

Petostentorjunta elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa

Työ on vielä kesken



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

Kohta

01–15 | Keskeiset tiedot

01–05 | Miksi tämä aihe on tärkeä?

06–15 | Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset

16–88 | Tilintarkastustuomioistuimen havainnot tarkemmin

16–35 | Komissio ryhtyi toimiin elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntakehyksen parantamiseksi, mutta sen tarkastustyöhön liittyy jotakin rajoitteita

17–19 | Tarkkaan määriteltujen petostentorjuntaa koskevien vaatimusten puuttuminen elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä rajoitti komission alustavaa arviota jäsenvaltioiden petostentorjuntajärjestelmien rakenteesta

20–21 | Rahoitus sopimuksilla kompensoitiin osittain elpymis- ja palautumistukivälineestä annetun asetuksen vähimmäisvaatimusten puutetta, mutta kunkin elimen tehtäviä ja vastuita ei ollut täysin määriteltä

22–35 | Komission tarkastuksilla edistetään petosten ehkäisemistä ja havaitsemista, mutta ne eivät kata täysin petostentorjuntajärjestelmien kaikkia olennaisia osia

36–64 | Jäsenvaltiot ottivat käyttöön petostentorjuntatoimenpiteitä, mutta petosten havaitsemisessa on edelleen puutteita

37–44 | Koordinointielimet ovat avainasemassa petostentorjuntakehyksen laatisemassa, mutta niiden rooli ei aina ole riittävän aktiivinen

45–54 | Täytäntöönpanoelimet ottivat käyttöön petostentorjuntatoimenpiteitä, ja kahdessa valitussa jäsenvaltiossa ne tekevät kattavia tarkastuksia petosten havaitsemiseksi

55–57 | Tarkastuselimet suorittavat yleisesti asianmukaisia täytäntöönpanoelimiä koskevia järjestelmätarkastuksia

- 58–60 | Jäsenvaltiot ovat perustaneet petoksia koskevia väärinkäytösten ilmiäntokanavia
- 61–64 | Monet jäsenvaltiot eivät hyödynnä tiedonlouhintavälineitä täysimääräisesti petosten havaitsemiseen
- 65–88 | Epätäydelliset tiedot elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä petoksista ja puutteet takaisinperintäsäännöissä saattavat heikentää EU:n taloudellisten etujen suojaamista**
- 68–81 | Jäsenvaltiot eivät ilmoita johdon vahvistuslausumassa kaikkia epäiltyjä petostapauksia, jotka mahdollisesti vaikuttavat EU:n taloudellisiin etuihin
- 82–88 | Jäsenvaltioita ei vaadita palauttamaan takaisin perittyjä summia EU:n talousarvioon, ja useimmat takaisinperinnät suoritetaan elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden jälkeen

Liitteet

Liite I – Tietoja tarkastuksesta

Liite II – Arachnen käyttö elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä

Lyhenteet

Sanasto

Komission vastaukset

Aikataulu

Tarkastustiimi

01

Keskeiset tiedot

Miksi tämä aihe on tärkeä?

- 01** EU:n 650 miljardin euron elpymis- ja palautumistukiväline perustettiin helmikuussa 2021 kertaluonteiseksi väliaikaiseksi välineeksi, jolla autetaan EU-maita toipumaan koronapandemiasta ja rakentamaan selviytymiskykyisiä talouksia. Elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetaan uudistuksia ja sijoituksia kustannuksiin perustumattoman mallin kautta. Näin ollen kaikkien maksujen edellytyksenä on, että jäsenvaltiot ovat saavuttaneet asiaankuuluvat välitavoitteet ja tavoitteet. Komissio hallinnoi elpymis- ja palautumistukivälinettä suoraan, ja jäsenvaltiot ovat edunsaajia (kun kyse on avustuksista) ja lainanottajia (kun kyse on lainoista).
- 02** Petoksella tarkoitetaan tahallista tekoa tai laiminlyöntiä, jonka tarkoituksena on erehdyttää muita ja joka johtaa siihen, että uhri kärsii vahinkoa ja rikoksentekijä saa hyötyä. Petokset vahingoittavat EU:n taloudellisia etuja ja estävät EU:ta saavuttamasta toimintapolitiikkoja koskevia tavoitteitaan. Tilintarkastustuomioistuin käyttää tässä kertomuksessa termiä ”petos” kattamaan sekä epäillyt että vahvistetut petostapaukset. Sekä komission että jäsenvaltioiden on varmistettava EU:n taloudellisten etujen suojaaminen petoksia vastaan, ja komissio on viime kädessä vastuussa siitä. Siksi komission on saatava jäsenvaltioilta riittävä varmuus siitä, että niiden järjestelmät soveltuvat vaikuttavasti petosten ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja korjaamiseen.

03 Tarkastuksessa arvioitiin sellaisten järjestelmien vaikuttavuutta, jotka komissio ja neljä jäsenvaltiota (Tanska, Espanja, Italia ja Romania) ovat perustaneet elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa suojataksaan EU:n taloudellisia etuja petoksilta. Tilintarkastustuomioistuin selvitti,

- onko komissio myötävaikuttanut elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntakehyksen parantamiseen asettamalla keskeisiä vaatimuksia ja suorittamalla jäsenvaltioiden järjestelmien tarkastuksia
- ovatko jäsenvaltiot ottaneet käyttöön hyviä petostentorjunta- ja havaitsemistoimenpiteitä
- ovatko petoksista ilmoittamista ja niiden korjaamista koskevat menettelyt riittäviä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi.

04 Tarkastajat tekivät tarkastustyönsä yhteydessä haastatteluja, asiakirjatarkastuksia ja tarkastuskäyntejä paikan päälle. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin toteutti kyselytutkimuksen elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä asioista vastaaville viranomaisille saadakseen tietoa toimista, joilla nämä suojaavat elpymis- ja palautumistukivälinettä petoksilta. Tarkemmat taustatiedot ja yksityiskohdat tarkastuksen laajuudesta ja tarkastustavasta esitetään [liitteessä I](#).

05 Tämän kertomuksen tarkoitus on vahvistaa elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyviä järjestelmiä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi petoksilta sekä komission että jäsenvaltioiden tasolla. Koska suurimmat investoinnit ajoittuvat elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden loppupuolelle, petostapauksia ilmenee todennäköisesti täytäntöönpanokauden päätyttyä. Tilintarkastustuomioistuimen havaintoja ja suosituksia hyödynnetään uusien elpymis- ja palautumistukivälineen kaltaisten rahoitusmallien toteutuksessa, minkä lisäksi niitä sovelletaan nykyiseen elpymis- ja palautumistukivälineeseen sen virallisen täytäntöönpanokauden päätyttyä vuoden 2026 lopussa. Vaikka suositukset on osoitettu komissiolle, niitä voidaan epäsuorasti soveltaa myös jäsenvaltioissa.

Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset

- 06** Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätös on, että komission ja jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumistukivälinettä varten perustamat järjestelmät, joilla EU:n etuja pyritään suojaamaan petoksilta, eivät ole kaikilta osin vaikuttavia. Komissio on ryhtynyt toimiin elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntakehyksen parantamiseksi, mutta petosten havaitsemisessa, raportoinnissa ja korjaamisessa on yhä puutteita. Vaikka elpymis- ja palautumistukivälineestä vastaavat jäsenvaltioiden elimet ovat toteuttaneet petostentorjuntatoimenpiteitä, ne on usein otettu käyttöön viiveellä, eikä data-analytiikan tai väärinkäytösten paljastamisen kaltaisia havaitsemistoimenpiteitä aina käytetä. Komissio ei pysty toteuttamaan oikea-aikaisia ja vaikuttavia korjaavia toimenpiteitä, jos se saa epätäydellisiä tai epä johdonmukaista tietoa elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä petoksista, petostapauksista ilmoittamista varten ei ole olemassa standardisoituja kriteereitä tai takaisinperintää koskevien sääntöjen kanssa on ongelmia. Petostapaukset saatetaan vahvistaa tuomioistuimen päätöksellä vasta elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden jälkeen. Välineen täytäntöönpanon päättymisen jälkeen jäsenvaltiot eivät enää ilmoita petoksista tai toimita tietoa takaisinperinnästä johdon vahvistuslausumien välityksellä, eikä toimenpiteiden kumoamista koskevia korjauksia enää ole mahdollista tehdä. On siis olemassa riski, ettei komissiolla ole välttämättä tarvittavia tietoja tapausten seurantaa ja mahdollista takaisinperintää varten, mikäli jäsenvaltiot eivät ole toteuttaneet takaisinperintää riittävällä tavalla.

Komissio ryhtyi toimiin elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntakehyksen parantamiseksi, mutta sen tarkastustyöhön liittyy jotakin rajoitteita

- 07** [Elpymis- ja palautumistukivälineestä annetussa asetuksessa](#) määritellyssä elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntakehyksessä asetetaan huomattavia vaatimuksia jäsenvaltioiden petostentorjuntajärjestelmille, mutta niitä ei täsmennetä riittävällä tavalla. Tämä vaikutti komission alustavaan arvioon jäsenvaltioiden järjestelmien rakenteesta, ja joissakin tapauksissa komissiolla oli puutteelliset tiedot päätelmien tekemiseksi. Komission ja jäsenvaltioiden välisten elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus sopimusten vaatimukset ovat tarkempia kuin [elpymis- ja palautumistukivälineestä annetun asetuksen](#) sisältämät vaatimukset, mutta ne ovat silti epätarkkoja elpymis- ja palautumistukivälineestä vastaavien elinten vastuulla olevien petostentorjuntatarkastusten laajuuden, kattavuuden ja ajoituksen osalta (kohdat [17–21](#)).

08 Komission suorittamat jäsenvaltioiden petostentorjuntajärjestelmiä koskevat tarkastukset voivat osaltaan parantaa järjestelmiä. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi näissä tarkastuksissa joitakin puutteita, kuten se, että tarkastukset eivät olleet riittävän kattavia koordinoituelimen petostentorjuntavastuu tai tarkastuselimen osalta. Sen sijaan täytäntöönpanoelimiä koskevat tarkastukset olivat kattavia, ja niissä oli vain vähäisiä puutteita. Joissakin jäsenvaltioissa komission tarkastukset saatiin päätökseen vasta ensimmäisen maksupyynnön jälkeen, ja näin ollen maksuja suoritettiin ilman riittävää evidenssiä jäsenvaltioiden petostentorjuntajärjestelmien vaikuttavuudesta. Samalla komission tarkastukset ovat johtaneet petostentorjuntajärjestelmien parannuksiin kaikissa neljässä tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa: Italiassa kehitettiin petosriskien arviointiväline, Espanjassa tarkennettiin petosriskien arviointiin ja väärinkäytösten paljastamiseen liittyviä menettelyjä, Romaniassa päivitettiin useita petostentorjuntatoimenpiteitä ja Tanskassa otettiin käyttöön uusia ohjeita. Tanskan osalta komission asettama valvonnan välitavoite oli kuitenkin huonosti suunniteltu, sillä se ei kattanut kaikkia komission tarkastushavaintoja, jotka liittyivät elpymis- ja palautumistukivälineestä annetussa asetuksessa säädetyn EU:n taloudellisten etujen suojaamisvaatimuksen noudattamiseen (kohdat [22–35](#)).

09 Heinäkuussa 2025 komissio julkaisi eurooppalaisen rahaston perustamista vuosiksi 2028–2034 koskevan asetusehdotuksensa¹, jossa viitattiin joihinkin tilintarkastustuomioistuimen havaitsemiin seikkoihin. Tilintarkastustuomioistuin antaa lausunnon komission ehdotuksesta, mutta sen arviointi ei kuulu tämän kertomuksen soveltamisalaan.

¹ [COM\(2025\) 565](#), Ehdotus asetukseksi Euroopan taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden, maatalouden ja maaseudun, kalatalouden ja merielinkeinojen, vaurauden ja turvallisuuden rahaston perustamisesta vuosiksi 2028–2034.



Suositus 1

Määritellään ja vahvistetaan petostentorjuntaa koskevat jäsenvaltiotason vähimmäisvaatimukset tulevissa elpymis- ja palautumistukivälineen tyypisissä ohjelmissa

Suunnitellessaan välineitä, jotka pohjautuvat kustannuksiin perustumattomaan rahoitusmalliin, komission olisi määriteltävä lainsäädäntöehdotuksissa jäsenvaltioille yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset, jotka koskevat petosten ehkäisemistä, havaitsemista, raportoimista ja korjaamista. Lisäksi komission olisi varmistettava ennen maksujen suorittamista, että vaatimuksia noudatetaan.

Vaatimusten olisi sisällettävä seuraavat seikat:

- a) hallinnollisten ja paikalla tehtävien tarkastusten vähimmäistaso ja petosriskien arviointiin sisällytettävät osatekijät
- b) ehdotus erityisten ennaltaehkäisy- ja havaitsemistoimenpiteiden sisällyttämisestä näiden vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi
- c) vaatimus palauttaa petosten kohteena oleviin toimiin/hankkeisiin liittyvät EU:n varat unionin talousarvioon.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: suunniteltaessa välineitä, jotka pohjaavat kustannuksiin perustumattomaan rahoitusmalliin.



Suositus 2

Jatketaan komission suorittamien jäsenvaltioiden petostentorjuntajärjestelmien tarkastusten tehostamista elpymis- ja palautumistukivälineen osalta

Komission olisi

- a) vahvistettava edelleen EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen tähtääviä tarkastuksia
 - arvioimalla yhteisten kriteereiden pohjalta, täyttävätkö koordinointielimet keskeiset koordinointi- ja seurantavelvollisuutensa
 - arvioimalla, miten tarkastuselimet kattavat koordinointielinten roolin ja miten täytäntöönpanoelimet käyttävät petosriskinarviointeja sekä petosriskejä kuvaavia indikaattoreita
- b) varmistettava, että tällaisten tarkastusten tuloksena käyttöön otetut valvonnan välitavoitteet on suunniteltu siten, että jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät täyttävät elpymis- ja palautumistukivälineestä annetussa asetuksessa säädetyt EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevat vaatimukset.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: suunniteltaessa seuraavia EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen tähtääviä tarkastuksia

Jäsenvaltiot ottivat käyttöön petostentorjuntatoimenpiteitä, mutta petosten havaitsemisessa on edelleen puutteita

- 10** Koordinointielimillä olisi oltava keskeinen rooli vaikuttavien petostentorjuntakehysten luomisessa ja niiden täytäntöönpanon seurannassa. Tarkasteltujen jäsenvaltioiden osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että koordinointielinten osallisuus vaihtelee: Italiassa ja Romaniassa ne osallistuvat aktiivisesti kehysten suunnitteluun, kun taas Espanjan koordinointielin ei valvo täytäntöönpanoelinten petostentorjuntatoimenpiteitä ja Tanskassa koordinointielin ei määritä oikeudellisesti sitovia vaatimuksia (kohdat 37–44).
- 11** Elpymis- ja palautumistukivälinettä täytäntöönpaneuvien elinten olisi noudatettava ajantasaista petostentorjuntapolitiikkaa ja tehtävä petosriskien arviointeja elpymis- ja palautumistoimenpiteitä toteuttaessaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kaikki kahdeksan tarkastukseen valittua täytäntöönpanoelintä olivat ryhtyneet toteuttamaan petostentorjuntatoimia elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa, vaikka Tanskassa toteutus olikin vain osittaista. Puolessa tapauksista toteutus kuitenkin viivästyi. Suurin osa jäsenvaltioiden täytäntöönpanoelimistä suorittaa petosriskien arviointeja, ja kaikki valitut täytäntöönpanoelimet Tanskaa lukuun ottamatta sovelsivat perusteellisia arviointikäytäntöjä komission ohjeiden mukaisesti (kohdat 45–49).

12 Keskeisiä petosten havaitsemistoimenpiteitä ovat muun muassa ongelmakohtien paljastamiseen tähtäävät asiakirjatarkastukset ja paikalla tehtävät tarkastukset, väärinkäytösten paljastamiskanavat sekä data-analytiikan ja tiedonlouhinnan tekniikat. Tilintarkastustuomioistuin teki seuraavat havainnot:

- Ainoastaan Italiassa ja Romaniassa täytäntöönpanoelinten suorittamat petostarkastukset kattavat kaikki riskialueet, ja vain kyseiset täytäntöönpanoelimet sisällyttävät petosindikaattorit julkisia hankintoja koskeviin tarkastuksiinsa. Espanjassa täytäntöönpanoelimet tukeutuvat pääasiassa Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) suorittamiin tarkastuksiin. Kyseinen toimielin ei kuitenkaan vastaa kaikista elpymis- ja palautumistukivälineeseen kuuluvista julkisista hankinnoista, joten täytäntöönpanoelimet korvasivat osittain puutteita lisätarkastuksilla. Tanskassa petosindikaattoreita ei sisällytetä tarkastuksiin (kohdat 50–54).
- Elpymis- ja palautumistukivälineestä vastaavat elimet ovat perustaneet selkeitä ilmoituskanavia, jotka mahdollistavat väärinkäytösten paljastamisen nimettömästi. Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokautta on jäljellä enää vain vuosi, eivätkä valitut täytäntöönpanoelimet ole vastaanottaneet näiden kanavien kautta ainuttakaan ilmoitusta elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä petosepäilyistä. Tilintarkastustuomioistuin ei ole löytänyt näyttöä siitä, että viranomaiset olisivat analysoineet tilanteeseen vaikuttavia mahdollisia syitä (kohdat 58–60).
- Monet jäsenvaltiot eivät hyödynnä tiedonlouhintavälineitä täysimääräisesti petosten havaitsemiseksi. Vain 65 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimukseen vastanneista elimistä ilmoitti käyttäneensä Arachnea, joka on jäsenvaltioiden käytettävissä oleva EU:n tason tiedonlouhintaväline, 16 prosenttia käyttää muita kansallisia välineitä ja loput 19 prosenttia ei käytä tiedonlouhintavälineitä lainkaan petosten havaitsemiseen. Käynnin kohteena olleista jäsenvaltioista Tanska, Italia ja Romania käyttävät ensisijaisesti Arachnea, mutta vain Italia hyödyntää sitä täysimääräisesti. Espanjassa elpymis- ja palautumistukivälineestä vastaavat elimet käyttävät kansallista välinettä, jonka pääasiallisena tarkoituksena on petosriskien etsimisen ja havaitsemisen sijaan eturistiriitojen analysoiminen (kohdat 61–64).

- 13** Tarkastuselimet pyrkivät pienentämään petosriskiä arvioimalla kansallisia petostentorjuntajärjestelmiä ja tarkastamalla investointeihin ja uudistuksiin liittyviä erityishankkeita. Neljästä valitusta jäsenvaltiosta kolmessa (Italiassa, Romaniassa ja Espanjassa) tarkastuselimet käsittelevät petostentorjuntajärjestelmien keskeisiä osa-alueita asianmukaisesti järjestelmätarkastuksia tehdessään. Tanskassa tarkastuselin ei kuitenkaan testannut toimeenpanoelinten käyttämiä varoitusmerkkejä ja korjaavia toimia riittävän tarkasti (kohdat [55–57](#)).

