

III

(Valmistavat säädökset)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

LAUSUNTO 6/2020

*(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan ja 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla)***ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elpymis- ja palautumistukiväliseen perustamisesta (COM(2020) 408)**

(2020/C 350/01)

SISÄLLYS

	Kohta	Sivu
Tiivistelmä	I-V	3
Johdanto	1-6	3
Yleiset huomautukset – tukiväliseen suunnittelu	7-23	5
Eri rahoituslähteiden tavoitteet ja koordinointi	7-14	5
Ehdotetun tukimäärän riittävyys	15-18	7
Hallinto ja tarkastusjärjestelyt	19-23	9
Rahoitusosuus ja jakomenettely	24-36	10
Enimmäisrahoitusosuus	24-30	10
Rahoitusosuuksien jakaminen	31-33	13
Lainanottoimet	34-36	15
Elpymis- ja palautumissuunnitelmat	37-46	15
Elpymis- ja palautumissuunnitelmien valmistelu ja hyväksyminen	37-41	15
Elpymis- ja palautumissuunnitelmien arviointi	42-44	18
Yhteys talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjauksjaksoon	45-46	18
Rahoitusta koskevat säännökset	47-50	19
Maksupyyntöjä koskeva päätöksentekomenettely	47-50	19
Raportointi, seuranta ja arvioinnit	51-59	20
Jäsenvaltioiden raportointi komissiolle	51-52	20
Tuloksellisuuden seuranta ja mittaaminen	53-57	20
Arvioinnit	58-59	21
Johtopäätökset	60-63	21

	<i>Kohta</i>	<i>Sivu</i>
Liite I – Komission ehdotuksen ja Eurooppa-neuvoston päätelmien mukainen katsaus Next Generation EU -välineen ohjelmien talousarvioihin		23
Liite II – Euroopan komission ja Eurooppa-neuvoston ehdotukset		24
Liite III – Muut asiaankuuluvat tilintarkastustuomioistuimen lausunnot		27
Liite IV – Elpymis- ja palautumissuunnitelmien arviointi		28

Tiivistelmä

I Komissio ehdotti toukokuussa 2020 asetusta elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta. Tukivälineen tarkoituksena on tarjota jäsenvaltioille rahoitustukea, jota ei makseta takaisin, sekä lainoja covid-19-kriisin vaikutusten lieventämiseksi ja jäsenvaltioiden palautumiskyvyn parantamiseksi tulevaisuudessa.

II Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunnan pyynnön mukaisesti tämän lausunnon tarkoituksena on antaa arvio elpymis- ja palautumistukivälineen yleisestä suunnittelusta, ehdotettujen välineiden riittävydestä ja mahdollisista riskeistä sen täytäntöönpanon, noudattamisen ja moitteettoman varainhoidon sekä sen raportointi- ja seurantamekanismien osalta. Lausunto rajoittuu komission ehdotukseen, mutta siinä otetaan huomioon Eurooppa-neuvostossa 21. heinäkuuta saavutettu asiaa koskeva poliittinen yhteisymmärrys.

III Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että elpymis- ja palautumistukivälineellä on mahdollisuus tukea jäsenvaltioita pandemian taloudellisten ja rahoituksellisten vaikutusten lieventämisessä. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotus perustuu olemassa oleviin mekanismeihin, kuten yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen ja talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon, mikä edistää synergiaa ja keventää hallinnollista taakkaa sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla. Lisäksi ehdotuksessa esitetty jäsenvaltioiden osallistuminen lisää todennäköisesti maiden sitoutumista ja tarjoo mahdollisuuden ottaa huomioon maakohtaiset olosuhteet.

IV Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että elpymis- ja palautumistukivälineen soveltamisala ja tavoitteet ovat melko laajoja, osittain päällekkäisiä muiden rahoitusvälineiden kanssa, eikä niitä oteta täysimääräisesti huomioon rahoitusosuuksien jakamisessa. Oikea-aikaista täytäntöönpanoa voivat vaikeuttaa jäsenvaltioiden tasolla esiintyvät varojen käyttöön liittyvät ongelmat ja elpymis- ja palautumissuunnitelmien arviointia koskevat monimutkaiset menettelyt. Tilintarkastustuomioistuin haluaa tässä yhteydessä korostaa, kuinka tärkeää on ottaa käyttöön vaikuttavia petosten ja sääntöjenvastaisuuksien torjuntatoimenpiteitä. Niiden avulla voidaan torjua riskejä, joita aiheutuu elpymis- ja palautumistukivälineen kaltaisten rahoitusvälineiden yhteydessä, kun käyttöön otetaan lyhyen ajan kuluessa huomattava määrä lisäresursseja. Lisäksi tukivälineen laajat ja korkean tason tavoitteet sekä raportointijärjestelmän puutteet voivat heikentää sen tuloksellisuuden seuranta. Ehdotuksessa ei myöskään määritellä selkeästi Euroopan parlamentin asemaa talousarvio-menettelyssä tai Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastusoikeuksia.

V Tilintarkastustuomioistuin katsoo huomautuksiensa perusteella, että ehdotusta voitaisiin parantaa edelleen seuraavilla tavoilla:

- kehittämällä sopivat mekanismit, joiden avulla voidaan varmistaa koordinointi muiden EU:n rahoituslähteiden kanssa sekä täydentävyys
- yhdistämällä elpymis- ja palautumistukivälineen elpymistä ja palautumiskykyä koskevat tavoitteet tiiviimmin jakoperusteisiin
- yksinkertaistamalla elpymis- ja palautumissuunnitelmiin ja maksupyyntöihin liittyviä menettelyjä mahdollisuuksien mukaan hallinnollisen taakan keventämiseksi ja varojen käytön helpottamiseksi
- arvioimalla uudelleen raportoinnin ja arvioinnin tiheyttä ja ajoitusta ja määrittämällä tarkoituksenmukaiset indikaattorit, joiden avulla elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksia voidaan arvioida kokonaisvaltaisesti
- määrittämällä Euroopan parlamentin asema talousarviomenettelyssä ja vahvistamalla tilintarkastustuomioistuimen tarkastusoikeudet yksiselitteisesti.

Johdanto

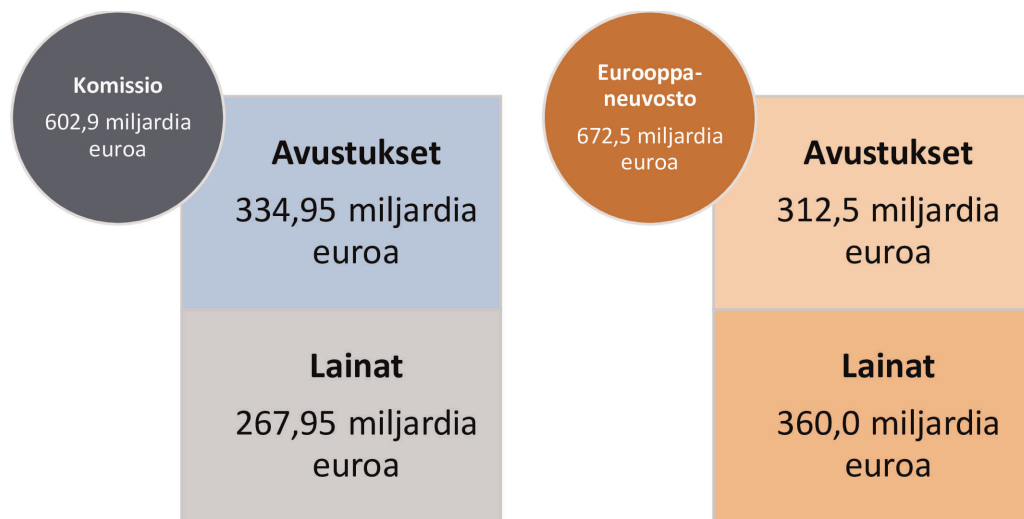
1. Covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen aiemmin tänä vuonna toteutetut rajoittavat erityistoimenpiteet ovat johtaneet merkittäviin tulonmenetyksiin monissa yrityksissä, työttömyyden kasvuun ja hoitamattomien lainojen määrän kasvuun kaikkialla EU:ssa. Näiden haasteiden ratkaisemiseksi jäsenvaltiot ja Euroopan unioni (EU) ovat toteuttaneet useita toimenpiteitä tukeakseen kotitalouksien tuloja ja terveydenhuoltomenoja, ylläpitääkseen työllisyyttä ja suojellakseen yrityksiä.

2. Toukokuun lopussa komissio ehdotti laajaa pakettia ⁽¹⁾, jossa yhdistettäisiin uusi 1 100 miljardin euron monivuotinen rahoituskehys vuosiksi 2021–2027 ja kertaluonteinen hätätilanteen tukiväline, josta käytetään nimitystä Next Generation EU ja joka on arvoltaan 750 miljardia euroa (ks. **liite I**). Next Generation EU -välineen tavoitteena on tukea jäsenvaltioita pandemian sosioekonomisten vaikutusten vähentämisessä, elpymisessä ja palaamisessa kestävä kasvun tielle.

3. Lausunnon aiheena on elpymis- ja palautumistukiväline ⁽²⁾, joka on osa Next Generation EU -välinettä. Elpymis- ja palautumistukivälineen kokonaisbudjetti on yli 600 miljardia euroa nykyhintoina. Sen osuus Next Generation EU -välineen talousarviosta on noin 80 prosenttia ja se vastaa yli puolta äskettäin ehdotetusta monivuotisesta rahoituskehystä. Välineen on määrä tarjota laajamittaista rahoitustukea julkisiin investointeihin ja uudistuksiin, joilla parannetaan jäsenvaltioiden talouksien palautumiskykyä ja varautumista tulevaisuuteen. Se sisältää sekä avustuksia että lainoja jäsenvaltioille (**Kaavio 1**).

Kaavio 1

Elpymis- ja palautumistukiväline: Komission ehdotus ja Eurooppa-neuvoston päätelmät



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan komission ehdotuksen (käypinä hintoina; vuoden 2018 hintoina avustusten määrä on 310,0 miljardia euroa ja lainojen määrä 250,0 miljardia euroa) ja 21.7.2020 elpymissuunnitelmasta ja monivuotisesta rahoituskehystä vuosiksi 2021–2027 annettujen Eurooppa-neuvoston päätelmien perusteella (vuoden 2018 hintoina).

4. Elpymis- ja palautumistukiväline toteutetaan muiden ohjelmien rinnalla Next Generation EU -välineen (REACT EU -väline rakenne- ja koheesiorahastoissa ja ESIR-rahastoa sekä InvestEU-ohjelmaa koskevat muutetut ehdotukset) ja muiden covid-19-toimiin liittyvien EU:n välineiden puitteissa (esimerkiksi hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tukiväline (SURE), Euroopan investointipankin ja Euroopan vakausmekanismin rahoitus yrityksille ja jäsenvaltioille sekä EKP:n pandemiaan liittyvässä poikkeustilanteessa toteuttama osto-ohjelma).

5. Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunta pyysi 17. heinäkuuta 2020 tilintarkastustuomioistuinta antamaan lausunnon komission ehdotuksesta elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta. Lausunnon tavoitteena on arvioida ehdotettujen välineiden välittömää, riittävyyttä, mahdollisia riskejä sekä elpymis- ja palautumistukivälineen seuranta- ja raportointimekanismeja. Lausunto rajoittuu komission ehdotukseen, mutta siinä otetaan huomioon Eurooppa-neuvostossa 21. heinäkuuta ⁽³⁾ saavutettu asiaa koskeva poliittinen yhteisymmärrys (ks. **liite II**).

⁽¹⁾ Euroopan komissio, "EU:n talousarvio Euroopan elpymissuunnitelman moottorina", 27.5.2020 (COM(2020) 442 final).

⁽²⁾ Euroopan komissio, ehdotus 2020/0104 (COD) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta, 28.5.2020 (COM(2020) 408 final).

⁽³⁾ Eurooppa-neuvosto, päätelmät elpymissuunnitelmasta ja monivuotisesta rahoituskehystä 2021–2027, 17.–21.7.2020, EUCO 10/20.

6. Tämä lausunto täydentää muita tilintarkastustuomioistuimen lausuntoja oikeusvaltioperiaatteesta, yhteisiä säännöksiä koskevasta asetuksesta, REACT-EU-välineestä, oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta sekä naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineestä (ks. liite III).

