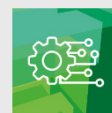


Erityiskertomus

Elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehys

Mittaa välineen täytäntöönpanon edistymistä, mutta ei ole riittävä tuloksellisuuden arvioinnin kannalta



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–VIII
Johdanto	01–13
Elpymis- ja palautumistukivälineen pääpiirteet	01–05
Elpymis- ja palautumistukivälineen seuranta-, raportointi- ja arviointikehys	06–07
Elpymis- ja palautumistukivälineen seurantaan, raportointiin ja arviointiin liittyvät tehtävät ja vastuualueet	08–13
Komission vastuualueet	08–11
Jäsenvaltioiden vastuualueet	12–13
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	14–21
Huomautukset	22–93
Välitavoitteet ja tavoitteet sekä yhteiset indikaattorit edistävät täytäntöönpanon edistymisen mittaamista, mutta niiden avulla voidaan arvioida yleistä tuloksellisuutta vain vähän	22–51
Elpymis- ja palautumistukivälineen välitavoitteet ja tavoitteet mittaavat välineen täytäntöönpanon edistymistä, vaikkakin rajallisesti	26–36
Yhteiset indikaattorit on määritelty selkeästi, mutta ne antavat epätäydellisen kuvan elpymis- ja palautumistukivälineen tuotoksista ja tuloksista	37–48
Välitavoitteet ja tavoitteet sekä yhteiset indikaattorit täydentävät toisiaan, mutta ne eivät kata kokonaisuudessaan kaikkia elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuteen liittyviä näkökohtia	49–51
Komissio ja jäsenvaltiot toteuttivat yleensä järjestelyjä tietojen laadun varmistamiseksi, mutta myös puutteita on havaittavissa	52–72
Komissio ja jäsenvaltiot onnistuivat perustamaan elpymis- ja palautumistukivälinettä varten tietojärjestelmiä sekä hallinto- ja valvontarakenteita lyhyessä ajassa	54–57
Välitavoitteiden ja tavoitteiden osalta raportoituja tietoja seurataan ja tarkastetaan asianmukaisesti, mutta tietojen luotettavuuteen liittyy edelleen riskejä	58–63

Yhteisistä indikaattoreista raportoituihin tietoihin liittyy laatuongelmia	64–72
Raportointivelvoitteet on pääosin täytetty, mutta edistymistä koskevat tiedot ovat toistaiseksi olleet rajallisia ja tulostaulussa on puutteita	73–93
Tulostaulu on käyttäjäystävällinen, mutta siinä esiintyy tietojen laatuun liittyviä ongelmia eikä se ole täysin läpinäkyvä	74–83
Komission ensimmäisissä elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa koskevissa kertomuksissa on tähän mennessä voitu antaa vain vähän tietoa edistymisestä	84–90
Kaiken kaikkiaan jäsenvaltioiden ensimmäiset elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevat raportit olivat raportointivelvoitteiden mukaisia, mutta ne eivät sisältäneet kaikkia asiaankuuluvia tietoja	91–93
Johtopäätökset ja suositukset	94–103

Liitteet

Liite I – Elpymis- ja palautumistukivälineen kuusi pilaria ja taustalla olevat politiikanalat

Liite II – Elpymis- ja palautumissuunnitelmaan liittyvä sisältö komission kertomuksissa

Liite III – Komission ja parlamentin välinen elpymis- ja palautumisvuoropuhelu (2021–2022)

Lyhenteet

Sanasto

Komission lopulliset vastaukset

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastustiimi

Tiivistelmä

I Koronapandemian vastatoimenä perustettiin yli 800 miljardin euron (käypinä hintoina) arvoinen elpymisrahasto [NextGeneration EU](#) (NGEU). Helmikuussa 2021 perustetun rahaston keskeisen osan muodostaa [elpymis- ja palautumistukiväline](#), jonka kokonaisarvo on enintään 723 miljardia euroa. Määrästä enintään 338 miljardia euroa maksetaan avustuksina ja enintään 385 miljardia euroa lainoina (vuoden 2022 hintoina).

II Tämä tarkastus sisällytettiin tilintarkastustuomioistuimen vuotuisen työohjelmaan, koska kyseessä on olennainen uusi väline ja tuloksellisuuden vahvan seurantakehyksen merkitys on tässä yhteydessä suuri. Tarkastuksen tavoitteena oli tutkia, voidaanko elpymis- ja palautumistukivälineen seurantakehyksen avulla mitata tarkoituksenmukaisesti välineen tuloksellisuutta ajan mittaan. Tarkastus kattoi ajanjakson elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta joulukuuhun 2022 asti. Näin tarkastajat pystyivät arvioimaan yhden tuloksellisuusraportointijakson, tekemään johtopäätöksiä ja antamaan suosituksia seurantakehyksen parantamiseksi. Tarkastajat pystyivät lisäksi osallistumaan keskusteluun siitä, miten tällaiset kehykset olisi suunniteltava ja pantava täytäntöön kustannuksiin perustumattoman rahoituksen antamiseen käytettyjä välineitä varten. Koska elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevissa asetuksissa ei määritellä tuloksellisuuden käsitettä, tarkastajat käyttivät tarkastustyössään yleisesti soveltamaansa määritelmää eli arvioivat, miten hyvin EU:n rahoittama toimi, hanke tai ohjelma on saavuttanut tavoitteensa ja tarjoaa vastinetta rahalle.

III Tarkastajat tutkivat saatavilla olevaa komission dokumentaatiota, haastattelivat komission henkilöstöä ja tapasivat viranomaisia viidessä tarkastukseen valitussa jäsenvaltiossa. Tarkastajat toteavat, että elpymis- ja palautumistukivälineen seurantakehyksen avulla mitataan täytäntöönpanon edistymistä, mutta kehys ei ole riittävä elpymis- ja palautumistukivälineen yleisen tuloksellisuuden mittaamiseen.

IV Vaikka välitavoitteet ja tavoitteet auttavat mittaamaan edistymistä investointien ja uudistusten toteuttamisessa, ne vaihtelevat tavoitetasoltaan ja keskittyvät pitkälti tuotoksiin eivätkä niinkään tuloksiin.

V Yhteisten indikaattorien tarkoituksena on seurata edistymistä elpymis- ja palautumistukivälineen erityistavoitteen ja yleisen tavoitteen saavuttamisessa ja raportoida siitä. Indikaattorit eivät kuitenkaan kata elpymis- ja palautumistukivälineen kuutta pilaria (jotka sisältyvät sen yleiseen tavoitteeseen) kokonaisuudessaan; ne eivät myöskään täysin kuvasta edistymistä investointeihin ja erityisesti uudistuksiin liittyvien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisessa. Lisäksi välitavoitteiden ja tavoitteiden tapaan tuloksia mitataan vain harvoilla yhteisillä indikaattoreilla, eikä yhdessäkään mainita nimenomaisesti välineen vaikutusta. Tarkastajat katsovat, että elpymis- ja palautumistukivälineen välitavoitteet ja tavoitteet sekä sen yhteiset indikaattorit täydentävät toisiaan mutta eivät kata kokonaisuudessaan kaikkia elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuteen liittyviä näkökohtia.

VI Välitavoitteiden ja tavoitteiden osalta raportoituja tietoja seurataan ja valvotaan kaiken kaikkiaan tiiviisti, mutta tietojen luotettavuuteen liittyy edelleen riskejä erityisesti lopullisten edunsaajien tasolla. Yhteisistä indikaattoreista raportoidut tiedot ovat melko rajallisia ja perustuvat suurelta osin arvioihin. Komissio tarkistaa tietojen uskottavuuden vain perusluonteisesti.

VII Ensimmäiset elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeneet komission ja jäsenmaiden kertomukset olivat enimmäkseen raportointivelvoitteiden mukaisia, mutta niissä annettiin vain vähän tuloksellisuutta koskevia tietoja, sillä täytäntöönpano oli vasta varhaisessa vaiheessa. Elpymisen ja palautumisen tulostaulu (jäljempänä 'tulostaulu') on väline, jota komissio käyttää elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa koskevaan raportointiin. Tulostaulu on käyttäjäystävällinen, mutta sen yhteydessä ilmenee tietojen laatuun liittyviä ongelmia eikä se ole kaikilta osin läpinäkyvä. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus on tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan epäselvä siltä osin, pitäisikö vuosikertomuksessa esitettävässä raportoinnissa viitata arvioitujen menojen sijasta tosiasiallisiin menoihin. Komissio raportoi ainoastaan arvioiduista menoista.

VIII Edellä selostettujen havaintojen perusteella tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio

- varmistaa tuloksellisuuden seuranta- ja arviointikehyksen kattavuuden
- parantaa yhteisiä indikaattoreita koskevien tietojen laatua
- parantaa tulostaulussa raportoitujen tietojen läpinäkyvyyttä ja laatua
- varmistaa, että raportointi on informatiivisempaa ja johdonmukaisempaa ja että se vastaa kaikkia lakisääteisiä vaatimuksia.

Johdanto

Elpymis- ja palautumistukivälineen pääpiirteet

01 Koronapandemian vastatoimena perustettiin yli 800 miljardin euron (käypinä hintoina) arvoisen elpymisrahasto NextGeneration EU (NGEU). Rahaston keskeisen osan muodostaa helmikuussa 2021 perustettu elpymis- ja palautumistukiväline¹, jonka kokonaisarvo on enintään 723 miljardia euroa. Määrästä 338 miljardia euroa maksetaan avustuksina ja 385 miljardia euroa lainoina (vuoden 2022 hintoina).

02 Elpymis- ja palautumistukivälineen soveltamisala, sellaisena kuin se on määritelty elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa², käsittää *kaaviossa 1* esitettyjen kuuden pilarin alaisuudessa toteutettavat investoinnit ja uudistukset.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2021/241](#), annettu 12 päivänä helmikuuta 2021, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta. Asetukseen viitataan tässä kertomuksessa elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevana asetuksena.

² Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 3 artikla.

Kaavio 1 – Kuusi pilaria



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin elpymisen ja palautumisen tulostaulun (*Recovery and Resilience scoreboard*) perusteella.

03 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa määritellään kuuden pilarin mukaisesti välineen **yleiseksi tavoitteeksi**³ edistää unionin **taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta**

- o **parantamalla** jäsenvaltioiden **palautumiskykyä**, kriisivalmiutta, sopeutumiskykyä ja kasvupotentiaalia
- o **lieventämällä** erityisesti naisiin kohdistuvia kyseisen kriisin **sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia**
- o edistämällä **Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin** täytäntöönpanoa
- o tukemalla **vihreää siirtymää**, edistämällä unionin vuoden 2030 ilmastotavoitteiden saavuttamista ja noudattamalla EU:n vuoden 2050 ilmastoneutraaliutta koskevaa tavoitetta
- o edistämällä **digitaalista muutosta**

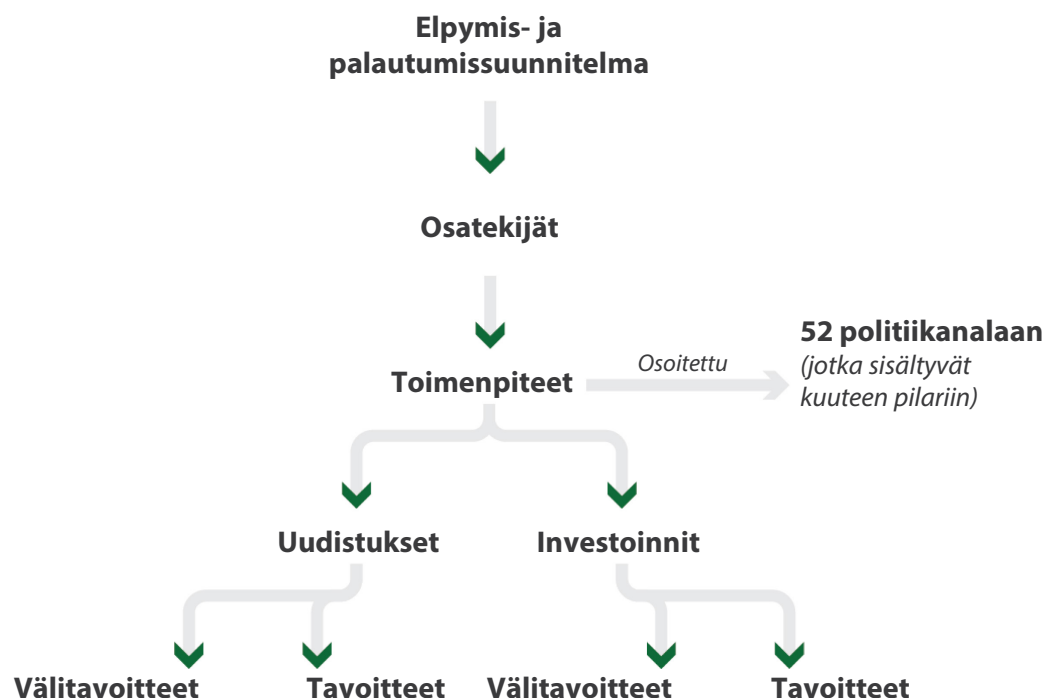
³ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 4 artikla.

- o parantamalla **unionin energiajärjestelmän** palautumiskykyä, turvallisuutta ja kestävyyttä
- o näin voidaan myötävaikuttaa **taloudelliseen ja sosiaaliseen** noususuuntaiseen **lähentymiseen**, palauttaa ja edistää unionin talouksien **kestävää kasvua** ja yhdentymistä, tukea **laadukkaiden työpaikkojen** luomista ja
- o edistää **unionin strategista riippumattomuutta** ja avointa taloutta sekä luoda eurooppalaista lisäarvoa.

04 Asetuksen mukaan elpymis- ja palautumistukivälineen **erityistavoitteena** on antaa jäsenvaltioille rahoitustukea niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmissa esitettyihin uudistuksiin ja investointeihin liittyvien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseksi.

05 Elpymis- ja palautumissuunnitelmat koostuvat joukosta toimenpiteitä, jotka voivat olla investointeja tai uudistuksia ja jotka on ryhmitelty osatekijöihin. Elpymis- ja palautumissuunnitelmat sisältävät kunkin uudistuksen tai investoinnin osalta yhden tai useamman välitavoitteen (laadulliset saavutukset) ja/tai tavoitteita (määrälliset saavutukset). Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvien toimenpiteiden olisi liityttävä elpymis- ja palautumistukivälineen kattamiin politiikanaloihin, jotka on jäsennelty kuuteen eri pilariin (ks. [kaavio 2](#); kattava luettelo näistä politiikanaloista löytyy [liitteestä I](#)). Jäsenvaltioiden saama rahoitus ei perustu kulujen korvaamiseen, vaan niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmissa sovittujen välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävään saavuttamiseen.

Kaavio 2 – Elpymis- ja palautumistukivälineen rakenne



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

Elpymis- ja palautumistukivälineen seuranta-, raportointi- ja arviointikehys

06 Seuranta, raportointi ja arviointi ovat keskeisiä osatekijöitä varmistettaessa, että varoilla edistetään haluttuja tavoitteita ja vaikutuksia. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa⁴ säädetään välineen täytäntöönpanoa koskevasta seurannasta ja raportoinnista, ja tarkemmat säännökset sisältyvät kahteen delegoituun säädökseen, joista toinen koskee elpymis- ja palautumistukivälineen sosiaalimenojen raportointia⁵ ja toinen elpymisen ja palautumisen tulostaulun yhteisiä indikaattoreita ja osatekijöitä⁶.

⁴ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 16, 29, 30 ja 31 artikla.

⁵ [Komission delegoitu asetus \(EU\) 2021/2105](#), annettu 28 päivänä syyskuuta 2021, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/241 täydentämisestä määrittelemällä menetelmä sosiaalimenojen raportointia varten.

⁶ [Komission delegoitu asetus \(EU\) 2021/2106](#), annettu 28 päivänä syyskuuta 2021, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston

07 Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon ja tuloksellisuuden seuranta ja raportointia varten perustettu rakenne (josta käytetään nimitystä elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehys) koostuu seuraavista keskeisistä osatekijöistä:

- o **välitavoitteet ja tavoitteet**, jotka määritellään neuvoston täytäntöönpanopäätöksissä ja joilla mitataan elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvien uudistusten ja investointien täytäntöönpanoa ja siten elpymis- ja palautumistukivälineen erityistavoitteen saavuttamista
- o **yhteiset indikaattorit**, jotka perustuvat jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin ja joita käytetään raportointiin elpymis- ja palautumistukivälineen edistymisestä sekä sen yleis- ja erityistavoitteiden seurantaan ja arviointiin
- o **jäsenvaltioiden** komissiolle ja suurelle yleisölle toimittamat erityyppiset **raportit** edistymisestä elpymis- ja palautumissuunnitelmiansa täytäntöönpanossa
- o sidosryhmille ja suurelle yleisölle tarkoitetut erityyppiset **komission raportit**, myös tulostaulu.

Elpymis- ja palautumistukivälineen seurantaan, raportointiin ja arviointiin liittyvät tehtävät ja vastuualueet

Komission vastuualueet

08 Komission toteuttaman seurannan olisi oltava kohdennettua ja oikeassa suhteessa elpymis- ja palautumistukivälineen alaisuudessa toteutettaviin toimiin. Komission on varmistettava erityisesti, että toimien toteuttamisen ja tulosten saavuttamisen seurannassa käytettävät tiedot kerätään tehokkaasti, tuloksellisesti ja oikea-aikaisesti⁷. Komission olisi myös laadittava riippumaton arviointikertomus, jossa arvioidaan erityisesti elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteiden saavuttamista, resurssien käytön tehokkuutta ja eurooppalaista lisäarvoa sekä sitä, ovatko kaikki tavoitteet ja toimet edelleen tarkoituksenmukaisia⁸. Välinettä olisi arvioitava erityisten

asetuksen (EU) 2021/241 täydentämisestä vahvistamalla yhteiset indikaattorit ja elpymisen ja palautumisen tulostaulun yksityiskohtaiset osat.

