiksi riskeistä, joita liittyy ennakkomaksujen selvittämiseen sidottujen menojen perusteella. Toistuvat havainnot osoittavat kuitenkin, että näiden ongelmien ratkaiseminen on edelleen kesken. |

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

# Euroopan komission vastaukset vuosikertomukseen yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2025

# EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSEEN 2025 – VUOSIKERTOMUS YHDEKSÄNNESTÄ, KYMMENENNESTÄ JA YHDENNESTÄTOISTA EUROOPAN KEHITYSRAHASTOSTA RAHOITETUISTA TOIMISTA VARAINHOITOVUODELTA 2025

## I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Komissio suhtautuu myönteisesti Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomukseen, huomioi siinä esitetyt havainnot ja on sitoutunut toteuttamaan asianmukaiset korjaavat toimet tarvittaessa. Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen päätelmän, jonka mukaan Euroopan kehitysrahastojen (EKR) taloudellinen asema on esitetty tilinpäätöksessä kaikilta olennaisilta osiltaan oikein ja tulojen virhetaso ei ollut olennainen. Arvioidun virhetason osalta komissio haluaa korostaa, että se ei ole samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kaikista havainnoista, varsinkaan ennakkomaksujen liian suurina hyväksymisen ja välillisten kustannusten porrastamisen osalta. Komissio tehostaa toimiaan näiden kysymysten ratkaisemiseksi ja virhetason vähentämiseksi tulevaisuudessa muun muassa vahvistamalla toteutuskumppaneiden ohjausta ja valvontaa sekä parantamalla asiakirjojen oikea-aikaista saatavuutta. Komissio haluaa korostaa, että se pyrkii kaikin tavoin päättämään EKR:t mahdollisimman pian.

Komissio on tyytyväinen siihen, että tilintarkastustuomioistuin on pannut merkille myönteisen kehityksen, kuten kansainvälisten järjestöjen tositteisiin pääsyn paranemisen ja aiemmissa vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten täytäntöönpanossa saavutetun edistymisen. Komissio panee myös merkille tilintarkastustuomioistuimen esimerkit EKR:ista rahoitetuista onnistuneesti toteutetuista hankkeista ja seuraa edelleen tiiviisti EU:n rahoittamien hankkeiden toteuttamista. Komissio toteuttaa jatkossakin korjaavia toimia tapauksissa, joissa toteutuskumppanit eivät täytä velvoitteitaan, ja ottaa opikseen tapauksista, joissa tulokset eivät ole kaikilta osin vastanneet odotuksia.

Komissio haluaa painottaa, että EKR:jen täytäntöönpano tapahtuu riskialttiissa, monimutkaisissa ja entistä nopeammin kehittyvissä ympäristöissä, joissa muun muassa globaalit konfliktit ovat kärjistyneet ja epävakaus on lisääntynyt. Sille on ominaista moninaisuus:

- täytäntöönpano on maantieteellisesti hajautunutta, ja siihen osallistuu unionin edustustoja eri puolilla maailmaa
- täytäntöönpanevien tahojen ja kumppanimaiden hallinnointi- ja valvontakapasiteetit vaihtelevat pienistä paikallisista kansalaisjärjestöistä kansainvälisiin järjestöihin ja valtion virastoihin
- tukimuotoja on useita, ja niihin kuuluvat muun muassa perinteiset hankkeet, budjettituki, alakohtaiset tukiohjelmat, globaalien välineiden rahoittaminen, rahoituslähteiden yhdistäminen, talousarviotakuut ja muut tuen täytäntöönpanotavat.