Yleiset huomautukset – tukivälineen suunnittelu

Eri rahoituslähteiden tavoitteet ja koordinointi

Komission ehdotuksen 3, 4, 6, 8 ja 22 artikla

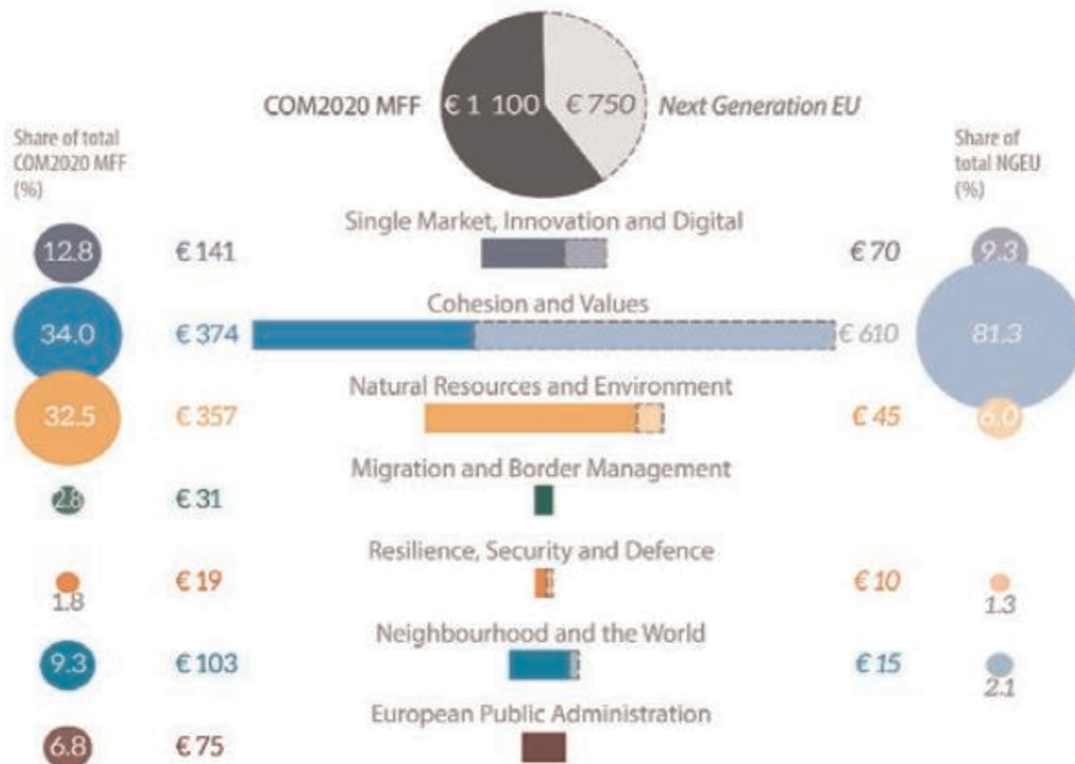
Keskeiset seikat

- Elpymis- ja palautumistukivälineen soveltamisalan ja tavoitteiden päällekkäisyys muiden EU:n ohjelmien kanssa aiheuttaa kaksinkertaisen rahoituksen ja kilpailun riskin
- Tarvitaan vahvempaa yhteyttä EU:n tavoitteisiin ja painopisteisiin
- Unionin rahoituslähteiden avulla saavutettava lisäarvoa ja täydentävyyttä voitaisiin edelleen vahvistaa

7. Next Generation EU -välineen, myös elpymis- ja palautumistukivälineen, tavoitteena on edistää EU:n yhteenkuuluvuutta, kestävyyttä ja digitalisaatiota koskevia tavoitteita. Se tukee monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen ”Yhteenkuuluvuus ja arvot” sekä otsakkeiden ”Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous” ja ”Luonnonvarat ja ympäristö” mukaisia toimia (Kaavio 2).

Kaavio 2

Next Generation EU -välineellä vahvistetut monivuotisen rahoituskehityksen 2021–2027 otsakkeet (miljaridia euroa, vuoden 2018 hinnat)



8. Komission ehdotuksessa määritellään elpymis- ja palautumistukivälineen soveltamisala⁽⁴⁾ sekä yleiset ja erityiset tavoitteet⁽⁵⁾. Soveltamisala kattaa politiikan alat, joita ovat taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus, vihreä siirtymä ja digitaalinen muutos, terveydenhuolto, kilpailukyky, palautumiskyky, tuottavuus, koulutus ja osaaminen, tutkimus ja innovointi, älykäs, kestävä ja osallistava kasvu, työpaikat ja investoinnit sekä rahoitusjärjestelmien vakaus. Elpymis- ja palautumistukivälineen yleistavoitteena on ”edistää unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta parantamalla jäsenvaltioiden palautumis- ja sopeutumiskykyä, lieventämällä kriisin sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia sekä tukemalla vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta”.⁽⁶⁾

9. Soveltamisala ja tavoitteet ovat melko laajoja ja kattavat monenlaisia politiikanaloja. Sen vuoksi kaikkia näitä tavoitteita ei voida käsitellä samassa määrin, ja joidenkin tavoitteiden saavuttaminen voi tapahtua muiden kustannuksella (esimerkiksi taloudellinen yhteenkuuluvuus verrattuna vihreään siirtymään). Lisäksi EU:n tasolla odotettavia tuloksia tai eri tavoitteisiin kohdennettavia varoja ei ole arvioitu määrällisesti, mikä saattaa heikentää elpymis- ja palautumistukivälineen tehokkuutta.

10. Ehdotuksessa elpymis- ja palautumistukiväline yhdistetään EU:n korkean tason tavoitteisiin, kuten kestäväan elpymiseen ja taloudelliseen ja sosiaaliseen lähentymiseen⁽⁷⁾ sekä vihreän kehityksen ohjelmaan ja digitaaliseen muutokseen⁽⁸⁾. Tätä yhteyttä voitaisiin kuitenkin käytännössä edelleen vahvistaa esimerkiksi pakollisilla yhteisillä indikaattoreilla. Tämä vähentäisi riskiä siitä, että yksittäisissä elpymis- ja palautumissuunnitelmissa asetettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden ja yleisempien tavoitteiden välillä olisi heikko yhteys elpymis- ja palautumistukivälineen tasolla tai jopa EU:n tasolla.

11. Elpymis- ja palautumisvälineestä uudistus- ja investointihankkeiden rahoittamiseen mahdollisesti suunnattavan tuen olisi täydennettävä unionin muita rahastoja ja ohjelmia, eikä se saisi kattaa samoja kustannuksia⁽⁹⁾. Elpymis- ja palautumisvälineen tavoitteet ovat samoja kuin muissa EU:n ohjelmissa, mistä koituu täydentävyyttä ja synergiaa koskevia etuja. Tämä kuitenkin lisää riskiä kaksinkertaisesta rahoituksesta ja kilpailusta eri ohjelmien välillä, erityisesti koska järjestelmä kattaa hankkeita, jotka ovat mahdollisesti tukikelpoisia muilla politiikan aloilla, kuten koheesio-, liikenne-, energia- ja tutkimusaloilla.

12. Sen vuoksi on olennaisen tärkeää, että unionin eri ohjelmien ja välineiden välillä on tehokkaat koordinoitumismekanismit, joilla varmistetaan muun muassa täydentävyys, johdonmukaisuus ja tiivis yhteistyö ehdotuksessa⁽¹⁰⁾ asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti komission aikomukseen kehittää näitä mekanismeja yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

13. Komission ehdotus mahdollistaa varojen siirtämisen elpymis- ja palautumistukivälineeseen yhteistyössä hallinnoitavista ohjelmista⁽¹¹⁾. Ehdotuksessa ei aseteta varojen siirtämisen osalta ehtoja tai rajoituksia. Siirtoihin voidaan kuitenkin soveltaa ehtoja ja rajoituksia, joita on asetettu vastaavissa asetuksissa, kuten Euroopan rakenne- ja investointirahastoista (ERI-rahastot) annetussa yhteisissä säännöksissä koskevassa asetuksessa. Siirtojen mahdollisuus voi johtaa siihen, että varoja siirretään ohjelmiin, joita pidetään kustannusten kannalta vähemmän ehdollisina tai edullisempina. Varojen siirto voisi esimerkiksi heikentää yhteistyössä hallinnoitaviin toimenpideohjelmiin liittyviä suojatoimia tai avata mahdollisuuden välttää jäsenvaltioilta muutoin vaadittu yhteisrahoitus. Tämän vuoksi tälle varainsiirrolle olisi harkittava erityisehtojen sekä enimmäismäärän asettamista elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaan asetukseen.

14. Vaikka jotkin elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteet ovat samat kuin monivuotisen rahoituskehityksen rakennerahastojen tavoitteet, sen tarkoitus ja varojen käytön logiikka ovat kuitenkin erilaiset. Elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteena on tukea laajoja uudistus- ja investointiohjelmia edistymisen välitavoitteiden perusteella, kun taas monivuotisen rahoituskehityksen rakennerahastoista katetaan määrättyjä ohjelma- tai hankekohtaisia kustannuksia. Tilanne voi olla käytännössä haastava, koska se edellyttää erilaisten tavoite- ja indikaattorijärjestelmien yhdistämistä ja voi estää jäsenvaltioita koordinoimasta näitä kahta rahoitusvirtaa tehokkaasti.

⁽⁴⁾ Euroopan komissio, ehdotus elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta, COM(2020) 408, 3 artikla.

⁽⁵⁾ Euroopan komissio, ehdotus elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta, COM(2020) 408, 4 artikla.

⁽⁶⁾ Euroopan komissio, ehdotus elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta, COM(2020) 408, johdanto-osan 14 kappale.

⁽⁷⁾ Euroopan komissio, ehdotus elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta, COM(2020) 408, johdanto-osan 5 kappale.

⁽⁸⁾ Euroopan komissio, ehdotus elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta, COM(2020) 408, johdanto-osan 6 kappale.

⁽⁹⁾ Euroopan komissio, ehdotus elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta, COM(2020) 408, 8 artikla.

⁽¹⁰⁾ Euroopan komissio, ehdotus elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta, COM(2020) 408, 22 artikla.

⁽¹¹⁾ Euroopan komissio, ehdotus elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta, COM(2020) 408, 6 artikla.

Ehdotetun tukimäärän riittävyys

Komission ehdotuksen 5 artikla

Keskeiset seikat

- Elpymis- ja palautumistukiväline lisää huomattavasti käytettävissä olevien varojen määrää erityisesti vuosina 2021–2022.
- Ehdotetun summan riittävyttä on vaikea arvioida, koska tavoitteet ovat varsin laajoja ja covid-19:n taloudellinen vaikutus on edelleen kehitymässä

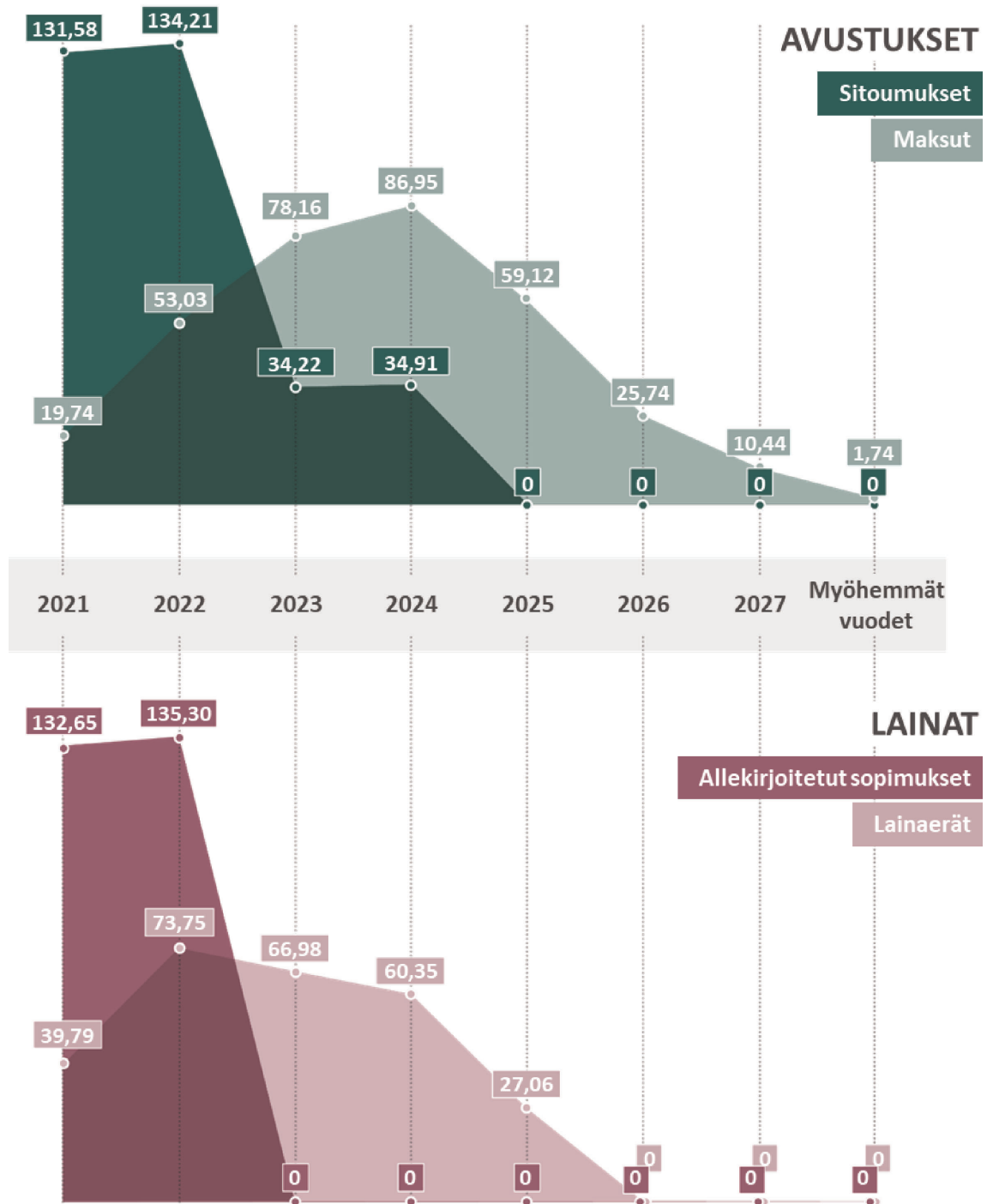
15. Toukokuussa 2020 annetun komission uuden monivuotista rahoituskehystä koskevan ehdotuksen perusteella EU asettaa saataville yli 1 800 miljardia euroa kaudella 2021–2027 (uusi monivuotinen rahoituskehys ja Next Generation EU -väline yhteensä). Next Generation EU -välineestä myönnetään 750 miljardia euroa lisärahoitusta, mutta samalla monivuotisen rahoituskehysten kokonaismäärää on vähennetty lähes 35 miljardilla eurolla verrattuna komission toukokuussa 2018 esittämään ehdotukseen ja lähes 224 miljardilla eurolla verrattuna Euroopan parlamentin marraskuussa 2018 esittämään ehdotukseen ⁽¹²⁾.