⁷ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 29 artikla.

⁸ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 32 artiklan 2 kohta.

seurantavaatimusten mukaisesti kerättyjen tietojen perusteella. Näihin vaatimuksiin sisältyy tarvittaessa mitattavissa olevia indikaattoreita, joiden perusteella arvioidaan elpymis- ja palautumistukivälineen käytännön vaikutuksia⁹.

09 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaisesti komission on annettava parlamentille ja neuvostolle vuotuinen kertomus elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta¹⁰ sekä tarkastelukertomus vuonna 2022¹¹. Lisäksi komission on raportoitava elpymis- ja palautumistukivälineen kuudesta eri pilarista rahoitetuista menoista¹². Raportointi tapahtuu hyväksytyissä elpymis- ja palautumissuunnitelmissa esitettyjen arvioitujen menojen koskevien erittelyjen perusteella.

10 Helpottaakseen jäsenvaltioiden raportointia komissio on luonut FENIX-välineen, jolla kerätään ja seurataan tietoja välitavoitteista ja tavoitteista sekä yhteisistä indikaattoreista. Välineen avulla saadaan myös todentavaa aineistoa ja perusteluja maksupyyntöjen osalta.

11 Lisäksi komissio on laatinut tulostaulun¹³, jossa kuvataan elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanossa saavutettua edistystä toteutuneiden välitavoitteiden ja tavoitteiden sekä kunkin kuuden pilarin osalta raportoitujen yhteisten indikaattorien avulla (ks. edellä oleva [kaavio 1](#)).

Jäsenvaltioiden vastualueet

12 Kunkin jäsenvaltion koordinointielin vastaa tietojen keräämisestä ja kokoamisesta sekä konsolidoitujen raporttien toimittamisesta komissiolle. Koordinointielimellä on myös kokonaisvastuu kyseisen maan elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanon seurannasta. Yleensä jäsenvaltioiden täytäntöönpanoelimet, kuten ministeriöt, vastaavat uudistusten ja investointien täytäntöönpanosta, välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamista koskevien tietojen keräämisestä ja niiden raportoinnista koordinointielimelle.

⁹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, johdanto-osan 64 kappale.

¹⁰ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 31 artiklan 1 kohta.

¹¹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 16 artikla.

¹² Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 29 artiklan 3 kohta.

¹³ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 30 artikla.

13 Jäsenvaltioiden on raportoitava edistymisestään elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanossa, myös yhteisten indikaattoreiden osalta¹⁴. Niiden oli myös perustettava tarkastusviranomaisia tai käytettävä olemassa olevia viranomaisia saadakseen varmuuden valvontajärjestelmistään sekä välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisesta.

¹⁴ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 27 artikla.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

14 Tämä tarkastus sisällytettiin tilintarkastustuomioistuimen vuotuisen työohjelmaan, koska kyseessä on olennainen uusi väline ja tuloksellisuuden vahvan seurantakehyksen merkitys on tässä yhteydessä suuri. Tarkastus kattoi ajanjakson elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta joulukuuhun 2022. Näin tarkastajat pystyivät arvioimaan yhtä tuloksellisuusraportointijaksoa, tekemään johtopäätöksiä ja antamaan suosituksia seurantakehyksen parantamiseksi sekä osallistumaan keskusteluun siitä, miten tällaiset kehykset olisi suunniteltava ja pantava täytäntöön kustannuksiin perustumattomaan rahoitukseen pohjautuville välineille.

15 Tarkastajat tutkivat, onko elpymis- ja palautumistukivälineen seurantakehys tarkoituksenmukainen välineen tuloksellisuuden mittaamisen kannalta. Tarkastuksessa arvioitiin,

- 1) soveltuvatko elpymis- ja palautumistukivälineen seurantakehyksen osatekijät välineen tuloksellisuuden mittaamiseen
- 2) onko komissiolla ja jäsenvaltioilla käytössään tietojen laadun varmistamiseen tarkoitetut järjestelyt
- 3) annetaanko komission ja jäsenvaltioiden kertomuksissa tarkoituksenmukaista ja oikea-aikaista tietoa.

16 Tarkastajat tutkivat komissiossa saatavilla olevia asiakirjoja ja haastattelivat asiasta vastaavaa komission henkilöstöä. Lisäksi tarkastajat tapasivat elpymis- ja palautumistukivälineen koordinointielinten edustajia, tarkastusviranomaisia ja täytäntöönpanoelinten edustajia seuraavissa viidessä otokseen valitussa jäsenvaltiossa: Italiassa, Kreikassa, Portugalissa, Ranskassa ja Romaniassa. Näiden maiden valinta tarkastukseen perustui mm. seuraaviin kriteereihin: maiden saamien varojen määrä, niiden edistyminen täytäntöönpanossa, ja se, miten maat ovat järjestäneet elpymis- ja palautumistukivälineen koordinoinnin kansallisella tasolla.

17 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskriteerit perustuvat sääntelyvaatimuksiin (erityisesti elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaan asetukseen ja delegoituihin säädöksiin) sekä komission sisäisiin sääntöihin ja menettelyihin (kuten ohjeisiin ja menetelmiin).

18 Tarkastajat analysoivat viiden otokseen valitun jäsenvaltion suunnitelmiin sisältyviä välitavoitteita ja tavoitteita sekä kaikkien niiden jäsenvaltioiden yhteisiä indikaattoreita, jotka olivat toimittaneet tietoja kesäkuuhun 2022 mennessä.

19 Arvioidakseen tarkastukseen valittujen jäsenvaltioiden tiedonkeruuprosesseja käytännössä tarkastajat tarkastivat paikan päällä otoksen, johon sisältyi 16 sellaista tavoitetta, jotka oli jo saavutettu tai lähes saavutettu. Näiden tavoitteiden osalta jäljitettiin jäsenvaltioiden tiedot ensimmäisistä kerätyistä tiedoista FENIX-tietokantaan tallennettuihin tietoihin ja todentavaan aineistoon saakka. Tarkastajat tarkastivat myös jäsenvaltioiden tiedonkeruu- ja todentamisprosessit yhteisten indikaattoreiden osalta.

20 Lopuksi tarkastajat perehtyivät tulostaulua koskevaan raportointiin ja muihin elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeviin komission ja jäsenvaltioiden kertomuksiin.

21 Tämä tarkastus on osa NGEU:n ja elpymis- ja palautumistukivälineen osalta suunniteltujen tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten sarjaa. Tarkastus perustuu tietoihin, joita tilintarkastustuomioistuin on jo kerännyt tätä politiikanalaa koskevissa aiemmissa tarkastuksissaan, katsauksissaan ja lausunnoissaan¹⁵. Siinä ei oteta huomioon REPowerEU-asetuksen muuttamisesta annetussa asetuksessa kuvattuja uusia vaatimuksia ja tavoitteita¹⁶.

¹⁵ Erityisesti [erityiskertomus 21/2022](#) ja [katsaus 01/2023](#).

¹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2023/435](#), annettu 27 päivänä helmikuuta 2023, asetuksen (EU) 2021/241 muuttamisesta elpymis- ja palautumissuunnitelmien REPowerEU-lukujen osalta sekä asetusten (EU) 1303/2013, (EU) 2021/1060 ja (EU) 2021/1755 ja direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta.

Huomautukset

Välitavoitteet ja tavoitteet sekä yhteiset indikaattorit edistävät täytäntöönpanon edistymisen mittaamista, mutta niiden avulla voidaan arvioida yleistä tuloksellisuutta vain vähän

22 Elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehyksen kaksi tärkeintä osatekijää ovat välitavoitteet ja tavoitteet sekä yhteiset indikaattorit. Välitavoitteilla ja tavoitteilla mitataan jäsenmaiden edistymistä niiden kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvien investointien ja uudistusten toteuttamisessa; näin ollen niillä mitataan elpymis- ja palautumistukivälineen erityistavoitteen saavuttamista. Yhteisten indikaattorien tarkoituksena on sitä vastoin raportoida elpymis- ja palautumistukivälineen edistymisestä ja helpottaa elpymis- ja palautumistukivälineen erityisten ja yleisten tavoitteiden saavuttamisessa tapahtuneen edistymisen seuranta ja arviointia.

23 Tilintarkastustuomioituimen tarkastajat arvioivat, missä määrin sekä välitavoitteet ja tavoitteet että yhteiset indikaattorit vaikuttavat elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden mittaamiseen. Tarkastajat tutkivat myös, täydentävätkö nämä kaksi osatekijää toisiaan ja riittävätkö ne yhdessä kuvaamaan elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuutta ja edistymistä sen erityisten ja yleisten tavoitteiden saavuttamisessa.

24 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa viitataan välineen ns. tulosperusteiseen luonteeseen¹⁷ sillä perusteella, että komission jäsenvaltioille suorittamat maksut perustuvat – toisin kuin useimpien muiden EU:n ohjelmien kohdalla – ennalta sovittujen välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävään saavuttamiseen eikä tukikelpoisten menojen korvaamiseen. Tarkastajat panevat kuitenkin merkille, että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa tai tulostaulua koskevassa delegoidussa asetuksessa¹⁸ ei määritellä tuloksellisuuden käsitettä.

¹⁷ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, johdanto-osan 53 kappale.

¹⁸ Komission delegoitu asetus (EU) 2021/2106.

25 Tilintarkastustuomioistuimen soveltaman menetelmän tapaan tuloksellisuus määritetään mitaksi sille, miten hyvin EU:n rahoittama toimi, hanke tai ohjelma on saavuttanut sille asetetut tavoitteet ja tarjonnut rahalle vastinetta.

Elpymis- ja palautumistukivälineen välitavoitteet ja tavoitteet mittaavat välineen täytäntöönpanon edistymistä, vaikkakin rajallisesti

26 Kuhunkin kansalliseen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyi joukko toimenpiteitä, jotka voivat olla joko investointeja tai uudistuksia. Neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä esitetään yleiskatsaus kaikista elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyvistä toimenpiteistä. Päätökseen sisältyy kuvaus kustakin toimenpiteestä ja toimenpiteen välitavoitteista ja tavoitteista sekä niiden täytäntöönpanon alustava aikataulu. Lisäksi operatiivisiin järjestelyihin sisältyy seurantamekanismi, jonka avulla täsmennetään, miten kunkin välitavoitteen ja tavoitteen saavuttaminen osoitetaan.

Välitavoitteet ja tavoitteet soveltuvat yleensä täytäntöönpanon edistymisen mittaamiseen, mutta niiden tavoitetaso vaihtelee

27 Tässä tarkastuksessa tarkastajat arvioivat viiden tarkastukseen valitun jäsenvaltion elpymis- ja palautumissuunnitelmat ja havaitsivat, että niiden välitavoitteet ja tavoitteet olivat yleisesti ottaen sopivia investointien ja uudistusten täytäntöönpanossa tapahtuneen edistymisen mittaamiseen. Tilintarkastustuomioistuin totesi aiemmin elpymis- ja palautumissuunnitelmia koskevasta komission arvioinnista antamassaan erityiskertomuksessa¹⁹, että tietyt välitavoitteet ja tavoitteet eivät ole selkeitä. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen analyysi viidestä otoksesta poimitusta elpymis- ja palautumissuunnitelmasta osoittaa, että jotkin välitavoitteet ja tavoitteet ovat vaativampia kuin toiset (ks. esimerkit [laatikossa 1](#)).

¹⁹ [Erityiskertomus 21/2022](#), *Komission toimet kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioimiseksi – Yleisesti ottaen asianmukaisia, mutta täytäntöönpanoon jää edelleen riskejä*, kohta 82.

Laatikko 1: Esimerkkejä samanlaisia toimenpiteitä koskevien välitavoitteiden ja tavoitteiden vaihtelevasta tavoitetasosta

- o Koulutukseen liittyvien toimenpiteiden osalta lopulliset tavoitteet vaihtelivat ”koulutuskurssin kehittämisestä” ”osallistujien määrään”, ”koulutuksen suorittaneiden osallistujien määrään” tai jopa ”sertifioitujen osallistujien” määrään.
- o teollisuuden hiilestä irtautumiseen liittyvien toimenpiteiden osalta lopulliset tavoitteet vaihtelivat ”loppuun saatettujen hankkeiden lukumäärästä” ”niiden hankkeiden loppuun saattamiseen, joilla pyritään vähentämään epäsuoria ja suoria kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 30 prosenttia aikaisempiin päästöihin verrattuna”
- o yksityisten rakennusten energiatehokkuuteen liittyvien toimenpiteiden lopulliset tavoitteet vaihtelivat ”peruskorjaustöihin sitoutuneille kotitalouksille myönnettyistä avustuksista” ”peruskorjattujen neliömetrien määrään” tai ”toteutettujen sertifioitujen peruskorjausten lukumäärään”
- o kestävään liikenteeseen liittyvissä toimenpiteissä oli joissakin tapauksissa saavutettava tietty määrä ”ostettuja ajoneuvoja”, ”ostettuja ja käytössä olevia ajoneuvoja” tai jopa ”sähkökäyttöisillä ajoneuvoilla korvattuja ajoneuvoja”, kun taas joskus tavoitteeksi asetettiin ”ilman epäpuhtauspäästöjen vähentäminen” käyttämällä kestävämpiä liikennemuotoja.

28 Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen analyysi viiden tarkastukseen valitun jäsenvaltion elpymis- ja palautumissuunnitelmista osoitti, että joissakin tapauksissa välitavoitteiden tai tavoitteiden saavuttamista koskevat vaatimukset oli määritetty eri tavoin neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä ja operatiivisten järjestelyjen seurantamekanismeissa (ks. [taulukko 1](#)); seurantamekanismien yhteydessä välitavoitteet tai tavoitteet olivat huomattavasti selkeämpiä tai helpommin mitattavissa.

29 Komission helmikuussa 2023 julkaiseman menetelmän²⁰ mukaan seurantamekanismia ja operatiivisten järjestelyjen seurantavaiheita ei kuitenkaan pitäisi ottaa huomioon arvioitaessa, onko välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu tyydyttävällä tavalla.

²⁰ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Elpymis- ja palautumistukiväline: ensimmäiset kaksi vuotta – Ainutlaatuinen väline EU:n vihreän ja digitaalisen muutoksen ytimessä ([COM\(2023\) 99](#)), liite I.

Taulukko 1 – Esimerkkejä erilaisista saavutusten mittaamista koskevista vaatimuksista neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä ja operatiivisissa järjestelyissä

Jäsen- valtio	Toimenpide	Välitavoite (V) tai tavoite (T)	Neuvoston täytäntöönpanopäätökseen sisältyvä kuvaus	Operatiivisia järjestelyjä koskeva seurantamekanismi
Kreikka	Uudistus 16981: Poliitiikan suunnittelun ja koordinoinnin tehostaminen	Koulutusohjelma, johon on valittu osallistujiksi 100 virkamiestä (V)	[...] on käynnistettävä koulutusohjelma ja siihen liittyvä akkreditointimenettely, johon osallistuu vähintään 100 virkamiestä [...]	i) päätökseen saatetut koulutus- ja sertifiointitoimet ii) kirjautuneiden henkilöiden lukumäärä, mukaan lukien ”toimeenpanevaan johtoon” valitut virkamiehet iii) koulutuksen ja annetun sertifiointin tyyppi sekä yksityiskohtaiset tiedot sen sisällöstä ja käytetystä oppimismuodosta
Ranska	Investointi C8.I2: Uudelleenkoulutus harjoittelu- ja opiskelujaksoja yhdistelevien koulutusohjelmien avulla (Pro-A)	Pro-A -ohjelmasta hyötyvien työntekijöiden lukumäärä: 90 000 (T)	Niiden työntekijöiden lukumäärä, jotka osallistuvat uudelleenkoulutukseen harjoittelu- ja opiskelujaksoja yhdistelevien koulutusohjelmien kautta	[...] kaikki Pro-A -koulutukset sisältävä luettelo, josta käy ilmi odotettu kesto, sekä viittaus koulutuksen aikana annettuihin todistuksiin .
Italia	Investointi 1.7.1: Digitaaliset yhteiskuntapalvelut	Koulutusaloitteisiin osallistuvat kansalaiset [...] 1 000 000 (T)	Vähintään miljoona kansalaista osallistuu koulutusaloitteisiin [...]	[...] a) luettelo yksittäisistä todistuksista ja niiden viitenumeroista, joilla todistetaan, että koulutusohjelmat on suoritettu [...]

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin neuvoston täytäntöönpanopäätösten liitteiden ja operatiivisten järjestelyjen perusteella.

Välitavoitteissa ja tavoitteissa ei aina oteta huomioon toimenpiteen loppuun saattamista

30 Tilintarkastustuomioistuin totesi komission suorittamasta elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioinnista antamassaan erityiskertomuksessa²¹, että elpymis- ja palautumissuunnitelman yksittäisen toimenpiteen välitavoitteet ja tavoitteet eivät aina kata kaikkia toimenpiteen täytäntöönpanon keskeisiä vaiheita. Tarkastajat arvioivat tässä tarkastuksessa, voidaanko niiden viimeisten välitavoitteiden tai tavoitteiden avulla, jotka koskevat otokseen valittujen jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyviä toimenpiteitä, määrittää, onko kukin toimenpide saatettu onnistuneesti päätökseen.

31 Tarkastajat analysoivat viittä tarkastukseen valittua jäsenvaltiota koskevia neuvoston täytäntöönpanopäätöksiä, jotka kattoivat 740 toimenpidettä. Tarkastajat havaitsivat, että noin viidessä prosentissa toimenpiteistä viimeinen välitavoite tai tavoite ei ilmennä kyseisen toimenpiteen päätökseen saamista (ks. esimerkit *laatikossa 2*). Näin ollen sitä, onko kyseiset toimenpiteet saatettu onnistuneesti päätökseen, ei ole mahdollista arvioida yksinomaan toimenpiteitä koskevien viimeisten välitavoitteiden tai tavoitteiden perusteella. Tällaisten toimenpiteiden osuus vaihtelee otokseen valituissa jäsenvaltioissa Kreikan vain yhdestä prosentista Ranskan 16 prosenttiin.

