

**EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN  
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN  
”KOHEESIOPOLITIIKAN TULOSPERUSTEINEN RAHOITUS: KANNATETTAVIEN  
TAVOITTEIDEN TIELLÄ OLI YHÄ ESTEITÄ KAUDELLA 2014–2020”**

TIIVISTELMÄ

Komission yhteinen vastaus kohtiin I–V:

Tulossuuntautuneisuudesta on tullut eri kausien mittaan yhä merkittävämpi koheesiopolitiikan erityispiirre. Tuloksellisuuteen keskittymistä jatketaan täysipainoisesti ohjelmakaudella 2021–2027 toimintapolitiikan eri osa-alueilla. Mahdollistavat edellytykset, uusi tuloskehys väliarviointeineen sekä tulosperusteiset rahoitusmallit on otettu käyttöön, jotta voidaan edelleen edistää koheesiopolitiikan aseman säilyttämistä yhtenä tulossuuntautuneisuuden kannalta edistyneimmistä EU:n toimintapolitiikoista. Ehdotuksessaan uudeksi kauden 2021–2027 yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi komissio on hyödyntänyt aiemmista tuloksellisuusvälineistä saatuja myönteisiä kokemuksia ja tehnyt samalla tarvittavat mukautukset.

VI. Erityisesti ennakkoehojen osalta komissio korostaa, että niiden ensisijaisena tavoitteena oli varmistaa, että suunniteltuihin EU:n rahoittamiin investointeihin liittyvä strateginen, oikeudellinen ja hallinnollinen ympäristö edistää tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

VII. Kaudella 2014–2020 tuloksellisuus ei riipu ainoastaan hankkeiden tosiasiallisesta täytäntöönpanosta vaan myös tuotoksista, jotka edistävät konkreettisia saavutuksia. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa määritellyillä tulosindikaattoreilla mitattavien tulosten konkretisoituminen kestää kauemmin, minkä vuoksi niitä ei sisällytetty tuloskehukseen, eivätkä ne näin ollen olisi voineet olla osa tulosten tarkastelua. Lisäksi tuotosindikaattoreilla ja keskeisillä täytäntöönpanovaiheilla mitattavat tuotokset antavat hyvän kuvan siitä, ollaanko investoinnin tavoitteet ja odotetut tulokset saavuttamassa suunnitellusti.

Kokemusten perusteella kauden 2021–2027 ohjelmien väliarviointi tulee todellakin eroamaan radikaalisti edellisellä kaudella suoritetusta tulosten tarkastelusta, ja siihen sisältyy laadullinen ja moniulotteinen arviointi, joka perustuu monenlaisiin tekijöihin, jotka määrittävät ohjelman tuloksellisuuden vuoden 2024 lopussa ja jotka kohdistuvat tuloksiin. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen (2021–2027) säännöksissä esitetään yksityiskohtaisesti kaikki osatekijät, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon väliarvioinnissa (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 18 artikla).

VIII. ”Kustannuksiin perustumaton rahoitus” otettiin käyttöön ohjelmakauden 2014–2020 loppuvaiheessa, minkä vuoksi jäsenvaltiot käyttivät sitä vain vähän kyseisellä kaudella. Komissio katsoo, että koheesiopolitiikan välineet ja elpymis- ja palautumistukiväline, joka on osa pandemian vaikutuksista toipumiseksi ja EU:n talouden elvyttämiseksi käyttöön otetun NextGenerationEU-välineen rahoitustukea, täydentävät toisiaan voimakkaasti.

IX. Komission näkemyksen mukaan koheesiopolitiikan vuosien 2014–2020 tuloskehys, joka on yksi edistyneimmistä EU:n talousarvion tulossuuntautuneista menojärjestelmistä, on tuonut koheesiopolitiikan täytäntöönpanoon todellisen tuloksellisuuskulttuurin muutoksen. Komissio katsoo myös, että tulosten tarkastelun sekä ennakkoehojen ja kustannuksiin perustumattoman rahoituksen uusien mallien, yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot mukaan lukien, sisällyttäminen tuloskehukseen edisti uutta lähestymistapaa täytäntöönpanoon, vaikka lisää parannuksia tarvitaankin ja otetaan käyttöön ohjelmakaudella 2021–2027.

Resurssien jakamisen kytkeminen tuloksellisuuteen ei ole helppo tehtävä. Tämän vuoksi komissio hyödynsi edellisellä kaudella saatuja kokemuksia ja on päättänyt ehdottaa, että kaudella 2021–2027

siirrytään ohjelmakauden 2014–2020 automaattisesta ja mekaanisesta järjestelmästä – joka on osoittanut rajallisuutensa – kohti kattavampaa järjestelmää, johon sisältyy joukko laadullisia ja määrällisiä osatekijöitä. Nämä yhdessä määrittävät varojen tuloksellisuuden kentällä: väliarviointi kytkee resurssien jakamisen siihen, miten varoja käytetään EU:n tavoitteiden saavuttamiseen yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisesti.

X. Komissio hyväksyy Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositukset ja panee ne täytäntöön siten kuin jäljempänä esitetään vastauksissa asiaankuuluviin huomautuksiin ja suosituksiin.

XI. Komissio kiinnittää jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmien laatimisessa ja täytäntöönpanossa erityistä huomiota koheesiorahastojen täytäntöönpanosta saatuihin kokemuksiin. Saadakseen maksuja elpymis- ja palautumistukivälineestä jäsenvaltioiden on saavutettava välitavoitteita ja tavoitteita. Tämä tulee olemaan elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon ydin tulevina vuosina.