Puutteelliset tiedot elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä petoksista ja puutteet takaisinperintäsäännöissä saattavat heikentää EU:n taloudellisten etujen suojaamista

- 14** Kattavat tiedot elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä petoksista antaisivat komissiolle mahdollisuuden kohdentaa omat petostentorjuntatoimensa asianmukaisesti ja seurata jäsenvaltioiden vastaavia toimia. Jäsenvaltioiden viranomaiset ja EU:n kansalaiset voivat ilmoittaa elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä petoksista useille eri toimielimille, kuten suoraan komissiolle, Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF) tai Euroopan syyttäjänvirastolle (EPPO). Tilintarkastustuomioistuon havaitsi kuitenkin eroja kriteereissä, joilla määritellään, onko kyseessä EU:n taloudellisia etuja vahingoittava petos ja sen myötä onko tapauksesta syytä ilmoittaa ja milloin. Tämän seurauksena elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä petoksista näiden kanavien kautta saatavissa tiedoissa on eroja myös samoja kanavia hyödyntävien jäsenvaltioiden välillä. Nämä puutteet heikentävät komission mahdollisuuksia hyödyntää kyseisiä tietoja petostentorjuntatoimien asianmukaiseksi kohdistamiseksi ja korjaavien toimien toteuttamiseksi (kohdat [68–81](#)).

- 15** Petosten vaikutusten korjaaminen on olennainen osa vaikuttavaa petostentorjuntakehystä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että elpymis- ja palautumistukivälineen osalta jäsenvaltioiden on ryhdyttävä oikeudellisiin toimiin varojen perimiseksi takaisin, kun taas muissa EU:n rahastoissa on käytössä laajemmin erilaisia toimia, kuten hankkeiden peruuttaminen tai maksujen keskeyttäminen. Jäsenvaltioiden ei tarvitse palauttaa takaisin perittyjä varoja EU:n talousarvioon, ellei komissio pidä takaisinperintöjä riittämättöminä. Tämä on myös EU:n muissa rahastoissa sovelletun lähestymistavan vastainen käytäntö. Lisäksi julkisiin hankintoihin liittyvissä petostapauksissa jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle todisteet siitä, että ne ovat perineet määrät takaisin ainoastaan lopulliselta tuensaajalta eli hankintaviranomaiselta. Niiden ei tarvitse esittää todisteita muiden osapuolten, kuten toimeksisaajien, osalta, vaikka näillä on saattanut olla keskeinen rooli petoksessa. Tämä mahdollisesti rajoittaa pelotevaikutusta. Useimmissa tapauksissa petos vahvistetaan tuomioistuimen päätöksellä vasta elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden päättymisen jälkeen, jolloin komissio ei enää saa jäsenvaltioilta järjestelmällistä tietoa asianmukaisten takaisinperintätoimien soveltamisesta. Näin ollen komissio ei ehkä pysty seuraamaan, ovatko jäsenvaltiot toteuttaneet takaisinperinnän riittävällä tavalla. Yhdistettynä epäjohtonmukaiseen raportointiin tämä synnyttää riskin siitä, että komissio ei peri varoja takaisin tapauksissa, joissa jäsenvaltiot eivät ole suorittaneet riittäviä perintätoimia (kohdat [82–88](#)).



Suositus 3

Tehostetaan jäsenvaltioiden raportointia elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvien petosepäilyjen osalta

- 1) Komission olisi annettava jäsenvaltioille petostapausten ilmoittamista koskevia ohjeita johdon vahvistuslausumissa sekä vuoden 2026 loppuun mennessä toimitettavassa tarkastusyhteenvedossa ja edistettävä seuraavaa:
 - a) jäsenvaltioiden on ilmoitettava kaikista elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä petosepäilyistä, jotka saattavat vaikuttaa EU:n taloudellisiin etuihin, mukaan lukien tapaukset, jotka liittyvät sellaisiin elpymis- ja palautumistukivälineen varoilla toteutettavaksi suunniteltuihin tai toteutettuihin toimenpiteisiin, jotka eivät sisälly komissiolle esitettyyn maksupyyntöön
 - b) ohjeissa olisi määritettävä petosten havaitsemissyklin varhaisin vaihe, jossa jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava petosepäilyistä, sekä eriteltävä, minkä tyyppisiä tietoja ilmoituksiin olisi sisällytettävä.
- 2) Komission olisi määritettävä, miten jäsenvaltioiden pitäisi ilmoittaa sille petosepäilyistä elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden päätyttyä joulukuussa 2026.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 1) 31. maaliskuuta 2026, 2) 31. elokuuta 2026



Suositus 4

Lisätään korjaavien toimenpiteiden vaikutusta elpymis- ja palautumistukivälineen osalta

Komission olisi laadittava jäsenvaltioiden suorittamaa takaisinperintää koskevat ohjeet. Näillä ohjeilla olisi edistettävä

- a) jäsenvaltioiden suorittamaa petoksen kohteena olevien varojen takaisinperintää sekä elpymis- ja palautumistukivälineen tuen lopullisilta vastaanottajilta että petoksiin osallistuneilta toimeksisaajilta/alihankkijoilta
- b) jäsenvaltioiden välistä yhdenmukaistettua lähestymistapaa sen osalta, missä petosten havaitsemissyklin vaiheessa takaisinperintätoimet olisi käynnistettävä
- c) vaihtoehtoisten korjaavien toimenpiteiden käyttöä, mukaan lukien lopullisille vastaanottajille suoritettavien maksujen keskeyttäminen.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 31. maaliskuuta 2026

Tilintarkastustuomioistuimen havainnot tarkemmin

Komissio ryhtyi toimiin elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntakehityksen parantamiseksi, mutta sen tarkastustyöhön liittyy jotakin rajoitteita

16 Komissio on viime kädessä vastuussa elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta, sillä se hallinnoi välinettä suoraan. [Elpymis- ja palautumistukivälineestä annetun asetuksen](#) mukaan jäsenvaltioiden on kuitenkin toteutettava asianmukaisia toimia EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi ja sen varmistamiseksi, että petoksia ehkäistään, havaitaan ja korjataan². Elpymis- ja palautumistukivälineestä annetussa asetuksessa ei täsmennetä, miten toimet olisi toteutettava, ja yksi jäsenvaltioiden vaihtoehtoista on käyttää omia kansallisia järjestelmiään, myös niitä, joita käytetään muiden EU:n rahastojen hallinnointiin. Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltioiden on kuitenkin kuvailtava kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissaan selkeästi, miten järjestelmää sovelletaan nimenomaisesti elpymis- ja palautumistukivälineeseen³. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, varmistaako komissio, että jäsenvaltiot suunnittelevat ja panevat täytäntöön vaikuttavat petostentorjunta- ja tarkastusjärjestelmät

- arvioimalla jäsenvaltioiden petostentorjuntajärjestelmien rakennetta asianmukaisesti
- ottamalla käyttöön yksityiskohtaisia säännöksiä elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitussovimuksessa
- suorittamalla oikea-aikaisia järjestelmien vaikuttavuutta koskevia tarkastuksia.

² [Elpymis- ja palautumistukivälineestä annettu asetus](#), 22 artikla.

³ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja [SWD\(2021\)12](#), ”Commission’s guidance to member states – recovery and resilience plans”.

Tarkkaan määriteltyjen petostentorjuntaa koskevien vaatimusten puuttuminen elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä rajoitti komission alustavaa arviota jäsenvaltioiden petostentorjuntajärjestelmien rakenteesta

- 17** Vuonna 2021 komissio kehitti elpymis- ja palautumistukivälineestä annetussa asetuksessa säädettyjen arviointikriteerien pohjalta sisäisen ohjeistuksen, mukaan lukien tarkistuslistan, jonka avulla kaikkien kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien sisäisen valvonnan järjestelmiä voitaisiin arvioida johdonmukaisesti. Arvioinnin tuloksena saatiin joko A-luokitus riittävien järjestelyjen osalta tai C-luokitus riittämättömien järjestelyjen osalta.
- 18** Komission arvion mukaan kaikkiin kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyy riittävät sisäisen valvonnan järjestelmät⁴. Tilintarkastustuomioistuin totesi komission suorittamaa kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arviointia käsittelevässä erityiskertomuksessaan⁵, että komission arvio oli asianmukainen, mutta se perustui usein vielä täyttämättä oleviin vaatimuksiin eli valvonnan välitavoitteisiin. Tämä puolestaan osoittaa, että sekä komission että jäsenvaltioiden näkemyksen mukaan valvontajärjestelmät eivät olleet vielä kaikilta osin käytössä arvioinnin ajankohtana.

⁴ Erityiskertomus 09/2025, *Järjestelmät, joilla varmistetaan, että elpymis- ja palautumistukivälineen menot ovat julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen mukaisia*, kohta 27.

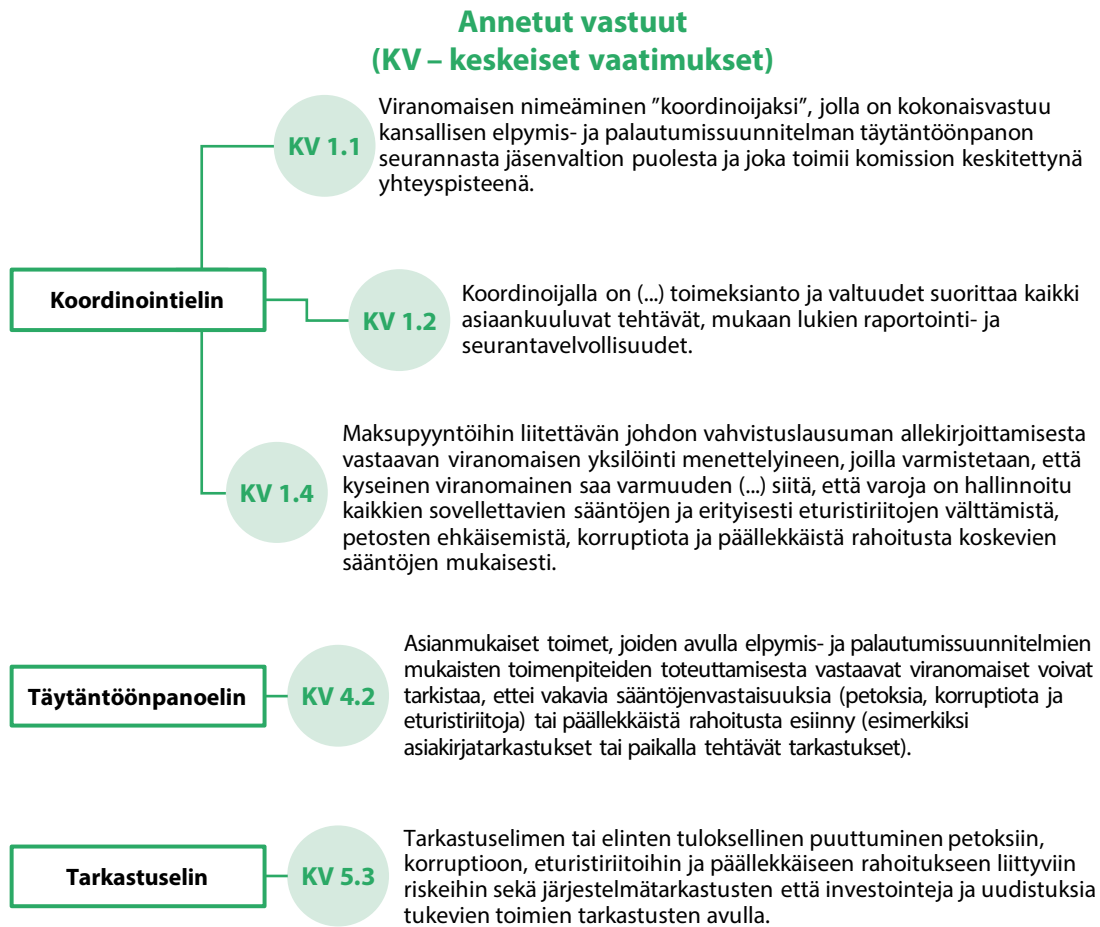
⁵ Erityiskertomus 21/2022, kohdat 106–111.

19 Elpymis- ja palautumistukivälineestä annetussa asetuksessa määritellyssä elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntakehyksessä asetetaan huomattavia velvoitteita jäsenvaltioiden petostentorjuntajärjestelmille, kuten velvollisuus toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä petosten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi, mutta niitä ei ole tarkennettu riittävän yksityiskohtaisesti. Tilintarkastustuomioistuon havaitsi, että myös tämä puute rajoitti komission alustavaa arviota jäsenvaltioiden petostentorjuntajärjestelmistä. Erityisesti oikeudellisesta kehyksestä johdetut kriteerit, joita komissio sovelsi järjestelmän rakenteen testaamiseen ennen kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien hyväksymistä, eivät kaikissa tapauksissa olleet riittävän tarkkoja. Niissä ei esimerkiksi tarkennettu laajuutta, kattavuutta ja ajoitusta niiden tarkastusten osalta, jotka täytäntöönpanoelinten olisi toteutettava vakavien sääntöjenvastaisuuksien havaitsemiseksi. Italian, Romanian ja Espanjan osalta komissio totesi, että tiedot puuttuivat tai ne eivät olleet riittävän yksityiskohtaisia johtopäätösten tekemiseksi. Tanskan osalta arvioinnissa viitattiin päällekkäisen rahoituksen tarkistuksiin ja omiin ilmoituksiin tukeutumiseen, mutta siinä ei täsmennetty, mikä elin olisi vastuussa tarkastuksista esimerkiksi julkisten hankintojen, hankintasopimusten tekemisen ja tuotosten fyysisen olemassaolon suhteen.

Rahoitussopimuksilla kompensoitiin osittain elpymis- ja palautumistukivälineestä annetun asetuksen vähimmäisvaatimusten puutetta, mutta kunkin elimen tehtäviä ja vastuita ei ollut täysin määritelty

- 20** Kun neuvosto oli hyväksynyt kansalliset elpymis- ja palautumissuunnitelmat, komissio allekirjoitti elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitussopimuksen kunkin jäsenvaltion kanssa. Rahoitussopimukseen sisältyy erityinen artikla EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta ja valvontajärjestelmän keskeisistä vaatimuksista (*kaavio 1*). Vaikka nämä keskeiset vaatimukset ylittävät asetuksessa asetetut velvoitteet, ne eivät ole edelleenkään riittävän täsmällisiä jäsenvaltioiden toteuttamien petostenehkäisy- ja havainnointitarkastusten tyypin, kattavuuden ja ajoituksen osalta, tai petosepäilyistä ilmoittamisen ja niiden korjaamisen osalta.
- 21** Vaikka rahoitussopimuksessa määriteltiin, millaiset elimet vastaavat elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta, siinä ei täsmennetty niiden tehtäviä ja vastuita petostentorjuntatoimenpiteisiin liittyen. Näin ollen osaa rahoitussopimuksessa määritellyistä petostentorjuntavelvoitteista ei määrätty millekään tietylle elimelle, joten niiden toteutus jäi jäsenvaltion oman harkinnan varaan (*kaavio 1*). Tämä lisäsi riskiä siitä, että jäsenvaltiot soveltavat petostentorjuntatoimenpiteitä epäjohdonmukaisesti. Tilintarkastustuomioistuon havaitsi esimerkkejä siitä, että koordinoitielinten suorittama valvonta oli riittämätöntä (kohdat *37–41*) ja täytäntöönpanoelinten tarkastukset olivat riittämättömiä (kohdat *53* ja *54* sekä *63* ja *64* sekä *liite II*).

Kaavio 1 | Elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus sopimuksessa määritellyt jäsenvaltioiden petostentorjuntavastuut



Keskeiset petostentorjuntaa koskevat vaatimukset, joita ei ole määrätty tietyille elimelle

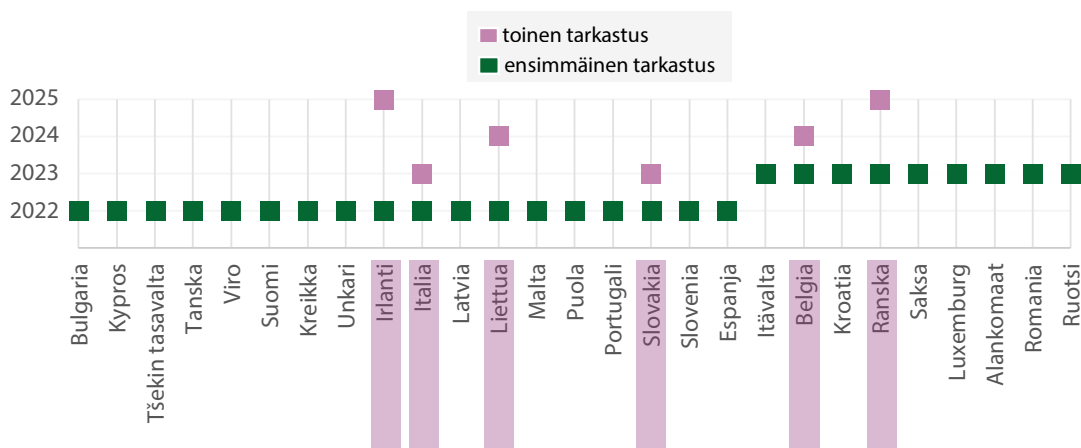
- KV 2.1** Asianmukaiset toimenpiteet, jotka liittyvät petosten, korruption ja eturistiriitojen ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja korjaamiseen, päällekkäisen rahoituksen välttämiseen ja väärinkäytettyjen varojen takaisinperintään tähtäävien oikeustoimien toteuttamiseen.
- KV 2.2** Petosriskin arviointi ja asianmukaisten petosriskiä lieventävien toimenpiteiden määrittely.
- KV 3.1** Toimiva menettely johdon vahvistuslausuman laatimista ja tarkastuksia koskevien yhteenvetojen dokumentoimista varten sekä tietojen säilyttämiseksi jäljitysketjua varten.
- KV 3.2** Toimivat menettelyt sen varmistamiseksi, että kaikista petos-, korruptio- ja eturistiriitapauksista tehdään asianmukaisesti ilmoitus ja että ne oikaistaan takaisinperinnän avulla.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission ja jäsenvaltioiden välisen elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus sopimuksen liitteen 1 perusteella.

Komission tarkastuksilla edistetään petosten ehkäisemistä ja havaitsemista, mutta ne eivät kata täysin petostentorjuntajärjestelmien kaikkia olennaisia osia

- 22** Jäsenvaltioiden järjestelmien vaikuttavuuden varmistamiseksi elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitussopimukseen sisältyy säännös, jonka mukaan komissio voi pyytää lisätietoja ja suorittaa paikan päällä järjestelmätarkastuksia, mukaan lukien EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvät tarkastukset (PFIU-tarkastukset). Vuoden 2022 ja kesäkuun 2025 välillä komissio oli suorittanut tarkastuksen jokaisessa jäsenvaltiossa vähintään kerran ja kuudessa jäsenvaltiossa kahdesti ([kaavio 2](#)).