16. Koska 60 prosenttia elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksista (tai 70 prosenttia neuvoston päätelmien mukaan) on sidottava vuosina 2021–2022, kyseisenä kautena käytettävissä olevat varat ovat lähes kaksinkertaisia tavanomaiseen monivuotiseen rahoituskehukseen perustuvaan noin 150 miljardin euron vuotuisen rahoitukseen verrattuna (ks. kaavio 3).

⁽¹²⁾ Euroopan parlamentti, Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu ”Negotiations on the next MFF and the EU recovery instrument - Key issues ahead of the July European Council”, s. 4, heinäkuu 2020.

Kaavio 3

Elpymis- ja palautumistukiväliseen varojen arvioidut vuotuiset maksut (miljardia euroa, vuoden 2018 hinnat)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission elpymis- ja palautumistukivälینettä koskevan ehdotuksen perusteella, s. 40.

17. Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että elpymis- ja palautumistukiväläinen riittävyys covid-19-kriisin seurausten ratkaisemiseksi ei pitäisi tarkastella erikseen, sillä se on osa useita toimenpiteitä sekä EU:n että kansallisella tasolla, eikä kriisin vaikutusta jäsenvaltioiden talouksiin voida vielä arvioida. Tilintarkastustuomioistuin ymmärtää, että elpymis- ja palautumistukivälینettä koskevaan komission ehdotukseen ei sovellettu erityistä vaikutustenarviointia tai sidosryhmien kuulemistä, koska lainsäätämismääräyksessä hyväksyttävä säädös jouduttiin laatimaan hyvin lyhyessä ajassa vastauksena covid-19-kriisiin.

18. Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ⁽¹³⁾ pyritään yksilöimään elpymistarpeet EU:ssa covid-19-kriisin jälkeen. Asiakirja ei kuitenkaan sisällä riittävästi tietoja siitä, miten komissio on määrittänyt elpymis- ja palautumistukivälineen vaatiman kokonaismäärän tai lainoille tai avustuksille myönnettävän osuuden. Lisäksi tukivälineen melko laaja soveltamisala ja laajat yleiset tavoitteet vaikeuttavat näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavan tuen määrällistä arviointia. Tämä voi lisätä riskiä sidosryhmien odotusten kasvamisesta yli kohtuullisten tasojen.

Hallinto ja tarkastusjärjestelyt

Komission ehdotuksen 7 ja 9 artikla

Keskeiset seikat

- Elpymis- ja palautumistukivälineeseen sovelletaan yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen nojalla vahvistettuja talouden tehokkaan ohjausjärjestelmän sääntöjä ja se perustuu siten jo olemassa oleviin mekanismeihin
- Euroopan parlamentin asemaa talousarviomenettelyssä ei ole määritelty selkeästi
- Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusoikeutta ei ole nimenomaisesti määritelty ehdotetussa asetuksessa
- Petosten ja sääntöjenvastaisuuksien vastaisia toimenpiteitä on vahvistettava uusien riskien torjumiseksi tehokkaasti

19. Komission ehdotuksen mukaan elpymis- ja palautumistukivälineeseen sovelletaan rakenne- ja koheesiorahastojen ⁽¹⁴⁾ yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa vahvistettuja talouden ohjausjärjestelmän sääntöjä, ja komissio hallinnoi sitä suoraan varainhoitoasetuksen mukaisesti ⁽¹⁵⁾. Näin ollen elpymis- ja palautumistukivälineeseen sisältyy jo olemassa olevia elementtejä ja sen tarkoituksena on hyödyntää varainhoitoasetuksessa säädettyjä mekanismeja.

20. Koska elpymis- ja palautumistukiväline kuitenkin rahoitetaan EU:n elpymisvälineestä ja on sen vuoksi SEUT-sopimuksen 311 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ”muu tulo”, se ei ole osa EU:n talousarviota. Tämä merkitsee huomattavaa muutosta EU:n menojen rahoitustavassa seuraavan monivuotisen rahoituskehyn aikana.

21. Ehdotuksessa todetaan, että komissio hallinnoi elpymis- ja palautumistukivälinettä suoraan varainhoitoasetuksen mukaisesti, mutta siinä ei mainita nimenomaisesti, sovelletaanko tukivälineeseen varainhoitoasetuksen talousarviota ja vastuuvapausmenettelyjä koskevia säännöksiä. Tilintarkastustuomioistuin on johdonmukaisesti todennut, että EU:n eri rahoitusvälineisiin olisi sovellettava samoja tilivelvollisuuden ja avoimuuden periaatteita ⁽¹⁶⁾. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin katsoo, että Euroopan parlamentin asema talousarvio- ja vastuuvapausmenettelyssä olisi määriteltävä asetuksessa selkeästi.

22. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että sillä on oikeus tarkastaa kaikki elpymis- ja palautumistukivälineeseen sisältyvät unionin tulot tai menot Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Koska elpymis- ja palautumistukiväline toteutetaan EU:n talousarvion ulkopuolella, tilintarkastustuomioistuin suosittelee kuitenkin selkeyden vuoksi, että ehdotettuun asetukseen sisällytetään erityinen säännös, jossa säädetään selvästi tilintarkastustuomioistuimen oikeudesta tarkastaa sekä elpymis- ja palautumistukivälineen avustukset että sen lainaosuus.

⁽¹³⁾ Euroopan komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa kartoitetaan Euroopan elvytystarpeita, 27.5.2020 (SWD(2020) 98 final).

⁽¹⁴⁾ Euroopan komissio, ehdotus elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta, COM(2020) 408, 9 artikla.

⁽¹⁵⁾ Euroopan komissio, ehdotus elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta, COM(2020) 408, 7 artikla.

⁽¹⁶⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen aihekohtainen katsaus komission ehdotuksesta vuosien 2021–2027 monivuotiseksi rahoituskehyyksi; yleiskatsaus: ”Yleiskatsaus tilivelvollisuuteen ja julkiseen tarkastukseen EU:ssa: puutteita, päällekkäisyyksiä ja haasteita”, lausunto 2/2018: ”Unionin oikeusperustaan sisältyvän Euroopan valuuttarahaston perustamisesta 6 päivänä joulukuuta 2017 annettuun ehdotukseen liittyvät tarkastus- ja tilivelvollisuusnäkökohdat”.

23. Kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin pannut merkille, huomattava määrä lyhyessä ajassa käytettäviä lisämäärärahoja lisää valvontajärjestelmiin kohdistuvaa painetta ⁽¹⁷⁾. Eräissä aiemmassa kertomuksessaan tilintarkastustuomioistuin toi esiin useita puutteita, jotka vaikuttivat petostentorjunnan hallinnointiprosessiin, ja kehotti komissiota ja hallintoviranomaisia tehostamaan petosten havaitsemista, niihin reagoimista ja toimien koordinoitua jäsenvaltioiden elinten välillä ⁽¹⁸⁾. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti komission aikomukseen vahvistaa edelleen petosten ja sääntöjenvastaisuuksien vastaisia toimenpiteitä ⁽¹⁹⁾, mutta tilintarkastustuomioistuin ei voi tässä vaiheessa päätellä, ovatko ne todennäköisesti riittäviä sääntöjenvastaisuuksien ja petosten riskin torjumiseksi. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuimen on korostettava vaikuttavien sisäisten kontrollien ja petostentorjuntatoimenpiteiden merkitystä, jotta voidaan torjua elpymis- ja palautumistukivälineen kaltaisista taloudellisista kannustimista aiheutuvia uusia riskejä.

Rahoitusosuus ja jakomenettely

Enimmäisrahoitusosuus

Komission ehdotuksen 10 artikla

Keskeiset seikat

- Rahoitusosuus (avustukset) kuvastaa vain osittain covid-19:n vaikutusta
- Ehdotettu kaava ei täysin vastaa palautumiskyvyn parantamista ja elpymisen tukemista koskevia elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteita

24. Komission menetelmä avustusten enimmäisrahoitusosuuden laskemiseksi perustuu jäsenvaltioiden väestöön, asukaskohtaiseen käänteiseen bruttokansantuotteeseen (BKT) ja suhteelliseen työttömyysasteeseen vuosina 2015–2019.

25. Vaikka elpymis- ja palautumistukiväline otettiin käyttöön vastauksena covid-19-kriisin keskipitkän ja pitkän aikavälin seurauksiin, tämä näkyy vain osittain rahoitusosuudessa, kun otetaan huomioon, että määrärahojen jakaminen perustuu covid-19-kriisiä edeltäviin heikkouksiin eikä kriisiin liittyviin heikkouksiin. Näin ollen suurimman avustusosuuden elpymis- ja palautumistukivälineestä saavista kymmenestä jäsenvaltiosta neljän odotetaan kärsivän BKT:n supistumisesta vuonna 2020. Osuus jää alle EU:n keskiarvon, joka on noin seitsemän prosenttia (ks. **kaavio 4**).

26. Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan enimmäisrahoitusosuutta arvioidaan uudelleen covid-19:n vaikutusten huomioon ottamiseksi. Enimmäisrahoitusosuutta sovelletaan kuitenkin ainoastaan 30 prosenttiin vuonna 2023 sidottavista varoista.

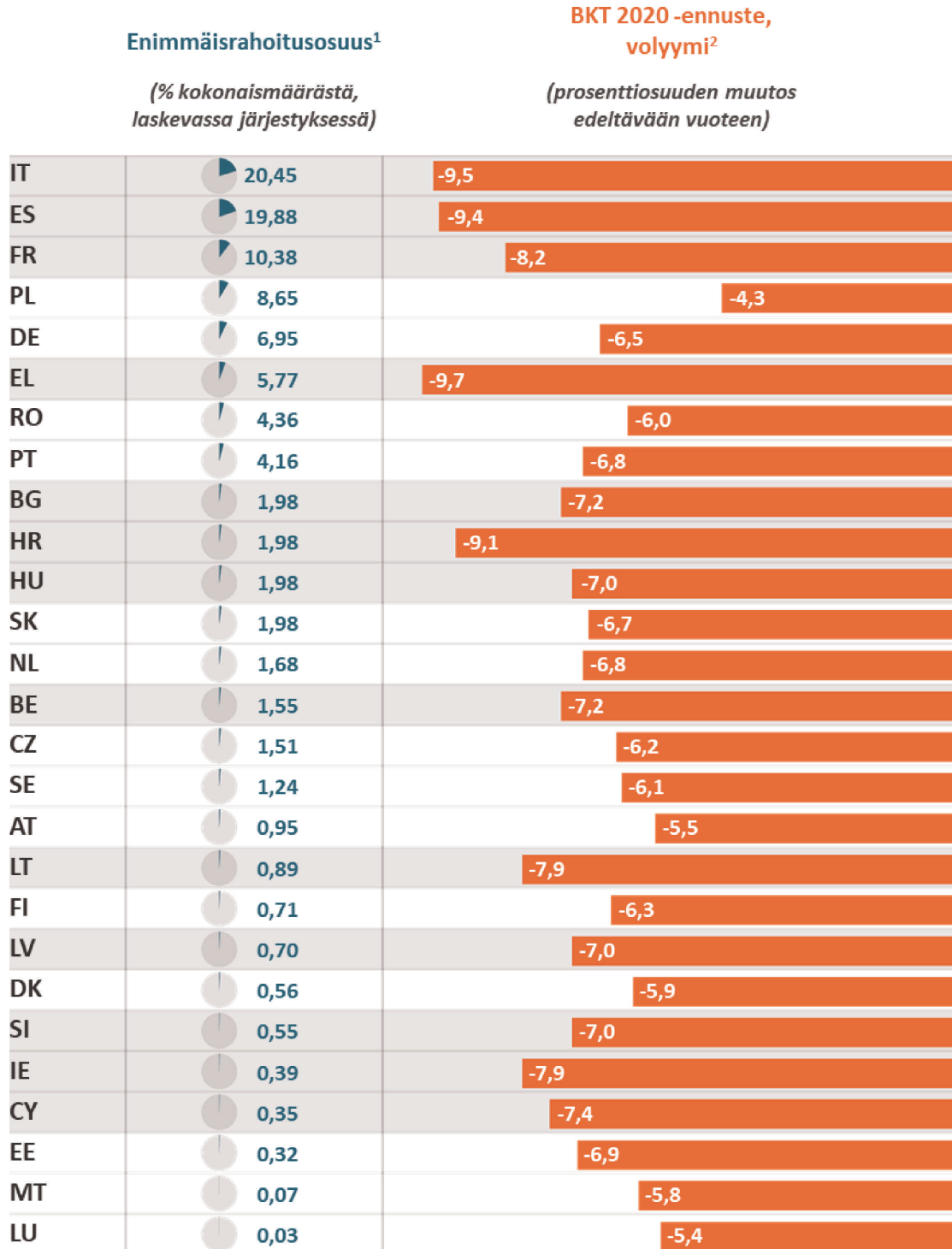
⁽¹⁷⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, lausunto 4/2020 ehdotetusta REACT-EU-asetuksesta sekä ERI-rahastoja säänteleviä yhteisiä säännöksiä koskevasta asetuksesta, kohta 20.