32 Lisäksi noin kahta prosenttia tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneistä toimenpiteistä ei saada kokonaisuudessaan päätökseen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa asetettuun määräaikaan (31. elokuuta 2026²²) mennessä. Tämä rajoittaa komission mahdollisuuksia mitata toimenpiteiden vaikutusta elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteiden saavuttamiseen.

²¹ Erityiskertomus 21/2022, *Komission toimet kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioimiseksi – Yleisesti ottaen asianmukaisia, mutta täytäntöönpanoon jää edelleen riskejä*, kohdat 83 ja 84.

²² Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetetus, 18 artiklan 4 kohdan i alakohta ja 20 artiklan 5 kohdan d alakohta.

Laatikko 2: Esimerkkejä viimeisistä tavoitteista, jotka eivät osoita toimenpiteen päätökseen saamista

- o **Ranska:** ekologiaa ja biologista monimuotoisuutta koskevan toimenpiteen lopullisena tavoitteena on saavuttaa vuoden 2023 ensimmäisellä neljänneksellä tietty pinta-alaosuus sellaisia metsiä, joille on myönnetty avustusta metsän parantamiseksi, mukauttamiseksi, elvyttämiseksi tai uudelleenmuodostamiseksi.
- o **Italia:** kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän biolääketieteellisen tutkimuksen vahvistamista ja tehostamista koskevan toimenpiteen viimeisenä tavoitteena on maksaa ensimmäinen rahoituserä 324 tutkimushankkeelle vuoden 2025 viimeisellä neljänneksellä.

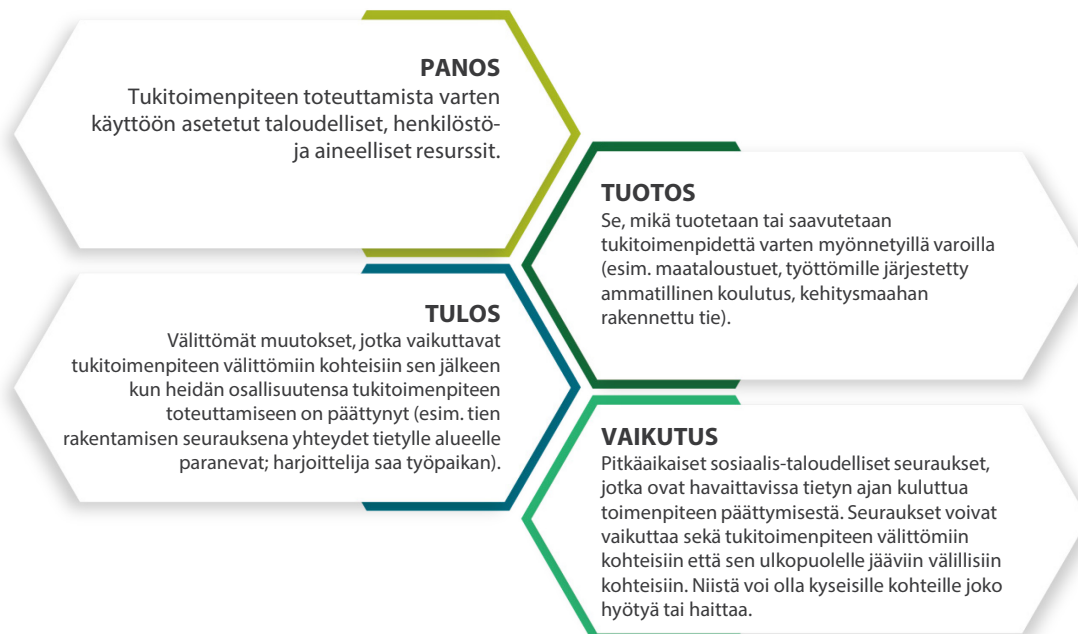
Välitavoitteissa ja tavoitteissa keskitytään pikemminkin tuotoksiin kuin tuloksiin

33 Ohjeissaan²³ komissio neuvoi jäsenvaltioita asettamaan panosindikaattorit tai mieluiten tuotosindikaattorit niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmissa määritetyille välitavoitteille ja tavoitteille. Se myös neuvoi jäsenvaltioita välttämään sellaisten välitavoitteiden tai tavoitteiden asettamista, joihin maat eivät voineet vaikuttaa.

34 Tilintarkastustuomioistuin luokittelee panokset, tuotokset, tulokset ja vaikutukset varainhoitoasetuksen ja omien menetelmiensä mukaisesti [kaaviossa 3](#).

²³ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, *Guidance to member states' recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12, osa 1/2, sivu 34.

Kaavio 3 – Panoksen, tuotoksen, tuloksen ja vaikutuksen luokittelu



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

35 Jotta toimenpiteiden tuloksellisuutta ja viime kädessä niiden vaikutusta elpymis- ja palautumistukivälineen yleistavoitteen saavuttamiseen voidaan mitata, on tärkeää, että välitavoitteet ja tavoitteet menevät paljon panosten arviointia pidemmälle. Ihannetapauksessa ne viittaisivat mahdollisuuksien mukaan tuloksiin tai vaikutuksiin²⁴. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin myöntää, että vaikutusindikaattoreiden sisällyttäminen on kunnianhimoista, koska ne eivät välttämättä sovellu elpymis- ja palautumistukivälineen rajoittavaan aikatauluun.

36 Tätä tarkastusta varten poimittuun otokseen sisältyvien elpymis- ja palautumissuunnitelmien välitavoitteet ja tavoitteet ovat pääasiassa tuotossuuntautuneita. Tämä tarkoittaa sitä, että niiden avulla arvioidaan ainoastaan tietyn toimenpiteen toteuttamista eivätkä ne yleensä anna riittävästi tietoa siitä, miten toimenpide edistää elpymis- ja palautumistukivälineen yleisen tavoitteen saavuttamista.

²⁴ Erityiskertomus 21/2022, kohta 89.

Yhteiset indikaattorit on määritelty selkeästi, mutta ne antavat epätäydellisen kuvan elpymis- ja palautumistukivälineen tuotoksista ja tuloksista

37 Elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehyksen toinen keskeinen osatekijä ovat yhteiset indikaattorit, jotka perustuvat rakennerahastoissa (eli Euroopan aluekehitysrahastossa ja koheesiorahastossa) käytettäviin tulosindikaattoreihin. Niiden tarkoituksena on raportoida elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon edistymisestä ja seurata ja arvioida edistymistä sen yleisten ja erityisten tavoitteiden saavuttamisessa²⁵. Yhteisiä indikaattoreita on kaikkiaan 14 (ks. [kaavio 4](#)). Niistä joidenkin kohdalla tiedot on eritelty tarkemmin (esim. iän tai sukupuolen mukaan).

Kaavio 4 – Elpymis- ja palautumistukivälineen yhteiset indikaattorit

1	Säästöt primäärienergian vuotuisessa kulutuksessa	8	Tuetuissa tutkimuslaitoksissa työskentelevät tutkijat
2	Operatiivinen lisäkapasiteetti uusiutuvaa energiaa varten	9	Tuetut yritykset (joista: pieniä (mukaan lukien mikroyritykset), keskisuuria, suuria)
3	Vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuuri (tankkaus- tai latauspisteet)	10	Koulutukseen osallistuvien lukumäärä
4	Tulvien, metsäpalojen ja muiden ilmastoon liittyvien katastrofien torjuntatoimista hyötyvä asukasmäärä	11	Työssä olevien tai työtä hakevien henkilöiden lukumäärä
5	Sellaisten asuntojen lisämäärä, joilla on erittäin suuren kapasiteetin verkkoyhteys	12	Uusien tai uudistettujen terveydenhuoltolaitosten kapasiteetti
6	Yritykset, jotka saavat tukea digitaalisten tuotteiden, palvelujen ja sovellusten kehittämisessä	13	Uusien tai uudistettujen lastenhoitopalvelujen ja koulutustarjonnan luokkahuonekapasiteetti
7	Uusien/parannettujen julkisten digipalvelujen, -tuotteiden ja -prosessien käyttäjät	14	Tukea saavien nuorten lukumäärä

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission delegoidun asetuksen (EU) 2021/2106 perusteella.

²⁵ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 29 artiklan 4 kohdan a alakohta.

Yhteiset indikaattorit ovat yleisesti ottaen selkeitä sen suhteen, mitä niillä mitataan, mutta niiden soveltamisala vaihtelee, ja ne otettiin käyttöön vasta prosessin myöhäisessä vaiheessa

38 Tarkastajat havaitsivat, että yhteiset indikaattorit olivat yleisesti ottaen selkeitä sen suhteen, mitä on mitattava ja miten. Tarkastajien tarkastuskäyntien aikana haastattelemat jäsenvaltioiden edustajat pitivät myös komission ohjeita selkeinä ja ilmoittivat, että komissio oli vastannut heidän kysymyksiinsä nopeasti.

39 Yhteisten indikaattorien soveltamisala ja yksityiskohtaisuus vaihtelevat kuitenkin huomattavasti. Jotkin niistä ovat varsin täsmällisiä (esim. yhteinen indikaattori 3 ”vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuuri (tankkaus-/latauspisteet)”), kun taas toiset on määritelty hyvin laajasti (esim. yhteinen indikaattori 7 ”Uudet ja parannetut julkiset digitaaliset palvelut, tuotteet ja prosessit”, jossa kyseiset palvelut, tuotteet ja prosessit vaihtelevat uusista tietokonekaapeleista, näppäimistöistä tai hiiristä uuden digitaalisen tuotteen käyttäjiin).

40 Lisäksi yhteisiä indikaattoreita koskeva delegoitu asetus²⁶ tuli voimaan joulukuussa 2021, kymmenen kuukautta elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen voimaantulon jälkeen. Tuohon ajankohtaan mennessä 25 jäsenvaltiota oli toimittanut elpymis- ja palautumissuunnitelmansa komissiolle, ja neuvosto oli jo hyväksynyt niistä 21. Tämän vuoksi elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon alkaessa ei ollut täysin selvää, mitkä tiedot yhteisiä indikaattoreita varten oli kerättävä ja raportoitava. Viivästymisen vuoksi jäsenvaltioilla, jotka aloittivat elpymis- ja palautumissuunnitelmiansa täytäntöönpanon aikaisemmin, oli joskus vaikeuksia kerätä vaadittuja raportointitietoja. Näin oli esimerkiksi Ranskassa, jossa jo sovellettiin erilaista menetelmää tiettyjen tuotosten mittaamiseen.

Yhteiset indikaattorit kattavat elpymis- ja palautumistukivälineen yleiset ja erityiset tavoitteet vain osittain

41 Yhteiset indikaattorit on suunniteltu mittaamaan edistymistä elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteiden saavuttamisessa. *Kaaviossa 5* esitetään yleiskatsaus siitä, missä määrin yhteiset indikaattorit viittaavat kuuteen pilariin, jotka sisältyvät elpymis- ja palautumistukivälineen yleiseen tavoitteeseen (ks. kohta **03**).

²⁶ Komission delegoitu asetus (EU) 2021/2106.

Kaavio 5 – Yhteisten indikaattorien kattavuus kuuden pilarin osalta

KUUSI PILARIA	PILAREITA KOSKEVAT YHTEISET INDIKAATTORIT
 Vihreä siirtymä	• CI 1 Säästöt primäärienergian vuotuisessa kulutuksessa • CI 2 Operatiivinen lisäkapasiteetti uusiutuvaa energiaa varten • CI 3 Vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuuri (tankkaus- tai latauspisteet) • CI 4 Tulvien, metsäpalojen ja muiden ilmastoon liittyvien katastrofien torjuntatoimista hyötyvä asukasmäärä
 Digitaalinen muutos	• CI 5 Sellaisten asuntojen lisämäärä, joilla on erittäin suuren kapasiteetin verkkoyhteys • CI 6 Yritykset, jotka saavat tukea digitaalisten tuotteiden, palvelujen ja sovellusten kehittämisessä • CI 7 Uusien/parannettujen julkisten digipalvelujen, -tuotteiden ja -prosessien käyttäjät • CI 10 Koulutukseen osallistuvien lukumäärä
 Älykäs, kestävä ja osallistava kasvu	• CI 1 Säästöt primäärienergian vuotuisessa kulutuksessa • CI 2 Operatiivinen lisäkapasiteetti uusiutuvaa energiaa varten • CI 3 Vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuuri (tankkaus- tai latauspisteet) • CI 6 Yritykset, jotka saavat tukea digitaalisten tuotteiden, palvelujen ja sovellusten kehittämisessä • CI 8 Tuetuissa tutkimuslaitoksissa työskentelevät tutkijat • CI 9 Tuetut yritykset (joista: pieniä (mukaan lukien mikroyritykset), keskisuuria, suuria) • CI 11 Työssä olevien tai työtä hakevien henkilöiden lukumäärä
 Sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus	• CI 4 Tulvien, metsäpalojen ja muiden ilmastoon liittyvien katastrofien torjuntatoimista hyötyvä asukasmäärä • CI 5 Sellaisten asuntojen lisämäärä, joilla on erittäin suuren kapasiteetin verkkoyhteys • CI 10 Koulutukseen osallistuvien lukumäärä • CI 11 Työssä olevien tai työtä hakevien henkilöiden lukumäärä • CI 12 Uusien tai uudistettujen terveydenhuoltolaitosten kapasiteetti • CI 13 Uusien tai uudistettujen lastenhoitopalvelujen ja koulutustarjonnan luokkahuonekapasiteetti
 Terveys ja taloudellinen, sosiaalinen ja institutionaalinen palautumiskyky	• CI 7 Uusien/parannettujen julkisten digipalvelujen, -tuotteiden ja -prosessien käyttäjät • CI 10 Koulutukseen osallistuvien lukumäärä • CI 12 Uusien tai uudistettujen terveydenhuoltolaitosten kapasiteetti
 Seuraavalle sukupolvelle, lapsille ja nuorille, suunnatut toimintapolitiikat	• CI 13 Uusien tai uudistettujen lastenhoitopalvelujen ja koulutustarjonnan luokkahuonekapasiteetti • CI 14 Tukea saavien nuorten lukumäärä

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [komission delegoidun asetuksen \(EU\) 2021/2106](#) perusteella.

42 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että yhteiset indikaattorit kattavat elpymis- ja palautumistukivälineen **yleiseen tavoitteeseen** sisältyvät kuusi pilaria vain rajoitetusti. Kutakin pilaria käsitellään vähintään kahden yhteisen indikaattorin avulla, mutta indikaattorit eivät kata kaikkia kuhunkin pilariin sisältyviä politiikanaloja. Näin ollen **yhteiset indikaattorit kattavat vain osittain** erityisesti sellaiset pilarit, jotka ovat laajoja tai sisältävät erilaisia osatekijöitä.

43 Tarkastajat havaitsivat, että tämä oli tilanne kuudesta pilarista kolmen kohdalla. **Kaaviossa 6** esitetään kolmeen erityisen laajaan pilariin liittyvät politiikanalat, joita yksikään yhteinen indikaattori ei kata:

- ”Vihreä siirtymä”, jossa 11 politiikanalasta yksi ei kuulu minkään indikaattorin yhteyteen
- ”Älykäs, kestävä ja osallistava kasvu”, jonka yhteydessä kymmenestä politiikanalasta kolme ei kuulu minkään indikaattorin alaisuuteen
- ”Terveys sekä taloudellinen, sosiaalinen ja institutionaalinen palautumiskyky”, jonka yhteydessä 14 politiikanalasta kymmenellä ei ole vastaavaa yhteistä indikaattoria edistymisen mittaamista varten.

Kaavio 6 – Poliitiikanalat, joita yhteiset indikaattorit eivät kata

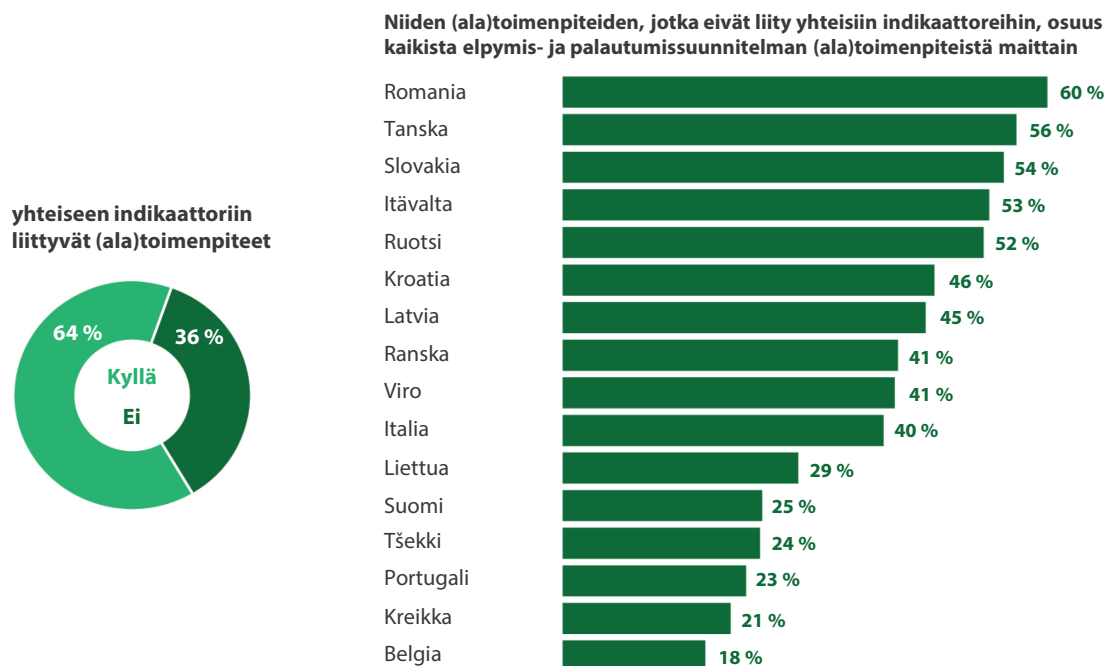
PILARIT	POLITIIKANALAT, JOITA MIKÄÄN YHTEINEN INDIKAATTORI EI KATA
 Vihreä siirtymä	• Biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelu ja ennallistaminen
 Älykäs, kestävä ja osallistava kasvu	• Kulttuuriala • Älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua koskevat sääntelymuutokset • Valtioiden välinen yhteistyö
 Terveys ja taloudellinen, sosiaalinen ja institutionaalinen palautumiskyky	• Kriisivalmius • Liiketoiminnan ja julkisten palveluiden jatkuvuus (kriisitilanteessa) • Oikeusjärjestelmien tehokkuus • Verotoimenpiteet, mukaan lukien aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvät toimenpiteet • Finanssipolitiikka ja julkisen talouden ohjausjärjestelmä • Petostentorjunta • Rahanpesun torjunnan valvonta • Rahoitusalan uudistukset • Oikeusvaltiota koskevat uudistukset • Strateginen riippumattomuus

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

44 Yhteisten indikaattoreiden tarkoituksena on myös kuvastaa, kuinka erityistavoitteen saavuttamisessa on edistytty elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvien uudistusten ja investointien avulla²⁷. Komissio pyysi jäsenvaltioita laatimaan vapaaehtoisesti kartoitustaulukon, josta käy ilmi, mitkä toimenpiteet vaikuttavat mihinkin yhteiseen indikaattoriin. Maaliskuuhun 2023 mennessä 12 jäsenvaltiota oli saanut tämän tehtävän päätökseen ja neljä jäsenvaltiota oli toimittanut alustavan version taulukosta. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi saatavilla olevista kartoitustaulukoista osoittaa, että 36 prosenttia kyseisten jäsenvaltioiden toimenpiteistä ei yhdistettynäkään liity yhteenkään yhteiseen indikaattoriin (ks. [kaavio 7](#)).

