

Katsaus 01

FI

Koheesiopolitiikan ja elpymis- ja palautumistukiväl ineen kautta myönnettävä EU:n rahoitus: Vertaileva analyysi



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

2023

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–IX
Johdanto	01–05
Katsauksen laajuus ja lähestymistapa	06–10
Yleiset toimintapuitteet	11–24
Samankaltaisia painopisteitä, mutta elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus on kytketty tiiviimmin uudistuksiin	11–16
Painopisteet ovat samanlaisia, mutta ne on esitetty eri tavoin	11–13
Elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus on tarkoitus kytkeä tiiviimmin maakohtaisissa suosituksissa edellytettyihin uudistuksiin, mutta joihinkin tärkeisiin osatekijöihin ei ole puututtu	14–16
Elpymis- ja palautumistukivälineen varojen jakomenetelmä on erilainen, ja väline rahoitetaan laskemalla liikkeeseen joukkovelkakirjoja	17–21
Varojen jakomenetelmät ovat koheesiopolitiikan rahastoissa ja elpymis- ja palautumistukivälineessä erilaisia	17–20
Elpymis- ja palautumistukiväline rahoitetaan laskemalla liikkeeseen joukkovelkakirjoja	21
Elpymis- ja palautumistukivälineen tukikelpoisuuskausi on lyhyempi eikä jatku välineen voimassaolon päätyttyä	22–24
Johtaminen ja hallinnointi	25–32
Elpymis- ja palautumistukivälinettä ja koheesiopolitiikan rahastoja hallinnoidaan osana EU:n talousarviota, mutta elpymis- ja palautumistukivälineen maksut edellyttävät neuvoston osallistumista	25–28
Sekä koheesiopolitiikan rahastot että elpymis- ja palautumistukivälineen avustukset ovat osa EU:n talousarviota, mutta elpymis- ja palautumistukivälineen lainat eivät ole	25

Komission on kuultava neuvostoa ennen elpymis- ja palautumistukivälineen varojen maksamista	26–27
Parlamentin vastuuvapausmenettely ei kata elpymis- ja palautumistukivälineen lainoja	28
Koheesiopolitiikan rahastojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointitavat ovat erilaisia, mikä vaatii ylimääräistä hallinnollista työtä	29–32
Koheesiopolitiikkaa toteutetaan EU:n yhteisen kehyksen avulla, kun taas elpymis- ja palautumistukiväline pannaan täytäntöön kansallisissa järjestelmissä	29
Kummankin järjestelmän samanaikainen täytäntöönpano edellyttää lisää hallinnollista työtä kansallisella tasolla	30–32
Menojen ohjelmasuunnittelu	33–54
Elpymis- ja palautumistukivälineen ohjelmasuunnittelu on keskitetypää	33–38
Elpymis- ja palautumistukiväline perustuu yhteen ohjelma-asiakirjaan jäsenvaltiota kohti, ja ohjelma-asiakirja edellyttää EU-tasolla neuvoston hyväksyntää	33–36
Koheesiopolitiikan kumppanuusperiaate ei ole ennakkoedellytys elpymis- ja palautumistukivälineessä	37–38
Lähestymistavat ohjelma-asiakirjojen arviointiin ovat erilaisia	39–44
Komissio arvioi elpymis- ja palautumissuunnitelmaluonnoksia etukäteen määriteltyjen kriteereiden pohjalta	39–41
Komission arviointien laajuus on erilainen näissä kahdessa välineessä	42–44
Koheesiopolitiikan rahastojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen samanaikainen ohjelmointi aiheutti jäsenvaltioille erityisiä haasteita	45–54
Kaksi kolmasosaa elpymis- ja palautumissuunnitelmista hyväksyttiin kuuden kuukauden kuluessa, kun taas koheesiopolitiikan ohjelmien valmistelu ja niistä käytävät neuvottelut viivästyivät vielä enemmän kuin aiemmillä kausilla	45–47
Osana ohjelmasuunnittelua pyritään koordinoimaan kahden välineen samanaikaista täytäntöönpanoa ja välttämään päällekkäisen rahoituksen riski	48–51
Elpymis- ja palautumistukiväline tulee vaikuttamaan koheesiopolitiikan varojen käyttöasteeseen, mutta se ei ole ainoa vaikuttava tekijä	52–54

Maksujen suorittamisen ehdot 55–72

Elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta ei ole kytketty kustannuksiin 55–65

Elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetaan uudistuksia ja investointeja, ja rahoitus perustuu välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen 55–59

Koheesiopolitiikan toimia rahoitetaan pääasiassa korvaamalla aiheutuneita kuluja 60–61

Kustannuksiin perustumatonta rahoitusmallia sovelletaan eri tavoin elpymis- ja palautumistukivälineessä ja koheesiopolitiikan rahastoissa 62

Jää nähtäväksi, missä määrin elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus on tulosperusteisempaa kuin koheesiopolitiikan rahoitus 63–65

Elpymis- ja palautumistukiväline voi mahdollistaa varojen nopeamman maksamisen 66–72

Elpymis- ja palautumistukivälineen ennakkomaksuosuus on suurempi kuin koheesiopolitiikan vastaava osuus 67–68

Kummassakin välineessä johdon vahvistuslausumat kytkeytyvät välineiden maksuehtoihin 69–70

Elpymis- ja palautumistukivälineessä ei edellytetä kansallista tai yksityistä yhteisrahoitusta 71

Elpymis- ja palautumistukivälineessä sitoumuksia vapautetaan vasta tukikelpoisuuskauden päättyessä 72

Seuranta ja täytäntöönpanokustannukset 73–88

Seurantaa, raportointia ja arviointia koskevat säännökset ovat erilaisia 73–85

Elpymis- ja palautumistukivälineen seuranta liittyy välitavoitteisiin ja tavoitteisiin 74–76

Koheesiopolitiikassa tuloksellisuus on irrotettu taloudellisesta raportoinnista 77–78

Seurantatietoihin liittyvää läpinäkyvyyttä on pyritty lisäämään, mutta muita kysymyksiä on vielä jäljellä 79–83

Jälkiarvioinnit tehdään kummankin välineen osalta liian myöhään, jotta niillä olisi vaikutusta seuraavan kauden lainsäädäntöehdotuksiin 84–85

Täytäntöönpanokustannusten arviointi on vaikeaa kummankin välineen osalta 86–88

Valvonta ja tarkastukset 89–111

Valvontaa ja tarkastuksia koskevat säännökset ovat erilaisia 89–99

Koheesiopolitiikan tarkastuksissa keskitytään pääasiassa ilmoitettujen menojen sääntöjenmukaisuuteen 91–93

Elpymis- ja palautumistukivälineen tarkastuksissa keskitytään selvittämään, onko välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu tyydyttävästi 94–97

Menetelmä, jonka mukaisesti maksut keskeytetään tai suoritetaan osittaisina silloin kun elpymis- ja palautumistukivälineen välitavoitteita tai tavoitteita ei ole saavutettu, odottaa selventämistä 98–99

Kysymystä siitä, miten elpymis- ja palautumistukivälineessä sovelletaan toimenpiteitä, joilla suojataan EU:n taloudellisia etuja, on edelleen selvennettävä 100–111

Koheesiopolitiikan rahastoissa tarvitaan takuupidätyksiä EU:n talousarvion suojaamiseksi 100–101

Koheesiopolitiikan rahastoissa komissio voi keskeyttää maksut ja tehdä rahoitusoikaisuja suojatakseen EU:n taloudellisia etuja 102–104

Elpymis- ja palautumistukivälineessä komissio luottaa enemmän kansallisten järjestelmien vaikuttavuuteen EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa 105–107

Kun jäsenvaltiot raportoivat koheesiopolitiikan rahastojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen osalta havaitsemistaan sääntöjenvastaisuuksista, ne voivat käyttää erilaisia raportointijärjestelmiä 108–109

Koheesiopolitiikassa ja elpymis- ja palautumistukivälineessä ei vielä hyödynnetä integroitujen tiedonlouhinnan ja riskipisteytyksen välineiden mahdollisuuksia täysimääräisesti 110–111

Loppuhuomautukset 112–113

Liitteet

Liite I – Euroopan tilintarkastustuomioistuimen aiemmat kertomukset

Liite II – Elpymis- ja palautumistukivälineen suunniteltu vaikutus kuuteen pilariin kussakin jäsenvaltiossa

Liite III – Määrärahojen jako vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan varojen, elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten (alustavat ja lopulliset määrärahat) ja elpymis- ja palautumistukivälineestä otettujen lainojen osalta

Lyhenteet

Sanasto

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tiimi

Tiivistelmä

I Tässä katsauksessa esitetään vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan rahastojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen vertaileva analyysi. Katsauksen tarkoituksena on tuottaa materiaalia vuoden 2027 jälkeisiä monivuotisia rahoituskehyksiä varten. Tilintarkastustuomioistuin on tutkinut näiden kahden välineen yhtäläisyyksiä ja eroja, ja päähuomio on kohdistunut välineiden yleisiin toimintapuitteisiin ja niiden johtamis- ja hallinnointijärjestelyihin.

II Eurooppa-neuvosto sopi heinäkuussa 2020 Euroopan unionin elpymisvälineestä (*NextGenerationEU*, NGEU). Kyseessä on väliaikainen väline, jonka tarkoituksena on lieventää covid-19-pandemian vaikutuksia kansalaisiin ja yrityksiin ja vahvistaa EU:n ja sen jäsenvaltioiden kykyä sietää tulevia häiriöitä. Suurin osa Euroopan unionin elpymisvälineen menoista toteutuu elpymis- ja palautumistukivälineessä – mekanismeissa, jonka kautta jäsenvaltiot voivat hakea avustuksia ja lainoja. Jäsenvaltioiden odotetaan käyttävän elpymis- ja palautumistukivälinettä sellaisten uudistusten rahoittamiseen, jotka liittyvät suoremmin talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettuihin maakohtaisiin suosituksiin. Lisäksi kuitenkin rahoitetaan myös investointeja, samalla tavalla kuin koheesiopolitiikassa. Tämän johdosta EU:n kokonaisrahoitus voi tulevina vuosina kasvaa noin yhdestä prosentista jopa kolmeen prosenttiin suhteessa EU:n bruttokansantuotteeseen (BKT).

III Elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitustuki myönnetään avustuksina, kuten valtaosassa koheesiopolitiikan ohjelmia, sekä lisäksi lainoina, jotka jäsenvaltioiden on maksettava takaisin. Menetelmässä, jolla koheesiopolitiikan rahoitus kohdennetaan jäsenvaltioille, otetaan huomioon alueelliset erot. Sen sijaan elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitustuen jaossa näitä eroja ei oteta huomioon.

IV Elpymis- ja palautumistukiväline on toiminnassa samanaikaisesti EU:n koheesiopolitiikan rahoitusmekanismien kanssa. Näin jäsenvaltiot voivat valita, rahoittavatko ne investointeja elpymis- ja palautumistukivälineestä vai koheesiopolitiikan rahastoista. Elpymis- ja palautumistukivälinettä hallinnoidaan suoraan, kun taas koheesiopolitiikan rahastoja hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Tämä tarkoittaa, että EU:n ja jäsenvaltioiden viranomaisilla on kunkin rahoituslähteen osalta erilaisia vastuita. Hallinnointitavasta riippumatta komissio on kuitenkin viime kädessä vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta. Koheesiopolitiikan rahastoihin sovellettavaa monitasoisen hallinnon rakennetta ja kumppanuusperiaatetta ei sovelleta elpymis- ja palautumistukivälineeseen. Paikallis- ja alueviranomaisten, talouselämän osapuolten ja työmarkkinaosapuolten sekä

kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumista ei edellytetä samassa määrin kuin koheesiopolitiikan rahastoissa.

V Näitä kahta välinettä koskevien ohjelma-asiakirjojen määrä ja perustarkoitus sekä välineiden hyväksymis- ja arviointimenettelyt vaihtelevat huomattavasti. Samanaikaisen täytäntöönpanon koordinointi on osa molempien välineiden ohjelmasuunnittelua, ja jäsenvaltioilta edellytetään sen varmistamista, että nämä kaksi välinettä ovat toisiaan täydentäviä eivätkä päällekkäisiä. Kaudella 2014–2020 Euroopan aluekehitysrahaston ja koheesiorahaston rahoitus vastasi noin kymmentä prosenttia kaikista EU-27:n julkisista investoinneista. Meneillään olevan kauden aikana elpymis- ja palautumistukiväline lisää entisestään EU:n rahoittamien julkisten investointien osuutta jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioissa, joissa tämä osuus on jo suuri, elpymis- ja palautumistukivälineen lisärahoitus voi lisätä entisestään painetta, joka kohdistuu jäsenvaltioiden kykyyn käyttää niiden saatavilla olevat varat.

VI Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kuluarvioita toimenpiteistä, jotka sisältyvät niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmiin. Komissio tarkastaa suunnitelmiin liittyvässä arviossa näiden kuluarvioiden kohtuullisuuden ja uskottavuuden, mutta elpymis- ja palautumistukivälineen maksuja ei ole kytketty näihin kuluihin. Tällä on merkittävä vaikutus siihen, miten tukitoimia ohjelmoidaan ja suunnitellaan jäsenvaltioissa, miten edistymistä seurataan, miten siitä raportoidaan komissiolle ja miten maksut suoritetaan välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävän saavuttamisen johdosta. Jää kuitenkin nähtäväksi, missä määrin elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus sinänsä on tulospohjaisempaa kuin koheesiopolitiikan rahoitus. Lisäksi ehdot, joiden mukaisesti elpymis- ja palautumistukivälineen varoja maksetaan, ovat joustavampia kuin valtaosassa koheesiopolitiikan rahastojen menoja.

VII Myös säännökset, jotka koskevat seuranta- ja raportointia, ovat erilaisia näissä kahdessa välineessä. Elpymis- ja palautumistukivälineen seuranta perustuu välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen, kun taas koheesiopolitiikassa tuloksellisuustietoja ei oteta huomioon taloudellisessa raportoinnissa. Kummassakin välineessä useimpia seurannassa käytettäviä indikaattoreita sovelletaan vain tiettyyn ohjelmaan tai tiettyyn kansalliseen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sen sijaan että niitä sovellettaisiin yhteisesti kautta linjan. Tällaisia erillisiä indikaattoreita ei kuitenkaan voida laskea yhteen siinä tarkoituksessa, että mitattaisiin tuloksellisuutta EU-tasolla tai tehtäisiin vertailuja koheesio-ohjelmien välillä samoin kuin kaikkien eri koheesio-ohjelmien ja elpymis- ja palautumissuunnitelmien välillä. Kummastakin välineestä on määrä tehdä arvioinnit vuonna 2024. Nämä arvioinnit on koordinoitava tiiviisti paitsi toistensa kanssa myös vuonna 2025 tehtävän koheesiopolitiikan

väliarvioinnin kanssa. Koordinoituja arviointeja voidaan hyödyntää vuoden 2027 jälkeisen koheesiopolitiikkakehyksen valmistelussa.

VIII Elpymis- ja palautumistukivälineessä EU-tason valvonta- ja tarkastusjärjestelyissä keskitytään välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävään saavuttamiseen. Kun koheesiopolitiikan rahastoissa korvataan tosiasiallisesti aiheutuneita kuluja, sekä komission että jäsenvaltioiden valvonta- ja tarkastusjärjestelyt keskittyvät lähinnä siihen, ovatko aiheutuneet kulut sääntöjenmukaisia. Elpymis- ja palautumistukivälineessä komission on varmistettava, että EU:n taloudellisia etuja suojataan vaikuttavasti, ja tätä varten komission olisi saatava jäsenvaltioilta riittävä varmuus siitä, että välinettä pannaan täytäntöön EU:n ja kansallisten lakien mukaisesti. Lisäksi jäsenvaltioiden on tarkastuksia ja valvontaa varten kerättävä tietoja varojen lopullisista saajista ja pidettävä yllä listaa rahoitetuista toimenpiteistä.

IX Tämä vertaileva analyysi on katsaus, ei tarkastus. Tulevina vuosina se, että koheesiopolitiikan ohjelmat ja elpymis- ja palautumistukiväline ovat käytössä samanaikaisesti, tulee osoittamaan, miten niiden erilaiset sääntelykehykset vaikuttavat täytäntöönpanoon ja tuloksiin.

Johdanto

01 Monivuotisesta rahoituskehyksestä 2021–2027¹ tullaan myöntämään 1 211 miljardin euron rahoitus². Koheesiopolitiikan rahoitus kattaa tästä määrästä 361 miljardia euroa. Se jaetaan jäsenvaltioille lähinnä avustuksina Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR), koheesiorahastosta³ ja Euroopan sosiaalirahasto plussasta (ESR+)⁴ (ks. [laatikko 1](#)).

Laatikko 1

Koheesiopolitiikka: EU:n keskeisin pitkän tähtäimen investointipolitiikka

Koheesiopolitiikka on EU:n talousarvion keskeisin pitkän tähtäimen investointipolitiikka. Koheesiopolitiikka, joka alun perin tunnettiin ns. aluepolitiikkana, käynnistettiin Rooman sopimuksella. Vuonna 1988 rakennerahastot yhdistettiin yhdeksi yleiseksi EU:n koheesiopolitiikaksi, jonka tavoitteena oli lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta vähentämällä alueiden välisiä kehityseroja⁵.

¹ Neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2093 vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehiksen vahvistamisesta.

² EU:n pitkän aikavälin talousarvio vuosille 2021–2027 ja Euroopan unionin elpymisväline, faktoja ja lukuja, 2021, s. 6.

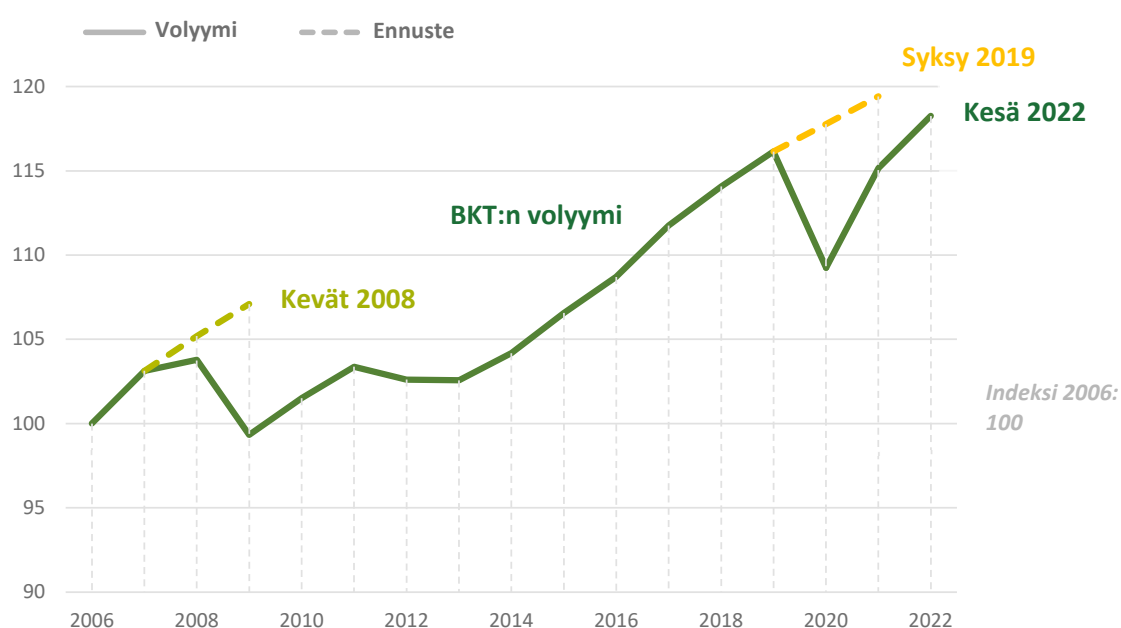
³ Asetus (EU) 2021/1058 Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta (EAKR- ja koheesiorahastoasetus).

⁴ Asetus (EU) 2021/1057 Euroopan sosiaalirahasto plussan perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1296/2013 kumoamisesta (ESR+ -asetus).

⁵ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT), 174 artikla.

02 Vuoden 2020 alkupuolella covid-19-pandemia levisi Kiinasta Eurooppaan ja pani liikkeelle taloudellisen taantuman, joka oli merkittävästi laajamittaisempi kuin rahoituskriisin vuonna 2008 aiheuttama taantuma. Vuoden 2021 lopussa komissio ennakoii, että taloudellinen kasvu palaisi pandemiaa edeltävälle tasolle vuoden 2023 alkupuolella⁶. Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja sen jälkeinen energiahintojen nousu kuitenkin uudelleen heikensivät taloudellisia ennusteita ja viivästyttivät edelleen talouden elpymistä⁷ (ks. [kaavio 1](#)).

Kaavio 1 – EU-27:n BKT-volyymi-indeksi, vuodesta 2006 kesään 2022 (prosentteina)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

⁶ Euroopan talousennuste, syksy 2021, tausta-asiakirja 160, 2021, s. 24.

⁷ Euroopan talousennuste, kesä 2021, tausta-asiakirja 183, 2022, s. 18.