## HUOMAUTUKSET

### Komission yhteinen vastaus kohtiin 21 ja 22:

Komissio korostaa, että lainsäätäjät määrittelivät ennakkoehdot ja niiden kriteerit neuvoston ja Euroopan parlamentin käymien toimielinten välisten neuvottelujen tuloksena.

Komissio laati kaudella 2014–2020 kattavat ohjeet, joissa annettiin tarkempia tietoja kriteereistä.

Komissio toteaa, että yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 19 artiklan mukaisesti se oli oikeudellisesti velvoitettu käsittelemään jokaista tapausta erikseen ja samalla varmistamaan, että samankaltaisia tapauksia käsitellään samalla tavoin.

Komissio arvioi tilanteet ja perusteli, miksi ne olivat erilaisia ja vaativat erilaista lähestymistapaa. Näiden tapausten käsittely samalla tavalla ei olisi ollut EU:n lainsäädännön ja erityisesti suhteellisuusperiaatteen mukaista.

27. Strategisten toimintapoliittisten kehysten vaikutuksia menojen vaikuttavuuteen on vaikea kvantifioida. Ennakkoehtojen käyttöönotto johti kuitenkin siihen, että laadittiin monia strategisia toimintapoliittisia kehyksiä, joita ei muuten olisi ollut olemassa, ja on näin ollen antanut selkeän suunnan varojen käytölle ja parantanut sen merkityksellisyyttä ja vaikuttavuutta. Tämä poliittisessa kehityksessä tapahtunut kehitys on vahvistettu esimerkiksi Euroopan sosiaalirahaston vuosien 2014–2018 temaattisessa arvioinnissa.

Laatikko 4. Komissio korostaa, että valtiontukia koskeva ennakkoehto rajoittui ERI-rahastojen yhteyteen.

### Komission yhteinen vastaus kohtiin 29 ja 30:

Komissio vahvistaa, että ennakkoehtojen täyttämättä jättäminen ei yksinään ollut riittävä peruste maksujen keskeyttämiselle. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 19 artiklan 5 kohdan mukaisesti komissio voi keskeyttää maksun vain, jos se on tarpeen, jotta kyseisen prioriteetin erityistavoitteiden saavuttamisen tehokkuudelle ja vaikuttavuudelle ei koituisi merkittävää haittaa. On myös huomattava, että jäsenvaltiot suostuivat erilaisiin omaehtoisin keskeytyksiin. Joissain tapauksissa ne esimerkiksi suostuivat olemaan valitsematta toimia kyseisillä aloilla.

32. Vaikka EU:n säännöksissä edellytettiin, että jäsenvaltioiden on raportoitava ennakkoehdoista vuonna 2017 ainoastaan vuotuisessa täytäntöönpanokertomuksessa tai strategisessa kertomuksessa, komissio ei jäänyt odottamaan vuotuisen täytäntöönpanokertomusten toimittamista vuonna 2017 vaan seurasi toimintasuunnitelmien noudattamista säännöllisesti ohjelmien hyväksymisen jälkeen. Käytännössä useimmat jäsenvaltiot ja alueet raportoivat komissiolle säännöllisesti

toimintasuunnitelmien toteuttamisessa saavutetusta edistymisestä sähköisen tiedonvaihdon välityksellä sekä seurantakomiteoiden ja vuotuisten kokousten yhteydessä.

Lisäksi komissio kannusti voimakkaasti jäsenvaltioita raportoimaan jo ennen vuotta 2017 estääkseen pullonkaulojen syntymisen vuonna 2017 tehtävään ennakkoehtojen täyttymisen arviointiin. Tämän vuoksi komissio perusti erityisen SFC-moduulin, jonka kautta jäsenvaltiot ja alueet toimittivat toimintasuunnitelmien toteuttamiseen liittyvät viralliset tiedot. Komissio ja jäsenvaltioiden viranomaiset ovat toteuttaneet tämän moduulin kautta 1 485 virallista tiedonvaihtoa, joissa käsiteltiin toimintasuunnitelmien toteuttamista vuosina 2014–2019.

37. Komissio toteaa, että lainsäätäjät eivät olleet säätäneet kaudelle 2014–2020 eivätkä kaudelle 2021–2027 yleistä velvollisuutta ilmoittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle, täyttivätkö jäsenvaltiot ennakkoehdot.

38. Yleinen ehdollisuusjärjestelmä ja mahdollistavat edellytykset ovat kaksi erillistä mekanismia, joilla pyritään eri tavoitteisiin eri välineitä käyttäen. Asetuksen 2020/2092 1 artiklan mukaan asetuksessa ”vahvistetaan säännöt, jotka ovat tarpeen unionin talousarvion suojaamiseksi siinä tapauksessa, että oikeusvaltion periaatteita rikotaan jäsenvaltioissa”. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa (2021–2027) vahvistetut mahdollistavat edellytykset ovat määritelmänsä mukaan ”erityistavoitteiden vaikuttavan ja tehokkaan toteutuksen” ennakkosedellytyksiä. Asetuksen 2020/2092 tekstissä selvennetään, että ”Tämän asetuksen mukaiset toimenpiteet ovat tarpeen erityisesti tapauksissa, joissa unionin talousarvion tehokkaampi suojaaminen ei ole mahdollista unionin lainsäädännössä säädettyjen muiden menettelyjen avulla.”

Komissio voi ehdottaa oikeusvaltioperiaatetta koskevan asetuksen mukaisia toimenpiteitä, jollei se voi unionin lainsäädännön mukaisten muiden menettelyjen avulla suojata unionin talousarviota tehokkaammin. Uusi yleinen ehdollisuusjärjestelmä täydentää alakohtaisia välineitä, kuten yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa (2021–2027) esitettyjä mahdollistavia edellytyksiä, jotka muodostavat välttämättömät ennakkoehdot yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen piiriin kuuluvien rahastojen vaikuttavalle ja tehokkaalle käytölle horisontaalisesti kaikissa ohjelmissa ja temaattisesti valituista erityistavoitteista riippuen. Ehdot, joiden mukaisesti komissio esittää ehdotuksia yleisen ehdollisuusjärjestelmän mukaisista toimenpiteistä ja neuvosto hyväksyy ne, määrittää järjestelmän oikeusperustassa. Lisäksi komissio on laatinut luonnoksen asetuksen soveltamista koskeviksi suuntaviivoiksi.

41. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa mahdollistetaan ohjelmien, ja myös välitavoitteiden, muuttaminen, ja käytännössä suurinta osaa ohjelmista muutetaan useita kertoja ohjelmakauden aikana. Lainsäätäjät tunnustivat näin koheesiopolitiikan seitsemän vuoden ohjelmakauden monimutkaisuuden ja vaikeuden asettaa välitavoitteita ja tavoitteita kauden alussa sekä sen mahdollisuuden, että tällaiset tavoitteet ja välitavoitteet voivat muuttua tietyin edellytyksin.

50. Asetukseen tehdyt muutokset antoivat jäsenvaltioille mahdollisuuden mukauttaa ja selkeyttää indikaattoreita, jotta saavutetuista arvoista voitaisiin raportoida tarkemmin.

Tuotosindikaattoreiden tapauksessa alkuperäinen lainsäädäntö ei mahdollistanut tosiasiallisesti saavutetuista tuotoksista raportointia, jos ne olivat osa laajempaa toimea.

Taloudellisen indikaattorin osalta alkuperäisissä säännöissä edellytettiin, että määrät vahvistetaan komissiolle, jotta ne voidaan ottaa huomioon tulosten tarkastelussa. Koska vahvistamisprosessi voi kestää useita kuukausia, tämä olisi siirtänyt raportoinnin tosiasiallista määräaikaan siten, että se olisi ollut muutaman kuukauden ennen vuoden 2018 loppua.

Ensimmäinen luetelmakohta: Komissio korostaa, että asetukseen 215/2014 tehty muutos otettiin käyttöön, jotta voitaisiin korjata tuloskehityksen alkuperäisessä rakenteessa ollut epäjohtamukaisuus, jonka vuoksi tietyissä tapauksissa ei ollut mahdollista raportoida tosiasiallisesti tuotettuja ja

tuloskehyksessä tarkoitetulla tavalla täysin saavutettuja tuotoksia ennen koko toimen loppuun saattamista.

Alkuperäinen säännös sisälsi epäjohdonmukaisuuden, sillä siinä ei tunnistettu sitä tosiasiaa, että tietyn tyyppiset toimet voivat koostua useista hankkeista, jotka voivat tuottaa tuotoksia vaihteittain ennen koko toimen loppuun saattamista. Esimerkiksi yritystukiohjelman tapauksessa useita yrityksiä voidaan valita tuettavaksi yhden ainoan toimen yhteydessä. Käytännössä tukea ei kuitenkaan välttämättä myönnetä samanaikaisesti kaikille saman toimen piirissä oleville yrityksille. Asetuksen 5 artiklan 3 kohdan alkuperäisen sanamuodon mukaan yksittäisissä loppuun saatetuissa hankkeissa jo saavutetuista tuotoksista ei olisi voitu raportoida ennen kuin koko toimi on tosiasiallisesti saatettu päätökseen.

Vaikka tuotosten raportointi oli mahdollista keskeneräisten toimien kohdalla, muutoksella ei annettu jäsenvaltioille mahdollisuutta raportoida keskeneräisten hankkeiden tuotoksia.

Toinen luetelmakohta: Kuten keskeneräisistä toimista raportoinnin tapauksessa, muutos vuonna 2018 aiheutuneiden mutta komissiolle 30. päivään kesäkuuta 2019 mennessä tulosten tarkastelua varten vahvistettujen menojen sisällyttämiseksi korjasi täytäntöönpanoasetuksen alkuperäisessä tekstissä olleen puutteen.

51. Tulosten tarkastelun taloudellinen indikaattori viittaa menoihin, jotka ovat aiheutuneet ja jotka tuensaajat ovat maksaneet 31.12.2018 mennessä ja jotka on vahvistettu komissiolle.

Komissio katsoi, että sitoumusten vapauttamista koskevan N+3-säännön perusteella väärin asetetut taloudellisen indikaattorin välitavoitteet olisi korjattava ennen tulosten tarkastelua.

Jäsenvaltiot, jotka olivat asettaneet taloudellisen indikaattorin välitavoitteet vapauttamista koskevan N+3-säännön perusteella, saivat asetuksen mukaisesti mukauttaa niitä suhteessa alkuperäiseen virheeseen. Tällä oli tarkoitus varmistaa prosessin oikeudenmukaisuus sekä kaikkien toimintalinjojen ja jäsenvaltioiden yhdenvertainen kohtelu.

52. Komissio kehottaa kiinnittämään huomiota siihen, että, kuten edellä todettiin, asetukseen tehdyillä muutoksilla korjattiin olemassa olevan lainsäädännön epäjohdonmukaisuuksia, jotka olisivat rankaisseet kohtuuttomasti tiettyjä toimintalinjoja. Tällaiset säännösten muutokset mahdollistivat sen, että jäsenvaltiot pystyivät raportoimaan tuloksellisuuden tasosta tarkemmin puuttumalla olemassa oleviin epäjohdonmukaisuuksiin ja jäykkyyskysiiin. Komissio muistuttaa myös, että tulosten tarkastelu toteutettiin täysin kaikkien sovellettavien säännösten mukaisesti.

Jo ennen täytäntöönpanoasetuksen 215/2014 muuttamista oli mahdollista ilmoittaa saavutettuja arvoja sellaisten toimien osalta, joiden kaikkia maksuja ei ollut välttämättä suoritettu.

53. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa ei määritelty tyhjentävästi asianmukaisesti perusteltuja tapauksia, joissa välitavoitteiden ja tavoitteiden tarkistus on mahdollista (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen liite II kohta 5). Ilman täytäntöönpanoasetuksella 215/2014 tehtyä selvennystä vaarana olisi ollut, että komissio olisi voinut hyväksyä väärin laskettuja välitavoitteita ja tavoitteita suoritusvarauksen vapauttamisen perusteeksi. Tämä olisi heikentänyt toimeenpanoa ja vienyt siltä uskottavuuden.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisesti suoritusvaraus oli laskettava ottaen huomioon tulosten tarkastelun ajankohtana voimassa olleessa ohjelman versiossa asetetut indikaattorit.

62. Tuloksellisuustietojen seurantarjestelmän toimintaa ja sen arviointia järjestelmätarkastusten avulla ei ole rajoitettu määräajalla, vaan se perustuu pikemminkin vuosien mittaan tehtyyn kumulatiiviseen järjestelmien arviointiin, jossa valvontaa ja aineistotarkastuksia toteutetaan toimien otantojen tasolla. Lisäksi vuotuisiin tarkastuskertomuksiin sisältyvät kaikki järjestelmätarkastukset,

jotka on suoritettu ennen varmuuden saamiseksi toimitettavien asiakirjojen toimittamista, myös tilivuoden päättymisen jälkeen.

Näin ollen helmi-maaliskuussa 2019 toimitetut vuosien 2017–2018 vuotuiset tarkastuskertomukset ja lausunnot antoivat varmuuden tulosten tarkastelussa käytettyjen tuloksellisuustietojen luotettavuudesta.

65. Suurin osa tarkastusviranomaisista käsitteli toimien tarkastuksissaan tuloksellisuustietojen luotettavuuteen liittyviä näkökohtia komission ohjeiden perusteella jo ennen kuin tästä tuli oikeudellinen velvoite 12. helmikuuta 2019 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) 2019/886 myötä. Koska toimien tarkastuksissa käytetty otos valitaan kuitenkin vahvistetuista menoista satunnaisesti, se ei aina mahdollista kaikkien tietojen luotettavuuteen liittyvien näkökohtien todentamista (otos ei esimerkiksi ehkä sisällä tuloskehysten indikaattoreihin vaikuttavia toimia tai toimia, joissa saavutetut arvot on jo ilmoitettu komissiolle). Näin ollen tuloksellisuustietojen luotettavuudesta saatavan varmuuden tärkeimpänä lähteenä ovat käytännössä seurantajärjestelmän järjestelmätarkastukset (aihekohtaiset tarkastukset), eivät toimien tarkastukset. Sääntelyn muutoksella pyrittiin näin ollen lisäämään varmuuden perustaa, mutta se oli vain osa varmennusprosessia.

#### Komission yhteinen vastaus kohtiin 68–70:

Komissio seurasi tarkasti kaikkia tapauksia, joissa tarkastusviranomaisten tai komission oman tarkastustyön yhteydessä havaittiin vakavia puutteita tuloksellisuustietojen luotettavuudessa. Kaikissa tapauksissa ohjelmaviranomaisia pyydettiin toteuttamaan asianmukaiset korjaavat toimenpiteet. Tulosten tarkastelua ei esimerkiksi voitu suorittaa neljän ohjelman kohdalla (yksi ohjelma Belgiassa, Liettuassa, Romaniassa ja Sloveniassa), koska komissio oli jo lähettänyt maksujen keskeytystä koskevat kirjeet keskeisessä vaatimuksessa 6 (seurantajärjestelmän ja tietojen luotettavuus) havaituista puutteista.

Tulosten tarkastelu tehtiin vasta keskeyttämismenettelyn lopettamisen jälkeen. Tämä osoittaa, kuinka päättäväisiä komission seurantatoimet olivat, kun puutteita havaittiin.

74. Tulosten tarkastelu toteutettiin sääntelyperustan edellyttämällä tavalla arvioimalla tuloskehukseen sisältyviä indikaattoreita. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa edellytettiin, että jokaisella prioriteetilla oli oltava yksi taloudellinen indikaattori (ks. kertomuksen kohdan 42 ensimmäinen luetelmakohta).

76. Oikeudellisessa kehityksessä säädetään nimenomaisesti kahdesta edellytyksestä, joiden täytyessä välimaksujen keskeyttäminen on mahdollista, jos välitavoitteiden saavuttamisessa on vakavia puutteita.

Molempien edellytysten olisi täytyttävä, jotta komissio voisi käyttää oikeuttaan keskeyttää maksut. Lisäksi myös 22 artiklan 6 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus siirtää määrärahoja muihin ohjelmiin tai prioriteetteihin korjaavana toimenpiteenä.

Voimassa oleva oikeudellinen kehys huomioon ottaen maksujen keskeyttämiselle ei ollut oikeudellista perustetta.

#### Komission yhteinen vastaus kohtiin 79 ja 80:

Komissio toteaa, että ohjelmien tavanomainen kehittyminen johtaa usein rahoituksen lisääntymiseen ja vähenemiseen syistä, joihin myös tilintarkastustuomioistuimella on kiinnittänyt huomiota.

Kun verrataan prioriteettien määriä välittömästi ennen tulosten tarkastelua ja sen jälkeen, kaikki tämän tarkastuksen yhteydessä tarkastetut heikosti suoriutuneet prioriteetit menettivät suoritusvarauksensa, ja niiden määriä vähennettiin tulosten tarkastelun yhteydessä tehdyssä ohjelman muuttamisessa.

81. Ohjelmakaudella 2021–2027 tulosten tarkastelu korvattiin väliarvioinnilla ja suoritusvaraus korvattiin joustomäärillä (kauden 2021–2027 yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 18 artikla).

Joustomäärät ovat pakollisia, ja ne jaetaan lopullisesti vasta väliarvioinnin jälkeen tehdyn komission päätöksen jälkeen. Lisäksi joustomäärä kattaa keskimäärin paljon suuremman osuuden ohjelman resursseista kuin suoritusvaraus.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen väliarviointia (18 artikla) ja ohjelmien muuttamista (24 artikla) koskevilla säännöksillä määritellään kaikki väliarvioinnin suorittamiseen tarvittavat osatekijät. Tällä hetkellä komissio ei näe perusteita esittää lisätietoja väliarvioinnista.

83. Koheesiopolitiikan lisäksi EU on ottanut käyttöön elpymis- ja palautumistukivälineen sisältävän NextGenerationEU-välineen kautta ennennäkemättömän taloudellisen tuen auttaakseen jäsenvaltioita toipumaan pandemian vaikutuksista ja elvyttääkseen EU:n taloutta vihreän ja digitaalisten siirtymän yhteydessä. Elpymis- ja palautumistukiväline ja koheesiopolitiikan välineet täydentävät toisiaan voimakkaasti. Komissio katsoo, ettei näiden kahden välineen välillä ole merkittävää vaaraa kilpailusta tai päällekkäisyyksistä, erityisesti kun otetaan huomioon välineiden aikataulut ja poikkeuksellinen tuen tarve elpymisen yhteydessä.

Komissio katsoo, että jäsenvaltiot toteuttavat kaikki tarvittavat toimenpiteet molempien välineiden nopean käyttöönoton varmistamiseksi, ja seuraa tilannetta tiiviisti ja avustaa jäsenvaltioita tarvittaessa.

#### Komission yhteinen vastaus kohtaan 99 ja laatikkoon 9:

Kustannuksiin perustumattoman rahoituksen mallin tarkastusjärjestelyt ovat selkeät kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 67 artiklan 1 kohdan alakohdassa todetaan, että kustannuksiin perustumattoman rahoituksen tapauksessa ”ensimmäisen alakohdan e alakohdassa tarkoitetun rahoitusmuodon osalta tarkastuksen ainoana tarkoituksena on varmentaa, että korvauksen suorittamisen edellytykset on täytetty”.

Hallinnoinnin tarkastusten osalta delegoidun asetuksen (EU) 694/2019 johdanto-osan 6 kappaleessa sekä liitteen kohdassa 4 annettiin kuitenkin selvennyksiä, joissa todetaan, että hallinnoinnin tarkastuksia ja muita tarkastuksia ei pitäisi toteuttaa yksittäisten investointien tasolla ja että menoihin liittyviä asiakirjatodisteita ei pitäisi tarkastaa eikä niille pitäisi suorittaa hallinnoinnin tarkastuksia.

Kaudella 2021–2027 kustannuksiin perustuvan rahoituksen on osa komission hyväksymiä tai muuttamia ohjelmia.

102. Tukeakseen nopeaa ja kestävä elpymistä covid-19-kriisistä EU:n lainsäätäjät sopivat hiljattain uudenlaisen tulosperusteisen rahoitusvälineen perustamisesta, jotta varmistetaan, että jäsenvaltiot panevat tulevana vuosina tehokkaasti täytäntöön elpymisen yhteydessä tarvittavat uudistukset ja investoinnit. Elpymis- ja palautumistukivälineen ja koheesiopolitiikan välillä on merkittäviä eroja kustannuksiin perustumattoman rahoituksen mallin käytössä, ja niihin sovelletaan eri alakohtaisia säännöksiä.

104. Komissio tutkii yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, millä investointialoilla ja minkä tyyppisille toimille kustannuksiin perustumattoman rahoituksen käyttövalmiiden mallien kehittäminen olisi kaikkein hyödyllisintä.

#### Komission yhteinen vastaus kohtiin 105 ja 106:

Komissio on samaa mieltä siitä, että jäsenvaltioiden on annettava varmuus siitä, että ne noudattavat julkisia hankintoja ja valtiontukea koskevia sääntöjä. Hallinnon varmennukset ja tarkastukset eivät kuitenkaan voi ylittää yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 2021/1060 95 artiklan 3 kohdassa

määriteltyä soveltamisalaa, joka on rajoitettu sen varmistamiseen, että kustannuksiin perustumattoman rahoituksen edellytykset täyttyvät. Jäsenvaltioilla on näin ollen tässä suhteessa oikeusvarmuus.

Tässä yhteydessä komissio seuraa näin ollen edelleen, että jäsenvaltiot noudattavat EU:n sisämarkkinoiden tehokasta toimintaa edistäviä sääntöjä, ja jatkaa tällaisten sääntöjen epäiltyjen rikkomusten selvittämistä perussopimuksen valvojan roolissaan.

Komissio on myös valmis selventämään jäsenvaltioille, miten varmuus rakentuu tulosperusteisia rahoitusjärjestelmiä käytettäessä, sekä selventämään, että yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 2021/1060 95 artiklan mukaisten tarkastusten ja varmennusten rajoitettu soveltamisala ei vaikuta tarpeeseen seurata jatkuvasti julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevia sääntöjä koskevia mahdollistavia edellytyksiä.

## JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

### Komission yhteinen vastaus kohtiin 107 ja 108:

Komissio on samaa mieltä siitä, että vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan tuloskehys oli tärkeä askel kohti todellista tuloksellisuuskulttuurin muutosta toimintapolitiikan täytäntöönpanossa. Lisäksi se oli EU:n talousarviorahoituksen tulossuuntautuneisuuden lisäämiseen tähtäävä urauurtava toimenpide, jollaista ei ole maailmassa ennen toteutettu.

Ennakkoehtojen käyttöönotto johti siihen, että kehitettiin monia strategisia toimintapoliittisia kehyksiä, joita ei muuten olisi ollut olemassa, ja se on näin ollen antanut selkeän suunnan varojen käytölle ja parantanut sen merkityksellisyyttä ja vaikuttavuutta.

Suoritusvarauksen kohdentaminen oli ensimmäinen askel sellaisten ohjelman prioriteettien palkitsemisessa, jotka olivat hyvää vauhtia saavuttamassa tuloskehyksessä asetettujen tavoitteiden välitavoitteet, jotka oli tarkoitettu saavutettaviksi ohjelmien päättyessä (2023). Tulosperusteisia rahoitusmalleja otettiin käyttöön ensimmäistä kertaa kaudella 2014–2020, ja niiden käyttämiseen mahdollisuuksien mukaan tehokkaana täytäntöönpanomallina kannustetaan edelleen kauden 2021–2027 ohjelmia koskevissa neuvotteluissa.

Komissio on samaa mieltä siitä, että resurssien jakamisen kytkeminen tuloksellisuuteen ei ole helppo tehtävä. Tämän vuoksi komissio hyödynsi edellisellä kaudella saatuja kokemuksia ja on päättänyt ehdottaa, että ohjelmakaudella 2021–2027 siirrytään ohjelmakauden 2014–2020 automaattisesta ja mekaanisesta järjestelmästä kohti kattavampaa järjestelmää, johon sisältyy joukko laadullisia ja määrällisiä osatekijöitä. Nämä yhdessä määrittävät varojen tuloksellisuuden kentällä: väliarviointi kytkee resurssien jakamisen siihen, miten varoja käytetään EU:n tavoitteiden saavuttamiseen yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisesti.

111. Komissio katsoo myös, että kaudella 2014–2020 käytössä olleen tuloskehysten – suoritusvaraus mukaan lukien – avulla voitiin ensimmäistä kertaa arvioida tuloksellisuutta sovitussa kehyksessä, joka sisältää joukon välitavoitteita kullekin ohjelman toimintalinjalle. Tämä oli jo sinänsä merkittävä edistysaskel kohti koheesiopolitiikan täytäntöönpanon tuloksellisuuskulttuuria aiempiin ohjelmakausiin verrattuna.

Komissio toteaa, että lainsäätäjän yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa vahvistaman suoritusvarauksen koolla (6 prosenttia kokonaismäärärahoista) pyrittiin löytämään tasapaino ohjelmien välitavoitteiden saavuttamiseen kannustamisen ja monimutkaisten välineiden täytäntöönpanoon luontaisesti liittyvien vaikeuksien välillä. Sillä pyrittiin myös välttämään suuria määrärahojen siirtoja, jotka olisivat uhanneet heikentää sekä vähemmän että enemmän menestyksellisiä prioriteetteja. Ensin mainittujen kohdalla vaarana olisi ollut, että ne olisivat saaneet huomattavan lisärahoituksen ilman, että niillä olisi välttämättä ollut mahdollisuutta käyttää sitä.

114. Ennakkoehtojen tarkoituksena oli luoda sopivat edellytykset vaikuttavalle varojen käytölle heti ohjelmien alusta alkaen.

Laajat ohjeet, jotka komissio antoi vuonna 2014 jäsenvaltioille ja omille yksiköilleen, auttoivat vähentämään huomattavasti eriävän tulkinnan riskiä.

Arvioidessaan ennakkoehtoja eri jäsenvaltioissa komissio oli yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 19 artiklan mukaisesti oikeudellisesti velvoitettu käsittelemään jokaista tapausta erikseen ja samalla varmistamaan, että samankaltaisia tapauksia käsitellään samalla tavoin.

Komission yksiköt seurasivat tiiviisti yhdessä asianomaisten jäsenvaltioiden ja ohjelmaviranomaisten kanssa niitä ennakkoehtoja, joiden osalta toimintasuunnitelmia ei ollut vielä saatettu loppuun. Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi, tämän tiukan seurannan seurauksena jäsenvaltiot saattoivat loppuun tosiasiallisesti 98 prosenttia toimintasuunnitelmista raportoinnin määräaikaan (elokuuhun 2017) mennessä. Komissio sovelsi säännöksiä (maksujen keskeyttäminen asianomaisille ohjelmille), kun lainsäätäjien asettamat edellytykset täyttyivät.

117. Yleinen ehdollisuusjärjestelmä ja mahdollistavat edellytykset ovat kaksi erillistä mekanismia, joilla pyritään eri tavoitteisiin eri välineitä käyttäen. Asetuksen 2020/2092 1 artiklan mukaan asetuksessa ”vahvistetaan säännöt, jotka ovat tarpeen unionin talousarvion suojaamiseksi siinä tapauksessa, että oikeusvaltion periaatteita rikotaan jäsenvaltioissa”. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa (2021–2027) vahvistetut mahdollistavat edellytykset ovat määritelmänsä mukaan ”erityistavoitteiden vaikuttavan ja tehokkaan toteutuksen” ennakkosedellytyksiä. Asetuksen 2020/2092 tekstissä selvennetään, että ”Tämän asetuksen mukaiset toimenpiteet ovat tarpeen erityisesti tapauksissa, joissa unionin talousarvion tehokkaampi suojaaminen ei ole mahdollista unionin lainsäädännössä säädettyjen muiden menettelyjen avulla.”