²⁷ Komission delegoitu asetus (EU) 2021/2106, 1 artiklan f kohta.

Kaavio 7 – (Ala)toimenpiteiden ja yhteisten indikaattoreiden väliset yhteydet täytettyjen kartoitustaulukoiden perusteella



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin 16 jäsenvaltion Euroopan komissiolle toimittamien kartoitustaulukoiden perusteella.

45 Kuten [kaaviosta 7](#) käy ilmi, yhteiset indikaattorit eivät kata kokonaisuudessaan kaikkia elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyviä tärkeitä investointeja ja uudistuksia. Toimenpiteet, joita ei voitu yhdistää mihinkään yhteiseen indikaattoriin, liittyivät pääasiassa suuriin rakenneuudistuksiin (taloudelliset uudistukset, työmarkkinauudistukset ja oikeuslaitoksen uudistukset), matkaviestintämarkkinoihin, infrastruktuuriin ja julkiseen liikenteeseen tehtäviin investointeihin, luonnonsuojeluun sekä jätehuoltoon ja kiertotalouteen.

46 Uudistusten edistymisen arvioinnit ovat yleensä pikemminkin laadullisia kuin määrällisiä, joten niitä on luonnostaan vaikea mitata numeerisilla indikaattoreilla. Uudistuksia sisältyy noin 60 prosenttiin toimenpiteistä, joiden osalta kartoituksessa raportoitiin, etteivät ne liity mihinkään yhteiseen indikaattoriin. Tämä tieto perustuu niihin 16 jäsenvaltioon, jotka olivat saaneet kartoituksen laadittua kokonaan tai osittain. Lisäksi noin kolme neljäsosaa uudistuksista, jotka sisältyvät tilintarkastustuomioistuimen analysoimiin 16 jäsenvaltion elpymis- ja palautumissuunnitelmiin, ei liity mihinkään yhteiseen indikaattoriin. Investointien kohdalla tämä osuus on huomattavasti pienempi, noin neljäsosa. Näin ollen yhteiset indikaattorit eivät kata elpymis- ja palautumistukivälineen yleistä tavoitetta riittävässä määrin.

47 Niiden toimenpiteiden osuus, jotka eivät liity mihinkään yhteiseen indikaattoriin, vaihtelee huomattavasti maittain – Kreikan 21 prosentista (36 toimenpidettä elpymis- ja palautumissuunnitelman 174 toimenpiteestä) Romanian 60 prosenttiin (111 toimenpidettä 186:sta).

Useimmat yhteiset indikaattorit eivät mene tuotoksen mittaamista pidemmälle

48 Komission jäsenvaltioille laatimissa elpymis- ja palautumistukivälineen yhteisiä indikaattoreita koskevissa ohjeissa²⁸ esitetään kaikki yhteiset indikaattorit tulossuuntautuneina. Kun otetaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen arvio ja sovelletaan komission rakennerahastoja varten käyttämää indikaattorien luokittelua, voidaan todeta, että joidenkin indikaattoreiden kohdalla tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa. Esimerkiksi kolme indikaattoria mittaa ainoastaan lopullisille tuensaajille myönnettyä tukea (yhteiset indikaattorit 6 ja 9 ("Tuetut yritykset...") ja yhteinen indikaattori 14 ("Tukea saavien nuorten lukumäärä"), ks. [kaavio 8](#)). Toisin kuin komissio toteaa ohjeissaan, yhteisillä indikaattoreilla ei yleensä kuvata tuen vaikutuksia tuensaajiin tai näiden tilanteen muutosta. Yhdessäkään indikaattorissa ei myöskään viitata nimenomaisesti vaikutuksiin.

²⁸ Guidance on the common indicators of the Recovery and Resilience Facility, *Statistical guidance for the member states*, 1.8.2022.

Kaavio 8 – Yhteisten indikaattoreiden luokittelu

MITTAA TULOKSIA		EI MITTAA TULOKSIA	
1	Säästöt primäärienergian vuotuisessa kulutuksessa	2	Operatiivinen lisäkapasiteetti uusiutuvaa energiaa varten
4	Tulvien, metsäpalojen ja muiden ilmastoon liittyvien katastrofien torjuntatoimista hyötyvä asukasmäärä	3	Vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuuri (tankkaus- tai latauspisteet)
7	Uusien/parannettujen julkisten digipalvelujen, -tuotteiden ja -prosessien käyttäjät	5	Sellaisten asuntojen lisämäärä, joilla on erittäin suuren kapasiteetin verkkoyhteys
11	Työssä olevien tai työtä hakevien henkilöiden lukumäärä	6	Yritykset, jotka saavat tukea digitaalisten tuotteiden, palvelujen ja sovellusten kehittämisessä
		8	Tuetuissa tutkimuslaitoksissa työskentelevät tutkijat
		9	Tuetut yritykset (joista: pieniä (mukaan lukien mikroyritykset), keskisuuria, suuria)
		10	Koulutukseen osallistuvien lukumäärä
		12	Uusien tai uudistettujen terveydenhuoltolaitosten kapasiteetti
		13	Uusien tai uudistettujen lastenhoitopalvelujen ja koulutustarjonnan luokahuonekapasiteetti
		14	Tukea saavien nuorten lukumäärä

Lähde: Euroopan komissio ja Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

Välitavoitteet ja tavoitteet sekä yhteiset indikaattorit täydentävät toisiaan, mutta ne eivät kata kokonaisuudessaan kaikkia elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuteen liittyviä näkökohtia

49 Tarkastajat tutkivat välitavoitteita ja tavoitteita sekä yhteisiä indikaattoreita kahtena erillisenä raportointivirtana, jotka muodostavat elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden mittauskehiksen kaksi keskeistä osatekijää. Tarkastajat arvioivat, täydentävätkö ne toisiaan ja kuvaavatko ne riittävästi välineen tuloksellisuutta.

50 Elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteet on määritelty kahdella eri tasolla: **yleistavoite**, joka koskee pääasiassa kuutta pilaria, ja **erityistavoite**, joka koskee taloudellista tukea jäsenvaltioille niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseksi.

51 Kuten edellisistä osioista käy ilmi, välitavoitteiden ja tavoitteiden kautta saadaan tietoa pääasiassa siitä, miten jäsenvaltiot ovat edistyneet elpymis- ja palautumissuunnitelmiansa täytäntöönpanossa. Yhteisillä indikaattoreilla saadaan puolestaan tietoa elpymis- ja palautumistukivälineen edistymisestä kokonaisuudessaan. Näin ollen nämä kaksi raportointivirtaa täydentävät toisiaan. Kumpikin niistä on kuitenkin rajallinen edellä esitettyjen puutteiden takia (ks. kohdat [27–36](#) ja [42–48](#)). Näin ollen siitä huolimatta, että nämä raportointivirrat täydentävät toisiaan, niiden avulla ei kyetä arvioimaan riittävässä määrin, miten toimenpiteillä edistetään elpymis- ja palautumistukivälineen yleistä tavoitetta.

Komissio ja jäsenvaltiot toteuttivat yleensä järjestelyjä tietojen laadun varmistamiseksi, mutta myös puutteita on havaittavissa

52 Elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettujen toimien ja tulosten toteutumista seurattaessa on ratkaisevan tärkeää, että sekä komissio että jäsenvaltiot ottavat käyttöön tuloksellisuutta koskevat raportointijärjestelmät, joilla varmistetaan tehokas, vaikuttava ja oikea-aikainen tiedonkeruu, kuten elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa²⁹ sekä komission ja yksittäisten jäsenvaltioiden välisissä rahoitussopimuksissa³⁰ edellytetään. Lisäksi elpymis- ja palautumistukivälineen todellisia saavutuksia voidaan mitata kunnolla vain, jos raportoidut tiedot ovat luotettavia ja tarkkoja.

53 Tilintarkastustuomioistuon arvioi, ovatko tietojen keruuta, kokoamista ja todentamista koskevat järjestelyt komissiossa ja otokseen valituissa jäsenvaltioissa riittäviä varmistamaan raportoitujen tuloksellisuustietojen laadun ja oikea-aikaisuuden.

²⁹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 29 artiklan 2 kohta.

³⁰ Rahoitussopimusten liite I – Jäsenvaltion valvontajärjestelmän keskeiset vaatimukset.

Komissio ja jäsenvaltiot onnistuivat perustamaan elpymis- ja palautumistukivälinettä varten tietojärjestelmiä sekä hallinto- ja valvontarakenteita lyhyessä ajassa

54 FENIX-raportointivälineen avulla komissio voi kerätä jäsenvaltioilta tietoja välitavoitteista ja tavoitteista, yhteisistä indikaattoreista ja muusta pakollisesta raportoinnista. Komissio käyttää näitä tietoja seuranta- ja valvontatarkoituksiin ja täyttääkseen omat raportointivelvoitteensa parlamentille, neuvostolle ja suurelle yleisölle.

55 Kaikki viisi tarkastuskäynnin kohteena ollutta jäsenvaltiota olivat perustaneet erityisiä tietotekniikkajärjestelmiä kansallisella tasolla tapahtuvaa tiedonkeruuta varten. Järjestelmien tarkoituksena oli elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon seuraaminen ja raportointivaatimusten noudattaminen. Kaikki tietojärjestelmät olivat suurelta osin toiminnassa ennen kuin jäsenvaltiot toimittivat ensimmäiset maksupyyntönsä.

56 Jäsenvaltioiden raportointia elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanon edistymisestä seurataan komission ja kansallisten koordinoituelinten säännöllisen kahdenvälisen tietojenvaihdon avulla. Maksupyyntöjä arvioidessaan komissio tarkistaa jäsenvaltioiden toimittamat tiedot ja todentavat aineistot. Lisäksi komission talouden ja rahoituksen pääosastoon (ECFIN) kuuluva erityinen valvonta- ja arviointiyksikkö suorittaa välitavoitteiden ja tavoitteiden jälkitarkastuksia sekä järjestelmätarkastuksia, jotka kattavat myös jäsenvaltioiden tiedonkeruu- ja todentamisjärjestelmät.

57 Kun otetaan huomioon kriisitilanne, jossa elpymis- ja palautumistukiväline perustettiin, ja välineen lyhyt toteutusaikataulu, voidaan todeta, että jäsenvaltiot ja komissio ovat ponnistelleet huomattavasti luodakseen riittävät järjestelmät tuloksellisuustietojen keruuta, seuranta, raportointia ja todentamista varten. Uusi menettely eli se, että maksut ja raportointivaatimukset sidottiin kustannusten sijasta saavutettuihin välitavoitteisiin ja tavoitteisiin, edellytti myös tietojen raportointi- ja tarkastamismenettelyjen uudistamista tai mukauttamista kaikilla täytäntöönpanon tasoilla.

Välitavoitteiden ja tavoitteiden osalta raportoituja tietoja seurataan ja tarkastetaan asianmukaisesti, mutta tietojen luotettavuuteen liittyy edelleen riskejä

58 Luotettavat tiedot välitavoitteista ja tavoitteista ovat prioriteetti sekä komissiolle että jäsenvaltioille: välitavoitteet ja tavoitteet ovat maksujen edellytys ja tärkeä osa elpymis- ja palautumistukivälineen seuranta- ja raportointijärjestelmää.

59 Välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisen osoittamiseksi tarvittavien tietojen ja todentavan aineiston luonne vaihtelee. Tilintarkastustuomioistuimen arvioinnin mukaan tietojen luotettavuuteen liittyy suurempi riski tavoitteiden kohdalla, koska niihin liittyy tietojen kokoaminen; tietoja keräävät usein eri täytäntöönpanoelimet ja ne koskevat useita lopullisia edunsaajia. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin keskittyi tietojen laadun tarkastuksissa tavoitteisiin.

60 Tarkastajat valitsivat 16 tavoitetta, jotka oli pääosin saavutettu, ja tarkastivat niihin liittyvät tiedonkeruu-, kokoamis- ja todentamisprosessit sekä käytetyt tietojärjestelmät. Tarkastajat eivät tarkastaneet lopullisten tuensaajien tasolla raportoitujen tietojen oikeellisuutta, sillä tätä näkökohtaa käsitellään tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumaan liittyvän tarkastustyön yhteydessä.

61 Välitavoitteita ja tavoitteita koskevien tietojen keruussa oli usein kyse tietojen siirtämisestä paikallisista tietojärjestelmistä elpymis- ja palautumistukivälineen keskitettyyn tietojärjestelmään. Kun tietoja siirretään yhdestä tietojärjestelmästä toiseen, automatisoidut menettelyt todennäköisesti tuottavat manuaalisia tuloksia tarkempia tuloksia ja ovat lisäksi nopeampia ja tehokkaampia. Tiedonsiirtoprosessin automatisointiaste vaihteli tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa (ks. esimerkki pitkälle automatisoidusta tiedonsiirrosta [laatikossa 3](#)).

Laatikko 3: Portugalin elpymis- ja palautumissuunnitelman tietojärjestelmä – esimerkki pitkälle automatisoidusta tiedonsiirrosta

Portugalin elpymis- ja palautumissuunnitelman tietojärjestelmään tunnistautuminen perustuu kertakirjautumiseen ja järjestelmä tarjoaa rajapinnan kaikkiin paikallisiin tietojärjestelmiin. Järjestelmä on esimerkki pitkälle automatisoidusta tiedonsiirrosta. Portugalin koordinoituihin toimittui erityisen sovelluksen myös niille täytäntöönpanoelimille, joilla ei ole omia tietojenkeruujärjestelmiä. Sovellus on suoraan yhteydessä elpymis- ja palautumissuunnitelman tietojärjestelmään.

62 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa, joka koski tietojen kokoamis- ja todentamisprosessia otokseen valituissa jäsenvaltioissa, ei havaittu erityisiä ongelmia tarkastukseen valittujen tavoitteiden osalta. Tietojen laatuun liittyy suurin riski edunsaajien tasolla, jolla saatetaan ilmoittaa virheellisiä tietoja tai tukikelvottomia eriä; nämä virheet voivat siirtyä vaiheesta toiseen raportointiketjun loppuun asti ilman että ne huomataan. Näin on erityisesti silloin, jos elpymis- ja palautumissuunnitelman tietojärjestelmissä annetut taustatiedot ovat hyvin rajallisia. Tällaiset virheet voidaan yleensä havaita vain aivan perustason tarkistuksissa tai varsinaisessa tarkastuksessa. Joissakin komission tekemissä jälkitarkastuksissa havaittiin virheitä perustason tarkastuksiin liittyvissä tiedonkeruu- ja todentamisjärjestelmissä.

63 Tarkastajat havaitsivat, että tarkastusviranomaisten käytännöt välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamista koskevien tarkastusten ajoituksessa vaihtelivat. Kreikassa, Portugalissa, Ranskassa ja Romaniassa välitavoitteita ja tavoitteita koskevien tietojen luotettavuus ja oikeellisuus tarkastettiin ennen kuin kyseiset välitavoitteet ja tavoitteet sisällytettiin maksupyyntöön. Italiassa tällaisia tarkastuksia tehtiin kuitenkin jälkikäteen eli sen jälkeen, kun maa oli toimittanut maksupyyntönsä ja kun komissio oli jo saanut päätökseen välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin. Tämä lähestymistapa aiheuttaa riskin, koska sen yhteydessä saatetaan havaita vasta myöhemmin, jos saavutetuista välitavoitteista tai tavoitteista on raportoitu virheellisiä tietoja.

Yhteisistä indikaattoreista raportoituihin tietoihin liittyy laatuongelmia

64 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa edellytetään, että kaikki jäsenvaltiot raportoivat yhteisistä indikaattoreista komissiolle koko elpymis- ja palautumissuunnitelmiansa täytäntöönpanokauden ajan. Niiden on tehtävä tämä kahdesti vuodessa. Edellisen vuoden heinä-joulukuun osalta on raportoitava 28. helmikuuta mennessä (lukuun ottamatta helmikuussa 2022 järjestettyä ensimmäistä raportointikierrrosta, joka kattoi tulokset jo 1. helmikuuta 2020 alkaen vuoden 2021 loppuun). Kuluvaan vuoden tammi-kesäkuun osalta on puolestaan raportoitava 31. elokuuta mennessä. Tämän jälkeen komission on raportoitava yhteisistä indikaattoreista julkaisemalla tiedot tulostaulussa.