Komissiolla on haasteita henkilöstön osoittamisessa vaikeassa tilanteessa olevissa maissa toimiviin edustustoihin, ja erikoisosaajista on pulaa sekä unionin edustustoissa että päätoimipaikassa. Komissio toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen EKR:jen täysimittaisen ja tehokkaan täytäntöönpanon voimassa olevan oikeudellisen kehyksen ja rahoituskehyksen

mukaisesti. Komissio jatkaa menettelyjensä mukauttamista ja tarkentamista, jotta virheriskiä voidaan edelleen alentaa, ottaen huomioon muun muassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumassa esitetyt tulokset ja sen suositukset ennalta ehkäisevistä ja korjaavista valvontatoimista. Tältä osin komission kansainvälisten kumppanuuksien pääosasto (INTPA) on saattanut päätökseen valvontastrategiansa uudelleentarkastelun ja ryhtynyt panemaan täytäntöön keskeisiä suosituksia, erityisesti kehittämään riskiprofiloinnin tulostaulua, jonka avulla voidaan mitata kumppaneiden rahoitus- ja toimintanormien noudattamista ja asiakirjoihin pääsyä sekä vahvistaa jälkitarkastuksia.

# II. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN KESKEISIIN HUOMAUTUKSIIN

## 1. Tilien luotettavuus

Tilintarkastustuomioistuimen yhdeksännestä EKR:sta **kohdassa 16** esittämän huomautuksen osalta komissio haluaa selventää, että kyseisen EKR:n tilit päätetään vuoden 2026 loppuun mennessä komission hyväksymän suosituksen 1 mukaisesti.

## 2. Toimien sääntöjenmukaisuus

### *Menot*

Komissio panee merkille kertomuksen **kohdassa 23** esitetyn tilintarkastustuomioistuimen havainnon kahden rahoitussopimuksen käytöstä EKR:n asteittaisen lakkauttamisen yhteydessä. Kyseisenä aikana raukeamislauseke esti lisämuutokset tai uudet sitoumukset. Komissio haluaa kuitenkin korostaa, että sopimusten taustalla olevat seuranta- ja vesihuoltotoimet on toteutettu suunnitellusti. Komissio hyödyntää tästä tapauksesta saatuja kokemuksia vahvistaakseen tulevien asteittaisten lakkauttamisten hallinnointia.

Komissio on tietoinen tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomasta välillisten kustannusten porrastamiseen liittyvästä ongelmasta (ks. kertomuksen laatikko 1 ja **kohta 24**). Komissio ei kuitenkaan pidä tätä tilannetta virheenä, koska välillisten kustannusten käsittely on komission rahoitusosuussopimusohjeen sääntöjen mukaista. Kaikissa komission osastoissa sovelletun yhteisen kannan perusteella komissio ei tämän vuoksi hyväksynyt tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2024 vuosikertomuksen 9. luvussa esitettyä asiaan liittyvää suositusta.

**Kohdan 28** osalta komissio huomauttaa, että ulkosuhteista vastaavat pääosastot ovat INTPA-pääosaston valvontastrategian uudelleentarkastelun yhteydessä laatineet ehdotuksia ohjeistuksen parantamisesta ja standardoinnista talousarvioiden riittävän yksityiskohtaisuuden varmistamiseksi ja keskustelleet näistä ehdotuksista. Jatkotoimena INTPA-pääosasto toteuttaa pilotin yhteisesti yksittäisen yhteisön tasolla sovitun standardoidun talousarviopohjan soveltamisesta. Talousarviopohja sisältää lisävaatimuksia talousarviota koskevien lisätietojen antamisesta rahoitusosuussopimuksen liitteessä I. Pilotin perusteella odotusten selkeyttämistä ja standardointia laajennetaan muihin välillisen hallinnoinnin alalla toimiviin yhteisöihin.

Komission mukaan virheet, jotka johtuvat ennakkomaksujen hyväksymisestä liian suurina (ks. kertomuksen **kohta 29**) (käytäntö, jossa toteutumattomat menot sisällytetään kirjanpitoon aiheutuneina menoina), ovat luonteeltaan väliaikaisia, koska niitä ei periaatteessa enää ole menojen lopullisen selvittämisen jälkeen. Lisäksi komissio toteaa, että se on pyrkinyt vähentämään näitä väliaikaisia virheitä pyytämällä kumppaneitaan tarkistamaan raportointilomakkeitaan, jotta aiheutuneet menot voidaan tunnistaa helpommin. Komissio myöntää havaitut virheet. Se haluaa kuitenkin korostaa, että lisätarkastusten käyttöönoton ansiosta tämäntyyppisten virheiden osuus on pienentynyt merkittävästi edellisiin vuosiin verrattuna (kun vuonna 2023 osuus oli 40 %, vuonna 2024 se oli 14 % ja vuonna 2025 vain 6 %).