Komissio voi ehdottaa oikeusvaltioperiaatetta koskevan asetuksen mukaisia toimenpiteitä, jollei se voi unionin lainsäädännön mukaisten muiden menettelyjen avulla suojata unionin talousarviota tehokkaammin. Uusi yleinen ehdollisuusjärjestelmä täydentää alakohtaisia välineitä, kuten yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa (2021–2027) esitettyjä mahdollistavia edellytyksiä, jotka muodostavat välttämättömät ennakkoehdot yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen piiriin kuuluvien rahastojen vaikuttavalle ja tehokkaalle käytölle horisontaalisesti kaikissa ohjelmissa ja temaattisesti valituista erityistavoitteista riippuen. Ehdot, joiden mukaisesti komissio esittää ehdotuksia yleisen ehdollisuusjärjestelmän mukaisista toimenpiteistä ja neuvosto hyväksyy ne, määritellään järjestelmän oikeusperustassa. Lisäksi komissio on laatinut luonnoksen asetuksen soveltamista koskeviksi suuntaviivoiksi.

#### Komission yhteinen vastaus kohtiin 119 ja 120:

Täytäntöönpanolainsäädännön muutokset ja kriteerien selvennykset johtuivat tarpeesta mukauttaa ohjelmien alkuperäisiä tavoitteita ja välitavoitteita, jotka perustuivat sellaisiin alustaviin oletuksiin, jotka ovat ajan mittaan mahdollisesti osoittautuneet virheellisiksi. Tällaisten oletusten, tavoitteiden ja välitavoitteiden mukauttaminen myös täytäntöönpanoasetuksella 215/2014 tehdyillä selvennyksillä oli näin ollen tarpeen oikeudenmukaisen ja luotettavan tulosten tarkastelun kannalta (ks. lisätietoja komission vastauksista kohtiin 51–53).

Komissio arvioi kaikki välitavoitteiden muuttamista koskevat pyynnöt sovellettavien säännösten perusteella. Tämä johti siihen, että 82 prosenttia varauksesta vapautettiin perustellusti.

121. Komissio katsoo, että tulosten tarkastelussa käytetyt tuloksellisuustiedot olivat riittävän luotettavia mielekkään tulosten tarkastelun suorittamiseksi. Kaikkien saatavilla olevien tarkastustulosten ja ohjelmien hallinnoijien suorittamien lisävarmennusten perusteella kaikki ohjelmat, joihin seurantajärjestelmän luotettavuuden vakavat, tulosten tarkastelun aikana vielä



korjaamatta olleet puutteet vaikuttivat, jätettiin suoritusvarauksen kohdentamisen ulkopuolelle, kunnes puutteet oli korjattu (ks. komission vastaukset kohtiin 64–70).

Oikeudellisessa kehityksessä säädetään nimenomaisesti kahdesta edellytyksestä, joiden täytyessä välimaksujen keskeyttäminen on mahdollista, jos välitavoitteiden saavuttamisessa on vakavia puutteita. Molempien edellytysten olisi täyttyvä, jotta komissio voisi käyttää oikeuttaan keskeyttää maksut.

122. Tulosten tarkastelu toteutettiin sääntelyperustan edellyttämällä tavalla arvioimalla tuloskehikseen sisältyviä indikaattoreita.

Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa edellytetäänkin, että tulosten tarkastelu toteutetaan arvioimalla tuloskehikseen sisältyviä täytäntöönpanovaiheita ja indikaattoreita. Koheesiopolitiikan toimien taustalla olevalla perustalla varmistetaan, että taloudellisten indikaattorien ja tuotosindikaattoreiden sekä tulosten välillä on ajan mittaan peräkkäinen suhde. Tulosten tarkastelun ajankohtana olisi ollut liian aikaista saada koheesiopolitiikan puitteissa rahoitettujen monivuotisten investointien tuloksia (ja arvioida edistystä niiden perusteella).

123. Komissio toteaa, että ohjelmien normaali kehitys johtaa usein rahoituksen lisääntymiseen ja vähenemiseen pitkin ohjelmakautta.

Kun verrataan prioriteettien määriä ennen tulosten tarkastelua ja sen jälkeen, kaikki tämän tarkastuksen yhteydessä tarkastetut heikosti suoriutuneet prioriteetit menettivät suoritusvarauksensa, ja niiden määriä vähennettiin tulosten tarkastelun yhteydessä tehdyssä ohjelman muuttamisessa.

124. Ohjelmakaudella 2021–2027 tulosten tarkastelu korvattiin väliarvioinnilla ja suoritusvaraus korvattiin joustomäärillä. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen väliarviointia koskevissa säännöksissä (18 artikla) ja ohjelmien muuttamista koskevissa säännöksissä (24 artikla) määritellään kaikki osatekijät, jotka ovat tarpeen väliarvioinnin suorittamiseksi. Tällä hetkellä komissio ei näe perusteita esittää lisätietoja väliarvioinnista.

Koheesiopolitiikan lisäksi EU on ottanut käyttöön elpymis- ja palautumistukivälineen sisältävän NextGenerationEU-välineen kautta ennennäkemättömän taloudellisen tuen auttaakseen jäsenvaltioita toipumaan pandemian vaikutuksista ja elvyttääkseen EU:n taloutta vihreän ja digitaalisten siirtymän yhteydessä. Elpymis- ja palautumistukiväline ja koheesiopolitiikan välineet täydentävät toisiaan voimakkaasti. Komissio katsoo, ettei näiden kahden välineen välillä ole merkittävää vaaraa kilpailusta tai päällekkäisyyksistä, erityisesti kun otetaan huomioon välineiden aikataulut ja poikkeuksellinen tuen tarve elpymisen yhteydessä.