65 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön päättymiseen mennessä oli saatu päätökseen vain kaksi yhteisten indikaattoreiden raportointikierrosta. Saatavilla olevat tiedot olivat melko rajallisia, koska elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpano oli vasta alkuvaiheessa. Yhteisissä indikaattoreissa esitetään elpymis- ja palautumistukivälineen saavutukset yhteen kootussa muodossa, joten tilintarkastustuomioistuimen analyysi kattoi mahdollisuuksien mukaan kaikkien jäsenvaltioiden raportoimat tiedot.

66 Tarkastusviranomaiset eivät tarkastaneet kesäkuuhun 2022 mennessä raportoitujen yhteisten indikaattoritietojen laatua ja taustalla olevia menetelmiä yhdessäkään tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa. Joidenkin jäsenvaltioiden (Ranska ja Portugali) tarkastusviranomaiset ilmoittivat tilintarkastustuomioistuimelle aikovansa tehdä vuoden 2023 loppuun mennessä tarkastuksia, joissa arvioidaan yhteisten indikaattoreiden osalta raportoitujen tietojen laatua.

67 Koska yhteiset indikaattorit eivät liity rahoituksen maksamiseen, komissio ei vaadi todentavaa aineistoa tai yleensäkään selityksiä raportoiduista tiedoista, lukuun ottamatta tapauksia, joissa jäsenvaltiot ilmoittavat arvioidut luvut. Tämä aiheuttaa tietojen luotettavuuteen ja vertailukelpoisuuteen kohdistuvan riskin eri jäsenvaltioissa.

68 Komissio korosti, että vastuu yhteisiä indikaattoreita koskevien tietojen laadusta on yksinomaan jäsenvaltioilla. Se suorittaa vain uskottavuutta koskevia perustarkastuksia, sillä tiedot julkaistaan tulostaulussa, josta komissio on vastuussa. Uskottavuustarkastuksissa varmistettiin, että jäsenvaltiot olivat raportoineet kaikki tiedot, jotka ne olivat voineet kerätä raportointikauden loppuun mennessä. Lisäksi tarkistettiin, että arvioita käytettäessä annettiin selvitykset sovelletuista menetelmistä ja että ilmoitetut arvot sijoittuivat odotettavissa olevaan vaihteluväliin. Komissio ei aio tarkastaa raportoituja tietoja, koska tätä ei edellytetä elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa.

69 Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että ensimmäisellä raportointikierroksella, joka koski joulukuuhun 2021 ulottuvaa ajanjaksoa, suuri osa raportoiduista tiedoista perustui arvioihin. Tosiasialliset tiedot raportoitiin vain kolmen indikaattorin osalta. Kaikkiaan 14 yhteisestä indikaattorista seitsemän kohdalla arviot muodostivat 70–100 prosenttia raportoiduista tiedoista. Seuraavalla, vuoden 2022 alkupuoliskoa koskevalla raportointikierroksella arvioiden osuus oli pienempi, sillä niiden yhteisten indikaattorien määrä, joiden osalta tiedoista yli 50 prosenttia oli arvioita, laski neljään.

70 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltiot käyttivät kahdentyyppisiä arvioita. Ensimmäistä tyyppiä edustava arvio laaditaan, kun tiedot ovat saatavilla mutta niitä ei pidetä lopullisina. Toisen tyyppin mukainen arvio laaditaan silloin, kun tietoja ei ole saatavilla eikä niitä tule saataville, ja jäsenvaltiot käyttävät likiarvomenetelmää raportoitavien lukujen tuottamiseen. Tämä toinen arviotyyppi on vallitsevampi eritellyissä tiedoissa (jaoteltuna sukupuolen/iän/yrityskoon mukaan).

71 On ymmärrettävää, että tulostaulun yhteisistä indikaattoreista on saatava raportointia varten joitakin tietoja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Koska jäsenvaltioita kuitenkin kannustettiin voimakkaasti toimittamaan lukuja, vaikka ne olisivatkin arvioita, ne eivät aina noudattaneet komission tilasto-ohjeissa vahvistettua periaatetta, jonka mukaan huomioon otetaan ainoastaan loppuun saatetuista toimista tai toiminnassa olevista laitoksista raportointiajankohtana saadut tuotokset. Jotkin jäsenvaltiot raportoivat useiden indikaattoreiden osalta tietoja, jotka perustuivat vastaanotettujen hankehakemusten määrään eivätkä tosiasiallisesti toteutettuihin tukitoimiin (ks. esimerkki *laatikossa 4*).

Laatikko 4: Esimerkki tuleviin tukitoimiin liittyvistä arvioiduista tiedoista

Yhteisellä indikaattorilla 12 mitataan uusien tai uudistettujen terveydenhuoltolaitosten kapasiteettia. Tätä indikaattoria koskevan komission määritelmän mukaan kapasiteettia olisi mitattava siinä vaiheessa, kun elpymis- ja palautumistukivälineestä tuetun uuden tai uudistetun terveydenhuoltoinfrastruktuurin terveydenhuoltopalvelut otetaan käyttöön.

Joulukuuhun 2021 ulottuvaa ajanjaksoa koskevalla ensimmäisellä raportointikierroksella Saksa ilmoitti vuoden 2019 osalta uudesta tai parannetusta kapasiteetista, joka koski 23:a prosenttia maan koko väestöstä.

Tämän indikaattorin yhteydessä raportoitu arvio ei liittynyt uuteen tai nykyaikaistettuun terveydenhuoltoinfrastruktuuriin, kuten ohjeissa edellytetään, vaan pikemminkin sairaaloissa hoidettujen potilaiden kokonaismäärään vuonna 2019. Komissio hyväksyi nämä tiedot ja julkaisi ne tulostaulussaan.

72 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että tiettyjen yhteisten indikaattoreiden osalta raportoidut tiedot eivät välttämättä ole vertailukelpoisia eri jäsenvaltioiden välillä. Yhteisen indikaattorin 1 osalta Ranska ei pysty toimittamaan tietoja primäärienergiasta vaan ainoastaan lopullisista energiansäästöistä. Vastaavasti Saksa ilmoitti uusiutuvaa energiaa varten asennettua lisäkapasiteettia koskevan yhteisen indikaattorin 2 osalta lämpötehoa eikä sähköä koskevia lukuja. Ranska sisällytti yhteiseen indikaattoriin 5, joka koskee sellaisten asuntojen lisämäärää, joissa on erittäin suuren kapasiteetin verkot, myös liiketiloja (vaikka indikaattori on tarkoitettu erityisesti yksityisasuntoja varten). Tämä johtui siitä, että maa ei pysty keräämään tietoja tarpeen mukaan eriteltyinä. Komissio sisällytti kuitenkin kaikki nämä tiedot, joiden jäsenvaltiot ilmoittivat poikkeavan indikaattorin määritelmästä, relevanttien indikaattorien osalta ilmoitettaviin aggregoituihin lukuihin.

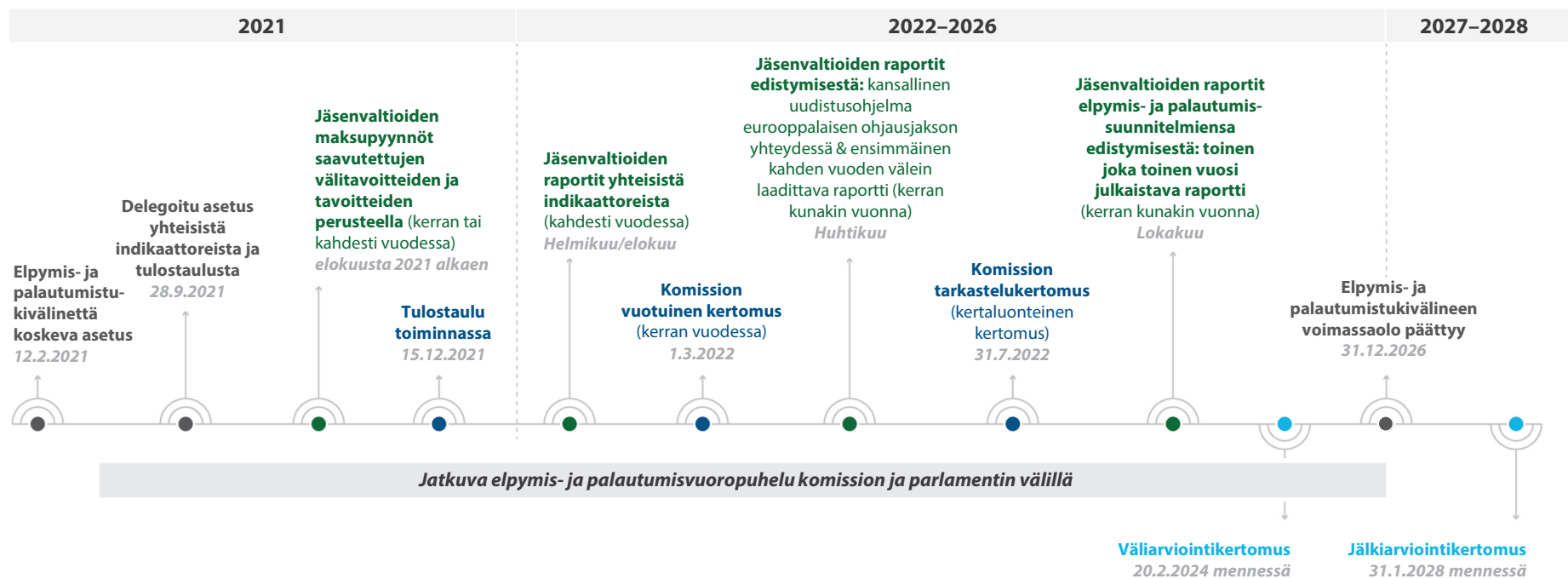
Raportointivelvoitteet on pääosin täytetty, mutta edistymistä koskevat tiedot ovat toistaiseksi olleet rajallisia ja tulostaulussa on puutteita

73 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa edellytetään, että komissio ja jäsenvaltiot seuraavat kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanon edistymistä ja raportoivat eri sidosryhmille elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta. Komission ja jäsenvaltioiden erilaisten raportointivelvoitteiden aikataulu esitetään *kaaviossa 9*.

Kaavio 9 – Elpymis- ja palautumistukivälineeseen kuuluvat komission ja jäsenvaltioiden raportointivelvoitteet vuosina 2021–2028

Tuloksellisuuden seuranta ja raportointi

tavoitteiden saavuttamisessa tapahtuneen edistymisen seuranta



Arviointia koskeva raportointi

Oliko elpymis- ja palautumistukivälineellä vaikutusta ja millaista se oli?

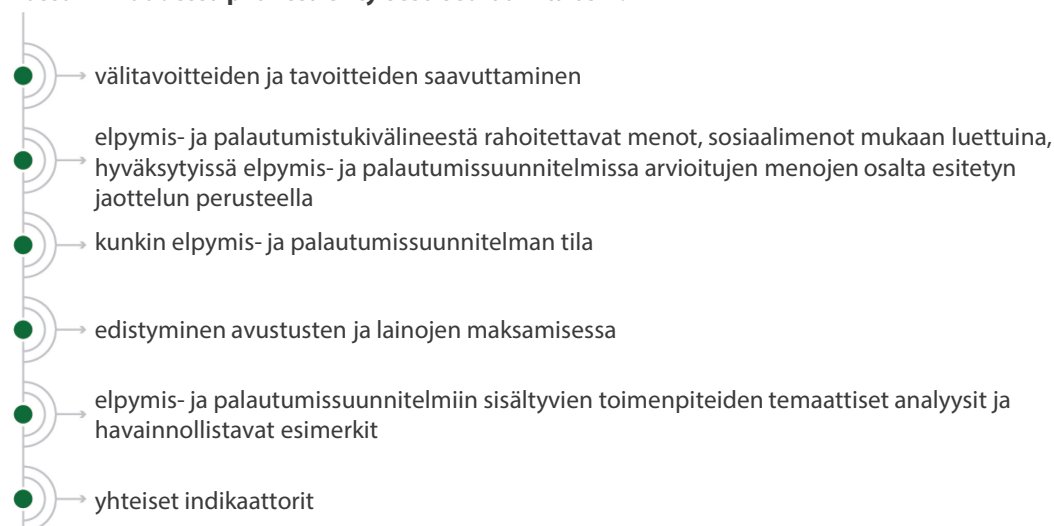
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

Tulostaulu on käyttäjäystävällinen, mutta siinä esiintyy tietojen laatuun liittyviä ongelmia eikä se ole täysin läpinäkyvä

74 Tulostaulu on väline, jonka avulla yleisölle voidaan esittää läpinäkyvästi tietoa elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta³¹ (ks. [kaavio 10](#)). Se toimii myös perustana elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa koskeville komission vuosikertomuksille ja parlamentille ja neuvostolle annettavalle tarkastelukertomukselle sekä parlamentin ja komission väliselle elpymis- ja palautumisvuoropuhelulle³². Tilintarkastustuomioistuin tutki sen vuoksi, sisältääkö tulostaulu kaikki delegoidussa asetuksessa (EU) 2021/2106³³ vaaditut tiedot ja ovatko siinä esitetyt tiedot luotettavia ja läpinäkyviä.

Kaavio 10 – Tulostaulun sisältö

Tulostaulussa olisi esitettävä elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanon edistyminen kussakin kuudessa pilarissa erityisesti seuraavilta osin:



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [delegoidun asetuksen \(EU\) 2021/2106](#) perusteella.

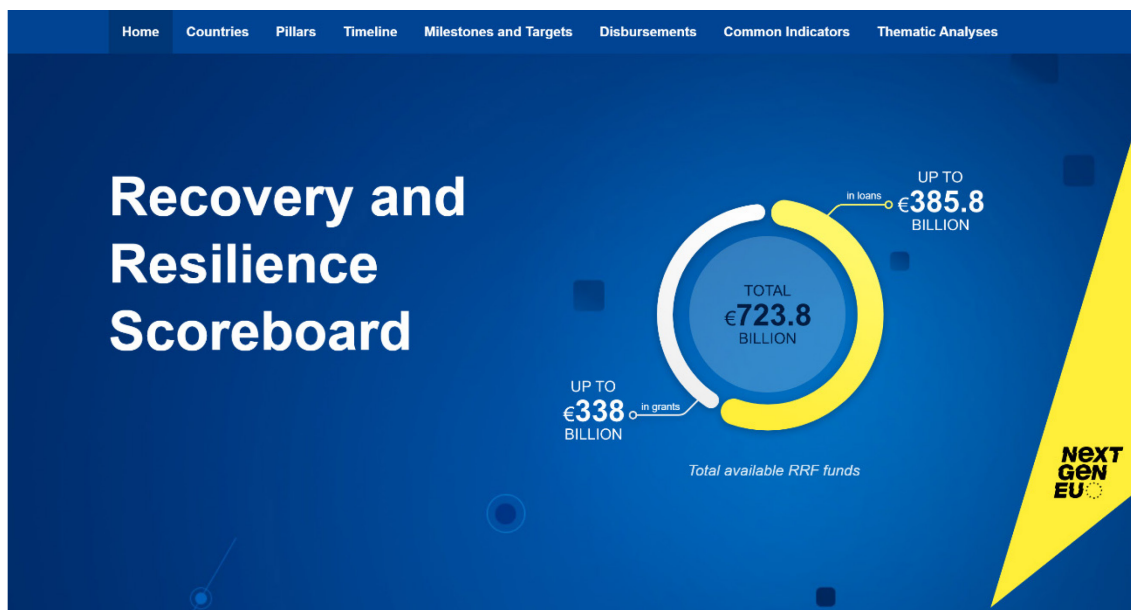
75 Tiedot esitetään tulostaulussa visuaalisesti mielekkäällä tavalla, ja sen eri osioissa on useita kaavioita (ks. [kaavio 11](#)). Verkkosivusto on interaktiivinen ja siellä on helppo liikkua sivulta toiselle.

³¹ Euroopan komission lehdistötiedote, 15.12.2021, NextGenerationEU-väline: Euroopan komissio julkaisee elpymisen ja palautumisen tulostaulun.

³² Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 16, 26 ja 31 artikla.

³³ Komission delegoitu asetus (EU) 2021/2106, 1 artikla.