03 Lieventääkseen covid-19-pandemian vaikutuksia kansalaisiin ja yrityksiin ja vauhdittaakseen elpymistä ja vahvistaakseen EU:n ja sen jäsenvaltioiden sietokykyä Eurooppa-neuvosto otti käyttöön väliaikaisen Euroopan unionin elpymisvälineen (*NextGenerationEU*, NGEU)⁸. Välineestä asetetaan jäsenvaltioiden käytettäväksi 807 miljardin euron rahoitus vuosina 2021–2026⁹. Noin 90 prosenttia Euroopan unionin elpymisvälineen rahoituksesta eli 724 miljardia euroa kanavoidaan elpymis- ja palautumistukivälineen¹⁰ kautta. Jäsenvaltiot voivat hakea elpymis- ja palautumistukivälineestä sekä avustuksia (338 miljardia euroa) että lainoja (386 miljardia euroa)¹¹. Euroopan unionin elpymisvälineen jäljellä olevista varoista (83 miljardia euroa) osoitettiin vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan ohjelmien lisäksi 51 miljardia euroa, jotka kanavoitiin koheesiota ja Euroopan alueita tukevan elpymisapuvälineen (REACT-EU) kautta¹² (ks. *laatikko 2*).

Laatikko 2

Elpymis- ja palautumisväline: kertaluontoinen ja väliaikainen väline talouden elvyttämiseksi

Elpymis- ja palautumisväline on kertaluontoinen ja väliaikainen väline, joka on perustettu SEUT-sopimuksen taloudellista, sosiaalista ja alueellista koheesiota koskevan osaston nojalla¹³. Välineen tarkoituksena on osaltaan edistää elpymistä covid-19-pandemian aiheuttamasta taloudellisesta kriisistä lisäämällä kestävä kasvua ja vahvistamalla sietokykyä tulevien häiriöiden varalta.

04 *Kaaviosta 2* käy ilmi, kuinka paljon EU:n rahoitustukea Euroopan unionin elpymisväline ja monivuotinen rahoituskehys yhteensä tarjoavat tulevina vuosina.

⁸ Neuvoston asetus (EU) 2020/2094 Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-kriisin jälkeisen elpymisen tukemiseksi, 1 artikla.

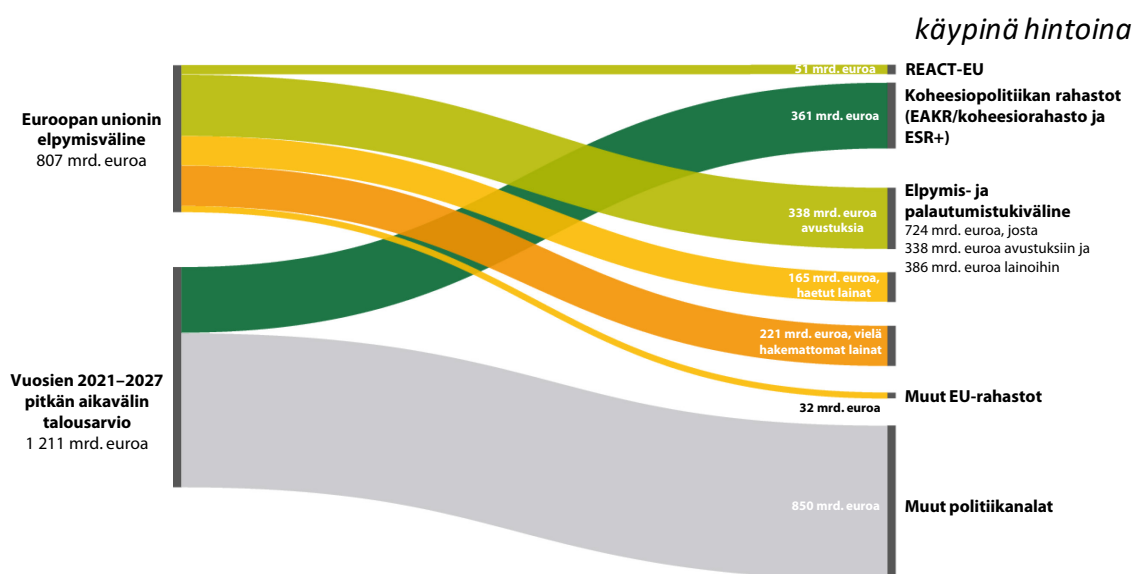
⁹ Kaikki kertomuksessa esitetyt määrät ovat käypiä hintoja.

¹⁰ Asetus (EU) 2021/241 elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus).

¹¹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 15 artiklan 2 kohta.

¹² Asetus (EU) 2020/2221 asetuksen (EU) N:o 1303/2013 muuttamisesta lisäämäärärahojen ja toteuttamisjärjestelyjen osalta tuen antamiseksi covid-19-pandemian ja sen sosiaalisten seurausten aiheuttaman kriisin vahinkojen korjaamisen edistämiseen sekä talouden vihreän, digitaalisen ja palautumiskykyä tukevan elpymisen pohjustamiseen (REACT-EU-asetus).

Kaavio 2 – Euroopan unionin elpymisvälineen ja monivuotisen rahoituskehiksen kautta saatavilla oleva EU:n rahoitustuki



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission huhtikuussa 2021 julkaisemi en tietojen perusteella.

05 Suunnitellut investoinnit, jotka on määrä rahoittaa EU:n talousarviosta, toteutetaan yhdennettynä hankejatkumona. Koska sekä elpymis- ja palautumisvälinettä että koheesiopolitiikan rahastoja pannaan täytäntöön yhtäaikaan, kumpaakin välinettä koskevassa lainsäädännössä edellytetään investointien suunnittelemista ja toteuttamista siten, että nämä kaksi välinettä ovat toisiaan täydentäviä eivätkä päällekkäisiä. Lainsäädännössä vaaditaan erityisesti, että ohjelma-asiakirjoissa täsmennetään, kuinka tämä täydentävyys aiotaan toteuttaa¹⁴. Samaan aikaan kaikenlainen päällekkäinen rahoitus on kielletty¹⁵.

¹³ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, johdanto-osan kappale 2; SEUT-sopimus, 175 artikla.

¹⁴ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 28 artikla; yhteisiä säännöksiä koskeva asetus (EU) 2021/1060, 11 artikla ja 22 artiklan 3 kohdan a alakohta.

¹⁵ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, johdanto-osan 62 kappale.

Katsauksen laajuus ja lähestymistapa

06 Tässä katsauksessa esitetään vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan rahastojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen vertaileva analyysi. Katsauksen tarkoituksena on tuottaa materiaalia vuoden 2027 jälkeisiä monivuotisia rahoituskehyksiä varten. Tilintarkastustuomioistuimien tutki tätä aihetta sen vuoksi, että kyseiset kaksi välinettä ovat merkittäviä EU:n jäsenvaltioiden taloudellisen elpymisen kannalta covid-19-pandemian jälkeen. Lisäksi elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanomekanismi on mielenkiintoinen. Tarkastajat selvittivät välineiden yhtäläisyyksiä ja eroja. Katsauksessa keskityttiin välineiden yleisiin toimintapuitteisiin ja niiden johtamis- ja hallinnointijärjestelyihin. Lisäksi tutkittiin välineiden keskinäisiä yhteyksiä sekä riskejä ja haasteita, jotka johtuvat siitä, että välineitä pannaan tulevana vuosina täytäntöön samanaikaisesti.

07 Tarkastajat vertailivat elpymis- ja palautumistukivälineen lainsäädäntöä siihen lainsäädäntöön, jolla säännellään kauden 2021–2027 koheesiopolitiikan rahastoja (EAKR, koheesiorahasto ja ESF+, pois lukien REACT-EU, oikeudenmukaisen siirtymän rahasto ja Verkkojen Eurooppa -väline). Lisäksi tarkastajat analysoivat ohjeistusta, jota komissio oli antanut elpymis- ja palautumistukivälineestä, ja haastattelivat seuraavien komission yksiköiden henkilökuntaa: alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto (REGIO), työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto (EMPL), talouden ja rahoituksen pääosasto (ECFIN) sekä pääsihteeristön elpymis- ja palautumistyöryhmä (RECOVER).

08 Jäsenvaltioissa tarkastajat haastattelivat kansallisia viranomaisia, jotka koordinoivat elpymis- ja palautumistukivälinettä. Lisäksi he haastattelivat muita elimiä, jotka ovat osallistuneet välineestä tuettavien kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien ja kauden 2021–2027 kumppanuussopimusten laadintaan ja jotka osallistuvat kyseisten suunnitelmien ja sopimusten täytäntöönpanoon. Katsaukseen valitut jäsenvaltiot olivat Espanja, Italia, Ranska, Romania, Saksa ja Slovenia. Näin katsauksen piiriin saatiin sekä liittovaltiomuotoisia että keskusjohtoisia jäsenvaltioita. Lisäksi Espanja ja Italia ovat kaksi suurinta tuensaajamaata, kun koheesiopolitiikan ja elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus lasketaan yhteen. Tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluvien jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmat oli hyväksytty vuoden 2021 syyskuun loppuun mennessä, jolloin tilintarkastustuomioistuin aloitti katsaukseen liittyvän työnsä.

09 Tilintarkastustuomioistuin hyödynsi katsauksessaan lisäksi yli 200:aa yleisön saatavilla olevaa tutkimusta ja julkaisua, joiden laatijoina/julkaisijoina oli tutkimuslaitoksia, tutkijoita ja ajatushautomoita sekä muita EU:n toimielimiä. Lisäksi käytiin läpi lukuisa joukko tilintarkastustuomioistuimen omia kertomuksia (ks. [liite I](#)).

10 Tässä asiakirjassa on kyse katsauksesta, ei tarkastuksesta. Siinä vaiheessa kun tilintarkastustuomioistuin teki katsaukseen liittyvän työnsä, elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanossa oli meneillään toinen vuosi, kun taas kauden 2021–2027 koheesiopolitiikan rahastojen täytäntöönpano käynnistyi vaiheittain maaliskuussa 2022.

Yleiset toimintapuitteet

Samankaltaisia painopisteitä, mutta elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus on kytketty tiiviimmin uudistuksiin

Painopisteet ovat samanlaisia, mutta ne on esitetty eri tavoin

11 Sekä elpymis- ja palautumistukivälineellä että koheesiopolitiikan rahastoilla pyritään edistämään EU:n toimintapoliittisia painopisteitä, joissa voimistetaan digitaalista muutosta ja vihreää siirtymää¹⁶. Molemmat välineet tukevat lisäksi koheesioon, palautumiskykyyn ja arvoihin liittyviä investointeja monivuotisen rahoituskehiksen otsakkeessa 2. Tämän päällekkäisyyden vuoksi jäsenvaltiot voivat varsin vapaasti valita, kummasta välineestä tietty investointi rahoitetaan.

12 Elpymis- ja palautumistukivälineen ja koheesiopolitiikan rahastojen varainkäytön painopisteet jäsenellään ja esitetään eri tavoin. Elpymis- ja palautumistukivälineessä EU:n politiikanalat jaetaan kuuteen pilariin¹⁷, kun taas vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan rahastoista tuetaan viittä toimintapoliittista tavoitetta¹⁸ (ks. *kaavio 3* sekä *liitteessä II* olevat suunniteltuja menoja koskevat tiedot lokakuulta 2022).

¹⁶ Komission poliittiset suuntaviivat 2019–2024, 16.7.2019.

¹⁷ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 3 artikla.

¹⁸ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 5 artiklan 1 kohta.

Kaavio 3 – Koheesiopolitiikan tavoitteet ja elpymis- ja palautumistukivälineen pilarit



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen ja yhteisiä säännöksiä koskeva asetuksen perusteella.

13 Tavassa, jolla EU:n rahoitusta voidaan jakaa elpymis- ja palautumistukivälineessä ja koheesiopolitiikassa, on tiettyjä eroavaisuuksia.

- Elpymis- ja palautumistukivälineen määrärahojen jaossa tavoitearvona on, että vähintään 37 prosenttia varoista käytettäisiin vihreään siirtymään ja vähintään 20 prosenttia digitaaliseen muutokseen¹⁹. Kaikkien jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmissa ennakoidaan, että kumpikin vähimmäismäärä ylittyy²⁰.
- Vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikassa on temaattista keskittämistä koskeva vaatimus. Tämän vaatimuksen mukaisesti – vastaavalla tavalla kuin elpymis- ja palautumistukivälineessä – EAKR:n ja koheesiorahaston varoista on osoitettava vähintään 25 prosenttia innovaatioihin (85 prosenttia kehittyneimpien alueiden osalta) ja vähintään 30 prosenttia vihreään siirtymään²¹. ESR+ -ohjelman varoista puolestaan on osoitettava vähintään 25 prosenttia sosiaaliseen osallisuuteen, vähintään 12,5 prosenttia nuorisotyöllisyyteen, vähintään viisi prosenttia lapsiköyhyyden torjumiseen ja vähintään kolme prosenttia vähävaraisimpien ihmisten tukemiseen²². Koheesiopolitiikasta ei yleensä rahoiteta julkishallinnon uudistuksia, mutta tästä on joitakin poikkeuksia, kuten työmarkkinalaitosten

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

²⁰ Elpymisen ja palautumisen tulostaulu.

²¹ EAKR- ja koheesiorahastoasetus, 4 artikla.

²² ESR+ -asetus, 7 artikla.

ja -palveluiden kohdennetut uudistukset ESF+ -ohjelmassa²³. Koheesiopolitiikassa edellytetään kuitenkin mahdollistavien edellytysten täyttymistä, ja tämä on ennakkosedellytys koheesiopolitiikan rahastojen täytäntöönpanolle²⁴.

Molemmissa välineissä edellytetään, että jäsenvaltiot pitävät yllä ehdollisuusjärjestelmää unionin talousarvion suojaamiseksi²⁵ ja rahoittavat ainoastaan investointeja, joista ei aiheudu merkittävää haittaa ympäristölle²⁶.

Elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus on tarkoitus kytkeä tiiviimmin maakohtaisissa suosituksissa edellytettyihin uudistuksiin, mutta joihinkin tärkeisiin osatekijöihin ei ole puututtu

14 Osana talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa komissio analysoi jäsenvaltioiden rakenneuudistus- ja investointitarpeita ja antaa maakohtaisia suosituksia²⁷, jotka sisältävät makrotalous-, budjetti- ja rakennepolitiikkaan liittyvää räättälöityä ohjausta²⁸.

15 Sekä elpymis- ja palautumistukivälineessä että koheesiopolitiikassa edellytetään, että jäsenvaltiot puuttuvat vuosien 2019 ja 2020 maakohtaisissa suosituksissa esitettyihin haasteisiin ja painopisteisiin²⁹. Koheesiopolitiikan rahastoissa investointiprioriteetit määritellään ohjelmamenettelyn yhteydessä³⁰, ja tällöin otetaan huomioon maakohtaiset suositukset. Tilintarkastustuomioistuin on havainnut aiemmin, että jäsenvaltiot eivät useinkaan ole panneet maakohtaisia suosituksiaan täytäntöön kokonaisuudessaan ja että EU:n menojen ja maakohtaisten suositusten

²³ ESR+ -asetus, 4 artiklan 1 kohdan b alakohta.

²⁴ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 15 artikla.

²⁵ Asetus (EU, Euratom) 2020/2092 yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi.

²⁶ Asetus (EU) 2020/852 kestävästä sijoittamisesta helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta, 17 artikla.

²⁷ Asetus (EU) N:o 1175/211 julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 muuttamisesta.

²⁸ SEUT-sopimus, 121 ja 148 artikla.

²⁹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 17 artiklan 3 kohta; yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 12 artiklan 1 kohta.

³⁰ Vuoden 2019 maaraporttien liite D.

täytäntöönpanon välinen yhteys on ollut heikko vuosina 2011–2018³¹. Komissio analysoi äskettäin, missä määrin vuosien 2019 ja 2020 maakohtaiset suositukset oli pantu täytäntöön. Se totesi, että 85 prosentissa suosituksista oli edistytty jonkin verran tai vain vähän ja 11 prosentissa merkittävässä määrin. Vain yksi prosentti maakohtaisista suosituksista oli pantu täytäntöön kokonaisuudessaan. Kolmen prosentin osalta ei ollut edistytty lainkaan³².

16 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa EU:n rahoitus kytketään kansallisiin rakenneuudistuksiin suoremmin kuin koheesiopolitiikassa. Asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot käsittelevät elpymis- ja palautumissuunnitelmiaan kaikkia maakohtaisiin suosituksiin sisältyviä haasteita tai ainakin merkittävää osaa niistä. Elpymis- ja palautumistukivälineen raportointivaatimukset on lisäksi otettu osaksi talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa vuonna 2022. Jos komissio katsoo, että elpymis- ja palautumissuunnitelmien uudistuksissa ei vastata riittävästi jäsenvaltion kohtaamiin haasteisiin, komissio voi ehdottaa uusia maakohtaisia suosituksia³³. Kuten tilintarkastustuomioistuon on hiljattain raportoinut, joitakin vuoden 2019 maakohtaisiin suosituksiin sisältyviä merkittäviä rakenneuudistuksia ei ollut käsitelty niissä elpymis- ja palautumissuunnitelmissa, jotka tilintarkastustuomioistuon on tähän mennessä tutkinut³⁴.

³¹ Erityiskertomus 16/2020 *Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso – Maakohtaisissa suosituksissa käsitellään tärkeitä kysymyksiä, mutta suosituksia ei toteuteta riittävän hyvin*, kohdat 41–44 ja 60; lausunto 06/2020 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (COM(2020) 408), kohta 46.

³² Komission tiedonanto *Talouspolitiikan EU-ohjausjakso 2022 – Kevätpaketti* (COM(2022)°600), lisäys 2, s. 18.

³³ Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso ja elpymis- ja palautumistukiväline.

³⁴ Erityiskertomus 21/2022 *Komission toimet kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioimiseksi – Yleisesti ottaen asianmukaisia, mutta täytäntöönpanoon jää edelleen riskejä*, kohta 53.

Elpymis- ja palautumistukivälineen varojen jakomenetelmä on erilainen, ja väline rahoitetaan laskemalla liikkeeseen joukkovelkakirjoja

Varojen jakomenetelmät ovat koheesiopolitiikan rahastoissa ja elpymis- ja palautumistukivälineessä erilaisia

17 Koheesiopolitiikan rahastojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen menetelmät rahoituksen jakamiseksi jäsenvaltioille eroavat toisistaan. Koheesiopolitiikan varojen jaossa, joka perustuu vakiintuneeseen malliin eli Berliinin kaavaan³⁵, otetaan huomioon kansalliset ja alueelliset erot. Elpymis- ja palautumistukivälineen varojen jakomenetelmästä sovittiin heinäkuussa 2020³⁶. Tässä menetelmässä otetaan huomioon pandemiaa edeltäneet kehityserot kansallisella tasolla mutta ei alueellisella tasolla. Joidenkin jäsenvaltioiden BKT supistui pandemian vuoksi. Tämä tarkoitti sitä, että pandemiaa edeltäneet rakenteelliset erot olivat elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten jaossa suurempi tekijä kuin pandemian taloudelliset vaikutukset, vaikka viimeksi mainittujen lieventäminen oli yksi elpymis- ja palautumistukivälineen ensisijaisista tavoitteista (ks. [laatikko 3](#)).

³⁵ Nopea tilannearvio 05/2019 Koheesiopolitiikan määrärahojen jakaminen jäsenvaltioille vuosiksi 2021–2027, maaliskuu 2019, kohta 4.

³⁶ Neuvoston ylimääräisen kokouksen päätelmät, [EUCO 10/20](#), 21.7.2020.

Laatikko 3

Varojen jakomenetelmät

Koheesiopolitiikan varojen tärkein jakoperuste on alueellinen BKT ja bruttokansantulo (BKTl) asukasta kohden ostovoiman mukaan mukautettuna eli alueen suhteellinen vauraus verrattuna EU:n keskiarvoon³⁷. Muita huomioon otettavia tekijöitä ovat työttömyysaste, koulutustaso, nettosiirtolaisuus EU:n ulkopuolelta ja kasvihuonekaasupäästöt³⁸. Lopuksi tehdään joitakin mukautuksia sen varmistamiseksi, että vähiten kehittyneet alueet saavat riittävästi varoja³⁹.

Elpymis- ja palautumistukivälineen avustusosuudesta jaetaan 70 prosenttia käyttäen perusteena jäsenvaltion väestömäärää, sen asukaskohtaista BKT:tä vuonna 2019 sekä sen keskimääräistä työttömyysastetta viideltä vuodelta (vuodet 2015–2019). Loput 30 prosenttia kohdennettiin alustavasti sillä perusteella, kuinka paljon BKT:n arvioitiin supistuvan vuosina 2020 ja 2021. Näin varauduttiin ottamaan huomioon pandemian taloudelliset vaikutukset⁴⁰. Elpymis- ja palautumistukivälineessä ei oteta huomioon jäsenvaltioiden välisiä hintaeroja⁴¹. Rahoitukseen sovelletaan ylärajaa, jotta varoja ei kohdennettaisi liiallisesti vain joihinkin jäsenvaltioihin⁴².

Edellä mainittu elpymis- ja palautumistukivälineen avustusosuudesta maksettava 30 prosentin enimmäisjako-osuus, joka arvioitiin BKT:n supistumisen⁴³ perusteella, päivitettiin kesäkuussa 2022⁴⁴ BKT:n todellisten muutosten perusteella⁴⁵.

³⁷ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 108 artiklan 2 kohta ja liite XXVI.

³⁸ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, liitteessä XXVI oleva kohta 1–7.

³⁹ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, liitteessä XXVI oleva kohta 10–17.

⁴⁰ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, liitteet I, II ja III.

⁴¹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, liite I.

⁴² Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, liite I.

⁴³ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, liite IV.

⁴⁴ Komission tiedonanto neuvostolle ja parlamentille RRF: Update of the maximum financial contribution, 30.6.2022.

⁴⁵ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 11 artiklan 2 kohta.