Komissio katsoo, että jäsenvaltiot toteuttavat kaikki tarvittavat toimenpiteet molempien välineiden nopean käyttöönoton varmistamiseksi, ja seuraa tilannetta tiiviisti ja avustaa jäsenvaltioita tarvittaessa.

128. Hallinto- ja tarkastusviranomaisten on annettava varmuus 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Kustannuksiin perustumattomaan rahoitukseen perustuvien unionin rahoitusosuuksien osalta hallinnon varmennukset ja tarkastukset eivät ylittä 95 artiklan 3 kohdassa määriteltyä soveltamisalaa.

Kaudella 2021–2027 kustannuksiin perustumaton rahoitus on osa komission hyväksymiä tai muuttamia ohjelmia.

Komissio on myös valmis selventämään, että yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 2021/1060 95 artiklan mukaisten varmennusten ja tarkastusten rajoitettu soveltamisala ei vaikuta jäsenvaltioiden viranomaisten ja komission tarpeeseen seurata jatkuvasti ohjelmien tasolla julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevia sääntöjä koskevia mahdollistavia edellytyksiä.

Komissio myös tutkii yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, millä investointialoilla ja minkä tyyppisille toimille kustannuksiin perustumattoman rahoituksen käyttövalmiiden mallien kehittäminen olisi kaikkein hyödyllisintä.

### **Suositus 1 – Hyödynnetään mahdollistavia edellytyksiä parhaalla mahdollisella tavalla kaudella 2021–2027**

Komissio hyväksyy suosituksen.

a) Komissio toimii vastaavasti yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien rahastojen ohjelmien seurantakomiteoissa.

b) Komissio toteaa, että yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa 2021/1060 ei ole tällaista velvoitetta. Jos nämä kaksi toimielintä sitä pyytävät, komissio kuitenkin toimittaa pyydettyt tiedot ja täten hyväksyy suosituksen.

### **Suositus 2 – Valmistellaan ajoissa kauden 2021–2027 tehokasta väliarviointia**

Komissio hyväksyy suosituksen.

a) Komissio ilmoittaa jäsenvaltioille sovellettavasta lähestymistavasta hyvissä ajoin ennen väliarviointia ottaen huomioon uuden yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 18 artiklan säännökset. Tähän sisältyy muun muassa jäsenvaltioille suunnatut investointiohjeet vuoden 2024 eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä.

b) Komissio korostaa, että yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin piiriin kuuluviin rahastoihin sekä elpymis- ja palautumistukivälineeseen sovelletaan erillisiä sääntöjä ja että ne pannaan täytäntöön erilaisten talousarvion toteutusmenetelmien mukaisesti. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 18 artiklassa esitetään luettelo osatekijöistä, jotka otetaan huomioon väliarviointia suoritettaessa, eikä elpymis- ja palautumistukivälineen arvioinnin tulokset vaikuttavat vuonna 2024 annettaviin maakohtaisiin suosituksiin (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 2021/1060 18 artiklan 1 kohdan a alakohta), ne otetaan huomioon väliarvioinnissa.

### **Suositus 3 – Selkeytetään kustannuksiin perustumattoman rahoituksen mallin perustana olevia sääntöjä**

Komissio hyväksyy suosituksen.

a) Komissio toteaa, että uuden yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 2021/1060 95 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi ehdotettava omia räätälöityjä kustannuksiin perustumattoman rahoituksen järjestelmiään sopiviksi katsomilleen toimitustyypeille, joille ne hakevat komission hyväksyntää.

b) Komissio toteaa, että ohjelmien muutosten on oltava asetuksen (EU) 2021/1060 18 artiklan mukaisia ja noudatettava siinä säädettyä menettelyä. Tämän säännöksen perusteella jäsenvaltioiden olisi esitettävä ohjelman muuttamista koskeva perusteltu pyyntö, minkä jälkeen komissio arvioi muutoksen ja sen yhdenmukaisuuden yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen ja rahastokohtaisten asetusten, myös kansallisen tason vaatimusten, kanssa.

### **Suositus 4 – Tarkistetaan tarkastustapaa, jotta voidaan ottaa huomioon kustannuksiin perustumattoman rahoituksen mallin käyttöönotto**

Komissio hyväksyy suosituksen.

a) Komissio aikoo määritellä omassa tarkastusstrategiassaan, miten järjestelmät voidaan tarkastaa siten, että varmistetaan tuloksellisuustietojen luotettavuus täytettävistä edellytyksistä tai

saavutettavista tuotoksista/tuloksista raportointia varten, ja keskustella tästä tarkastusstrategioissa määriteltävien tarkastusviranomaisten kanssa.

b) Koska hallinnon varmistuksissa ja tarkastuksissa ei voida ylittää 95 artiklan 3 kohdassa säädettyä soveltamisalaa, komissio selventää kustannuksiin perustumattoman rahoituksen järjestelmien menojen osalta, miten jäsenvaltioiden olisi annettava komissiolle varmuus erityisesti vahvistamalla, että julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevia sääntöjä koskevat horisontaaliset mahdollistavat edellytykset täyttyvät asianomaisen ohjelman kohdalla koko ajanjakson ajan.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 15 artiklan 5 kohdassa säädetään, että komissio ei korvaa menoja, jos mahdollistavat edellytykset eivät täyty. Tämän ansiosta komissio voi ryhtyä asianmukaisiin toimiin, jos erityisesti julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevia sääntöjä koskevien mahdollistavien edellytysten kriteerit eivät täyty.