Kaavio 11 – Elpymisen ja palautumisen tulostaulua koskevan verkkosivuston rakenne



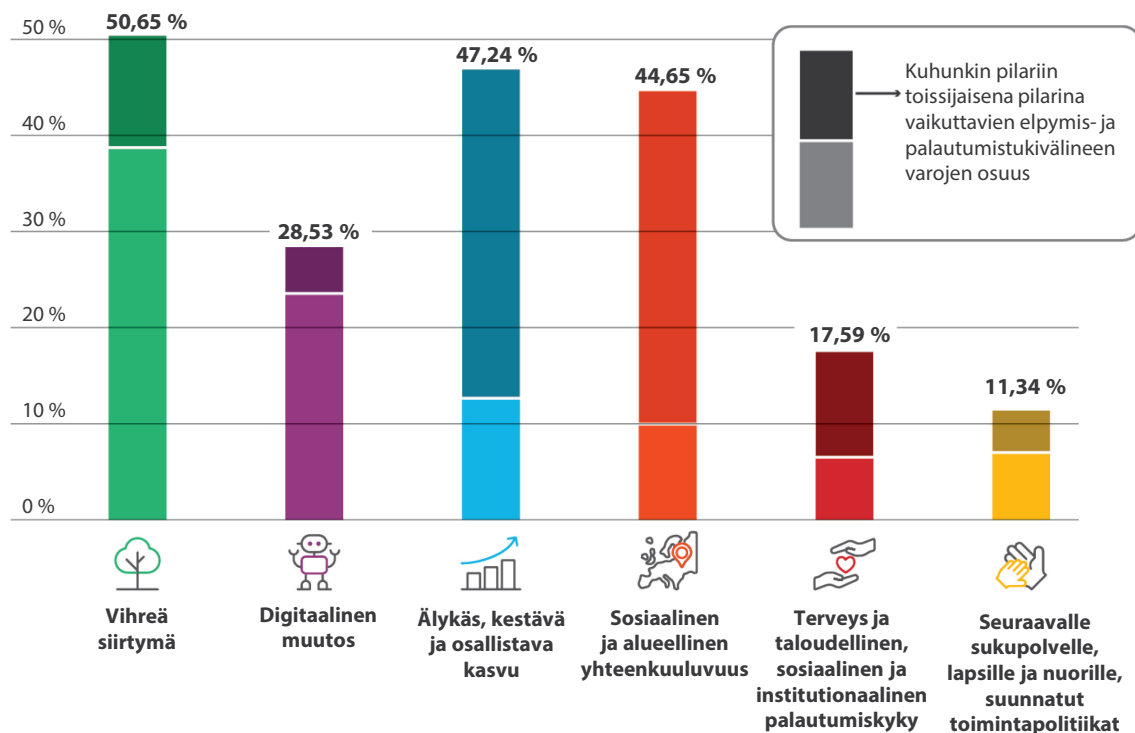
Lähde: Recovery and Resilience scoreboard.

76 Kuten delegoidussa asetuksessa edellytetään, tulostaulu osoittaa elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanon edistymisen kussakin kuudessa pilarissa antamalla tietoja välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisesta, maksuista ja kuhunkin pilariin liittyvien varojen osuudesta. Elpymis- ja palautumistukivälineen kuutta pilaria koskeva raportointi perustuu elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioituihin kustannuksiin ja yhdistää (ala)toimenpiteet pilareihin politiikanalojen kautta (ks. [liite I](#)).

77 Komissio osoitti kunkin (ala)toimenpiteen ns. ensisijaiseen politiikanalaan ja toissijaiseen politiikanalaan. (Ala)toimenpiteiden esitetään edistävän yhtä lailla kahta politiikanalaa, mikä tarkoittaa, että ensisijaiseen ja toissijaiseen pilariin osoittamisella on sama painoarvo:

- o kun toimenpide on osoitettu samaan pilariin kuuluvalla ensisijaiselle ja toissijaiselle politiikanalalle, toimenpiteen vaikutus kyseiseen pilariin lasketaan kahteen kertaan
- o koska kullakin toimenpiteellä edistetään kahta politiikanalaa, tulostaulussa esitetty kaikkiin pilareihin osoitettu kokonaisrahoitus vastaa 200:aa prosenttia elpymis- ja palautumistukivälineen kokonaisvaroista (ks. [kaavio 12](#)).

Kaavio 12 – Kuhunkin pilariin osoitettujen elpymis- ja palautumistukivälineen varojen osuus

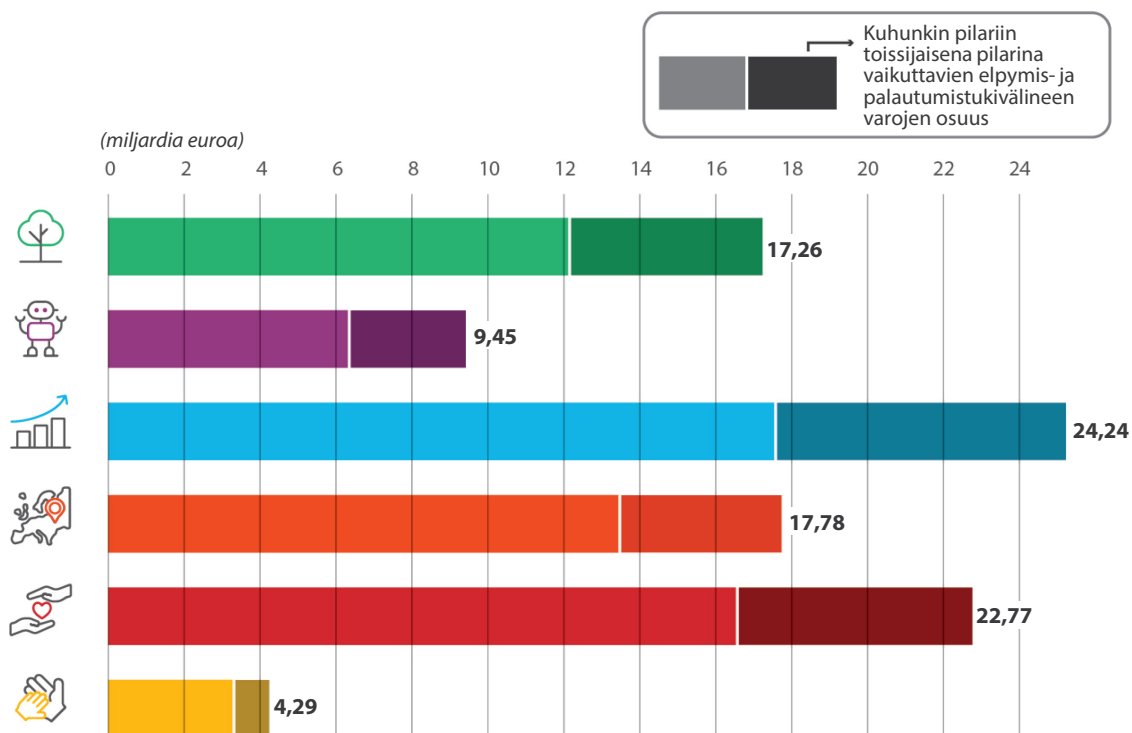


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin elpymisen ja palautumisen tulostaulun perusteella (tilanne 8. toukokuuta 2023).

78 Raportoidakseen edistymisestä kuudessa pilarissa (ks. [kaavio 13](#)) komissio laskee ensin kunkin välitavoitteen ja tavoitteen arvon (ns. yksikköarvo) jakamalla elpymis- ja palautumissuunnitelman kokonaismäärärahat välitavoitteiden ja tavoitteiden määrällä³⁴. Tämä yksikköarvo kerrotaan suoritettuihin maksuihin sisältyvällä välitavoitteiden ja tavoitteiden kokonaismäärällä. Laskelmaa käytetään pilarikohtaisten maksuosuuksien määrittämisen perustana.

³⁴ Komission muistio elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen raportoinnista politiikkapilareittain.

Kaavio 13 – Maksut pilareittain



Lähde: Elpymisen ja palautumisen tulostaulu (tilanne 20. toukokuuta 2023).

79 Tarkastajat katsovat, että tähän menetelmään liittyy kaksi keskeistä rajoitetta:

- o Komissio määrittä yksittäisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien kohdalla kullekin välitavoitteelle ja tavoitteelle samat kustannukset (ns. yksikköarvo). Yksikköarvo ei näin ollen kuvasta kyseisen toimenpiteen todellisia eikä arvioituja kustannuksia. Esimerkkinä voidaan mainita, että välitavoitteelle, joka liittyy ilman kustannuksia toteutettavaan uudistukseen tai alhaisen investoinnin tavoitteeseen, annetaan sama arvo kuin suureen ja kalliiseen investointiin liittyvälle tavoitteelle.
- o Kunkin välitavoitteen ja tavoitteen vaikutus lasketaan kahteen kertaan: sekä ensisijaisen että toissijaisen pilarin yhteydessä.

80 Näin ollen tapa, jolla elpymis- ja palautumistukivälineen edistyminen esitetään kuudessa pilarissa, on harhaanjohtava. Näitä rajoitteita ei myöskään ilmoiteta tulostaulussa.

81 Tarkastajat havaitsivat niin ikään, että tulostaulu ei aina ole läpinäkyvä yhteisiä indikaattoreita koskevien tietojen esittämisessä. Näiden tietojen esittäminen on tärkeä osa elpymis- ja palautumistukivälineen edistymistä ja tuloksellisuutta koskevaa raportointia. Tulostaulussa ei esimerkiksi ilmoiteta yleisölle, että yhteisiä indikaattoreita varten ilmoitetut luvut sisältävät arvioita, lukuun ottamatta kaavioita, joissa esitetään jaottelu sukupuolen ja iän mukaan yhteisen indikaattorin 10 ”Koulutukseen osallistuvien lukumäärä” osalta (ks. kohta [69](#)). Tulostaulusta ei myöskään käy ilmi, että osa aggregoiduissa luvuissa ilmoitetuista tiedoista ei ole vertailukelpoisia (ks. kohta [72](#)).

82 Kun elpymis- ja palautumistukivälineen saavutuksia esitetään yhteisten indikaattoreiden avulla, tulostaulussa ei tuoda esille, että ne eivät välttämättä ole kokonaisuudessaan seurausta elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksesta. Jäsenvaltiot nimittäin raportoivat yleisestä edistymisestä elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvien yksittäisten uudistusten ja investointien toteuttamisessa, vaikka ne rahoitettaisiin osittain kansallisista tai muista EU:n lähteistä.

83 Tulostaulu sisältää myös useita temaattisia analyyssejä, jotka kattavat kaikki kuusi politiikkapilaria. Analyysien tarkoituksena on havainnollistaa elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon edistymistä kuudessa politiikkapilarissa ja – kuten komissio toteaa analyysien ensimmäisellä sivulla – välineen vaikutusta. Analyysit eivät kuitenkaan anna yleiskuvaa todellisesta edistymisestä eivätkä varsinkaan vaikutuksesta, jota tuskin voidaan arvioida elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon tässä vaiheessa.

Komission ensimmäisissä elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa koskevissa kertomuksissa on tähän mennessä voitu antaa vain vähän tietoa edistymisestä

84 Seuraavissa osioissa tarkastajat arvioivat, annettiinko komission kertomuksissa tarvittavat tiedot elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon edistymisestä ja välineen tuloksellisuudesta (ks. [kaavio 14](#) ja tarkemmat tiedot [liitteessä II](#)).

Kaavio 14 – Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevat komission raportointivelvoitteet

KERTOMUKSEN NIMI	KERTOMUKSEN KOHDEYLEISÖ	RAPORTOINNIN AJANKOHTA JA TIHEYS
Elpymisen ja palautumisen tulostaulu (elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 30 artikla)	Sidosryhmät ja suuri yleisö	Useita kertoja vuodessa (päivitys on tapahtumalähtöistä)
Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa koskeva vuosikertomus (välinettä koskeva asetus, 31 artikla)	Parlamentti/neuvosto	Vuotuinen, ei kiinteää päivämäärää elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa (1. maaliskuuta 2022; vuoden 2023 päivämäärä ei vielä tiedossa)
Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa koskeva tarkastelukertomus (välinettä koskeva asetus, 16 artikla)	Parlamentti/neuvosto	31. heinäkuuta 2022 (kertaluonteinen kertomus)
Maaraportti (komission yksiköiden valmisteluasiakirja osana eurooppalaista ohjausjaksoa)	Neuvosto, parlamentti, jäsenvaltiot ja muut sidosryhmät	Vuotuinen, toukokuussa 2022 (kevätpaketti)
Elpymis- ja palautumisvuoropuhelu (välinettä koskeva asetus, 26 artikla)	Parlamentti/neuvosto	Joka toinen kuukausi (parlamentin aloitteesta)
Toimintamenojen ohjelmaselvitykset*	Parlamentti, neuvosto ja suuri yleisö	Vuosittain
EU:n talousarviota koskeva vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus	Parlamentti, neuvosto, tilintarkastustuomioistuin ja suuri yleisö	Vuotuinen
Vuotuinen toimintakertomus	Parlamentti, neuvosto ja suuri yleisö	Vuotuinen

* Sisältyy esitykseen Euroopan unionin yleiseksi talousarvioksi.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

85 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 31 artiklassa edellytetään, että komissio julkaisee elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan **vuosikertomuksen**, jossa annetaan tietoja jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmien sekä elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon edistymisestä. Komissio julkaisi ensimmäisen vuosikertomuksen maaliskuussa 2022³⁵.

³⁵ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta, 1. maaliskuuta 2022, COM(2022) 75 final.

86 Kertomus sisälsi monenlaisia aiheita ja tietoja, jotka olivat peräisin jäsenvaltioiden marraskuussa 2021 toimittamista ensimmäisistä puolivuotiskertomuksista. Kertomuksessa ilmoitettiin muun muassa niiden välitavoitteiden ja tavoitteiden prosenttiosuus, jotka oli määrä saavuttaa ja jotka oli tosiasiallisesti saavutettu vuoden 2021 kolmanteen neljännekseen mennessä. Kertomuksessa kuvattiin myös niiden välitavoitteiden ja tavoitteiden nykyistä tilannetta ("täytynyt", "suunnitellussa aikataulussa" tai "viivästynyt"), jotka oli määrä saavuttaa vuoden 2022 kolmanteen neljännekseen mennessä. Prosenttiosuuksien lisäksi täyttymättä jääneistä tai viivästyneistä välitavoitteista ja tavoitteista ei annettu tarkempia tietoja. Koska elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpano oli alkuvaiheessa, kertomuksessa ei annettu kattavaa kuvaa sen julkaisemiseen mennessä saavutetusta edistyksestä.

87 Kertomuksessa ei myöskään pystytty antamaan tietoja yhteisistä indikaattoreista. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen³⁶ mukaisesti vuosikertomuksessa olisi oltava tiedot menoista, jotka elpymis- ja palautumistukivälineestä on rahoitettu kunkin kuuden pilarin puitteissa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että asetus on epäselvä, sillä siinä ei täsmennetä, onko vuosikertomuksessa viitattava todellisiin vai arvioituihin menoihin. Komissio ei tällä hetkellä kerää tietoja todellisista menoista tai sosiaalisista toimista eikä raportoi niistä. Tämä rajoittaa mahdollisuuksia arvioida resurssien käytön tehokkuutta ja elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuutta kuuden politiikkapilarin tasolla.

88 Komissio julkaisi heinäkuussa 2022 **kertaluonteisen tarkastelukertomuksen elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta**. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa³⁷ täsmennettiin, että sen lisäksi, että kertomuksessa annetaan tietoa elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanon tilasta, sen olisi sisällettävä tietoja myös siitä, miten suunnitelmat edistävät elpymis- ja palautumistukivälineen yleistä tavoitetta esimerkiksi sukupuolten epätasa-arvon torjunnan, ilmasto- ja digitaalitavoitteiden sekä kuuden pilarin osalta. Tarkoituksena oli myös antaa jäsenvaltioille ohjausta ennen kuin ne päivittivät elpymis- ja palautumissuunnitelmansa. Kertomus käsitti kaikki edellä vaaditut osatekijät. Tarkastelukertomus julkaistiin kuitenkin vuosikertomuksen tavoin elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon alkuvaiheessa, minkä vuoksi siinä pystyttiin antamaan vain vähän tietoa edistymisestä eikä lainkaan tietoja yhteisistä

³⁶ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 31 artiklan 3 kohta.

³⁷ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 16 artikla.

indikaattoreista, sillä tällaisia tietoja ei ollut kertomuksen julkaisuajankohtana vielä saatavilla.

89 Lisäksi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 26 artiklassa edellytetään, että komissio antaa parlamentille säännöllisesti tietoja elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon tärkeimmistä vaiheista **elpymis- ja palautumisvuoropuhelujen** yhteydessä, jotta parlamentti voi huolehtia valvontatehtävästään ja demokraattisesta valvonnasta. Vuoropuhelua käyvät joka toinen kuukausi kaksi parlamentin valiokuntaa, talous- ja raha-asioiden valiokunta (ECON) ja budjettivaliokunta (BUDG). Vuoropuhelujen valmistelusta ja seurannasta vastaa pysyvä työryhmä, joka on perustettu varmistamaan, että elpymis- ja palautumistukiväline tuottaa tuloksia. Vaikuttavan valvonnan varmistamiseksi on tärkeää, että parlamentti saa oikea-aikaista tietoa elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta. Tarkastajat katsovat, että näiden kokousten ajoitus ja tiheys ovat asianmukaisia (ks. [liite III](#)).

90 Lisäksi komissio raportoi elpymis- ja palautumistukivälineestä myös EU:n kahden muun tärkeän kehityksen yhteydessä:

- **Eurooppalainen ohjausjakso** – vuoden 2022 maaraporteissa oli uusi, enimmäkseen kuvailevaa tietoa sisältävä luku, joka kattoi elpymis- ja palautumistukivälineen ja sen tähänastiset saavutukset kussakin maassa, sekä liitteet, joissa esitetään yhteenveto elpymis- ja palautumissuunnitelmien ja elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon edistymisestä. Tarkastajat panivat kuitenkin merkille, että kussakin maaraportissa käsiteltiin erilaisia elpymis- ja palautumistukivälineen aiheita. Myöskään terminologia, jota komissio käytti kuvaamaan jäsenvaltioiden yleistä edistymistä elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanossa ja välitavoitteidensa ja tavoitteidensa saavuttamisessa, ei ollut johdonmukaista kaikissa maaraporteissa, mikä rajoittaa niiden vertailtavuutta.
- **Vuotuisen talousarvion hyväksyminen ja vastuuvapausmenettely** – osana EU:n vuoden 2023 talousarvioesitystä komissio julkaisi vuonna 2022 ns. ohjelmaselvityksiä (vuodesta 2023 alkaen: ohjelman tuloksellisuutta koskevat selvitykset). Selvitysten tarkoituksena on antaa tietoa elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksen toteutumisesta ja edistymisestä välineen tavoitteiden saavuttamisessa. Koska komissio ei kerää tai raportoi tietoja elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetuista todellisista menoista, selvityksissä esitetyt luvut liittyvät muun muassa siihen, miten elpymis- ja palautumissuunnitelmat ovat vaikuttaneet kuuteen pilariin (ks. kohdat [78–80](#)).