Jos jäsenvaltion avustusmäärää on tarkistettu ylöspäin ja jäsenvaltio haluaa käyttää kyseisiä avustuksia, sen on ehdotettava uusia uudistuksia ja investointeja ja toimitettava tätä varten uudet elpymis- ja palautumissuunnitelmat. Jos taas jäsenvaltion lopullista enimmäisrahoitusosuutta on alennettu, jäsenvaltiota kannustetaan jatkamaan alkuperäisen elpymis- ja palautumissuunnitelmansa täytäntöönpanoa ja turvautumaan tällöin vaihtoehtoisin rahoituslähteisiin, kuten kansallisiin varoihin tai elpymis- ja palautumistukivälineestä haettavaan lainaan⁴⁶.

Jokaiseen jäsenvaltioon sovelletaan elpymis- ja palautumistukivälineen lainojen enimmäismäärää, joka on 6,8 prosenttia suhteessa vuoden 2019 BKTL:ään⁴⁷. Lainatuen määrää voidaan kuitenkin lisätä poikkeuksellisissa olosuhteissa ja edellyttäen, että resursseja on käytettävissä eli muut jäsenvaltiot eivät ole käyttäneet lainaosuuttaan täysimääräisesti⁴⁸. Käytännössä elpymis- ja palautumistukivälineen lainat ovat houkuttelevimpia niille jäsenvaltioille, joiden lainakorot ovat korkeampia kuin komission maksama korko.

18 Elpymis- ja palautumistukivälineestä jaettavia määriä päivitettiin kesäkuussa 2022. Tämä päivitys johti siihen, että 19 jäsenvaltiota sai vähemmän tukea kuin alun perin oli arvioitu. Jäsenvaltiot, joiden avustusmäärät vähenivät eniten, olivat Belgia (24 prosenttia), Alankomaat (22 prosenttia) ja Unkari (19 prosenttia). Suurimmat lisäykset menivät Portugalille (12 prosenttia), Espanjalle (11 prosenttia) ja Saksalle (yhdeksän prosenttia). Elpymis- ja palautumistukivälineen avustusosuuden kaksi suurinta tuensaajaa olivat Espanja ja Italia, jotka saivat yhdessä 43 prosenttia elpymis- ja palautumistukivälineen lopullisista määrärahoista. Koheesiopolitiikan määrärahojen suurin saaja kaudella 2021–2027 on Puola (20 prosenttia), jonka jälkeen tulevat Italia (12 prosenttia) ja Espanja (kymmenen prosenttia) (ks. [liite III](#) ja [kaavio 4](#)).

⁴⁶ Komission tiedonanto *Elpymis- ja palautumissuunnitelmiin liittyvät ohjeet REPowerEU-ohjelman yhteydessä* (2022/C 214/1), I osan II kohdan 2 alakohdan A ja B alakohta.

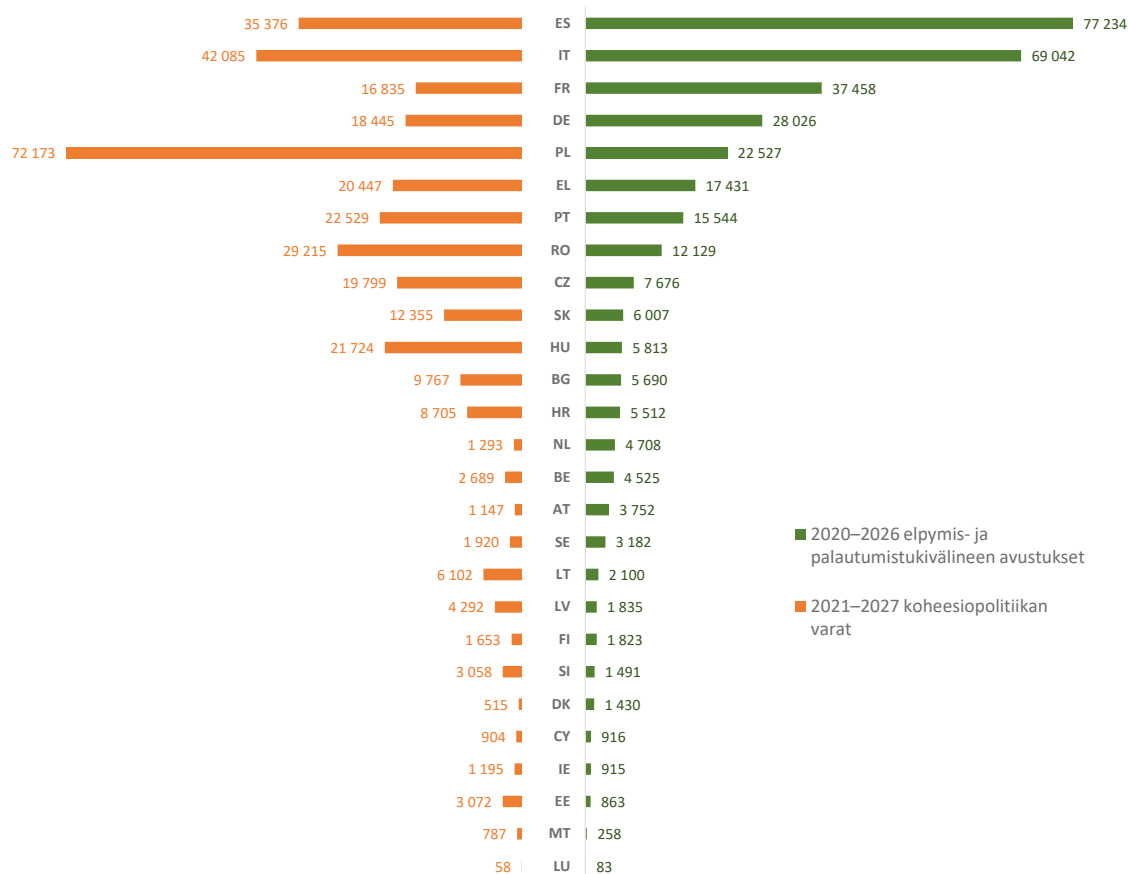
⁴⁷ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 14 artiklan 5 kohta.

⁴⁸ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 14 artiklan 6 kohta.

Kaavio 4 – Koheesiopolitiikan rahoitus ja elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten lopulliset määrät jäsenvaltioittain

milj. euroa, käypinä hintoina

Koheesiopolitiikan varat kaudella 2021–2027 ja elpymis- ja palautumistukivälineen avustukset, jakautuminen jäsenvaltioittain, milj. euroa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella. Määrät sisältävät Euroopan alueellisen yhteistyön määrärahat mutta eivät Verkkojen Eurooppa -välineeseen siirrettyjä määriä. Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta tiedot on poimittu [heinäkuussa 2022](#), ja koheesiopolitiikan rahastojen osalta kyse on [huhtikuussa 2021](#) julkaistuista tiedoista.

19 Elpymis- ja palautumistukivälineen lainoja voidaan hakea elokuuhun 2023 asti⁴⁹. Lokakuuhun 2022 mennessä vain seitsemän jäsenvaltiota oli hakenut lainoja⁵⁰. Lainojen määrä oli tuolloin 165 miljardia euroa, joka on 43 prosenttia käytettävissä olevasta lainamäärästä. Italia, Kreikka ja Romania olivat ainoat jäsenvaltiot, jotka pyysivät enimmäismäärän lainaa.

⁴⁹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 14 artiklan 2 kohta.

⁵⁰ Italia, Kreikka, Kypros, Portugali, Puola, Romania ja Slovenia.

20 Jos elpymis- ja palautumistukivälineen lainaosuus käytetään kokonaisuudessaan, niiden julkisten menojen osuus EU:n BKT:stä, jotka EU rahoittaa jäsenvaltioissa, kasvaa noin yhdestä prosentista kolmeen prosenttiin. Elpymis- ja palautumistukiväline lisää entisestään EU:n rahoittamien julkisten investointien osuutta jäsenvaltioissa. Komissio ennakoi vuonna 2021, että julkiset investoinnit kasvavat vuosien 2019 ja 2023 välillä kolmesta prosentista 3,5 prosenttiin EU:n BKT:stä. Elpymis- ja palautumistukivälineen osuus tästä kasvusta on suuri⁵¹.

Elpymis- ja palautumistukiväline rahoitetaan laskemalla liikkeeseen joukkovelkakirjoja

21 EU:n talousarvion menot, myös ne, jotka toteutetaan koheesiopolitiikan rahastojen kautta, rahoitetaan pääasiassa jäsenvaltioiden rahoitusosuuksilla ja vähemmässä määrin muilla erityistuloilla⁵². Sen sijaan Euroopan unionin elpymisväline – ja siten myös elpymis- ja palautumistukiväline – rahoitetaan kokonaisuudessaan pääomamarkkinoilta saatavilla lainoilla⁵³. Yhteisen velan liikkeeseenlasku näin suuressa mittakaavassa on EU:lle merkittävä uutuus (ks. [laatikko 4](#)).

⁵¹ Euroopan talousennuste, syksy 2021, tausta-asiakirja 160, s. 35.

⁵² Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053 Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä, 2 artiklan 1 kohta.

⁵³ Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053, 5 artiklan 1 kohta.

Laatikko 4

Rahoitus joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskun avulla

Komissio kerää vuoteen 2026 mennessä Euroopan unionin elpymisvälineeseen tarvittavat varat laskemalla liikkeeseen EU:n joukkovelkakirjoja⁵⁴.

Joukkovelkakirjojen laina-ajat vaihtelevat. Pisimmät laina-ajat ovat 30 vuotta, mutta jotkin joukkovelkakirjat lasketaan liikkeeseen paljon lyhyemmällä laina-ajalla. Näitä ovat esimerkiksi ns. EU:n velkasitoumukset, jotka erääntyvät alle vuodessa. Kaikki Euroopan unionin elpymisvälineen velat maksetaan takaisin vuoteen 2058 mennessä⁵⁵. Niiden varojen osalta, jotka on käytetty avustuksiin, lainattu pääoma ja siihen liittyvät korot maksetaan EU:n talousarviosta. Elpymis- ja palautumistukivälineen lainat ja varojen lainaamiseen liittyvät kustannukset, mukaan lukien korot, kuuluvat lainat saaneiden jäsenvaltioiden maksettaviksi⁵⁶. Vuoden 2022 lokakuun loppuun mennessä komissio oli laskenut liikkeeseen 226 miljardin euron joukkolainat⁵⁷ ja siirtänyt edunsaajille 81,4 miljardin euron avustukset ja 34,2 miljardin euron lainat.

Tilintarkastustuomioistuin tekee parhaillaan tarkastusta, jossa tutkitaan, miten komissio hallinnoi Euroopan unionin elpymisvälineen velkoja. Kertomus on määrä julkaista vuonna 2023.

⁵⁴ Komission täytäntöönpanopäätös C(2021) 2502 final (*Commission Implementing Decision establishing the necessary arrangements for the administration of the borrowing operations under Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 and for the lending operations related to loans granted in accordance with Article 15 of the RRF Regulation*), 4 ja 7 artikla.

⁵⁵ Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053, 6 artikla.

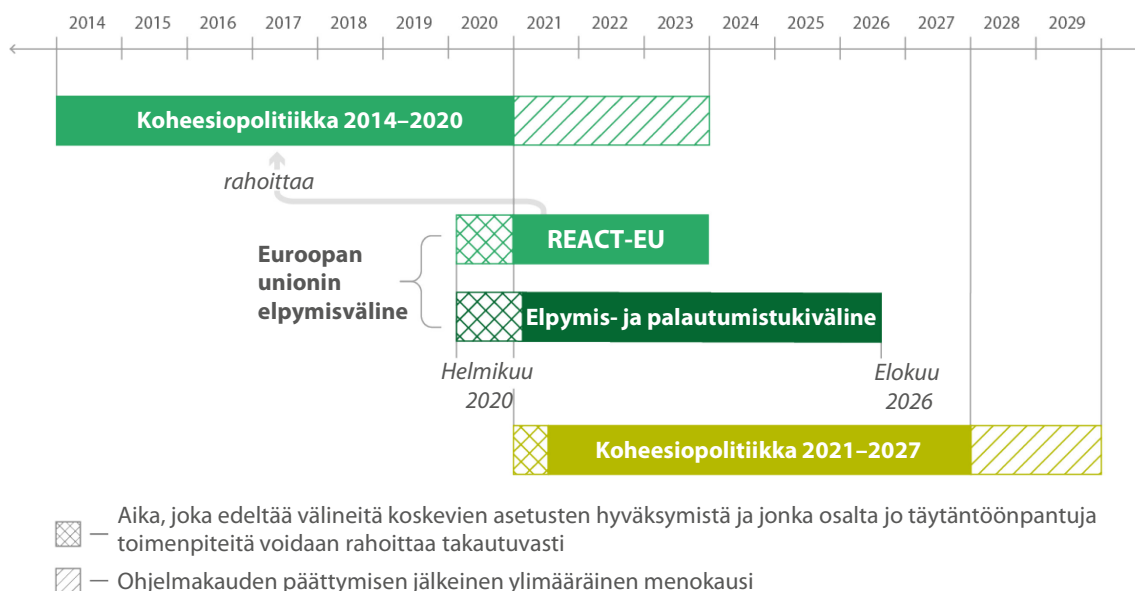
⁵⁶ Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053, 5 artiklan 2 kohta; elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 15 artiklan 3 kohta; varainhoitoasetus, 220 artiklan 5 kohdan e alakohta.

⁵⁷ The EU as a borrower – investor relations.

Elpymis- ja palautumistukivälineen tukikelpoisuuskausi on lyhyempi eikä jatku välineen voimassaolon päätyttyä

22 Vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan rahastojen tukikelpoisuuskausi on yhdeksän vuotta⁵⁸. Kaudella 2014–2020 tukikelpoisuuskausi on kymmenen vuotta⁵⁹. Elpymis- ja palautumistukivälineen tukikelpoisuuskausi on lyhyempi, 6,5 vuotta. Sovitut välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettava tämän ajan kuluessa, ja niihin liittyviä maksuja voidaan tehdä vuoden 2026 loppuun asti⁶⁰. Sen lisäksi että koheesiopolitiikan tukikelpoisuuskausi on pidempi, se myös jatkuu ohjelmakauden jo päätyttyä, mitä elpymis- ja palautumistukivälineen tukikelpoisuuskausi ei tee. Jäsenvaltioilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta käyttää kaikkea saatavilla olevaa elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta tukikelpoisuuskauden loppuun mennessä (ks. [kaavio 5](#)), mikä vastaa koheesiopolitiikan rahastoissa noudatettavaa periaatetta.

Kaavio 5 – Koheesiopolitiikan rahastojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen tukikelpoisuuskaudet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [kausien 2014–2020 ja 2021–2027 yhteisiä säännöksiä koskevien asetusten](#) perusteella, [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen](#) perusteella sekä [REACT-EU-välinettä koskevan asetuksen](#) perusteella.

⁵⁸ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 63 artiklan 2 kohta.

⁵⁹ Asetus (EU) N:o 1303/2013 kauden 2014–2020 yhteisistä säännöksistä, 65 artiklan 2 kohta.

⁶⁰ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 17 artiklan 2 kohta, 18 artiklan 4 kohdan i alakohta ja 24 artiklan 1 kohta.

23 Koheesiopolitiikassa menoja voidaan ilmoittaa korvattaviksi ohjelmakauden päättymisen jälkeen. Tämän seurauksena kaudet ovat päällekkäisiä: vanhan ohjelman tukikelpoisuuskausi jatkuu, vaikka seuraava ohjelmakausi on jo alkanut. Tämä saattaa vähentää motivaatiota käynnistää jälkimmäinen kausi oikea-aikaisesti.

24 Lisäksi kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin huomauttanut, näin pitkä aikakehys vaikeuttaa investointitarpeiden määrittelyä neuvotteluissa, jotka koskevat kumppanuussopimuksia ja ohjelmia⁶¹. Tämä ongelma voidaan, kun siihen on perusteltuja syitä, ratkaista muuttamalla koheesiopolitiikan ohjelmia ohjelmakauden aikana⁶². Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta komissio ei suorita maksuja vuoden 2026 lopun jälkeen.

⁶¹ Erityiskertomus 36/2016 Arvio kauden 2007–2013 koheesioalan ohjelmien ja maaseudun kehittämisohjelmien päättämisyjärjestelyistä, kohdat 58–64 ja 128–130.

⁶² Erityiskertomus 24/2021 Koheesiopolitiikan tulospohjainen rahoitus – Kannatettavien tavoitteiden tiellä oli yhä esteitä kaudella 2014–2020, kohta 82.

Johtaminen ja hallinnointi

Elpymis- ja palautumistukivälinettä ja koheesiopolitiikan rahastoja hallinnoidaan osana EU:n talousarviota, mutta elpymis- ja palautumistukivälineen maksut edellyttävät neuvoston osallistumista

Sekä koheesiopolitiikan rahastot että elpymis- ja palautumistukivälineen avustukset ovat osa EU:n talousarviota, mutta elpymis- ja palautumistukivälineen lainat eivät ole

25 Koheesiopolitiikan rahastot sisältyvät EU:n vuotuisen talousarvioon ja tilinpäätökseen⁶³. Vaikka Euroopan unionin elpymisvälineen määrärahat hyväksyttiin monivuotisen rahoituskehysten ulkopuolella, elpymis- ja palautumistukivälineen avustukset sisältyvät EU:n vuotuisen talousarvioon ja konsolidoituun tilinpäätökseen⁶⁴. Elpymis- ja palautumistukivälineen lainat eivät ole osa EU:n talousarviota, mutta ne sisältyvät konsolidoituun tilinpäätökseen⁶⁵. Läpinäkyvyyden vuoksi komissio kuitenkin antaa talousarvioesityksessään tietoja myös lainaosuudesta⁶⁶.

Komission on kuultava neuvostoa ennen elpymis- ja palautumistukivälineen varojen maksamista

26 Komissio jakaa jäsenvaltioiden kanssa vastuun koheesiopolitiikan varojen hallinnoinnista⁶⁷. Komissiossa tehtävää hoitavat pääosastot REGIO ja EMPL. Elpymis- ja palautumistukivälineessä tilanne on erilainen. Pääsihteeristön RECOVER-työryhmä ja

⁶³ Asetus (EU, Euratom) 2018/1046 unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (varainhoitoasetus), 10 artikla.

⁶⁴ Varainhoitoasetus, 21 artiklan 6 kohta, 83 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohta ja 244 artiklan 1 kohdan a alakohta.

⁶⁵ Komission tiedonanto Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2021 (COM(2022) 323 final), liitetieto 2.4.1.1, s. 65.

⁶⁶ Euroopan komissio, Statement of Estimates of the European Commission for the financial year 2022, s. 17.

⁶⁷ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 7 artikla.

ECFIN-pääosasto hallinnoivat elpymis- ja palautumistukivälinettä suoraan⁶⁸. Komissio koordinoi eri yksiköidensä työtä sisäisesti varmistaakseen, että nämä kaksi välinettä ovat keskenään johdonmukaisia.

27 Vastuu ja tilivelvollisuus maksujen hyväksymisestä koheesiopolitiikan ohjelmissa kuuluu yksin komissiolle. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevat järjestelyt ovat myös tältä osin erilaisia. Ennen kuin komissio antaa päätöksen, jolla se hyväksyy elpymis- ja palautumistukivälineen maksuja, sen on toimitettava maksuihin liittyvät ennakkoarvionsa neuvoston talous- ja rahoituskomitealle ja otettava huomioon komitean lausunto. Jäsenvaltioiden edustajista koostuvan komitean on tutkittava komission päätös, ja komitea voi hylätä sen määräenemmistön turvin⁶⁹.

Parlamentin vastuuvapausmenettely ei kata elpymis- ja palautumistukivälineen lainoja

28 Koheesiopolitiikan rahastoissa vastuualueet on erotettu selkeästi toisistaan. Parlamentti ja neuvosto käyttävät budjettivaltaa ja myöntävät vastuuvapauden, kun taas komissio toteuttaa talousarviota. Parlamentti hyväksyy EU:n vuotuisen talousarvion neuvoston suostumuksella⁷⁰. Komissio laatii vuotuisen tilinpäätöksen, jolle se pyytää hyväksynnän parlamentilta. Hyväksyntä tarkoittaa vastuuvapautta, jonka parlamentti voi myöntää neuvoston suosituksen pohjalta⁷¹. Parlamentin toimivaltuuksia, jotka koskevat vastuuvapauden myöntämistä komissiolle, sovelletaan myös elpymis- ja palautumistukivälineeseen⁷². Vastuuvapausmenettely ei kuitenkaan kata elpymis- ja palautumistukivälineen lainaosuutta.

⁶⁸ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 8 artikla.

⁶⁹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 24 artiklan 4 kohta ja 24 artiklan 5 kohta.

⁷⁰ SEUT-sopimus, 314 artikla.

⁷¹ SEUT-sopimus, 319 artikla; varainhoitoasetus, 261 artiklan 1 kohta.

⁷² Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen [toimielinten sopimus](#) talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioryhteydestä ja moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista omista varoista, mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi, liitteessä I oleva 39 kohta.

Koheesiopolitiikan rahastojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointitavat ovat erilaisia, mikä vaatii ylimääräistä hallinnollista työtä

Koheesiopolitiikkaa toteutetaan EU:n yhteisen kehyksen avulla, kun taas elpymis- ja palautumistukiväline pannaan täytäntöön kansallisissa järjestelmissä

29 Välineiden täytäntöönpanossa kentällä on selviä eroja. Esimerkiksi kansallisten ja alueellisten hallintojen vastuualueet ovat erilaisia. Koheesiopolitiikan rahastojen täytäntöönpanoon osallistuvat kaikki jäsenvaltiot ja alueet yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa vahvistetun kehyksen pohjalta. Elpymis- ja palautumistukiväline pannaan täytäntöön kansallisissa järjestelmissä, jotka määritelmänsä mukaan ovat jäsenvaltiokohtaisia (ks. [laatikko 5](#)).