⁽¹⁸⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, erityiskertomus 6/2019: "EU:n koheesiomenoihin kohdistuvien petosten torjunta: hallintoviranomaisten on kehitettävä havaitsemista, reagoitua ja koordinoitua", kohta 79 ja suositukset.

⁽¹⁹⁾ Euroopan komissio, "EU:n talousarvio Euroopan elpymissuunnitelman moottorina", 27.5.2020 (COM(2020) 442 final).

Kaavio 4

Elpymis- ja palautumistukiväliseen enimmäisrahoitusosuus jäsenvaltioittain vuoden 2020 BKT-ennusteeseen suhteutettuna



Huom. Harmaalla merkittyjen jäsenmaiden BKT:n ennustetaan laskevan vähintään seitsemän prosenttia vuonna 2020 Euroopan komission kevään talousennusteen mukaan.

Lähteet:

¹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan ehdotuksen liite I.

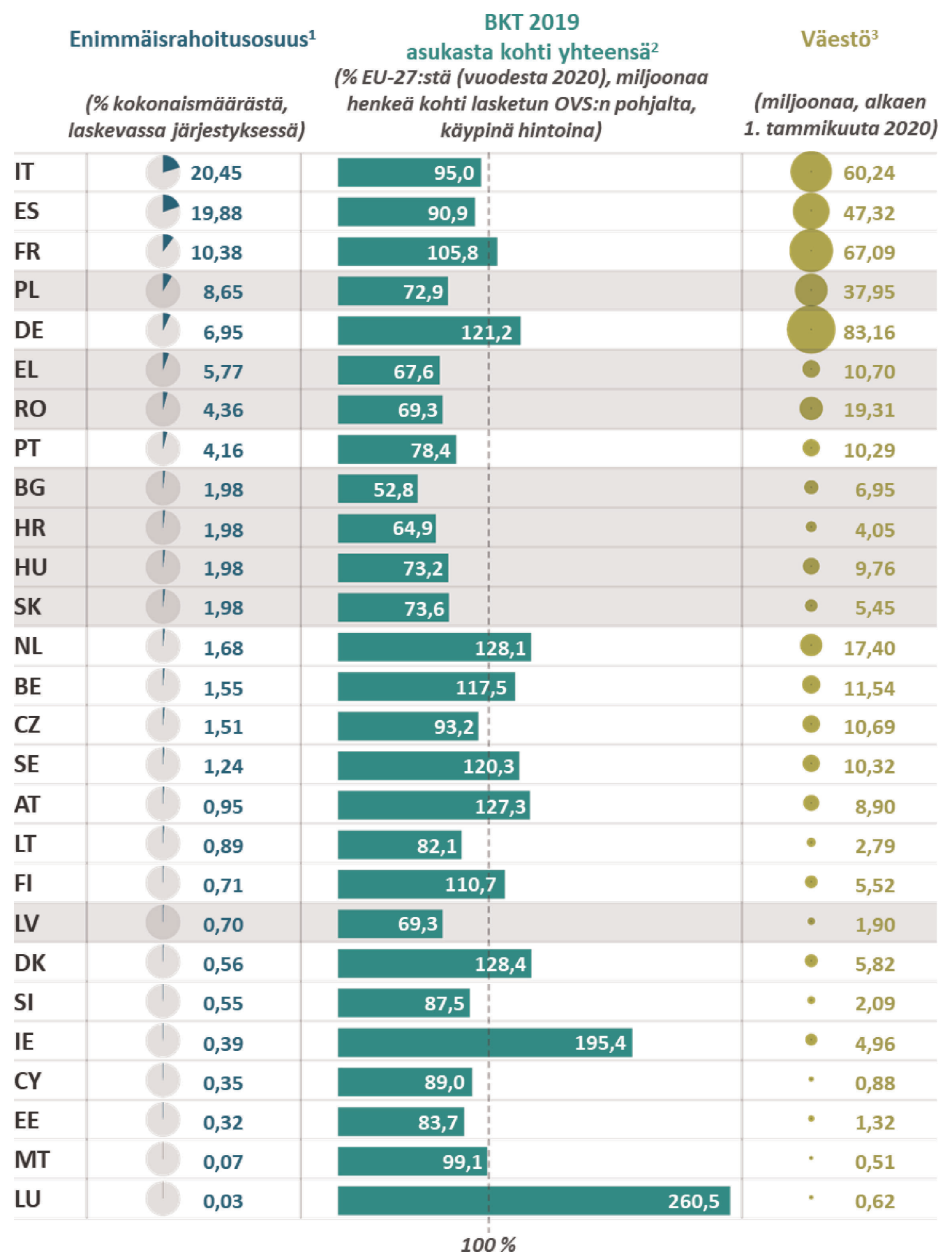
² Kevään 2020 talousennuste, Euroopan komissio.

27. Sen lisäksi, että elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteena on lieventää covid-19:n vaikutuksia, sillä pyritään myös edistämään unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta parantamalla palautumiskykyä ja tukemalla elpymistä. Tämä näkyy kuitenkin vain osittain jakomekanismeissa. Yli kaksi kolmasosaa elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksista on korvamerkitty niille 14 jäsenvaltiolle, joiden asukaskohtainen BKT oli vähintään 90 prosenttia EU:n keskiarvosta vuonna 2019, ja vain noin neljännes niille kahdeksalle jäsenvaltiolle, joiden asukaskohtainen BKT oli alle 75 prosenttia EU:n keskiarvosta vuonna 2019 (ks. **kaavio 5**).

28. Tämä ero johtuu suurelta osin maiden väestön koosta (ks. **kaavio 5**) ja siitä, että väestöllä on yhtä suuri painoarvo laskettaessa avustusten enimmäisrahoitusosuutta käänteisenä asukaskohtaisena bruttokansantuotteena.

Kaavio 5

Elpymis- ja palautumistukivälineen enimmäisrahoitusosuus jäsenvaltioittain vuoden 2019 asukaskohtaisen BKT:n kokonaismäärään ja väestömäärään suhteutettuna



Huom. Harmaalla merkityt jäsenvaltiot ovat saavuttaneet vuonna 2019 asukaskohtaisen BKT:n, joka on yhteensä enintään 75 prosenttia EU-27:n BKT:sta.

Lähteet:

¹ Komission elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan ehdotuksen liite I.

² Eurostat, [nama_10_pc], viimeisin päivitys: 4. 8.2020.

³ Eurostat, online-datakoodi: TPS00001.

29. Lisäksi lainojen enimmäismäärä on laskettu prosenttiosuutena kunkin jäsenvaltion BKTL:stä. Tämän johdosta kehittyneemmille jäsenvaltioille voidaan myöntää enemmän lainoja, vaikkakin lainojen sallittu taso (enintään 6,8 prosenttia BKTL:stä) on huomattava kaikkien jäsenvaltioiden kohdalla.

30. Tilintarkastustuomioistuin toteaa myös, että ajan mittaan tapahtuvat BKT:n tarkistukset voivat johtaa jakoperusteen muutoksiin. Tämä on erityisen tärkeää nykyisessä taloudellisessa myllerryksessä, joka lisää todennäköisyyttä siitä, että vuosien 2020–2021 BKT:hin kohdistetaan tarkistuksia vuoden 2022 jälkeen, mikä lisää myös jakoperusteen mukautuksia.

Rahoitusosuuksien jakaminen

Komission ehdotuksen 11 artikla

Keskeiset seikat

- Tiukat määräajat varojen sitomiselle takaavat nopean reagoinnin, mutta voivat haitata elpymis- ja palautumistukivälineen yleistä vaikuttavuutta
- Käyttövalmiuksia koskevat kysymykset voivat osoittautua pullonkauloiksi jäsenvaltioille

31. Komissio ehdotti, että oikeudelliset sitoumukset, jotka koskevat vähintään 60:tä prosenttia tuesta, jota ei makseta takaisin, olisi tehtävä viimeistään 31. joulukuuta 2022. Jäljellä olevan määrän osalta oikeudelliset sitoumukset olisi tehtävä viimeistään 31. joulukuuta 2024. Eurooppa-neuvosto ehdotti avustusten osalta 70 prosentin sitoumusta vuoden 2022 loppuun mennessä ja jäljellä olevan määrän sitomista vuoden 2023 loppuun mennessä.

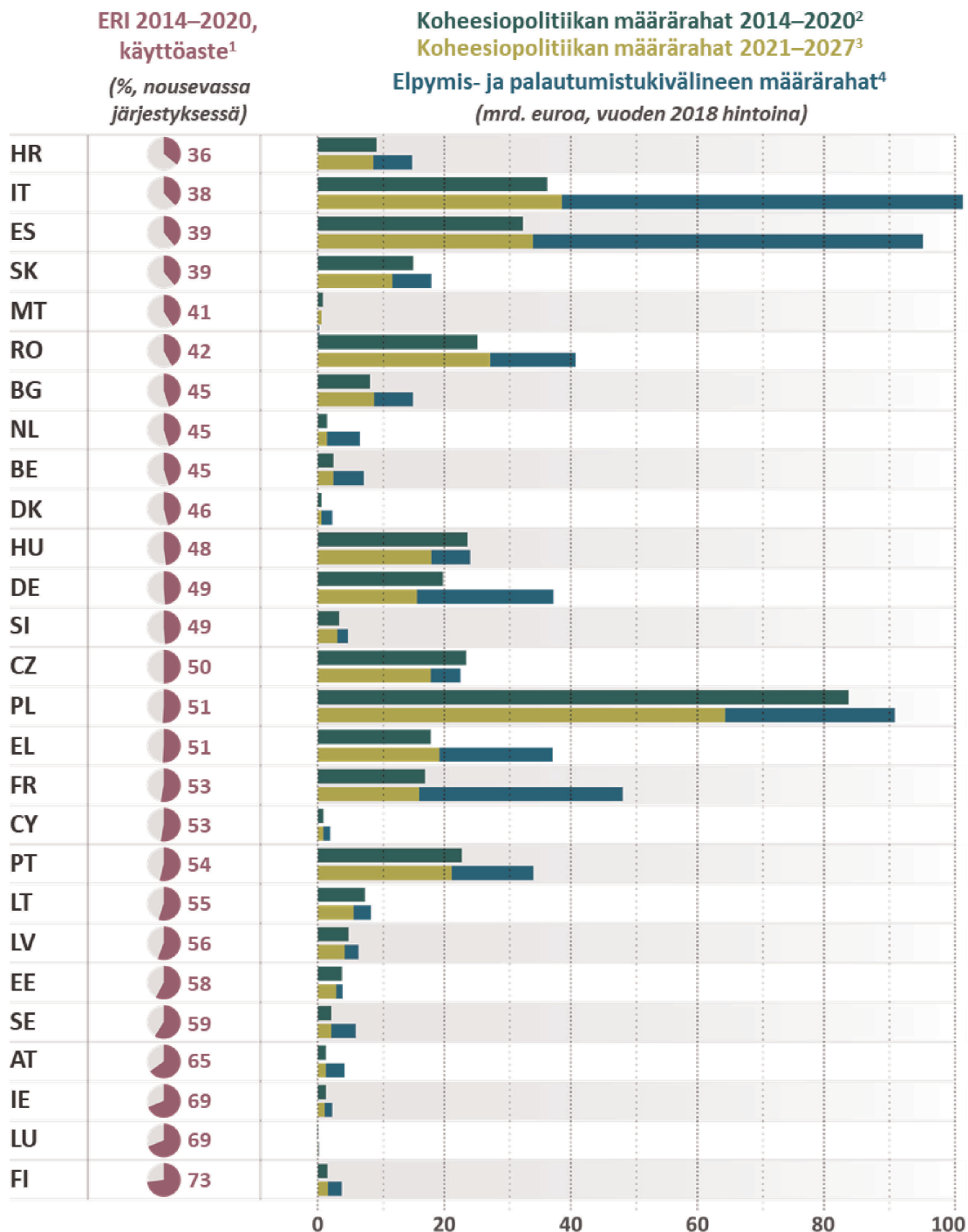
32. Kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin todennut⁽²⁰⁾, jäsenvaltioilla on oltava riittävästi aikaa ja asianmukaiset hallinnolliset valmiudet, jotta ne voivat hyödyntää komission eri ohjelmien kautta myöntämiä varoja. Osa jäsenvaltioista, joiden kohdalla käyttöaste on alhaisin nykyisellä ohjelmakaudella, saa todennäköisesti huomattavaa tukea elpymis- ja palautumistukivälineestä (ks. **kaavio 6**).

33. Tämä voi aiheuttaa vakavia hallinnollisia rasitteita ja riskin elpymis- ja palautumissuunnitelmien onnistuneelle täytäntöönpanolle. Jos tilannetta ei hallita kunnolla, myös koheesio politiikan valmistelu ja täytäntöönpano saattavat vaarantua.

⁽²⁰⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, lausunto 4/2020 ehdotetusta REACT-EU-asetuksesta sekä ERI-rahastoja säänteleviä yhteisiä säännöksiä koskevasta asetuksesta, kohta 8.

Kaavio 6

ERI-rahastojen kauden 2014–2020 käyttöaste suhteessa kausien 2014–2020 ja 2021–2027 koheesiomäärärahoihin sekä elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusosuuden enimmäismäärään



Lähteet:

- ¹ Koheesiotiedot (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>), 11.8.2020, Euroopan komissio. Huom. Käyttöaste – maksettu prosenttiosuus jäsenvaltiolle osoitetusta kokonaismäärästä.
- ² Euroopan tilintarkastustuomioistuin, Nopea tilannearvio: Koheesiopolitiikan määrärahojen jakaminen jäsenvaltioille vuosiksi 2021–2027.
- ³ Euroopan komissio, EU:n talousarvio: Aluekehitys ja koheesiopolitiikka vuoden 2020 jälkeen.
- ⁴ Komission elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan ehdotuksen liite I.

*Lainanottoimet***Komission ehdotuksen 12 ja 13 artikla****Keskeiset seikat**

- Komissiolla on kokemusta rahoitusmarkkinoiden lainanotosta, mutta sen on lisättävä nopeasti varoja lainanoton tiheyden ja laajuuden seurauksena
- Ehdotuksessa ei nimenomaisesti mainita, että tukea saavat jäsenvaltiot kantavat korkoriskin

34. Komissio vastaa säännöllisesti rahoitusmarkkinoiden lainanotosta unionin puolesta ja sillä on valmiudet toimiin ⁽²¹⁾. Tämän ehdotuksen mukaan komissio kuitenkin lainaa laajemmassa mittakaavassa kuin koskaan aikaisemmin, ja se tarvitsee nopeasti lisää henkilöstöresursseja voidakseen huolehtia tiheistä lainanottoista ja tukea saaville jäsenvaltioille suoritettavista maksuista.

35. Lisäksi ehdotuksessa annetaan komissiolle mahdollisuus poiketa aiemmasta lainanotto- ja lainanantokäytännöstä samalla maturiteetilla. Toisaalta tästä voisi olla hyötyä, jos komissio voisi hyödyntää markkinaolosuhteita ja tukia saavien jäsenvaltioiden rahoitusaikatauluja. Toisaalta taas tähän liittyy korkoriski, joka syntyy, kun lainanoton kustannukset muuttuvat lainan ottamisen ja maksamisen välillä.

36. Komission ehdotuksen ⁽²²⁾ mukaan tukea saavien jäsenvaltioiden olisi vastattava lainanottoon liittyvistä kustannuksista. Lisäksi ehdotuksessa ei mainita mitään siitä, kohdistetaanko jäsenvaltioiden lainaosuuksien takaisinmaksukapasiteettiin valvontaa. Lopullisessa asetuksessa tai jäsenvaltioiden kanssa tehtävissä lainasopimuksissa voitaisiin tehdä selvennäksi, että tukea saavat jäsenvaltiot kantavat maturiteetin muuttumisesta johtuvan korkoriskin.

Elpymis- ja palautumissuunnitelmat**Komission ehdotuksen 14–18 artikla****Keskeiset seikat**

- Yksittäisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien valmistelu ja hyväksyminen vie todennäköisesti paljon aikaa
- Elpymis- ja palautumissuunnitelmien arviointi on kattava, mutta sitä voitaisiin selventää ja mahdollisesti yksinkertaistaa
- Yhteys talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon auttaa keventämään hallinnollista taakkaa, mutta se voi aiheuttaa haasteita
- Elpymis- ja palautumissuunnitelmien, toimenpideohjelmien ja kansallisten uudistusohjelmien laatiminen samanaikaisesti voi olla jäsenvaltioille haastavaa

Elpymis- ja palautumissuunnitelmien valmistelu ja hyväksyminen

37. Elpymis- ja palautumissuunnitelmat muodostavat perustan rahoitustuen maksamiselle. Niissä olisi esitettävä toimenpiteitä, joilla vastataan talouspolitiikan eurooppalaisessa ohjausjaksossa määriteltyihin maakohtaisiin haasteisiin ja painopisteisiin ja edistetään vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta ⁽²³⁾. Lisäksi suunnitelmiin olisi sisällytettävä välitavoitteet, tavoitteet, ohjeellinen aikataulu sekä seuraavien neljän vuoden uudistusten arvioidut kokonaiskustannukset ja seuraavien seitsemän vuoden investoinnit.

⁽²¹⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuimien erityiskertomus 18/2015: ”Vaikeuksissa oleville maille annettu rahoitustuki”, kohdat 115–136.

⁽²²⁾ Euroopan komissio, ehdotus elpymis- ja palautumistukiväliseen perustamisesta, COM(2020) 408, 13 artiklan 3 kohta.

⁽²³⁾ Euroopan komissio, ehdotus elpymis- ja palautumistukiväliseen perustamisesta, COM(2020) 408, 14 artikla.

38. Koska elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteena on lieventää covid-19-kriisin taloudellisia vaikutuksia, on olennaisen tärkeää arvioida ja hyväksyä elpymis- ja palautumissuunnitelmat oikea-aikaisesti. Siksi tilintarkastustuomioistuin kannattaa komission järjestämää mahdollisuutta vaihtaa hyviä käytäntöjä jäsenvaltioiden välillä ⁽²⁴⁾.

39. Komission ehdotuksessa todetaan, että jäsenvaltioiden olisi toimitettava elpymis- ja palautumissuunnitelmansa komissiolle viimeistään 30. huhtikuuta, ja ne voivat esittää suunnitelmaluonnoksen yhdessä talousarvioesityksen kanssa edellisen vuoden lokakuun 15 päivästä alkaen. Komissio arvioi suunnitelman neljän kuukauden kuluessa ⁽²⁵⁾. Neuvoston päätelmissä lyhennetään arviointiaika kahteen kuukauteen ja täsmennetään, että neuvosto pyrkii hyväksymään komission ehdotuksen neljän viikon ⁽²⁶⁾ kuluessa. Päätelmissä ei kuitenkaan määritellä menettelyä, jota sovelletaan siinä tapauksessa, että neuvosto ei hyväksyisi ehdotusta (ks. **kaavio 7**). Kun otetaan huomioon komission ehdotus ja neuvoston päätelmissä ehdotetut muutokset, elpymis- ja palautumissuunnitelmat todennäköisesti hyväksytään vasta vuoden 2021 jälkipuoliskolla.

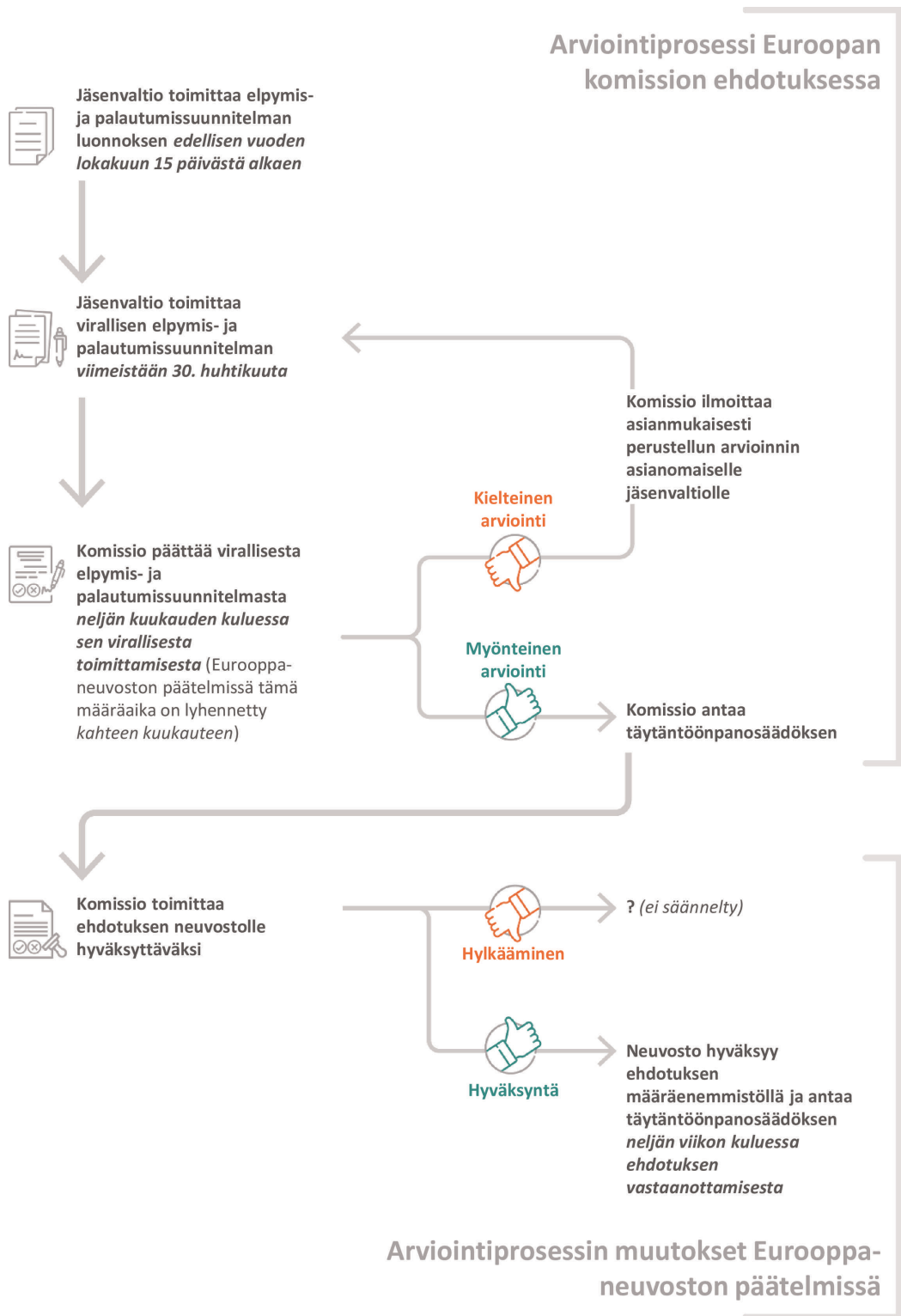
⁽²⁴⁾ Euroopan komissio, ehdotus elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta, COM(2020) 408, 15 artiklan 4 kohta.

⁽²⁵⁾ Euroopan komissio, ehdotus elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta, COM(2020) 408, 17 artiklan 1 kohta.

⁽²⁶⁾ Eurooppa-neuvosto, EUCO 10/20, kohta A 19.

Kaavio 7

Elpymis- ja palautumissuunnitelmien arviointi- ja hyväksymisprosessin aikataulu: Komission ehdotus ja Eurooppa-neuvoston päätelmät



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien komission elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan ehdotuksen ja Eurooppa-neuvoston päätelmien perusteella.

40. Mahdollisia harkittavia toimenpiteitä ovat:

- kannustetaan voimakkaasti jäsenvaltioita esittämään elpymis- ja palautumissuunnitelmien luonnokset vuonna 2020
- komissio antaa jäsenvaltioille ohjeita elpymis- ja palautumissuunnitelmien valmistelusta ja siitä, millaisia investointeja pidetään vaikuttavimpina talouden elpymisen tukemiseksi
- pyritään lyhentämään lopullisia elpymis- ja palautumissuunnitelmia koskevaa komission arviointia suunnitelmien luonnosversioiden aiemman analyysin pohjalta
- arvioidaan mahdollisuutta porrastaa elpymis- ja palautussuunnitelmien toimittamista pullonkaulojen välttämiseksi.

41. Elpymis- ja palautumissuunnitelmien valmistelu ja hyväksyminen tapahtuu samanaikaisesti vuosien 2021–2027 uusien toimenpideohjelmien valmistelun ja täytäntöönpanon kanssa, ja niiden lisäksi tulee valmistella talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä suunnitellut kansalliset uudistusohjelmat. Koska kaikkiin näihin sisältyvillä toimenpiteillä on samanlaiset tavoitteet, komission olisi harkittava mahdollisia synergioita ja yhdenmukaistamista hallinnollisen taakan keventämiseksi ja ajan säästämiseksi. Komission ja jäsenvaltioiden olisi lisäksi pyrittävä hyödyntämään digitalisaatiota ja informaatioteknologiaa kaikin mahdollisin keinoin.

Elpymis- ja palautumissuunnitelmien arviointi

42. Yhdenmukaisen arvioinnin ja korkealaatuisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien varmistaminen voi olla haastavaa. Tämä johtuu pääasiassa elpymis- ja palautumistukivälineen laaja-alaisista ja melko korkean tason tavoitteista, jotka voivat johtaa siihen, että elpymis- ja palautumissuunnitelmat kattavat monia erilaisia kysymyksiä, mutta eivät ole riittävän tarkkoja ja täsmällisiä.

43. Elpymis- ja palautumissuunnitelmat ja niiden myöhemmät arvoinnit perustuvat pitkälti vuoropuheluun komission ja kyseisen jäsenvaltion välillä. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti tähän lähestymistapaan, koska sen avulla on mahdollista lisätä sitoutumista jäsenvaltioiden tasolla. Käyttöön olisi kuitenkin otettava riittävät mekanismit, joilla varmistetaan, että elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvät tavoitteet sekä välitavoitteet ja indikaattorit ovat riittävän kunnianhimoisia.

44. Komissio soveltaa elpymis- ja palautumissuunnitelmiin arviointiperusteita, jotka se on määrittänyt ehdotuksensa liitteessä II. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan arviointiperusteita ja luokitusta voitaisiin yksinkertaistaa tai selkeyttää entisestään (ks. **liite IV**).

- Jotkin arviointiperusteet voivat olla päällekkäisiä, erityisesti koska maakohtaiset suositukset (arviointiperuste 2.1) koskevat todennäköisesti myös muita arviointiperusteita, kuten vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta (arviointiperuste 2.2.), kasvupotentiaalia ja työpaikkojen luomista (arviointiperuste 2.4), ja niillä pyritään todennäköisesti kestävään vaikutukseen (arviointiperuste 2.3).
- Jotkin arviointiperusteet ("tuloksellinen edistäminen" tai "pysyvä vaikutus") sekä luokitus (esim. "suuri/kohtalainen/pieni") jättävät tilaa laadulliselle arvioinnille.
- Tiettyjen toimenpiteiden yhteiset indikaattorit ja vakiokustannukset voisivat helpottaa ja parantaa arviointiprosessia. Ehdotuksessa ei kuitenkaan ole niitä koskevia säännöksiä.
- Useat arviointiperusteet kattavat useamman kuin yhden näkökohdan, mikä todennäköisesti vaikeuttaa kyseisten arviointiperusteiden luokitusta (esim. arviointiperuste 2.2 "vihreä siirtymä ja digitaalinen muutos").
- Maakohtaisten suositusten yhdenmukaistaminen (arviointiperuste 2.1) on yksi tärkeimmistä arviointiperusteista johtuen sen painoarvosta kokonaisarvioinnissa. Se saattaa kuitenkin ratkaista vain osittain kriisin kehittymiseen liittyvät näkökohdat ja sen aiheuttamat haasteet, kun otetaan huomioon, että kyseiset maakohtaiset suositukset esitettiin jo toukokuussa 2020.

Yhteys talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon

45. Tilintarkastustuomioistuin pitää yleisesti ottaen myönteisenä tiivistä yhteyttä talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon ja sen yhteydessä määriteltyihin maakohtaisiin suosituksiin, koska tavoitteet ovat samankaltaisia ja hallinnollisen taakan keventäminen on mahdollista. Elpymis- ja palautumistukivälineen liittäminen talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon muuttaa kuitenkin huomattavasti talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson luonnetta ja taloudellisia seurauksia.

46. Tilintarkastustuomioistuin on havainnut tarkastustyössään seuraavia maakohtaisiin suosituksiin ja talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjaukseseen (27) liittyviä puutteita, jotka saattavat vaikuttaa myös elpymis- ja palautumistukivälineeseen.

- Kaikki jäsenvaltiot eivät ole panneet maakohtaisia suosituksia täytäntöön kokonaisuudessaan, eikä komissio ole aina käyttänyt valtuuksiaan – tai käyttänyt niitä riittävästi – suositellakseen erityistoimenpiteitä silloin, kun jäsenvaltiot eivät ole huomioineet maakohtaisia suosituksia.
- Maaraportit muodostavat yleensä perustan maakohtaisten suositusten valinnalle ja laatukselle, mutta uudistuksia tukevien EU:n varojen käytön ja maakohtaisten suositusten välistä yhteyttä ei ole kehitetty riittävästi.
- Tietyissä tapauksissa maakohtaiset suositukset sisältävät useita erilaisia kysymyksiä, eikä niissä yleensä määritetä selkeitä aikatauluja ja kustannuksia.
- Maakohtaisissa suosituksissa otetaan huomioon maaraporteissa havaitut riskit, mutta priorisointia ei joissakin tapauksissa selitetä riittävän selkeästi.
- Kansallisissa uudistusohjelmissa jätetään usein selittämättä viranomaisten suunnitteleminen toimenpiteiden tarkka sisältö, niiden odotettavissa oleva aikataulu, toteutuksen välitavoitteet ja arviot toimenpiteiden kustannuksista ja vaikutuksista. Tämän sijasta toimenpiteitä kuvaillaan vain hyvin yleisesti.

Rahoitusta koskevat säännökset

Komission ehdotuksen 19 artikla

Keskeiset seikat

- Monimutkainen ja pitkä maksupyynnöjä koskeva päätöksenteko voi hidastaa prosessia
- Komission ehdotus ei sisällä säännöksiä varojen takaisinperinnästä

Maksupyynnöjä koskeva päätöksentekomenettely

47. Jäsenvaltiot voivat esittää maksupyynnöjä kahdesti vuodessa, kun elpymis- ja palautumissuunnitelmissa asetetut asiaankuuluvat välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu. Komissio arvioi pyynnön kahden kuukauden kuluessa.

48. Neuvoston päätelmissä määrätään neuvoston talous- ja rahoituskomitean pakollisesta lausunnosta. Lisäksi siinä annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus saattaa keskustelu Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi, jos katsotaan, että kyseisen jäsenvaltion elpymis- ja palautumissuunnitelman välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävässä saavuttamisessa ilmenee vakavia poikkeamia. Eurooppa-neuvoston on keskusteltava asiasta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun komissio on pyytänyt talous- ja rahoituskomitealta lausuntoa. Jää nähtäväksi, missä määrin tätä ”häätäjarrutustoimenpidettä” käytetään käytännössä.

49. Näin ollen prosessi – jäsenvaltion esittämästä maksupyynnöstä komission suorittamaan maksuun – voi olla pitkä, kun otetaan huomioon, että nykyiseen kriisiin on tärkeää reagoida ajoissa. Sen vuoksi olisi arvioitava mahdollisuutta yksinkertaistaa menettelyä ja työskennellä rinnakkain joissakin vaiheissa, kun asetus pannaan täytäntöön.

50. Varojen oikea-aikaisen saatavuuden tarvetta käsiteltiin jossakin määrin neuvoston päätelmissä asettamalla käyttöön kymmenen prosentin ennakkomaksuvaihtoehto. Ennakkomaksuvaihtoehdon sisällyttämistä asetukseen olisi kuitenkin täydennettävä varojen takaisinperintää koskevilla yksityiskohtaisemmilla säännöillä. Komission ehdotuksessa todetaan ainoastaan, että ”moitteettoman varainhoidon varmistamiseksi olisi vahvistettava erityiset säännöt [...] maksujen [...] peruuttamista sekä varojen takaisinperintää varten”, mutta ehdotuksessa ei täsmennetä näitä sääntöjä.

(27) Euroopan tilintarkastustuomioistuin, erityiskertomus 16/2020 Talouspolitiikan eurooppalainen ohjaukseseen – maakohtaisissa suosituksissa käsitellään tärkeitä kysymyksiä, mutta suosituksia ei toteuteta riittävän hyvin.

Raportointi, seuranta ja arvioinnit**Komission ehdotuksen 20, 21 ja 23–25 artikla****Keskeiset seikat**

- Jäsenvaltioiden raportointitiheys komissiolle ei vastaa puolivuositaisia maksupyyntöjä
- Ehdotukseen ei sisälly yhteisiä RACER-kriteereihin perustuvia indikaattoreita elpymis- ja palautumistukivälineen seurannan ja tuloksellisuuden mittaamisen parantamiseksi.

Jäsenvaltioiden raportointi komissiolle

51. Komission ehdotuksessa esitetään, että jäsenvaltiot raportoisivat neljännesvuosittain edistymisestään elpymis- ja palautumissuunnitelmissa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamisessa. Lisäksi raportit olisi otettava asianmukaisesti huomioon ja esitettävä tiivistelmänä kansallisissa uudistusohjelmissa, jotka toimitetaan vuosittain ja joita käytetään edistymistä koskevan raportoinnin välineenä.

52. Ehdotuksessa ei täsmennetä näiden neljännesvuosittaisten raporttien tarkoitusta ja sisältöä, ja komission suorittamia todentamistarkastuksia suunnitellaan tällä hetkellä ainoastaan jäsenvaltioiden puolivuositteisten maksupyyntöjen osalta. Jäsenvaltioiden ja komission hallinnollisen taakan keventämiseksi olisi harkittava raportointitiheyden vähentämistä siten, että raportointi tapahtuisi puolivuositteisten maksupyyntöjen toimittamisen yhteydessä. Lisäksi komission on annettava lisäohjeita raporttien sisällöstä sekä niihin sisältyvien tietojen keräämisestä, analysoinnista ja todentamisesta.

Tuloksellisuuden seuranta ja mittaaminen

53. Mahdollisten täytäntöönpano-ongelmien ratkaisemiseksi tai tarvittaviin korjaaviin toimiin ryhtymiseksi tarvitaan luotettava seurantajärjestelmä. Se on välttämätön väline, jotta voidaan arvioida, käytetäänkö elpymis- ja palautumistukivälineen lainoja ja avustuksia tavoitteiden saavuttamiseen. Seurantajärjestelmän olisi muodostettava selkeä yhteys tavoitteiden ja asiaankuuluvien indikaattoreiden välille⁽²⁸⁾. Tällaiset indikaattorit auttavat analysoimaan ja vertailemaan tuloksia ja voivat olla hyödyllisiä prioriteettien määrittämisessä. Tällaisten indikaattoreiden olisi mahdollisuuksien mukaan noudatettava RACER-kriteerejä (merkityksellinen, hyväksytty, uskottava, selkeä ja kestävä) ja noudatettava paremman sääntelyn suuntaviivoissa määriteltyjä ominaisuuksia.

54. Ehdotuksessa edellytetään⁽²⁹⁾, että komissio seuraa täytäntöönpanoa ja mittaa tavoitteiden saavuttamista liitteessä III esitettyjen tulosindikaattoreiden perusteella:

- hyväksytyjen elpymis- ja palautumissuunnitelmien lukumäärä (tuotos)
- elpymis- ja palautumissuunnitelmaa varten osoitettu kokonaisrahoitusosuus (tuotos)
- toteutettujen elpymis- ja palautumissuunnitelmien määrä (tulokset)
- elpymis- ja palautumissuunnitelmissa kullekin jäsenvaltiolle annetut tavoitteet, jotka on saavutettu kokonaisrahoituksen ansiosta (vaikutus).

55. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että kaksi ensimmäistä indikaattoria ovat tuotosindikaattoreita, jotka eivät liity suoraan elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteisiin. Kolmas indikaattori mittaa kyllä elpymis- ja palautumistukivälineen tulosta, mutta se liittyy suunniteltuihin tavoitteisiin vain epäsuorasti. Viimeinen indikaattori on siis ainoa suoraan elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteisiin liittyvä indikaattori, mutta sen arviointi tulee olemaan haastavaa, koska indikaattorin tavoitteena on yhdistää tavoitteiden saavuttaminen taloudelliseen tukeen ja näin ollen indikaattori perustuu yksinkertaiseen syy-seuraussuhteeseen, jota ei todellisuudessa ole olemassa.