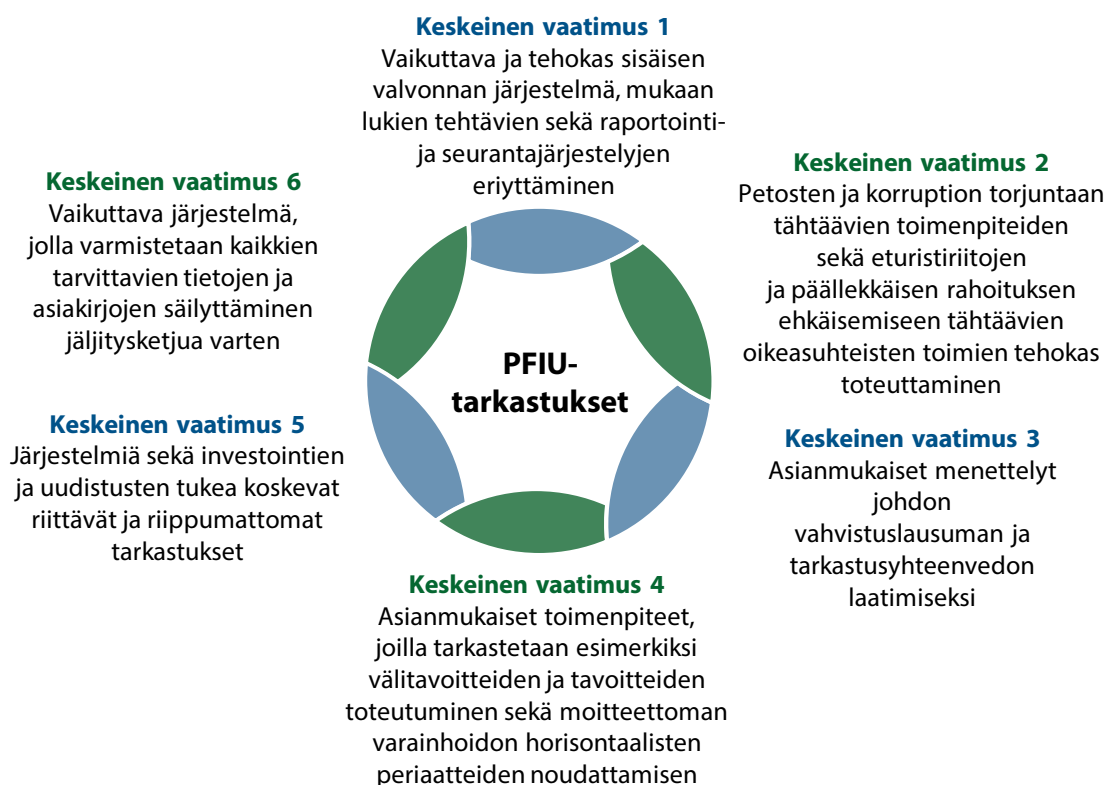
Kaavio 2 | Komission suorittamat unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi toteutettuja toimia koskevat tarkastukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission PFIU-tarkastusten tietojen perusteella.

- 23** Komission tarkastusstrategian mukaisesti PFIU-tarkastuksissa tutkitaan, ovatko jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitussopimuksessa määritellyjen, [kaaviossa 3](#) esitettyjen keskeisten vaatimusten mukaisia. Tavoitteena on varmistaa, että valvontajärjestelmillä voidaan ehkäistä, havaita ja korjata petoksia, korruptiota, eturistiriitoja ja päällekkäistä rahoitusta. Komissio on vuodesta 2021 alkaen järjestänyt jonkin verran koulutusta siitä, miten se aikoo arvioida jäsenvaltioiden petostentorjuntajärjestelmiä. Lisäksi se on antanut valvontajärjestelmiä koskevia yleisiä ohjeita. Vaikka tarkastukset aloitettiin helmikuussa 2022, komissio antoi vasta tammikuussa 2023 jäsenvaltioille yhteiset sisäisen valvonnan järjestelmää koskevat kattavat suuntaviivat, joissa eriteltiin yksityiskohtaisesti, mitä osatekijöitä komissio piti olennaisina kunkin keskeisen vaatimuksen täyttymisen kannalta.

Kaavio 3 | PFIU-tarkastusten keskeiset vaatimukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission ja jäsenvaltioiden välisen elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitussopimuksen liitteen 1 perusteella.

24 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, tutkiko komissio PFIU-tarkastuksissaan asianmukaisesti jäsenvaltioiden petostentorjuntajärjestelmien vaikuttavaa toimintaa

- kaikkien olennaisten elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvien elinten osalta
- soveltamalla selkeitä ja yksiselitteisiä kriteerejä keskeisten vaatimusten arviointiin
- seuraamalla tuloksia ja suosituksia.

Kaikkien olennaisten elinten tarkastaminen

25 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission PFIU-tarkastusten soveltamisala kattaa koordinointielimen, täytäntöönpanoelimet ja lopulliset vastaanottajat. Vaikka PFIU-tarkastuksen tavoitteena on saada varmuus valvontajärjestelmän toimivuudesta, sen soveltamisala ei kuitenkaan kata tarkastuselimiä, koska ne kuuluvat komission erillisten sääntöjen mukaisuuden tarkastusten piiriin.

- 26** Yksi PFIU-tarkastusten keskeisistä tavoitteista on saada selkeä käsitys valvontajärjestelmästä tarkastelemalla kaikkia asiaankuuluvia menettelyjä. Järjestelmätason tarkastusten lisäksi komissio valitsee testattavat täytäntöönpanoelimet valittujen toimenpiteiden perusteella. Se tarkastelee näiden toimenpiteiden kannalta merkityksellisiä menettelyjä sen sijaan, että se tarkistaisi kaikki saatavilla olevat petostentorjuntaan liittyvät asiakirjat täytäntöönpanoelimen tasolla. Petoksiin liittyvien toimenpiteiden tarkastelu jää tarkastuksen ulkopuolelle, jos valitut toimenpiteet eivät ole täytäntöönpanon osalta riittävän kehittyneitä. Jos esimerkiksi hankintojen viimeistely ei kuulu valittuihin toimenpiteisiin, mitään hankintoihin liittyviä menettelyjä ei arvioida.

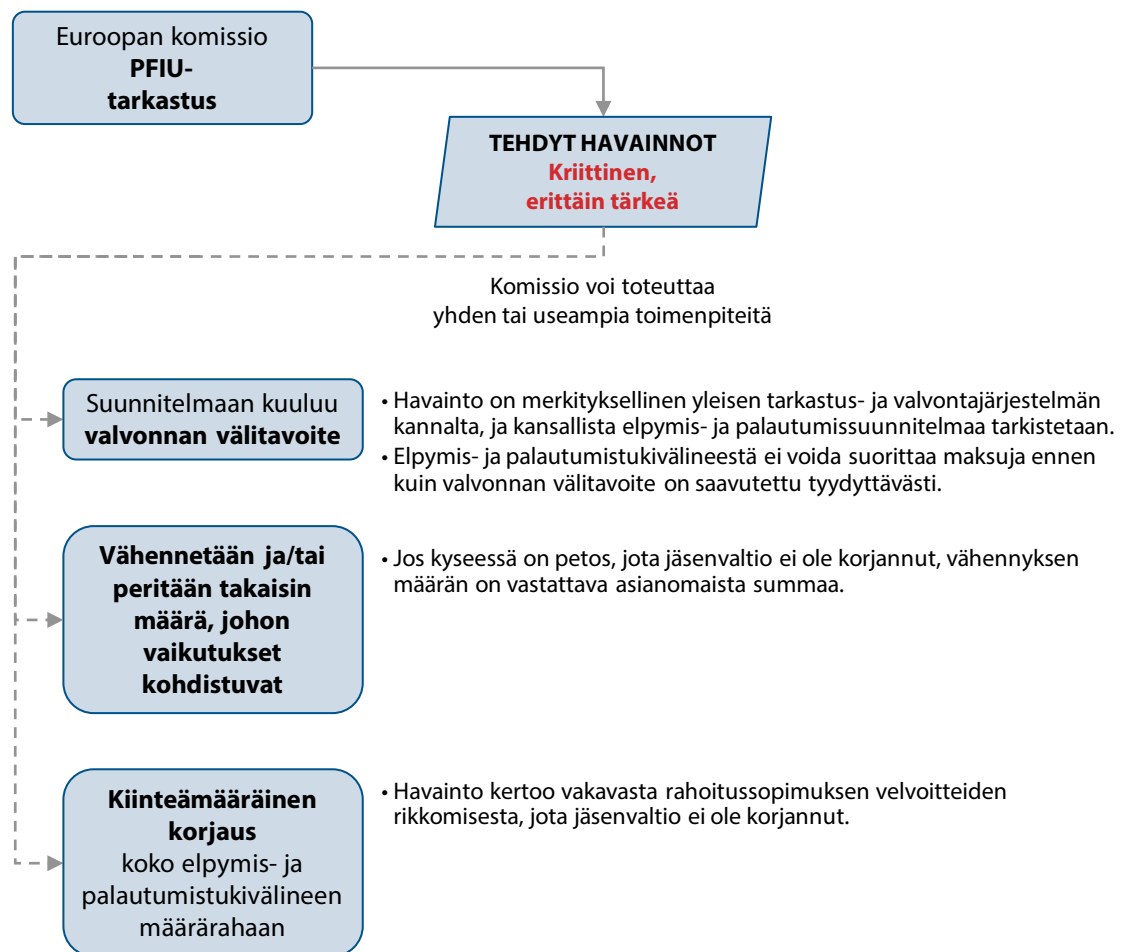
Selkeiden ja yksiselitteisten kriteerien soveltaminen

- 27** Komissio laati tarkastuksia varten vuoden 2023 suuntaviivoistaan johdetun yleisen tarkistuslistan, jonka avulla voidaan arvioida ennaltaehkäisyyn ja havaitsemiseen tähtäävien tarkastusten ja korjausten täytäntöönpanoa. Komissio hyödynsi tätä tarkistuslistaa arvioidessaan täytäntöönpanoelimiä. Se ei kuitenkaan laatinut koordinointielimelle erityistä tarkistuslistaa, joka sisältäisi yhteiset kriteerit EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevien koordinointi- ja seurantavelvollisuuksien osalta.
- 28** Lisäksi tarkistuslista, jota komissio käytti tarkastuselinten säännönmukaisuuden tarkastuksissa (kohta [25](#)), ei takaa, että tarkastuselinten PFIU-vastuut olisi arvioitu kattavasti. Tarkistuslista kattaa tarkastuselinten vastuut vain yleisesti, eikä siinä edellytetä komissiota arvioimaan, kuinka vaikuttavia niiden järjestelmätarkastukset ovat esimerkiksi koordinointielimen valvonnan ja täytäntöönpanoelinten käyttämien petosriskin arvioinnin ja petosindikaattorien käytön osalta.
- 29** Tilintarkastustuomioistuimissa havaittiin, että vaikka komission täytäntöönpanoelimelle laatima tarkistuslista on laaja, siinä ei käsitelty riittävällä tavalla seuraavia seikkoja:
- tarkastusten vähimmäistason (esimerkiksi hankintaa ja/tai avustusten myöntämistä koskevat tarkastukset) ja petosindikaattoreiden (esimerkiksi julkisten hankintojen varoitusmerkit) piti olla keskeisen vaatimuksen 4.2 mukaisia ([kaavio 1](#))
 - varotoimenpiteet epäillyissä petostapauksissa (esimerkiksi tulevien maksujen keskeyttäminen).

Tulosten ja suositusten seuraaminen

- 30** Komission tarkastustyö voi johtaa neljäntyyppisiin havaintoihin: kriittisiin, erittäin tärkeisiin, tärkeisiin ja toivottaviin. Havaintoihin kohdistetaan seurantaa, mutta jos komissio tekee kriittisiä tai erittäin tärkeitä havaintoja, se voi ryhtyä lisätoimiin ([kaavio 4](#)).

Kaavio 4 | Kriittisiä tai erittäin tärkeitä havaintoja koskevat komission lisätoimet

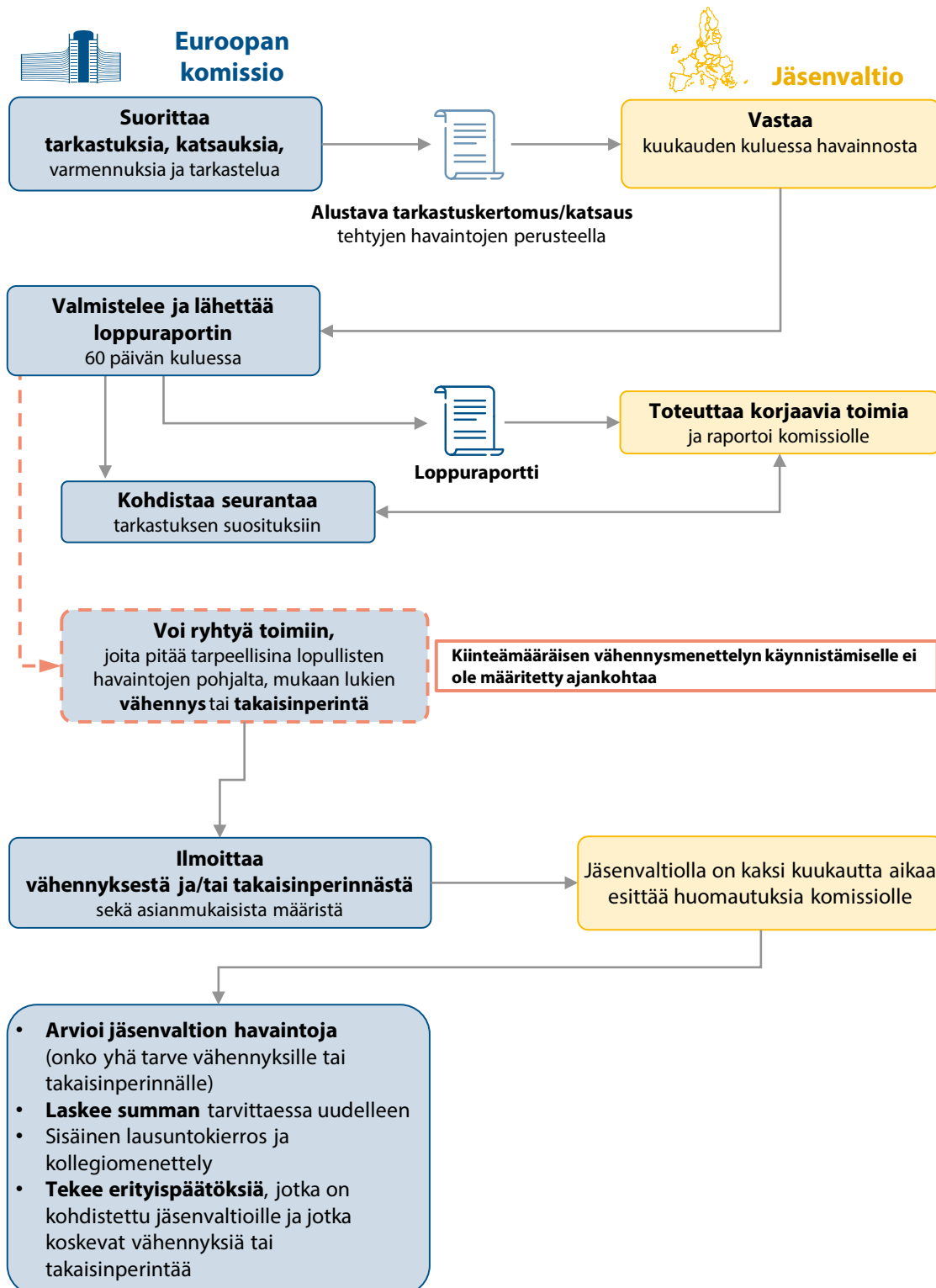


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission suuntaviivojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitussopimuksen perusteella.

- 31** Kriittiset tai erittäin tärkeät havainnot, joita jäsenvaltiot eivät hyväksy tai joiden osalta ne eivät ryhdy toimiin, voivat myös johtaa varauman esittämiseen komission vuotuisessa toimintakertomuksessa, mikä edellyttää pääjohtajan tarkastuslausumaa. Tilintarkastustuomioistuin totesi varainhoitovuoden 2024 vuosikertomuksessaan⁶, että kun jäsenvaltiot hyväksyvät kriittiset tai erittäin tärkeät havainnot ja niihin liittyvät suositukset mutta ei ole näyttöä siitä, että jäsenvaltio on toteuttanut suositellut korjaavat toimet, komissio määrittelee niiden järjestelmän riskiluokituksen keskiuureksi. Näin ollen arvioon ei sisälly varaumaa, vaikka jäsenvaltiot eivät ole vielä ryhtyneet tarvittaviin korjaaviin toimenpiteisiin. Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että tällainen lähestymistapa todennäköisesti alentaa komission suorittamaa jäsenvaltioiden riskinarviointia kyseisellä alalla.
- 32** Jos jäsenvaltiot eivät korjaa sellaisia havaittuja puutteita, jotka merkitsevät rahoitussopimuksen velvoitteiden vakavaa rikkomista, komission vähennys- ja takaisinperintäkehyksessä ei määritellä ajankohtaa, jolloin komission olisi käynnistettävä kiinteämääräinen vähennysmenettely. Tämä lisää epäjohtonmukaisen täytäntöönpanon riskiä jäsenvaltioiden välillä (*kaavio 5*). Heinäkuuhun 2025 mennessä komissio ei ollut määrännyt lainkaan kiinteämääräisiä vähennyksiä.

⁶ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2024, kohta 11.55.

Kaavio 5 | Kiinteämääräisten vähennysten tekemistä koskeva menettely



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

- 33** Komission PFIU-tarkastukset voivat olla vaikuttavia petostentorjunnan välineitä. Tarkastuskäynnit kuitenkin toteutettiin kaikista 27 jäsenvaltiosta 17:ssä ennen ensimmäisiä maksusuorituksia. Loppujen kymmenen jäsenvaltion osalta ensimmäiset elpymis- ja palautumistukivälineen maksut suoritettiin ilman riittävää näyttöä jäsenvaltioiden petostentorjuntajärjestelmän vaikuttavuudesta.
- 34** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että PFIU-tarkastuksiin perustuvat komission suositukset olivat johtaneet järjestelmän merkittäviin parannuksiin kolmessa tarkastuskäynnin kohteena olleista neljästä jäsenvaltiosta. Esimerkiksi
- **Italiassa** täytäntöönpanoelimet alkoivat käyttää petosriskin arviointimallia.
 - **Espanjassa** täytäntöönpanoelimet ryhtyivät mukauttamaan riskinarviointisuunnitelmia ja -menetelmiä noudattaakseen kansallisen petostentorjunnan koordinointiyksikön antamia ohjeita. Ne myös ottivat käyttöön johdonmukaisia anonyymeja kanavia väärinkäytösten paljastamista varten.
 - **Romaniassa** koordinointielin ja täytäntöönpanoelimet ryhtyivät toimiin päivittääkseen esimerkiksi riskinarviointimalliin, väärinkäytösten paljastamiskanaviin, eettisiin sääntöihin ja petostentorjuntapolitiikkaan liittyviä menettelyjä.
- 35** **Tanskassa** tarkastuselin alkoi komission tarkastusten jälkeen käyttää komission tiedonlouhintavälinettä Arachnea (kohta [61](#)), ja koordinointielin antoi suuntaviivoja hallinnon tarkastusten toteuttamisesta. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin katsoo, että kriittisiä ja erittäin tärkeitä havaintoja koskevia komission suosituksia ei kuitenkaan pantu kaikilta osin täytäntöön. Suosituksia ei myöskään huomioitu kaikilta osin valvonnan välitavoitteessa (kohta [18](#)), jonka komissio esitteli Tanskan kansallisessa elpymis- ja palautumissuunnitelmassa ([laatikko 1](#)). Tämän seurauksena tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuksen aikana, että useita komission havaitsemia puutteita oli edelleen nähtävissä, kuten koordinointielimen toteuttaman koordinoinnin ja valvonnan riittämättömyys, petosnäkökohtien puuttuminen petosriskien arvioinneista, julkisten hankintojen riittämätön varmentaminen ja se, että täytäntöönpanoelimet käyttivät tiedonlouhintavälineitä vain hyvin vähän (kohdat [41](#), [49](#), [54](#) ja [liite II](#)).