Laatikko 5

Jäsenvaltioiden viranomaisten velvollisuudet

Koheesiopolitiikan rahastojen hallinnointi perustuu yhteistyöhön, ja rahastojen täytäntöönpanossa hyödynnetään sekä kansallisia että alueellisia ohjelmia. Sadat jäsenvaltioiden viranomaiset sekä kansallisella että alueellisella tasolla osallistuvat suunnitteluun, täytäntöönpanoon, seurantaan ja tarkastuksiin. EU:n varojen saajat voivat olla julkisia tai yksityisiä elimiä, yhteisöjä, jotka ovat oikeushenkilöitä tai muita kuin oikeushenkilöitä, taikka luonnollisia henkilöitä, jotka ovat vastuussa toimien aloittamisesta tai sekä niiden aloittamisesta että toteuttamisesta⁷³.

Elpymis- ja palautumistukivälinettä hallinnoidaan suoraan, ja edunsaajina ovat jäsenvaltiot⁷⁴, jotka ovat samalla vastuussa siitä, että moitteettoman varainhoidon keskeisiä periaatteita noudatetaan. Jäsenvaltiotasolla johtava viranomainen – elpymis- ja palautumistukivälineen koordinaattori – kantaa kokonaisvastuun välineestä ja toimii keskitettynä yhteyspisteenä komission suuntaan⁷⁵. Hankkeiden toteuttaminen voidaan antaa ministeriöiden tai alueiden tehtäväksi, ja nämä raportoivat koordinaattorille hankkeiden edistymisestä.

⁷³ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 2 artiklan 9 kohta.

⁷⁴ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 22 artiklan 1 kohta.

⁷⁵ Europan komissio, *Guidance to Member States, Recovery and resilience plans* (SWD(2021) 12 final), osa 1/2, s. 46.

Kummankin järjestelmän samanaikainen täytäntöönpano edellyttää lisää hallinnollista työtä kansallisella tasolla

30 Se, että elpymis- ja palautumistukivälinettä pannaan täytäntöön samaan aikaan koheesiopolitiikan rahastojen kanssa, voi pahentaa hallinnollisiin valmiuksiin liittyviä ongelmia. Puolessa tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneista jäsenvaltioista samat elimet vastaavat suunnittelusta ja täytäntöönpanosta sekä koheesiopolitiikan rahastojen että elpymis- ja palautumistukivälineen osalta⁷⁶. Näissä tapauksissa elpymis- ja palautumistukivälineessä hyödynnetään valmiuksia, jotka kansalliset viranomaiset ovat kehittäneet koheesiopolitiikan rahastojen täytäntöönpanoa varten. Tällaiset järjestelyt auttavat myös vähentämään päällekkäisen rahoituksen riskiä.

31 Kaksi tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuulunutta jäsenvaltiota (Italia ja Romania) sisällytti elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa erityistoimenpiteitä hallinnollisiin valmiuksiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Lisäksi jotkin otokseen kuuluneista jäsenvaltioista (Italia, Ranska ja Romania) ilmoittivat tilintarkastustuomioistuimelle, että ne aikovat palkata lisähenkilöstöä elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa varten (ks. [laatikko 6](#)).

Laatikko 6

Hallinnollisia valmiuksia koskevat toimenpiteet Italiassa

Italia, joka on yksi elpymis- ja palautumistukivälineen, REACT-EU-välineen ja koheesiopolitiikan rahastojen suurimmista tuensaajista, aikoo toteuttaa useita toimia hallinnollisten valmiuksiensa lisäämiseksi:

- Teknistä ja operatiivista tukea varten perustetaan uusi palvelupiste, jossa toimii joukko monialaisia asiantuntijoita eri julkisista elimistä. Keskus-, alue- ja paikallishallinnon viranomaiset, jotka osallistuvat elpymis- ja palautumistukivälineeseen, voivat hyödyntää palvelupisteen erityisasiantuntemusta.
- Kansalliseen lainsäädäntöön sisällytetään toimenpiteitä, joiden avulla julkisiin hankintoihin liittyviä sopimuksia voidaan tehdä ja panna täytäntöön yksinkertaisemmin ja nopeammin.
- EU:n varojen täytäntöönpanoon osallistuvat elimet palkkaavat 2 800 virkamiestä.

⁷⁶ Espanja, Romania ja Slovenia tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneista jäsenvaltioista.

32 Teknistä apua on määrä antaa molemmissa välineissä, mutta sitä annetaan eri muodoissa. Koheesiopolitiikan rahastoissa jäsenvaltiot voivat käyttää teknistä apua valmistelu-, koulutus-, hallinnointi-, seuranta-, arviointi-, näkyvyys- ja viestintätarkoituksiin⁷⁷. Teknistä apua voidaan kaudella 2021–2027 myöntää enintään noin 14 miljardin euron arvosta. Lisäksi jäsenvaltiot voivat molemmissa välineissä käyttää erityistä teknisen tuen välinettä⁷⁸, jonka määrärahat ovat yhteensä 864 miljoonaa euroa. Teknisen tuen välineellä autetaan julkishallintoa suunnittelemaan, kehittämään ja panemaan täytäntöön uudistuksia sekä valmistelemaan investointeja.

⁷⁷ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 36 artikla.

⁷⁸ Asetus (EU) 2021/240 teknisen tuen välineen perustamisesta.

Menojen ohjelmasuunnittelu

Elpymis- ja palautumistukivälineen ohjelmasuunnittelu on keskitetymppää

Elpymis- ja palautumistukiväline perustuu yhteen ohjelma-asiakirjaan jäsenvaltiota kohti, ja ohjelma-asiakirja edellyttää EU-tasolla neuvoston hyväksyntää

33 Elpymis- ja palautumistukivälineen ohjelmasuunnittelu perustuu yhteen asiakirjaan jäsenvaltiota kohti. Tässä asiakirjassa, elpymis- ja palautumissuunnitelmassa, annetaan yksityiskohtaiset tiedot investoinneista ja uudistuksista, joita elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksilla ja tarvittaessa lainoilla tuetaan. Komissio arvioi elpymis- ja palautumissuunnitelman ja tekee ehdotuksen neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi. Päätöksessä vahvistetaan sitovat toimenpiteet sekä niihin liittyvät välitavoitteet ja tavoitteet, jotka jäsenvaltion on määrä saavuttaa. Päätöksessä yksilöidään myös maksuerien lukumäärä ja rahamäärä. Sen jälkeen kun neuvoston täytäntöönpanopäätös on hyväksytty, sitä täydennetään operatiivisilla järjestelyillä, joissa käsitellään täytäntöönpanoon liittyviä teknisiä kysymyksiä⁷⁹. Lisäksi päätöstä täydennetään rahoitussopimuksilla, joihin talousarviositoumukset perustuvat⁸⁰, sekä tarvittaessa lainasopimuksilla⁸¹.

34 Koheesiopolitiikan rahastoissa kukin jäsenvaltio allekirjoittaa komission kanssa kumppanuussopimuksen, jossa vahvistetaan rahoituksen strategiset suuntaviivat ja sen käyttöä koskevat yksityiskohtaiset järjestelyt⁸². Kumppanuussopimus sisältää yksityiskohtaisia tietoja kansallisista tai alueellisista ohjelmista, joilla pyritään vastaamaan maan tai alueen keskeisiin haasteisiin⁸³. Komissio antaa

⁷⁹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 18 artiklan 1 kohta ja 20 artiklan 6 kohta.

⁸⁰ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 23 artikla; varainhoitoasetus, 7 artiklan 3 kohta.

⁸¹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 15 artikla.

⁸² Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 10 artiklan 1 kohta.

⁸³ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 22 artiklan 3 kohta.

täytäntöönpanosäädökset sekä kumppanuussopimuksen että ohjelmien hyväksymisestä⁸⁴.

35 *Kaaviossa 6* esitetään yhteenvedon menojen ohjelmasuunnittelussa noudatettavasta arviointi- ja hyväksymisprosessista.

Kaavio 6 – Menojen ohjelmasuunnittelua koskeva prosessi

PROSESSIN VAIHE	KOHEESIOPOLITIikka	ELPYMIS- JA PALAUTUMISTUKIVÄLINE
SUUNNITTELU <i>Jäsenvaltiot laativat ohjelma-asiakirjansa</i>	Useita kansallisia ja alueellisia yhteyspisteitä jäsenvaltioissa; vastuussa olevat pääosastot ovat REGIO ja EMPL	Yksi kussakin jäsenvaltiossa toimiva yksikkö, joka toimii kansallisena koordinaattorina ja komission yhteyspisteenä. Vastuuyksiköt komissiossa: RECOVER-työryhmä ja ECFIN-pääosasto
OHJELMA-ASIAKIRJOJEN JÄTTÄMINEN <i>Jäsenvaltiot toimittavat ohjelma-asiakirjansa komissiolle</i>	Yksi kansallisen tason kumppanuussopimus sekä yksi tai useampia kansallisen tai alueellisen tason ohjelmia	Yksi keskeinen ohjelma-asiakirja, elpymis- ja palautumissuunnitelma
ARVIOINTI <i>Komissio arvioi ohjelma-asiakirjat ja keskustelee niistä kunkin jäsenvaltion kanssa</i>	Kolme kuukautta huomautusten esittämiseen kumppanuussopimuksista ja ohjelmista	Kaksi kuukautta arviointiprosessin loppuun saattamiseen, mutta määräaika voidaan jatkaa. Neuvostolla kuukausi aikaa hyväksyä
HYVÄKSYMINE <i>Ohjelma-asiakirjat hyväksytään</i>	Komissio hyväksyy kumppanuussopimuksen neljän kuukauden ja ohjelman viiden kuukauden kuluessa siitä, kun asiakirjat on virallisesti toimitettu. Komissio antaa hyväksymisestään täytäntöönpanosäädökset	Komissio hyväksyy ja neuvosto vahvistaa antamalla täytäntöönpanopäätöksen

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen ja yhteisiä säännöksiä koskeva asetuksen perusteella.

⁸⁴ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 12 artiklan 4 kohta ja 23 artiklan 4 kohta.

36 Koheesipolitiikan ohjelmiin tehtävät muutokset edellyttävät ainoastaan komission arviointia ja hyväksyntää⁸⁵. Elpymis- ja palautumissuunnitelmien muutokset edellyttävät komission arviointia ja lisäksi neuvoston hyväksyntää⁸⁶. Tällä pyritään takaamaan, että jäsenvaltiot noudattavat elpymis- ja palautumissuunnitelmiansa mukaisia sitoumuksia. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin todennut, että koheesipolitiikan ohjelmiin tehdään täytäntöönpanon aikana usein muutoksia ja esimerkiksi määrärahoja kohdennetaan uudelleen yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen sallimissa rajoissa⁸⁷.

Koheesipolitiikan kumppanuusperiaate ei ole ennakkoedellytys elpymis- ja palautumistukivälineessä

37 Koheesipolitiikan rahastoissa jäsenvaltioiden on sovellettava kumppanuusperiaatetta kumppanuutta koskevien eurooppalaisten käytäntesääntöjen mukaisesti⁸⁸. Alue-, paikallis- ja taajamataso viranomaiset, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot sekä talouselämän osapuolet ja työmarkkinaosapuolet voivat kaikki osallistua kumppanuussopimusten laatimiseen sekä jokaisen ohjelman valmisteluun, täytäntöönpanoon ja arviointiin⁸⁹. Näin pyritään varmistamaan, että varainkäytöllä puututaan esiin nostettuihin tarpeisiin ja haasteisiin.

38 Elpymis- ja palautumistukivälineessä menettely on erilainen. Kun kansalliset viranomaiset laativat elpymis- ja palautumissuunnitelmia, niiden on kuultava paikallis- ja alueviranomaisia, työmarkkinaosapuolia, kansalaisyhteiskuntaa ja nuorisojärjestöjä vain siinä määrin kuin kansallinen lainsäädäntö edellyttää. Kuulemismenettelystä esitetään yhteenveto elpymis- ja palautumissuunnitelmissa⁹⁰.

⁸⁵ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 13 artiklan 4 kohta ja 24 artiklan 4 kohta.

⁸⁶ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 21 artiklan 2 kohta.

⁸⁷ Erityiskertomus 24/2021, kohdat 53–57 ja 120.

⁸⁸ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 240/2014 Euroopan rakenne- ja investointirahastoissa harjoitettavaa kumppanuutta koskevista eurooppalaisista käytäntesäännöistä.

⁸⁹ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 8 artikla.

⁹⁰ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 18 artiklan 4 kohdan q alakohta.

Lähestymistavat ohjelma-asiakirjojen arviointiin ovat erilaisia

Komissio arvioi elpymis- ja palautumissuunnitelmaluonnoksia etukäteen määriteltyjen kriteereiden pohjalta

39 Koheesiopolitiikassa komissio arvioi, ovatko kumppanuussopimukset ja ohjelmat yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen ja sovellettavien rahastokohtaisten sääntöjen mukaisia⁹¹. Elpymis- ja palautumistukivälineessä komissio sen sijaan tekee ennakoarvioinnin, jossa se soveltaa 11:tä laajaa ja yleistä laadullista kriteeriä. Komissio tutkii esimerkiksi, tarjoaako elpymis- ja palautumissuunnitelma kattavan ja riittävän tasapainoisen ratkaisun taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen ja ovatko arvioidut kokonaiskustannukset kustannustehokkuusperiaatteen mukaisia ja oikeassa suhteessa odotettuihin kansallisiin taloudellisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin⁹².

40 Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin todennut, että komissiolla on jonkin verran joustovaraa näiden kriteerien tulkinnassa ja niihin liittyvässä luokituksessa ja että tällaiseen toimenpiteeseen kuuluu välttämättä laadullisia arvioita⁹³. Äskettäin julkaisemassaan kertomuksessa tilintarkastustuomioistuin tutki jäsenvaltioista poimitun otoksen perusteella, kuinka komissio oli arvioinut elpymis- ja palautumissuunnitelmia. Tarkastajat totesivat, että komission arviot olivat yleisesti ottaen asianmukaisia, kun otettiin huomioon prosessin monimutkaisuus ja tiukka aikataulu. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin joukon heikkouksia ja riskejä sekä seikkoja, joihin on kiinnitettävä huomiota tulevaisuudessa. Ongelmallisia olivat esimerkiksi maksuprofiilit, jotka olivat neuvottelujen tuloksia, välitavoitteet ja tavoitteet, joista puuttui selkeyttä, sekä seuranta- ja valvontajärjestelmät, jotka eivät olleet vielä täysin käytössä arvioinnin ajankohtana⁹⁴.

⁹¹ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 12 artiklan 1 kohta ja 23 artiklan 1 kohta.

⁹² Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 19 artiklan 3 kohdan a ja i alakohta.

⁹³ Lausunto 06/2020, kohta 44.

⁹⁴ Erityiskertomus 21/2022, kohdat 112 ja 113.

41 Myös läpinäkyvyyssvaatimukset eroavat toisistaan. Komission arviot, jotka koskevat hyväksyttyjä elpymis- ja palautumissuunnitelmia, ovat julkisesti saatavilla⁹⁵, kun taas koheesiopolitiikan kumppanuussopimusten ja ohjelmien arvioinnit annetaan tiedoksi vain kansallisille ja alueellisille viranomaisille, joita asia koskee.

Komission arviointien laajuus on erilainen näissä kahdessa välineessä

42 Komission paremman sääntelyn suuntaviivoissa⁹⁶ vahvistetaan viisi kriteeriä: vaikuttavuus, tehokkuus, merkityksellisyys, johdonmukaisuus ja EU-lisäarvo. Neljää niistä käytetään sekä elpymis- ja palautumissuunnitelmien että koheesiopolitiikan kumppanuussopimusten ja ohjelmien arvioinnissa. Samalla komission arviointien laajuus on erilainen näissä kahdessa välineessä (ks. [kaavio 7](#)).

Kaavio 7 – Arviointien laajuus

KRITEERI	KOHEESIOPOLITIikka	ELPYMIS- JA PALAUTUMISTUKIVÄLINE
VAIKUTTAVUUS <i>Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 11 artiklan 1 kohdan b alakohta</i> <i>Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 19 artiklan 3 kohdan g alakohta ja liitteessä V oleva kriteeri 2.7</i>	Kumppanuussopimuksessa kuvataan, millaisia pääasiallisia tuloksia kultakin rahastolta odotetaan ja mikä on odotettu myötävaikutus valittujen toimintapolitiittisten tavoitteiden saavuttamiseen	Elpymis- ja palautumissuunnitelman vaikutuksen on tarkoitus olla pysyvä, sillä hallintoon tai toimintapolitiikkoihin tehdään rakenteellisia muutoksia

⁹⁵ Komissio on laatinut elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioinneista yhteenvedon, joka löytyy [tästä](#).

⁹⁶ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Paremmen sääntelyn suuntaviivat* (SWD (2021) 305), s. 23 ja 26.

KRITEERI	KOHEESIOPOLITIikka	ELPYMIS- JA PALAUTUMISTUKIVÄLINE
TEHOKKUUS <i>Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 11 artiklan 1 kohdan c alakohta ja 22 artiklan 3 kohdan g alakohta</i> <i>Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 19 artiklan 3 kohdan i alakohta ja liitteessä V oleva kriteeri 2.9</i>	Ehdotettu alustava määrärahojen kohdentaminen on temaattista keskittämistä koskevien sääntöjen mukainen, ja sen yhteydessä annetaan tietoja kustakin toimintapoliittisesta tavoitteesta kansallisella ja alueellisella tasolla	Arvioidut kokonaiskustannukset ovat kohtuullisia ja uskottavia. Selvityksiä tuesta aluetasolla ei tehdä
MERKITYKSELISYYS <i>Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 22 artiklan 3 kohdan a alakohta</i> <i>Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 19 artiklan 3 kohdan c alakohta ja liitteessä V oleva kriteeri 2.3</i>	Pääasialliset haasteet, joihin on määrä vastata, johtuvat taloudellisista, sosiaalisista ja alueellisista eroista	Elpymis- ja palautumissuunnitelma edistää jäsenvaltion taloudellista, sosiaalista ja institutionaalista palautumiskykyä vähentämällä taloudellista alttiutta häiriöille ja lisäämällä taloudellisten ja sosiaalisten rakenteiden sekä instituutioiden kykyä sopeutua häiriöihin ja kestää niitä
JOHDONMUKAISUUS <i>Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 5 artiklan 3 kohta ja 11 artiklan 1 kohdan b alakohta</i> <i>Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 19 artiklan 3 kohdan k alakohta ja liitteessä V oleva kriteeri 2.11</i>	Rahastojen välinen ja kansallisten ja alueellisten ohjelmien välinen koordinointi ja johdonmukaisuus sekä täydentävyys ja synergiat muiden EU:n välineiden kanssa (mukaan lukien elpymis- ja palautumistukiväline) kunkin valitun toimintapoliittisen tavoitteen osalta	Elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden sisäinen johdonmukaisuus, eli se, että ehdotetut toimenpiteet vahvistavat ja täydentävät toisiaan

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen](#) ja [yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen](#) perusteella.

43 Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kuluarvioita toimenpiteistä, jotka sisältyvät niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmiin. Suunnitelmia arvioidessaan komissio tarkastaa, ovatko kyseiset kuluarviot kohtuullisia ja uskottavia, ja tutkii, täydentääkö ehdotettu tuki muuta EU:n rahoitusta⁹⁷. Se tarkistaa myös, tuleeko tuki kansallisten toistuvaismenojen tilalle⁹⁸. Jotta investointitasosta saataisiin laajempia arvioita, jäsenvaltioiden oli ilmoitettava vuosilta 2017–2019, kuinka paljon kansallisia julkisia varoja keskimäärin käytettiin sellaisiin investointeihin, jotka olivat samanlaisia kuin elpymis- ja palautumissuunnitelmien investoinnit⁹⁹.

44 Koheesiopolitiikassa EU-lisäarvoa arvioitiin täydentävyyden käsitteen avulla: vaatimuksena oli, että koheesiopolitiikan varat eivät saaneet tulla kansallisten toistuvaismenojen tilalle¹⁰⁰. Vuodesta 2007 lähtien on kuitenkin vähitellen luovuttu vaatimuksesta, jonka mukaan jäsenvaltion on osoitettava täydentävyys. Kun komissio arvioi kauden 2021–2027 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia, se ei enää tarkasta täydentävyysvaatimuksen noudattamista (ks. *laatikko 7*).

⁹⁷ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 9 artikla, 19 artiklan 3 kohdan i alakohta ja liitteessä V oleva kriteeri 2.9.

⁹⁸ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 5 artiklan 1 kohta.

⁹⁹ SWD(2021) 12, osa 1/2, s. 55.

¹⁰⁰ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus kaudella 2014–2020, 95 artiklan 2 kohta.

Laatikko 7

Koheesiopolitiikan täydentävyysvaatimus

Jäsenvaltioilta edellytettiin kaudella 2007–2013, että ne säilyttäisivät julkiset tai vastaavat rakenteelliset menot samalla tasolla koko kauden ajan kaikkien sellaisten alueiden osalta, jotka olivat lähentymistavoitteen piirissä eli joissa asukaskohtainen BKT oli alle 75 prosenttia EU:n keskiarvosta¹⁰¹.