Kaiken kaikkiaan jäsenvaltioiden ensimmäiset elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevat raportit olivat raportointivelvoitteiden mukaisia, mutta ne eivät sisältäneet kaikkia asiaankuuluvia tietoja

91 Jäsenvaltioilla on useita raportointivelvoitteita komissiolle, kuten [kaaviosta 15](#) käy ilmi. Yksi niistä on raportoida yhteisistä indikaattoreista (kuten kohdassa [64](#) on kuvattu). Tässä osiossa arvioidaan, oliko jäsenvaltioiden FENIX-välineen kautta suorittama puolivuositainen raportointi asianmukaista ja noudatettiin eurooppalaisen ohjausjakson mukaisiin vuotuisiin kansallisiin uudistusohjelmiin sisältyvässä raportoinnissa³⁸ komission ohjeita.

Kaavio 15 – Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevat jäsenvaltioiden raportointivelvoitteet komissiolle

KERTOMUKSEN NIMI	RAPORTOINTIVELVOITTEET	RAPORTOINNIN AJANKOHTA JA TIHEYS
Kansallinen uudistusohjelma (eurooppalainen ohjausjakso)	Täytäntöönpanon edistyminen ja elpymis- ja palautumissuunnitelman investointien/uudistusten näkymät seuraavana vuonna	Kerran vuodessa, huhtikuussa
Puolivuositainen raportointi Fenixissä	Edistyminen välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisessa (käytetty FENIX-mallia)	Kahdesti vuodessa, huhti- ja lokakuussa
Maksupyynnöt*	Kaikki tuen hakemiseen tarvittavat vaatimukset, mukaan lukien selvitys vihreistä menoista	Kerran tai kahdesti vuodessa riippuen yksittäisistä elpymis- ja palautumissuunnitelmista / operatiivisista järjestelyistä
Yhteiset indikaattorit	14 yhteistä indikaattoria päivitettävä elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 29 artiklan 4 kohdan a alakohdan ja 5 kohdan mukaisesti	Kahdesti vuodessa, helmi- ja elokuussa

* Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus ei sisältänyt komission maksupyynnöistä tekemää arviota.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen ja komission asiakirjojen perusteella.

³⁸ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 27 artikla.

92 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat tarkastivat **puolivuositteiset raportit**, jotka viisi otokseen valittua jäsenvaltiota olivat toimittaneet FENIXin kautta, eivätkä havainneet merkittäviä sääntöjenvastaisuuksia. Kolme näistä jäsenvaltioista totesi nimenomaisesti pitävänsä FENIXiä käyttäjäystävällisenä välineenä. Raportointivaatimuksia pidettiin kuitenkin yleisesti laajoina, ja niille olivat ominaisia tiukat määräajat ja lyhyet aikavälit eri kertomusten toimittamisen välillä.

93 Kansalliset uudistusohjelmat sisältävät tietoa sellaisten erityyppisten maakohtaisten toimintapolitiikkojen täytäntöönpanosta, joita jäsenvaltio aikoo toteuttaa työllisyyden ja kasvun edistämiseksi, makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi ja komission maakohtaisten suositusten sekä EU:n yleisten finanssipoliittisten sääntöjen noudattamiseksi. Komissio antoi vuonna 2021 ohjeet³⁹ uusine vaatimuksineen, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden on raportoitava elpymis- ja palautumissuunnitelmiansa täytäntöönpanon edistymisestä. Kansallisiin uudistusohjelmiin on huhtikuusta 2022 alkaen pitänyt sisällyttää kolme uutta lukua, joissa raportoidaan elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta, sekä otteita FENIX-järjestelmästä. Komission ohjeet ovat hyvin yleisluontoisia eivätkä ne ole sitovia, sillä kansalliset uudistusohjelmat ovat kansallisia toimintapoliittisia asiakirjoja ja niiden esitystapa ja yksityiskohtaisuus vaihtelevat tarkastukseen valittujen jäsenvaltioiden välillä. Tilintarkastustuomioistuimen yksityiskohtaisista huomautuksista esitetään yhteenveto [taulukossa 2](#).

³⁹ *Streamlined reporting and guidance on the content and format of the national reform programmes*, joulukuu 2021.

Taulukko 2 – Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevat tiedot kansallisia uudistusohjelmia koskevissa kertomuksissa (viiden otokseen valitun jäsenvaltion osalta)

Kansallista uudistusohjelmaa koskevat luvut/taulukot	Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	
	Komission ohjeiden noudattaminen	Kommentit
Luku elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanon edistymisestä keskeisillä politiikanaloilla, mukaan lukien kertomukseen liitetty ote FENIX-järjestelmästä (sisältää kaikki yksityiskohdat, esim. seuraavan vuoden näkymät)	Luvut on pääpiireissään laadittu ohjeiden mukaisesti	○ Jäsenvaltioiden valitsema muoto vaihtelee, eikä se useinkaan ole ohjeiden mukainen ○ Seuraavan vuoden näkymät esitetään usein vain liitteenä olevassa FENIX-järjestelmän otteessa ○ Kuvattuja toimenpiteitä ei useimmissa tapauksissa ole helppoa sovittaa yhteen neuvoston täytäntöönpanopäätöksen liitteissä mainittujen toimenpiteiden kanssa
Luku, jossa käsitellään EU:n varoja ja rahoituksen täydentävyyttä ja johdonmukaisuutta elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettujen toimenpiteiden ja muista EU:n rahastoista tuettujen politiikkatoimien välillä	Luvut eivät aina ole ohjeiden mukaisia	○ Selvitystä siitä, miten päällekkäisen rahoituksen riskit vältetään, ei aina anneta tai se ei aina ole riittävä ○ Elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteistä, joita rahoitetaan myös muista EU:n rahastoista, ei aina anneta selvitystä tai annettu selvitys ei ole riittävä; toimenpiteiden välillä ei myöskään tehdä kaikissa tapauksissa selvää rajausta
Luku institutionaalisista prosesseista ja sidosryhmien osallistumisesta elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanoon	Lukuja voitaisiin parantaa yleisesti	○ Sidosryhmien osallistumisesta elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanoon annetaan vain osittainen selvitys ○ Kansallisten parlamenttien, viranomaisten jne. roolia toimenpiteiden täytäntöönpanossa kuvataan vain osittain ○ Sidosryhmien kommentteista/panoksesta ei ole esitetty yhteenvetoa
Liitteessä olevat elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevat taulukot	Taulukot ovat ohjeiden mukaisia	Ei sovellu

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Johtopäätökset ja suositukset

94 Tilintarkastustuomioistuon toteaa, että elpymis- ja palautumistukivälineen seurantakehyksen avulla mitataan täytäntöönpanon edistymistä, mutta kehys ei ole riittävä elpymis- ja palautumistukivälineen yleisen tuloksellisuuden mittaamiseen. Kehykseen sisältyvät osatekijät antavat komissiolle mahdollisuuden arvioida vain osittain, miten hyvin elpymis- ja palautumistukiväline täyttää yleiset ja erityiset tavoitteensa. Saatavilla olevien tuloksellisuustietojen laatua heikentävät myös puutteet yhteisiä indikaattoreita ja tulostaulua koskevassa raportoinnissa.

95 Tarkastajat havaitsivat, että välitavoitteet ja tavoitteet auttavat mittaamaan, kuinka jäsenvaltiot ovat edistyneet elpymis- ja palautumissuunnitelmissa esitettyjen uudistusten tai investointien täytäntöönpanossa. Niiden tavoitetaso vaihtelee kuitenkin merkittävästi, eikä toimenpiteen viimeinen välitavoite tai tavoite aina osoita kyseisen toimenpiteen loppuun saattamista (kohdat 27–32). Välitavoitteissa ja tavoitteissa myös keskitytään pikemminkin tuotoksiin kuin tuloksiin (kohdat 33–36). Niillä mitataan pääasiassa elpymis- ja palautumistukivälineen erityistavoitteiden saavuttamista välineen yleisen tavoitteen sijaan.

96 Tarkastajat havaitsivat, että vaikka on yleisesti selvää, mitä yhteisillä indikaattoreilla mitataan, niiden laajuus ja yksityiskohtaisuus vaihtelevat huomattavasti. Yhteiset indikaattorit otettiin käyttöön myöhäisessä vaiheessa prosessia sen jälkeen, kun useimmat elpymis- ja palautumissuunnitelmat oli jo hyväksytty (kohdat 38–40). Indikaattorit eivät kata elpymis- ja palautumistukivälineen (yleiseen tavoitteeseen sisältyviä) kuutta pilaria kokonaisuudessaan; ne eivät myöskään täysin kuvasta edistymistä investointeihin ja erityisesti uudistuksiin liittyvien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisessa (kohdat 41–47). Indikaattoreiden vaikutus elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteiden saavuttamisen mittaamiseen on näin ollen rajallinen. Lisäksi välitavoitteiden ja tavoitteiden tapaan tuloksia mitataan vain harvoilla yhteisillä indikaattoreilla, eikä yhdessäkään mainita nimenomaisesti välineen vaikutusta (kohta 48). Näin ollen yhteiset indikaattorit soveltuvat vain osittain elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantaan ja arviointiin.

97 Välitavoitteiden ja tavoitteiden avulla saadaan tietoa jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvien toimenpiteiden täytäntöönpanon edistymisestä, kun taas yhteisillä indikaattoreilla saadaan tietoa elpymis- ja palautumistukivälineestä kokonaisuudessaan. Sen vuoksi tarkastajat katsovat, että välitavoitteet ja tavoitteet ja yhteiset indikaattorit täydentävät toisiaan. Edellä selitettyjen puutteiden vuoksi ne eivät kuitenkaan riitä antamaan kattavaa kuvaa siitä, miten toimenpiteet edistävät elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteiden saavuttamista; välitavoitteet ja tavoitteet ja yhteiset indikaattorit eivät näin ollen kata kokonaisuudessaan kaikkia elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden näkökohtia (kohdat [49–51](#)).

Suositus 1 – Varmistetaan kattava tuloksellisuuden seuranta- ja arviointikehys

Kun komissio suunnittelee kustannuksiin perustumattoman rahoituksen antamiseen käytettäviä välineitä, sen olisi sisällytettävä tuloksellisuuden seuranta- ja arviointikehykseensä keskeiset politiikanalat ja merkittävimmät vaikutukset, mahdollisuuksien mukaan myös tulokset ja vaikutukset.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: suunniteltaessa välineitä, joilla annetaan kustannuksiin perustumatonta rahoitusta.

98 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio ja jäsenvaltiot olivat ponnistelleet huomattavasti lyhyen ajan kuluessa ottaakseen käyttöön yhteiset indikaattorit sekä järjestelmiä, jotka suurimmaksi osaksi riittävät välitavoitteita ja tavoitteita koskevien tietojen laadukkuuden varmistamiseen (kohdat [54–57](#)).

99 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että välitavoitteiden ja tavoitteiden osalta raportoituja tietoja seurataan ja valvotaan kaiken kaikkiaan tiiviisti, mutta tietojen luotettavuuteen kohdistuu edelleen riskejä erityisesti lopullisten tuensaajien tasolla. Kansalliset viranomaiset ja (yhtä jäsenvaltiota lukuun ottamatta) tarkastusviranomainen tarkastavat tiedot etukäteen ennen kuin ne lähetetään komissiolle maksupyyntöjen mukana (kohdat [58–63](#)).

100 Komissio suoritti yhteisten indikaattoreiden osalta uskottavuutta koskevia perustarkastuksia. Tarkastusviranomaiset eivät tarkastaneet kesäkuuhun 2022 mennessä raportoitujen tietojen ja niiden perustana olevien menetelmien laatua yhdessäkään tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa (kohdat 64–68). Yhteisiä indikaattoreita koskeva raportointi perustui kesäkuuhun 2022 asti pitkälti arvioihin, ja komission julkaisemiin aggregoituihin tietoihin liittyy laatuongelmia (kohdat 69–72).

Suositus 2 – Parannetaan yhteisiä indikaattoreita koskevien tietojen laatua

Komission olisi

- a) yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa parannettava yhteisistä indikaattoreista raportoitujen tietojen laatua, sillä indikaattoreilla on tärkeä rooli tuloksellisuusraportoinnissa ja –arvioinnissa
- b) varmistettava, että yhteisistä indikaattoreista raportoitaviin tietoihin sisällytetään elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettuja toimenpiteitä vasta, kun toimenpiteet on saatu päätökseen, tai kun perustettu infrastruktuuri on toiminnassa.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: kunkin yhteisiä indikaattoreita koskevan raportointikierroksen osalta helmikuusta 2024 alkaen.

101 Kaiken kaikkiaan elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa koskevissa ensimmäisissä kertomuksissa noudatettiin raportointivelvoitetta, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita tulostaulussa raportoiduissa tiedoissa. Tulostaulu tarjoaa laaja-alaista tietoa elpymis- ja palautumistukivälineen edistymisestä käyttäjäystävällisellä tavalla (kohdat 73–75). Tulostaulussa ilmaistava arvio voidaan kuitenkin tulkita virheellisesti siltä osin, kuinka suuri osa maksetuista varoista ja elpymis- ja palautumistukivälineen varojen kokonaismäärästä käytetään kuhunkin kuuteen pilariin. Pilarikohtaisten maksujen perustana on sama yksikköarvo, joka on osoitettu kullekin välitavoitteelle ja tavoitteelle tietyssä elpymis- ja palautumissuunnitelmassa, ja kutakin politiikkapilaria edistävien elpymis- ja palautumistukivälineen varojen osuus perustuu melko yksinkertaistettuun oletukseen, jonka mukaan toimenpiteillä edistetään yhtäläisesti niitä ensisijaisia ja toissijaisia politiikkapilareja, joihin ne on osoitettu. Komissio ei ilmoittanut useimpia näistä tulostaulun menetelmiin liittyvistä rajoitteista (kohdat 77–80). Lisäksi todettiin, että komissio ei ilmoita selvästi, että jotkin esitetyt luvut ovat arvioita tai että ne eivät ole

vertailukelpoisia eri jäsenvaltioissa; komissio ei myöskään tehnyt riittäviä tarkastuksia ennen tulostaulun tietojen julkaisemista (kohdat [81–83](#)).

Suositus 3 – Parannetaan tulostaulussa raportoitujen tietojen läpinäkyvyyttä ja laatua

Komission olisi parannettava tietoja ja niiden esittämistapaa ja ilmoitettava selkeästi niihin liittyvät rajoitteet, erityisesti selittämällä taustalla olevat menetelmät ja ilmoittamalla tarvittaessa nimenomaisesti, että tiedot ovat arvioituja tietoja ja/tai että ne eivät ole vertailukelpoisia jäsenvaltioiden kesken.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2023 loppuun mennessä.

102 Muissa komission kertomuksissa käsiteltiin useimpia elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa edellytetyjä seikkoja. Koska elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpano oli kuitenkin vielä alkuvaiheessa ja yhteisiä indikaattoreita koskevat tiedot julkaistiin myöhemmin, niiden avulla ei saatu juurikaan tietoa tähän mennessä saavutetusta edistyksestä. Vuosikertomus sisältää tietoja ainoastaan arvioiduista menoista, mikä rajoittaa keskeisen tuloksellisuuden osatekijän eli resurssien käytön tehokkuuden arviointia (kohdat [84–89](#)). Mitä tulee komission raportointiin eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä, tilintarkastustuomioistuin toteaa, että terminologia, jota komissio käyttää maaraporteissa kuvaamaan yleistä edistymistä elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanossa sekä välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisessa, oli epä johdonmukaista, mikä vaikuttaa kertomusten vertailukelpoisuuteen. Lisäksi komission ohjelmaselvityksissä ilmoitetut luvut perustuvat elpymis- ja palautumissuunnitelmien laatimisajankohtana arvioituihin kustannuksiin (kohta [90](#)).

103 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko jäsenvaltioiden raportointi elpymis- ja palautumistukivälineestä (erityisesti puolivuositain annettavissa kertomuksissa ja kansallisissa uudistusohjelmissa) yleisesti ottaen tarkoituksenmukaista elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevien velvoitteiden täyttämisen kannalta. Valmistellessaan kansallisia uudistusohjelmiaan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä jäsenvaltiot noudattivat kuitenkin vain osittain komission ohjeita elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevista tiedoista, jotka on sisällytettävä ohjelmiin; ilmoitetut tiedot eivät myöskään olleet aina riittävän laadukkaita. Ohjeet ovat myös hyvin yleisluonteisia eivätkä ne ole sitovia (kohdat [91–93](#)).