Komissio haluaa korostaa, että suurin osa **kohdassa 30** tarkoitetuista virheistä tapahtuu EU:n varojen edunsaajien ja erityisesti välillisen hallinnoinnin alaisten edunsaajien tasolla. Komission ei ole helppo havaita tällaisia virheitä. Komissio ottaa nämä asiat esille säännöllisissä tapaamisissa kumppaneidensa kanssa.

## Vastaus laatikkoon 1

**Esimerkki: Tukeen oikeuttamattomia välillisiä kustannuksia ilmoitettiin välittöminä – kustannusten porrastaminen**

Komissio on aina katsonut, että pilariarvioitujen organisaatioiden kanssa toteutettavassa välillisessä hallinnoinnissa avustuksen saajien ilmoittamat välilliset kustannukset lasketaan pilariarvioidun organisaation tai kumppanin suoriksi kustannuksiksi. Komission rahoitusosuussopimusohjeen mukaan ”organisaation ja/tai sen kumppaneiden myöntämien avustusten edunsaajien ilmoittamat välilliset kustannukset on katettava toimen suorista tukikelpoisista kustannuksista eikä korvauksesta”. Tämä tulkinta koskee kaikkia komission osastoja.

**Esimerkki: Hankkeesta veloitetut tukeen oikeuttamattomat kulut**

Komissio myöntää, että tilintarkastustuomioistuin voi katsoa tiettyjen henkilöstökulujen liittyvän pikemminkin organisaation yleiseen toimintaan kuin tiettyyn toimeen. Komissio on yhtä mieltä siitä, että tosiasiallisesti aiheutuneita henkilöstökuluja ja muita kustannuksia, jotka johtuvat selvästi ja yksinomaan tietystä toimesta, jotka on kirjattu asianmukaisesti edunsaajan kirjanpitoon (mukaan lukien asianmukaisesti jaetut kustannukset) ja jotka eivät jo sisälly välillisten kustannusten tai korvauksen kiinteään määrään, olisi pidettävä tukikelpoisina välittöminä kustannuksina.

*Jäännösvirhetason selvitys varainhoitovuodelta 2025*

Komissio muistuttaa, että tilintarkastustuomioistuimen arvioitu virhetaso mittaa muun muassa sopimuksissa olevia virheitä, joita komissio voi edelleen valvoa ja korjata seuraavilla tilikausilla. Jäännösvirhetasoa koskevassa selvityksessä komissio arvioi virhetason päättyneistä sopimuksista otetun edustavan otoksen perusteella. Sen perusteella komissio on arvioinut, että vuoden 2025 yleinen jäännösvirhetaso oli 0,56 prosenttia (eli alle 2 prosentin olennaisuusrajan kymmenentenä peräkkäisenä vuonna) ja riskinalainen määrä oli ohjelmien päättämishetkellä 0,97 prosenttia menoista. Tilintarkastustuomioistuimen esittämä arvioitu virhetaso ja komission käyttämä EKR:jen menoja koskeva jäännösvirhetaso eivät näin ollen ole suoraan vertailukelpoisia. Tämä johtuu osin menetelmien eroista ja osin siitä, että jäännösvirhetasossa keskitytään päättyneisiin sopimuksiin, joiden päättymiseen mennessä monet asiat on ratkaistu. Komissio käyttää jatkossakin molempia tuloksia vahvistaakseen edelleen valvontajärjestelmiään ja oikaisukapasiteettiaan.

Jäännösvirhetasoa koskeva selvitys muodostaa keskeisen perustan INTPA-pääosaston pääjohtajan laatiessa tarkastuslausumaa, mutta se ei ole ainoa varmuuden lähde. INTPA-pääosastolla on kattava sisäisen valvonnan kehys ja valvontastrategia, jotka käsittävät koko täytäntöönpanosyklin. Kaikki valvontakehyksen osat muodostavat yhdessä vahvistuslausuman perustan, josta raportoidaan vuotuisessa toimintakertomuksessa. Viimeksi mainittua käytetään sääntöjenmukaisuustietojen perustana vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa.

Komissio tunnustaa YK:n kanssa rahoituksesta ja hallinnosta tehdyssä puitesopimuksessa vahvistettujen valvontamekanismien rajoitukset ja etsii toimivia ratkaisuja, jotka molemmat osapuolet voivat hyväksyä. Kuten tilintarkastustuomioistuin on todennut, komissio on pyrkinyt parantamaan jäännösvirhetason laskentamenetelmää ottaakseen huomioon tilintarkastustuomioistuimen aiemmin esittämät huomautukset, jotka koskevat erityisesti arvoltaan suurien menoerien käsittelyä ja aiempaan valvontatyöhön tukeutumisen vähentämistä.

### 3. Hankkeiden saavutusten arviointi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäyntien aikana

Komissio on tyytyväinen kertomuksen laatikossa 3 esitettyyn esimerkkiin hankkeen onnistuneesta toteuttamisesta. Komissio panee kuitenkin merkille kertomuksen laatikossa 4 esitetyn tilintarkastustuomioistuimen huomautuksen sorakerroksen paksuudessa ja leveydessä havaitusta paikallisesta poikkeamasta. Komission jälkitarkastukset vahvistivat, että töiden muissa osissa oli toimittu suunnitelman mukaisesti. Komissio myöntää myös, että tilintarkastustuomioistuimen havaitsema paikallinen vaihtelu olisi pitänyt ottaa paremmin huomioon välimaksujen todentamisasiakirjoissa, ja on ryhtynyt toimiin varmistaakseen, että tulevissa edistymistä koskevissa todistuksissa kirjataan ja perustellaan selkeästi tällaiset paikkakohtaiset poikkeamat.

## III. KOMISSION VASTAUKSET SUOSITUKSIIN

### Suositus 1 – Viimeistellään yhdeksännen EKR:n päättäminen

**Komission olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yhdeksännen EKR:n päättämisprosessi viimeistellään, mukaan lukien jäljellä olevien sopimusten loppuun saattaminen ja niihin liittyvien tilien tarkastaminen ja hyväksyminen.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppu.**

Komissio **hyväksyy** suosituksen 1.

## Suositus 2 – Varmistetaan sopimusperusteisia menoja koskevien tarkastuskertomusten laatu

**Komission olisi varmistettava, että sopimusperusteisia menoja koskevat tarkastukset vastaavat laadultaan odotuksia ja että ne toteutetaan johdonmukaisesti ja sovellettavien suuntaviivojen mukaisesti. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi komission olisi**

**a) parannettava sopimussuhteisten ulkopuolisten tarkastajien ja heidän laatimiensa menoja koskevien tarkastuskertomusten seurantaa**

**b) toteutettava puutteita havaittaessa oikea-aikaisesti asianmukaiset korjaavat toimenpiteet.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppu.**

Komissio **hyväksyy** suositukset 2 a ja 2 b.

Komissio toteuttaa jo toimenpiteitä varmistaakseen, että sopimusperusteisia menoja koskevat tarkastuskertomukset vastaavat laadultaan odotuksia, ja toteuttaa tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä.

## Suositus 3 – Vahvistetaan pilariarvioitujen organisaatioiden taloudellista raportointia koskevia vaatimuksia

**Pilariarvioitujen organisaatioiden taloudellisen raportoinnin vahvistamiseksi komission olisi**

**a) varmistettava, että pilariarvioitujen organisaatioiden kanssa tehtyjen rahoitusosuus- ja valtuutussopimusten talousarvion erittely on riittävän yksityiskohtaista, jotta menoja voidaan seurata vaikuttavasti**

**b) vahvistettava taloudellista raportointia koskevat vähimmäisvaatimukset, jotta saadaan riittävät tiedot menojen tarkastamiseksi ennen tilien hyväksymistä.**

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2027 loppu.**

Komissio **hyväksyy** suositukset 3 a ja 3 b.

# TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2026

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.

**2 luku:**

- Kaavio 2.17:
  Euroopan tilintarkastustuomioistuimen laatima käyttäen © RAWGraphs -työkalua, joka on visualisointialusta avoimen sisällön tuottamiseen. Kaikki oikeudet pidätetään.
- Kaavio 2.18:
  Tämä kaavio on suunniteltu käyttäen sivustolta Flaticon.com saatuja kuvakkeita. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.

**3 luku:**

- Kaaviot 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7 ja liite 3.1:
  Nämä kaaviot on suunniteltu käyttäen sivustolta Flaticon.com saatuja kuvakkeita. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.

**4 luku:**

- Kaavio 4.4:
  Eurostatin laatima ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen muokkaama. Hallinnolliset rajat: © EuroGeographics © OpenStreetMap, joille on myönnetty käyttölupa Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -lisenssin (CC BY-SA) mukaisesti.
  Kartta: Eurostat – IMAGE, 03/2026.

**6 luku:**

- Kaavio 6.2:
  Tämä kaavio on suunniteltu käyttäen sivustolta Flaticon.com saatuja kuvakkeita. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.
- Kaavio 6.5:
  Tämä kaavio on suunniteltu käyttäen sivustolta Flaticon.com saatuja kuvakkeita. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.
- Liitteen 6.1 kartta:
  Euroopan tilintarkastustuomioistuimen laatima käyttäen Tableau-ohjelmistoa. © 2026 Salesforce, Inc. ja sen lisenssinantajat. Kaikki oikeudet pidätetään.

**7. luku:**

- Kaaviot 7.2 ja 7.5:
  Tämä kaavio on suunniteltu käyttäen sivustolta Flaticon.com saatuja kuvakkeita. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.
- Laatikon 7.3 kartta:
  Eurostatin laatima ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen muokkaama. Hallinnolliset rajat: © EuroGeographics © OpenStreetMap, joille on myönnetty käyttölupa Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -lisenssin (CC BY-SA) mukaisesti.
  Kartta: Eurostat - GISCO, 06/2026.

**9 luku:**

- Liite 9.1:
  Karttatausta © Mapbox ja © OpenStreetMap, joille on myönnetty käyttölupa Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -lisenssin (CC BY-SA) mukaisesti.

**11 luku:**

- Liitteen kaavio 11.1:
  Tämä kaavio on luotu käyttäen sivustolta Flaticon.com saatuja kuvakkeita , / ja . © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.
  Euroopan tilintarkastustuomioistuin on muokannut tässä kaaviossa käytettyä rataskuviota , © **By Ramziia –** stock.adobe.com.

- Liitteen kaavio 11.2:
  Tämä kaavio on luotu käyttäen sivustolta Flaticon.com saatuja kuvakkeita / ja . © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.

**12. luku:**

- Laatikko 12.1 kuva:© Proxima Studio, stock.adobe.com.
- Laatikko 12.2 kuva: © WrightStudio, stock.adobe.com.

**EKR:t:**

- Liite I:
  Karttatausta © Mapbox ja © OpenStreetMap, joille on myönnetty käyttölupa Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -lisenssin (CC BY-SA) mukaisesti.

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

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

**Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö**

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

| PDF | ISBN 978-92-849-7809-0 | ISSN 2600-1586 | doi:10.2865/1832689 | QJ-01-26-030-FI-N |
|---|---|---|---|---|

# LAINAUKSET

Euroopan tilintarkastustuomioistuin, vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2025 sekä vuosikertomus yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2025, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2026.

**Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa esitetään lausunto siitä, onko EU:n tilinpäätös luotettava ja ovatko tilien perustana olevat tulo- ja menotapahtumat sääntöjen ja säännösten mukaisia. Lisäksi kertomukseen sisältyy tilintarkastustuomioistuimen analyysi talousarvio- ja varainhallinnosta sekä EU:n talousarvion toteuttamisen tuloksellisuudesta.**

CURIA RATIONIUM
EUROOPAN TILINTARKASTUS-TUOMIOISTUIN

Euroopan unionin julkaisutoimisto