Kaudella 2014–2020 täydentävyysvaatimuksen katsottiin täyttyvän, jos jäsenvaltiot pitivät kansallisen tason julkiset rakenteelliset menot saman suuruisina koko kauden ajan. Alueilla toteutuneiden menojen määriin ei puututtu. Täydentävyysvaatimuksen noudattaminen tarkastettiin tietyin edellytyksin vain niiden jäsenvaltioiden osalta, joissa vähemmän kehittyneet alueet kattoivat vähintään 15 prosenttia koko väestöstä¹⁰².

Kauden 2021–2027 osalta menettelyä on yksinkertaistettu siten, että komissio ei enää vaadi jäsenvaltioilta ohjelmien täydentävyyden osoittamista¹⁰³.

Koheesiopolitiikan rahastojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen samanaikainen ohjelmointi aiheutti jäsenvaltioille erityisiä haasteita

Kaksi kolmasosaa elpymis- ja palautumissuunnitelmista hyväksyttiin kuuden kuukauden kuluessa, kun taas koheesiopolitiikan ohjelmien valmistelu ja niistä käytävät neuvottelut viivästyivät vielä enemmän kuin aiemmilla kausilla

45 Aiempien monivuotisten rahoituskehyskausien osalta komission neuvottelut kumppanuussopimuksista ja ohjelmista viivästyivät, eivätkä ne päättäneet kertaakaan ennen monivuotisen rahoituskehyskausien ensimmäisen vuoden loppua. Viivästykset johtuivat siitä, että monivuotista rahoituskehystä koskevat paketit hyväksyttiin

¹⁰¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta, 15 artiklan 2 kohta.

¹⁰² Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus kaudella 2014–2020, 95 artiklan 4 kohta.

¹⁰³ Yksinkertaistamisohjeet, toimi nro 16, s. 4.

myöhässä, mikä puolestaan johti siihen, että koheesiopolitiikkaa koskevat paketit – ennakkoodellitus jäsenvaltioiden ohjelmasuunnittelulle – hyväksyttiin viivästyneinä¹⁰⁴.

46 Kauden 2021–2027 osalta viivästykset olivat vielä pitempiä: kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin raportoinut, yhteisiä säännöksiä koskeva asetus ja rahastokohtaiset asetukset hyväksyttiin vuoden 2021 puolivälissä, kuusi kuukautta monivuotisen rahoituskehyskauden alkamisen jälkeen¹⁰⁵. Hallintoviranomaiset osallistuivat myös REACT-EU-välineen ohjelmointityöhön ja panivat täytäntöön muita hätätoimenpiteitä, kuten elpymis- ja palautumistukiväline, koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskeva investointialoite (CRII ja CRII+)¹⁰⁶ ja koheesiopoliittinen tukitoimi Euroopan pakolaisten auttamiseksi (CARE ja CARE+)¹⁰⁷. Niinpä kyseisten viranomaisten hallinnolliset valmiudet – kattaessaan yhä laajemman alan – kävivät yhä ohuemmiksi. Tämän vuoksi kumppanuussopimusten ja ohjelmien valmistelu ja niistä komission kanssa käytävät neuvottelut hidastuivat vuoden 2021 aikana merkittävästi lähes kaikkien jäsenvaltioiden osalta. Yksi seuraus tästä viivästyksestä on se, että jäsenvaltioiden on käytettävä lyhyemmässä ajassa koheesiovarat, jotka niille on osoitettu monivuotista rahoituskehystä 2021–2027 varten. Tilintarkastustuomioistuin

¹⁰⁴ [Erityiskertomus 17/2018](#) *Komission ja jäsenvaltioiden ohjelmakauden 2007–2013 viimeisinä vuosina toteuttamalla toimilla puututtiin varojen vähäiseen käyttöön mutta ei keskitytty riittävästi tuloksiin*, kohdat 14–18 ja 83.

¹⁰⁵ [Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021](#), kohta 2.6; [vuosikertomus varainhoitovuodelta 2020](#), kohdat 2.24 ja 2.25; [erityiskertomus 14/2021](#) *Interreg-yhteistyö – Euroopan unionin raja-alueiden tarjoamia mahdollisuuksia ei vielä hyödynnetä täysimääräisesti*, kohta 92; [erityiskertomus 24/2021](#), kohdat 83 ja 124.

¹⁰⁶ [Asetus \(EU\) 2020/460](#) asetusten (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013 ja (EU) N:o 508/2014 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse erityistoimenpiteistä, jotta saataisiin liikkeelle investointeja jäsenvaltioiden terveydenhuoltojärjestelmiin ja muille talouden aloille covid-19:n puhkeamisen vastatoimenä; [asetus \(EU\) 2020/558](#) asetusten (EU) N:o 1301/2013 ja (EU) N:o 1303/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse erityistoimenpiteistä, joilla voidaan tarjota poikkeuksellista joustavuutta Euroopan rakenne- ja investointirahastojen käyttöön covid-19:n puhkeamisen vastatoimenä.

¹⁰⁷ [Asetus \(EU\) 2022/562](#) asetusten (EU) N:o 1303/2013 ja (EU) N:o 223/2014 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse koheesiopoliittisesta tukitoimesta Euroopan pakolaisten auttamiseksi (CARE); [asetus \(EU\) 2022/613](#) asetusten (EU) N:o 1303/2013 ja (EU) N:o 223/2014 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse REACT-EU-määrärahoista myönnettävien ennakkomaksujen korottamisesta ja yksikkökustannuksen vahvistamisesta.

on aiemmin todennut, että jäsenvaltiot ovat varojen käyttäjinä tyypiltään erilaisia¹⁰⁸ ja että vuosien 2014–2020 koheesiovarojen käyttö on viivästynyt¹⁰⁹.

47 Elpymis- ja palautumistukivälineen ohjelmatyö ja hyväksymismenettely olivat nopeampia. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus hyväksyttiin helmikuussa 2021. Seuraavaan heinäkuuhun mennessä – eli kuudessa kuukaudessa – hyväksyttiin 18 elpymis- ja palautumissuunnitelmaa¹¹⁰. Neuvottelut oli tarkoituskin saada nopeasti päätökseen, sillä elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteena oli vastata akuuttiin ja välittömään kriisiin. Lisäksi on todettava, että elpymis- ja palautumistukivälineen ohjelma-asiakirjojen vähäisempi määrä auttoi komissiota saattamaan arviointinsa päätökseen oikea-aikaisesti. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että koheesiopuolella arvioitavana oli lähes 400 kumppanuussopimusta ja kansallista ja alueellista ohjelmaa (ks. [laatikko 8](#)).

Laatikko 8

Hyväksymis- ja täytäntöönpanotilanne

Lokakuuhun 2022 mennessä elpymis- ja palautumistukivälineen tilanne oli seuraava:

- Neuvosto oli hyväksynyt 26 elpymis- ja palautumissuunnitelmaa, mikä oli kahdeksan enemmän kuin heinäkuuhun 2021 mennessä. Komission arviointi oli edelleen kesken yhden suunnitelman osalta (Unkari).
- Komissio ja jäsenvaltiot olivat allekirjoittaneet 17 operatiivista järjestelyä.
- Kaikkiaan 12 maksupyyntöä oli jo validoitu ja maksettu, ja komissio ennakoi, että vuoden 2022 aikana maksetaan noin 32 prosenttia avustuksista¹¹¹.

¹⁰⁸ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 2.16; erityiskertomus 17/2018, kohdat 27 ja 28.

¹⁰⁹ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 2.26.

¹¹⁰ Belgia, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Portugali, Ranska, Saksa, Slovakia, Slovenia, Tšekki ja Tanska.

¹¹¹ Varainhoitovuotta 2022 koskevissa komission ennakoarvioissa esitettyjen tietojen perusteella ([Statement of Estimates of the European Commission for the financial year 2022](#)), s. 34.

- Koska avustusten enimmäismääriä mukautettiin kesäkuussa 2022, jäsenvaltiot muuttavat seuraavina kuukausina joitakin elpymis- ja palautumissuunnitelmia ja toimittavat ne uudelleen käsiteltäväksi komission hyväksymistä ja neuvoston vahvistusta varten (ks. [laatikko 3](#)).

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että koheesiopolitiikan rahastojen osalta tilanne oli seuraava:

- Niistä 27 kumppanuussopimuksesta ja 371 ohjelmasta, jotka kuuluivat tämän katsauksen piiriin kaudelta 2021–2027, komissio oli hyväksynyt 23 sopimusta ja 185 ohjelmaa.
- Kauden 2021–2027 osalta ei ollut vielä toimitettu välimaksupyyntöjä. Odotuksena on, että ennakkomaksut muodostavat suurimman osan vuonna 2022 maksettavasta määrästä.
- Komissio on kauden 2014–2020 osalta suorittanut maksut, jotka vastaavat 72:ta prosenttia kyseisen kauden varoista. Alankomaat, Kroatia ja Tanska olivat käyttäneet alle 58 prosenttia määrärahojen jako-osuudestaan (REACT-EU-väline mukaan luettuna), kun taas Belgia, Espanja, Italia, Malta, Saksa ja Slovakia olivat käyttäneet alle 65 prosenttia.

Osana ohjelmasuunnittelua pyritään koordinoimaan kahden välineen samanaikaista täytäntöönpanoa ja välttämään päällekkäisen rahoituksen riski

48 Jäsenvaltioiden oli kuvattava elpymis- ja palautumissuunnitelmissaan, miten ne koordinoivat kahden välineen samanaikaista täytäntöönpanoa. Kuvauksessa oli otettava huomioon välineiden tukimäärät, kypsiin hankkeiden saatavuus ja aikataulu sekä se, mikä hallinnon taso jäsenvaltion institutionaalisen ja oikeudellisen kehityksen mukaan vastaa uudistuksen tai investoinnin toteuttamisesta¹¹². Sama vaatimus koskee myös koheesiopolitiikan kumppanuussopimuksia ja ohjelmia.

49 Täydentävyys ja synergia saavutetaan joko niin, että rahoitetaan toimia, jotka rakentuvat toistensa varaan, tai niin, että näitä kahta välinettä käytetään saman toimen eri osien rahoittamiseen. Useimmissa tapauksissa kuvaukset, jotka kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa annettiin, olivat yleisluontoisia ja lyhyitä, osittain siksi, että kauden 2021–2027 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia ei ollut vielä laadittu. Tämän vuoksi kansallisten viranomaisten oli otettava elpymis- ja palautumissuunnitelmien sisältö huomioon kaudelle 2021–2027 laadittavissa

¹¹² SWD(2021) 12, osa 1/2, s. 43.

koheesiopolitiikan kumppanuussopimuksissaan. Sisällön huomioon ottaminen oli helpompaa niille jäsenvaltioille, jotka olivat laatineet etukäteen strategista rajanvetoa koskevan kehyksen (ks. [laatikko 9](#)).

Laatikko 9

Rajanvetoa koskeva kehys Ranskassa

Ranskan viranomaiset ilmoittivat tarkastajille, että he olivat laatineet elpymis- ja palautumistukivälineen ja kauden 2021–2027 koheesiopolitiikan rahastojen rajanvetoa koskevan kehyksen, joka julkaistiin myöhemmin ohjeasiakirjassa¹¹³. Kehyksessä analysoitiin välineiden mahdollisia päällekkäisyyksiä ja selvennettiin, minkä tyyppiset investoinnit rahoitettaisiin mistäkin rahastosta.

Rajanvedon perustana käytettiin neljää pääkriteeriä:

- **Ajoituskriteeri:** varoja käytetään perättäisessä järjestyksessä siten, että ensin käytetään elpymis- ja palautumistukivälinettä tai kauden 2014–2020 jäljellä olevia varoja (REACT-EU-väline mukaan lukien) ja sen jälkeen kauden 2021–2027 koheesiopolitiikan rahastoja.
- **Temaattinen kriteeri:** tämä riippuu niistä tukikelpoisista teemoista, jotka välineiden on määrä kattaa.
- **Edunsaajaa koskeva kriteeri:** elpymis- ja palautumistukivälinettä käytetään tietyntyyppisten edunsaajien tukemiseksi.
- **Alueellinen kriteeri:** elpymis- ja palautumistukivälineen ja koheesiopolitiikan varat kohdennetaan eri alueille sellaisten ennalta valittujen investointiprioriteettien mukaisesti, jotka on määritelty kullekin maantieteelliselle alueelle.

Tällaisen kehyksen olemassaolo ei poista tarvetta siihen, että täytäntöönpanoa edelleen koordinoidaan myös alueellisella ja hanketasolla. Kehys kuitenkin auttaa määrittämään pääperiaatteet.

¹¹³ Ranskan viranomaisten julkaisema ohjeasiakirja löytyy [täältä](#).

50 Kun komissio arvioi elpymis- ja palautumissuunnitelmia, sen oli tarkasteltava täydentävyyttä ja koordinoitua muiden EU-rahastojen kanssa¹¹⁴. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevissa operatiivisissa järjestelyissä, joista on sovittu kunkin jäsenvaltion kanssa, edellytetään lisäksi, että kaikissa jäsenvaltioissa järjestetään vuotuinen tapahtuma, jossa keskustellaan sekä elpymis- ja palautumissuunnitelman että muiden EU-ohjelmien täytäntöönpanosta¹¹⁵.

51 Tointa voidaan rahoittaa molemmista välineistä, kunhan samat kustannukset katetaan vain kerran ja kunhan elpymis- ja palautumistukivälineestä ei kateta koheesiopolitiikan hankkeiden pakollista kansallista yhteisrahoitusosuutta¹¹⁶. Kaikki jäsenvaltiot, joita tilintarkastustuomioistuim kuuli, ilmoittivat ottaneensa tämän riskin huomioon ja toteuttaneensa toimenpiteitä sen lieventämiseksi. Komission oli arvioitava etukäteen, sisälsivätkö elpymis- ja palautumissuunnitelmat tällaisia toimenpiteitä¹¹⁷.

Elpymis- ja palautumistukiväline tulee vaikuttamaan koheesiopolitiikan varojen käyttöasteeseen, mutta se ei ole ainoa vaikuttava tekijä

52 Elpymis- ja palautumistukivälineen hyväksymisen jälkeen jäsenvaltiot voivat käyttää huomattavasti aiempaa enemmän varoja investointeihin, jotka koskevat taloudellista, sosiaalista ja alueellista koheesiota. Kuusi maata¹¹⁸ voivat käyttää tähän tarkoitukseen vähintään kaksi kertaa sen määrän, jonka ne käyttivät kaudella 2014–2020, ja seitsemän maata¹¹⁹ vähintään kolme kertaa tuon määrän. Alankomaat ja Luxemburg voivat käyttää seitsemän kertaa tuon määrän.

¹¹⁴ SWD(2021) 12, osa 1/2, s. 44.

¹¹⁵ Komission kertomus elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta (COM(2022) 75), s. 7 ja 57.

¹¹⁶ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 9 artikla; SWD(2021) 12, osa 1/2, s. 42.

¹¹⁷ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 19 artiklan 3 kohdan j alakohta ja liitteessä V oleva kriteeri 2.10.

¹¹⁸ Bulgaria, Irlanti, Kreikka, Kypros, Saksa ja Suomi.

¹¹⁹ Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Ranska, Ruotsi ja Tanska.

53 Kaudella 2014–2020 EAKR:stä ja koheesiorahastosta myönnettiin rahoitus, joka vastasi noin kymmentä prosenttia kaikista koko EU-27:n julkisista investoinneista. Kaikkiaan kymmenessä jäsenvaltiossa¹²⁰ näistä kahdesta rahastosta maksettiin yli kolmannes kaikista julkisista investoinneista¹²¹. Näille jäsenvaltioille se, että kaudella 2021–2027 on käytettävissä vielä huomattavasti enemmän EU:n varoja, tulee muodostamaan erityisen haasteen¹²².

54 Paine saada varat käytetyksi kasvaa tukikelpoisuuskauden loppua kohti, kuten tilintarkastustuomioistuin on jo aiemmin raportoinut¹²³. Tämä voi johtaa siihen, että investointien lisäarvoon kiinnitetään vähemmän huomiota, tiettyjä tukikelpoisuussääntöjä saatetaan jättää noudattamatta eikä rahoille saada hyvää vastinetta¹²⁴. Useat näkökohdat kuitenkin muuttuivat kauden 2021–2027 osalta, mikä voi lieventää joitakin koheesiopolitiikan varojen käyttöön liittyviä haasteita.

- Laajamittaisia infrastruktuurihankkeita rahoitetaan monissa tapauksissa usean peräkkäisen kauden aikana. Tämä on usein tarpeen, koska tämän tyyppisten hankkeiden valmistumiseen kuluu paljon aikaa. Mutta kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin huomauttanut, pitkäkestoisuus voi kuitenkin johtua myös suunnittelun ja rakentamisen aikana tapahtuneista viivästyksistä¹²⁵. Vuoden 2026 jälkeen elpymis- ja palautumistukivälineestä ei enää suoriteta maksuja jäsenvaltioille. Jos joitain elpymis- ja palautumistukivälineen investointeja ei ole saatu päätökseen, vaan niihin tarvitaan lisärahoitusta, tällaista rahoitusta voi olla saatavilla koheesiopolitiikan ohjelmista. Myös tämä osoittaa, että näiden kahden välineen ohjelmasuunnittelun on oltava johdonmukaista.

¹²⁰ Bulgaria, Kroatia, Latvia, Liettua, Portugali, Puola, Romania, Slovakia, Unkari ja Viro.

¹²¹ Euroopan komissio, *8th cohesion report*, s. 243.

¹²² *Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016*, kohdat 2.24 ja 2.25.

¹²³ *Nopea tilannearvio 05/2019 EU:n talousarvion maksattamatta olevat sitoumukset – lähempi tarkastelu*, huhtikuu 2019, kohdat 20 ja 34–39; *erityiskertomus 17/2018*, kohdat 20, 21, 83 ja 84.

¹²⁴ *Eriyiskertomus 17/2018*, kohdat 15 ja 87.

¹²⁵ *Katsaus 05/2021 Suuria liikenneinfrastruktuurihankkeita koskeva EU:n kehys – Kansainvälinen vertailu*, kohdat 52 ja 53, s. 30; *erityiskertomus 10/2020 EU:n liikenneinfrastruktuurit – Megahankkeiden täytäntöönpanoa on nopeutettava, jotta verkostovaikutukset toteutuvat ajoissa*, kohdat 45–48 ja 84–86.

- Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaan jäsenvaltiot voivat kunkin koheesiopolitiikan rahaston osalta kohdentaa enintään viisi prosenttia alkuperäisistä jäsenvaltiokohtaisista määrärahoista uudelleen mihin tahansa muuhun suoraan tai välillisesti hallinnoitavaan välineeseen, mukaan lukien jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmat. Tällöin otetaan huomioon myös mahdolliset siirrot, jotka kumppanuussopimustasolla tai ohjelmamuutosten kautta suunnataan InvestEU-ohjelmaan¹²⁶. Komissio ehdotti toukokuussa 2022, että mainittu osuus nostettaisiin 12,5 prosenttiin tietyin edellytyksin¹²⁷. Tämä olisi yksi REPowerEU-toimenpiteistä¹²⁸. Tilintarkastustuomioistuin on antanut lausunnon tästä ehdotuksesta¹²⁹.
- Lopuksi on todettava, että sekä elpymis- ja palautumistukivälinettä että kauden 2021–2027 koheesiopolitiikan rahastoja pannaan täytäntöön tilanteessa, jossa hinnat ovat inflaation vuoksi korkeampia. Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta tämä lisää jäsenvaltioihin kohdistuvaa painetta valvoa kustannuksia tai sitoa lisää kansallisia varoja elpymis- ja palautumistukivälineen investointien ja uudistusten loppuun saattamiseen. Koheesiopolitiikan rahastojen osalta rahoitus perustuu yleensä todellisiin aiheutuneisiin kustannuksiin. Koska kasvaneet kustannukset katetaan osittain EU:n talousarviosta, tämä johtaa todennäköisesti suurempaan käyttöasteeseen.

¹²⁶ https://investeu.europa.eu/index_en

¹²⁷ Komission tiedonanto *REPowerEU-suunnitelma* (COM(2022) 230 final), kohta 4.3.

¹²⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_22_3131

¹²⁹ Lausunto 04/2022 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2021/241 muuttamisesta elpymis- ja palautumissuunnitelmien REPowerEU-lukujen osalta sekä asetuksen (EU) 2021/1060, asetuksen (EU) 2021/2115, direktiivin 2003/87/EY ja päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta [2022/0164 (COD)].

Maksujen suorittamisen ehdot

Elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta ei ole kytketty kustannuksiin

Elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetaan uudistuksia ja investointeja, ja rahoitus perustuu välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen

55 Varainhoitoasetuksen mukaan EU:n rahoitustukea voidaan myöntää kolmessa muodossa¹³⁰:

- **Tosiasiallisesti aiheutuneiden kustannusten korvaaminen:** EU:n rahoituksella korvataan edunsaajalle aiheutuneita todellisia kustannuksia. Näiden kustannusten tueksi on esitettävä asiakirjatodisteita.
- **Yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot:** menoja korvataan etukäteen lasketun taksan mukaisesti. Kun korvataan vakioyksikkökustannuksia tai maksetaan kertakorvauksia, maksut voidaan kytkeä tuotoksiin, mutta ei välttämättä tuloksiin¹³¹.
- **Rahoitus, joka ei perustu kustannuksiin:** tässä mallissa toimi saa EU:n rahoitusta, kun siinä saadaan aikaan tuloksia tai täytetään lainsäädännössä aiemmin vahvistetut ehdot. Kustannuksiin perustumaton rahoitus otettiin ensimmäisen kerran käyttöön vuonna 2018, kun varainhoitoasetusta tarkistettiin.