⁽²⁸⁾ Euroopan komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Parempaan sääntelyn suuntaviivat, 7.7.2017 (SWD(2017) 350 final).

⁽²⁹⁾ Euroopan komissio, ehdotus elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta, COM(2020) 408, 23 artikla.

56. Ottaen huomioon ehdotuksen erityisen tavoitteen ⁽³⁰⁾, tilintarkastustuomioistuin on komission kanssa samaa mieltä siitä, että indikaattorit ja tavoitteet olisi asetettava jäsenvaltioiden tasolla, jotta kunkin maan erityispiirteet voidaan ottaa huomioon. Ottaen kuitenkin huomioon ehdotuksessa asetetut yleiset tavoitteet ja kaikkia jäsenvaltioita koskevat elpymis- ja palautumissuunnitelmien hyväksymisen yhteiset arviointiperusteet, komission olisi kehitettävä yhteiset indikaattorit ja asetettava mahdollisuuksien mukaan erityisiä EU:n tason tavoitteita. Tämä helpottaisi elpymis- ja palautumistukiväliseen täytäntöönpanon parempaa seuranta ja mittaamista EU:n tasolla ja ohjaisi jäsenvaltioita käyttämään resurssejaan tehokkaammin EU:n tavoitteiden saavuttamiseksi. Ilman yhteisiä indikaattoreita tai yhteistä metodologiaa on vaikea seurata ja tarkastaa esimerkiksi vihreää siirtymään suunnattavia varoja. Tilintarkastustuomioistuin korosti oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta antamassaan lausunnossa ⁽³¹⁾ sellaisten tulosindikaattoreiden merkitystä, jotka antavat selkeän kuvan tavoitteesta siirtyä pois hiili-intensiivisiltä aloilta vihreän siirtymän yhteydessä.

57. Tuoreessa talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa koskevassa erityiskertomuksessaan tilintarkastustuomioistuin korosti myös haasteita, jotka liittyvät toimien vaikuttavuuden mittaamiseen useiden ja samanaikaisten tavoitteiden osalta. Kertomuksessa korostettiin myös sitä, että tavoitteiden porrastaminen (perussopimuksiin pohjautuvista laajoista tavoitteista vuotuisiin maakohtaisiin suosituksiin) ei useinkaan ole jäljitettävissä etu- eikä jälkikäteen. Edistymisen seurannalla olisi myös pystyttävä osoittamaan merkittävyys ja edistyminen maakohtaisten suositusten tasolla sekä vaikutus laajempien EU:n tason tavoitteiden saavuttamiseen.

Arvioinnit

58. Ehdotus edellyttää riippumatonta arviointia elpymis- ja palautumistukiväliseen täytäntöönpanosta neljän vuoden kuluttua välinettä koskevan asetuksen voimaantulosta ⁽³²⁾. Arvioinnissa olisi tutkittava erityisesti, missä määrin tavoitteet on saavutettu, ja tarkasteltava resurssien käytön tehokkuutta sekä saavutettua eurooppalaista lisäarvoa. Lisäksi arvioinnissa esitetään tarvittavat ehdotukset asetuksen muuttamiseksi.

59. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että elpymis- ja palautumistukiväliseen menot ovat etupainotteisia ja arviointi julkaistaan sen jälkeen, kun suurin osa menoista on jo suoritettu. Arvioinnin avulla saatuja kokemuksia voitaisiin näin ollen käyttää vain rajoitetusti elpymis- ja palautumistukiväliseen muihin osiin. Tilintarkastustuomioistuin hyväksyy komission väitteen, jonka mukaan arvioinnissa on löydettävä hienovarainen tasapaino siten, että toteutetun ohjelman arviointi on riittävää (merkityksellisten johtopäätösten kannalta) ja että arvioinnin perusteella kyetään antamaan ohjelman hallinnoinnin kannalta tarpeellista palautetta. Tilintarkastustuomioistuin toteaa myös, että arvioinnin pohjalta on mahdollista käydä keskustelua siitä, voitaisiinko sitä hyödyntää tulevien, monivuotista rahoituskehystä 2028–2034 koskevien ohjelmien yhteydessä. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen on korostettava, että jos luotettavampia indikaattoreita ei kehitetä, jälki- ja väliarvioinneissa on hyvin vaikea esittää merkityksellisiä arvioita vaikuttavuudesta.

Johtopäätökset

60. Komission toukokuussa 2020 ehdottaman elpymis- ja palautumistukiväliseen tavoitteena on tukea jäsenvaltioiden elpymistä covid-kriisin vaikutuksista ja parantaa niiden palautumiskykyä tulevaisuudessa. Mahdollistamalla lisävarojen nopea käyttöönotto tukivälineellä voidaan edistää EU:n yhteisten tavoitteiden saavuttamista seuraavalla monivuotisen rahoituskehäksen kaudella.

61. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotus perustuu olemassa oleviin välineisiin ja mekanismeihin, kuten yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen ja talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon, mikä edistää synergiaa ja keventää hallinnollista taakkaa sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla. Lisäksi suunniteltu vuoropuhelu jäsenvaltioiden kanssa voi lisätä maiden sitoutumista siten, että samalla kyetään kuitenkin ottamaan joustavasti huomioon kunkin jäsenvaltion erityisilanne. Tilintarkastustuomioistuin haluaa korostaa, kuinka tärkeää on ottaa käyttöön vaikuttavia petosten ja sääntöjenvastaisuuksien torjuntatoimenpiteitä. Niiden avulla voidaan torjua riskejä, joita aiheutuu, kun käyttöön otetaan lyhyen ajan kuluessa huomattava määrä lisäresursseja. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti komission toimiiin tällä alalla.

62. Tilintarkastustuomioistuin uskoo kuitenkin, että ehdotusta voitaisiin parantaa edelleen seuraavilla tavoilla:

— ottamalla käyttöön sopivat mekanismit, joiden avulla voidaan varmistaa koordinointi muiden EU:n rahoituslähteiden kanssa sekä täydentävyys

⁽³⁰⁾ Euroopan komissio, ehdotus elpymis- ja palautumistukiväliseen perustamisesta, COM(2020) 408, 4 artiklan 2 kohta.

⁽³¹⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, lausunto 5/2020 komission 14. tammikuuta 2020 ja 28. toukokuuta 2020 esittämistä ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamisesta (2020/0006 (COD)).

⁽³²⁾ Euroopan komissio, ehdotus elpymis- ja palautumistukiväliseen perustamisesta, COM(2020) 408, 25 artikla.

- yhdistämällä jakoperusteet tiiviimmin elpymisen ja palautumisen yleistavoitteeseen
- yksinkertaistamalla elpymis- ja palautumissuunnitelmiin ja maksupyyntöihin liittyviä menettelyjä mahdollisuuksien mukaan hallinnollisen taakan keventämiseksi ja varojen käytön helpottamiseksi
- arvioimalla uudelleen raportoinnin ja arvioinnin tiheyttä ja ajoitusta ja määrittämällä tarkoituksenmukaiset indikaattorit, joiden avulla elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksia voidaan arvioida kokonaisvaltaisesti
- määrittämällä Euroopan parlamentin asema talousarviomenettelyssä ja vahvistamalla tilintarkastustuomioistuimen tarkastusoikeudet yksiselitteisesti.

63. Tilintarkastustuomioistuin panee myös merkille, että ehdotus ei sisällä tiettyjä näkökohtia, koska niitä kehitetään yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Jotta elpymis- ja palautumistukivälineen kykyä edistää elpymistä ja palautumiskykyä voitaisiin hyödyntää, olisi kiinnitettävä erityistä huomiota sen varmistamiseen, että elpymis- ja palautumissuunnitelmat ovat riittävän kunnianhimoisia ja johdonmukaisia ja että niiden täytäntöönpanoa arvioidaan tarkoituksenmukaisesti.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 7. syyskuuta 2020 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

Presidentti

LIITE I

Komission ehdotuksen ja Eurooppa-neuvoston päätelmien mukainen katsaus Next Generation EU -välineen ohjelmien talousarvioihin

Ohjelma (vuoden 2018 hintoina, miljardia euroa)	Komission ehdotus (vuoden 2018 hintoina, miljardia euroa)	Eurooppa-neuvoston päätelmät (vuoden 2018 hintoina, miljardia euroa)	Ero (vuoden 2018 hintoina, miljardia euroa)
REACT-EU (MRK 2014–2020, ERI-rahastot)	50,0	47,5	-2,5
Elpymis- ja palautumistukiväline – avustukset	310,0	312,5	2,5
Elpymis- ja palautumistukiväline – lainat	250,0	360,0	110,0
Terveys	7,7	0,0	-7,7
RescEU (pelastustoiminta)	2,0	1,9	-0,1
Horisontti Eurooppa (tutkimus ja innovointi)	13,5	5,0	-8,5
Oikeudenmukainen siirtymä ilmasto- neutraalisuuteen	30,0	10,0	-20,0
Maaseudun kehittäminen	15,0	7,5	-7,5
Humanitaarinen apu	5,0	0,0	-5,0
ESIR/InvestEU (sisäisiin politiikkoihin tehtävien investointien tukeminen)	30,3	5,6	-24,7
Vakavaraisuustukiväline	26,0	0,0	-26,0
EKKR (kestävä ja osallistava kasvu EU:n ulkopuolella)	10,5	0,0	-10,5
Yhteensä	750,0	750,0	0,0

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin 27. toukokuuta annetun komission ehdotuksen ja 21. heinäkuuta 2020 annettujen Eurooppa-neuvoston päätelmien perusteella.

LIITE II

Euroopan komission ja Eurooppa-neuvoston ehdotukset

Euroopan komission ehdotuksen artikla	Euroopan komission ehdotuksen artiklan teksti	Eurooppa-neuvoston muutosehdotus
5 artiklan 1 kohta Euroopan unionin elpymisvälineestä peräisin olevat varat	<p>1. Asetuksen [Euroopan unionin elpymisväline] 2 artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden toteutetaan tästä tukivälineestä seuraavilla varoilla:</p> <p>a) asetuksen [Euroopan unionin elpymisväline] 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan ii alakohdassa tarkoitettu 334 950 000 000 euron määrä käyppinä hintoina, joka on käytettävissä tukeen, jota ei makseta takaisin, jollei asetuksen [Euroopan unionin elpymisväline] 4 artiklan 4 ja 8 kohdasta muuta johdu. Näitä määriä pidetään ulkoisina käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina varainhoitoasetuksen 21 artiklan 5 kohdan mukaisesti;</p> <p>b) asetuksen [Euroopan unionin elpymisväline] 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu 267 955 000 000 euron määrä käyppinä hintoina, joka on käytettävissä jäsenvaltioiden lainatukseen 12 ja 13 artiklan mukaisesti, jollei asetuksen [Euroopan unionin elpymisväline] 4 artiklan 5 kohdasta muuta johdu.</p>	<p>Muutetaan 5 artiklan 1 kohdan a alakohta seuraavasti:</p> <p>312 500 000 000 euron määrä</p> <p>Muutetaan 5 artiklan 1 kohdan b alakohta seuraavasti:</p> <p>360 000 000 000 euron määrä</p>
10 artikla Enimmäisrahoitusosuus	<p>Kunkin jäsenvaltion enimmäisrahoitusosuus 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen määrän jakomenettelyä varten lasketaan käyttäen liitteessä I vahvistettua menetelmää kunkin jäsenvaltion väestömäärän ja suhteellisen työttömyysasteen perusteella sekä käänteisessä suhteessa kunkin jäsenvaltion asukaskohtaiseen bruttokansantuotteeseen (BKT).</p>	<p>Muutetaan 10 artikla seuraavasti:</p> <p>Elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvien sitoumusten jakoperuste vuosille 2021–2022 on vahvistettava komission ehdotuksen mukaisesti. Jakoperusteessa vuodelle 2023 korvataan yhtäläisessä suhteessa vuosien 2015–2019 työttömyyskriteeri vuonna 2020 todetulla todellisen bruttokansantuotteen menetyksellä ja vuosina 2020–2021 todetulla kumulatiivisella todellisen bruttokansantuotteen menetyksellä, joka lasketaan 30. kesäkuuta 2022 mennessä.</p>
11 artikla Rahoitusosuuksien jakaminen	<p>1. Komissio asettaa saataville 31 päivään joulukuuta 2022 saakka 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua 334 950 000 000 euron rahoituksen. Kukin jäsenvaltio voi esittää 10 artiklassa tarkoitettua enimmäisrahoitusosuutensa puitteissa pyyntöjä elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanemiseksi.</p> <p>2. Jos taloudellisia resursseja on käytettävissä, komissio voi järjestää ehdotuspyyntöjä 31 päivän joulukuuta 2022 ja 31 päivän joulukuuta 2024 välisenä aikana EU-ohjausjakson aikataulun mukaisesti. Tätä varten se julkaisee ohjeellisen aikataulun kyseisellä kaudella järjestettävistä ehdotuspyynnöistä ja ilmoittaa kussakin ehdotuspyynnössä jaettavissa olevan määrän. Kukin jäsenvaltio voi ehdottaa saavansa elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanoa varten enintään sille osoitettua osuutta vastaavan määrän liitteessä I tarkoitettua käytettävissä olevasta määrästä.</p>	<p>Muutetaan 11 artiklan 1 kohta seuraavasti:</p> <p>Elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnettyistä avustuksista 70 prosentista on tehtävä sitoumukset vuosina 2021 ja 2022. Lopuista 30 prosentista tehdään kokonaisuudessaan sitoumukset vuoden 2023 loppuun mennessä.</p> <p>Lisätään 3 kohta seuraavasti:</p> <p>Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva ennakkorahoitus maksetaan vuonna 2021 ja sen olisi oltava 10 prosenttia.</p>
12 artiklan 4 kohta Lainat	<p>4. Asianomaisen jäsenvaltion elpymis- ja palautumissuunnitelmalle myönnettävä lainatuki ei saa olla suurempi kuin elpymis- ja palautumissuunnitelman, sellaisena kuin se on tarkistettuna, kokonaiskustannusten ja 10 artiklassa tarkoitettua enimmäisrahoitusosuuden välinen erotus. Kullekin jäsenvaltiolle myönnettävän lainan enimmäismäärä saa olla enintään 4,7 prosenttia maan bruttokansantuotesta.</p>	<p>Muutetaan 12 artiklan 4 kohta seuraavasti:</p> <p>Pääsääntöisesti kunkin jäsenvaltion lainojen enimmäismäärä on enintään 6,8 prosenttia sen bruttokansantuotesta.</p>