Suositus 4 – Varmistetaan informatiivisempi ja johdonmukaisempi raportointi

Komission olisi

- a) kiinnitettävä kustannuksiin perustumattomaan rahoitukseen käytettävien välineiden suunnittelussa huomiota siihen, että terminologiaa on tarpeen selkiyttää ja johdonmukaistaa erityisesti tärkeiden asioiden, kuten raportointivelvoitteiden osalta; lisäksi komission olisi kerättävä tarvittavat tiedot ohjelman tehokkuuden arvioimiseksi
- b) raportoitava tukivälineen avulla kuudesta pilarista rahoitetuista todellisista menoista, mikä muodostaa perustan resurssien tehokkaan käytön arvioinnille
- c) annettava vuosikertomuksissaan yksityiskohtaisempia tietoja elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanotilanteesta; komission olisi annettava tietoa esimerkiksi pilareista/politiikanaloista, joiden kohdalla välitavoitteet ja tavoitteet ovat viivästyneet, sekä näiden viivästysten mahdollisista syistä ja niiden vaikutuksesta elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoon
- d) kehitettävä edelleen menetelmiä, jotka koskevat kaikkia eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä laadittavia maaraportteja, jotta voidaan varmistaa, että elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanon edistymisestä raportoidaan johdonmukaisesti sekä yleisesti että suhteessa välitavoitteisiin ja tavoitteisiin.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: a) – suunniteltaessa kustannuksiin perustumattoman rahoituksen antamiseen käytettäviä välineitä; b), c) ja d) – seuraavalla raportointikierroksella vuonna 2024.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 12. lokakuuta 2023 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Tony Murphy
presidentti

Liitteet

Liite I – Elpymis- ja palautumistukivälineen kuusi pilaria ja taustalla olevat politiikanalat

Pilari	Pilariin sisältyvät politiikanalat
1. Vihreä siirtymä	Kestävä liikkuvuus
	Energiatehokkuus
	Uusiutuva energia ja energiaverkot
	Vihreään toimintaan liittyvä tutkimus, kehittäminen ja innovointi (esim. ilmastomuutoksen hillitseminen, kiertotalous)
	Ilmastomuutokseen sopeutuminen
	Vesivarojen ja merten luonnonvarojen kestävä käyttö ja suojelu
	Siirtyminen kiertotalouteen, jätteen synnyn ehkäisyyn ja kierrätykseen
	Biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelu ja ennallistaminen
	Muu ilmastomuutoksen hillitseminen (esim. kestävä teollisuus)
	Pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen (esim. ilman, veden ja melusaasteen osalta)
	Vihreä osaaminen ja työllisyys
2. Digitaalinen muutos	Sähköinen hallinto, digitaaliset julkiset palvelut (mukaan lukien liikenteen digitalisointi) ja paikalliset digitaaliset ekosysteemit
	Inhimillinen pääoma digitalisaatiossa
	Yritysten digitalisointi
	Yhteydet
	Digitaaliset valmiudet ja kehittyneiden teknologioiden käyttöönotto
	Tutkimukseen, kehittämiseen ja innovointiin liittyvät digitaalialan toimenpiteet
3. Älykäs, kestävä ja osallistava kasvu, mukaan lukien taloudellinen yhteenkuuluvuus, työpaikat, tuottavuus, kilpailukyky, tutkimus, kehittäminen ja innovointi, sekä toimivat sisämarkkinat, joilla on vahvoja pk-yrityksiä	Rakennusten peruskorjaus- ja rakennustyöt
	Tuki pk-yrityksille
	Tutkimus, kehitys ja innovointi
	Kilpailukyky
	Liiketoimintaympäristö/yrittäjyys
	Teollistaminen ja uudelleenteollistaminen
	Liiketoimintainfrastruktuur
	Kulttuuriala
	Älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua koskevat sääntelymuutokset
	Tuki suurille yrityksille
	Valtioiden välinen yhteistyö

Pilari	Pilariin sisältyvät politiikanalat
4. Sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus	Alueellinen infrastruktuuri ja palvelut
	Aikuiskoulutus, mukaan lukien ammatillinen jatkokoulutus; taitojen tunnustaminen ja validointi
	Maaseudun ja syrjäisten alueiden (esim. saarten) kehittäminen
	Sosiaalinen asuntotarjonta ja muu sosiaalinen infrastruktuuri
	Sosiaalinen suojeleminen, mukaan lukien sosiaalipalvelut ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien integroituminen
	Työmarkkinainstituutioiden nykyaikaistaminen, mukaan lukien työvoimapalvelut ja ammattitaitoa koskevat ennusteet sekä työsuojeluviranomaiset; työsuohdesuojelu ja työelämän organisointi; työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja palkanmuodostusmekanismi; työpaikkojen mukauttaminen
	(Muun kuin nuorisoa koskevan) työllisyyden tukeminen ja työpaikkojen luominen, mukaan lukien työhönottoa ja ammatillista siirtymää koskevat kannustimet sekä tuki itsenäiseen ammatinharjoittamiseen
5. Terveys ja taloudellinen, sosiaalinen ja institutionaalinen palautumiskyky muun muassa kriisivasteen ja kriisivalmiuden parantamiseksi	Terveystuho: muutostuotavuus, kestävyys, riittävyys, saatavuus, kohtuuhintaisuus ja laatu, mukaan lukien digitalisaatio ja infrastruktuuri
	Julkishallinnon ja kansallisten järjestelmien vaikuttavuus, mukaan lukien hallinnollisen taakan minimointi
	Pitkäaikaishoito: muutostuotavuus, kestävyys, riittävyys, saatavuus, kohtuuhintaisuus ja laatu, mukaan lukien digitalisaatio ja infrastruktuuri
	Kriisivaste
	Oikeusjärjestelmien tehokkuus
	Strateginen riippumattomuus
	Kriisivalmius
	Verotoimenpiteet, mukaan lukien aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvät toimenpiteet
	Liiketoiminnan ja julkisten palveluiden jatkuvuus (kriisitilanteessa)
	Finanssipolitiikka ja julkisen talouden ohjausjärjestelmä
	Petostentorjunta
	Rahanpesun torjunnan valvonta
6. Seuraavalle sukupolvelle, lapsille ja nuorille, suunnatut toimintapolitiikat, kuten koulutus ja osaaminen	Oikeusvaltiota koskevat uudistukset
	Yleissivistävä, ammatillinen ja korkea-asteen koulutus: saatavuus, kohtuuhintaisuus, laatu ja osallistavuus, mukaan lukien digitalisaatio ja infrastruktuuri
	Varhaiskasvatus: saatavuus, kohtuuhintaisuus, laatu ja osallistavuus, mukaan lukien digitalisaatio ja infrastruktuuri
	Nuorisotyöllisyyden tukeminen ja työpaikkojen luominen, mukaan lukien työhönottoa ja ammatillista siirtymää koskevat kannustimet sekä tuki itsenäiseen ammatinharjoittamiseen

Lähde: Elpymisen ja palautumisen tulostaulu.

Liite II – Elpymis- ja palautumissuunnitelmaan liittyvä sisältö komission kertomuksissa

Kertomuksen nimi	Elpymis- ja palautumissuunnitelmaan liittyvä sisältö
Elpymisen ja palautumisen tulostaulu (elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 30 artikla)	- Edistyminen elpymis- ja palautumistukivälineen toteuttamisessa kussakin kuudessa pilarissa ja sosiaalisen panoksen osalta, mukaan lukien sukupuolten tasa-arvo ja nuoret/lapset - Ilmasto- ja digitaalitavoitteiden edistäminen - Yhteisten indikaattoreiden mukaan saavutettu edistys - Maakohtaiset maksut ja niihin liittyvät välitavoitteet ja tavoitteet - Aihekohtaiset analyysit kaikissa kuudessa pilarissa
Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa koskeva vuosikertomus (elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 31 artikla)	- Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon edistyminen - Elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutus ilmasto-/digitaalitavoitteiden saavuttamiseen - Elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuus yhteisten indikaattoreiden perusteella - Kuudesta pilarista rahoitettavat menot, sosiaalimenot mukaan luettuina
Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa koskeva tarkastelukertomus (elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 16 artikla)	- Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon edistyminen - Elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutus kuuteen pilariin - Sukupuolten tasa-arvo - Elpymis- ja palautumistukiväline REPowerEU-suunnitelman toteuttamisen tärkeimpänä välineenä
Maaraportti (komission yksiköiden valmisteluasiakirja osana eurooppalaista ohjausjaksoa)	- Arvio kunkin jäsenvaltion taloudellisesta tilanteesta, edistymisestä ja maakohtaisten suositusten täytäntöönpanosta - Elpymis- ja palautumistukivälineen tiedot kustakin elpymis- ja palautumissuunnitelmasta sekä lyhyellä aikavälillä odotettavista keskeisistä tuloksista - Liite 2, jossa esitetään yhteenveto elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanon edistymisestä
Elpymis- ja palautumisvuoropuhelu (elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 26 artikla)	- Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon edistyminen, mukaan lukien tiedot toimitetuista maksupyynnöistä ja niihin liittyvistä komission tarkastuksista - Muut täytäntöönpanoon liittyvät komission toimittamat tiedot
Toimintamenoja koskevat ohjelmaselvitykset ¹	- Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanotilanne - Keskeisiä saavutuksia koskevat tuloksellisuustiedot - Keskeiset tulosindikaattorit - Elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutus horisontaalisiin valtavirtaistettuihin painopisteisiin
EU:n talousarviota koskeva vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva liite 3: Elpymis- ja palautumistukivälineen kuvaus, täytäntöönpanon tilanne, valvontajärjestelmät komission ja jäsenvaltioiden tasolla

Kertomuksen nimi	Elpymis- ja palautumissuunnitelmaan liittyvä sisältö
Vuotuinen toimintakertomus	o Luku 3: valvontaympäristö jäsenvaltioissa ja komissiossa, täytäntöönpanon ensimmäiset saavutukset/edistyminen, komission suorittamat tarkastukset

¹ Sisältyy esitykseen Euroopan unionin yleiseksi talousarvioksi.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Liite III – Komission ja parlamentin välinen elpymis- ja palautumisvuoropuhelu (2021–2022)

Koostumus/tiedot	Lisätietoa elpymis- ja palautumisvuoropuhelusta
BUDG- ja ECON-valiokuntien yhteiset kokoukset (elpymis- ja palautumisvuoropuhelu)	- EU-komissaarien Valdis Dombrovskisin ja Paolo Gentilonin suulliset esitykset ja valiokuntien jäsenten esittämät kysymykset - Järjestetään joka toinen kuukausi parlamentin kutsusta; parlamentti laatii esityslistan - Tulostaulu toimii vuoropuhelun perustana - Tilaisuudet tallennetaan (julkisesti saatavilla parlamentin suoratoistona); pöytäkirjaa ei ole saatavilla - Elpymis- ja palautumisvuoropuhelu täydentää EU:n talouden ohjausjärjestelmän puitteissa käytävää taloudellista vuoropuhelua - Neljä kokousta vuonna 2021 (touko-, heinä-, syys- ja joulukuussa) ja neljä kokousta vuonna 2022 (maalis-, touko-, syys- ja marraskuussa)
Pysyvä työryhmä	- Tehtävänä valmistella ja seurata vuoropuhelua - Komissio valmistelee esitelmiä ja esittää niitä kokouksissa (esitelmät ovat julkisesti saatavilla elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevilla komission/parlamentin kotisivuilla); esitelmät jaetaan myös neuvostolle - Kokoukset pidetään suljetuin ovin ilman tallenteita 18 kokousta vuonna 2021 ja 10 kokousta vuonna 2022
Euroopan parlamentille elpymis- ja palautumisvuoropuhelussa annettavat tiedot (elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 26 artikla)	- Elpymis-, palautumis- ja sopeutumiskyvyn tila unionissa sekä tämän asetuksen nojalla hyväksytyt toimenpiteet - jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmat - jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmien arviointi - elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 16 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun tarkastelukertomuksen tärkeimmät havainnot - jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisen tilanne - maksu-, keskeyttämis- ja irtisanomismenettelyt, mukaan lukien jäsenvaltioiden esittämät huomautukset ja toteuttamat korjaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että välitavoitteet ja tavoitteet saavutetaan tyydyttävästi - muut tukivälineen täytäntöönpanoon liittyvät asiaankuuluvat tiedot ja asiakirjat, jotka komissio on toimittanut asiasta vastaavalle parlamentin valiokunnalle

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen sekä parlamentilta ja komissiolta saatujen tietojen perusteella.

Lyhenteet

BUDG: Euroopan parlamentin budjettivaliokunta

ECFIN-pääosasto: Talous- ja rahoitusasioiden pääosasto

ECON: Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunta

NGEU: Euroopan unionin elpymisväline

Pk-yritykset: Pienet ja keskisuuret yritykset

Sanasto

Digitalisaatio: Digitaalitekniikan ja digitalisoidun tiedon käyttöönotto prosesseissa ja tehtävissä.

Elpymis- ja palautumissuunnitelma: Asiakirja, jossa määritetään elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa toteutettavat jäsenvaltioiden suunnitellut uudistukset ja investoinnit.

Elpymis- ja palautumistukiväline: EU:n rahoitustukimekanismi, jolla lievennetään koronapandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia ja edistetään vihreää ja digitaalista muutosta.

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

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

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

Indikaattori: Tiedot, joita käytetään tuloksellisuuden jonkin osa-alueen mittaamiseen tai arviointiin.

Koheesiorahasto: EU:n rahasto, jolla pyritään vähentämään taloudellisia ja sosiaalisia eroja EU:ssa. Rahastosta tuetaan investointeja sellaisissa jäsenvaltioissa, joiden bruttokansantulo henkeä kohti on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta.

Lopullinen edunsaaja: Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka viime kädessä hyötyy EU:n rahoittamasta toiminnasta, jonka EU-tuen saaja on käynnistänyt tai toteuttanut.

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

Panos: Taloudelliset, inhimilliset, aineelliset, hallinnolliset tai sääntelyyn liittyvät resurssit, joita käytetään hankkeen tai ohjelman täytäntöönpanoon.

Parempi sääntely: Käsite, joka ohjaa EU:n toimintapolitiikkojen ja lainsäädännön laadintaa. Parempi sääntely perustuu periaatteeseen, jonka mukaan sääntelyn tavoitteet olisi saavutettava mahdollisimman pienin kustannuksin ja sääntely olisi suunniteltava läpinäkyvällä ja näyttöön perustuvalla tavalla siten, että kansalaiset ja sidosryhmät osallistuvat siihen.

Seuranta: Seurataan ja tarkistetaan järjestelmällisesti, miten tavoitteiden saavuttamisessa edistytään. Tämä tapahtuu osittain indikaattorien avulla.

Tavoite: Elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä sen seikan määrällinen mittaaminen, kuinka uudistuksen saavuttamisessa tai investoinnin toteuttamisessa on edistytty.

Tehokkuus: Se, saavutetaanko käytetyillä varoilla ja toteutetuilla toimilla tavoitteet parhaalla mahdollisella tavalla.

Toimintalogiikka: ehdotuksen tavoitteiden, suunniteltujen panosten ja toimien sekä tavoiteltujen tulosten ja vaikutusten väliset yhteydet.

Tuloksellisuus: Mitta, jolla arvioidaan, miten hyvin EU:n rahoittama toimi, hanke tai ohjelma on saavuttanut sille asetetut tavoitteet ja tarjonnut rahalle vastinetta.

Tulos: Hankkeen tai ohjelman välittömät vaikutukset sen päätyttyä, kuten kurssin osallistujien työllistymismahdollisuuksien parantuminen tai yhteyksien parantuminen uuden tien rakentamisen ansiosta.

Tuotos: Jotakin hankkeessa tuotettua tai saavutettua, esimerkiksi koulutuskurssin järjestäminen tai tien rakentaminen.

Vaikuttavuus: Se, missä määrin asetetut tavoitteet on saavutettu toteutettujen toimien avulla.

Vaikutus: Loppuun saatetun hankkeen tai ohjelman laajemmat pitkän aikavälin seuraukset, kuten koko väestölle tulevat sosioekonomiset hyödyt.

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

Välitavoite: Elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä sen seikan laadullinen mittaaminen, kuinka uudistuksen saavuttamisessa tai investoinnin toteuttamisessa on edistytty.

Yleiset indikaattorit: Mitattavissa olevia muuttujia, jotka antavat tietoa elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanon edistymisestä kohti yhteisiä tavoitteita sekä elpymis- ja palautumistukivälineen yleisestä tuloksellisuudesta.

Komission lopulliset vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2023-26>

Tarkastuksen eteneminen

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2023-26>

Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, kyseessä olevien tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuustarkastuksesta vastasi IV tarkastusjaosto, jonka erikoisalat ovat markkinoiden sääntely ja kilpailukykyinen talous. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Mihails Kozlovs. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Ivana Maletićin johdolla ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Sandra Diering ja kabinettiaavustaja Tea Vlaineć, toimialapäällikkö Sabine Hiernaux-Fritsch, tehtävävastaava Anna Ludwikowska, apulaistehtävävastaava Jurgen Manjé sekä tarkastajat Boyana Stamenova, Marion Schiefele ja Valentina-Adriana Visan ja harjoittelija Minya Chan. Graafisesta suunnittelusta vastasi Giuliana Lucchese. Kieliasiantuntijana toimi Michael Pyper.



Vasemmalta oikealle: Jurgen Manjé, Tea Vlaineć, Anna Ludwikowska, Ivana Maletić, Sandra Diering, Boyana Stamenova, Valentina-Adriana Visan, Michael Pyper.

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2023

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. Yleissääntö siis on, että uudelleenkäyttö on sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja kaikista 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.

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

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

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

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

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

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

HTML	ISBN 978- 92-849-1079-3	ISSN 1977- 5792	doi: 10.2865/069156	QJ-AB-23-026-FI-Q
PDF	ISBN 978- 92-849-1076-2	ISSN 1977- 5792	doi: 10.2865/661306	QJ-AB-23-026-FI-N

Elpymis- ja palautumistukiväline, jonka arvo on 723 miljardia euroa, perustettiin koronapandemia vastatoimia varten.

Tilintarkastustuomioistuिन tarkasti elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehyksen ja totesi, että sen avulla voidaan seurata täytäntöönpanon edistymistä, mutta välineen tuloksellisuuden seuranta on mahdollista vain osittain.

Edistymistä mitataan välitavoitteiden, tavoitteiden ja yhteisten indikaattoreiden avulla. Ne kuitenkin keskittyvät tulosten sijasta tuotoksiin eivätkä kata kokonaisuudessaan kaikkia elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuteen liittyviä näkökohtia. Elpymis- ja palautumistukivälineen tulostaulu on käyttäjäystävällinen, mutta siinä esiintyy tietojen laatuun liittyviä ongelmia eikä se ole täysin läpinäkyvä. Ensimmäiset elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevat kertomukset olivat pitkälti raportointivelvoitteiden mukaisia, mutta niihin sisältyi vain vähän tuloksellisuutta koskevia tietoja.

Tilintarkastustuomioistuин suosittaa, että komissio parantaa elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan raportoinnin laatua ja pyrkii ratkaisemaan tuloksellisuuden seurantaan liittyvät puutteet sellaisissa tulevaisuudessa käytettävissä välineissä, joiden kohdalla rahoitus ei perustu kustannuksiin.

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



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors