

Elpymis- ja palautumistukivälineen jäljitettävyyden ja avoimuus

Elpymis- ja palautumistukivälineen varojen jäljitettävyydessä ja avoimuudessa on edelleen puutteita



Sisällys

Kohta

01–20 | Keskeiset viestit

01–07 | Miksi tämä aihe on tärkeä

08–20 | Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset

21–77 | Tarkempi katsaus tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin

21–32 | Otokseen valitut jäsenvaltiot yleensä noudattavat jäljitettävyyttä koskevia sääntelyvaatimuksia, mutta vain osa kerää tietoja systemaattisesti elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointiin käytettyjen tietojärjestelmien kautta

22–25 | Elpymis- ja palautumistukivälineen sääntelykehys sisältää varojen käytön jäljitettävyyttä koskevia erityisiä vaatimuksia jäsenvaltioiden tasolla

26–32 | Useimmat jäsenvaltiot pystyvät jäljittämään elpymis- ja palautumistukivälineen varoja, mutta vain osa kerää tietoja systemaattisesti välineen hallinnointiin käytettyjen tietojärjestelmien kautta

33–45 | Osa jäsenvaltioista käyttää todellisia kustannuksia koskevia tietoja arvioiden päivittämiseen, mutta ne eivät kohdenna säästöjä systemaattisesti uudelleen, kun taas komissio ei pyydä todellisia kustannuksia koskevia tietoja elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointia varten

35–41 | Useimmat tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneista jäsenvaltioista käyttävät arvioiden päivittämiseen todellisia kustannuksia koskevia tietoja soveltamisalan muuttuessa, mutta yksikään niistä ei kohdenna säästöjä uudelleen systemaattisesti

42–45 | Komissio ei kerää todellisia kustannuksia koskevia tietoja toimenpidekohtaisesti, vaikka nämä tiedot olisivat saatavilla, mikä heikentää sen kykyä arvioida elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käytön tehokkuutta

- 46–77 | Elpymis- ja palautumistukiväline on asianmukaisen avoin jäsenvaltioiden välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen ja komission hallintopäätöksiin liittyen, mutta lopullisista tuensaajista, todellisista määristä ja tuloksista julkaistut tiedot ovat riittämättömiä**
- 47–51 | Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa oikeudellisessa kehyksessä täsmennetään selkeät avoimuutta koskevat vaatimukset johdon tasolla, mutta siinä ei säädetä rahoitusvirtaa koskevien kattavien tietojen julkistamisesta
- 52–60 | Jäsenvaltiot toimittavat osittaisia tietoja elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käytöstä julkisen sektorin ulkopuolella ja riittämättömiä tietoja tuloksista
- 61–77 | Komission tasolla on saatavilla tietoja kattavasti, mutta jäsenvaltioiden varojen käyttöä koskevat tiedot eivät ole riittävän yksityiskohtaisia

Liitteet

Liite I – Tietoja tarkastuksesta

Liite II Elpymis- ja palautumisvälinettä koskeva sääntelykehys

Liite III — Tiedot toteutetuista elpymis- ja palautumissuunnitelman toimenpiteistä neljässä tarkastukseen valitussa jäsenvaltiossa toimenpiteittäin

Liite IV — Elpymis- ja palautumistukivälineen oikeudelliseen kehykseen sisältyvät avoimuutta koskevat säännökset

Liite V — Julkaistuissa luetteloissa, jotka sisältävät tiedot eniten elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta saaneista sadasta lopullisesta tuensaajasta, havaittiin puutteita ja epä johdonmukaisuuksia

Liite VI — Analyysi Verkkojen Eurooppa -välineen edunsaajista

Liite VII — Komission julkaisemat yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen tiedot (2021–2027)

Lyhenteet

Sanasto

Komission vastaukset

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastustiimi

01

Keskeiset viestit

Miksi tämä aihe on tärkeä

- 01** Elpymis- ja palautumistukiväline on väliaikainen tukiväline, joka perustettiin koronapandemian vastatoimia varten. Tammikuun 2026 lopussa tukivälineen kokonaismäärä oli 577 miljardia euroa. Saadakseen elpymis- ja palautumistukivälineen tukea jäsenvaltioiden oli toimitettava kansalliset elpymis- ja palautumissuunnitelmat. Näihin suunnitelmiin sisältyy toimenpiteitä, uudistuksia ja investointeja, joista kullekin on asetettu yksi tai useampi välitavoite ja tavoite. Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokausi on helmikuusta 2020 elokuuhun 2026.
- 02** Elpymis- ja palautumistukiväline pohjautuu kustannuksiin perustumattomaan rahoitukseen. Tämä tarkoittaa, että ennakkomaksuja lukuun ottamatta kaikki komission jäsenvaltioille suorittamat maksut perustuvat asiaankuuluvien välitavoitteiden tai tavoitteiden saavuttamiseen. Jäsenvaltioille voidaan maksaa välineestä tukea vaikei elpymis- ja palautumistukivälineen varainkäyttö olisi kaikkien sovellettavien EU:n ja kansallisten sääntöjen mukaista. Jäsenvaltioiden on kuitenkin yhdessä komission kanssa varmistettava EU:n taloudellisten etujen suojaaminen ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden noudattaminen elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanossa. Elpymis- ja palautumistukivälinettä hallinnoidaan suoraan, joten komissio on suoraan vastuussa tukivälineen täytäntöönpanon keskeisistä vaiheista.

03 EU:n rahoitusta koskevilla säännöillä ja periaatteilla pyritään varmistamaan, että varat käytetään asianmukaisesti ja päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja lähellä kansalaisia¹. EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi ja EU:n varojen vaikuttavan ja tehokkaan käytön tehostamiseksi on tarpeen tietää erityisesti, ”mihin kohteeseen ja mihin tarkoitukseen unioni käyttää varoja”². Tilintarkastustuomioistuimien katsoo, että tämän vuoksi on tiedettävä paitsi se, **kuka** saa rahoitusta ja **mihin** se tarkalleen ottaen käytetään, myös se, **kuinka paljon** varoja käytetään. Näin ollen on tärkeää, että käytössä on järjestelmiä, joilla varmistetaan

- **rahoituksen jäljitettävyyttä** eli kyky jäljittää rahavirta lähteestä määränpäähän sekä todellisia kustannuksia koskevien tietojen kerääminen ja kirjaaminen. Tässä kertomuksessa ’todellisilla kustannuksilla’ tarkoitetaan määriä, jotka jäsenvaltioiden täytäntöönpanoelimet maksavat elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteiden täytäntöönpanosta, mutta ei siirtoja sellaisten julkisten elinten välillä, joilla on kansallinen talousarviojärjestelmä.
- **rahoituksen käytön avoimuus**, ja asetetaan julkisesti saataville, mihin kohteeseen ja mihin tarkoitukseen varoja käytetään.

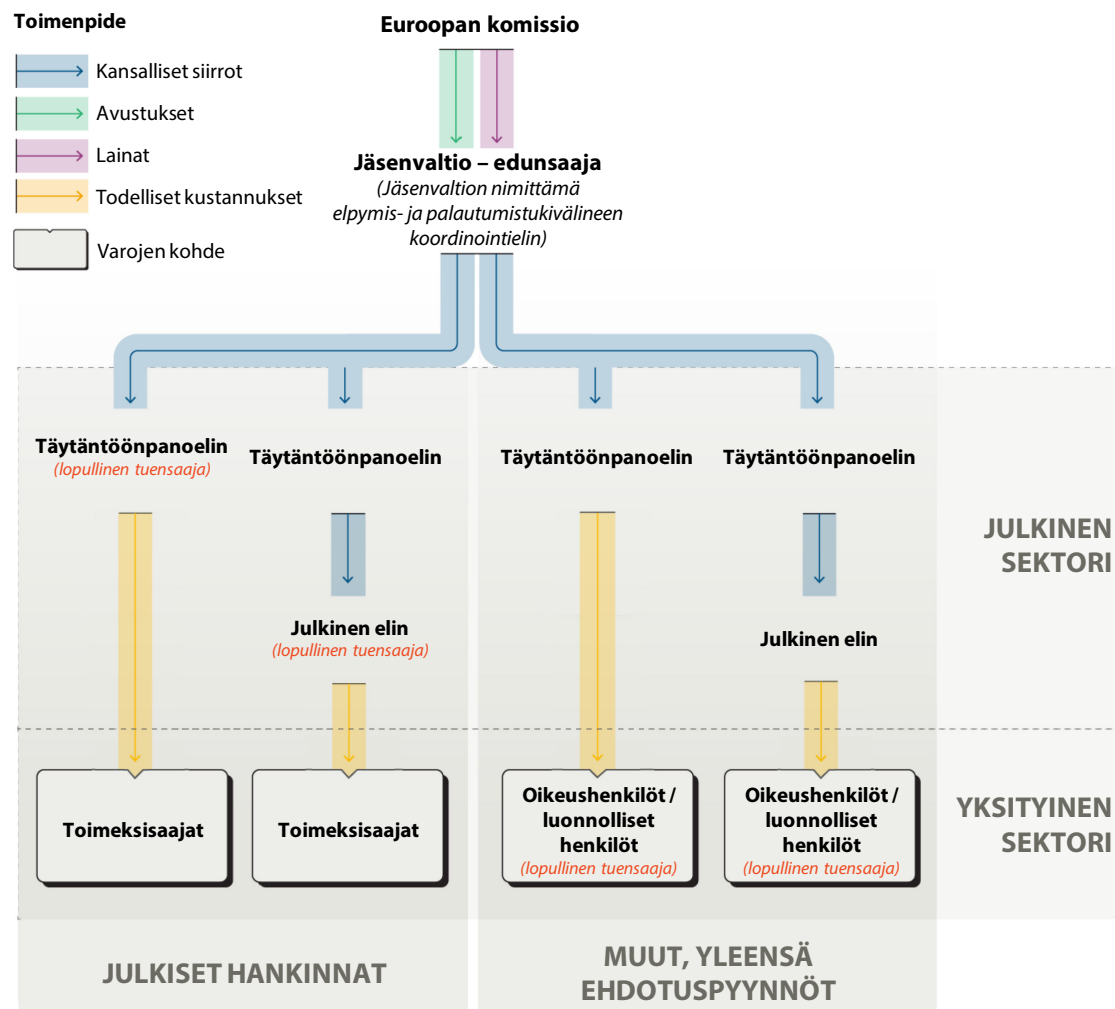
04 EU:n rahoitusvirtojen jäljittäminen tehostaa seuranta ja antaa päättäjille olennaista tietoa varojen käytöstä. Elpymis- ja palautumistukivälineen maksut eivät ole sidoksissa todellisiin kustannuksiin eikä maksuihin sovelleta kustannusperusteista valvontaa. Todellisia kustannuksia koskevia tietoja kuitenkin tarvitaan varojen käytön jäljittämiseen ja tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan kustannustehokkuuden arviointiin. Raportoinnin avoimuus, myös todellisten kustannusten osalta, auttaa varmistamaan ja parantamaan päätöksentekoa sekä edistämään tilivelvollisuutta. Kansalaisten luottamuksen säilyttämiseksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että näiden tietojen olisi oltava myös julkisesti saatavilla.

05 *Kaaviossa 1* esitetään elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusvirta (valtion talousarviosta yhteisöihin, jotka saavat varoja julkisen sektorin ulkopuolelta).

¹ Euroopan komissio, [Säännöt ja periaatteet](#).

² [Varainhoitoasetus](#), johdanto-osan 11 kappale.

Kaavio 1 – Elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusvirta (valtion talousarviosta lopulliseen kohteeseen)



Huom. Tässä kaaviossa ei kuvata rahoitusvälineiden kautta kulkevia varoja.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

06 Euroopan parlamentti³, Euroopan oikeusasiamies ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö⁴ ovat jo nostaneet esiin elpymis- ja palautumistukivälineen avoimuuteen ja tilivelvollisuuteen liittyviä kysymyksiä. Tällä tarkastuksella pyritäänkin selvittämään, ovatko komissio ja jäsenvaltiot ottaneet käyttöön asianmukaiset järjestelyt elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksen asianmukaisen jäljitettävyyden ja avoimuuden varmistamiseksi. Lisäksi tarkastuksen tuloksista saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää perustettaessa samankaltaisia rahoitusvälineitä vuoden 2027 jälkeisen monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa. Tätä taustaa vasten tilintarkastustuomioistuin arvioi

- jäljitettävyyttä koskevia oikeudellisia vaatimuksia, ja sitä jäljittävätkö ja keräävätkö jäsenvaltiot asiaankuuluvia tietoja
- käyttävätkö komissio ja jäsenvaltiot todellisia kustannuksia koskevia tietoja toimenpiteiden kustannusarvioiden päivittämiseen, varojen uudelleenkohdentamiseen ja elpymis- ja palautumistukivälineen tehokkuuden asianmukaiseen arviointiin
- onko komissiolla ja jäsenvaltioilla riittävät avoimuutta koskevat säännökset ja julkistetaanko tietoja riittävästi käytännössä.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa keskitytään siihen, mahdollistavatko käytössä olevat järjestelmät varoja koskevan avoimuuden ja jäljitettävyyden riittävällä tavalla siitä riippumatta, minkälainen maksumekanismi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevalla asetuksella on perustettu. Varainhoitoasetuksessa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa asetetaan selkeät vaatimukset moitteettomalle varainhoidolle, avoimuudelle ja EU:n taloudellisten etujen suojaamiselle. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin tutkii, ovatko saatavilla olevat tiedot riittäviä tehokkuutta koskevaa jälkiarviointia varten sekä jäljitettävyyden ja avoimuuden kannalta.

³ Esimerkiksi katsaukset [“The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds”](#) ja [“Transparency in the implementation of the Recovery and Resilience Facility”](#).

⁴ Esimerkiksi Euroopan oikeusasiamiehen ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön julkista hallintoa koskeva toimintapoliittinen asiakirja [”Towards Good Practice Principles for Government – Transparency in the Use of Recovery Funds”](#).

- 07** Tätä tarkastusta varten tilintarkastustuomioistuिन haastatteli komissiota, teki tarkastuskäyntejä ja järjesti videoneuvotteluja kymmenen jäsenvaltion kanssa, kävi läpi oikeudellista kehystä ja ohjeasiakirjoja sekä analysoi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevia julkisesti saatavilla olevia tietoja EU:n ja kansallisella tasolla. Tilintarkastustuomioistuин teki myös kaikille jäsenvaltioille kohdistetun kyselytutkimuksen. Tarkemmat taustatiedot ja yksityiskohdat tarkastuksen laajuudesta ja tarkastustavasta esitetään *liitteessä I*.

Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset

- 08** Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätös on, että yleisesti ottaen elpymis- ja palautumistukivälineen varat ovat tietyssä määrin jäljitettävissä ja varoihin liittyvät tiedot avoimia otokseen valituissa jäsenvaltioissa. Osa jäsenvaltioista kerää tietoja pyynnöstä, osa systemaattisesti. Havaitut puutteet liittyvät edelleen erityisesti tietojen keräämiseen ja käyttöön, tulosten julkaisemiseen sekä tietoihin siitä, kuka viime kädessä hyötyy elpymis- ja palautumistukivälineestä ja kuinka paljon.

09 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi erityisesti seuraavaa:

- Sääntelykehys sisältää varojen jäljitettävyyttä koskevia erityisvaatimuksia, joita jäsenvaltiot yleensä noudattavat. Elpymis- ja palautumistukivälineen koordinointielimet käyttävät välineen hallinnointiin tarkoitettuja tietojärjestelmiä eri tavoin: osa jäsenvaltioista kerää tietoja pyynnöstä ja osa systemaattisesti.
- Osa jäsenvaltioista käyttää todellisia kustannuksia koskevia tietoja kustannusarvioiden päivittämiseen; joissakin tapauksissa nämä päivitettyt arviot lähetetään komissiolle. Johdonmukaista lähestymistapaa ei kuitenkaan ole, ja vain muutama jäsenvaltio käyttää todellisia kustannuksia koskevia tietoja varojen uudelleenkohdentamiseen kustannussäästöjen tapauksessa. Komissio ei pyydä toimenpidekohtaisia todellisia kustannuksia koskevia tietoja elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointia varten edes silloin, kun nämä tiedot ovat saatavilla jäsenvaltioiden tasolla. Komissio katsoo, ettei elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus anna oikeusperustaa tällaisen pyynnön esittämiselle. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan asetus on tältä osin epäselvä.
- Avoimuutta koskevat säännöt kattavat asianmukaisesti hallintoa koskevat päätökset ja suunnitelmien täytäntöönpanon, mutta niissä ei säädetä rahoitusvirtaa koskevien täydellisten tietojen julkistamisesta. Komissio ja jäsenvaltiot julkaisevat tietoja elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan lainsäädännön mukaisesti, mutta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että lopullisista tuensaajista, todellisista kustannuksista ja tuloksista julkaistut tiedot ovat riittämättömiä.

Otokseen valitut jäsenvaltiot yleensä noudattavat jäljitettävyyttä koskevia sääntelyvaatimuksia, mutta vain osa kerää tietoja systemaattisesti elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointiin käytettyjen tietojärjestelmien kautta

- 10** Elpymis- ja palautumistukivälineen sääntelykehyksessä määritellään selkeästi jäljitettävyyttä koskevat vaatimukset, joilla varmistetaan EU:n varojen käyttöä koskeva tilivelvollisuus jäsenvaltioiden tasolla. Jäsenvaltiot voivat valita, miten ne maksavat varat lopullisille tuensaaajille⁵. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi, että otokseen valitut jäsenvaltiot eivät yleisesti ottaen hyödyntäneet yksinkertaistamista käyttämällä kustannuksiin perustumatonta rahoitusta tai yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja. Sen sijaan jäsenvaltiot panivat elpymis- ja palautumissuunnitelmansa täytäntöön suorittamalla maksuja tosiasiallisesti aiheutuneiden kustannusten perusteella. Jäsenvaltioiden on kerättävä tietoja lopullisista tuensaaajista, toimeksisaajista ja alihankkijoista, tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista sekä elpymis- ja palautumistukivälineen nojalla maksetuista määristä. Lisäksi niiden on annettava pääsy kerättyihin tietoihin. Nämä vaatimukset perustuvat varainhoitoasetuksen periaatteisiin. Varainhoitoasetuksessa säädetään riittävistä kirjausketjuista, jotka muodostavat oikeusperustan sen varmistamiseksi, että elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttöä koskevat tiedot ovat saatavilla tarkastus- ja valvontatarkoituksiin. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että uudessa varainhoitoasetuksessa otettiin käyttöön uusia jäljitettävyyttä koskevia vaatimuksia kaikkien hallintatapojen puitteissa. Tämä kuitenkin tapahtui elpymis- ja palautumistukivälineen käynnistämisen jälkeen, minkä vuoksi niitä ei sovelleta siihen. Uusiin vaatimuksiin sisältyy säännös komissiolle EU:n talousarvion täytäntöönpanosta toimitettavista tiedoista, mutta se ei kata kaikkia tietoluokkia. Jos jäsenvaltiot saavat talousarviosta varoja ja toteuttavat sitä, uutta jäljitettävyyttä koskevaa säännöstä sovelletaan kuitenkin vain, jos alakohtaisissa säännöissä niin edellytetään. Muussa tapauksessa säännöksen noudattaminen on vapaaehtoista. Uudessa varainhoitoasetuksessa otetaan myös käyttöön uusia avoimuutta koskevia vaatimuksia tuleville yhteistyössä hallinnoitaville välineille. Ne kattavat varojen saajien, toimeksisaajien, alihankkijoiden ja edunsaajien henkilöllisyyden sekä asianomaiset sidotut määrät. Ks. kohdat [22–25](#).

⁵ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, johdanto-osan 18 kappale.

- 11** Jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointiin käyttämät tietojärjestelmät vaihtelevat: tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen valituista jäsenvaltioista kahdeksan kerää elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttöön liittyviä tietoja systemaattisesti (Itävalta, Bulgaria, Viro, Latvia, Malta ja Romania kaikkien tietojen osalta ja Alankomaat ja Espanja kaikkien paitsi todellisia kustannuksia koskevien tietojen osalta). Kaksi jäsenvaltiota (Ranska ja Saksa) puolestaan kerää tietoja ainoastaan pyynnöstä. Tietojen systemaattinen kerääminen mahdollistaa EU:n varojen kattavan ja oikea-aikaisen jäljitettävyyden ja antaa selkeitä etuja seurannan, tilivelvollisuuden, vertailun ja arvioinnin kannalta verrattuna siihen, että tietoja kerätään pyynnöstä. Systemaattisen keräämisen myötä on myös mahdollista laatia automaattisesti raportteja todellisista kustannuksista toimenpidekohtaisesti, mikä helpottaa tietojen analysointia. Toimenpidekohtaisten todellisten kustannustietojen kerääminen voi myös antaa olennaista tietoa oikea-aikaisia valvontatoimia varten, kuten sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseen ja petosten havaitsemiseen/tutkimiseen. Ks. kohdat [26–32](#).

Osa jäsenvaltioista käyttää todellisia kustannuksia koskevia tietoja kustannusarvioiden päivittämiseen, mutta ne eivät kohdenna säästöjä systemaattisesti uudelleen, kun taas komissio ei pyydä todellisia kustannuksia koskevia tietoja elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointia varten

- 12** Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaisesti elpymis- ja palautumistukivälineestä jäsenvaltioille maksettava rahoitustuki laskettiin jakoperusteen nojalla. Ylärajana olivat arvioidut kokonaiskustannukset. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että on tärkeää hyödyntää todellisia kustannuksia koskevia tietoja sen arvioimiseen, ovatko jäsenvaltiot käyttäneet varoja tehokkaasti. Lisäksi tietojen avulla voidaan mukauttaa kustannusarvioita tiettyjen toimenpiteiden osalta (esimerkiksi elpymis- ja palautumissuunnitelmia tarkistettaessa) sekä varmistaa, että jäsenvaltioiden saama kokonaisrahoitus on kohtuullisen lähellä todellisia kustannuksia. Ks. kohdat [33–34](#).

- 13** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, ettei elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpidekohtaisia kustannusarvioita päivitetä johdonmukaisella tavalla. Tarkastajien analyysi osoitti, että seitsemän tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneista kymmenestä jäsenvaltiosta (Bulgaria, Viro, Latvia, Malta, Alankomaat, Romania ja Espanja) käytti todellisia kustannuksia koskevia tietoja arvioiden päivittämiseen soveltamisalan tarkistusten yhteydessä. Näistä seitsemästä jäsenvaltiosta kolme kohdensi toisinaan rahoitusta uudelleen elpymis- ja palautumissuunnitelman puitteissa kustannussäästöjen/-ylitysten tapauksessa (Bulgaria, Latvia ja Romania), mutta yksikään niistä ei kohdentanut varoja systemaattisesti. Monet jäsenvaltiot olettavat, että elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanon todelliset kokonaiskustannukset ovat vähintään yhtä suuret kuin arvioidut kustannukset. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin neljän jäsenvaltion osalta tekemässään perusteellisessa analyysissä, että useimpien päätökseen saatettujen toimenpiteiden todelliset kustannukset olivat arvioitua pienemmät. Jos tämä suuntaus jatkuu, vaarana on, että jäsenvaltion saama kokonaisrahoitus ei ehkä ole kohtuullisen lähellä todellisia kustannuksia. Ks. kohdat [35–41](#).
- 14** Monet jäsenvaltiot keräävät systemaattisesti toimenpidekohtaisia tietoja todellisista kustannuksista. Komissio ei kuitenkaan pyydä toimenpidekohtaisia tietoja elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointia varten, koska se katsoo, ettei elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus anna oikeusperustaa tällaisen pyynnön esittämiselle. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan asetus on tältä osin epäselvä. Eurostat kerää ja julkaisee tietoja jäsenvaltioiden todellisista kustannuksista, mutta nämä ovat vain suunnitelman tasolla konsolidoituja määriä. Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa hallinnoivat komission yksiköt käyttävätkin tietoja ainoastaan tiedotus- ja raportointitarkoituksiin. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että todellisia kustannuksia koskevien toimenpidekohtaisten tietojen puute heikentää komission kykyä arvioida, ovatko jäsenvaltiot käyttäneet elpymis- ja palautumistukivälineen varoja tehokkaasti, ja vaikeuttaa komission mahdollisuuksia arvioida kokonaisvaltaisesti tukivälinettä asetuksessa edellytetyn mukaisesti. Ks. kohdat [42–45](#).

Elpymis- ja palautumistukiväline on asianmukaisen avoin jäsenvaltioiden välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen ja komission hallintopäätöksiin liittyen, mutta lopullisista tuensaajista, todellisista määristä ja tuloksista julkaistut tiedot ovat riittämättömiä

- 15** Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevalla asetuksella otettiin käyttöön parannettuja avoimuutta koskevia ominaisuuksia, kuten komission arviointien julkaiseminen ja säännöllinen edistymisraportointi välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisesta. Siinä ei kuitenkaan edellytetä, että varojen käytöstä raportoidaan kattavasti jäsenvaltioiden tasolla. Vaatimus, jonka mukaan jäsenvaltioiden on julkaistava luettelot lopullisista tuensaajista ja vastaanotetuista määristä, otettiin käyttöön kaksi vuotta välineen käyttöönoton jälkeen, ja se koskee vain sataa eniten rahoitusta saanutta lopullista tuensaajaa. Ks. kohdat [47–51](#).
- 16** Komission ja jäsenvaltioiden allekirjoittamien elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitussopimusten mukaan elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanoon liittyvää rahoitusta koskevan tiedotuksen, viestinnän ja julkisuuden on oltava vähintään samalla tasolla kuin mitä jäsenvaltion säännöissä edellytetään sellaisen julkisen rahoituksen osalta, johon ei liity unionin talousarviosta maksettavia rahoitusosuuksia. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että jäsenvaltiot käyttävät erilaisia lähestymistapoja antaessaan talousarvioletietoja elpymis- ja palautumissuunnitelmista ja niiden täytäntöönpanosta: neljä kymmenestä tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneesta jäsenvaltiosta ilmoitti julkaisevansa erillisen talousarvion elpymis- ja palautumissuunnitelman osalta (Bulgaria, Viro, Latvia ja Romania). Ks. kohdat [52–53](#).
- 17** Useimmat tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneista jäsenvaltioista julkaisevat välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä täytäntöönpanotilastoja. Kuten tilintarkastustuomioistuimien on aiemmissa kertomuksissaan todennut, välitavoitteet ja tavoitteet sekä yhteiset indikaattorit keskittyvät pikemminkin tuotoksiin kuin tuloksiin, niiden tavoitetaso vaihtelee, ne eivät aina ole selkeitä eivätkä ne aina kuvasta toimenpiteen loppuun saattamista. Näin ollen tuloksista julkaistut tiedot eivät ole riittäviä. Ks. kohdat [54](#) ja [55](#).
- 18** Kaikki jäsenvaltiot julkaisevat vaaditut luettelot, jotka sisältävät tiedot eniten elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta saaneista sadasta lopullisesta tuensaajasta. Julkiset elimet muodostavat yli puolet näistä lopullisista tuensaajista ja ne saavat yli 80 prosenttia tuen kokonaismäärästä. Merkittävä osa elpymis- ja palautumistukivälineestä pannaan täytäntöön toimeksisaajien urakoita ja palveluja koskevilla julkisilla hankinnoilla. Näissä tapauksissa jäsenvaltiot eivät julkaise toimeksisaajille maksettua määrää, koska hankintaviranomaisten katsotaan olevan lopullisia tuensaajia. Tämän seurauksena avoimuus siitä, kuka saa elpymis- ja palautumistukivälineen varoja, on puutteellista. Yhden jäsenvaltion portaalissa julkaistaan toimeksisaajille maksetut määrät, ja tämä havainnollistaa avoimemman lähestymistavan toteutettavuutta (Bulgaria). Ks. kohdat [56–60](#).

- 19** Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen raportointisäännösten mukaisesti komission julkaisemat yksityiskohtaiset arvioinnit elpymis- ja palautumissuunnitelmista, elpymis- ja palautumissuunnitelmien tarkistuksista ja maksupyyntöistä sekä yhä yksityiskohtaisemmat vuotuiset ja temaattiset kertomukset tarjoavat riittävän avoimuuden tason hallintopäätösten ja täytäntöönpanon edistymisen osalta. Näissä julkaisuissa esitetyt luvut ja tilastot eivät kuitenkaan perustu toimenpiteiden toteuttamisesta aiheutuviin todellisiin kustannuksiin. Vastaavasti varainhoidon avoimuuden järjestelmässä elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevat tiedot luetaan vain jäsenvaltioiden tasolla, koska lainsäätäjä on määritellyt jäsenvaltiot edunsaajiksi. Vapaaehtoinen hankekartta ei ole tyhjentävä ja sen laatu riippuu jäsenvaltioiden panoksesta. Ks. kohdat [62–77](#).

Suosituks

- 20** Tilintarkastustuomioistuin suosittaa edellä esitettyjen havaintojen perusteella seuraavaa:



Suositus 1

Varmistetaan EU:n varojen käyttöä koskevien tietojen kattava, systemaattinen ja oikea-aikainen kerääminen ja julkaiseminen

Varainhoitoasetusta muuttaessaan komission olisi ehdotettava säännöksiä, joilla varmistetaan EU:n varojen käyttöä koskevien tietojen kattava, systemaattinen ja oikea-aikainen kerääminen ja julkaiseminen, mukaan lukien tiedot kaikista julkisista ja yksityisistä edunsaajista, varojen saajista, lopullisista tuensaajista, toimeksisaajista ja alihankkijoista (myös toimeksisaajia koskevat sitoumukset ja maksetut määrät).

Toteuttamisen tavoiteajankohta: ehdotettaessa varainhoitoasetuksen seuraavaa tarkistusta tai suunnitellessa tulevia kustannuksiin perustumattomia rahoitusvälineitä sen mukaan, kumpi ajankohta on aikaisempi.



Suositus 2

Varmistetaan, että todellisia kustannuksia koskevia tietoja käytetään EU:n varojen käytön arviointiin ja tehostamiseen

EU:n varojen käytön arvioimiseksi ja tehostamiseksi komission olisi

- a) hyödynnettävä elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvissä jälkiarvioinneissa saatavilla olevia jäsenvaltioiden keräämiä tietoja todellisista kustannuksista arvioidakseen varojen käytön tehokkuutta ja määrittääkseen, olivatko todelliset kokonaiskustannukset kohtuullisen lähellä arvioituja kustannuksia
- b) edellytettävä, että kaikissa tulevilla välineissä, joissa käytetään kustannuksiin perustumatonta rahoitusmallia, jäsenvaltioiden on kerättävä systemaattisesti tietoja todellisista kustannuksista ja raportoitava niistä komissiolle varojen hallinnointia varten, jotta se voi varmistaa resurssien tehokkaan jakamisen täytäntöönpanon aikana ja arvioida tehokkuutta jälkiarvioinneissa.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: a) jälkiarviointin ajankohtaan mennessä,
b) suunniteltaessa tulevia kustannuksiin perustumattomia rahoitusvälineitä.**

Tarkempi katsaus tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin

Otokseen valitut jäsenvaltiot yleensä noudattavat jäljitettävyyttä koskevia sääntelyvaatimuksia, mutta vain osa kerää tietoja systemaattisesti elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointiin käytettyjen tietojärjestelmien kautta

- 21** EU:n varojen käytön jäljitettävyys on ratkaisevan tärkeää tilivelvollisuuden kannalta. EU:n rahoitusvirtojen jäljittäminen tehostaa seurantaa ja antaa EU:n ja kansallisen tason päättäjille olennaista tietoa varojen käytöstä.

Elpymis- ja palautumistukivälineen sääntelykehys sisältää varojen käytön jäljitettävyyttä koskevia erityisiä vaatimuksia jäsenvaltioiden tasolla

- 22** Varainhoitoasetuksessa vahvistetaan ne yleiset periaatteet ja menettelyt, joita sovelletaan EU:n talousarvion laadinnassa, täytäntöönpanossa ja valvonnassa. Varainhoitoasetuksen mukaan talousarvion toteuttamisessa on käytettävä vaikuttavia ja tehokkaita sisäisen valvonnan mekanismeja⁶. Vaikuttavaan sisäiseen valvontaan on kuuluttava asianmukaiset kirjausketjut⁷. Tilintarkastustuomioistuinin arvioi, oliko elpymis- ja palautumistukivälinettä varten käyttöön otetussa sääntelykehyksessä (ks. [liite II](#)) selkeästi määritelty ja täsmennetty jäljitettävyyttä koskevat vaatimukset elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisajankohtana voimassa olleen varainhoitoasetuksen säännösten pohjalta⁸. Tilintarkastustuomioistuinin tutki myös, mitä järjestelmiä jäsenvaltiot käyttävät elpymis- ja palautumissuunnitelmiansa täytäntöönpanossa.
- 23** Elpymis- ja palautumistukivälineen pohjana on kustannuksiin perustumaton rahoitusmalli⁹. Jäsenvaltioille EU:n talousarviosta suoritettavat maksut perustuvat ennalta sovittujen välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävään saavuttamiseen eikä täytäntöönpanon aikana tosiasiallisesti aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen. Jäsenmaat voivat maksaa varat lopullisille tuensaajille missä tahansa muodossa¹⁰. Komission ohjeissa täsmennetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, ettei yksikään lopullinen tuensaaja saa rahoitusta, joka ylittää sen todelliset kustannukset¹¹. Tilintarkastustuomioistuinin havaitsi, että kaikki otokseen valitut jäsenvaltiot panevat elpymis- ja palautumissuunnitelmansa täytäntöön käyttäen järjestelmiä, jotka yleensä perustuvat tosiasiallisesti aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen.

⁶ Asetus (EU, Euratom) 2018/1046 unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (jäljempänä tässä kertomuksessa ”varainhoitoasetus”), 36 artiklan 1 kohta.

⁷ Edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, 36 artiklan 3 kohdan d alakohta.

⁸ Edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja.

⁹ Edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, 125 artiklan 1 kohta.

¹⁰ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, johdanto-osan 18 kappale.

¹¹ Euroopan komissio, Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet REPowerEU:n yhteydessä (2022/C 214/01), s. 1.

24 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltioiden on tarkastusta ja valvontaa varten sekä vertailukelpoisten tietojen tarjoamiseksi ”kerättävä ja asetettava käyttöön” useiden tietoluokkien tiedot elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käytöstä¹², mukaan lukien seuraavat:

- **varojen lopullisen saajan nimi**
- **toimeksisaajan ja alihankkijan nimi**, jos varojen lopullinen saaja on hankintaviranomainen julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti
- varojen saajan tai toimeksisaajan **tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan (tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien)** etunimi (etunimet), sukunimi (sukunimet) ja syntymäaika
- luettelo elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisten uudistusten ja investointihankkeiden täytäntöönpanotoimenpiteistä sekä kyseisten toimenpiteiden julkisen rahoituksen kokonaismäärä siten, että ilmoitetaan elpymis- ja palautumistukivälineestä ja muista EU:n rahastoista **maksettujen varojen määrä**.

25 Tilintarkastustuomioistuin panee myös merkille, että uudessa varainhoitoasetuksessa otettiin käyttöön uusia jäljitettävyyttä koskevia vaatimuksia. Tämä kuitenkin tapahtui elpymis- ja palautumistukivälineen käynnistämisen jälkeen, minkä vuoksi niitä ei sovelleta siihen. Uudessa varainhoitoasetuksessa otettiin käyttöön erityinen säännös, jonka mukaan ”unionin toimielinten ja elinten sekä talousarviota toteuttamiseen osallistuvien henkilöiden tai yhteisöjen” olisi ilmoitettava komissiolle varojen saajan henkilöllisyys ja sijaintipaikka varainhoitoasetuksen mukaisesti sekä toimenpiteeseen sidottujen varojen luonne ja määrä¹³. Jäljitettävyyttä koskeva säännös ei kuitenkaan kata kaikkia tietoluokkia: suoran hallinnoinnin osalta se ei kata edunsaajien käyttämien toimeksisaajien ja alihankkijoiden henkilöllisyyttä eikä toimeksisaajille maksettuja määriä; yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin osalta se ei kata toimeksisaajille maksettuja määriä. Jos jäsenvaltiot saavat talousarviosta varoja ja toteuttavat sitä, uutta jäljitettävyyttä koskevaa säännöstä sovelletaan kuitenkin vain, jos niillä on velvollisuus tallentaa ja säilyttää tällaiset tiedot alakohtaisten sääntöjen mukaisesti. Muussa tapauksessa säännöksen noudattaminen on vapaaehtoista. Uuden varainhoitoasetuksen mukaisesti komission on vuodesta 2028 alkaen julkaistava tiedot myös yhteistyössä hallinnoitavien varojen saajista, toimeksisaajista, alihankkijoista ja edunsaajista, edellyttäen, että alakohtaisissa säännöissä edellytetään niiden keräämistä ja säilyttämistä¹⁴.

¹² Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 22 artiklan 2 kohdan d alakohta.

¹³ Asetus (EU, Euratom) 2024/2509 unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, 36 artiklan 6 kohta.

¹⁴ Edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, 38 artiklan 1 kohta.

Useimmat jäsenvaltiot pystyvät jäljittämään elpymis- ja palautumistukivälineen varoja, mutta vain osa kerää tietoja systemaattisesti välineen hallinnointiin käytettyjen tietojärjestelmien kautta

26 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ei täsmennetä, miten jäsenvaltioiden olisi kerättävä varoja koskevia tietoja. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin on tarkastellut paremman sääntelyn välineistöä mallina menetelmästä, jota olisi käytettävä hyvän tuloksellisuustason saavuttamiseksi. Paremman sääntelyn välineistössä jatkuva ja systemaattinen tietojenkeruuprosessi rinnastetaan seurantaan, ja siinä todetaan, että tällainen seuranta tarjoaa tarvittavat tiedot eri käyttötarkoituksia varten, mukaan lukien hallinnointi, arvioinnit ja vaatimusten noudattamista ja valvontaa koskevien vaatimusten täyttäminen¹⁵. Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyvien tietojen lisäksi on muita jäljitettävyyksivaatimuksia, kuten kohdassa **24** esitetään.

27 Tilintarkastustuomioistuin analysoi otokseensa poimittujen jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumistukivälineen tiedonhallintajärjestelmiä ja havaitsi, että järjestelmien rakenne ja toimivuus vaihtelevat merkittävästi sen mukaan, miten tiedot kerätään.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysin perusteella järjestelmät voidaan jakaa karkeasti kolmeen luokkaan sen mukaan, miten niiden avulla kerätään tietoja (ks. [taulukko 1](#)):

- a) Järjestelmät, jotka keräävät kaikki tiedot (myös todellisista kustannuksista) säännöllisesti. Näissä jäsenvaltioissa tietoja kerätään lopullisista tuensaajista, (ali)hankkijoista ja todellisista kustannuksista lopullisten tuensaajien tasolla kunkin elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteen osalta (Itävalta, Bulgaria, Viro, Latvia, Malta, Romania).
- b) Järjestelmät, jotka keräävät tietoja systemaattisesti lukuun ottamatta todellisia kustannuksia. Näissä jäsenvaltioissa tietoja kerätään lopullisista tuensaajista ja (ali)hankkijoista kunkin elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteen osalta, mutta tiedot todellisista kustannuksista ovat saatavilla eri täytäntöönpanoelimiltä vain pyynnöstä (Alankomaat ja Espanja).
- c) Järjestelmät, joissa tietoja kerätään pyynnöstä yksittäisistä toimenpiteistä. Näissä jäsenvaltioissa tietoja ei kerätä keskitetyn järjestelmän avulla. Tietoja kerätään vain pyynnöstä elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteitä toteuttavilta yhteisöiltä (Ranska, Saksa).

¹⁵ Paremman sääntelyn välineistö (Euroopan komissio, Marraskuu 2021), työkalu #43, "Seurantajärjestelyt ja indikaattorit".

Taulukko 1 | Jäsenvaltiot jaoteltuna kolmen eri tiedonkeruutavan perusteella

	Järjestelmät keräävät kaikki tiedot säännöllisesti						Tietoja kerätään pyynnöstä			
	 Kyllä		 Kyllä, lukuun ottamatta rahoitusvälineitä				 Kyllä		 Ei aina	
	Järjestelmät keräävät kaikki tiedot säännöllisesti myös todellisista kustannuksista						Järjestelmät keräävät kaikki tiedot säännöllisesti lukuun ottamatta todellisia kustannuksia		Tietoja kerätään yksittäisistä toimenpiteistä pyynnöstä	
	AT	BG	EE	LV	MT	RO	ES	NL	DE	FR
Lopullisten tuensaajien nimet										
Toimeksisaajien nimet										
Alihankkijoiden nimet										
Todelliset kustannukset lopullisten tuensaajien tasolla										

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

28 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi niiden otokseen valittujen jäsenvaltioiden osalta, joiden järjestelmät keräävät säännöllisesti kaikki vaaditut tiedot, että näiden järjestelmien etuna on se, että ne mahdollistavat varojen käytön kattavan ja oikea-aikaisen jäljitettävyyden. Lisäksi niiden kautta voidaan luoda toimenpidekohtaisia todellisia kustannuksia koskevia raportteja automaattisesti, mikä helpottaa tietojen käyttöä analysointitarkoituksiin. Niistä kuudesta jäsenvaltiosta, jotka kirjaavat todelliset kustannukset lopullisten tuensaajien tasolla (Itävalta, Bulgaria, Viro, Latvia ja Malta), viisi kirjaa myös toimeksisaajille maksettujen todellisten kustannusten määrän. Tilintarkastustuomioistuin on myös huomionnut asian kaikille jäsenvaltioille lähettämässään kyselyssä, ja vastaukset viittaavat siihen, että 19 jäsenvaltiota (70 prosenttia) toimii tällä tavalla.

29 *Laatikossa 1* esitetään esimerkki elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevasta järjestelmästä, jossa kaikki vaaditut tiedot (myös todellisista kustannuksista) kerätään säännöllisesti.

Laatikko 1

Esimerkki elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevasta järjestelmästä, jossa kaikki vaaditut tiedot (myös todellisista kustannuksista) kerätään säännöllisesti – Latvia

- Latviassa elpymis- ja palautumistukivälineen koordinoitelin käyttää elpymis- ja palautumistukivälineen tiedonhallintajärjestelmänä Euroopan rakennerahastoissa jo käytössä olevan järjestelmän parannettua versiota, johon on lisätty elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyviä erityisiä toimintoja, kuten välitavoitteita ja tavoitteita koskevaa seuranta- ja raportointia.
- Järjestelmä sisältää tiedot lopullisista tuensaajista, toimeksisaajista, alihankkijoista ja todellisista kustannuksista.
- Tietoja päivitetään jatkuvasti täytäntöönpanovaiheen aikana. Täytäntöönpanoelimet toimittavat säännöllisesti edistymiskertomuksia, jotka sisältävät tietoja lopullisille tuensaajille suoritetuista maksuista ja kustannuksiin liittyvistä laskuista.
- Järjestelmä pitää kirjaa automaattisesti eri rahoituslähteistä ja se tekee laskutietoja koskevia ristiintarkastuksia muiden järjestelmään sisältyvien EU:n rahastojen osalta.
- Järjestelmä laskee automaattisesti kunkin toimenpiteen saldon, joka vastaa arvioitujen ja toteutuneiden kustannusten siihenastista erotusta.

Ennalta määritellyt raportit voidaan luoda automaattisesti ja räätälöidyt raportit voidaan luoda pyynnöstä.

30 Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti, että useimmat tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneista jäsenvaltioista pystyivät toimittamaan kaikki elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttöä koskevat tiedot. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että joissakin jäsenvaltioissa, joissa elpymis- ja palautumistukivälineen koordinoitelimet eivät kerää tietoja säännöllisesti kaikista vaadituista luokista (Ranska, Saksa ja Espanja), joidenkin tietopyyntöjen vastausajat viivästyivät useita kuukausia. Ne elpymis- ja palautumistukivälineen koordinoitelimet, jotka eivät keränneet tietoja säännöllisesti, eivät myöskään pystyneet esittämään oikea-aikaista yleiskuvaa arvioiduista ja todellisista kustannuksista tai erillisistä rahoituslähteistä.

31 Ranskassa elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevia tietoja ei kerätä järjestelmällisesti, ja tilintarkastustuomioistuimella oli erityisiä vaikeuksia saada tietoja pyynnöstä. Jäsenvaltio ei pystynyt toimittamaan kaikkia lakisääteisiä elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevia tietoja (ks. [laatikko 2](#)).

Laatikko 2

Kaikkia lakisääteisiä elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevia tietoja ei pystytty toimittamaan – Ranska

Ranskan viranomaiset eivät kyenneet ilmoittamaan lopullisten tuensaajien nimiä kolmessa otokseen poimituista viidestä toimenpiteestä. Viranomaiset kertoivat tilintarkastustuomioistuimelle, että tämä johtui siitä, että joidenkin toimenpiteiden osalta oli hallinnollisesti liian työlästä saada tietoja lopullisista tuensaajista ja maksetuista määristä edes pyynnöstä.

Todellisia kustannuksia koskevat tiedot toimitettiin lopulta kaikista viidestä otokseen valitusta toimenpiteestä, mutta tiedot toimitettiin yli kuusi kuukautta alkuperäisen pyynnön jälkeen. Kolmen toimenpiteen osalta todellisia kustannuksia ei voitu yhdistää niihin liittyviin lopullisiin tuensaajiin.

- 32** Tämän perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoo, että elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttöä koskevasta systemaattisesta tiedonkeruusta keskitetyn järjestelmän avulla on selkeää etua varainkäytön jäljittämisessä. Tämä johtuu siitä, että mahdollisuus toimittaa oikea-aikaisia seurantaa ja hallinnointia koskevia raportteja täytäntöönpanon aikana edistää tilivelvollisuutta sekä lisää vertailu- ja arviointiedellytyksiä. Systemaattinen tiedonkeruu on tärkeä väline myös viranomaisille, jotta ne voivat toteuttaa oikea-aikaisesti valvontatoimia, kuten sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemistä ja petosten havaitsemista/tutkintaa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että jos tietoja ei kerätä systemaattisesti, riskinä on, että välineen hallinnointi ei ole yhtä vaikuttavaa. Jos kaikkia vaadittuja tietoja ei kerätä, tämä puolestaan aiheuttaa tilivelvollisuuteen liittyvän riskin.

Osa jäsenvaltioista käyttää todellisia kustannuksia koskevia tietoja arvioiden päivittämiseen, mutta ne eivät kohdenna säästöjä systemaattisesti uudelleen, kun taas komissio ei pyydä todellisia kustannuksia koskevia tietoja elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointia varten

- 33** Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT) todetaan, että ”komissio toteuttaa talousarviota omalla vastuullaan [...] moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti” ja ”jäsenvaltiot ovat yhteistyössä komission kanssa varmistaakseen, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti”¹⁶. Varainhoitoasetuksessa määritellään kolme moitteettoman varainhoidon periaatetta¹⁷, muun muassa tehokkuuden periaate, joka edellyttää, että käytetyt resurssit, toteutetut toimet ja tavoitteiden saavuttaminen suhteutetaan parhaalla mahdollisella tavalla toisiinsa. Moitteettoman varainhoidon periaatetta sovelletaan myös elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusmalliin, joka ei perustu kustannuksiin.
- 34** Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin tutki, käyttivätkö jäsenvaltiot ja komissio todellisia kustannuksia koskevia tietoja ja miten, vaikka elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ei tätä edellytetäkään. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnissa on olennaisen tärkeää käyttää todellisia kustannuksia koskevia tietoja sen sijaan, että tukeuduttaisiin toimenpiteiden arvioituihin kustannuksiin. Näin voidaan arvioida, ovatko jäsenvaltiot käyttäneet varat tehokkaasti¹⁸, mukauttaa tarvittaessa kustannusarvioita tiettyjen toimenpiteiden osalta (esimerkiksi elpymis- ja palautumissuunnitelmia tarkistettaessa) ja varmistaa, että jäsenvaltioiden saama kokonaisrahoitus on kohtuullisen lähellä todellisia kustannuksia.

¹⁶ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, 317 artikla, Euroopan unionin virallinen lehti, C 326, 26. lokakuuta 2012.

¹⁷ Vuoden 2018 varainhoitoasetus, 33 artikla.

¹⁸ Erityiskertomus 26/2023 *Elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuuden seurantakehys – Mittaa välineen täytäntöönpanon edistymistä, mutta ei ole riittävä tuloksellisuuden arvioinnin kannalta*, kohdat 86 ja 87 sekä [katsaus 02/2025](#)
Tulossuuntautuneisuus, tilivelvollisuus ja avoimuus – elpymis- ja palautumistukivälineen puutteista saadut kokemukset, kohta 35.

Useimmat tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneista jäsenvaltioista käyttävät arvioiden päivittämiseen todellisia kustannuksia koskevia tietoja soveltamisalan muuttuessa, mutta yksikään niistä ei kohdenna säästöjä uudelleen systemaattisesti

- 35** Jäsenvaltioiden oli esitettävä toimitetuissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa suunnitelmien kattamien uudistusten ja investointien arvioidut kokonaiskustannukset perusteluineen sekä selvitys siitä, ovatko ne kustannustehokkuusperiaatteen mukaisia¹⁹. Tämän jälkeen komission oli arvioitava tehokkuuden kannalta, olivatko nämä arvioidut kokonaiskustannukset kohtuullisia, uskottavia ja kustannustehokkuusperiaatteen mukaisia²⁰. Elpymis- ja palautumistukivälineestä jäsenvaltioille maksettava rahoitustuki laskettiin jakoperusteen nojalla. Ylärajana olivat arvioidut kokonaiskustannukset²¹.
- 36** Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi aiemmassa kertomuksessaan, komissio antoi jäsenvaltioiden kustannusarvioille saman luokituksen ("B") kautta linjan, vaikka havaitut puutteet olivat erilaisia esiintymistiheytensä ja vakavuutensa puolesta. Nämä puutteet vaihtelivat alkaen siitä, että joistakin suunnitteluvaiheissa olevista toimenpiteistä puuttui tietoja siihen, että jokaisen toimenpiteen perustana käytetyt oletukset eivät olleet täysin uskottavia²². Uskottavien ja realististen arvioiden merkitystä korostetaan myös komission ohjeissa, joissa todetaan, että vaikka arvio tehdään ennen kuin kustannukset tosiasiallisesti syntyvät, arvioitujen kokonaiskustannusten olisi oltava kohtuullisen lähellä todellisia kustannuksia. Lisäksi ohjeissa suositellaan kirjanpito menetelmien sekä aiempiin kustannuksiin ja tilastoihin sekä luotettavien elinten uskottaviin ja vankkoihin tutkimuksiin tai muihin vastaaviin tietoihin ja evidenssiin perustuvien lähteiden käyttöä luotettavien alustavien arvioiden tekemiseksi²³.

¹⁹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 18 artiklan 4 kohdan k alakohta.

²⁰ Edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, 19 artiklan 3 kohdan i alakohta ja liitteessä V oleva kohta 2.9.

²¹ Edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, 11 artikla ja 20 artiklan 4 kohta.

²² Erityiskertomus 21/2022 Komission toimet kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioimiseksi – Yleisesti ottaen asianmukaisia, mutta täytäntöönpanoon jää edelleen riskejä, s. 13 kaavio 2 ja kohdat 66–69.

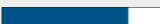
²³ Komission ohjeet jäsenvaltioille elpymis- ja palautumissuunnitelmista, (SWD(2021) 12, osa 1/2), s. 37.

- 37** Komissio totesi väliarvioinnissaan, että vuodesta 2021 lähtien toimitusketjuihin ja energiatoimituksiin on kohdistunut vakavia paineita, jotka ovat johtaneet korkeaan inflaatioon²⁴. Tämä tarkoittaa, että monille elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteille on aiheutunut tai niiden voidaan odottaa aiheuttavan ylimääräisiä kustannuksia. Tilanne voi kuitenkin olla päinvastainen: tilintarkastustuomioistuin on yksilöinyt kahdessa aiemmassa kertomuksessaan toimenpiteitä, joissa todelliset kustannukset olivat huomattavasti arvioitua alhaisemmat²⁵.
- 38** Tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn vastanneista 27 jäsenvaltiosta 12 (44 prosenttia) ilmoitti, että niiden ei joko edellytetty tai ne eivät kyenneet laskemaan todellisten ja arvioitujen kustannusten välistä kokonaissuhdetta. Lopuista 15 jäsenvaltiosta 12 (80 prosenttia) ilmoitti, että todelliset kustannukset joko vastasivat arvioita tai niiden odotettiin olevan suuremmat. Tämä osoittaa, että monet jäsenvaltiot odottavat elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanon todellisten kokonaiskustannusten olevan vähintään yhtä suuret kuin arvioidut kustannukset. Asia voidaan vahvistaa vasta täytäntöönpanokauden päättyessä.
- 39** Tarkastuksen aikana tilintarkastustuomioistuin pyysi tietoja päätökseen saatetuista toimenpiteistä myös neljältä otokseen kuuluneelta jäsenvaltiolta (Itävalta, Latvia, Malta ja Romania). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että niistä 19 toimenpiteestä, jotka oli saatettu päätökseen ja joiden kaikki kustannukset oli maksettu vuoden 2025 puoliväliin mennessä, 15:ssä toteutuneet kustannukset olivat arvioitua pienemmät (ks. [taulukko 2](#), jossa esitetään yhteenveto näistä toimenpiteistä, ja [liite III](#), jossa esitetään yksityiskohtaiset tiedot toimenpiteittäin). Joissakin tapauksissa erot olivat merkittäviä. Näin ollen elpymis- ja palautumistukivälineen arvioidut kustannukset ylittivät näiden toimenpiteiden osalta todelliset kustannukset. Jos tämä suuntaus jatkuu, riskinä on, että joillekin jäsenvaltioille osoitetut elpymis- ja palautumistukivälineen kokonaismäärärahat saattavat ylittää todelliset kustannukset. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin myös, että näistä neljästä jäsenvaltiosta kolmessa ilmeni kustannusten ylityksiä joidenkin käynnissä olevien toimenpiteiden kohdalla.

²⁴ Euroopan komissio, Elpymis- ja palautumistukivälineen väliarviointi, [SWD\(2024\) 70](#), osa 4.1.5(B), s. 54.

²⁵ [Erityiskertomus 13/2025 Elpymis- ja palautumistukivälineen tuki digitaaliseen siirtymään EU:n jäsenvaltioissa – Digitaalisiin tarpeisiin ei kyetä keskittymään strategisesti](#), kohdat 46–47 ja [erityiskertomus 11/2023 Koulujen digitalisoimiseen tarkoitettu EU:n tuki – Investoinnit ovat olleet merkittäviä, mutta jäsenvaltiot ovat käyttäneet EU-rahoitusta ilman strategista painotusta](#), laatikko 5.

Taulukko 2 | Tiedot päätökseen saatetuista elpymis- ja palautumissuunnitelman toimenpiteistä neljässä tarkastukseen valitussa jäsenvaltiossa

Jäsenvaltio	Arvioidut kokonaiskustannukset (miljoonaa euroa)	Todelliset kokonaiskustannukset (miljoonaa euroa)	Todellisten/arvioitujen kustannusten suhde	Toteutettujen toimenpiteiden lukumäärä
Päätökseen saatetut toimenpiteet, joilla saavutetaan kustannussäästöjä				
Itävalta	484,90	438,26	 90 %	 3
Latvia	3,98	3,70	 93 %	 2
Malta	36,60	27,37	 75 %	 3
Romania	39,40	33,00	 84 %	 7
Päätökseen saatetut toimenpiteet, joiden kustannukset ovat ylittyneet tai todelliset kustannukset vastaavat arvioituja kustannuksia				
Itävalta	158,90	158,90	 100 %	 1
Latvia	0,15	0,15	 100 %	 2
Malta	-	-	-	0
Romania	20,74	20,78	 100,19 %	 1

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

40 Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa, että neljä tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuulunutta jäsenvaltiota (Bulgaria, Viro, Latvia ja Romania) seuraa elpymis- ja palautumistukivälineen talousarvion toteuttamista vertaamalla säännöllisesti arvioituja ja toteutuneita kustannuksia. Tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneet jäsenvaltiot voidaankin jakaa kolmeen luokkaan sen mukaan, miten ne käyttävät todellisia kustannuksia koskevia tietoja elpymis- ja palautumissuunnitelmien tarkistamisessa:

- jäsenvaltiot, jotka ilmoittivat etteivät ne päivitä soveltamisalan muutosten tai mahdollisten kustannussäästöjen/-ylitysten tapauksessa elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa sisältyvien toimenpiteiden arvioituja kustannuksia todellisia kustannuksia koskevien tietojen perusteella: Itävalta, Ranska ja Saksa. Tästä huolimatta komissio ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle, että kyseiset jäsenvaltiot hyödynsivät todellisia kustannuksia koskevia tietoja tarkistaessaan tiettyjä toimenpiteitä, vaikka Itävalta toimi näin vasta vuoden 2025 lopulla
- jäsenvaltiot, jotka päivittävät elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa sisältyvien toimenpiteiden arvioituja kustannuksia todellisia kustannuksia koskevien tietojen perusteella, mutta vain, jos soveltamisalaa muutetaan: Viro, Malta, Alankomaat ja Espanja
- jäsenvaltiot, jotka soveltamisalan muuttuessa ja toisinaan kohdentaakseen uudelleen elpymis- ja palautumissuunnitelman rahoitusta kustannussäästöjen/-ylitysten tapauksessa päivittävät elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa sisältyvien toimenpiteiden arvioituja kustannuksia todellisia kustannuksia koskevien tietojen perusteella: Bulgaria, Latvia ja Romania.

Yksikään otokseen valituista jäsenvaltioista ei kuitenkaan käytä todellisia kustannuksia koskevia tietoja systemaattisesti kustannusarvioiden päivittämiseen säästöjen tai ylitysten tapauksessa.

Laatikossa 3 annetaan esimerkkejä kahdesta näistä kolmesta ryhmästä.

Laatikko 3

Eri lähestymistapoja kustannusarvioiden päivittämiseen todellisten kustannusten pohjalta

Itävalta

Itävallassa elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointiin käytettävä tietojärjestelmä (Transparenzdatenbank), jota käytetään myös muiden rahastojen puitteissa, sisältää suunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden todellisten ja arvioitujen kustannusten vertailuun tarvittavat tiedot. Todellisia kustannuksia koskevia tietoja ei kuitenkaan käytetä tähän tarkoitukseen, koska Itävallan viranomaiset eivät pidä niitä merkityksellisinä elpymis- ja palautumistukivälineen tulospäätteisen luonteen vuoksi.

Latvia

Latviassa elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointiin käytettävä tietojärjestelmä mahdollistaa kunkin toimenpiteen arvioitujen määrien vertaamisen automaattisesti niihin määriin, joista on tehty sopimus ja jotka on maksettu lopullisille tuensaajille. Todellisia ja arvioituja kustannuksia verrataan toisiinsa, kun toimenpide katsotaan loppuun saatetuksi, koska käyttämättömät tukimäärät näkyvät järjestelmässä ja ne voidaan kohdentaa uudelleen. Jäljellä oleva määrä voidaan kohdentaa uudelleen muihin elpymis- ja palautumissuunnitelman toimenpiteisiin tai sen avulla voidaan yrittää saavuttaa kyseisen toimenpiteen osalta tiukempi tavoite.

- 41** Yhteenvetona voidaan siis todeta, että useimmat tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneista jäsenvaltioista käyttävät todellisia kustannuksia koskevia tietoja arvioiden päivittämiseen soveltamisalan muuttuessa. Muutamat jäsenvaltiot myös kohdentavat rahoitusta uudelleen kustannussäästöjen/-ylitysten tapauksessa, mutta yksikään otokseen valituista jäsenvaltioista ei tee sitä systemaattisesti. Vaarana on, että joidenkin elpymis- ja palautumissuunnitelmien todelliset kokonaiskustannukset eivät ole riittävän lähellä arvioituja kustannuksia.

Komissio ei kerää todellisia kustannuksia koskevia tietoja toimenpidekohtaisesti, vaikka nämä tiedot olisivat saatavilla, mikä heikentää sen kykyä arvioida elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käytön tehokkuutta

- 42** Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa edellytetään, että komissio arvioi jälkikäteen onko elpymis- ja palautumistukivälineen varoja käytetty tehokkaasti²⁶. Sen vuoksi tilintarkastustuomioistuin tutki, kerääkö ja hyödyntääkö komissio lopullisille tuensaajille maksettuja todellisia kustannuksia koskevia tietoja, jotka ovat saatavilla jäsenvaltioiden tasolla. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi, käyttääkö komissio tietoja todellisista kustannuksista arvioidessaan tarkistettuja elpymis- ja palautumissuunnitelmia.
- 43** Komissio ei vaadi jäsenvaltioita toimittamaan toimenpidekohtaisia tietoja todellisista kustannuksista, koska se katsoo, ettei elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus anna oikeusperustaa tällaisten tietojen toimittamiselle. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan asetus on tältä osin epäselvä²⁷. Tilintarkastustuomioistuimen otoksen perusteella useimmat jäsenvaltiot keräävät nämä tiedot systemaattisesti. Komissio ei kuitenkaan käytä todellisia kustannuksia koskevia tietoja arvioidessaan tarkistettuja elpymis- ja palautumissuunnitelmia, paitsi joissakin tapauksissa saadessaan jäsenvaltioilta päivitettyt arviot. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa edellytetään, että komissio tekee tukivälinettä koskevan kokonaisvaltaisen jälkiarvioinnin²⁸. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tällaisen kokonaisvaltaisen arvioinnin olisi katettava sekä elpymis- ja palautumistukivälineen yleiset että erityiset tavoitteet²⁹. Näin ollen siinä ei voida jättää huomiotta elpymis- ja palautumissuunnitelmien puitteissa toteutettujen toimenpiteiden todellisia kustannuksia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo siksi, että todellisia kustannuksia koskevien toimenpide- ja pilarikohtaisten tietojen puuttuminen heikentää komission kykyä arvioida elpymis- ja palautumistukivälineen tehokkuutta ja siten välineen moitteetonta varainhoitoa.

²⁶ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 32 artiklan 2 kohta.

²⁷ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 31 artiklan 3 kohta, ja erityiskertomus 26/2023, kohta 87.

²⁸ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 32 artiklan 4 kohta.

²⁹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 4 artikla.

- 44** Koska toimenpide- ja pilarikohtaisesti eriteltyjä tietoja todellisista kustannuksista ei ole saatavilla eikä niitä käytetä, on olemassa riski, että komission on vaikeampi arvioida elpymis- ja palautumistukivälineen tehokkuutta ja siten sen moitteetonta varainhoitoa. Tilintarkastustuomioistuinin totesi jo aiemmassa kertomuksessaan, että se, että elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettavista todellisista kustannuksista ei ole toimenpidekohtaisia tietoja, rajoittaa tehokkuuden arviointia³⁰. Tämä puute pantiin merkille myös EKP:n tutkimuksessa, jossa analysoitiin elpymis- ja palautumistukivälineen taloudellisia vaikutuksia³¹.
- 45** Jäsenvaltiot toimittavat vuosittain tiedot elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä todellisista kustannuksista Eurostatille, yleensä kansallisten tilastotoimistojensa kautta. Eurostatille ilmoitetuilla ja sen julkaisemilla määrillä³² tarkoitetaan todellisia kokonaismenoja jäsenvaltioittain ja vuosittain. Eurostat ei saa toimenpidekohtaisia tietoja. Ilmoitetut luvut kuvaavat suunnitelman tasolla konsolidoituja määriä avustus- ja lainaluokittain jaoteltuina. Tiedot toimitetaan myös talouden ja rahoituksen pääosaston julkisen talouden valvontayksikölle, joka käyttää niitä liiallisia alijäämiä koskevaan menettelyyn liittyviin tarkoituksiin. Lisäksi tietoja käytetään elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta vastaavissa talouden ja rahoituksen pääosaston yksiköissä tiedotus- ja raportointitarkoituksiin.

Elpymis- ja palautumistukiväline on asianmukaisen avoin jäsenvaltioiden välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen ja komission hallintopäätöksiin liittyen, mutta lopullisista tuensaajista, todellisista määristä ja tuloksista julkaistut tiedot ovat riittämättömiä

- 46** Avoimuus edellyttää EU:n menoja koskevien tietojen julkistamista ja sen varmistamista, että tällaiset tiedot asetetaan kansalaisten saataville oikea-aikaisesti. Avoimuus ja jäljitettävyydet ovat keskeisiä tekijöitä tilivelvollisuuden ja demokraattisen valvonnan varmistamisessa. Näin ollen niillä on olennaisen tärkeä asema rakennettaessa kansalaisten luottamusta siihen, miten EU:n varoja käytetään.

³⁰ Katsaus 02/2025, kohdat 35–37.

³¹ Euroopan keskuspankki, ”Four years into NextGenerationEU: what impact on the area economy?”, s. 59.

³² Eurostat, ”Elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvät tilastot”.

Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa oikeudellisessa kehyksessä täsmennetään selkeät avoimuutta koskevat vaatimukset johdon tasolla, mutta siinä ei säädetä rahoitusvirtaa koskevien kattavien tietojen julkistamisesta

- 47** Tilintarkastustuomioistuin arvioi, määriteltiinkö elpymis- ja palautumistukivälinettä varten käyttöön otetussa sääntelykehyksessä (ks. [liite II](#)) selkeästi avoimuutta koskevat vaatimukset, jotka perustuvat varainhoitoasetuksen³³ asiaa koskeviin säännöksiin. Varainhoitoasetuksessa vahvistetaan EU:n talousarvion laatimista, toteuttamista ja valvontaa koskevat periaatteet ja menettelyt. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös Verkkojen Eurooppa -välineen³⁴ ja koheesiopolitiikan³⁵ vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten avoimuutta koskevia vaatimuksia ottaen huomioon näiden välineiden oikeudellisten kehysten ja järjestelyjen erot.
- 48** SEUT-sopimuksessa todetaan, että EU:n toimielimet ”toimivat mahdollisimman avoimesti”³⁶. Varainhoitoasetuksessa täsmennetään lisäksi, että ”kansalaisten olisi saatava tietää, **mihin kohteeseen** ja **mihin tarkoitukseen** unioni käyttää varoja”, että tämä olisi saavutettava julkaisemalla ”tietoa **kaikista varojen saajista** [eli **kuka** saa rahoitusta]” ja että olisi pyrittävä mahdollisimman suureen avoimuuteen varojen saajia koskevien tietojen osalta³⁷. Siinä luetellaan tuensaajia koskevat julkaistavat tiedot avoimuusperiaatteen mukaisesti (ks. [laatikko 4](#)).

³³ Asetus (EU, Euratom) 2018/1046.

³⁴ Asetus (EU) 2021/1153 Verkkojen Eurooppa -välineestä.

³⁵ Asetus (EU) 2021/1060, jossa vahvistetaan Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa [...] koskevat yleiset säännökset.

³⁶ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, 15 artiklan 1 kohta.

³⁷ Vuoden 2018 varainhoitoasetus, johdanto-osan 11 ja 12 kappale.

Laatikko 4

Tuensaajia koskevien tietojen julkaisemista koskevat vaatimukset suoran ja yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin puitteissa

Vuoden 2018 varainhoitoasetuksessa säädetään³⁸, että komissio asettaa asianmukaisella tavalla ja oikea-aikaisesti saataville talousarviosta varoja saaneita koskevat tiedot³⁹.

Suoraan hallinnoiduista varoista (kuten elpymis- ja palautumistukiväline ja Verkkojen Eurooppa -väline) on julkaistava seuraavat tiedot sellaisten palkintojen, avustusten ja sopimusten osalta, jotka on myönnetty kilpailujen, avustusten myöntämismenettelyjen tai hankintamenettelyjen tuloksena, sekä valittujen asiantuntijoiden osalta⁴⁰:

- saajan nimi (esim. tuensaaja tai toimeksisaaja⁴¹)
- saajan sijainti
- oikeudellisen sitoumuksen arvo
- toimen luonne ja tarkoitus.

Vastaavasti yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin osalta (esimerkiksi koheesiopolitiikan rahastot) varainhoitoasetuksessa todetaan, että komission ja jäsenvaltioiden on noudatettava avoimuusperiaatetta⁴² ja sisällytettävä avoimuutta koskevat yksityiskohtaiset säännökset alakohtaisiin sääntöihin. Esimerkiksi vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa säädetään, että hallintoviranomaisten on julkaistava muun muassa tiedot tuensaajasta [julkisten hankintojen tapauksessa toimeksisaajan nimi], tarkoituksesta, sijainnista ja toimen kokonaiskustannuksista⁴³. Yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia koskevia avoimuusvaatimuksia päivitettiin vuoden 2024 varainhoitoasetuksessa (ks. kohta 25).

Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa jäsenvaltiot nimettiin edunsaajiksi, ja komissio teki niiden kanssa rahoitussopimuksia (jäsenvaltiot ovat varainhoitoasetuksen 2 artiklan 53 kohdassa määriteltäjä varojen saajia). Komissio maksaa elpymis- ja palautumistukivälineen varat jäsenvaltioille pitäen niitä edunsaajina. Jäsenvaltiot puolestaan jakavat varat sisäisesti kansallisen talousarvionsa kautta toimenpiteiden täytäntöönpanosta vastaaville elimille.

Toisaalta muiden suoraan hallinnoitavien välineiden osalta (kuten Verkkojen Eurooppa -väline) komissio tekee avustussopimuksia hankkeita toteuttavien edunsaajien kanssa ja maksaa varat niille. Vastaavasti yhteistyössä hallinnoitavien koheesiopolitiikan rahastojen tapauksessa edunsaajat ovat yleensä toimia toteuttavia yhteisöjä.

³⁸ Edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, 38 artiklan 1 kohta.

³⁹ Edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, 38 artiklan 3 kohta.

⁴⁰ Edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, 38 artiklan 2 kohta.

- 49** Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus sisältää useita avoimuutta koskevia säännöksiä. Säännökset liittyvät siihen, että komissio julkaisee asiaankuuluvat hallintopäätökset (elpymis- ja palautumissuunnitelmien arviointi, elpymis- ja palautumissuunnitelman muuttaminen ja maksupyynnöt) ja että komissio ja jäsenvaltiot raportoivat suunnitelmien ja välineen täytäntöönpanon edistymisestä (ks. [liite IV](#)). Vaatimus julkaista arvioinnit elpymis- ja palautumissuunnitelmista, niiden muutoksista ja maksupyynnöistä on elpymis- ja palautumistukivälineelle ominainen avoimuutta koskeva ominaisuus. Tämä ominaisuus voi lisätä yleisön tietoisuutta päätöksentekoprosessista.
- 50** Alun perin komissio julkaisi elpymisen ja palautumisen tulostaulussa ainoastaan jäsenvaltioille edunsaajina myönnettyt määrät ja useita muita elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioituihin kustannuksiin perustuvia tietoja, mutta varojen lopullisista saajista ei julkaistu yksityiskohtaisia tietoja⁴⁴. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaan asetukseen vuonna 2023 tehdyillä muutoksilla otettiin käyttöön vaatimus, jonka mukaan jäsenvaltioiden on julkaistava tiedot eniten rahoitusta saaneista sadasta lopullisesta tuensaajasta⁴⁵. Tämän jälkeen komissio keskittää tiedot ja julkaisee ne elpymis- ja palautumistukivälineen tulostaulussa⁴⁶. Tässä uudessa säännöksessä luetellaan tiedot, jotka jäsenvaltioiden on julkaistava:
- jos kyseessä on oikeushenkilö, saajan täydellinen virallinen nimi ja arvonlisäverotunniste tai verotunniste, jos sellainen on saatavilla, tai muu kansallinen yksilöllinen tunniste
 - jos kyseessä on luonnollinen henkilö, saajan etu- ja sukunimi
 - kunkin saajan saama varojen määrä ja niihin liittyvät toimenpiteet, joita varten jäsenvaltio on saanut rahoitusta elpymis- ja palautumistukivälineestä.

⁴¹ Edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, 2 artiklan 53 kohta.

⁴² Edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, 63 artiklan 1 kohta.

⁴³ [Asetus \(EU\) N:o 2021/1060](#), 49 artiklan 3 kohta.

⁴⁴ [Eucrim, Trade-offs in Auditing the EU Recovery and Resilience Facility – Flexibility vs Compliance: A Greek Case Study](#), osa 4/2023, s. 350.

⁴⁵ [Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus](#), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella [\(EU\) 2023/435](#), 25a artikla elpymis- ja palautumissuunnitelmien REPowerEU-lukujen osalta.

⁴⁶ Euroopan komissio, [Elpymisen ja palautumisen tulostaulu](#).

51 Tämä uusi avoimuutta koskeva säännös, joka otettiin käyttöön kaksi vuotta elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon jälkeen, koskee kuitenkin vain sataa eniten rahoitusta saanutta lopullista tuensaajaa. Koska säännöksessä ei säädetä elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksen käytön täydestä avoimuudesta, Euroopan oikeusasiamies suositteli, että komissio kannustaa jäsenvaltioita julkaisemaan tiedot kaikista elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksen saajista, jotta voidaan lisätä elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttöä koskevaa tilivelvollisuutta⁴⁷. Myöhemmässä ohjeistuksessaan komissio totesi, että ”jäsenvaltiot voivat julkaista luettelon, jossa tukea saaneita on enemmän kuin elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa asetettu sadan lopullisen tuensaajan vähimmäismäärä”⁴⁸. Tarkastukseen liittyvän työn loppuun mennessä yksikään tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneista jäsenvaltioista ei ollut ylittänyt sadan lopullisen tuensaajan vähimmäismäärää.

Jäsenvaltiot toimittavat osittaisia tietoja elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käytöstä julkisen sektorin ulkopuolella ja riittämättömiä tietoja tuloksista

52 Komission ja jäsenvaltioiden rahoitussopimuksessa allekirjoittamien määräysten mukaan elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanoon liittyvien jäsenvaltioiden tiedotus-, viestintä- ja julkisuustoimien on oltava vähintään samalla tasolla kuin jäsenvaltioiden säännöissä edellytetään sellaisen julkisen rahoituksen osalta, johon ei liity unionin talousarviosta maksettavia rahoitusosuuksia⁴⁹. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin tarkasti, julkaisevatko jäsenvaltiot elpymis- ja palautumissuunnitelmien talousarviota ja täytäntöönpanoa koskevia tietoja samalla tavalla kuin ne julkaisevat kansallisen talousarvion osalta.

⁴⁷ Euroopan oikeusasiamies, ”Päätösmuistio elpymis- ja palautumistukivälineen avoimuutta ja vastuuvélvollisuutta koskevasta strategisesta aloitteesta”.

⁴⁸ Euroopan komissio, Kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta, liite V: Elpymis- ja palautumistukivälineen lopulliset tuensaajat (COM(2024) 474 final).

⁴⁹ Euroopan komissio, ”Viestintää ja näkyvyyttä koskevat säännöt, Euroopan unionin rahoitusohjelmat 2021–2027: ohjeita jäsenvaltioille”, s. 1.

- 53** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että otokseen kuuluneet jäsenvaltiot toimittivat elpymis- ja palautumissuunnitelmien talousarviota ja täytäntöönpanoa koskevia tietoja eri tavoin. Neljä jäsenvaltiota (Bulgaria, Viro, Latvia ja Romania) julkaisee erillisen talousarvion. Muut kuusi jäsenvaltiota (Itävalta, Ranska, Saksa, Malta, Alankomaat ja Espanja) katsovat, että elpymis- ja palautumissuunnitelmat ovat osa niiden kansallista talousarviota.
- 54** Tilintarkastustuomioistuin analysoi myös otokseen valittujen jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumistukivälineen portaaleissa julkisesti saataville asetettuja tietoja. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että otokseen kuuluneista kymmenestä jäsenvaltiosta kuusi (Itävalta, Bulgaria, Viro, Ranska, Latvia ja Espanja) julkaisee elpymis- ja palautumistukivälineen portaaleissaan yksityiskohtaisia tilastoja elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanon edistymisestä. Tiedot vaihtelevat julkisten hankintamenettelyjen yksityiskohdista hankkeita koskeviin interaktiivisiin karttoihin ja toimenpiteiden saavutuksiin liittyviin tilastoihin. Oikeudellinen kehys ei kuitenkaan edellytä näiden seikkojen esittämistä, joten aiheet ja se, miten yksityiskohtaisesti aiheista julkaistaan tietoja, vaihtelee suuresti jäsenvaltioiden välillä. Tuloksellisuuden näkökulmasta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yleisesti ottaen julkiset portaalit sisältävät tietoa välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisesta. Niillä ei kuitenkaan ilmoiteta tietoja yhteisistä indikaattoreista ja tosiasiallisesti saavutetuista tuloksista tai toimenpiteen yleisten tavoitteiden saavuttamisesta, kuten neuvoston täytäntöönpanopäätöksissä määritetään. Tilintarkastustuomioistuin on jo aiemmissa kertomuksissaan todennut, että elpymis- ja palautumistukivälineen välitavoitteet ja tavoitteet keskittyvät enemmän tuotoksiin kuin tuloksiin, niiden tavoitetaso vaihtelee, ne ovat toisinaan epäselviä eivätkä aina kata toimenpiteen täytäntöönpanon keskeisiä vaiheita, mukaan lukien päätökseen saattaminen⁵⁰. Siksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tuloksista julkaistut tiedot eivät ole riittäviä.
- 55** Tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneista kymmenestä jäsenvaltiosta Bulgarian elpymis- ja palautumistukivälineen portaalit sisältää kattavimmat tiedot, mukaan lukien täydellisen luettelon lopullisista tuensaajista, toimeksisaajista ja alihankkijoista, maksetuista määristä ja täytäntöönpanon tilanteesta (ks. [laatikko 5](#)).

⁵⁰ Erityiskertomus 26/2023, kohdat 30–51, katsaus 02/2025, kohta 11 ja erityiskertomus 13/2025, kohdat 56–71.

Laatikko 5

Elpymis- ja palautumistukivälineen julkinen portaali ja hallinnointiin käytetty tietojärjestelmä Bulgariassa

- Kaikkien EU:n rahoittamien hankkeiden hallinnointiin käytetään yhtenäistä hallinnon tietojärjestelmää. Se koostuu neljästä moduulista: Hakijat, raportointi, (hallinnointiin tarkoitettu) sisäinen moduuli ja julkinen moduuli – kaikki päivittyvät automaattisesti, kun tiedot ladataan ja hyväksytään. Julkinen moduuli toimii vapaasti saatavilla olevana verkkosivustona, jossa on tietoa kaikista EU:n ohjelmista, myös elpymis- ja palautumistukivälineestä.
- Julkisessa moduulissa on mahdollista hakea tietoja eritellysti (elpymis- ja palautumissuunnitelmaa koskevalta etusivulta komponenttien, toimenpiteiden ja hankkeiden luetteluihin asti). Moduulissa esitetään arvioidut, myönnettyt ja maksetut määrät. Kunkin hankkeen osalta on saatavilla lisätietoja lopullisesta tuensaajasta, edistymisestä määritetyissä indikaattoreissa ja luettelo osallistuvista yhteisöistä (toimeksisaajat, alihankkijat, konsortion jäsenet).
- Hallinnointiin käytetyn tietojärjestelmän julkisessa moduulissa julkaistaan enemmän tietoja kuin mitä elpymis- ja palautumistukivälineen osalta edellytetään, kuten luettelo kaikista lopullisista tuensaajista ja tiedot toimenpiteiden täytäntöönpanotilanteesta.

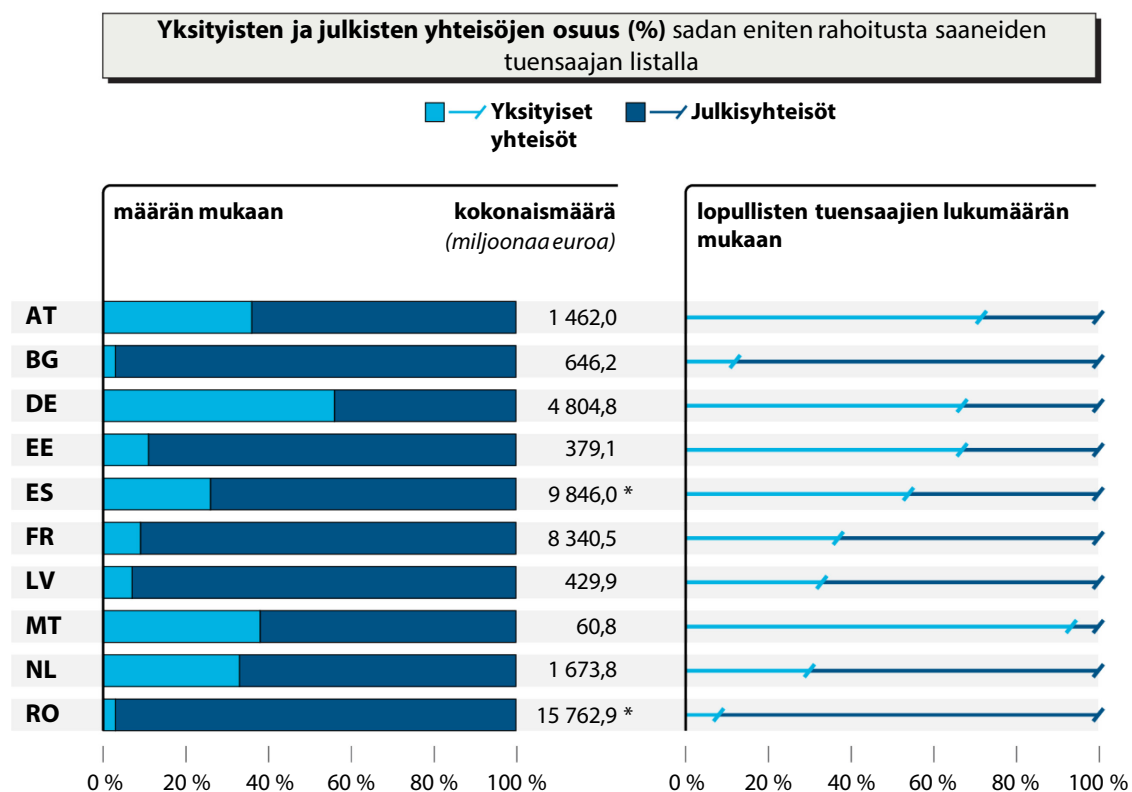
Järjestelmän avulla kuka tahansa julkisen moduulin käyttäjä voi valita tai tehdä hakuja minkä tahansa järjestelmässä olevan yhteisön (lopullisen vastaanottajan, toimeksisaajan, alihankkijan) osalta ja nähdä kaikki hankkeet/toimenpiteet, joihin kyseinen yhteisö osallistuu tai joihin se saa rahoitusta (kaikkien EU:n ohjelmien osalta). Raportteja voidaan tuottaa monissa eri muodoissa.

- 56** Kaikki tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneet jäsenvaltiot julkaisevat portaaleissaan luettelon, joka sisältää tiedot eniten rahoitusta saaneista sadasta lopullisesta tuensaajasta ja myönnettyistä määristä. Tilintarkastustuomioistuin analysoi myös otokseen valittujen jäsenvaltioiden eniten rahoitusta saaneista sadasta lopullisesta tuensaajasta julkaistujen luetteloiden sisältöä.
- 57** Luetteloissa esitetyt tiedot eivät aina ole täysin elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen vaatimusten mukaisia, kuten komission ohjeissa selvennetään. Esimerkiksi Espanja ja Romania julkaisevat lopullisille tuensaajille myönnettyjä määriä koskevat tiedot, vaikka elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa edellytetään saatuja määriä koskevien tietojen julkaisemista. *Liitteessä V* esitetään luettelo puutteista ja epä johdonmukaisuuksista, joita tilintarkastustuomioistuin havaitsi eniten elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta saaneita sataa lopullista tuensaajaa koskevissa luetteloissa.

58 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ministeriöiden, virastojen ja muiden julkisten elinten osuus näillä lopullisia tuensaajia koskevilla listoilla oli keskimäärin hieman yli 50 prosenttia tarkastukseen valittujen jäsenvaltioiden osalta. Samalla näille julkisille elimille lopullisina tuensaajina myönnetty kokonaismäärä oli keskimäärin suurempi kuin 80 prosenttia tarkastukseen valituissa jäsenvaltioissa (ks. [kaavio 2](#), jossa esitetään tilintarkastustuomioistuimen analyysin tulokset jäsenvaltioittain).

Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että tilanne on kaiken kaikkiaan samanlainen kuin se, jonka tilintarkastustuomioistuin havaitsi Verkojen Eurooppa -välineen osalta, joka on myös suoran hallinnon alainen EU:n rahasto, varainhoidon avoimuuden järjestelmässä saatavilla olevien tietojen perusteella (ks. [liite VI](#)).

Kaavio 2 | Analyysi tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneistä luetteloista, jotka sisältävät tiedot eniten elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta saaneista sadasta lopullisesta tuensaajasta



Huom. Romania ja Espanja raportoivat myönnettyjen määrien perusteella (ks. [liite V](#)).

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin vuoden 2025 alkupuoliskolla tehdyn tarkastustyön aikana julkisesti saatavilla olleiden tietojen perusteella.

59 Tämän analyysin perusteella tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tietojen julkaiseminen pelkästään sadasta eniten elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta saaneista lopullisesta tuensaajasta ei anna asianmukaista kuvaa varojen kokonaiskäytöstä. Tämä johtuu siitä, että monissa tapauksissa lopulliset tuensaajat, sellaisina kuin ne on määritelty⁵¹, ovat julkisia elimiä. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa julkaisuvelvoitetta ei uloteta toimeksisaajiin, jotka edustavat usein ensimmäistä yksityisen sektorin osallistumisen tasoa elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusvirrassa. Merkittävä osa elpymis- ja palautumistukivälineen menoista käytetään kuitenkin toimeksisaajien toteuttamia rakennusurakoita ja palveluja koskevien julkisten hankintasopimusten kautta. Tilintarkastustuomioistuin paneekin merkille, että maksetuiksi ilmoitettujen varojen osalta kyse on yleensä siitä, että niiden kohdalla on tehty lisäsopimuksia yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. **Taulukossa 3** annetaan esimerkki Bulgarian käyttämästä portaalista, joka mahdollistaa lopullisten tuensaajien tasoa kattavamman näkyvyyden elpymis- ja palautumistukivälineen julkisen portaalin puitteissa.

Taulukko 3 | Esimerkki Bulgarian lopullisten tuensaajien luettelosta valittujen julkisten elinten lopullisten tuensaajien kanssa tehdyistä sopimuksista (euroina)

Lopullinen tuensaaja	Maksetut määrät (*)	Toimenpiteen arvioidut kustannukset (A)	Sopimusten mukaiset määrät (B)	Sopimusten mukaiset määrät prosentteina (B)/(A)	Toimeksisaajien lukumäärä
Metropoliten JSC	77 050 281	110 530 000	111 188 302	101 %	5
Sähkön siirtoverkonhaltija	22 628 897	189 180 000	131 267 144	69 %	113
Maatalousministeriö	6 010 807	10 200 000	12 021 614	118 %	1

* Maksetut määrät on ilmoitettu sadan eniten rahoitusta saaneen lopullisen tuensaajan luettelon perusteella.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ja Bulgarian UMIS-järjestelmä, tiedot poimittu syyskuussa 2025.

⁵¹ Euroopan komissio, Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet REPowerEU:n yhteydessä (2023/C 80/01), s. 1; Euroopan komissio, Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet (C/2024/4618), s. 1 ja Euroopan komissio, Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta, liite V: Elpymis- ja palautumistukivälineen lopulliset tuensaajat (COM(2024) 474 final).

- 60** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kaiken kaikkiaan suurin osa otokseen valituista jäsenvaltioista julkaisee erilaisia tilastoja elpymis- ja palautumissuunnitelmiansa täytäntöönpanosta. Tuloksista julkaistaan tietoja kuitenkin vain minimaalisesti ja todellisia kustannuksia ja elpymis- ja palautumistukivälineen varojen saajia koskevien tietojen avoimuus on puutteellista. Näin ollen tiedot varojen käytöstä erityisesti julkisen sektorin ulkopuolella ovat rajallisia, eikä niillä varmisteta elpymis- ja palautumistukivälineen täyttä avoimuutta.

Komission tasolla on saatavilla tietoja kattavasti, mutta jäsenvaltioiden varojen käyttöä koskevat tiedot eivät ole riittävän yksityiskohtaisia

- 61** Tilintarkastustuomioistuin analysoi elpymis- ja palautumistukivälineen avoimuutta komission tasolla julkaistujen arviointien, raporttien, verkkosivustojen ja muiden saatavilla olevien verkkotyökalujen perusteella.

Komissio lisää avoimuutta yksityiskohtaisen arvioinnin ja kattavan raportoinnin avulla

- 62** Komissio laatii arvioita, raportteja ja muita julkaisuja elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon edistymisestä ja tuloksista (ks. [taulukko 4](#)).

Taulukko 4 | Komission julkaisemat elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevat tiedot

	Julkaistu	Ajankohta / tiheys	Säädöspöytä
Komission arvioinnit (julkiset)	<u>Alkuperäisten ja muutettujen elpymis- ja palautumissuunnitelmien arviointi</u> , mukaan lukien a) neuvoston täytäntöönpanopäätös ja b) komission yksiköiden valmisteluasiakirja	Jäsenvaltioittain alkuperäisen suunnitelman ja kunkin muutetun suunnitelman osalta	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 19 artikla ja 20 artiklan 1 kohta
	<u>Operatiiviset järjestelyt</u> , jotka sisältävät seuranta- ja täytäntöönpanoa koskevat järjestelyt ja aikataulun, asiaankuuluvat indikaattorit jne.	Jäsenvaltioittain alkuperäisen suunnitelman ja kunkin muutetun suunnitelman osalta	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 20 artiklan 6 kohta
	<u>Jäsenvaltioiden maksupyyntöjen arviointi</u> , mukaan lukien a) komission alustava arviointi ja b) komission täytäntöönpanopäätös	Kunkin toimitetun maksupyyntöä osalta	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 24 artiklan 4 kohta
Raportointi	Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa koskeva <u>vuosikertomus</u>	Vuosittain, ei kiinteää päivämäärää	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 31 artikla
	Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa koskeva <u>tarkastelukertomus</u>	31. heinäkuuta 2022 (kertaluonteinen kertomus)	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 16 artikla
	<u>Väliarviointi</u> ja sitä tukeva riippumaton tutkimus	Helmikuu 2024	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 32 artikla
	<u>Jälkiarviointi</u>	31. joulukuuta 2028 mennessä	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 32 artikla
Muut julkaisut	Suunnitelmiin sisältyvien toimenpiteiden <u>temaattiset analyysit</u> ja esimerkkejä siitä, miten täytäntöönpano on edistynyt pilareittain	Tapahtumakohtaisesti, useita kertoja vuodessa	Delegoitu asetus EU 2021/2106, 1 artikla
	<u>Eurooppalaisen ohjausjakson maakohtaiset raportit</u> , mukaan lukien elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutus maakohtaisiin suosituksiin	Vuosittain	Eurooppalainen ohjausjakso ja elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 27 artikla
	<u>Tiivistelmät</u> elpymis- ja palautumisvuoropuhelusta	Parlamentin aloitteesta, jopa kahden kuukauden välein	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 26 artikla
	<u>Tietokoosteet ja näkemykset</u> elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutuksista ja <u>elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä tapahtumista</u>	Tapahtumakohtaisesti	Komission aloitteesta

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

- 63** Tulokset, jotka koskevat komission alustavista ja muutetuista elpymis- ja palautumissuunnitelmista tekemiä arvioita, esitetään yksityiskohtaisesti komission yksiköiden valmisteluasiakirjoissa. Nämä asiakirjat sekä suunnitelman virallisen hyväksynnän antava neuvoston täytäntöönpanopäätös sekä operatiiviset järjestelyt ovat julkisesti saatavilla komission elpymis- ja palautumistukivälineen verkkosivustolla. Jokaiseen neuvoston täytäntöönpanopäätökseen kuuluu liite, jossa esitetään yksityiskohtaisesti kaikki suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet, niiden kokonaistavoite sekä välitavoitteet ja tavoitteet.
- 64** Lisäksi komissio laatii kunkin jäsenvaltioiden toimittaman maksupyynnön osalta asiakirjan, jossa se arvioi välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamista. Tämä arvio toimitetun näytön luotettavuudesta, suoritteiden selkeydestä sekä täytäntöönpanon johdonmukaisuudesta sovittujen indikaattoreiden ja määräaikojen kanssa esitetään sanallisesti. Siinä annetaan myös yksityiskohtaiset tiedot kustakin maksupyynnöön sisältyvästä välitavoitteesta ja tavoitteesta ja julkaistaan myönteinen tai osittainen alustava arvio välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävästä saavuttamisesta.
- 65** Tilintarkastustuomioistuin on todennut aiemmassa kertomuksessaan⁵², että vuonna 2022 annettu komission ensimmäinen vuosikertomus elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta ei antanut kattavaa kuvaa tuolloin saavutetusta edistyksestä. Tilintarkastustuomioistuin korosti, että tämä johtui pääasiassa siitä, että elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpano oli alkuvaiheessa. Tämän tarkastuksen ajoituksen mukaisesti tilintarkastustuomioistuin analysoi komission myöhempiä julkaisuja arvioidakseen, missä määrin ne antoivat tietoa täytäntöönpanon edistymisestä.
- 66** Komissio oli julkaissut kolme vuosikertomusta siihen mennessä, kun tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö saatiin päätökseen vuoden 2025 puolivälissä. Tilintarkastustuomioistuimen näitä kertomuksia koskevan analyysin perusteella komissio esittää nyt kattavamman arvion elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon edistymisestä. Kertomuksiin sisältyy erityisesti visuaalisia kuvauksia välitavoitteiden ja tavoitteiden täytäntöönpanosta yleisellä tasolla, kunkin politiikkapilarin edistymistä koskeva vertaileva yleiskatsaus jäsenvaltioiden tasolla, yksittäisiä esimerkkejä toteutetuista toimenpiteistä, joilla on mitattavissa oleva vaikutus kilpailukykyyn ja havainnollistavia esimerkkejä saavutetuista välitavoitteista ja tavoitteista politiikkapilarikohtaisesti esitettynä. Komission vuosikertomukset eivät kuitenkaan edelleenkään sisällä tietoja todellisista kustannuksista.

⁵² Erityiskertomus 26/2023, kohdat 86 ja 87.

- 67** Komissio julkaisi vuoden 2024 alussa myös elpymis- ja palautumistukivälineen väliarvioinnin⁵³. Siinä esitetään havaintoja, jotka ovat yhdenmukaisia vuosikertomusten kanssa. Tärkeimpiä havaintoja tuetaan esimerkeillä päätökseen saatetuista toimenpiteistä (esim. laatikko ”*Elpymis- ja palautumistukiväline tuottaa konkreettisia käytännön tuloksia*”⁵⁴). Arviointi perustuu riippumattomaan taustatutkimukseen⁵⁵, jossa annetaan esimerkkejä siitä, miten päätökseen saatetut toimenpiteet ovat edistäneet konkreettisten tulosten saavuttamista ja tukeneet siten edistymistä kohti yleisiä tavoitteita⁵⁶.
- 68** Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa koskevissa vuosikertomuksissa on vuodesta 2023 lähtien ollut enemmän tietoa viivästyneistä ja keskeneräisistä toimenpiteistä. Vuoden 2022 kertomuksista tällaiset tiedot puuttuivat⁵⁷ (esimerkiksi luvut viivästyneiden välitavoitteiden ja tavoitteiden tyypistä⁵⁸). Niihin sisältyy myös maakohtaisten suositusten täytäntöönpanoa koskevia kaavioita⁵⁹. Vuoden 2022 vuosikertomuksessa ei ollut tietoja yhteisistä indikaattoreista⁶⁰, vuosien 2023⁶¹ ja 2024⁶² kertomuksiin sisältyy konsolidoitu yhteenveto elpymis- ja palautumistukivälinettä varten vahvistettujen 14 yhteisen indikaattorin tuloksista.

⁵³ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, ’Lujitetaan EU:ta kunnianhimoisilla uudistuksilla ja investoinneilla’, annettu 21. helmikuuta 2024 [COM\(2024\) 82](#) (väliarviointia koskeva tiedonanto).

⁵⁴ Edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, s. 3.

⁵⁵ [Elpymis- ja palautumistukivälineen väliarviointia tukeva tutkimus](#), joulukuu 2023.

⁵⁶ Väliarviointia koskevaan tiedonantoon liittyvä SWD(2024) 70, s. 37.

⁵⁷ [Erityiskertomus 26/2023](#), kohta 86.

⁵⁸ Komission kertomus [COM\(2023\) 545 final/2](#), s. 14.

⁵⁹ Edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja, s. 78.

⁶⁰ [Erityiskertomus 26/2023](#), kohta 87.

⁶¹ Komission kertomus [COM\(2023\) 545 final/2](#), s. 14–16.

⁶² Komission kertomus [COM\(2024\) 474 final](#), s. 37.

- 69** Vuosikertomusten lisäksi aihekohtaiset verkkosivut⁶³ ja maakohtaisia tapaustutkimuksia sisältävät arvioinnit⁶⁴ antavat lisää tietoa saavutetusta edistyksestä. Komissio julkaisee valituilla aloilla useita eri politiikanaloja koskevia temaattisia analyysseja⁶⁵, mukaan lukien osiot 'hyvistä käytännöistä', jotka liittyvät jäsenvaltioiden toteuttamiin vaikuttavimpiin hankkeisiin⁶⁶.
- 70** Vertailtaessa läpinäkyvyyttä komission tasolla elpymis- ja palautumistukivälineen ja vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan osalta tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa, että avoimuus on edistyneempää kansallisten suunnitelmien ja maksupyyntöjen arvioinnissa elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa. Komissio julkaisee olennaisia tietoja arvioinneistaan, mukaan lukien yksityiskohtaisia komission yksiköiden valmisteluasiakirjoja. Vastaavia tietoja ei sitä vastoin julkisteta järjestelmällisesti koheesiopolitiikan yhteydessä kumppanuussopimusten tai kansallisten ohjelmien hyväksymistä varten. Myös Euroopan parlamentti on tuonut tämän esiin⁶⁷. Raportoinnin ja täytäntöönpano- tai seurantatietojen julkaisemisen osalta näiden kahden kehyksen avoimuuden taso on kuitenkin vertailukelpoinen. Ks. *liitteessä VII* oleva taulukko koheesiota koskevista komission julkaisemista tiedoista, jotka ovat verrattavissa edellä *taulukossa 4* esitettyihin elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeviin tietoihin.
- 71** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission raportointi ylittää elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa vahvistetut vähimmäisvaatimukset (ks. *liite IV*). Tämä koskee esimerkiksi elpymis- ja palautumissuunnitelman arviointeihin liitettyjä komission yksiköiden valmisteluasiakirjoja, maksupyyntöjen alustavia arviointeja, temaattisia analyysseja ja muita tapahtumalähtöisiä julkaisuja. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että nämä yksityiskohtaiset tiedot edistävät riittävää avoimuutta jäsenvaltioiden edistymisestä elpymis- ja palautumistukivälineen välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisessa sekä komission hallintopäätöksistä. Näissä julkaisuissa ei kuitenkaan tuoda esiin toimenpiteiden täytäntöönpanosta jäsenvaltioille aiheutuneita todellisia kustannuksia.

⁶³ https://energy.ec.europa.eu/topics/funding-and-financing/recovery-and-resilience-facility-clean-energy_en.

⁶⁴ Euroopan komissio, *Economic Impacts of the Recovery and Resilience Facility: New Insights at Sectoral Level and the Case of Germany*, 21. toukokuuta 2025.

⁶⁵ Euroopan komissio, *Temaattiset analyysit*.

⁶⁶ Euroopan komissio, *Työllisyyttä ja työmarkkinoita koskeva temaattinen analyysi*, s. 7.

⁶⁷ Euroopan parlamentin katsaus, *Cohesion partnership agreements: Implementation and oversight*, s. 10.

Varainhoidon avoimuuden järjestelmä on elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevien oikeudellisten edellytysten mukainen; hankekartta on hyvä aloite, mutta siihen liittyy rajoituksia

- 72** Komissio julkaisee kaikki asiaankuuluvat asiakirjat ja aloitteet [elpymis- ja palautumistukivälineen verkkosivustolla](#). Lisäksi komissiolla on kolme muuta verkkoportaalia, joilla se julkaisee tietoja elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon edistymisestä: varainhoidon avoimuuden järjestelmä, elpymisen ja palautumisen tulostaulu sekä elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettavien hankkeiden kartta.
- 73** Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ei säädetä selvästi siitä, olisiko täytäntöönpanon edistymistä koskevassa komission julkisessa raportoinnissa käytettävä todellisia kustannuksia⁶⁸, ja kuten edellä on todettu (ks. kohdat [43–45](#)), komissio ei kerää toimenpide- ja pilarikohtaisia tietoja todellisista kustannuksista. Näin ollen kaikki tulostaulun kustannustiedot, lukuun ottamatta luetteloita sadasta eniten rahoitusta saavasta lopullisesta tuensaajasta ja jäsenvaltioille tosiasiallisesti suoritetuista maksuista, perustuvat arvioihin. Tiedot siitä, kuka saa elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta, kuinka paljon rahoitusta on myönnetty ja mihin tarkoitukseen, rajoittuvat kunkin jäsenvaltion osalta sataan eniten rahoitusta saaneeseen tuensaajaan. Tilintarkastustuomioistuin on arvioinut tulostaulua aiemmassa kertomuksessaan⁶⁹ ja todennut, että tulostaulua koskeviin menetelmiin liittyy ongelmia.
- 74** Varainhoidon avoimuuden järjestelmä on julkisesti saatavilla oleva tietokanta EU:n rahoituksen edunsaajista. Se sisältää komission suoraan ja välillisesti hallinnoimaa EU:n rahoitusta koskevat tiedot vuodesta 2007 lähtien. Tiedot perustuvat komission keskitettyyn suoriteperusteiseen kirjanpitojärjestelmään. Varainhoidon avoimuuden järjestelmä on vuodesta 2021 lähtien sisältänyt tietoja myös elpymis- ja palautumistukivälineestä, joten järjestelmä kattaa yli puolet EU:n talousarviomenoista⁷⁰. Vuodesta 2028 alkaen varainhoidon avoimuuden järjestelmän olisi katettava uudelleenlaaditun varainhoitoasetuksen mukaisesti⁷¹ myös komission ja jäsenvaltioiden yhteistyössä hallinnoima EU:n rahoitus.

⁶⁸ [Erityiskertomus 26/2023](#), kohta 87.

⁶⁹ [Edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja](#), kohdat 74–83.

⁷⁰ Euroopan komissio, [Varainhoidon avoimuuden järjestelmä – Yleiskatsaus](#) (sivustolla käyty 19. kesäkuuta 2025).

⁷¹ [Asetus \(EU, Euratom\) 2024/2509](#), 38 artiklan 1 kohta ja 277 artiklan 6 kohta.

- 75** Varainhoidon avoimuuden järjestelmässä on erilaisia tietoja EU:n rahoituksen edunsaajista ja hankkeisiin liittyvistä määristä. Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta varainhoidon avoimuuden järjestelmässä annetaan kuitenkin tietoja vain jäsenvaltioiden tasolla eikä lopullisten tuensaajien tasolla. Tämä johtuu elpymis- ja palautumistukivälineen erityisestä oikeudellisesta rakenteesta, jossa jäsenvaltiot määrittellään edunsaajiksi. Varainhoidon avoimuuden järjestelmässä on myös useita muita edunsaajia (215 tarkastuksen aikaan). Kyse on elpymis- ja palautumistukivälineen teknisen tuen osioon liittyvistä yhteisöistä. Toisin kuin muissa komission suoraan hallinnoimissa EU:n rahastoissa, varainhoidon avoimuuden järjestelmässä elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevia tietoja ilmoitetaan vain jäsenvaltioiden tasolla.
- 76** Komissio otti käyttöön maaliskuussa 2023 elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettuja hankkeita koskevan interaktiivisen kartan, jonka tavoitteena oli lisätä avoimuutta ja esitellä elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon konkreettisia tuloksia⁷². Hankekartta on saatavilla komission elpymis- ja palautumistukivälineen verkkosivustolla⁷³, ja se sisältää esimerkkejä elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetuista toimenpiteistä kaikissa 27 jäsenvaltiossa (ks. *kaavio 3*).

Kaavio 3 | Elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettavien hankkeiden kartan rajapinta (kaikki jäsenvaltiot)



Lähde: Komission [elpymis- ja palautumistukivälineen verkkosivusto](#).

⁷² Euroopan parlamentti, [Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa käsittelevän epävirallisen asiantuntijaryhmän 18. kokouksen pöytäkirja](#), s. 1.

⁷³ Euroopan komissio, [Elpymis- ja palautumistukiväline](#).

- 77** Kartta sisältää kuvaukset toimenpiteiden tavoitteista ja joissakin tapauksissa jopa niiden täytäntöönpanon edistymisestä ja rahoituksesta. Esitetyt tiedot eivät kuitenkaan ole tyhjentäviä, ja ne perustuvat jäsenvaltioiden vapaaehtoisesti toimittamien tietojen laatuun ja päivityksiin⁷⁴ sekä muihin komission henkilöstön yksilöimiin hankkeisiin. Tilintarkastustuomioistuin katsoo näin ollen, että kartan avulla saadaan vain osittainen kuva kussakin jäsenvaltiossa toteutettavista toimenpiteistä.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 23. huhtikuuta 2026 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Tony Murphy
presidentti

⁷⁴ Euroopan parlamentti, Elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa käsittelevän epävirallisen asiantuntijaryhmän 18. kokouksen pöytäkirja, s. 1.

Liitteet

Liite I – Tietoja tarkastuksesta

Johdanto

Jäljitettävyyden ja avoimuuden merkitys EU:n varojen käytössä

- 01** EU:n rahoitusta koskevilla periaatteilla pyritään varmistamaan moitteeton varainhoito ja päätöksenteko, joka on avointa ja lähellä kansalaisia. EU:n menojen julkisen valvonnan kannalta on tärkeää tietää, kuka rahastoista hyötyy, kuinka paljon nämä tahot saavat rahoitusta ja mihin tarkoitukseen. Tämä edellyttää, että asianomaiset tiedot kerätään ja asetetaan julkisesti saataville. EU:n varojen käyttöä koskeva avoimuus on olennaisen tärkeää sääntöjenvastaisuuksien havaitsemiseksi ja jotta kansalaisten luottamus EU:n varainhoitoon säilyy.
- 02** Tähän liittyy kolme keskeistä tekijää: rahoituksen jäljitettävyys (eli rahavirta olisi voitava jäljittää sen lähteestä lopulliseen käyttökohteeseen), todellisia kustannuksia koskevien tietojen systemaattinen kerääminen ja kirjaaminen ja näiden tietojen esittäminen avoimesti. Jäljitettävyys ja kustannustiedot ovat avoimuuden edellytyksiä, sillä niiden avulla käyttäjät ja päätöksentekijät voivat arvioida varojen käyttöä, seurata täytäntöönpanoa ja arvioida kustannustehokkuutta. Avoin raportointi, myös todellisista kustannuksista, vahvistaa tilivelvollisuutta ja auttaa tekemään tuloksetkaampia ja tietoon perustuvia menopäätöksiä.

Jäljitettävyys ja avoimuus elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa

- 03** Elpymis- ja palautumistukiväline on väliaikainen tukiväline, joka perustettiin koronapandemian vastatoimia varten. Välineestä rahoitetaan uudistuksia ja investointeja helmikuun 2020 ja elokuun 2026 välisenä aikana. Siitä myönnetään avustuksia, joita ei tarvitse maksaa takaisin, sekä takaisin maksettavia lainoja. Tammikuun 2026 lopussa elpymis- ja palautumistukivälineen kokonaisrahoitus oli 577 miljardia euroa.

- 04** Elpymis- ja palautumistukiväline pohjautuu kustannuksiin perustumattomaan rahoitusmalliin: EU:n varoja maksetaan ennalta määriteltyjen välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisen perusteella. Jäsenvaltiot voivat panna kansalliset elpymis- ja palautumissuunnitelmansa täytäntöön käyttämällä erilaisia täytäntöönpanomekanismeja. Niiden on kuitenkin perustettava EU:n taloudellisia etuja suojaavia valvontajärjestelmiä, joiden avulla voidaan ehkäistä ja havaita eturistiriitoja, petoksia ja korruptiota. Näillä järjestelmillä on myös varmistettava varojen jäljitettävyyden keräämällä tietoja lopullisista tuensaajista, toimeksisaajista, tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista sekä rahoituslähteistä.
- 05** Komissio arvioi elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvien toimenpiteiden arvioidut kokonaiskustannukset, ja ne vaikuttivat elpymis- ja palautumistukivälineen enimmäismäärärahojen määrittämiseen kullekin jäsenvaltiolle⁷⁵. Yksittäisten toimenpiteiden arvioiduilla kustannuksilla ei kuitenkaan ole vaikutusta varojen maksamiseen elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon aikana⁷⁶.
- 06** Vuoden 2018 varainhoitoasetuksessa⁷⁷ korostetaan tarvetta julkaista tiedot EU:n varojen saajista. Sekä komission että jäsenvaltioiden on varainhoitoasetuksen mukaisesti varmistettava avoimuus ja seurattava elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanoa. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus sisältää useita avoimuutta koskevia säännöksiä. Säännökset liittyvät siihen, että komissio julkaisee asiaankuuluvat hallintopäätökset (elpymis- ja palautumissuunnitelmien arviointi, elpymis- ja palautumissuunnitelmien muutokset ja maksupyynnöt) ja että komissio ja jäsenvaltiot raportoivat suunnitelmien ja välineen täytäntöönpanon edistymisestä.
- 07** Vaikka alkuperäisessä elpymis- ja palautumistukivälineen kehyksessä ei edellytetty lopullisia tuensaajia koskevien tietojen julkaisemista, vuoden 2023 muutoksen nojalla jäsenvaltioiden on julkaistava tiedot sadasta lopullisesta tuensaajasta, jotka saavat eniten rahoitusta⁷⁸.

⁷⁵ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 21 artiklan 2 kohta.

⁷⁶ Erityiskertomus 21/2022, kohta 66.

⁷⁷ Asetus (EU, Euratom) 2018/1046 unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, johdanto-osan 12 kappale.

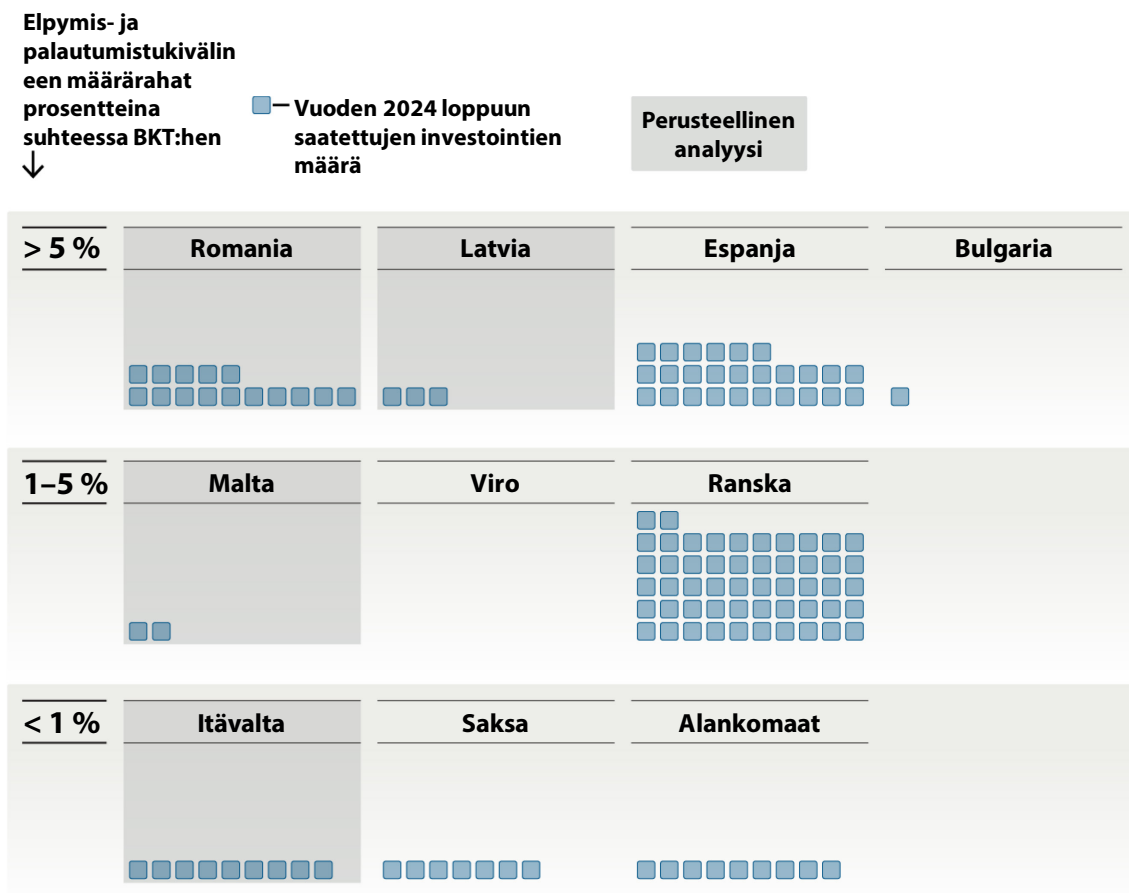
⁷⁸ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 25a artikla, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2023/435.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

- 08** Tarkastuksen tarkoituksena oli arvioida komission ja jäsenvaltioiden käyttöön ottamia järjestelyjä, joilla varmistetaan elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksen asianmukainen jäljitettävyyden ja avoimuus. Tarkastuksessa tutkittiin,
- säädetäänkö EU:n oikeudellisessa kehyksessä jäljitettävyyttä koskevista vähimmäisvaatimuksista, jäljittävätkö jäsenvaltiot varojen käyttöä ja keräävätkö ne tarvittavat tiedot
 - käyttävätkö komissio ja jäsenvaltiot todellisia kustannuksia koskevia tietoja kustannusarvioiden päivittämiseen, varojen uudelleenkohdentamiseen ja elpymis- ja palautumistukivälineen tehokkuuden asianmukaiseen arviointiin
 - onko oikeudellisessa kehyksessä otettu asianmukaisesti huomioon varojen käyttöä koskeva avoimuus ja varmistavatko jäsenvaltioiden ja komission avoimuutta koskevat toimet tilivelvollisuuden sekä elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käytön julkisen valvonnan.
- 09** Voidakseen vastata tarkastuskysymyksiin relevantin ja riittävän evidenssin perusteella, tilintarkastustuomioistuimien kävi läpi oikeudelliset vaatimukset, ohjeet ja muut asiaankuuluvat asiakirjat. Tarkastajat myös haastattelivat komission edustajia. Komissio hallinnoi elpymis- ja palautumistukivälinettä suoraan. Suuri osa tarkastuksen kenttätöistä tehtiin kuitenkin jäsenvaltioiden tasolla, koska jäsenvaltioilla on merkittävä rooli elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksen jäljitettävyyden varmistamisessa lopullisten tuensaajien tasolle sekä kansallisen tason avoimuuden osalta. Tarkastus kattoi ajanjakson elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (helmikuu 2021) vuoden 2025 puoliväliin asti.
- 10** Tarkastettujen jäsenvaltioiden valintakriteereinä käytettiin elpymis- ja palautumistukivälineen kokonaisvarojen prosenttiosuutta kansallisesta BKT:stä, (kustakin prosenttiosuusluokasta valittiin vähintään kolme jäsenvaltiota) sekä vuoden 2024 loppuun mennessä päätökseen saatettujen investointien määrää ja arvioituja kustannuksia.

- 11** Tilintarkastustuomioistuin valitsi kymmenen jäsenvaltion otoksen (ks. [kaavio 1](#)) keskeisten aiheiden analysointia varten ja teki perusteellisemman analyysin neljän jäsenvaltion osalta. Kolmen otokseen valitun jäsenvaltion osalta osa tarkastusevidenssistä kerättiin tilintarkastustuomioistuimen V jaoston tekemän työn yhteydessä, joka liittyi varainhoitovuoden 2024 vuosikertomuksen rahoitusvirtaa koskeviin tietoihin. Neljä jäsenvaltiota, joiden osalta tehtiin perusteellinen analyysi (Itävalta, Latvia, Malta ja Romania), valittiin jättämällä pois ne kolme jäsenvaltiota, jotka sisältyivät jo rahoitusvirtaa koskevaan työhön. Lisäksi huomioitiin täytäntöönpanon edistyminen. Tilintarkastustuomioistuin teki kyselytutkimuksen kaikille 27 jäsenvaltiolle saadakseen tietoa niiden elpymis- ja palautumistukivälineen jäljitettävyyttä ja avoimuutta koskevista järjestelmistä.

Kaavio 1 – Otokseen poimitut jäsenvaltiot



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi.

- 12** Tilintarkastustuomioistuin yksilöi otokseen valittujen jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmista toimenpiteitä, joilla oli arvioituja kustannuksia ja jotka pantiin täytäntöön julkisten hankintojen, ehdotuspyyntöjen tai rahoitusvälineiden avulla. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös jäljitettävyyttä koskevia järjestelyjä ja niihin liittyviä elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointiin käytettyjen tietojärjestelmien keräämiä tietoja. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin analysoi, arvioivatko ja hyödynsivätkö otokseen valitut jäsenvaltiot elpymis- ja palautumissuunnitelman toimenpiteiden todellisia kustannuksia koskevia tietoja suhteessa arvioituihin kustannuksiin, ja jos niin miten.
- 13** Lisäksi tilintarkastustuomioistuin analysoi elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoon liittyviä komission ja jäsenvaltioiden tasolla julkisesti saataville asetettuja tietoja. Tilintarkastustuomioistuin teki mahdollisuuksien mukaan vertailuanalyysin avoimuutta koskevista toimenpiteistä, joita oli toteutettu muiden suoraan hallinnoitujen rahastojen (kuten Verkkojen Eurooppa -välineen) ja yhteistyössä hallinnoitujen rahastojen osalta.
- 14** Tämän tarkastuksen myötä tilintarkastustuomioistuin pyrkii osaltaan vahvistamaan prosesseja, joilla varmistetaan elpymis- ja palautumistukivälineen varojen jäljitettävyys ja avoimuus sekä komission että jäsenvaltioiden tasolla. Tilintarkastustuomioistuimen suositukset koskevat sekä elpymis- ja palautumistukivälinettä että mahdollisia tulevia välineitä, jotka voidaan panna täytäntöön kustannuksiin perustumattoman rahoituksen perusteella. [Tarkastusmenetelmät](#) ovat [ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön \(INTOSAI\)](#) laatimien kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaisia.

Liite II Elpymis- ja palautumisvälinettä koskeva sääntelykehys

Nimike	Voimaantulo	Lyhyt kuvaus	Tehdyt muutokset	Voimaantulo	Lyhyt kuvaus
Lainsäädäntö					
Asetus (EU) 2021/241 elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta	19. helmikuuta 2021	Alkuperäinen säädös elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta	Asetus (EU) 2023/435 asetuksen (EU) 2021/241 muuttamisesta elpymis- ja palautumissuunnitelmien REPowerEU-lukujen osalta	1. maaliskuuta 2023	Muutokset REPowerEU-lukujen sisällyttämiseksi jäsenvaltioiden nykyisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin.
			Asetus (EU) 2024/795 Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen (STEP-kehysväline) perustamisesta	1. maaliskuuta 2024	Muutokset, joilla otetaan käyttöön varoja nykyisistä EU:n ohjelmista, elpymis- ja palautumistukiväline mukaan lukien, STEP-kehysvälineen tavoitteita edistäviin hankkeisiin.

Nimike	Voimaantulo	Lyhyt kuvaus	Tehdyt muutokset	Voimaantulo	Lyhyt kuvaus
Komission delegoitu asetus (EU) 2021/2105 asetuksen (EU) 2021/241 täydentämisestä määrittelemällä menetelmä sosiaalimenojen raportointia varten	2. joulukuuta 2021	Delegoidut säädökset, joissa täsmennetään elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon seurantaa ja raportointia.	-	-	-
Komission delegoitu asetus (EU) 2021/2106 asetuksen (EU) 2021/241 täydentämisestä vahvistamalla yhteiset indikaattorit ja elpymisen ja palautumisen tulostaulun yksityiskohtaiset osat			-	-	-
Julkisesti saatavilla olevat ohjeet ja menetelmät					
Guidance to Member States – Recovery and Resilience Plans – osa 1 (SWD(2021) 12 final)	20. tammikuuta 2021	Asiakirjassa esitetään tiedot, jotka jäsenmaiden on annettava elpymis- ja palautumissuunnitelmassaan. Tiedot perustuvat niihin komission arviointikriteereihin, joiden pohjalta suunnitelmia arvioidaan.	Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet (C/2024/4618).	23. heinäkuuta 2024	Näillä ohjeilla täydennetään elpymis- ja palautumissuunnitelmien valmistelusta tammikuussa 2021 annettuja ohjeita, ja niillä pyritään selittämään elpymis- ja palautumissuunnitelmien

Nimike	Voimaantulo	Lyhyt kuvaus	Tehdyt muutokset	Voimaantulo	Lyhyt kuvaus
Guidance to Member States – Recovery and Resilience Plans – osa 2 (SWD(2021) 12 final)	22. tammikuuta 2021	Ohjeissa annetaan malli jäsenmaiden elpymis- ja palautumissuunnitelmien rakenteelle.			muuttamisprosessia, mukaan lukien elpymis- ja palautumistukivälineen varojen kohdentaminen STEP-tavoitteiden saavuttamiseen.
Tekniset ohjeet ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen soveltamiseksi asetuksen (EU) 2021/241 mukaisesti (2021/C 58/01)	18. helmikuuta 2021	Ohjeiden tarkoituksena on selventää, mitä ”ei merkittävää haittaa” -periaate tarkoittaa ja miten sitä olisi sovellettava elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä. Lisäksi kerrotaan, miten jäsenvaltiot voivat osoittaa, että niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmassa ehdotetut toimenpiteet ovat periaatteen mukaisia.	Tekniset ohjeet ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen soveltamiseksi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaisesti (C/2023/111)	2. lokakuuta 2023	Ohjeiden avulla pyritään poistamaan mahdollisia epäselvyyksiä ja selventämään, miten jäsenvaltiot voivat osoittaa, että niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmassa ehdotetut toimenpiteet ovat ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen mukaisia.
Guidance on the common indicators of the Recovery and Resilience Facility – Statistical guidance for Member States	14. maaliskuuta 2022	Näissä ohjeissa annetaan lisää tietoja tilastoista ja niiden tarkoituksena on auttaa kansallisia viranomaisia raportoimaan tietoja yhteisten indikaattoreiden mukaisesti.	Guidance on the common indicators of the Recovery and Resilience Facility Statistical guidance for Member States	24. tammikuuta 2024	Täydentäviä tietoja yleisistä periaatteista ja yhteisistä indikaattoreista sekä liite hyvistä käytännöistä ja aiemmista raportointitoimista saaduista kokemuksista.

Nimike	Voimaantulo	Lyhyt kuvaus	Tehdyt muutokset	Voimaantulo	Lyhyt kuvaus
				17. toukokuuta 2024	Ohjeita päivitettiin myöhemmin uudelleen rahoitusvälineiden puitteissa toteutettujen hankkeiden toimintamallin osalta.
Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet REPowerEU:n yhteydessä (2022/C 214/01)	31. toukokuuta 2022	Näissä ohjeissa selostetaan voimassa olevien suunnitelmien muuttamisprosessi ja REPowerEU-lukujen valmistelua koskevat yksityiskohtaiset säännöt.	Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet REPowerEU:n yhteydessä (2023/C 80/01)	3. maaliskuuta 2023	Nämä ohjeet korvaavat komission toukokuussa 2022 julkaisemat ohjeet. Näissä ohjeissa selostetaan voimassa olevien suunnitelmien muuttamisprosessi ja REPowerEU-lukujen valmistelua koskevat yksityiskohtaiset säännöt tarkemmin sekä esitetään elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä käytetyn termin 'lopullinen tuensaaja' määritelmä.

Nimike	Voimaantulo	Lyhyt kuvaus	Tehdyt muutokset	Voimaantulo	Lyhyt kuvaus
			Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet (C/2024/4618).	23. heinäkuuta 2024	Ohjeet korvaavat maaliskuussa 2023 annetut REPowerEU-ohjeet lukuun ottamatta REPowerEU-lukuihin liittyviä tietoja, jotka ovat edelleen relevantteja niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka aikovat toimittaa REPowerEU-lukuja tai tarkistaa niitä. Ohjeiden tarkoituksena on selventää elpymis- ja palautumissuunnitelmien muuttamisprosessia, mukaan lukien elpymis- ja palautumistukivälineen varojen kohdentaminen STEP-tavoitteiden saavuttamiseen.

Nimike	Voimaantulo	Lyhyt kuvaus	Tehdyt muutokset	Voimaantulo	Lyhyt kuvaus
Double funding under the Recovery and Resilience Facility	6. helmikuuta 2023	Tässä muistiossa käsitellään elpymis- ja palautumistukivälineen ja muiden EU:n rahastojen välistä kaksinkertaista rahoitusta. Ohjeissa esitetään miten jäsenvaltiot ja komissiot voivat estää ja tunnistaa kaksinkertaisen rahoituksen ja puuttua siihen.	-	-	-
Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaisten välitavoitteiden ja tavoitteiden arviointikehys (COM(2023) 99 final)	21. helmikuuta 2023	Välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävää saavuttamista koskeva komission arviointikehys, joka perustuu tähänastisiin kokemuksiin.	-	-	-
Komission menetelmä maksujen keskeyttämisen määrittämiseksi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen nojalla (COM(2023) 99 final)		Tässä muistiossa selitetään, miten asianomaiset määrät määritetään (tietyn harkintavallan rajoissa), jos maksut on keskeytettävä.	-	-	-

Nimike	Voimaantulo	Lyhyt kuvaus	Tehdyt muutokset	Voimaantulo	Lyhyt kuvaus
Komission menetelmä elpymis- ja palautumistukivälineen välitavoitteiden ja tavoitteiden kumoamiseksi (COM(2023) 545 final)	19. syyskuuta 2023	Tämä muistio muodostaa kehyksen asetuksen (EU) 2021/241 24 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen soveltamiselle ja tarjoaa oikeudellista selkeyttä ja avoimuutta kumoamisessa noudatettavan prosessin osalta.	-	-	-

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Liite III — Tiedot toteutetuista elpymis- ja palautumissuunnitelman toimenpiteistä neljässä tarkastukseen valitussa jäsenvaltiossa toimenpiteittäin

Toimenpiteen viite	Toimenpiteen kuvaus	Arvioidut kokonaiskustannukset (miljoonaa euroa)	Todelliset kokonaiskustannukset (miljoonaa euroa)	Todellisten/arvioitujen kustannusten suhde
Päätökseen saatetut toimenpiteet, joilla saavutetaan kustannussäästöjä				
AT-C[C2]-I[2C2]	Julkishallinnon digitalisaatorahasto	106,93	105,36	99 %
AT-C[C3]-I[3B2]	Uudelleen- ja täydennyskoulutuksen edistäminen	277,00	276,95	100 %
AT-C[C3]-I[3C2]	Korjaava koulutuspaketti	100,97	55,95	55 %
Itävalta yhteensä		484,90	438,26	90 %
LV-C[C6]-I[6–1-1–1-i-]	Nykyisten analyysiratkaisujen nykyaikaistaminen	2,10	1,87	89 %
LV-C[C6]-I[6–1-1–2-i-]	Uusien analyysijärjestelmien kehittäminen	1,88	1,83	98 %
Latvia yhteensä		3,98	3,70	93 %
MT-C[C1]-I[I3]	Investoinnit julkisten koulujen peruskorjaukseen, jälkiasennuksiin ja uusiutuvaan energiaan	10,00	4,07	41 %
MT-C[C1]-I[I4]	Investoinnit sellaisen lähes hiilineutraalin pilottikoulun rakentamiseen, joka toimii mallina tulevaisuutta varten ja tarjoaa opiskelijoille tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottavan oppimiskokemuksen	14,90	12,02	81 %
MT-C[C4]-I[I2]	Terveystenhuoltojärjestelmän selviytymiskyvyn parantaminen digitalisaation ja uusien teknologioiden avulla	11,70	11,29	96 %
Malta yhteensä		36,60	27,37	75 %

Toimenpiteen viite	Toimenpiteen kuvaus	Arvioidut kokonaiskustannukset (miljoonaa euroa)	Todelliset kokonaiskustannukset (miljoonaa euroa)	Todellisten/arvioitujen kustannusten suhde
RO-C[C7]-I[I7.0]	Sähköisten lomakkeiden käyttöönotto julkisissa hankinnoissa	0,85	0,65	77 %
RO-C[C7]-I[I14.0]	Romanian viranomaisille tarjottavien internetpalveluntarjoajien infrastruktuuripalvelujen häiriönsietokyvyn ja kyberturvallisuuden parantaminen	18,39	17,58	96 %
RO-C[C8]-I[I6.0]	Talouden mallintamismenetelmä (eläkeuudistusvaihtoehtojen simulaatiovälineistö), jolla parannetaan institutionaalisia valmiuksia eläkemenojen ennustamiseen	0,40	0,35	87 %
RO-C[C11]-I[I13.0]	Velon kansallisen koordinaatikeskuksen perustaminen ja toimintavalmiuteen saattaminen	1,50	0,05	3 %
RO-C[C13]-I[I13.0]	Kotitaloustyöntekijöiden työkorttien käyttöönotto	4,45	2,90	65 %
RO-C[C14]-I[I15.0]	Suunnitelman seuranta ja täytäntöönpano	12,84	11,47	89 %
RO-C[C15]-I[I15.0] ¹	Koulutus Romanian integroidun koulutustietojärjestelmän (SIIR) ja varhaisvaroitusjärjestelmän (MATE) tietoteknisen välineen käyttäjille ja systeemiset toimet koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi – korvamerkitsemätön	0,97	0,00	0 %
Romania yhteensä		39,40	33,00	84 %
Päätökseen saatetut toimenpiteet, joiden kustannukset ovat ylittyneet tai todelliset kustannukset vastaavat arvioituja kustannuksia				
AT-C[C1]-I[I1A2]	Öljy- ja kaasulämmitysjärjestelmien vaihto	158,9	158,9	100 %
Itävalta yhteensä		158,9	158,9	100 %

Toimenpiteen viite	Toimenpiteen kuvaus	Arvioidut kokonaiskustannukset (miljoonaa euroa)	Todelliset kokonaiskustannukset (miljoonaa euroa)	Todellisten/arvioitujen kustannusten suhde
LV-C[C6]-I[6-1-1-3-i-]	Analyttisen alustan parissa työskentelevän henkilöstön koulutus ja konsultointi	0,02	0,02	100 %
LV-C[C6]-I[6-1-2-2-i-]	Tullilaboratorion valmiuksien kehittäminen	0,13	0,13	100 %
Latvia yhteensä		0,15	0,15	100 %
Malta yhteensä		-	-	-
RO-C[C8]-I[I9.0] ²	Eläkeasioiden arviointiprosessin tukeminen	20,74	20,78	100,19 %
Romania yhteensä		20,74	20,78	100,19 %

¹ Toimenpiteen todelliset kustannukset on ilmoitettu toimenpiteessä RO-C[C15]-I[I4.0].

² Todellisten ja arvioitujen kustannusten välinen ero johtuu valuuttakurssivaihteluista.

Liite IV — Elpymis- ja palautumistukivälineen oikeudelliseen kehykseen sisältyvät avoimuutta koskevat säännökset

Soveltamisala	Viite	Vaatus
Institutionaaliset määräykset	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 25 artikla	Komissio toimittaa elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvät asiakirjat avoimella tavalla Euroopan parlamentille ja neuvostolle
	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 26 artikla	Elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvistä asioista keskustellaan elpymis- ja palautumisvuoropuhelujen muodossa parlamentin kutsusta
Arvioinnin yhteydessä julkistettavat tiedot	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 19 ja 20 artikla	Elpymis- ja palautumissuunnitelmista ja muutoksista tehdyn komission arvioinnin hyväksymistä koskeva neuvoston täytäntöönpanopäätös julkaistaan
	24 artiklan 4 kohta	Komissio julkaisee arvionsa jäsenvaltioiden esittämiin maksupyyntöihin sisältyvien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisesta
Raportointivaatimukset	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 16 artikla	Komissio toimittaa tarkastelukertomuksen elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta
	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 25a artikla, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2023/435	Raportointi sadasta lopullisesta tuensaajasta, jotka saavat eniten rahoitusta elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteiden täytäntöönpanoon
	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 27 artikla	Jäsenvaltiot raportoivat puolivuositain elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanoa koskevasta edistymisestä

Soveltamisala	Viite	Vaatus
	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 29 artiklan 2 ja 3 kohta; Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen täydentämisestä annettu delegoitu asetus 2021/2105 1 artikla	Raportointi elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetuista menoista
	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 29 artiklan 5 kohta; Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen täydentämisestä annettu delegoitu asetus 2021/2106 2 artikla	Raportointi elpymis- ja palautumistukivälinettä varten määritellyistä 14 yhteisestä indikaattorista
	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 30 artikla	Raportointi elpymisen ja palautumisen tulostaulusta
	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 31 artikla	Komissio raportoi vuosittain elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta
	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 32 artikla	Komission arviointikertomukset elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta
	Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 34 artikla	Elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta koskeva tiedotus, viestintä ja julkisuus

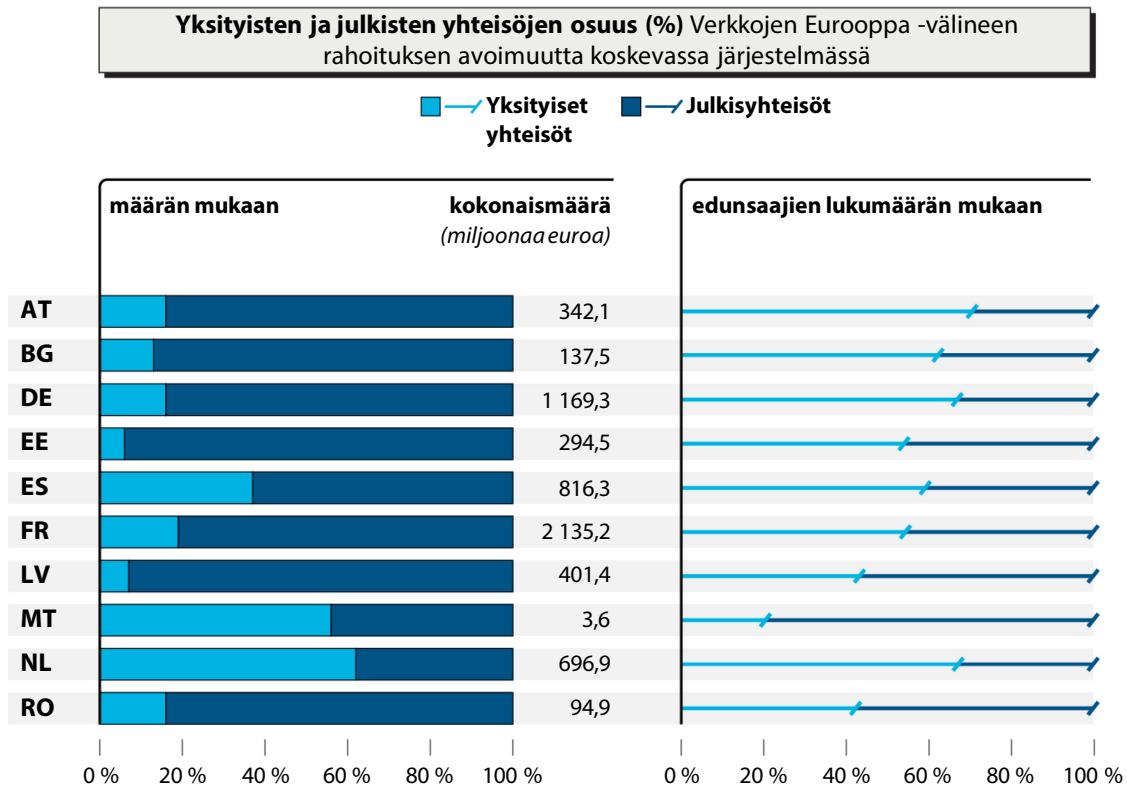
Liite V — Julkaistuissa luetteloissa, jotka sisältävät tiedot eniten elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta saaneista sadasta lopullisesta tuensaajasta, havaittiin puutteita ja epä johdonmukaisuuksia

Tyyppi	Tarkemmat tiedot
Puutteet	Espanja ja Romania – luettelossa ilmoitetaan kullekin varojen saajalle myönnetyt määrät eikä saatuja määriä, kuten elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa selvästi edellytetään. Romania huomautti, että tämä antaa niille mahdollisuuden ottaa tietyt paljon rahoitusta saavat lopulliset tuensaajat mukaan täytäntöönpanoprosessiin aiemmin sopimusten allekirjoittamisen jälkeen. Lisäksi Espanja julkaisee tällä hetkellä tietoja ainoastaan sellaisista varojen saajista, jotka liittyvät toimenpiteisiin, joiden välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu, ja jotka sisältyvät komissiolle lähetettyihin maksupyyntöihin. Espanja myös ilmoittaa myönnetyt määrät vain elpymis- ja palautumissuunnitelman osa-alueiden mukaisesti eikä toimenpidekohtaisesti. Espanjan viranomaiset täsmensivät kuitenkin, että ne pyrkivät laajentamaan sadan eniten rahoitusta saaneen lopullisen tuensaajan luettelon julkaisemista koko elpymis- ja palautumissuunnitelmaan riippumatta välitavoitteiden ja tavoitteiden sisällyttämisestä maksupyyntöihin.
	Ranska – joissakin tapauksissa julkaistuun luetteloon sisällytetään kyseisten toimenpiteiden välittäjänä toimivat elimet todellisten lopullisten tuensaajien sijaan, koska lopullisten tuensaajien yksilöiminen joidenkin toimenpiteiden osalta on hallinnollisesti haastavaa. Ranska ilmoitti julkisesti saatavilla olevan sadan eniten rahoitusta saaneen lopullisen tuensaajan luettelon osalta, että viisi luettelossa olevaa yhteisöä oli välittäjänä toimivia elimiä eivätkä lopullisia tuensaajia tietojen saamiseen liittyvien vaikeuksien vuoksi. Näille viidelle yhteisölle myönnetyn tuen kokonaismäärä oli 3,6 miljardia euroa vuoden 2024 lopussa julkaistun koko luettelon 8,3 miljardista eurosta. Ranskan viranomaiset ilmoittivat myös pyrkivänsä aktiivisesti parantamaan luettelon sisältöä.
Epä johdonmukaisuudet	Julkaistut määrät – Useimmat analysoiduista jäsenvaltioista (Itävalta, Viro, Saksa, Latvia, Malta, Alankomaat ja Romania) julkaisivat vain elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnetyn EU-rahoituksen määrän kunkin varojen saajan osalta, kun taas Bulgaria, Ranska ja Espanja julkaisivat tiedot julkisen rahoituksen kokonaismäärästä, johon sisältyi myös kansallinen yhteisrahoitus. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että komission ohjeet ovat muuttuneet: vuonna 2023 komission ohjeet edellyttivät sisällyttämään tiedot vain elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksesta, mutta ohjeita päivitettiin vuonna 2024, jonka jälkeen edellytettiin sisällyttämään tiedot kaikesta rahoituksesta.

Tyyppi	Tarkemmat tiedot
	Toimenpidekohtainen erittely – Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Itävalta, Latvia, Malta, Romania, Viro ja Espanja toimittavat kunkin lopullisen tuensaajan osalta luettelon toimenpiteistä ja niitä vastaavista määristä, kun taas Ranska ja Saksa toimittavat ainoastaan luettelon toimenpiteistä ja saaduista kokonaismääristä erittelemättä toimenpidekohtaisesti. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ei edellytetä tällaista jaottelua.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Liite VI — Analyysi Verkkujen Eurooppa -välineen edunsaajista



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin varainhoidon avoimuutta koskevan järjestelmän lokakuun 2025 tietojen perusteella.

Liite VII — Komission julkaisemat yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen tiedot (2021–2027)

Julkaisu		Ajankohta / tiheys	Säädösperusta
Komission arvioinnit (julkiset)	-		
Raportointi	Kumppanien kuuleminen yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen nojalla vuosina 2021–2027: kokouspöytäkirjat ja esitykset	Vähintään kerran vuodessa	Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 8 artiklan 5 kohta Päätös C(2021) 5014
	Väliarviointi : raportti jäsenvaltioiden väliarviointien tuloksista	Kerran, vuoden 2026 loppuun mennessä	Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 18 artiklan 6 kohta
	Vuotuiset toimintakertomukset: PO EMPL, PO REGIO, PO HOME mukaan lukien tilien tarkastuksen tulokset, ohjelmien tuloksellisuuden arviointi, valvontatulosten arviointi	Vuosittain	Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 99 artikla ja 41 artiklan 1 kohta
	Väliarviointi	Vuoden 2024 loppuun mennessä	Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 45 artiklan 1 kohta
	Jälkiarviointi	31. joulukuuta 2031 mennessä	Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 45 artiklan 2 kohta

Julkaisu		Ajankohta / tiheys	Säädösperusta
Muut julkaisut	Yhdeksäs taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevä kertomus ja interaktiiviset kartat	Yhdeksän kertomusta	Komission aloitteesta
	Kertomus vuosien 2021–2027 koheesiopoliitiikan ohjelmasuunnittelun tuloksista	Kerran, 28. huhtikuuta 2023	Komission aloitteesta
	Tiedotteet ja näkemykset yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen vaikutuksista ja yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen liittyvistä tapahtumista	Tapahtumakohtaisesti	Komission aloitteesta
	Eurooppalaisen ohjausjakson maaraportit, mukaan lukien koheesiopoliitiikan vaikutus maakohtaisiin suosituksiin	Vuosittain	Eurooppalainen ohjausjakso ja yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 19 artiklan 15 kohta

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Lyhenteet

SEUT

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

Sanasto

Elpymis- ja palautumissuunnitelma	Asiakirja, jossa määritetään elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa toteutettavat jäsenvaltioiden suunnitellut uudistukset ja investoinnit.
Elpymis- ja palautumistukiväline	EU:n rahoitustukimekanismi, jolla lievennetään koronapandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia ja tehostetaan elpymistä sekä vastataan haasteisiin, joita siirtyminen vihreämpään ja digitaalisempaan tulevaisuuteen tuo mukanaan.
Investointi	Menot, jotka liittyvät elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvaan toimeen, hankkeeseen tai toimintaan, jonka odotetaan tuottavan suotuisia tuloksia yhteiskunnalle, taloudelle tai ympäristölle.
Lopullinen tuensaaja	Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka saa elpymis- ja palautumistukivälineen varoja jäsenvaltion elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyvän toimenpiteen toteuttamiseksi.
Suora hallinnointi	Yhteistyöhön perustuvasta hallinnoinnista ja välillisestä hallinnoinnista poiketen komissio hallinnoi EU:n rahastoa tai ohjelmaa yksin.
Tavoitearvo	Määrällinen mitta jäsenvaltion edistymiselle elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa sisältyvän tietyn uudistuksen tai investoinnin toteuttamisessa.
Toimenpide	Elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä uudistus tai investointi.
Tuloksellisuus	Mitta, jolla arvioidaan, miten hyvin EU:n rahoittama toimi, hanke tai ohjelma on saavuttanut sille asetetut tavoitteet ja tarjonnut rahalle vastinetta.
Tulos	Hankkeen tai ohjelman välittömät vaikutukset sen päätyttyä. Vaikutuksia voivat olla esimerkiksi kurssin osallistujien työllistymismahdollisuuksien parantuminen tai yhteyksien parantuminen uuden tien rakentamisen ansiosta.
Varainhoitoasetus	EU:n talousarvion laadintaa, käyttöä ja siihen liittyviä prosesseja, kuten sisäistä valvontaa, raportointia, tarkastuksia ja vastuuvapautta koskevat tärkeimmät säännöt.
Välitavoite	Määrällinen mitta jäsenvaltion edistymiselle elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa sisältyvän tietyn uudistuksen tai investoinnin toteuttamisessa.
Yhteistyöhön perustuva hallinnointi	EU:n talousarviovarojen käyttöön sovellettava menetelmä, jossa komissio siirtää tehtäviä jäsenvaltioille (toisin kuin suorassa hallinnoinnissa); lopullinen vastuu EU:n talousarvion toteuttamisesta on kuitenkin edelleen komissiolla.

Komission vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/SR-2026-14>

Tarkastuksen eteneminen

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/SR-2026-14>

Tarkastustiimi

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

Tästä tuloksellisuustarkastuksesta vastasi IV tarkastusjaosto, jonka erikoisalat ovat markkinoiden sääntely ja kilpailukykyinen talous. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Petri Sarvamaa. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Ivana Maletićin johdolla ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Ana Jurak, toimialapäällikkö Juan Ignacio Gonzalez Bastero, tehtävävastaava Viorel Cirje sekä tarkastajat Aikaterini Vraila, Dana Christina Mohamed, Tiago Ribeiro, Sorana Rotta ja Lorenzo Meirone.



Vasemmalta oikealle: Ana Jurak, Aikaterini Vraila, Juan Ignacio Gonzalez Bastero, Ivana Maletić, Dana Christina Mohamed, Sorana Rotta, Lorenzo Meirone ja Tiago Ribeiro.

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 valokuviissa) 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: luotu Adobe Fireflyllä; © Euroopan unioni, 2025; Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

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 978-92-849-7359-0	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/4050692	QJ-01-26-019-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7360-6	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/0303896	QJ-01-26-019-FI-N

LAINAUKSET

Euroopan tilintarkastustuomioistuin, [erityiskertomus 14/2026](#): Elpymis- ja palautumistukivälineen jäljitettävyys ja avoimuus – Elpymis- ja palautumistukivälineen varojen jäljitettävydessä ja avoimuudessa on edelleen puutteita, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2026

Elpymis- ja palautumistukiväline, jonka määrärahat ovat 577 miljardia euroa, perustettiin helmikuussa 2021 koronapandemian vastatoimia varten.

Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut, ovatko komissio ja jäsenvaltiot varmistaneet, että elpymis- ja palautumistukivälineen varoja koskeva jäljitettävyyys ja avoimuus ovat riittävällä tasolla. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaikka useimmat jäsenvaltiot pystyvät jäljittämään elpymis- ja palautumistukivälineen varoja, joitakin tietoja ei aina kerätä systemaattisesti, mikä johtaa viivästyksiin ja toisinaan puutteellisiin tietoihin. Jäsenvaltiot eivät käytä todellisia kustannuksia koskevia tietoja johdonmukaisesti arvioiden päivittämiseen eikä komissio pyydä näitä tietoja elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointia varten. Avoimuuden osalta voidaan todeta, että saajia, todellisia kustannuksia ja saavutettuja tuloksia koskevat julkaistut tiedot ovat riittämättömiä.

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että tulevaisuudessa välineissä säädetään kaikkien EU:n varojen käyttöä koskevien asiaankuuluvien tietojen systemaattisesta keräämisestä, käytöstä ja julkaisemisesta.

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