<p>14 artiklan 1 kohta Tukikelpoisuus</p>	<p>1. Jäsenvaltioiden on 4 artiklassa vahvistettujen tavoitteiden mukaisesti laadittava kansalliset elpymis- ja palautumissuunnitelmat. Näissä suunnitelmissa on esitettävä asianomaisen jäsenvaltion uudistus- ja investointiohjelma seuraaviksi neljäksi vuodeksi. Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin, jotka voivat saada rahoitusta tästä tukivälineestä, on sisällyttävä toimenpiteitä uudistusten ja julkisten investointihankkeiden toteuttamiseksi johdonmukaisen paketin puitteissa.</p>	<p>Muutetaan 14 artiklan 1 kohta seuraavasti: Jäsenvaltioiden on laadittava kansalliset elpymis- ja palautumissuunnitelmat, joissa esitetään asianomaisen jäsenvaltion uudistus- ja investointiohjelma vuosiksi 2021–2023. Suunnitelmia tarkistetaan ja mukautetaan tarvittaessa vuonna 2022, jotta voidaan ottaa huomioon varojen lopullinen jako vuodeksi 2023.</p>
<p>16 artiklan 1 kohta Komission arviointi</p>	<p>1. Komissio arvioi elpymis- ja palautumissuunnitelmia tiiviissä yhteistyössä asianomaisen jäsenvaltion kanssa. Komissio voi esittää huomautuksia tai pyytää lisätietoja. Asianomaisen jäsenvaltion on toimitettava pyydetty lisätiedot, ja se voi tarvittaessa tarkistaa ehdotustaan ennen sen virallista toimitamista.</p>	<p>Lisätään kohta seuraavasti: Perusteiden, jotka koskevat yhdenmukaista maakohtaisten suositusten kanssa sekä jäsenvaltion kasvupotentiaalin, työpaikkojen luomisen ja taloudellisen ja sosiaalisen palautumiskyvyn vahvistamista, on saatava korkein pistemäärä arvioinnissa. Myönteinen arviointi edellyttää myös tehokasta panosta vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen.</p>
<p>17 artiklan 1 kohta Komission päätös</p>	<p>1. Komissio antaa päätöksensä jäsenvaltion esittämästä virallisesta elpymis- ja palautumissuunnitelmasta täytäntöönpanosäädöksellä neljän kuukauden kuluessa suunnitelman toimitamisesta. Jos komission arvio jäsenvaltion esittämästä elpymis- ja palautumissuunnitelmasta on myönteinen, päätöksessä vahvistetaan uudistukset ja investointihankkeet, jotka jäsenvaltion on toteutettava, sekä niiden välitavoitteet ja tavoitteet ja 11 artiklan mukaisesti myönnetty rahoitusosuus.</p>	<p>Muutetaan 17 artiklan 1 kohta seuraavasti: Komissio arvioi elpymis- ja palautumissuunnitelmat kahden kuukauden kuluessa niiden toimitamisesta. Lisätään kohta seuraavasti: Neuvosto hyväksyy elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioinnin määränemmisellä komission ehdotuksesta täytäntöönpanosäädöksellä, joka neuvoston on pyrittävä hyväksymään neljän viikon kuluessa ehdotuksen vastaanottamisesta.</p>
<p>19 artiklan 3 kohta Maksujen suorittamista, keskeyttämistä ja peruuttamista koskevat säännöt</p>	<p>3. Kun komission täytäntöönpanosäädöksellä hyväksytyssä elpymis- ja palautumissuunnitelmassa esitetyt sovitut välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu, asianomaisen jäsenvaltion on toimitettava komissiolle rahoitusosuuden ja tarvittaessa lainaerän maksamista koskeva asianmukaisesti perusteltu pyyntö. Jäsenvaltiot voivat esittää tällaisia maksupyynnöitä komissiolle puolivuositain. Komissio arvioi kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta, onko 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa päätöksessä asetetut välitavoitteet ja tavoitteet toteutettu tyydyttävästi. Arvioinnissa on otettava huomioon myös 17 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu operatiivinen järjestely. Asiantuntijat voivat avustaa komissiota. Jos komissio antaa myönteisen arvion, se tekee päätöksen, jolla hyväksytään rahoitusosuuden maksaminen varainhoitoasetuksen mukaisesti.</p>	<p>Lisätään kohta seuraavasti: Maksupyynnöiden myönteinen arviointi edellyttää, että välitavoitteet ja tavoitteet saavutetaan tyydyttävällä tavalla. Komissio pyytää talous- ja rahoituskomitean lausunnon siitä, onko asiaankuuluvat välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu tyydyttävällä tavalla. Talous- ja rahoituskomitean on pyrittävä konsensukseen. Jos poikkeuksellisesti yksi tai useampi jäsenvaltio katsoo, että asiaankuuluvien välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävästä saavuttamisesta on vakavasti poikettu, ne voivat pyytää Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaa ottamaan asian seuraavan Eurooppa-neuvoston käsittelyyn. Komissio tekee päätöksen asiaankuuluvien välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävän saavuttamisen arvioinnista ja maksujen hyväksymisestä tarkastelumenettelyä noudattaen. Jos asia on otettu Eurooppa-neuvoston käsittelyyn, komissio ei tee päätöstä välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävästä saavuttamisesta ja maksujen hyväksymisestä ennen kuin</p>

		Eurooppa-neuvosto on keskustellut asiasta perusteellisesti. Tämä prosessi ei pääsääntöisesti saa kestää enempää kuin kolme kuukautta siitä kun komissio on pyytänyt talous- ja rahoituskomitean lausuntoa. Tämä prosessi on SEU 17 artiklan ja SEUT 317 artiklan mukainen.
--	--	--

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan komission ehdotuksen ja elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevasta ehdotuksesta 21.7.2020 annettujen Eurooppa-neuvoston päätelmien perusteella.

LIITE III

Muut asiaankuuluvat tilintarkastustuomioistuimen lausunnot

- Lausunto 1/2018, joka koskee 2 päivänä toukokuuta 2018 esitettyä ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita
- Lausunto 6/2018 yhteisistä säännöksistä 29 päivänä toukokuuta 2018 annetusta komission asetusehdotuksesta COM (2018) 375 final
- Lausunto 10/2018 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen perustamisesta COM(2018) 460 final
- Lausunto 2/2020 14 päivänä tammikuuta 2020 annetusta komission muutetusta ehdotuksesta yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi, COM(2020) 23 final
- Lausunto 4/2020 ehdotetusta REACT-EU-asetuksesta sekä ERI-rahastoja säänteleviä yhteisiä säännöksiä koskevasta asetuksesta.
- Lausunto 5/2020 komission 14. tammikuuta 2020 ja 28. toukokuuta 2020 esittämistä ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamisesta 2020/0006 (COD)

LIITE IV

Elpymis- ja palautumissuunnitelmien arviointi

	Arviointiperuste	Luokitus	Huomautukset
2.1	Elpymis- ja palautumissuunnitelman odotetaan vastaavan tehokkaasti haasteisiin , jotka on yksilöity komission eurooppalaisen ohjauksjakson yhteydessä hyväksymissä asianomaisissa maa-kohtaisissa suosituksissa (...).	A: suunnitelma vastaa tehokkaasti haasteisiin ja on riittävä vaste B: suunnitelma vastaa osittain haasteisiin ja on osittain riittävä vaste C: suunnitelma ei vastaa haasteisiin eikä se ole riittävä vaste	Mahdollinen päällekkäisyys erityisesti seuraavien arviointiperusteiden kanssa: — Vihreä siirtymä — Digitaalinen muutos — Kasvupotentiaali — Työpaikkojen luominen — Taloudellinen ja sosiaalinen palautumiskyky
2.2	Suunnitelma sisältää toimenpiteitä, jotka edistävät tehokkaasti vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta tai niistä aiheutuviin haasteisiin vastamista.	A: suuressa määrin B: kohtalaisessa määrin C: vähäisessä määrin	Mahdollinen päällekkäisyys arviointiperusteiden 2.1 kanssa
2.3	Elpymis- ja palautumissuunnitelman odotetaan tuottavan pysyviä vaikutuksia asianomaisessa jäsenvaltiossa	A: suuressa määrin B: kohtalaisessa määrin C: vähäisessä määrin	Mahdollinen päällekkäisyys arviointiperusteiden 2.1 kanssa (maa-kohtaiset suositukset ovat luonteeltaan melko pitkäkestoisia)
2.4	Elpymis- ja palautumissuunnitelman odotetaan edistävän tehokkaasti jäsenvaltion kasvupotentiaalin, työpaikkojen luomisen sekä taloudellisen ja sosiaalisen palautumiskyvyn lujittamista, lieventävän kriisin taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia ja lisäävän taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta .	A: suuret odotetut vaikutukset B: kohtalaiset odotetut vaikutukset C: vähäiset odotetut vaikutukset	Mahdollinen päällekkäisyys arviointiperusteiden 2.1 kanssa
2.5	Jäsenvaltion toimittamat perustelut elpymis- ja palautumissuunnitelman arvioitujen kokonais-kustannusten määrästä ovat kohtuullisia ja uskottavia ja oikeassa suhteessa odotettuun talous- ja työllisyysvaikutukseen.	A: suuressa määrin B: kohtalaisessa määrin C: vähäisessä määrin	Tämä on ehto eikä arviointiperuste
2.6	Elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyy toimenpiteitä , joilla toteutetaan uudistuksia ja julkisia investointihankkeita johdonmukaisina toimina .	A: suuressa määrin B: kohtalaisessa määrin C: vähäisessä määrin	Mahdollinen päällekkäisyys arviointiperusteiden 2.1 kanssa
2.7	Jäsenvaltion ehdottamien järjestelyjen odotetaan takaavan elpymis- ja palautumissuunnitelman, sen ehdotettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden ja niihin liittyvien indikaattorien tuloksellisen toteutumisen .	A: asianmukaiset järjestelyt B: vähimmäisjärjestelyt C: riittämättömät järjestelyt	Tämä on ehto eikä arviointiperuste

Nykyinen ehdotus kokonaisarvioinniksi		Suositus	
Elpymis- ja palautumissuunnitelma on tyydyttävä	Elpymis- ja palautumissuunnitelma ei ole tyydyttävä	Elpymis- ja palautumissuunnitelma on tyydyttävä	Elpymis- ja palautumissuunnitelma ei ole tyydyttävä
— jos arviointiperusteiden 2.1 ja 2.2 luokitus on A ja — kaikkien muiden arviointiperusteiden luokitus on A tai jos A-luokituksia on enemmän kuin B-luokituksia ja C-luokituksia ei ole lainkaan	— jos arviointiperusteiden 2.1 ja 2.2 luokitus ei ole A ja — kaikkien muiden arviointiperusteiden B-luokituksia on enemmän kuin A-luokituksia tai vähintään yksi on C	— jos arviointiperusteiden 2.1 ja 2.2 luokitus on A ja — kaikkien muiden arviointiperusteiden luokitus on A tai jos A-luokituksia on enemmän kuin B-luokituksia ja C-luokituksia ei ole lainkaan	— jos arviointiperusteiden 2.1 ja 2.2 luokitus ei ole A ja tai — kaikkien muiden arviointiperusteiden B-luokituksia on enemmän kuin A-luokituksia tai vähintään yksi on C

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien komission elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan ehdotuksen perusteella.