Laatikko 1

Puutteita Tanskan valvonnan välitavoitteessa

Vuoden 2022 tarkastuksen jälkeen komissio suositteli, että Tanska laatisi kattavan petostentorjuntapolitiikan hyödyntäen ohjeistaan löytyvää mallia ja sisällyttäisi henkilöstön koulutukseen petosten ja korruption torjuntaan liittyviä näkökohtia. Kansallista elpymis- ja palautumissuunnitelmaa tarkistettaessa vuonna 2023 komissio otti käyttöön valvonnan välitavoitteen, joka edellytti petosten- ja korruptiontorjuntastrategiaan liittyvän toimintasuunnitelman hyväksymistä.

Tilintarkastustuomioistuin katsoi vuoden 2024 vuosikertomuksessaan, että välitavoite oli saavutettu tyydyttävästi.

Valvonnan välitavoitteen suunnittelussa ja toteutuksessa ei kuitenkaan varmistettu, että jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät ovat elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 22 artiklassa säädettyjen PFUI-vaatimusten mukaisia. Valvonnan välitavoitteessa ei esimerkiksi vaadittu Tanskan täytäntöönpanoelimiä tarkastamaan julkisia hankintoja koskevia menettelyjä tai toteuttamaan myönnetyn rahoituksen asianmukaista käyttöä koskevia säännöllisiä tarkastuksia.

Jäsenvaltiot ottivat käyttöön petostentorjuntatoimenpiteitä, mutta petosten havaitsemisessa on edelleen puutteita

- 36** Petostentorjuntatoimenpiteet ovat ratkaisevan tärkeitä vaikuttavan petostentorjuntakehyksen kannalta, ja ne vähentävät osaltaan petosriskiä. Lisäksi tarvitaan asianmukaisia toimenpiteitä sellaisten petosten havaitsemiseksi, joita ei voitu estää. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, miten jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön tällaisia toimenpiteitä.

Koordinointielimet ovat avainasemassa petostentorjuntakehyksen laatimisessa, mutta niiden rooli ei aina ole riittävän aktiivinen

- 37** Koordinointielimet, jotka valvovat yleisesti kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanoa ja vastaavat johdon vahvistuslausuman allekirjoittamisesta (*kaavio 1*), ovat keskeisessä asemassa hyvin suunnitellun petostentorjuntakehyksen laatimisessa, sillä ne asettavat oikeudellisesti sitovia vaatimuksia, antavat ohjeita täytäntöönpanoelimille ja seuraavat aktiivisesti kehyksen soveltamista. Elpymis- ja palautumistukivälineeseen kuuluva kansallinen petostentorjuntastrategia voi myös edistää petostentorjuntatoimenpiteiden vaikuttavaa täytäntöönpanoa erityisesti silloin, kun jäsenvaltion organisaatorakenne on hajautettu.
- 38** Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Italian ja Romanian koordinointielimillä on aktiivinen rooli elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntakehyksen suunnittelussa, kun taas Tanskassa ja Espanjassa näin ei ole (*taulukko 1*).

Taulukko 1 | Elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjunnan koordinointielinten vastuualueet vaihtelevat jäsenvaltioittain

Koordinointielin vastuut	Tanska	Italia	Romania	Espanja
Koordinointi				
Asettaa vaatimuksia petostentorjunnalle	X	✓	✓	✓*
Antaa suuntaviivoja vaatimusten täyttämistä	●	✓	✓	✓**
Seuranta				
Seuraa sääntöjenmukaisuutta sen osalta, noudattavatko täytäntöönpanoelimet koordinointielimen antamia vaatimuksia / ohjeita	X	✓	✓	X
Johdon vahvistuslausuman laatimismenettely				
Pyytää todisteita täytäntöönpanoelimen tekemistä tarkastuksista	X	✓	✓	X
Pyytää luetteloa sääntöjenvastaisuuksista ja korjaavista toimista	●	✓	✓	✓

* Vaatimukset eivät ole koordinointielimen määrittämiä vaan perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön.

** Koordinointielin ja Espanjan petostentorjunnan koordinointivirasto antoivat suuntaviivat.

✓ - Pantu täytäntöön; X - Ei pantu täytäntöön; ● - Pantu osittain täytäntöön

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission suuntaviivojen ja jäsenvaltioilta saatujen tietojen perusteella.

39 Italiassa ja Romaniassa koordinointielimet osallistuvat aktiivisesti petostentorjuntakehyksen suunnitteluun asettamalla vaatimuksia ja antamalla täytäntöönpanoelimille suuntaviivoja, mukaan lukien vakavien sääntöjenvastaisuuksien tarkastukset, ilmoitusmenettelyt ja petosriskin itsearviointivälineet. Ne laativat myös omat tarkistuslistansa valvoakseen, että täytäntöönpanoelimet noudattavat vaatimuksia.

40 Espanjassa koordinointielin laati suuntaviivat, joissa ohjeistetaan yksityiskohtaisesti, miten täytäntöönpanoelinten olisi täytettävä laissa määritellyt vähimmäisvaatimukset. Se ei kuitenkaan seuraa, noudattavatko täytäntöönpanoelimet näitä ohjeita.

41 Tanskassa koordinointielin ei ole asettanut mitään vaatimuksia täytäntöönpanoelimille. Vaikka koordinointielin hyväksyi petostentorjuntastrategian, jossa määritellään täytäntöönpanoelimille yleiset vastualueet – kuten sisäisen valvonnan varmistaminen, petosepäilyjen hallinnointi ja tietoisuuden lisääminen – nämä säännökset eivät ole pakollisia, eikä koordinointielin valvo, noudattavatko täytäntöönpanoelimet niitä. Strategiassa lähinnä toistetaan elpymis- ja palautumistukivälineestä annetun asetuksen mukaiset nykyiset velvoitteet täsmentämättä muita yksityiskohtia, kuten hallinnon tarkastuksissa noudatettavia vähimmäiskriteereitä, varoitusmerkkien käyttöä tai petosriskin arviointimenettelyssä käytettäviä tukimenetelmiä.

42 Vaikka kaikki neljä jäsenvaltiota hyväksyivät elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntastrategiat, kahdessa valtiossa (**Tanskassa** ja **Italiassa**) ensimmäisen elpymis- ja palautumistukivälineen maksupyyntöä esittämisestä oli hyväksymishetkellä kulunut lähes vuosi (**kaavio 6**).

Kaavio 6 | Elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntastrategien hyväksymisen ajoitukset

Ensimmäinen maksupyyntö			Kaksi jäsenvaltiota hyväksyi petostentorjuntastrategian ensimmäisen elpymis- ja palautumistukivälineen maksupyyntöä jälkeen	
Yleinen elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntastrategia			Aika petostentorjuntastrategian hyväksymisen ja ensimmäisen maksupyyntöä välillä (kk)	
Jäsenvaltio				
Tanska	Marraskuu 2023	Joulukuu 2022	○	◆ 11
Italia	Lokakuu 2022	Joulukuu 2021	○	10 ◆
Romania	Toukokuu 2022	Toukokuu 2022	0 ◆	
Espanja	Syyskuu 2021	Marraskuu 2021	-2 ◆	○

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien tarkastukseen jäsenvaltioilta saadun näytön perusteella.

43 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että **Italian** koordinointielin on ylittänyt petostentorjunnan vähimmäisvaatimukset (kohta 37) ja ottanut käyttöön laajan petostentorjunnan koordinoitiverkoston (**laatikko 2**). Tilintarkastustuomioistuin pitää tätä hyvänä käytäntönä.

Laatikko 2

Italian petostentorjunnan koordinoitiverkosto

Talous- ja valtiovarainministeriön (koordinoitielin) ja talousrikospoliisin välisessä yhteisymmärryspöytäkirjassa viimeksi mainittu liitetään virallisesti Italian kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman valvontajärjestelmään. Pöytäkirjassa annetaan kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille mahdollisuus nimetä petostentorjunnan yhteyspisteitä, osallistua verkoston toimintaan, jakaa asiaankuuluvia tietoja, ilmoittaa sääntöjenvastaisuuksista ja tehdä yhteistyötä talousrikospoliisin kanssa. Lisäksi on perustettu koordinoitielimen johtama työryhmä, johon kuului keskeisiä toimielimiä. Se käsittelee valvonta- ja raportointikysymyksiä, laatii ohjeita ja ehdottaa säädösmuutoksia.

- 44** Komission vuoden 2023 suuntaviivoissa korostetaan selkeää ulkoista viestintästrategiaa hyvänä käytäntönä, jolla pyritään lisäämään tietoisuutta väärinkäytösten paljastamiseen perustuvan petostentorjunnan merkityksestä ja ehkäisemään mahdollisten petoksentekijöiden toimintaa tuomalla esiin tällaisista toimista määrättäviä seuraamuksia. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa ei järjestetty elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyviä petosaiheisia ulkoisia tiedotuskampanjoita, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi esimerkkejä hyvistä käytännöistä **Italiassa, Romaniassa ja Espanjassa** (*laatikko 3*).

Laatikko 3

Yleisölle suunnatut tiedotusviestit petosten estämiseksi

Italia

Kaikki elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaiset hankkeet ovat nähtävillä Italia Domani -[verkkosivustolla](#), jolla esitellään myös talousrikospoliisin kanssa tehty yhteisymmärryspöytäkirja. Tietoisuuden lisääminen kumppanuudesta Italian talousrikospoliisin kanssa voi toimia pelotteena ja selventää, mille elimelle petosepäilyistä olisi ilmoitettava.

Espanja

[Kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman verkkosivustolla](#) on erillinen osio petoksista ilmoittamista varten, mukaan lukien linkki [Infofraude](#)-sivustoon, joka on Espanjan petostentorjunnan koordinoituviraston (AFCOS) perustama kanava EU:n varoihin liittyviä rikkomuksia koskevien väärinkäytösten paljastamista varten.

Romania

Koordinoituelimen laatima elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyvä sisäisten petosten, korruption ja päällekkäisen rahoituksen torjuntaa koskeva tiedotussuunnitelma julkaistiin [verkossa](#) toukokuussa 2025. Se lisää tietoisuutta petos- ja korruption riskeistä sekä nykyaikaisen teknologian käytöstä petosten havaitsemisessa. Siinä myös korostetaan kansallisten ja EU:n toimielinten välistä yhteistyötä rajatylittävien petosten torjumiseksi, ja se on suunnattu virkamiehille, edunsaajille ja yleisölle erilaisten viestintäkanavien, kuten verkkosivustojen, sosiaalisen median ja työpajojen, kautta.

Täytäntöönpanoelimet ottivat käyttöön petostentorjuntatoimenpiteitä, ja kahdessa valitussa jäsenvaltiossa ne tekevät kattavia tarkastuksia petosten havaitsemiseksi

Täytäntöönpanoelimet ottivat käyttöön petostentorjuntatoimenpiteitä elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa, mutta ne vahvistettiin pääasiassa ensimmäisen maksupyynnön jälkeen

- 45** Elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus sopimuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot toteuttavat asianmukaisia toimenpiteitä petosten ehkäisemiseksi. Komission vuoden 2023 ohjeiden mukaan toimenpiteisiin on sisällyttävä ajantasaisen petostentorjuntapolitiikan noudattaminen ja petosriskinarviointien suorittamista. Tilintarkastustuomioistuon arvioi, olivatko tarkastuskäynnin kohteiksi valitut jäsenvaltioiden täytäntöönpanoelimet toteuttaneet tällaisia toimenpiteitä ([taulukko 2](#)).

Taulukko 2 | Täytäntöönpanoelinten petostentorjuntatoimenpiteet

Jäsenvaltio	Täytäntöönpanoelin	Petostentorjuntapolitiikka	Petosriskinarviointi
Tanska	Ympäristöasiat	●	X
	Energia-asiat	●	X
Italia	Matkailuasiat	✓	✓
	Ympäristöasiat	✓	✓
Romania	Liikenneasiat	✓	✓
	Energia-asiat	✓	✓
Espanja	Ekologiset asiat	✓	✓
	Tiedeasiat	✓	✓

✓ - Pantu täytäntöön; X - Ei pantu täytäntöön; ● - Pantu osittain täytäntöön

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen komission suuntaviivojen ja jäsenvaltioilta saatujen tietojen perusteella.

- 46** Elpymis- ja palautumistukivälineen virallinen petostentorjuntapolitiikka osoittaa täytäntöönpanoelinten olevan määrätietoisia petosten torjunnassa. Tämän politiikan olisi erityisesti sisällettävä petostentorjuntakehyksen kehittämistä koskevia strategioita, joihin kuuluu esimerkiksi koulutusta, tiedonlouhintavälineiden käyttöä, väärinkäytösten ilmiäntamiseen liittyviä menettelyjä, korjaavia toimia, varoittavien merkkien käyttöä hallinnon tarkastuksissa sekä petosten torjuntaan liittyvien vastuiden jakamista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kaikki tarkastukseen valitut täytäntöönpanoelimet olivat ottaneet käyttöön petostentorjuntapolitiikan, vaikka se oli **Tanskassa** vain osittaista, koska Tanskan politiikasta puuttuu joitakin tekijöitä, kuten varoittavien merkkien käyttö tarkastuksissa ja petosten torjuntaan liittyvien vastuiden selkeä jako. Neljälle kahdeksasta elimestä nämä politiikat kehitettiin kuitenkin sen jälkeen, kun ensimmäinen maksupyyntö oli lähetetty komissiolle (*kaavio 7*).

Kaavio 7 | Elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntapolitiikkojen ajoitukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastukseen jäsenvaltioilta saadun näytön perusteella.

- 47** Petosriskinarvioinnissa määritetään, puututaanko olemassa olevilla sisäisillä tarkastuksilla riittävästi petosriskeihin, sekä yksilöidään alat, joilla tarvitaan lisätarkastuksia (*taulukko 3*).

Taulukko 3 | Petosriskinarvioinnin sovellusala

Hankkeen täytäntöönpanovaihe	Riskit, joihin puututaan
Hankkeen/hakijoiden valinta	Eturistiriidat arviointilautakunnassa
	Hakijoiden väärät ilmoitukset
	Päällekkäisen rahoituksen riski
Hankkeen täytäntöönpano	Ilmoittamatta jätetyt eturistiriidat
	Julkisiin hankintoihin liittyvät riskit – lahjukset ja voitelurahat, vaadittujen kilpailumenettelyjen välttäminen tai manipulointi, yhteistoiminta tarjouskilpailuissa, puutteellinen hinnoittelu
	Kuluilmoitusten manipulointi
	Tuotteiden toimittamatta jättäminen tai vaihtaminen
	Olemassa olevien sopimusten muuttaminen
Varmentaminen ja maksut	Puutteelliset tai riittämättömät hallinnoinnin ja menojen tarkastusmenettelyt
	Eturistiriidat täytäntöönpanoelimessä

Lähde: [Petosriskinarviointi sekä tehokkaat ja oikeasuhteiset petostentorjuntatoimenpiteet](#), Euroopan komissio, 2014.

- 48** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltiot olivat yleisesti tietoisia velvollisuudestaan suorittaa petosriskinarviointi. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksen mukaan 80 prosenttia tutkimukseen vastanneista täytäntöönpanoelimistä suorittaa petosriskinarvioinnin elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteille.
- 49** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden osalta, että **Italian, Romanian ja Espanjan** täytäntöönpanoelimet käyttivät komission petosriskimallia ([taulukko 3](#)). Yhtä romanialaista täytäntöönpanoelintä lukuun ottamatta petosriskinarviointeja ei suoritettu täytäntöönpanokauden alkamisesta alkaen vaan komission PFIU-tarkastuksen jälkeen ja useimmissa tapauksissa vastauksena komission suositukseen. **Tanskan** täytäntöönpanoelimet eivät käyttäneet komission tai vastaavaa petosriskimallia eivätkä puuttuneet riittävästi [taulukossa 3](#) mainittuihin riskeihin. Tanskalaisissa arvioinneissa viitataan pääasiassa yleisiin riskeihin, kuten selkeän sääntelykehyksen puuttumiseen ja menettelyjen monimutkaisuuteen, eikä erityisiin petosriskeihin.

Kahdessa neljästä tarkastukseen valitusta jäsenvaltiosta täytäntöönpanoelimet suorittavat kattavia tarkastuksia, joissa keskitytään petosten havaitsemiseen

- 50** Elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus sopimusten keskeisessä vaatimuksessa 4.2 (*kaavio 1*) täytäntöönpanoelimiä vaaditaan tarkastamaan, ettei petoksia esiinny. Komission vuoden 2023 ohjeissa kehoitetaan käyttämään dokumentoituja menettelyjä ja yksityiskohtaisia tarkistuslistoja, joilla vähennetään petosriskiä ja varmistetaan sovellettavan EU:n ja kansallisen lainsäädännön noudattaminen. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, miten jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön tällaisia toimenpiteitä.
- 51** *Taulukossa 4* esitetään, käytettiinkö neljän tarkastuskäynnin kohteena olleen jäsenvaltion valituissa täytäntöönpanoelimeissä erityisiä keskeisimmät petosriskialueet kattavia tarkistuslistoja ja sisällyttiinkö komission toimittamat petosriski-indikaattorit⁷ niiden julkisten hankintojen tarkastuksiin, koska tämä on alue, jolla petosten taloudelliset vaikutukset voivat olla suuria.

⁷ EAKR:n, ESR:n ja koheesiorahaston petosindikaattoreita koskeva tiedote, Euroopan komissio, 2009.

Taulukko 4 | Keskeiset petosriskit kattavat täytäntöönpanoelinten tarkastukset

Täytäntöönpanoelin	Avustusten myöntämisen tarkistuslista	Menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden tarkistuslista	Paikan päällä suoritettavien tarkastusten tarkistuslista	Julkisten hankintojen tarkistuslista, joka sisältää petosindikaattoreita
Tanska				
Ympäristöasiat	✓	✓*	X	X
Energia-asiat	✓	✓*	X	X
Italia				
Matkailuasiat	✓	✓	✓	✓
Ympäristöasiat	✓	✓	✓	✓
Romania				
Liikenneasiat	✓	✓	✓	✓
Energia-asiat	✓	✓	✓	✓
Espanja				
Ekologiset asiat	●**	✓	✓	●**
Tiedeasiat	●**	✓***	X	●**

* Vastaanottajien omat tarkastukset ja ulkoisilta tahoilta tilatut tarkastusraportit

** IGAE:n ja osittain täytäntöönpanoelinten kattama

*** Delegoitu kokonaan alitason täytäntöönpanoelimille

✓ - Pantu täytäntöön; X - Ei pantu täytäntöön; ● - Pantu osittain täytäntöön

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuinin komission suuntaviivojen ja jäsenvaltioilta saatujen tietojen perusteella.

52 Romanian ja Italian täytäntöönpanoelimet noudattavat rakennerahastojen hallinnoinnissa samankaltaista toimintamallia ja soveltavat petosten osalta säännöllisiä ja riskiperusteisia hallinnollisia tarkastuksia, jotka kattavat kaikki riskialueet. **Romaniassa** täytäntöönpanoelimet ovat laatineet erityisiä tarkistuslistoja, joissa keskitytään nimenomaan julkisten hankintasopimusten petosindikaattoreihin. Vastaavasti petosindikaattorit on **Italiassa** sisällytetty julkisten hankintojen tarkistuslistoihin, ja osa täytäntöönpanoelimistä myös suorittaa lisätarkastuksia käyttäen Italian talousrikospoliisin laatimaa petosriskien tarkistuslistaa.

53 Espanjassa täytäntöönpanoelimet tukeutuvat julkisten hankintojen ja hankintasopimusten tekemisen tarkastuksissa yleisesti yksinomaan valtion julkisen sektorin sisäisen Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) -valvontaelimen suorittamiin tarkastuksiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että IGAE:n tarkastukset eivät kattaneet kaikkia elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyviä julkisia hankintoja. Tätä kompensoitiin kuitenkin osittain täytäntöönpanoelinten pistokokeilla. Elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa IGAE:llä on kansalliseen tehtäväänsä verrattuna lisävastuu eli petosten havaitseminen sopimusmenettelyissä käyttämällä komission ohjeissa esitettyjä petosindikaattoreita (varoittavia merkkejä). Vaikka IGAE:n on lainsäädännön mukaan tarkastettava kaikki toimeksiantoonsa kuuluvat näkökohdat ja ilmoitettava kaikista vaatimustenvastaisuustapauksista, se ei käytä erityistä julkisia hankintoja koskevaa tarkistuslistaa. Koska kirjausketjua ei ole, tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt vahvistamaan suoritettujen tarkastusten laajuutta tai täydellisyyttä.

54 Tanskassa täytäntöönpanoelimet suorittavat tarkastuksia avustusten myöntämisen vaiheessa ja ennen maksun suorittamista, mutta eivät käytä niissä petosindikaattoreita. Pakollisia julkisten hankintojen tarkastuksia tai paikan päällä suoritettavia tarkastuksia koskevaa määrystä ei ole.

Tarkastuselimet suorittavat yleisesti asianmukaisia täytäntöönpanoelimiä koskevia järjestelmätarkastuksia

55 Elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitussopimuksen ehtojen mukaan tarkastuselinten on puututtava petosriskiin sekä järjestelmätarkastuksilla että tiettyihin investointeihin ja uudistuksiin liittyvien tapausten tarkastuksilla. [Taulukosta 5](#) käy ilmi, että tarkastuselimet kattavat kolmessa neljästä tarkastukseen valitusta jäsenvaltiosta asianmukaisesti petostentorijärjestelmien keskeiset osat suorittaessaan järjestelmätarkastuksia.

Taulukko 5 | Tarkastuselinten kattavuus (järjestelmätarkastukset)

Järjestelmän osa	Tanska	Italia	Romania	Espanja
Täytäntöönpanoelimiä koskevat järjestelmätarkastukset				
Henkilöstön tietoisuus petoksiin liittyen ja koulutus	✓	✓	✓	✓
Petosriskiarvioinnin kehittäminen	●	✓	✓	✓
Petosindikaattoreiden (varoittavien merkkien) käyttö täytäntöönpanoelinten tarkastuksissa.	X	✓	✓	✓
Petosten ilmoitusmenettelyt	●	✓	✓	✓
Korjausmenettelyt	X	✓	✓	✓
Koordinointielintä koskevat järjestelmätarkastukset				
Täytäntöönpanoelinten petostentorjuntatoimenpiteiden koordinointi ja seuranta	X	✓	✓	X

✓ - Pantu täytäntöön; X - Ei pantu täytäntöön; ● - Pantu osittain täytäntöön

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission vuoden 2023 ohjeiden perusteella.

56 Italiassa, Romaniassa ja Espanjassa tarkastuselimet käyttävät täytäntöönpanoelinten järjestelmätarkastuksissa samaa toimintamallia kuin EU:n rakennerahastojen kohdalla. Niillä on erillisiä petoksiin liittyviä kysymyksiä, jotka perustuvat komission vuoden 2023 suuntaviivoihin sisältyviin parhaisiin käytäntöihin. Koordinointielimen koordinointi- ja seurantatehtävät kuitenkin katetaan kokonaisuudessaan vain **Italiassa** ja **Romaniassa**. Sen sijaan **Espanjassa** ei kesäkuun 2025 tilanteen mukaan ollut suoritettu lainkaan koordinointielimen tarkastuksia, mikä johtui pääasiassa koordinointielimen tehtävien rajallisuudesta.

57 Tanskassa tarkastuselin suorittaa ennen maksupyyntöä esittämistä yhdistetyt järjestelmän ja säännönmukaisuuden tarkastukset. Järjestelmätarkastus kattaa sen, ehkäistäänkö sisäisellä valvonnalla petoksia ja korruptiota riittävästi. Komission vuoden 2023 suuntaviivojen vastaisesti järjestelmätarkastuksessa ei kuitenkaan testata varoittavien merkkien käyttöä eikä korjaaviin toimiin liittyviä menettelyjä. Tarkastuselin kuitenkin suoritti vuonna 2024 temaattisen tarkastuksen varmistaakseen, että täytäntöönpanoelimet ottavat käyttöön koordinointielimen petosten ja korruption torjuntaa koskevan politiikan, kuten komissio suositteli PFIU-tarkastuksessaan ([laatikko 1](#)).

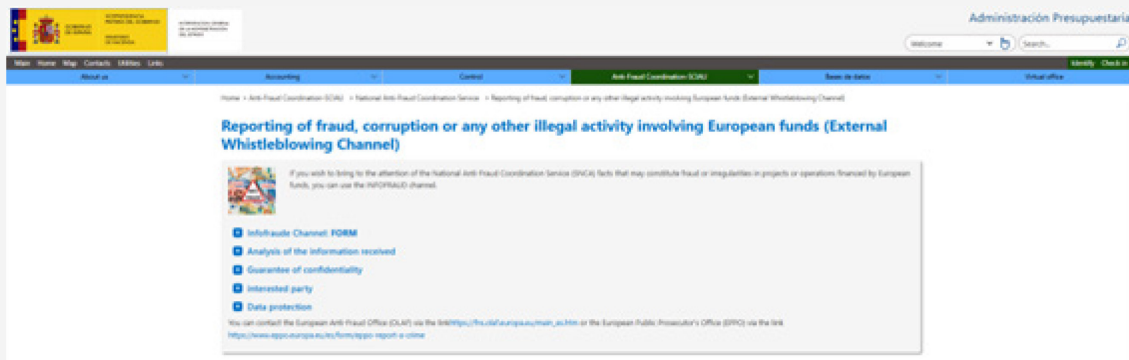
Jäsenvaltiot ovat perustaneet petoksia koskevia väärinkäytösten ilmiäntokanavia

- 58** Petosvihjelinjat ja muut väärinkäytösten ilmiäntämiseen tarkoitetut mekanismit antavat jäsenvaltioiden viranomaisille mahdollisuuden saada tietoonsa mahdollisia petoksia, joita ei havaita muun valvonnan avulla. Useissa tutkimuksissa on ilmennyt, että tällaisia menetelmiä pidetään tärkeimpänä petosraporttien lähteenä⁸. Väärinkäytösten ilmiäntokanavien on oltava turvallisia, esteettömiä ja luottamuksellisia, ja niillä on kannustettava henkilöitä ilmoittamaan epäilyistä petoksista ilman kustotoimien pelkoa. Viranomaisten olisi tutkittava ilmoitukset ja ryhdyttävä toimiin havaittuihin sääntöjenvastaisuuksiin tai varojen väärinkäyttöön puuttumiseksi.
- 59** Yleisesti tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa havaittiin, että elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvät elimet ovat perustaneet selkeitä väärinkäytösten ilmiäntokanavia, joiden avulla henkilöt voivat ilmoittaa väärinkäytöksistä ilman henkilöllisyytensä paljastumista. Tilintarkastustuomioistuimen tutkimista kahdeksasta täytäntöönpanoelimestä seitsemän mahdollistaa nimettömän väärinkäytösten ilmiäntämisen, lukuun ottamatta yhtä **Romaniassa** toimivaa täytäntöönpanoelintä, joka myös otti tämän mahdollisuuden käyttöön tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen jälkeen. Lisäksi **Espanjan** viranomaiset perustivat kansallisen väärinkäytösten ilmiäntofoorumin kaikkia EU:n rahastoja varten (*laatikko 4*).

⁸ Association of Certified Fraud Examiners, Inc., [Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations](#), kaavio 13.

Laatikko 4

INFOFRAUDE – Espanjan kansallinen väärinkäytösten ilmiäntokanava



Espanjassa kansallinen petostentorjunnan koordinoituvirasto (SNCA) perusti vuonna 2017 väärinkäytösten ilmiäntofoorumin⁹ kaikkia EU:n rahastoja varten. Täytäntöönpanoelimillä on myös omia ilmoituskanavia, kuten erityisiä sähköpostiosoitteita ja sähköisiä postilaatikkoja. Lisäksi ne julkaisevat linkin SNCA:n hallinnoimaan kansalliseen ulkoiseen foorumiin. Täytäntöönpanoelimet mahdollistavat nimettömät ilmoitukset ja takaavat väärinkäytösten ilmiäntäjän henkilöllisyyden suojaamisen kansallisten säännösten mukaisesti.

- 60** Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokautta on jäljellä enää vuosi ja huolimatta väärinkäytösten ilmiäntokanavien laajasta käytettävyydestä, tarkastukseen valitut täytäntöönpanoelimet eivät kuitenkaan olleet vastaanottaneet näiden kanavien kautta ainuttakaan ilmoitusta elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä petosepäilyistä. Tilintarkastustuomioistuin ei ole löytänyt näyttöä siitä, että viranomaiset olisivat analysoineet tilanteeseen vaikuttavia mahdollisia syitä.

⁹ <https://www.aei.gob.es/sobre-aei/planes-aei/plan-medidas-antifraude>.

Monet jäsenvaltiot eivät hyödynnä tiedonlouhintavälineitä täysimääräisesti petosten havaitsemiseen

- 61** Komissio suosittelee suuntaviivoissaan data-analytiikan ja tiedonlouhintatekniikoiden käyttöä mahdollisesti suuririskisten toimenpiteiden havaitsemiseksi ja varoittavien merkkien tunnistamiseksi hankkeiden koko täytäntöönpanojakson ajan. Komissio on [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen](#) mukaisesti antanut jäsenvaltioiden käyttöön alun perin koheesiopolitiikkaa varten kehitetyn Arachne-tiedonlouhintavälineen¹⁰. Arachne käyttää eri lähteistä peräisin olevia tietoja ja sisältää erityisiä petosriski-indikaattoreita ([liite II](#)). Koheesioalaan liittyviä petoksia koskevassa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa¹¹ korostettiin, että jäsenvaltiot eivät hyödyntäneet Arachnen kaikkia mahdollisuuksia petosten havaitsemisessa.
- 62** Komissio kannustaa jäsenvaltioita käyttämään Arachnea elpymis- ja palautumistukivälineen tarkastuksissa, mutta sen käyttö ei tällä hetkellä ole pakollista EU:n tasolla. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksessa 65 prosenttia 86:sta vastanneesta tarkastus- ja täytäntöönpanoelimestä ilmoitti käyttävänsä Arachnea, 16 prosenttia muita kansallisia välineitä ja loput 19 prosenttia ilmoitti, ettei käytä petosten havaitsemisessa minkäänlaisia tiedonlouhintavälineitä. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sitoutuivat [uudelleenlaaditun varainhoitoasetuksen](#) mukaisesti tarkastelemaan yhteisen tiedonlouhintavälineen pakollista käyttöä vuoden 2027 jälkeisen monivuotisen rahoituskehyn aikana ja keskustelemaan siitä uudelleen¹².
- 63** Arachnea käytetään pääasiallisena välineenä kolmessa tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa eli **Tanskassa, Italiassa ja Romaniassa**. [Taulukossa 6](#) näkyy, että vain **Italia** hyödyntää Arachnen kaikkia mahdollisuuksia. Lisätietoja asiasta on [liitteessä II](#).

¹⁰ Elpymis- ja palautumistukivälineestä annettu asetus, 22 artiklan 4 kohta.

¹¹ Erityiskertomus 06/2019, EU:n koheesiomenoihin kohdistuvien petosten torjunta, kohdat 36–39.

¹² LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAN LIITE – 2022/0162(COD) – Muutokset varainhoitoasetukseen (uudelleenlaadittu).

Taulukko 6 | Arachnen käytön kokonaisarviointi

	Tanska	Italia	Romania
Arachnen käyttöä koskevien ohjeiden saatavuus			
Käyttö ennakko- ja jälkitarkastuksissa			
Käyttöoikeudet myönnetty kaikille asianomaisille henkilöstön jäsenille			
Tarkkojen ja riittävien tietojen lataaminen			

 Yleisesti myönteinen
  Edistystä, mutta parannuksia vaaditaan

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella.

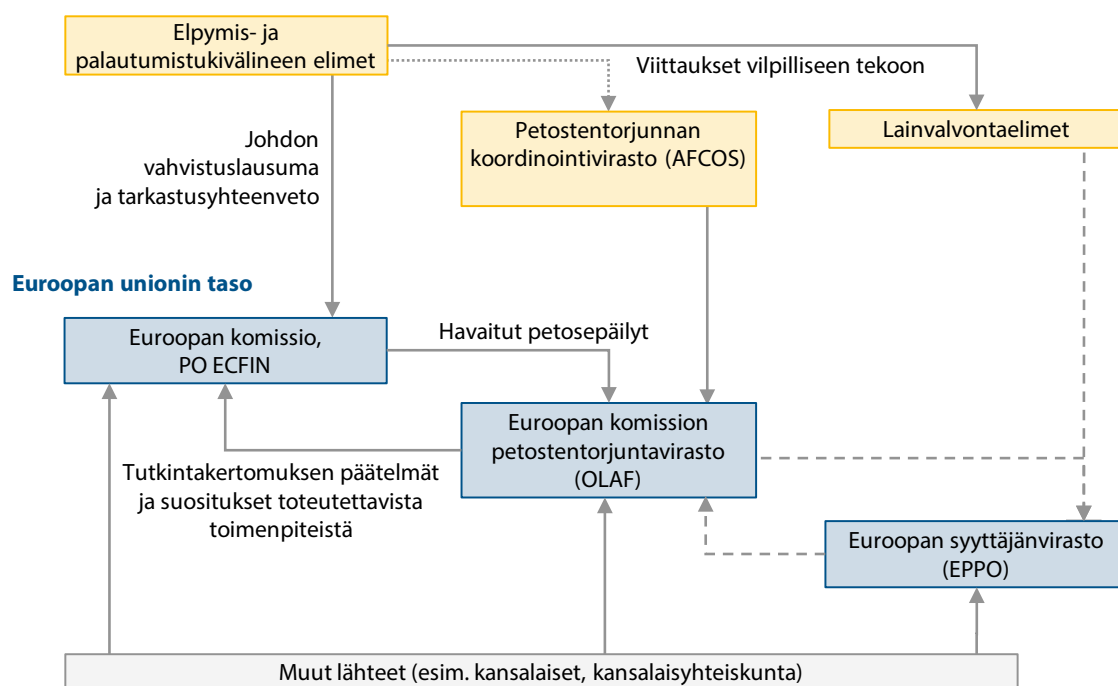
- 64 Espanjassa** kansallinen tarkastuselin käyttää ajoittain Arachnea lisätutkimuksiin, mutta täytäntöönpanoelimet eivät käytä Arachnea vaan kansallista Minerva-riskienpisteytysvälinettä. Minerva on kuitenkin suunniteltu eturistiriitojen analysointiin. Koska petosriskit ovat paljon eturistiriitoja laajempia, tilintarkastustuomioistuin katsoo, ettei Minerva ole riittävä korvaamaan Arachnea petosriskin korostamisessa.

Epätäydelliset tiedot elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä petoksista ja puutteet takaisinperintäsäännöissä saattavat heikentää EU:n taloudellisten etujen suojaamista

- 65** Petosten yleisyyttä koskevien tietojen olisi autettava EU:n varojen hallinnoijia, kuten komissiota, tekemään kattavia petosriskinarvioita sekä tunnistamaan ja soveltamaan valvontaa petosten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi.
- 66** EU:n tasolla havaituista elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä petostapauksista voidaan ilmoittaa kolmen eri kanavan kautta: kahdessa ilmoitus tehdään komission elimille (talouden ja rahoituksen pääosasto ja OLAF) ja yhdessä Euroopan syyttäjänvirastolle ([kaavio 8](#)). Tilintarkastustuomioistuin arvioi, tuottavatko nämä ilmoitusmekanismit komissiolle luotettavia tietoja elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvien petosten yleisyydestä.

Kaavio 8 | Elpymis- ja palautumistukivälineen ilmoituskanavat

Jäsenvaltioiden taso



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioiden ja komission toimittamien tietojen perusteella.

- 67** Petosten vaikutusten korjaaminen on myös tärkeä osa sekä vaikuttavaa petostentorjuntakehystä että EU:n taloudellisten etujen suojaamista. Varojen takaisinperintä petoksiin syyllistyneiltä on keskeinen väline. Sillä varmistetaan, että EU:n varoilla ei rahoiteta petollisia hankkeita, ja ehkäistään, etteivät varojen saajat syyllisty uusiin petoksiin. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, ovatko elpymis- ja palautumistukivälineen petoksiin liittyvät komission ja jäsenvaltioiden korjaavat toimenpiteet riittäviä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Raportoinnin ja korjaavien toimenpiteiden arvioinnissa tilintarkastustuomioistuin käytti omia kriteereitään, jotka perustuvat Euroopan rakenne- ja investointirahastojen käytäntöihin, koska tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission elpymis- ja palautusvälinettä koskevat ohjeet eivät kata riittävästi tätä aluetta.

Jäsenvaltiot eivät ilmoita johdon vahvistuslausumassa kaikkia epäiltyjä petostapauksia, jotka mahdollisesti vaikuttavat EU:n taloudellisiin etuihin

Elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvien petosten laajuutta ei voida arvioida tarkasti

- 68** Jäsenvaltioiden on liitettävä jokaiseen maksupyyntöön johdon vahvistuslausuma, jolla varmistetaan, että toimitetut tiedot ovat kattavia, tarkkoja ja luotettavia ja että varoja on hallinnoitu kaikkien sovellettavien sääntöjen mukaisesti, petoksiin sovellettavat säännöt mukaan luettuna¹³. Elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitussopimuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot varmistavat kaikkien petostapausten asianmukaisen ilmoittamisen. Koska elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa lainsäädännössä ei määritetä tarkkoja vaatimuksia, komission vuoden 2023 ohjeissa suositellaan, että petostapauksista ilmoitetaan ”vastuullisille valvontaelimille”, kansallisille viranomaisille ja OLAFille. Tämän lisäksi petostapaukset olisi ilmoitettava johdon vahvistuslausumassa ja tarkastusten yhteenvedossa.
- 69** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kolme tarkastuskäynnin kohteena ollutta jäsenvaltiota noudattaa tätä neuvoa. **Romanialla** ja **Espanjalla** on menettelyt petosepäilystä ilmoittamiseksi OLAFille petostentorjunnan koordinoituviraston kautta, ja **Tanskassa** tämä tapahtuu sen tarkastuselimen kautta. **Italia** lähettää tapaukset ainoastaan suoraan Euroopan syyttäjänvirastolle eikä OLAFille. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimukseen vastanneista elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä asioista vastaavista elimistä 58 prosenttia kertoi ilmoittavansa petosepäilystä OLAFille.

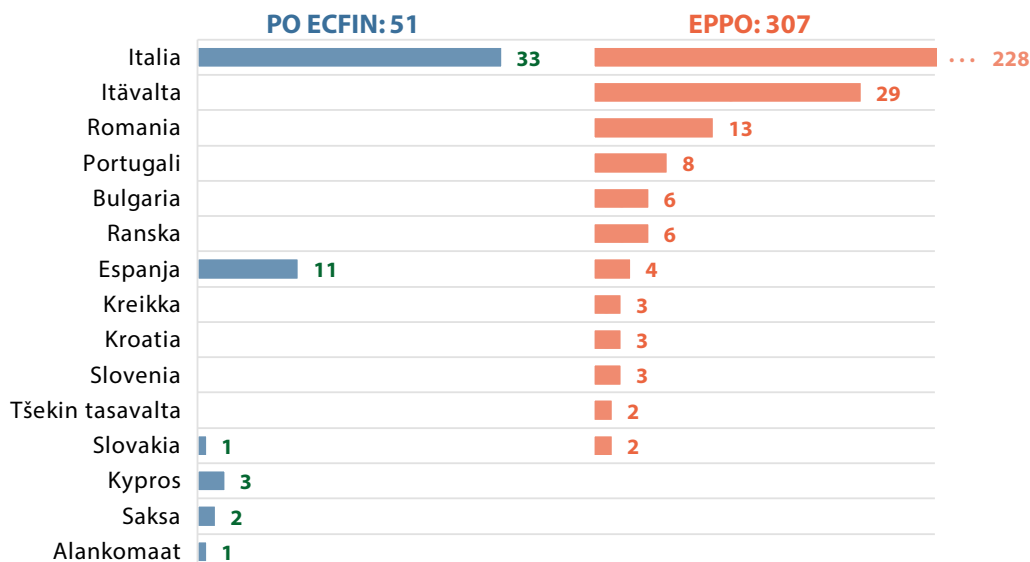
¹³ Elpymis- ja palautumistukivälineestä annettu asetus, 22 artiklan 2 kohdan 2 alakohdan c ja i alakohhta.

- 70** Tilintarkastustuomioistuon on aiemmissa kertomuksissaan korostanut, että koheesiopolitiikan rahastoihin verrattuna elpymis- ja palautumistukivälineen varoihin liittyvien petosten ilmoittamisessa ei käytetä vakioitua ja keskitettyä toimintamallia¹⁴, koska oikeusperustassa ei edellytetä, että jäsenvaltiot ilmoittavat petosepäilyistä integroidussa tietojärjestelmässä, kuten sääntöjenvastaisuuksien hallintajärjestelmässä, vaan ne ilmoittavat niistä johdon vahvistuslausumassa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että oli epäselvää, missä vaiheessa petosepäilystä olisi ilmoitettava, onko olemassa ilmoituskynnys ja mitä vakiotietoja, kuten korjaavia toimenpiteitä, kunkin tapauksen osalta on ilmoitettava¹⁵.
- 71** Komission seurantajärjestelmässä ei tehdä eroa petosepäilyjen ja muiden sääntöjenvastaisuuksien välillä, minkä vuoksi kaikista elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä petosepäilyistä on vaikea saada tarkkaa yleiskuvaa. Tilintarkastustuomioistuimen johdon vahvistuslausumia koskevasta analyysistä ilmenee, että kuusi jäsenvaltiota oli ilmoittanut talouden ja rahoituksen pääosastolle 51 petosepäilyä elpymis- ja palautumistukivälineen vuoden 2021 täytäntöönpanokauden alkamisen jälkeen vuoden 2024 loppuun mennessä (*kaavio 9*).

¹⁴ Vuosikertomukset varainhoitovuosilta 2022 ja 2023, katsaus 02/2025 ja erityiskertomus 07/2023, kohdat 80–81.

¹⁵ Edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja.

Kaavio 9 | Talouden ja rahoituksen pääosastolle (johdon vahvistuslausumissa) ja Euroopan syyttäjänvirastolle ilmoitetut petostapaukset (2021–2024)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen johdon vahvistuslausumien analyysin ja Euroopan syyttäjänviraston tietojen perusteella.

72 Lukumäärä on merkittävästi Euroopan syyttäjänviraston tutkimien tapausten lukumäärä pienempi. Euroopan syyttäjänvirasto ilmoitti [vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2024](#), että se oli tutkinut elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden alkamisesta lähtien 307 elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvää petostapausta, joista 32 oli tutkintavaiheessa. Yhteensä 8080 henkilöä oli asetettu syytteeseen ja kahden tapauksen osalta oli annettu tuomio. Eroa selittää osittain se, että jäsenvaltiot eivät ilmoita johdon vahvistuslausumissa kaikista EU:n taloudellisiin etuihin mahdollisesti vaikuttavista epäillyistä petostapauksista ja että osa jäsenvaltioista ilmoittaa petostapauksista vasta, kun syytetoimet ovat alkaneet.

73 [OLAFin vuosikertomuksessa varainhoitovuodelle 2023](#) ei mainittu käynnissä olevia elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyviä petostapauksia koskevia tutkimuksia. [OLAFin vuosikertomuksessa varainhoitovuodelle 2024](#) mainittiin 95 tutkimusta, jotka oli aloitettu välilliseen hallinnointiin ja elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyen tekemättä eroa näiden kahden välillä. OLAF ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle tutkivansa 42:ta elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvää sääntöjenvastaisuusepäilyä huhtikuussa 2025, mutta yhdessäkään tutkimuksessa ei ollut löydöksenä petosepäilyä. OLAF ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle myös, että se voi aloittaa tutkimuksen, vaikka hanke ei vielä kuuluisi komissiolle lähetettyyn maksupyyntöön tai se olisi sittemmin peruutettu.

- 74** Komissio katsoo EU:n taloudellisia etuja vahingoittaviksi petostapauksiksi vain ne, jotka liittyvät maksupyyntöön kuuluviin hankkeisiin. Siten jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta ilmoittaa sellaisiin hankkeisiin liittyvistä petosepäilyistä, jotka on poistettu komissiolle lähetettävistä maksupyyntöistä. Tämä tulkinta poikkeaa Euroopan syyttäjänviraston tulkinnasta sekä siitä tulkinnasta, jota komissio soveltaa muihin EU:n rahastoihin, kuten Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin¹⁶. Liittymistä valmistelevan politiikan osalta komissio on määritellyt vielä tiukemman toimintamallin: kaikista sääntöjenvastaisuuksista, mukaan luettuna ne, jotka on havaittu ja korjattu ennen maksupyyntöä lähettämistä komissiolle, on ilmoitettava¹⁷.
- 75** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleiden neljän jäsenvaltion koordinoitimet vahvistivat, että maksupyyntöön sisällytettömiin hankkeisiin liittyvistä petostapauksista ei komission tulkinnan mukaisesti yleensä ilmoiteta. Tilintarkastustuomioistuin pani kuitenkin merkille, että Espanja ja Italia ilmoittivat tällaisista tapauksista tarkastuskäynnin jälkeen komissiolle toimittamissaan johdon vahvistuslausumissa.
- 76** Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava kaikista elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettaviksi suunniteltuihin hankkeisiin vaikuttavista petostapauksista riippumatta siitä, sisältyikö hanke lopulta maksupyyntöön näyttönä välitavoitteiden tai tavoitteiden saavuttamisesta. Näin saataisiin kattavampi kuva petosten yleisyydestä elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa.

¹⁶ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Statistical evaluation of irregularities reported for 2020 SWD(2021) 258, jakso 3.3.4.

¹⁷ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Statistical evaluation of irregularities reported for 2023 SWD(2024) 193, jakso 5.

Osa jäsenvaltioista ei ilmoita petoksista johdon vahvistuslausumissa heti, kun ne havaitaan

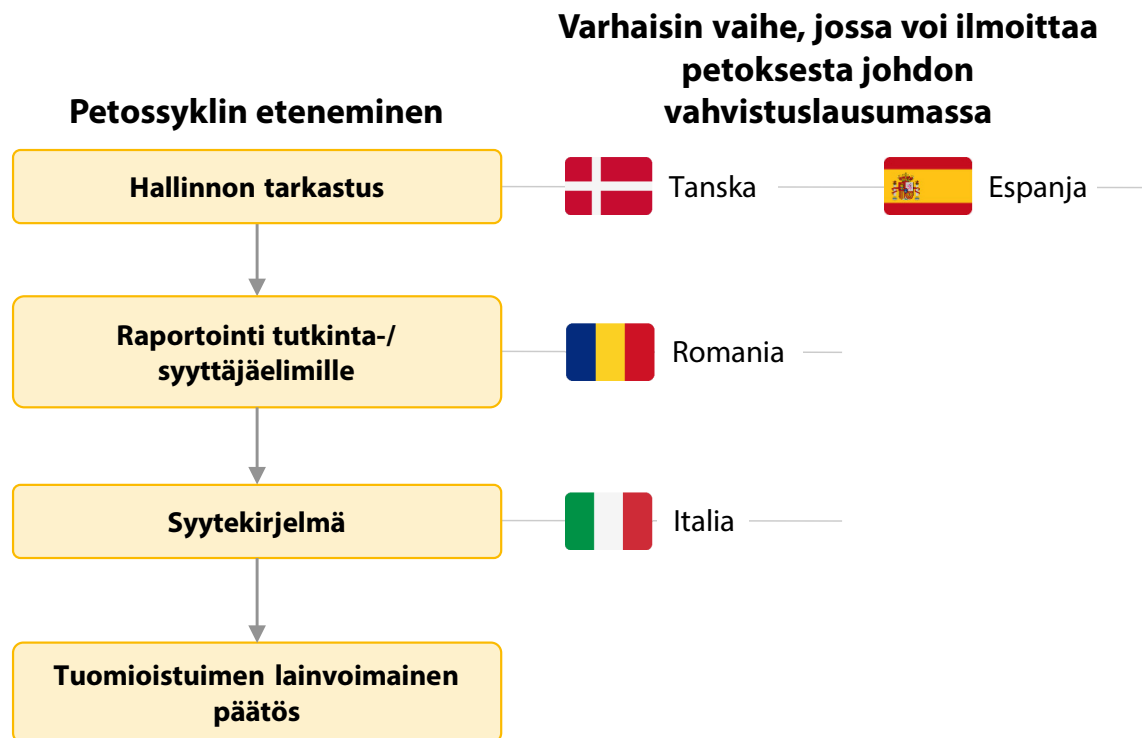
77 Vaikka elpymis- ja palautumistukivälineen oikeudellinen kehys sisältää säännöksiä, jotka koskevat petostapausten ilmoittamista johdon vahvistuslausumassa, [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa](#), rahoitussopimuksessa tai komission suuntaviivoissa ei määritetä, missä vaiheessa petosten havaitsemis- ja tutkintasykliä mahdollisesta petostapauksesta olisi ilmoitettava johdon vahvistuslausumassa. Siksi ei ole selvää, onko petostapauksesta ilmoitettava, kun

- hallinnon/johdon tarkastuksissa päädytään petosepäilyyn
- petosepäilystä on ilmoitettu tutkinta- tai syyttäjäelimille
- tutkinta on alkanut
- syytetoimet on aloitettu (esimerkiksi nostettu virallinen syyte)
- tuomioistuin on antanut lainvoimaisen päätöksen.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että petosepäilyksistä olisi ilmoitettava heti, kun ne havaitaan.

- 78** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot olivat omaksuneet erilaisia toimintamalleja petosepäilyistä ilmoittamisen ajankohdan osalta – [kaavio 10](#).

Kaavio 10 | Petosepäilyistä ilmoittaminen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella.

- 79** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäyntien tuloksena kaikki neljä maata päivittivät myöhemmin petoksista ilmoittamista koskevia ohjeitaan. Petoksista kuitenkin ilmoitetaan edelleen eri ajankohtina (*laatikko 5*).

Laatikko 5

Petoksista ilmoittamisessa tapahtuneet parannukset

Italia

Italian koordinointielin päivitti joulukuun 2024 jälkeen menettelynsä: syytetoimet on aloitettava nyt heti kun asiaa käsitellään petosepäilyinä ja siitä on ilmoitettava johdon vahvistuslausumassa.

Espanja

Espanjan koordinointielin virallisti heinäkuussa 2025 menettelyn sen varmistamiseksi, että täytäntöönpanoelinten ilmoittamat petosepäilyt sisällytetään johdon vahvistuslausumaan. Tätä menettelyä oli sovellettu ensimmäisen kerran komissiolle joulukuussa 2024 lähetetyssä johdon vahvistuslausumassa.

Tanska

Toukokuussa 2025 koordinointielin tarkisti menettelyn, jossa edellytetään nyt, että täytäntöönpanoelinten on ilmoitettava petosepäilyistä tarkastuselimen lisäksi myös koordinointielimelle.

Romania

Elokuussa 2025 koordinointielin päivitti menettelynsä, joka nyt velvoittaa elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvät elimet ilmoittamaan johdon vahvistuslausumassa petostapauksista, jotka koskevat maksupyyntöön sisältyviä tavoitteita ja välitavoitteita.

Pakollista kanavaa petoksista komissiolle ilmoittamiseen ei ole, kun viimeiset maksut elpymis- ja palautumistukivälineestä on suoritettu

- 80** Vaikka jäsenvaltiot ovat rahoitussopimusten ehtojen mukaan edelleen vastuussa petosepäilyjen ilmoittamisesta elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden päättymisen jälkeen, niiden pääasiallista ilmoittamismekanismia eli johdon vahvistuslausumia ei enää vaadita joulukuun 2026 jälkeen, kun komission on suoritettava viimeinen maksu. Muiden EU:n rahastojen osalta jäsenvaltioiden on ilmoitettava sääntöjenvastaisuuksista, petokset mukaan luettuna, OLAFille integroidussa tietojärjestelmässä. Elpymis- ja palautumistukivälineestä annettu asetus ei sisällä tällaista vaatimusta. Komissiolle ilmoittamiseen tarkoitetun jäsennellyn mekanismin puuttuminen rahoitussopimuksesta vuoden 2026 jälkeen on merkittävää, koska suurimmat investoinnit on ajoitettu elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden loppuvaiheeseen, mikä lisää riskiä siitä, että taloudellisilta vaikutuksiltaan suuria petostapauksia saattaa ilmetä viimeisen elpymis- ja palautumistukivälineestä suoritettavan maksun jälkeen ilman, että siitä ilmoitetaan komissiolle.
- 81** Komissiolle ilmoitettujen petostapausten määrää ja arvoa koskevien tietojen puute vaikuttaa komission kykyyn tehdä oikaisuja ja seurata sitä, ovatko jäsenvaltiot perineet varoja takaisin lopullisilta tuensaajilta riittävällä tavalla (kohta [88](#)).

Jäsenvaltioita ei vaadita palauttamaan takaisin perittyjä summia EU:n talousarvioon, ja useimmat takaisinperinnät suoritetaan elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden jälkeen

Jäsenvaltioiden on perittävä vilpillisesti saadut varat lopullisilta tuensaajilta, mutta niiden ei tarvitse palauttaa kyseisiä summia EU:n talousarvioon

- 82** Petostapaukset voivat vaikuttaa elpymis- ja palautumistukivälineestä jäsenvaltiolle myönnettävään rahoitukseen kahdella tavalla. Ensinnäkin vahvistettu petostapaus voi johtaa välitavoitteen tai tavoitteen kumoamiseen¹⁸. Käytännössä todennäköisyys tähän on pieni. Tämä johtuu siitä, että jos asia vahvistetaan tuomioistuimen lainvoimaisella päätöksellä, useimpien petostapausten osalta tämä tapahtuu todennäköisesti vasta elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden päättymisen jälkeen (kohta 86). Elpymis- ja palautumistukivälineestä annetussa asetuksessa ei määritetä taloudellisia seurauksia kumoamiselle, joka toteutetaan viimeistään 31. joulukuuta 2026 mennessä suoritettavan viimeisen elpymis- ja palautumistukivälineestä suoritettavan maksun jälkeen¹⁹. Siten komission on toteutettava mahdolliset kumoamisiin liittyvät korjaavat toimet ennen kyseistä päivämäärää.
- 83** Toisekseen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot korjaavat havaittujen yksittäisten petostapausten vaikutukset ja ryhtyvät oikeustoimiin varojen perimiseksi takaisin²⁰. Siinä ei kuitenkaan määritellä, minkä tyyppisiä muita korjaavia toimia jäsenvaltioiden on toteutettava, lopullisille tuensaajille suoritettavien maksujen keskeyttäminen tai hankkeen poistaminen komissiolle lähetetystä maksupyyntöstä. Tällaisia korjaavia toimia sovelletaan muiden EU:n rahastojen osalta.

¹⁸ COM(2023) 545, Elpymis- ja palautumisvälineen täytäntöönpanoa koskevan komission kertomuksen liite.

¹⁹ Katsaus 02/2025, Tulossuuntautuneisuus, tilivelvollisuus ja avoimuus – elpymis- ja palautumistukivälineen puutteista saadut kokemukset, kohta 56.

²⁰ Asetus (EU) 2021/241, 22 artiklan 2 kohdan b alakohta ja 22 artiklan 5 kohta.

84 Elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvässä rahoitus sopimuksessa täsmennetään, että jäsenvaltioiden olisi perittävä varat takaisin lopullisilta tuensaajilta. Jäsenvaltioiden ei kuitenkaan tarvitse palauttaa takaisin perittyjä varoja EU:n talousarvioon, ellei komissio pidä takaisinperintöjä riittämättöminä²¹. Tämä saattaa kannustaa jäsenvaltioita perimään varoja takaisin, mutta se on vastoin muiden EU:n rahastojen osalta sovellettavaa toimintamallia, jossa kaikki vilpillisesti käytetyt varat on palautettava EU:n talousarvioon (esimerkiksi tutkimusala) tai ne on peruutettava ja korvattava sääntöjen mukaisesti käytetyillä varoilla (esimerkiksi koheesioala). Lisäksi julkisiin hankintoihin liittyvien petosten osalta jäsenvaltioiden olisi rahoitus sopimusten mukaisesti toimitettava komissiolle todisteet ainoastaan siitä, että ne ovat perineet varat takaisin lopullisilta tuensaajilta eli hankintaviranomaisilta. Tällaisia todisteita ei edellytetä esimerkiksi niiden petollisiin menettelyihin osallistuneiden osapuolten osalta, joiden kanssa tuensaajat ovat tehneet sopimuksia²². Tämä rajoitus saattaa heikentää takaisinperinnän määräämisen pelotevaikutusta.

85 Tässä yhteydessä tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että vaikka komissio ei sitä ole nimenomaisesti suositellut, yksi neljästä tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista eli **Italia** soveltaa muihin EU:n rahastoihin sovellettavaa käytäntöä ja poistaa komissiolle lähetettävästä maksupyyntöstä sellaiset hankkeet, jotka ovat petostutinnan kohteena. Lisäksi **Italiassa** ja **Espanjassa** on säännöksiä tuensaajille suoritettavien maksujen keskeyttämisestä, jos petosepäily havaitaan.

Suurin osa lopullisia tuensaajia koskevista takaisinperinnöistä suoritetaan vuoden 2026 jälkeen

86 Komissio ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle, että sen on yleensä odotettava tuomioistuimen lopullista päätöstä, ennen kuin se pyytää jäsenvaltioilta näyttöä siitä, että petosten kohteena olevia varoja on peritty takaisin riittävästi. Syytetoimien alkamisen ja tuomioistuimen lopullisen päätöksen välinen viive voi olla merkittävä. Koska vain harvoista elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä petostapauksista oli annettu tuomioistuimen päätös tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen mennessä, Euroopan syyttäjänvirastolla ei vielä ole tietoja tutinnan kestosta syytetoimien alkamisesta tuomioistuimen lopulliseen päätökseen. Suurin osa kyselytutkimukseen vastanneista (71 prosenttia) kertoi, että tutinnan aloittamisesta tuomioistuimen lopulliseen päätökseen kuluu 2–5 vuotta, ja 27 prosenttia ilmoitti, että siihen kuluu yli viisi vuotta.

²¹ C/2024/4618, Komission tiedonanto – Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet, liite IV.

²² C/2024/4618, Komission tiedonanto – Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet, V jakso, s. 18.

- 87** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista **Italian** viranomaiset ilmoittivat tilintarkastustuomioistuimelle, että vuonna 2024 käynnistettiin syytetoimia, jotka liittyvät vuoden 2021 maksupyynnössä ilmoitettuihin hankkeisiin. Tämä osoittaa, että petostapaukset vahvistetaan useissa tapauksissa tuomioistuimen lopullisella päätöksellä vasta, kun elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokausi on päättynyt joulukuussa 2026.
- 88** Komissio ei enää saa johdon vahvistuslausumia 30. syyskuuta 2026 jälkeen²³. Vahvistuslausuma on tärkein väline, jolla jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä takaisinperinnöistä. Suurin osa petoksiin liittyvistä oikaisusta tehdään kyseisen päivämäärän jälkeen. Koska elpymis- ja palautumistukivälineen varojen takaisinperintää varten ei ole jäsenneltyä raportointimekanismia, on olemassa riski, ettei komissiolla ole välttämättä tarvittavia tietoja tapausten seurantaa ja mahdollista takaisinperintää varten, mikäli jäsenvaltiot eivät ole toteuttaneet takaisinperintää riittävällä tavalla (kohta **81**).

Tilintarkastustuomioistuimen V jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Jan Gregorin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 16. joulukuuta 2025 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Tony Murphy
presidentti

²³ COM(2025) 310, Komission tiedonanto Next Generation EU -välineestä.

Liitteet

Liite I – Tietoja tarkastuksesta

Johdanto

EU:n petoksia koskeva lainsäädäntö

- 1) EU (komission edustamana) ja jäsenvaltiot ovat yhdessä vastuussa EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien petosten ja muiden laittomien toimien torjumisesta¹. Tämä velvoite kattaa kaikki EU:n tulo- ja meno-ohjelmat ja kaikki toimintalohtot.
- 2) EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavalla petoksella tarkoitetaan² mitä tahansa tahallista tekoa tai laiminlyöntiä, joka koskee
 - väärrien, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen käyttämistä tai esittämistä, josta seuraa, että EU:n yleiseen talousarvioon tai EU:n hoidossa oleviin tai sen puolesta hoidettuihin talousarvioihin sisältyviä varoja nostetaan tai pidätetään oikeudettomasti
 - erityistä velvoitetta rikkoen tapahtuvaa tietojen ilmoittamatta jättämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä
 - tällaisten varojen väärinkäyttöä muihin tarkoituksiin kuin ne on alun perin myönnetty.

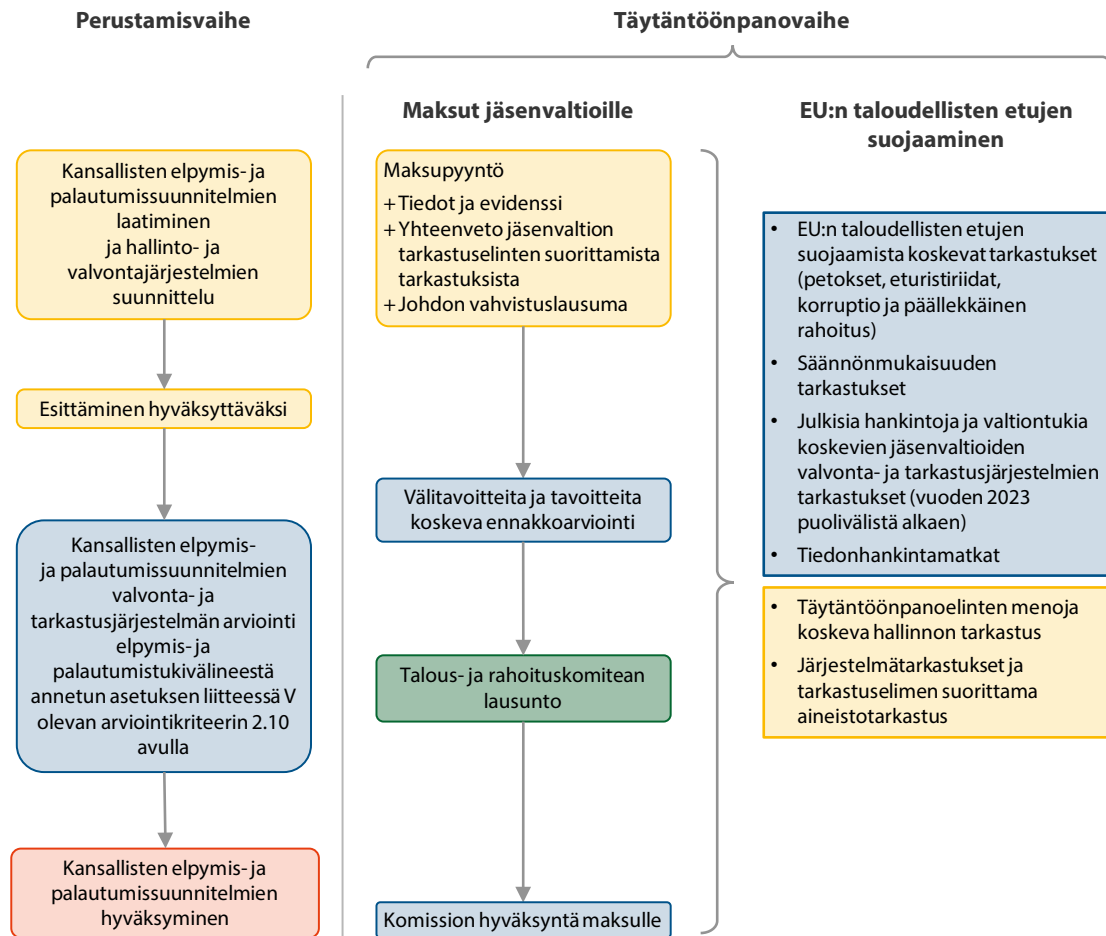
Elpymis- ja palautumistukivälineen hallinto- ja valvontakehys EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi petoksilta

- 3) Elpymis- ja palautumistukiväline edellyttää komission ja jäsenvaltioiden tasolla erityistä valvontakehystä, jolla varmistetaan EU:n taloudellisten etujen suojaaminen petoksilta (*kaavio 1*).

¹ SEUT-sopimus, 325 artikla.

² Direktiivi (EU) 2017/1371 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (PIF-direktiivi), 3 artikla.

Kaavio 1 | Komission elpymis- ja palautumistukivälineeseen soveltaman valvontajärjestelmän osatekijät



- Jäsenvaltioiden tehtävä
- Euroopan komission tehtävä
- Euroopan unionin neuvoston tehtävä
- Talous- ja rahoituskomitean tehtävä*

* Komitea edistää politiikan koordinoitua jäsenvaltioiden välillä, ja se koostuu kansallisten hallintojen ja keskuspankkien johtavista virkamiehistä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Komission petostentorjunnan valvontakehys

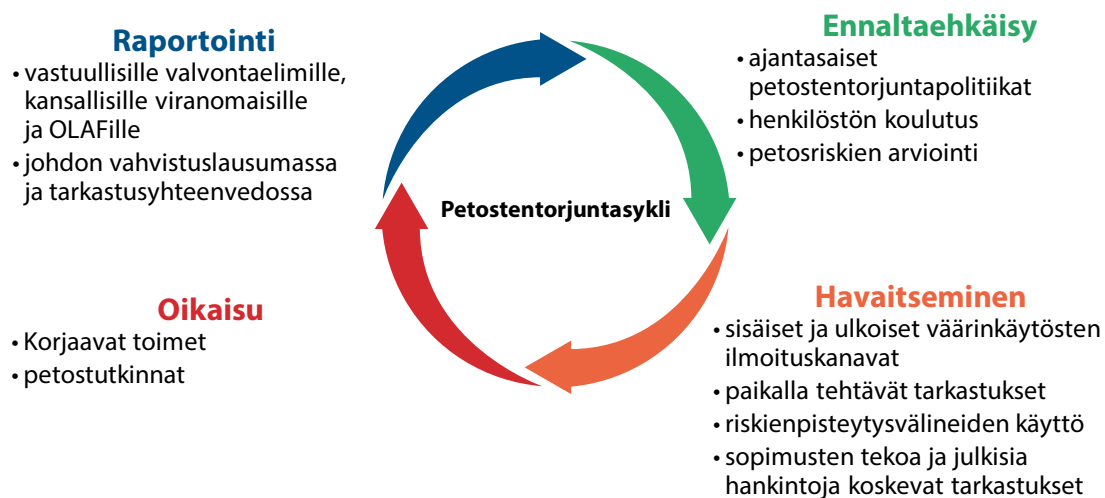
- 4) Komission vastuulla on varmistaa, että EU:n taloudellisia etuja suojataan petoksilta. Tähän kuuluu riittävän varmuuden saaminen jäsenvaltioilta siitä, että niiden järjestelmät soveltuvat vaikuttavalla tavalla petosten, eturistiriitojen (esimerkiksi vakavat sääntöjenvastaisuudet) ja päällekkäisen rahoituksen ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja korjaamiseen³.
- 5) EU:n taloudellisten etujen suojaamista petoksilta koskeva komission valvontakehys muodostuu seuraavista osatekijöistä:
 - jäsenvaltioiden kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arviointi, johon sisältyy myös niiden suunnitelmissa esitettyjen petostentorjunnan valvontajärjestelmien asianmukaisuuden tarkistaminen
 - järjestelmätarkastukset, joissa käydään läpi petosten ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja korjaamiseen tarkoitetut jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät sekä rahoitus- ja lainasopimuksissa vahvistettujen ehtojen noudattaminen (EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevat tarkastukset).
- 6) Komissio voi pienentää jäsenvaltion elpymis- ja palautumistukivälineestä saamaa tukea (vähentämällä sen määrärahoja tai perimällä takaisin jo maksettuja varoja), jos se havaitsee
 - EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavia vakavia sääntöjenvastaisuuksia (petokset mukaan luettuna), joita jäsenvaltio ei ole korjannut
 - vakavia loukkauksia, jotka koskevat rahoitus- tai lainasopimuksissa määrättyjä velvoitteita⁴, kuten velvoite toteuttaa petosten ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja korjaamiseen tarkoitettuja asianmukaisia toimenpiteitä.
- 7) Komission pääjohtaja antaa vuotuisessa toimintakertomuksessa vahvistuslausuman, joka on kahden muun varmuutta koskevan pilarin ohella tärkein väline raportoidessa siitä, saadaanko petostapauksissa tai elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusopimuksen velvoitteiden vakavassa rikkomistapauksessa kohtuullinen varmuus oikeasuhteisten vähennysten soveltamisesta

³ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, johdanto-osan 54 kappale ja 22 artiklan 1 kohta.

⁴ Edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, 22 artiklan 5 kohta.

- 8) Komission vuoden 2023 petostentorjuntastrategiassa korostetaan komission sitoutumista elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvien petosten jatkuvaan ehkäisemiseen ja havaitsemiseen riskianalyyysien avulla ja toteuttamalla tarkastuksia, jotka on tarkoitettu EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen⁵. Komissio suosittelee suuntaviivoissaan, että jäsenvaltioiden viranomaiset kattaisivat koko petostentorjuntasyklin (*kaavio 2*), joka kattaa petosten ehkäisemisen, havaitsemisen ja korjaamisen sekä niistä ilmoittamisen.

Kaavio 2 | Petostentorjuntasykli



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen komission suuntaviivojen perusteella.

Jäsenvaltioiden petostentorjunnan valvontakehys

- 9) Jäsenvaltioilla on velvollisuus käyttää vaikuttavaa ja tehokasta sisäisen valvonnan järjestelmää, toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä petosten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi sekä oikeustoimia vilpillisesti käytettyjen varojen takaisinperintää varten⁶. Jäsenvaltiot voivat käyttää olemassa olevia kansallisia hallinto- ja valvontajärjestelmiään ja niihin liittyviä elimiä, myös niitä, joita käytetään muihin EU:n rahastoihin, kuten Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin. Jäsenvaltiot voivat käyttää myös kansallisen talousarvion hallinnointiin osallistuvia elimiä.

⁵ COM(2023) 405, Komission petostentorjuntastrategiaan liittyvä toimintasuunnitelma – vuoden 2023 tarkistus.

⁶ Elpymis- ja palautumistukivälineestä annettu asetus, 22 artiklan 1 ja 2 kohta.

- 10) Toimittaessaan komissiolle alustavat tai tarkistettut kansalliset elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmansa jäsenvaltioiden on annettava tietoja petosten ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja korjaamiseen liittyvistä järjestelyistään⁷.
- 11) Jäsenvaltioiden valvonta- ja tarkastusjärjestelmien keskeiset elimet ovat seuraavat:
- a) **Koordinointielin** elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa varten, jonka jäsenvaltio nimeää. Sillä on kokonaisvastuu maan kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanon seurannasta jäsenvaltion puolesta, ja se toimii komission keskitettynä yhteyspisteenä.
 - b) **Täytäntöönpanoelimet (yleensä ministeriöitä tai virastoja)**, jotka vastaavat yksittäisten toimenpiteiden toteuttamisesta. Näiden elinten ja delegoitujen täytäntöönpano- tai valvontaelinten ensisijaisena tehtävänä on varmistaa, että toimenpiteet toteutetaan. Lisäksi ne vastaavat tarkastuksista, joilla varmistetaan, että vakavia sääntöjenvastaisuuksia (petokset, korruptio ja eturistiriidat) ei esiinny, jotta koordinointielin saa tarvittavan varmuuden unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja johdon vahvistuslausuma voidaan allekirjoittaa.
 - c) **Tarkastuselin** tarkastaa järjestelmiä ja investointeja ja uudistuksia koskevia yksittäisiä tukitapauksia, mukaan lukien petos-, korruptio- ja eturistiriitariskien vaikuttava torjunta. Tämän elimen on oltava toiminnallisesti riippumaton elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteiden täytäntöönpanosta jäsenvaltiossa, ja sillä on oltava riittävät resurssit elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevien tarkastustehtäviensä hoitamiseen.
- 12) Täytäntöönpanovaiheen aikana jäsenvaltioiden on liitettävä jokaiseen maksupyyntöön johdon vahvistuslausuma, jossa vahvistetaan, että niiden valvontajärjestelmät antavat tarvittavan varmuuden siitä, että varoja on hallinnoitu kaikkien sovellettavien sääntöjen mukaisesti, erityisesti vakavien sääntöjenvastaisuuksien ja päällekkäisen rahoituksen välttämistä koskevia sääntöjä noudattaen. Jäsenvaltioiden on myös toimitettava yhteenveto suoritetuista tarkastuksista, mukaan luettuna tunnistetut puutteet tai havaitut petokset sekä toteutetut korjaavat toimet.

⁷ Edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, arviointikriteeri 2.10, 18 artiklan 4 kohdan r alakohta ja liite V.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

- 13) Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida komission ja jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumistukivälinettä varten luomien järjestelmien vaikuttavuutta EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa petoksilta. Tilintarkastustuomioistuon arvioi,
- onko komissio myötävaikuttanut elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntakehyksen parantamiseen asettamalla keskeisiä vaatimuksia ja suorittamalla jäsenvaltioiden järjestelmien tarkastuksia
 - ovatko jäsenvaltiot ottaneet käyttöön hyviä petostentorjunta- ja havaitsemistoimenpiteitä
 - ovatko petoksista ilmoittamista ja niiden korjaamista koskevat menettelyt riittäviä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi.
- 14) Jäsenvaltioiden osalta tilintarkastustuomioistuon otti huomioon evidenssin joulukuuhun 2024 asti ja komission osalta heinäkuuhun 2025 asti. Koska elpymis- ja palautumistukivälineen sääntelykehys ei sisältänyt tarkkaan määriteltyjä petostentorjuntaa koskevia vaatimuksia, tilintarkastustuomioistuon arvioi jäsenvaltioiden petostentorjunta- ja havaitsemisjärjestelmien vaikuttavuutta noudattaen komission ohjeita, joita tilintarkastustuomioistuon pitää asianmukaisina tähän tarkoitukseen⁸. Petosten raportoinnin ja korjaamisen osalta tilintarkastustuomioistuon käytti omia kriteereitään, jotka perustuvat Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin sovellettaviin käytäntöihin, koska se katsoo, että komission ohjeet eivät sisällä riittäviä toimenpiteitä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi.
- 15) Tarkastus täydentää tilintarkastustuomioistuimen [erityiskertomusta 07/2023](#) [Komission valvonnan rakenne elpymis- ja palautumistukivälineessä](#), jossa yksilöitiin petoksista ilmoittamiseen liittyviä kysymyksiä, ja [erityiskertomusta 09/2025](#) [Järjestelmät, joilla varmistetaan, että elpymis- ja palautumistukivälineen menot ovat julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen mukaisia](#), jossa todettiin, että komissio ei ollut pystynyt saamaan riittävää varmuutta jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumistukivälineen menoja koskevien sisäisen valvonnan järjestelmien vaikuttavuudesta.

⁸ Esimerkiksi ”Guidance on the assessment of the internal control systems set in place by the Member States under the Recovery and Resilience Facility”, Euroopan komissio, 2023 ja Petosriskinarviointi sekä tehokkaat ja oikeasuhteiset petostentorjuntatoimenpiteet, Euroopan komissio, 2014.

16) Tässä tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin

- tutki komission ja jäsenvaltioiden oikeudellisessa kehityksessä määriteltyjä petostentorjuntavastuita ja -vaatimuksia
- haastatteli komission edustajia ja järjesti tapaamisia heidän kanssaan
- haastatteli elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvien viranomaisten (täytäntöönpanoelimet, koordinointielimet ja tarkastuselimet) otoksen sekä muiden elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvien petosten torjuntaan osallistuvien sidosryhmien edustajia ja järjesti tapaamisia näiden kanssa neljässä tarkastukseen valitussa jäsenvaltiossa
- arvioi komission petostentorjuntakehyksen, mukaan luettuna sen tarkastusstrategia, EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevien järjestelmätarkastusten täytäntöönpano ja jäsenvaltioille annetut ohjeet
- suoritti tietojärjestelmien tarkastuksen Arachnen käytöstä petosten yhteydessä tarkastukseen valituissa jäsenvaltioissa (Arachnen vaikuttavuus ei kuulunut tarkastuksen soveltamisalaan)
- arvioi valittujen jäsenvaltioiden petostentorjuntakehyksiä ja tutki petostentorjunnan toimenpiteiden täytäntöönpanoa, mukaan luettuna sitä koskevat tarkastukset, ettei petoksia esiinny valituissa tavoitteissa tai välitavoitteissa
- analysoi komission ja valittujen jäsenvaltioiden korjaavia toimenpiteitä
- tutki miten tarkastukseen valitut jäsenvaltiot ilmoittivat havaituista petoksista johdon vahvistuslausumissa.

17) Tilintarkastustuomioistuin valitsi tarkastukseen neljä jäsenvaltiota: Tanska, Italia, Romania ja Espanja. Tilintarkastustuomioistuimen valinta perustui useisiin tekijöihin, kuten Euroopan syyttäjänviraston käsittelemien elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevien tapausten määrään, komission PFIU-tarkastusten kriittisiin ja erittäin tärkeisiin havaintoihin, elpymis- ja palautumistukivälineen määrärahoihin ja heinäkuuhun 2024 mennessä suoritettujen maksujen määrään. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kussakin jäsenvaltiossa komission aiemmin tarkastamien ja sen perusteella riskilähtöisesti valittujen koordinointielimen, tarkastuselimen ja kahden täytäntöönpanoelimen petostentorjuntajärjestelmät.

18) Lisäksi tilintarkastustuomioistuin kuuli Euroopan syyttäjänvirastoa ja OLAFia ymmärtääkseen syvemmin niiden rooleja elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntakehyksessä.

- 19) Tilintarkastustuomioistuimien myös toteutti kyselytutkimuksen elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyville viranomaisille niiden toimista elpymis- ja palautumistukivälineen suojaamiseksi petoksilta. Tilintarkastustuomioistuin sai vastaukset 113:lta elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvältä viranomaiselta 24 jäsenvaltiosta. Kysely lähetettiin sähköpostitse 19. marraskuuta 2024. Se lähetettiin kaikille jäsenvaltioiden koordinoitaville ja tarkastuselimille sekä 107 täytäntöönpanoviranomaiselle, joita komissio arvioi PFIU-tarkastuksissaan. Vastausprosentit olivat samassa järjestyksessä 85 prosenttia, 67 prosenttia ja 74 prosenttia.
- 20) Tämän tarkastuksen tarkoitus on vahvistaa elpymis- ja palautumistukivälineen järjestelmiä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi petoksilta sekä komission että jäsenvaltioiden tasolla. Koska suurimmat investoinnit ajoittuvat elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokauden loppupuolelle, petostapauksia ilmenee todennäköisesti lähellä täytäntöönpanokauden loppua tai sen loputtua. Tilintarkastustuomioistuimen havainnoilla ja suosituksilla on merkitystä myös tuleville välineille, joilla on samankaltaiset rahoitusmallit kuin elpymis- ja palautumistukivälineellä.

Liite II – Arachnen käyttö elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä

Petosriskin käsittely Arachne-järjestelmässä

- 1) Arachne on Euroopan komission kehittämä integroitu tietotekninen väline tiedonlouhintaan ja riskien pisteytykseen, jolla tuetaan hallintoviranomaisia niiden hallinnollisessa valvonta- ja tarkastustyössä. Se on suunniteltu lisäämään julkisesti saatavilla olevia tietoja jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin, jotta voidaan eri indikaattorijoukon perusteella tunnistaa ne hankkeet, edunsaajat, sopimukset, toimeksisaajat ja alihankkijat, jotka ovat alttiita petosten, eturistiriitojen ja sääntöjenvastaisuuksien riskeille. Sen avulla viranomaisille voidaan potentiaalisesti antaa mahdollisia riskejä koskevia signaaleja, jotka johtavat lisätutkimuksiin.
- 2) Arachne määrittelee seitsemän riskiluokkaa: hankinnat, sopimusten hallinnointi, tukikelpoisuus, tuloksellisuus, kohtuullisuus, keskittäminen sekä maine- ja petoshälytykset. Arachne laskee riskipisteet hanke-, edunsaaja-, sopimus- ja urakoitsijakohtaisesti, jotta suurimmat riskit voidaan tunnistaa luokittain.
- 3) Petosriski analysoidaan maine- ja petoshälytysten luokassa. Luokassa on 33 riski-indikaattoria:
 - taloudelliset riskit: edunsaajien, hankekumppaneiden, toimeksisaajien, alihankkijoiden ja konsortion jäsenten yleinen taloudellinen tuloksellisuus tilinpäätöstietojen perusteella
 - suhderiskit: edunsaajien, hankekumppaneiden, toimeksisaajien, alihankkijoiden ja konsortion jäsenten sekä näiden virallisten edustajien ja heihin liittyvien henkilöiden väliset suhteet
 - maineriskit: osallistuminen toimintaan, joka voi aiheuttaa mainehaittaa (kuten konkurssit)
 - seuraamusriskit: sellaisten edunsaajien, hankekumppaneiden, toimeksisaajien, alihankkijoiden ja konsortion jäsenten tai näiden virallisten edustajien ja heihin liittyvien henkilöiden tunnistaminen, jotka ovat mustalla listalla tai jonkinlaisessa seuraamusluettelossa
 - muutosriskit: yrityksen rakenteen, nimen, osoitteen ja johtajien muutokset.

- 4) Kullekin indikaattorille määritetään arvo ja painoarvo väliltä 5–20. Arachne määrittää yleisen maine- ja petospistemäärän saatavilla olevien indikaattoreiden ja niiden painoarvojen perusteella laskemalla yhteen saatavilla olevien indikaattoreiden kymmenen korkeinta pistemäärää ja jakamalla sen kymmenellä painoarvoltaan suurimman saatavilla olevan indikaattorin painoarvon summalla. Laskennan tulokset sekä kunkin indikaattorin pisteet ja kaikki merkitykselliset yksityiskohdat esitetään järjestelmän raportissa. Hankkeiden riskipistemäärä voi olla välillä 0–50.

Arachnen käytön yleisarviointi (Tanska, Italia, Romania)

Ohjeiden saatavuus

- 5) Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastukseen valituissa jäsenvaltioissa **Italia** on kehittänyt kansalliset ohjeet, joissa kuvataan Arachnen käyttöä koskevaa oikeudellista kehystä, ja jokainen otokseen sisältynyt taho on laatinut ohjeet, joissa kuvataan tarkemmin sen käyttöä. Myös **Romaniassa** täytäntöönpanoelimet laativat suuntaviivoja, kun taas **Tanskassa** ainoastaan tarkastuselin käyttää Arachnea ja on laatinut asiaa koskevat suuntaviivat.

Säännöllinen tarkastusten käyttö ja riskipisteiden seuranta

- 6) **Italiassa** täytäntöönpanoelimet ja tarkastuselin suorittavat Arachnen avulla tarkastuksia petosten varalta. Täytäntöönpanoelimet keskittyvät tarkastuksissaan hankkeisiin osallistuviin edunsaajiin, ja tulokset dokumentoidaan erityisiin tarkistuslistoihin. Tarkastuselin käyttää välineen raportteja riskinarviointeihin, säännönmukaisuuden tarkastuksiin ja aineistotarkastuksiin.
- 7) **Romaniassa** koordinointielin suosittelee, että täytäntöönpanoelimet suorittavat tarkastuksia Arachnessa vain, jos on viitteitä mahdollisesta petoksesta. Toinen kahdesta tarkastukseen valitusta täytäntöönpanoelimestä vaati heti elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteiden alusta alkaen, että Arachnea on käytettävä projektin elinkaaren aikana petostarkastuksiin. Toinen täytäntöönpanoelimistä taas on tehnyt näin vasta vuoden 2025 tarkastuskäynnin jälkeen.
- 8) **Tanskassa** Arachnea käyttää yksinomaan tarkastuselin. Tarkastuselin valitsee kerran vuodessa täytäntöönpanoelinten lisätutkimuksia varten hankkeet ja edunsaajat, joiden yleinen tai maine- ja petoshälytysten yhteinen riskipistemäärä on yli 40/50. Täytäntöönpanoelinten on käytävä läpi kunkin indikaattorin pistemäärät, arvioitava valvontansa ja annettava tarkastuselimelle selvitys siitä, miten täytäntöönpanoelimet aikovat itse lieventää havaittuja riskejä.

- 9) Kaikki kolme tarkastuksen kohteeksi valittua jäsenvaltiota, jotka hyödyntävät Arachnea, käyttävät maine- ja petoshälytyksiä tämän riskiluokan kokonaispistemäärän tarkastamiseen. Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole määritelleet selkeästi hankkeen elinkaaren vaihetta, jolloin sitä pitäisi käyttää. Arachne laskee riskipistemäärät uudelleen viikoittain riskien **seuranta varten**. Kun riskipistemäärä muuttuu, aiemmat arvot säilytetään ja näytetään aikajanamuodossa. Välineessä on hälytystoiminto, jonka avulla käyttäjät voivat saada sähköpostiinsa ilmoituksen, kun tietyt edellytykset täyttyvät. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että yksikään jäsenvaltio ei käytä tätä toimintoa, koska ne joko eivät olleet tietoisia siitä (Tanska) tai koska sen hyödyllisyys on niiden mielestä rajallinen (Italia).

Henkilöstölle myönnettävät käyttöoikeudet

- 10) **Italiassa** koordinointielin myöntää käyttöoikeudet täytäntöönpanoelinten henkilöstölle, joka osallistuu petostarkastuksiin suoraan tai välillisesti. **Romaniassa** koordinointielin myöntää käyttöoikeudet kunkin täytäntöönpanoelimien nimeämälle henkilöstölle. **Tanskassa** käyttöoikeudet on rajattu vain kahdelle tarkastuselimen jäsenelle, jotka vastaavat tietojen lataamisesta ja poimimisesta.

Tarkkojen ja riittävien tietojen lataaminen

- 11) **Italiassa** koordinointielin kerää tietoja johdonmukaisesti ja lataa niitä kuukausittain. **Tanskassa** tarkastuselin kerää tietoja täytäntöönpanoelimiltä ja lataa ne välineeseen kolmen kuukauden välein. **Romaniassa** täytäntöönpanoelimet vastaavat tietojen keräämisestä ja lataamisesta, ja koordinointielin suosittelee lataamista kolmen kuukauden välein. Se ei kuitenkaan seuraa ladattujen tietojen määrää.
- 12) Arachneen ladattujen elpymis- ja palautumistukivälineen hankkeiden määrä vaihtelee merkittävästi. Toukokuun 2025 tilanteen mukaan Italia oli ladannut yli 275 000 hanketta, Tanska 82 000 ja Romania lähes 8 000. Lukuun ottamatta Italiaa, joka seuraa tiiviisti tietojen lataamista ja on ladannut 97 prosenttia toteutetuista hankkeistaan Arachneen, jäsenvaltioilla ei ole kattavaa näkemystä siitä, onko kaikki hankkeet ladattu Arachneen.

Lyhenteet

Lyhenne	Määritelmä/selitys
AFCOS	Jäsenvaltioiden nimeämät petostentorjunnan koordinoituvirastot
EPPO	Euroopan syyttäjänvirasto
IGAE	Espanjan valtion julkisen sektorin sisäinen valvontaelin (<i>Intervención General de la Administración del Estado</i>)
NRRP	Kansallinen elpymis- ja palautumissuunnitelma
OLAF	Euroopan petostentorjuntavirasto
PFIU	Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen (<i>Protection of the European Union's financial interests</i>)
PO ECFIN	Talouden ja rahoituksen pääosasto

Sanasto

Termi	Määritelmä/selitys
Elpymis- ja palautumistukiväline	EU:n rahoitustukimekanismi, jolla lievennetään covid-19-pandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia ja tehostetaan elpymistä sekä vastataan haasteisiin, joita siirtyminen vihreään ja digitaaliseen tulevaisuuteen tuo mukanaan.
Hallinnon tarkastus	Menettely, jossa yhdistetään hallinnollisia ja paikan päällä suoritettavia tarkastuksia sen varmistamiseksi, että EU:n rahoittamat tavarat, palvelut ja teokset on toimitettu, että ilmoitetut menot ovat tukikelpoisia ja että ne ovat kaikkien sovellettavien lakien ja sääntöjen mukaisia.
Johdon vahvistuslausuma	Jäsenvaltion maksupyyntöön liitettävä lausuma, jossa vahvistetaan, että rahoituksen saamisen edellytykset täyttyvät, kaikki sitä tukevat tiedot ovat kattavat ja paikkansapitävät ja että jäsenvaltio on saanut varmuuden siitä, että kaikkia sovellettavia sääntöjä on noudatettu.
Lopullinen tuensaaja	Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka saa elpymis- ja palautumistukivälineen varoja jäsenvaltion elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyvän toimenpiteen toteuttamiseksi.
(Kansallinen) elpymis- ja palautumissuunnitelma	Asiakirja, jossa määritetään elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa toteutettavat jäsenvaltioiden suunnitellut uudistukset ja investoinnit.
Neuvoston täytäntöönpanopäätös	Asiakirja, jolla neuvosto hyväksyy jäsenvaltion elpymis- ja palautussuunnitelman komission arvioinnin perusteella.
Suora hallinnointi	Menetelmä, jossa komissio hallinnoi EU:n rahastoa tai ohjelmaa yksin, toisin kuin yhteistyöhön perustuvassa ja välillisessä hallinnoinnissa.
Sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmä	Sovellus, jota jäsenvaltiot käyttävät ilmoittaakseen OLAFille sääntöjenvastaisuuksista sekä petosepäilyistä.
Tavoitearvo/tavoite	Määrällinen mittari, jonka avulla selvitetään, kuinka jäsenvaltio on edistynyt uudistuksen saavuttamisessa tai investoinnin toteuttamisessa.
Tiedonlouhinta	Suurten tietoaisteistojen analysoimisprosessi, jonka avulla saadaan tietoa malleina ja suuntauksina.
Valvonnan välitavoite	Jäsenvaltion tarkastus- ja valvontajärjestelmiin liittyvä erityisvaatimus, joka on täytettävä ennen kuin maa voi saada elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta.
Välitavoite	Määrällinen mitta jäsenvaltion edistymiselle elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa sisältyvän tietyn uudistuksen tai investoinnin toteuttamisessa.

Komission vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/SR-2026-06>

Aikataulu

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/SR-2026-06>

Tarkastustiimi

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

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi V tarkastusjaosto, jonka erikoisalana on unionin rahoitus ja hallinto. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Jan Gregor. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Katarína Kaszasová johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö James Verity ja kabinettiavustaja Iveta Turčanová, toimialapäällikkö Judit Oroszki, tehtävävastaava Tiberiu Popa sekä tarkastajat Adrian Rosca, Aleksejs Cekalovs, Paolo Murgia ja Gabriela Barbieri. Tietoteknistä tukea antoivat Christos Aspris ja Mattia Belli. Graafista tukea antoivat Jesús Nieto Muñoz ja Cynthia Matala-Tala. Sihteerinä toimi Valérie Tempez.



Vasemmalta oikealle: Jesús Nieto Muñoz, Cynthia Matala-Tala, Christos Aspris, Gabriela Barbieri, Aleksejs Cekalovs, Katarína Kaszasová, James Verity, Tiberiu Popa, Adrian Rosca, Judit Oroszki, Paolo Murgia, Iveta Turčanová, Mattia Belli.

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2026

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

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

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

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

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

Kansikuva: © tong2530 – stock.adobe.com.

Kaavio 5 – kuvakkeet: Tämä kaavio on suunniteltu käyttäen sivustolta [Flaticon.com](#) saatua aineistoa. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.

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 978-92-849-6495-6	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/0629762	QJ-01-26-001-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6496-3	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/6512370	QJ-01-26-001-FI-N

LAINAUKSET

Euroopan tilintarkastustuomioistuin, [erityiskertomus 06/2025](#) *Petostentorjunta elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa: työ on vielä kesken*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2026.

Elpymis- ja palautumistukivälineen koon ja täytäntöönpanomallin vuoksi on tärkeää, että petoksiin liittyviä riskejä hallitaan hyvin. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin on arvioinut elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntajärjestelmiä sekä komission että jäsenvaltioiden tasolla. Tarkastajat havaitsivat, että komissio on toteuttanut toimia elpymis- ja palautumistukivälineen petostentorjuntakehyksen parantamiseksi, mutta puutteita on edelleen. Näitä ovat muun muassa tarkkaan määriteltyjen petostentorjuntaa koskevien vaatimusten puuttuminen, riittämättömät petostentorjuntatoimenpiteet joissakin jäsenvaltioissa ja epätäydelliset tiedot epäillyistä petostapauksista. Puutteet lisäävät riskiä siitä, että EU:n varoja menetetään petosten vuoksi. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio antaa yksityiskohtaisempia petostentorjuntaa koskevia ohjeita elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa ja vahvistaa omia tarkastus- ja todentamisprosessejaan. Lisäksi tarkastajat suosittelevat, että tulevissa samankaltaisissa välineissä tarkkaan määritellyt vaatimukset sisällytetään asetuksiin alusta alkaen.

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



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

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