56 Kustannuksiin perustumaton rahoitusmalli on pakollinen elpymis- ja palautumistukivälineessä: välineestä tuetaan jäsenvaltioita uudistusten ja investointien täytäntöönpanossa pelkästään välitavoitteiden tai tavoitteiden saavuttamisen perusteella. Mallia ei sovelleta yksittäisiin toimiin, vaan näiden osalta jäsenvaltiot voivat valita minkä tahansa sopivan rahoitusmallin omien kansallisten sääntöjensä mukaisesti. Välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttaminen on ainoa kriteeri maksun hyväksymiselle¹³².

¹³⁰ Varainhoitoasetus, 125 artiklan 1 kohta.

¹³¹ Erityiskertomus 24/2021, kohta 90.

¹³² Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetusta, johdanto-osan 18 kappale sekä 4 artiklan 2 kohta ja 24 artiklan 3 kohta.

57 Ennen ensimmäisen maksupyyntöön toimittamista komissio ja yksittäiset jäsenvaltiot sopivat operatiivisista järjestelyistä. Nämä ovat asiakirjoja, jotka sisältävät yksityiskohtaisia tietoja siitä, miten neuvoston täytäntöönpanopäätöksen noudattamista seurataan ja mitä näyttöä komissio odottaa saavansa kunkin välitavoitteen ja tavoitteen saavuttamisesta¹³³. Ennen kuin komissio suorittaa elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyviä maksuja, sen on arvioitava, onko jäsenvaltio saavuttanut tyydyttävästi kaikki kyseiseen maksupyyntöön liittyvät välitavoitteet ja tavoitteet¹³⁴. Lisäksi jäsenvaltion on annettava komissiolle varmuus siitä, että jäsenvaltio on toteuttanut toimenpiteitä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Komissio ei kuitenkaan tarkasta näitä toimenpiteitä ennen kuin se hyväksyy maksun. Vasta myöhemmin komissio tekee otantaperusteisia jälkitarkastuksia jäsenvaltioissa.

58 Komissio ja asianomainen jäsenvaltio laativat operatiiviset järjestelyt. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa annetaan vain vähän tietoa niiden sisällöstä. Komissio valmisteli operatiivisia järjestelyjä koskevan mallin mutta julkisti sen vasta lokakuussa 2021 sen jälkeen kun useimmat neuvoston täytäntöönpanopäätökset oli annettu.

59 Komissio aikoo soveltaa elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusmallia myös muilla talousarvion aloilla. Se on jo ehdottanut, että elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksen pääperiaate toistetaan uudessa sosiaalisessa ilmastorahastossa¹³⁵. Komissio aikoo hallinnoida tätä rahastoa jäsenvaltioiden suunnitelmien pohjalta siten, että maksut on määrä suorittaa, kun ennalta sovitut välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu. Vastaavasti yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanomallissa noudatetaan vuodesta 2023 alkaen tuotoksiin perustuvaa lähestymistapaa¹³⁶.

¹³³ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva aset¹³³, 20 artiklan 6 kohta; SWD(2021) 12 final, s. 34.

¹³⁴ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva aset¹³⁴, 24 artiklan 3 kohta.

¹³⁵ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaalisen ilmastorahaston perustamisesta (COM(2021) 568 final).

¹³⁶ Asetus (EU) 2021/2116 yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta sekä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 kumoamisesta, johdanto-osan 28 kappale ja 37 artikla; komission vaikutustenarviointi (SWD(2018) 301 final), liite 4, kappale 2.3.

Koheesiopolitiikan toimia rahoitetaan pääasiassa korvaamalla aiheutuneita kuluja

60 Koheesiopolitiikan rahastoissa maksut edellyttävät, että relevantit mahdollistavat edellytykset täyttyvät ja jäsenvaltio toimittaa varmennuspaketin, jossa vahvistetaan ilmoitettujen menojen sääntöjenmukaisuus¹³⁷. Komissio maksaa jäsenvaltion pyytämän määrän edellyttäen, että se on pienempi kuin EU:n rahoitusosuus, joka on hyväksytty asianomaiselle ohjelman toimintalinjalle, ja että kaikki ilmoitettuja menoja koskevat tukikelpoisuusedellytykset täyttyvät maksun osalta. Tätä sovelletaan myös silloin kun ohjelmassa hyödynnetään yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja tai kustannuksiin perustumattomia rahoitusmalleja.

61 Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin raportoinut¹³⁸, että vain pieni osa kauden 2014–2020 koheesiomenoista korvattiin tulospäätteillä rahoitusmalleilla. Tulospäätteisyys liittyi lähes pelkästään ESR:ssä sovellettuihin yksinkertaistettuihin kustannusvaihtoehtoihin. Tähän mennessä lähes kaikki EAKR:n ja koheesiorahaston ohjelmat on toteutettu yksinomaan korvaamalla aiheutuneita kuluja. Kustannuksiin perustumatonta rahoitusmallia on sovellettu pilottina vain yhdessä EAKR-hankkeessa Itävallassa. Kaudella 2021–2027 yksinkertaistetuista kustannusvaihtoehtoista on tullut pakollisia sellaisissa EAKR:stä ja ESR+:sta rahoitetuissa toimissa, joiden kustannukset ovat enintään 200 000 euroa¹³⁹. Komissio odottaa lisäksi, että kustannuksiin perustumatonta rahoitusmallia tullaan käyttämään enemmän kuin edellisillä ohjelmakausilla.

Kustannuksiin perustumatonta rahoitusmallia sovelletaan eri tavoin elpymis- ja palautumistukivälineessä ja koheesiopolitiikan rahastoissa

62 Kustannuksiin perustumatonta rahoitusmallia käytetään kaudella 2021–2027 elpymis- ja palautumistukivälineessä eri tavoin kuin koheesiopolitiikassa. Eroja on erityisesti siinä, miten termejä ”välitavoitteet” ja ”tavoitteet” käytetään ja miten maksut, jotka suoritetaan välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisen vuoksi, perustellaan saavuttamiseen liittyvillä kustannuksilla (ks. [laatikko 10](#)).

¹³⁷ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 15 artiklan 5 kohta, 91 artiklan 2 kohta ja 98 artiklan 1 kohta.

¹³⁸ Erityiskertomus 24/2021, kohdat 93, 101 ja 127 sekä laatikko 8.

¹³⁹ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 53 artiklan 2 kohta.

Laatikko 10

Erot, jotka koskevat kustannuksiin perustumattoman rahoitusmallin soveltamista elpymis- ja palautumistukivälineessä ja koheesiopolitiikan rahastoissa

Koheesiopolitiikan rahastoista kaudella 2021–2027 suoritettavat maksut

- liittyvät yksittäisiin välivaiheisiin, joiden saavuttamisen kautta edetään kohti odotettuja tuloksia
- perustuvat ohjelmissa asetettuihin välitavoitteisiin ja tavoitteisiin, joiden kumpienkin on oltava määrällisiä¹⁴⁰; maksuihin voidaan kytkeä myös ehtoja, joihin voi sisältyä laadullisia näkökohtia¹⁴¹
- määritetään etukäteen tehdyn kustannusarvion perusteella eikä todellisten aiheutuneiden kustannusten perusteella¹⁴².

Elpymis- ja palautumistukivälineestä suoritettavat maksut¹⁴³

- maksetaan ennalta määritetyissä maksuerissä, jotka on vahvistettu neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä
- riippuvat siitä, onko joukko neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä vahvistettuja välitavoitteita ja tavoitteita saavutettu; välitavoitteilla mitataan laadullista ja tavoitteilla määrällistä etenemistä kohti uudistusten ja investointien toteuttamista¹⁴⁴
- eivät liity kunkin toimenpiteen etukäteen arvioituihin kustannuksiin eivätkä todellisiin aiheutuneisiin kustannuksiin¹⁴⁵ (ks. kohta 43).

Kummassakin välineessä jäsenvaltiot voivat päättää, sovelletaanko mallia myös hallintoviranomaisen ja edunsaajan välillä (kun on kyse koheesiopolitiikan rahastoista) tai jäsenvaltion ja lopullisen tuensaajan välillä (kun on kyse elpymis- ja palautumistukivälineestä)¹⁴⁶.

¹⁴⁰ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 2 artiklan 11 ja 12 kohta.

¹⁴¹ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 51 artiklan a alakohta.

¹⁴² Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 95 artiklan 1 kohta ja liitteessä V oleva lisäys 2.

¹⁴³ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 4 artiklan 2 kohta ja johdanto-osan 18, 30, 51 ja 52 kappale.

Jää nähtäväksi, missä määrin elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus on tulosperusteisempaa kuin koheesiopolitiikan rahoitus

63 Tulosbudjetoinnilla tarkoitetaan sitä, että tietoja, jotka koskevat tuotoksia, tuloksia ja/tai vaikutuksia, käytetään järjestelmällisesti toimissa, joilla pyritään tuottamaan tietoa julkisten varojen kohdentamista varten, vaikuttamaan kyseisten varojen kohdentamiseen ja/tai tekemään kohdentamista koskevia päätöksiä¹⁴⁷. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) on määritellyt kolme laajaa tulosbudjetoinnin luokkaa¹⁴⁸ (ks. [laatikko 11](#)).

Laatikko 11

OECD:n tulosbudjetointia koskeva luokitus

OECD jakaa tulosbudjetointijärjestelmät kolmeen laajaan luokkaan:

- esitystapaan liittyvä tulosbudjetointi (*presentational performance budgeting*), jossa tulostietoja tuotetaan ja ne esitetään yhdessä määrärahaan kanssa, mutta niitä ei välttämättä käytetä menopäätöksiä tehtäessä
- tulostietoja hyödyntävä budjetointi (*performance-informed budgeting*), jossa tulostiedot nimenomaisesti vaikuttavat resurssien jakamiseen
- tuloksiin perustuva budjetointi (*performance-based budgeting*), jossa rahoitus on kytketty tuotoksiin ja tuloksiin.

¹⁴⁴ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 2 artiklan 4 kohta.

¹⁴⁵ SWD(2021) 12 final, osa 1/2, s. 35.

¹⁴⁶ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, johdanto-osan 41 kappale ja 95 artiklan 3 kohta; elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, johdanto-osan 18 kappale.

¹⁴⁷ OECD, *Incentivising performance in public investment policies delivered at national and subnational levels: Managing across temporal and institutional horizons*, 31.3.2017, s. 8 ja 9.

¹⁴⁸ OECD, *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*, OECD Journal on Budgeting, nide 2017/1, osio 1.2.1.

64 Aiemmassa kertomuksessaan¹⁴⁹ tilintarkastustuomioistuin tuli siihen johtopäätökseen, että vaikka koheesiopolitiikan tulossuuntautuneisuuden vahvistamiseksi on kaudella 2014–2020 tehty paljon, tuloksiin perustuva rahoitus ole vielä todellisuutta. Komission vuonna 2018 tekemän tutkimuksen mukaan budjettituki ja tulosperusteisempi rahoitus voisivat olla yksinkertainen ja vaikuttava mekanismi koheesiopolitiikan rahastojen niille osille, joissa tuotokset voidaan selvästi yhdistää rahoitukseen¹⁵⁰.

65 Jää nähtäväksi, missä määrin elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus on tulosperusteisempaa kuin koheesiopolitiikan rahoitus. Koska osa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa määritetyistä välitavoitteista ja tavoitteista kuitenkin liittyy panoksiin tai tuotoksiin eikä tuloksiin¹⁵¹, elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus ei täysin täytä OECD:n kriteerejä, jotka koskevat tuloksiin perustuvan budjetoinnin järjestelmiä.

Elpymis- ja palautumistukiväline voi mahdollistaa varojen nopeamman maksamisen

66 Tavoissa, joilla maksut tehdään näissä kahdessa välineessä, on useita muita eroja. Tähän mennessä suoritettut maksut osoittavat myös, että komissio kykenee maksamaan elpymis- ja palautumistukivälineen varoja nopeammin kuin koheesiopolitiikan ohjelmien varoja. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että maksupyynnöt perustuvat ennalta sovittuihin eriin, joiden yhteydessä välitavoitteet ja tavoitteet on jaettu ryhmiin. Lisäksi maksupyyntöjen arvioinnissa on eroja. Tämän vuoksi maksujen suorittamista edeltävät tarkastukset vievät vähemmän aikaa. Riskinarvioinnin perusteella komissio voi kuitenkin myöhemmässä vaiheessa tehdä tarkempia tarkastuksia ja näin puuttua riskeihin, jotka kohdistuvat moitteettomaan varainhoitoon¹⁵² (ks. *kaavio 8*).

¹⁴⁹ Erityiskertomus 24/2021, kohta 107.

¹⁵⁰ Euroopan komissio (Ramboll, Ecorys, CSIL), *Feasibility study for a potential use of Budget Support to deliver ESI Funds*, 2018, s. 3–7.

¹⁵¹ Erityiskertomus 21/2022, kohdat 87–89.

¹⁵² Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 10.12.

Kaavio 8 – Maksujen suorittamisen ehdot

EHDOT	KOHEESIOPOLITIikka	ELPYMIS- JA PALAUTUMISTUKIVÄLINE
ENNAKKOMAKSUT <i>Jäsenvaltiot saavat ennakkomaksuja</i>	Vuotuinen ennakkomaksu, joka on 0,5 prosenttia vuosien 2021–2026 kokonaismäärärahoista kunkin rahaston osalta	Yksi enintään 13 prosentin ennakkomaksu, joka maksetaan vain neuvoston vuonna 2021 hyväksymän elpymis- ja palautumissuunnitelman perusteella
MAKSUPYYNTÖ <i>Lähetetään komissiolle yhdessä johdon vahvistuslausuman kanssa</i>	Enintään kuusi maksupyyntöä vuodessa ohjelmaa kohden. Pyyntö perustuvat tosiasiallisesti aiheutuneihin kuluihin, ellei käytetä yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja tai kustannuksiin perustumatonta rahoitusmallia. Kansalliset yhteisrahoitusosuudet ovat vähintään 15–60 prosenttia, ja osuudet vaihtelevat rahaston ja tuetun alueen kehitystason mukaan	Enintään kaksi maksupyyntöä vuodessa jäsenvaltiota kohden. Pyyntö perustuvat ennalta sovittuihin eriin, joiden yhteydessä välitavoitteet ja tavoitteet on jaettu ryhmiin. Hankkeet rahoitetaan kokonaan EU:n varoista
ARVIOINTI, <i>jonka komissio tekee maksupyyntönsä osalta</i> Maksupyyntönsä VALIDOINTI sekä MAKSU <i>jäsenvaltioille</i>	Jäsenvaltion varmennuspaketissaan ilmoittamien menojen arviointi Komissio validoi maksun	Välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävään saavuttamiseen perustuva arviointi. Komissio antaa päätöksen maksun hyväksymisestä ottaen tällöin huomioon neuvoston lausunnon
MAHDOLLISET MENETYKSET, <i>jotka koskevat käyttämättä jääneitä varoja</i>	Sellaisten vuotuisten sidottujen varojen asteittainen menettäminen, joista ei esitetä maksupyyntöä kolmen vuoden kuluessa (vuosien 2021–2026 osalta) tai kahden vuoden kuluessa (vuoden 2027 osalta) (sitoumusten vapauttamista koskeva menettely)	Varat, joita ei ole maksettu jäsenvaltiolle vuoden 2026 loppuun mennessä, menetetään

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen](#) ja [yhteisiä säännöksiä koskeva asetuksen](#) perusteella.

Elpymis- ja palautumistukivälineen ennakkomaksuosuus on suurempi kuin koheesiopolitiikan vastaava osuus

67 Ennakkomaksujen tasolla tarkoitetaan niiden määrärahojen suhteellista osuutta, jotka maksetaan jäsenvaltiolle ennen maksuehtojen mukaisia varsinaisia maksuja. Ennakkomaksujen tasot ovat erilaisia elpymis- ja palautumistukivälineessä ja koheesiopolitiikan rahastoissa. Elpymis- ja palautumistukivälineessä ennakkomaksuosuus on huomattavasti korkeampi. Molemmista välineistä ennakkomaksut selvitetään tulevien maksujen yhteydessä¹⁵³ (ks. [laatikko 12](#)).

Laatikko 12

Ennakkomaksut

Koheesiopolitiikan rahastoissa jäsenvaltioilla on oikeus saada vuotuisia ennakkomaksueriä, joiden suuruus on 0,5 prosenttia tuen kokonaismäärästä vuosina 2021–2026. Komissio selvittää vuosien 2021 ja 2022 ennakkomaksut vuosittain ja vuosien 2023–2026 ennakkomaksut viimeistään ohjelmien päättämisaikana¹⁵⁴.

Elpymis- ja palautumistukivälineessä jäsenvaltiot voivat saada kertaluonteisen ennakkomaksun, joka on enintään 13 prosenttia avustuksesta ja soveltuissa tapauksissa lainasta¹⁵⁵. Vuonna 2021 kaikki jäsenvaltiot Irlantia lukuun ottamatta pyysivät ennakkomaksua.

68 Elpymis- ja palautumistukivälineessä komissio voi myös periä ennakkomaksun takaisin, jos jäsenvaltio ei ole saavuttanut konkreettista edistymistä minkään relevantin välitavoitteen tai tavoitteen osalta 18 kuukauden kuluessa neuvoston täytäntöönpanopäätöksen hyväksymisestä¹⁵⁶. Komissio ei kuitenkaan ollut vielä lokakuuhun 2022 mennessä määritellyt, mitä ns. konkreettinen edistyminen merkitsee.

¹⁵³ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 90 artiklan 5 kohta; elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 13 artiklan 2 kohta.

¹⁵⁴ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 90 artiklan 2 ja 5 kohta.

¹⁵⁵ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 13 artiklan 1 kohta.

¹⁵⁶ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 24 artiklan 9 kohta.

Kummassakin välineessä johdon vahvistuslausumat kytkeytyvät välineiden maksuehtoihin

69 Jotta komissio voi hyväksyä maksupyyntöä, se vaatii kummassakin välineessä johdon vahvistuslausuman. Lausumassa annetaan todistus siitä, että toimitetut tiedot ovat täydellisiä, paikkansapitäviä ja luotettavia. Lisäksi vahvistetaan, että maksupyyntöä tarkoitettujen menojen on käytetty aiottuun tarkoitukseen ja että ne ovat kaikkien sovellettavien sääntöjen mukaisia.

- Koheesiopolitiikan rahastoissa hallintoviranomainen toimittaa kultakin tilivuodelta yhden johdon vahvistuslausuman riippumatta maksupyyntöjen määrästä¹⁵⁷. Lausumassa vahvistetaan, että ilmoitetut menot ovat olleet laillisia ja sääntöjenmukaisia, sekä annetaan tietoja tukitoimien tuloksista.
- Elpymis- ja palautumistukivälineessä maksujen ennakkoehdona on, että kuhunkin maksupyyntöön liitetään johdon vahvistuslausuma, jossa todistetaan, että maksupyyntöön liittyvät välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu. Lisäksi jäsenvaltion on liitettävä kuhunkin maksupyyntöön myös yhteenveto suoritetuista tarkastuksista, havaituista puutteista ja toteutetuista korjaavista toimenpiteistä¹⁵⁸.

70 Myös maksupyyntöjen esittämistiheydessä on eroja. Jäsenvaltiot voivat toimittaa komissiolle vuosittain enintään kaksi elpymis- ja palautumistukivälineen maksupyyntöä, kun taas koheesiopolitiikan rahastoissa maksupyyntöjen määrä on enintään kuusi¹⁵⁹.

Elpymis- ja palautumistukivälineessä ei edellytetä kansallista tai yksityistä yhteisrahoitusta

71 Välineen kansallinen yhteisrahoitusosuus osoittaa niiden menojen osuuden, joita ei kateta EU-rahoituksella. Perinteisesti on katsottu, että pakollinen kansallinen tai yksityinen yhteisrahoitus takaa jäsenvaltion tai edunsaajan sitoutumisen ja omistajuuden ja tuo varmuuden siitä, että rahoille saadaan vastinetta EU:n tukemissa toiminnoissa. Tämä on ollut yleisenä periaatteena myös koheesiopolitiikan rahastoissa.

¹⁵⁷ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 74 artiklan 1 kohdan f alakohta, 98 artiklan 1 kohdan b alakohta ja liite XVIII.

¹⁵⁸ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 22 artiklan 2 kohdan c alakohta.

¹⁵⁹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 24 artiklan 2 kohta; yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 91 artiklan 1 kohta.

Elpymis- ja palautumistukivälineessä ei sitä vastoin edellytetä kansallista tai yksityistä yhteisrahoitusta (ks. [laatikko 13](#)).

Laatikko 13

Kansallinen yhteisrahoitus

Koheesiopolitiikan rahastojen kansalliset yhteisrahoitusosuudet ovat 15–60 prosenttia, ja osuudet vaihtelevat rahaston ja tuetun alueen kehitystason mukaan¹⁶⁰. Aiemmin jäsenvaltiot ovat eräissä tapauksissa saaneet 100 prosentin EU-rahoituksen koheesiopolitiikan varoista. Tällöin on ollut kyse poikkeuksellisista olosuhteista, kuten vuosien 2008 ja 2009 rahoituskriisistä¹⁶¹ tai covid-19-pandemian vaikutusten lieventämisestä tilivuonna 2020–2021¹⁶².

Elpymis- ja palautumistukivälineessä ja REACT-EU-välineessä ei ole yhteisrahoitusvaatimuksia¹⁶³.

Elpymis- ja palautumistukivälineessä sitoumuksia vapautetaan vasta tukikelpoisuuskauden päättyessä

72 Koheesiopolitiikan ohjelmissa rahoitus, jota ei ole käytetty tietyn määräajan kuluessa, menetetään automaattisesti. Tällä käytännöllä, jota kutsutaan sitoumusten vapauttamiseksi, pyritään edistämään rahoituskuria ohjelmien täytäntöönpanossa, sillä menetetyt varat vähentävät politiikan potentiaalisia vaikutuksia. Tämä asteittainen vapauttaminen tukikelpoisuusaikana koskee ainoastaan koheesiopolitiikan rahastoja, ei elpymis- ja palautumistukivälinettä (ks. [laatikko 14](#)).

¹⁶⁰ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 112 artikla.

¹⁶¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, 77 artiklan 2 kohta.

¹⁶² Asetus (EU) 2020/558, 2 artikla.

¹⁶³ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 20 artiklan 4 kohta; REACT-EU-asetus, 92 b artiklan 12 kohta.

Laatikko 14

Sitoumusten vapauttamista koskevat säännöt

Koheesiopolitiikan varat sidotaan vuosittain kauden alussa kunkin jäsenvaltion osalta, ja ne menetetään, jos niitä ei käytetä kolmen vuoden kuluessa (vuosien 2021–2026 osalta) tai kahden vuoden kuluessa (vuoden 2027 osalta)¹⁶⁴.

Elpymis- ja palautumistukivälineessä rahoitustukea koskevat sitoumukset tehdään etupainotteisesti tukikelpoisuuskauden ensimmäisinä vuosina. Komission on sidottava 70 prosenttia avustuksista vuoden 2022 loppuun mennessä ja loput 30 prosenttia, lainaosuus mukaan luettuna, vuoden 2023 loppuun mennessä¹⁶⁵. Jos varoja ei sidota näihin määräaikoihin mennessä siitä syystä, että neuvoston täytäntöönpanopäätöstä ei ole hyväksytty tai lainoja ei ole haettu, kyseiset varat menetetään.

Sen jälkeen kun elpymis- ja palautumistukivälineen varat on sidottu, jäsenvaltioilla ei ole välineen täytäntöönpanokaudella riskiä menettää käyttämättä jääneitä varoja. Kaikki välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettava 31. elokuuta 2026 mennessä¹⁶⁶. Varat, joita ei ole maksettu vuoden 2026 loppuun mennessä, vapautetaan¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 105 artikla.

¹⁶⁵ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, johdanto-osan 46 ja 47 kappale sekä asetuksen 12 ja 14 artikla.

¹⁶⁶ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 18 artiklan 4 kohdan i alakohta ja 20 artiklan 5 kohdan d alakohta.

¹⁶⁷ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 24 artiklan 1 kohta.

Seuranta ja täytäntöönpanokustannukset

Seuranta, raportointia ja arviointia koskevat säännökset ovat erilaisia

73 Seuranta, raportointi ja arviointi ovat välttämättömiä, sillä niiden avulla varmistetaan, että varoilla edistetään asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi niiden avulla tunnistetaan ongelmia niin, että niihin voidaan puuttua hyvissä ajoin, sekä saadaan yleiskuva edistymisestä EU:n tasolla. Elpymis- ja palautumistukivälineessä ja koheesiopolitiikan rahastoissa sovelletaan tältä osin erilaisia säännöksiä (ks. [kaavio 9](#)).

Kaavio 9 – Seuranta-, raportointi- ja arviointivaatimukset

VAATIMUKSET	KOHEESIOPOLITIikka	ELPYMIS- JA PALAUTUMISTUKIVÄLINE
JÄSENVALTIOT <i>Seuranta- ja raportointijärjestelyt</i>	Ohjelmakohtainen seuranta, jossa käytettäviä indikaattoreita ei ole kytketty maksupyyntöihin. Velvoittavia sääntöjä seurantakomitean tehtävistä Komissiolle toimitetaan - o rahoitustietoja viisi kertaa vuodessa - o tulostietoja kahdesti vuodessa, mukaan lukien tietoja yhteisistä indikaattoreista - o väliarviointi vuonna 2025	Keskustasolla toteutettava seuranta, jossa käytettävät välitavoitteet ja tavoitteet ovat ennalta sovittuja ja kytkeytyvät maksupyyntöihin. Jäsenvaltiot voivat käyttää olemassa olevia seurantajärjestelmiään Komissiolle toimitetaan - o selvitys edistymisestä välitavoitteita ja tavoitteita kohti; selvitys liitetään kuhunkin maksupyyntöön (annetaan enintään kahdesti vuodessa) - o kahdesti vuodessa annettavat kertomukset, joissa päivitetään yhteisiä indikaattoreita koskevat tiedot

VAATIMUKSET	KOHEESIOPOLITIikka	ELPYMIS- JA PALAUTUMISTUKIVÄLINE
KOMISSIO <i>Seuranta- ja raportointijärjestelyt</i>	Vuotuinen tuloksellisuuden tarkastelukokous. Vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus parlamentille vastuuvapausmenettelyn yhteydessä. Aggregoitujen tietojen esittäminen avoimen datan alustalla. Kertomus väliarvioinnin tuloksista parlamentille ja neuvostolle vuonna 2026	Seuranta muodostaa osan talouspolitiikan eurooppalaisesta ohjausjaksosta. Maksupyynnön mukana annettujen tietojen analysointi ja arviointi. Vuotuinen täytäntöönpanokertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Aggregoitujen tietojen syöttäminen elpymis- ja palautumistukivälineen tulostauluun
KOMISSIO <i>Arviointi</i>	Täytäntöönpanon aikana vuoden 2024 lopussa. Jälkiarviointi vuonna 2031	Täytäntöönpanon aikana helmikuussa 2024. Jälkiarviointi vuonna 2028

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen](#) ja [yhteisiä säännöksiä koskeva asetuksen](#) perusteella.

Elpymis- ja palautumistukivälineen seuranta liittyy välitavoitteisiin ja tavoitteisiin

74 Se, miten komissio seuraa elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanoa, vaihtelee huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Tämä johtuu siitä, että välitavoitteet ja tavoitteet samoin kuin evidenssi, joka tarvitaan sen arvioimiseksi, onko niitä kohti edetty, ovat suunnitelmakohtaisia. Kaikkien jäsenvaltioiden on nimettävä keskusviranomainen, joka toimittaa komissiolle konsolidoituja raportteja ja kantaa kokonaisvastuun elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanon seurannasta.

75 Elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyy erilaisia raportointivaatimuksia.

- Jäsenvaltioiden on raportoitava komissiolle puolen vuoden välein – huhti- ja lokakuussa – elpymis- ja palautumissuunnitelmiansa edistymisestä, erityisesti välitavoitteiden ja tavoitteiden osalta. Raportointi toteutetaan osana talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa, ja huhtikuun kertomus on osa kansallista uudistusohjelmaa ¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 27 artikla.

- Jäsenvaltioiden on lisäksi raportoitava talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä kahdesti vuodessa – helmi- ja elokuussa – yhteisistä indikaattoreista, jotka on vahvistettu elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa delegoidussa säädöksessä¹⁶⁹.
- Komission antaa vuosittain Euroopan parlamentille ja neuvostolle elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan täytäntöönpanokertomuksen¹⁷⁰. Komission ensimmäinen vuosikertomus, jossa todettiin, että täytäntöönpano oli käynnissä, julkaistiin maaliskuussa 2022¹⁷¹.
- Komissio toimitti heinäkuun 2022 lopussa parlamentille ja neuvostolle suunnitelmien mukaisesti kertaluonteisen tarkastelukertomuksen¹⁷², jossa todettiin, että jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvien uudistusten ja investointien täytäntöönpano oli käynnissä¹⁷³.
- Parlamentti voi kutsua komission ns. elpymis- ja palautumisvuoropuheluun kahden kuukauden välein¹⁷⁴. Lokakuuhun 2022 mennessä oli pidetty seitsemän tällaista kokousta.

76 Tilintarkastustuomioistuinin totesi tuoreessa kertomuksessaan, että elpymis- ja palautumistukivälineen välitavoitteet ja tavoitteet ovat pikemminkin tuotossuuntautuneita (tai jopa panossuuntautuneita) eivätkä niinkään tulossuuntautuneita. Tämä vähentää mahdollisuuksia mitata toimenpiteiden tuloksellisuutta ja viime kädessä niiden vaikutusta niihin EU:n toimintapoliittisiin tavoitteisiin, joihin elpymis- ja palautumistukivälineellä pyritään¹⁷⁵.

¹⁶⁹ Komission delegoitu asetus (EU) 2021/2106 elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/241 täydentämisestä vahvistamalla yhteiset indikaattorit ja elpymisen ja palautumisen tulostaulun yksityiskohtaiset osat, 2 artiklan 3 kohta.

¹⁷⁰ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 31 artikla.

¹⁷¹ COM(2022) 75, s. 64.

¹⁷² Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 16 artikla.

¹⁷³ Komission tarkastelukertomus elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta (COM(2022) 383 final), s. 30.

¹⁷⁴ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 26 artikla.

¹⁷⁵ Erityiskertomus 21/2022, kohdat 88 ja 89.

Koheesiopolitiikassa tuloksellisuus on irrotettu taloudellisesta raportoinnista

77 Järjestelyistä, joiden mukaisesti koheesiopolitiikan rahastoissa seurataan tuloksellisuutta, säädetään yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa. Nämä järjestelyt sitovat kaikkia jäsenvaltioita, eikä niitä ole sen paremmin ajoituksen kuin prosessinkaan osalta kytketty maksuihin. Poikkeuksena tästä ovat tuotosperusteiset yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot ja kustannuksiin perustumattomat rahoitusmallit:

- Kunkin ohjelman seurantakomitea kokoontuu vähintään kerran vuodessa ja tarkastelee muun muassa, kuinka ohjelman täytäntöönpanossa ja sen välitavoitteiden ja tavoitearvojen saavuttamisessa on edistytty¹⁷⁶.
- Komissio tarkastelee tuloksellisuutta kunkin jäsenvaltion kanssa vuotuisessa tuloksellisuuden tarkastelukokouksessa¹⁷⁷.
- Kussakin ohjelmassa on vuonna 2025 tehtävä väliarviointi, jonka avulla määritetään, miten puolet vuosien 2026 ja 2027 rahoituksesta kohdennetaan. Väliarvioinnissa selvitetään muun muassa edistymistä kohti välitavoitteita, ja huomiota kiinnitetään täytäntöönpanossa kohdattuihin keskeisiin vaikeuksiin¹⁷⁸.
- Edistystä ohjelman tavoitteiden saavuttamisessa tutkitaan lisäksi lopullisen tuloksellisuuskertomuksen perusteella¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 38 artiklan 1 ja 3 kohta sekä 40 artiklan 1 kohta.

¹⁷⁷ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 41 artiklan 1 kohta.

¹⁷⁸ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 18 artikla ja 86 artiklan 1 kohta.

¹⁷⁹ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 43 artikla.

78 Jäsenvaltioiden on annettava komissiolle tietoja koheesiopolitiikan ohjelmien täytäntöönpanosta useammin kuin elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosta. Niiden on toimitettava rahoitukseen liittyviä täytäntöönpanotietoja sähköisesti viisi kertaa vuodessa ja tuloksellisuustietoja kahdesti vuodessa¹⁸⁰. Vaikka yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa ei edellytetä, että komissio antaa vuosittain kertomuksen parlamentille ja neuvostolle, tietoja kuitenkin annetaan talousarvioesityksiin sisältyvissä ohjelmaselvityksissä¹⁸¹ sekä vastuuvapausmenettelyyn kuuluvassa vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa¹⁸².

Seurantatietoihin liittyvää läpinäkyvyyttä on pyritty lisäämään, mutta muita kysymyksiä on vielä jäljellä

EU-rahoituksen käytön läpinäkyvyys pyritään varmistamaan saman tyyppisin lähestymistavoin

79 Komissio on ottanut kummankin välineen osalta käyttöön samanlaisia lähestymistapoja, joilla se pyrkii varmistamaan, että EU-rahoituksen käyttö on läpinäkyvää, ja osoittamaan, että täytäntöönpano edistyy. Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta komissio on perustanut elpymisen ja palautumisen tulostauluksi kutsutun verkkoalustan, johon on pääsy kaikilla¹⁸³. Alustalla on samanlainen tehtävä kuin koheesiopolitiikan rahastojen avoimen datan alustalla (ks. *laatikko 15*).

¹⁸⁰ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 42 artiklan 1 kohta.

¹⁸¹ Varainhoitoasetus, 41 artiklan 3 kohdan h alakohta.

¹⁸² SEUT-sopimus, 318 artikla.

¹⁸³ Komission delegoitu asetus (EU) 2021/2106.

Laatikko 15

Tuloksellisuustietoja sisältävät julkiset verkkoalustat

Elpymisen ja palautumisen tulostaulussa¹⁸⁴ esitetään yhteenveto siitä, kuinka ohjelman täytäntöönpano on edistynyt. Tulostaulussa on tietoja välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisesta, sidotuista ja maksetuista varoista sekä siitä, miten kuuden pilarin rakenteeseen kuuluvat yhteiset indikaattorit ovat kehittyneet. Lisäksi tulostaulussa esitetään temaattisia analyysseja¹⁸⁵. Komissiolla on laissa määrätty velvoite päivittää tulostaulua vähintään kahdesti vuodessa tiedoilla, jotka jäsenvaltiot ovat toimittaneet talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä¹⁸⁶. Itse asiassa tulostaulua päivitetään useammin kuin kahdesti vuodessa: sen tiedot maksuista sekä saavutetuista välitavoitteista ja tavoitteista ovat ajantasaisia.

Koheesiopolitiikan avoimen datan alusta on yleisön käytettävissä oleva verkkosivusto, jolla annetaan havainnollista tietoa koheesiopolitiikan rahastojen rahoituksesta ja aikaansaannoksista¹⁸⁷. Kauden 2014–2020 osalta sivustolla esitetään tuoreimmat saatavilla olevat tiedot ohjelmista, kuten rahoituksen suunnitellut määrät ja EU-maksujen päivittäin ajantasaistetut määrät. Lisäksi annetaan vuotuiset tiedot yhteisten indikaattoreiden saavuttamisesta ja esitetään temaattisia analyysseja. Lokakuusta 2022 lähtien sivustolla on kauden 2021–2027 hyväksyttyjen ohjelmien osalta esitetty suunnitellut investoinnit ja indikaattoreiden tavoitearvot.

¹⁸⁴ Elpymisen ja palautumisen tulostaulu.

¹⁸⁵ Komission delegeoitu asetus (EU) 2021/2106, 1 artikla.

¹⁸⁶ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 27 ja 30 artikla.

¹⁸⁷ Cohesion Open Data Platform.

80 Komissio katsoo, että jäsenvaltiot ovat elpymis- ja palautumistukivälineen varojen edunsaajia ja kyseisistä varoista tulee maksun jälkeen osa kansallista talousarviota¹⁸⁸. Välineen varojen käytössä on kuitenkin edelleenkin noudatettava kaikkia sovellettavia EU:n ja kansallisia sääntöjä. Jäsenvaltioiden on varojen edunsaajina ja lainanottajina toteutettava yhdessä komission kanssa asianmukaisia toimenpiteitä sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että lopulliset tuensaajat ilmoittavat saaneensa EU:n rahoitusta¹⁸⁹. Elpymis- ja palautumissuunnitelmassa tai neuvoston täytäntöönpanopäätöksissä ei kuitenkaan selosteta yksityiskohtaisesti kaikkia välineestä tuettavia toimenpiteitä, jotka edistävät investointeja ja uudistuksia. Tästä aiheutuu riski, että välineen kautta annettu EU-rahoitustuki ei ehkä näy edunsaajille ja kansalaisille.

Seurantatietojen rajoitukset

81 Seurantatietoja käytetään EU-toimien edistymisen ja saavutusten mittaamiseen. Koheesiopolitiikan ohjelmissa tärkeimpiä tietolähteitä ovat yhteiset tuotos- ja tulosindikaattorit sekä soveltuvin osin niihin liittyvät perustasot, välitavoitteet ja tavoitearvot. Elpymis- ja palautumistukivälineessä taas tärkeimpiä tietolähteitä ovat välitavoitteet ja tavoitteet. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin esittänyt huomautuksen siitä, että ohjelmakohtaisia indikaattoreita on suuri määrä¹⁹⁰. Niitä ei voida yhdistellä siinä tarkoituksessa, että mitattaisiin tuloksellisuutta EU-tasolla tai tehtäisiin vertailuja koheesio-ohjelmien välillä samoin kuin kaikkien eri koheesio-ohjelmien ja elpymis- ja palautumissuunnitelmien välillä¹⁹¹. Sama ongelma koskee elpymis- ja palautumistukivälineen välitavoitteita ja tavoitteita. Sellaisia yhteisiä indikaattoreita, joilla mitattaisiin kummankin välineen tuloksellisuutta kokonaisuutena EU-tasolla, on vain vähän (ks. *laatikko 16*).

¹⁸⁸ COM(2022) 75, s. 60.

¹⁸⁹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 34 artiklan 2 kohta.

¹⁹⁰ Erityiskertomus 24/2021, kohta 42; aihekohtainen katsaus vuodelta 2018 *Future of EU finances – Reforming how the EU budget operates*, helmikuu 2018, kohta 38; erityiskertomus 02/2017 *Koheesioalan kauden 2014–2020 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia koskevat komission neuvottelut – Varat kohdennetaan paremmin Eurooppa 2020 -strategian painopisteisiin, mutta tuloksellisuuden mittausjärjestelyt ovat entistä monimutkaisempia*, kohdat 106–109, 113–115, 131 ja 147.

¹⁹¹ Aihekohtainen katsaus vuodelta 2018 *Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen*, toukokuu 2018, kohta 59.

Laatikko 16

Seurantatiedot

Ohjelmakohtaiset ja elpymis- ja palautumissuunnitelmakohtaiset indikaattorit:

- Ohjelmakaudella 2014–2020 otettiin käyttöön yli 22 000 ohjelmakohtaista indikaattoria. Kauden 2021–2027 ohjelmakohtaisten indikaattorien määrä saadaan tietoon, kun kaikki ohjelmat on hyväksytty.
- Neuvosto on tähän mennessä asettanut elpymis- ja palautumissuunnitelmille suuren määrän välitavoitteita ja tavoitteita: yhteensä 5 889, joista uudistuksiin liittyy 2 166 ja investointeihin 3 723¹⁹². Joissakin tapauksissa välitavoitteita ja tavoitteita täydennetään ylimääräisillä välivaiheilla, mikä edelleen lisää ohjelmien erilaisten välietappien kokonaismäärää¹⁹³.

Yhteiset indikaattorit:

- Rahastokohtaisissa asetuksissa vahvistettiin 87 yhteistä indikaattoria kaudelle 2014–2020. Jäsenvaltiot valitsivat indikaattorit, jotka olivat merkityksellisiä niiden koheesiopolitiikkaohjelmien kannalta, ja asettivat tavoitearvot, jotka oli saavutettava kauden loppuun mennessä. Kaudella 2021–2027 yhteisten indikaattoreiden määrä on kasvanut 234:ään. Kaikissa ohjelmissa raportoidaan kaikista yhteisistä indikaattoreista riippumatta siitä, onko niille asetettu tavoitearvoa.
- Komission oli annettava delegoitu säädös sellaisten yhteisten indikaattoreiden vahvistamiseksi, joiden avulla osoitettaisiin elpymis- ja palautumistukivälineen tulokset kokonaisuutena¹⁹⁴. Asetuksessa määriteltiin 14 yhteistä indikaattoria, joista suurin osa oli samoja kuin koheesiopolitiikan rahastokohtaisissa asetuksissa¹⁹⁵. Yhteisille indikaattoreille ei kuitenkaan ole vahvistettu tavoitearvoja, eikä niitä ole järjestelmällisesti kytketty kuhunkin elpymis- ja palautumissuunnitelmaan. Näin ollen ne antavat vain yleiskuvan elpymis- ja palautumistukivälineen tuloksellisuudesta.

¹⁹² Elpymisen ja palautumisen tulostaulun tiedot lokakuulta 2022.

¹⁹³ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Identifying Europe's recovery needs* (SWD(2020) 98 final), s. 36. Tarkastukseen valituista jäsenvaltioista Espanjassa ja Romaniassa käytettiin ylimääräisiä välivaiheita.

¹⁹⁴ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 29 artiklan 4 kohta.

¹⁹⁵ Komission delegoitu asetus (EU) 2021/2106, liite; EAKR- ja koheesiorahastoasetus, liitteet I ja II; ESF+ -asetus, liite I.

82 Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin tuonut esiin, että on vaikea löytää asianmukainen tasapaino yhtäältä tarpeelle tuottaa mielekkäitä seurantatietoja ja toisaalta tarpeelle tuottaa ne kohtuullisin kustannuksin¹⁹⁶. Indikaattoreita koskevien tietojen kerääminen, tallentaminen ja raportointi aiheuttivat merkittäviä hallinnollisia kustannuksia. Elpymis- ja palautumistukivälineessä kaikki välitavoitteet ja tavoitteet kuitenkin mittaavat edistymistä kohti tiettyä uudistusta tai investoinnin valmiiksi saamista, ja välitavoitteita ja tavoitteita käytetään maksujen perustana.

83 ECFIN-pääosasto tarkastaa elpymis- ja palautumistukivälineen seurantatiedot ja REGIO- ja EMPL-pääosastot koheesiopolitiikan seurantatiedot. Riskinä on, että ohjelmien saavutuksista raportoidaan kaksinkertaisesti, sillä yksittäistä tointa voidaan rahoittaa molemmista välineistä eikä sen varmistamiseksi, että seurantatiedot toimitetaan vain kerran, toimiteta tarkastuksia.

Jälkiarvioinnit tehdään kummankin välineen osalta liian myöhään, jotta niillä olisi vaikutusta seuraavan kauden lainsäädäntöehdotuksiin

84 Komission on arvioitava molempia välineitä täytäntöönpanon aikana vuonna 2024. Lisäksi sen on tehtävä jälkiarviointeja kahden vuoden kuluttua tukikelpoisuusaikojen päättymisestä pitkän aikavälin vaikutusten arvioimiseksi¹⁹⁷. Jäsenvaltioiden on tehtävä myös arvioita, joissa selvitetään, miten yhtä tai useampaa paremman sääntelyn suuntaviivojen¹⁹⁸ kriteeriä (tai muuta relevanttia kriteeriä) on noudatettu. Lisäksi on suoritettava arviointi kunkin ohjelman vaikutuksista¹⁹⁹.

85 Kummankin välineen jälkiarvioinnit tulevat olemaan saatavilla vasta sen jälkeen kun komissio on jo laatinut lainsäädäntöehdotukset, jotka koskevat vuoden 2027 jälkeistä koheesiopolitiikan kehystä. Tämä tarkoittaa, että ainoastaan arvioinnit ja uudelleentarkastelut, jotka tehdään välineiden täytäntöönpanon aikana, voivat tuottaa

¹⁹⁶ Erityiskertomus 02/2017, kohdat 131, 132 ja 154; aihekohtainen katsaus vuodelta 2019 *Tuloksellisuuden edistäminen koheesioalalla*, kesäkuu 2019, kohta 49.

¹⁹⁷ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 32 artikla; yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 45 artiklan 2 kohta.

¹⁹⁸ SWD(2021) 305, s. 23.

¹⁹⁹ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 44 artiklan 1 ja 2 kohta.

materiaalia seuraavaa kautta koskevia lainsäädäntöehdotuksia varten²⁰⁰. Kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin todennut²⁰¹, asetuksissa ei kuitenkaan edellytetä, että komissio koordinoisi arviointeja, jotka tehdään elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon aikana vuonna 2024, sen väliarvioinnin kanssa, joka tehdään koheesio-ohjelmista vuonna 2025. Koordinaatiota ei edellytetä, vaikka yhdennetystä lähestymistavasta, joka kattaisi molemmat välineet, voitaisiin saada hyödyllistä tietoa.

Täytäntöönpanokustannusten arviointi on vaikeaa kummankin välineen osalta

86 Välineen täytäntöönpanokustannuksiin sisältyy erilaisia hallintomenoja (ks. *laatikko 17*).

Laatikko 17

Välineen täytäntöönpanokustannukset

Välineen valmisteluun ja täytäntöönpanoon liittyvät toimet aiheuttavat hallintokuluja seuraavasti:

- Komission tasolla syntyy menoja, jotka liittyvät ohjelmien hyväksymiseen sekä niiden täytäntöönpanon valvontaan ja tarkastamiseen. Nämä menot liittyvät esimerkiksi henkilöstöön, tutkimuksiin, arviointeihin, analyysihin, tiedotustoimiin ja konsultointeihin.
- Jäsenvaltioiden tasolla syntyy menoja, jotka johtuvat ohjelmien valmistelusta, hallinnoimisesta, seurannasta, arvioinnista, valvonnasta ja tarkastamisesta sekä ohjelmia koskevasta tiedottamisesta ja viestinnästä. Nämä menot liittyvät esimerkiksi henkilöstöön, konsultointeihin ja tietotekniikkaan.

²⁰⁰ Aihekohtainen katsaus vuodelta 2019 Tuloksellisuuden edistäminen koheesioalalla, kesäkuu 2019, kohdat 107 ja 109.

²⁰¹ Erityiskertomus 24/2021, kohdat 81 ja 124 sekä suositus 2 b.

87 Koheesiopolitiikan rahastojen täytäntöönpanokustannusten laskeminen ei ole helppoa. Jäsenvaltioiden tueksi annettava tekninen apu on EU:n talousarviosta korvattava kustannus, joten siihen liittyvä määrä on tiedossa. Muista hallintokuluista on kuitenkin saatavilla tietoja vain vähän tai ei lainkaan. Komissio tekee tutkimuksia sen arvioimiseksi, kuinka suuria nämä hallintokulut ovat kaiken kaikkiaan. Viimeisin tutkimus julkaistiin vuonna 2018²⁰². Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin havainnut, että koheesiopolitiikkaa toteutetaan suhteellisen alhaisin kustannuksin, kun sen kuluja verrataan muihin eurooppalaisiin ja kansainvälisiin ohjelmiin. Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin pannut merkille myös sen, että näiden tutkimusten perustana olevat tiedot ovat olleet epä johdonmukaisia ja puutteellisia²⁰³.

88 Myös elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanokustannuksia on vaikea arvioida etenkin kun elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ei edellytetä, että hallinnollisista kustannuksista olisi raportoitava komissiolle.

²⁰² Euroopan komissio (Spatial Foresight ja t33), [New assessment of ESIF administrative costs and burden](#), 2018.

²⁰³ [Erityiskertomus 07/2020 Koheesiopolitiikan täytäntöönpano – Kustannukset ovat suhteellisen alhaiset, mutta tiedot eivät riitä yksinkertaistamisella saavutettavien säästöjen arviointiin](#), kohdat 41 ja 67.

Valvonta ja tarkastukset

Valvontaa ja tarkastuksia koskevat säännökset ovat erilaisia

89 Valvonta- ja tarkastuskehys on suunniteltava niin, että sen avulla varmistetaan EU:n talousarvion toteuttaminen moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti²⁰⁴. Menojen on oltava laillisia ja sääntöjenmukaisia²⁰⁵, ja EU:n taloudelliset edut on suojattava²⁰⁶. Kehys on mukautettava niihin havaittuihin riskeihin, jotka koskevat kussakin välineessä tyypillisesti myönnettävää EU-rahoitustukea.

90 Kummassakin välineessä jäsenvaltiot panevat täytäntöön valvonta- ja tarkastuskehyksen, jonka tarkoituksena on antaa komissiolle varmuus siitä, että se voi suorittaa maksuja. Lisäksi kun komissio laatii vuotuista toimintakertomustaan sekä siihen sisältyvää tarkastuslausumaa, jonka se antaa vastuuvapausmenettelyä varten, se tekee lisätarkastuksia, joilla se pyrkii varmistamaan jäsenvaltion kehyksen luotettavuuden (ks. [kaavio 10](#)).

²⁰⁴ Varainhoitoasetus, 33 artikla.

²⁰⁵ Varainhoitoasetus, 36 artiklan 2 kohta.

²⁰⁶ Varainhoitoasetus, 135 artikla.

Kaavio 10 – Valvonta ja tarkastukset

VALVONTA- JA TARKASTUSTOIMEN TYYPPI

KOHEESIOPOLITIikka

ELPYMIS- JA PALAUTUMISTUKIVÄLINE

SISÄINEN VALVONTA JA TARKASTUKSET		
ENNEN MAKSUA	Jäsenvaltiot tuottavat varmuuden perustamiensa hallinto- ja valvontajärjestelmien asianmukaisuudesta Komissio arvioi jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiä hyväksyessään kumppanuussopimuksia ja ohjelmia	Jäsenvaltiot kuvaavat sisäisen valvonnan järjestelmiään elpymis- ja palautumissuunnitelmissaan Komissio arvioi jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiä ja asettaa tarvittaessa uusia välitavoitteita
MAKSUN YHTEYDESSÄ	Jäsenvaltiotaso - o Maksujen laillisuus ja sääntöjenmukaisuus perustuu menojen oikeellisuuteen ja totuudenmukaisuuteen sekä sovellettavien EU:n ja kansallisten sääntöjen noudattamiseen - o Hallintoviranomaiset tekevät hallinnon tarkastuksia toimitissa ja hylkäävät edunsaajien ilmoittamat sääntöjenvastaiset menot - o Tarkastusviranomaiset tuottavat varmuuden ilmoitetuista menoista, hallinto- ja valvontajärjestelmistä sekä tileistä Komissio suorittaa valvontaa ja tekee tarkastuksia, mukaan lukien järjestelmätarkastuksia ja otosperusteisia toimien tarkastuksia	Jäsenvaltiotaso - o Maksujen laillisuus ja sääntöjenmukaisuus perustuu välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen - o Sovellettavia EU:n ja kansallisia sääntöjä noudatetaan EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi Komissio arvioi, onko välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu tyydyttävästi; ellei, maksut keskeytetään osittain tai kokonaan
MAKSUN JÄLKEEN	Komissio - o tekee järjestelmätarkastuksia sekä säännönmukaisuustarkastuksia, jotka koskevat ilmoitettujen menojen laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta - o keskeyttää maksut sellaisten menojen osalta, joihin liittyy sääntöjenvastaisuus tai vakava puute	Komissio toimittaa - o jäsenvaltioiden ilmoittamien välitavoitteiden ja tavoitteiden jälkitarkastuksia riskienarvioinnin perusteella - o seurantatietojen keräysjärjestelmiin liittyviä järjestelmätarkastuksia (ennen maksuja tai niiden jälkeen) - o järjestelmätarkastuksia, jotka kohdistuvat EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi toteutettuihin toimenpiteisiin, ja tapauskohtaisia tarkastuksia silloin kun on ilmennyt epäilyksiä vakavista sääntöjenvastaisuuksista
ULKOINEN TARKASTUS	kuuluu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tehtäviin	kuuluu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tehtäviin

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen](#) ja yhteisiä säännöksiä koskeva asetuksen perusteella.

Koheesiopolitiikan tarkastuksissa keskitytään pääasiassa ilmoitettujen menojen sääntöjenmukaisuuteen

91 Koheesiopolitiikassa valvonta ja tarkastukset keskittyvät kussakin ohjelmassa pääasiassa siihen, voidaanko menoja, joita edunsaajille on aiheutunut ja jotka hallintoviranomaiset ovat ilmoittaneet, pitää tukikelpoisina. Jäsenvaltioilla on omat velvollisuutensa, jotka liittyvät suoritettaviin tarkastuksiin²⁰⁷ (ks. [laatikko 18](#)).

Laatikko 18

Koheesiopolitiikan rahastojen valvonta- ja tarkastuskehys jäsenvaltiotasolla

Jäsenvaltioiden ohjelmaviranomaisten on täytettävä yksityiskohtaiset vaatimukset.

- Kun menot korvataan todellisten kustannusten perusteella, hallintoviranomaisten on tarkistettava, että menot ovat sovellettavan lainsäädännön mukaisia (myös julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien sääntöjen mukaisia) sekä ohjelman tukiehtojen mukaisia²⁰⁸. Yksinkertaistetuissa kustannusvaihtoehtoissa ja kustannuksiin perustumattomassa rahoitusmallissa hallinnon tarkastusten yksinomaisena tarkoituksena on varmistaa, että komission korvausta koskevat ehdot täyttyvät²⁰⁹. Hallintoviranomaisilla olisi myös oltava tiedot siitä, mitkä tahot ovat varoja saaneiden toimijoiden edunsaajaomistajia²¹⁰, ja niiden olisi julkaistava luettelo valituista toimista, mukaan lukien edunsaajat²¹¹.

²⁰⁷ Varainhoitoasetus, 63 artiklan 1 kohta; yhteisiä säännöksiä koskeva asetusta, johdanto-osan 55 kappale.

²⁰⁸ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetusta, 74 artiklan 1 kohdan a alakohta, 95 artiklan 3 kohta ja johdanto-osan 34 kappale.

²⁰⁹ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetusta, 94 artiklan 3 kohta sekä 95 artiklan 3 kohta.

²¹⁰ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetusta, 69 artiklan 2 kohta.

²¹¹ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetusta, 49 artiklan 3 kohta.

- Tarkastusviranomaisten on toimitettava komissiolle vuotuinen valvontakertomus sekä tarkastuslausunto, joka antaa varmuuden ilmoitettujen menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta, hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkaasta toiminnasta sekä tilien täydellisyydestä, oikeellisuudesta ja totuudenmukaisuudesta²¹².

92 Komissio saa maksujen suorittamisen edellyttämän varmuuden pääasiassa kansallisten viranomaisten suorittamista tarkastuksista, joissa tutkitaan ilmoitettujen menojen sääntöjenmukaisuutta. Varmuutta saadaan myös kansallisten viranomaisten järjestelmätarkastuksista. Asetuksessa annetaan lisäksi tarkkoja määräyksiä jäsenvaltiasolla edellytetystä tarkastustyöstä, mukaan lukien selkeän jäljitysketjun todentamisesta, käytettävistä malleista ja tarkastusten aikataulusta²¹³. Komissiolla on valvontatehtävä, ja sen on varmistauduttava oman tarkastustyönsä avulla, että jäsenvaltioiden käyttöön ottamat järjestelmät toimivat vaikuttavasti ja tehokkaasti²¹⁴.

93 Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin tuonut esiin puutteita, jotka koskevat jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten työtä sekä komission tähän liittyvää valvontaa²¹⁵. Nämä puutteet ovat vaikuttaneet merkittävään osaan varmennuspaketeista²¹⁶. Tilintarkastustuomioistuin huomautti lisäksi äskettäin, että järjestelyjä, joiden avulla komissiolle annetaan varmuus kustannuksiin perustumattomassa rahoitusmallissa, on edelleen selkeytettävä²¹⁷.

²¹² Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 77 artiklan 3 kohta ja johdanto-osan 63 kappale.

²¹³ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 70 ja 77–82 artikla sekä liitteet XIII ja XIX–XXII.

²¹⁴ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 70 artiklan 1 kohta.

²¹⁵ Erityiskertomus 26/2021 *Menojen sääntöjenmukaisuus EU:n koheesiopolitiikassa – Komissio ilmoittaa vuosittain arvioidun vähimmäisvirhetason, joka ei ole lopullinen*, kohdat 26, 29, 39 ja 84; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2020, kohta 5.38; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2019, kohta 5.39.

²¹⁶ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohdat 5.41 ja 5.42.

²¹⁷ Erityiskertomus 24/2021, kohta 128 ja suositus 4.

Elpymis- ja palautumistukivälineen tarkastuksissa keskitytään selvittämään, onko välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu tyydyttävästi

94 Elpymis- ja palautumistukivälineen valvonta- ja tarkastuskehys keskittää välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävään saavuttamiseen. Tämä kuvastaa myös jäsenvaltioiden vastuuta sen varmistamisessa, että väline pannaan täytäntöön EU:n ja kansallisten sääntöjen mukaisesti (ks. [laatikko 19](#)).

Laatikko 19

Elpymis- ja palautumistukivälineen valvonta- ja tarkastuskehys jäsenvaltiotasolla

- Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön sisäisen valvonnan järjestelmä sen varmistamiseksi, että elpymis- ja palautumistukivälineen varoja käytetään sovellettavan EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Ne voivat tätä varten käyttää omia kansallisia talousarviohallinnon järjestelmiään²¹⁸. Niiden on myös pysyttävä selvillä elpymis- ja palautumistukivälineen lopullisista edunsaajista²¹⁹ ja pidettävä yllä luetteloa rahoitetuista toimenpiteistä, vaikka näitä tietoja ei olisikaan asetettu julkisesti saataville. Komissio, Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF), Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO) ja tilintarkastustuomioistuimien voivat pyytää näitä tietoja tarkastuksia ja valvontaa varten²²⁰.
- Myös tarkastukset kuuluvat jäsenvaltioiden valvontavastuuseen. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava elpymis- ja palautumissuunnitelmissaan, mikä kansallinen elin vastaa tarkastuksista. Jokaiseen maksupyyntöön on liitettävä yhteenveto suoritetuista tarkastuksista, mukaan lukien havaitut puutteet ja toteutetut korjaavat toimet²²¹.

95 Elpymis- ja palautumissuunnitelmien hyväksymisprosessin yhteydessä komissio arvioi valvonta- ja tarkastuskehysiä, jotka jäsenvaltiot olivat kuvailleet kyseisissä suunnitelmissaan²²². Tämä arviointi ei kata riskejä, jotka liittyvät julkisia hankintoja ja

²¹⁸ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 22 artiklan 1 kohta.

²¹⁹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 22 artiklan 2 kohdan d alakohta.

²²⁰ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 22 artiklan 2 kohdan e alakohta.

²²¹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 22 artiklan 2 kohdan c alakohdan ii alakohta.

²²² Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 19 artiklan 3 kohdan j alakohta, 24 artiklan 3 kohta, johdanto-osan 18 kappale ja liitteessä V oleva kriteeri 2.10.

valtioneuvoston päätösten noudattamatta jättämiseen. Kaikki 26 elpymis- ja palautumissuunnitelmakehystä, jotka hyväksyttiin lokakuuhun 2022 mennessä, arvioitiin riittäviksi. Komissio sopi 19 tapauksessa jäsenvaltioiden kanssa erityisistä välitavoitteista, joilla oli määrä korjata havaittuja puutteita ennen ensimmäisen maksuerän suorittamista²²³ (tämä ei kuitenkaan koskenut ennakkomaksuja).

96 Komissio oli lisäksi maaliskuussa 2021 – ennen yhdenkään elpymis- ja palautumissuunnitelman toimitamista – antanut jäsenvaltioille itsearvioinnin tarkistuslistan, joka koski valvontajärjestelmiä. On kuitenkin todettava, että komissio sai jotkin elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan tarkastusmenetelmän osatekijät valmiiksi vasta sen jälkeen kun elpymis- ja palautumissuunnitelmat oli jo hyväksytty. Näitä osatekijöitä olivat esimerkiksi jäljitysketju ja otantamenetelmät. Komissio sai tarkastusmenetelmänsä valmiiksi vasta joulukuussa 2021 sen jälkeen kun ensimmäiset maksupyynnöt oli jo toimitettu. Tämä on saattanut aiheuttaa epävarmuutta vastuista sekä valvonnan ja tarkastusten laajuudesta, mikä on puolestaan saattanut johtaa epäyhtenäiseen täytäntöönpanoon eri jäsenvaltioissa.

97 Komissio saa varmuuden, jota maksujen suorittaminen edellyttää, pääasiassa kunkin maksuerän yhteydessä tehtävistä asiakirjatarkastuksista, joissa arvioidaan välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamista. Komissio tekee täytäntöönpanokaudella myös järjestelmätarkastuksia, jotka koskevat seurantatietojen keräysjärjestelmiä jäsenvaltioissa. Näitä tarkastuksia voidaan tehdä sekä ennen maksujen suorittamista että sen jälkeen. Lisäksi komissio voi tehdä myös jälkitarkastuksia, jotka koskevat välitavoitteisiin ja tavoitteisiin liittyvää raportointia jäsenvaltioissa. Näitä tarkastuksia tehdään vasta sen jälkeen kun maksu on suoritettu. Tilintarkastustuomioistuin on parhaillaan tekemässä tarkastusta, jossa tutkitaan elpymis- ja palautumistukivälineen tarkastus- ja valvontakehyksen suunnittelua. Kertomus on määrä julkaista vuonna 2023.

²²³ SWD(2021) 12, osa 1/2, s. 48; COM(2022) 75, s. 61.

Menetelmä, jonka mukaisesti maksut keskeytetään tai suoritetaan osittaisina silloin kun elpymis- ja palautumistukivälineen välitavoitteita tai tavoitteita ei ole saavutettu, odottaa selventämistä

98 Kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin raportoinut, koheesiopolitiikassa ei ole ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä tai rahoitusoikaisuja sen tilanteen varalta, että tuloksia ei saavuteta täysimääräisesti ²²⁴. Näin on myös kaudella 2021–2027. Komission on kuitenkin pidettävä kutakin ohjelmaa koskeva vuotuinen tuloksellisuuden tarkastelukokous jäsenvaltion kanssa. Kokouksen yhteydessä seurataan edistymistä kohti sovittuja välitavoitteita ja tavoitteita. Jos havaitaan merkittäviä poikkeamia, jotka voisivat vaikuttaa kielteisesti ohjelman täytäntöönpanoon, jäsenvaltion on toteutettava korjaavia toimenpiteitä ja annettava niistä komissiolle tieto kolmen kuukauden kuluessa ²²⁵.

99 Elpymis- ja palautumistukivälineessä tilanne on toinen, sillä komission on tämän välineen osalta keskeytettävä maksut joko kokonaan tai osittain, jos se katsoo, että yhtä tai useampaa välitavoitetta tai tavoitetta ei ole saavutettu tyydyttävästi. Kun maksu on keskeytetty, komission on vähennettävä rahoitustuen määrää, jollei jäsenvaltio korjaa tilannetta kuuden kuukauden kuluessa ²²⁶. Komission on kuitenkin vielä selvennettävä, millä menetelmällä se aikoo määrittää sen osan maksusta, joka keskeytetään tai jolla maksua vähennetään sillä perusteella, että välitavoitetta tai tavoitetta ei ole saavutettu. Tilintarkastustuomioistuin on tuonut tämän seikan esiin myös vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2021 ²²⁷. Kun selkeä menetelmä puuttuu, riskinä on, että osittaisia maksuja ei sovelleta johdonmukaisesti kaikkiin jäsenvaltioihin.

²²⁴ Erityiskertomus 04/2017 EU:n talousarvion suojaaminen sääntöjenvastaiselta varainkäytöltä – Komissio lisäsi ennaltaehkäisevien toimenpiteiden ja rahoitusoikaisujen käyttöä koheesioalalla kaudella 2007–2013, kohta 25; erityiskertomus 36/2016 Arvio kauden 2007–2013 koheesioalan ohjelmien ja maaseudun kehittämisohjelmien päättämisjärjestelyistä, kohta 48.

²²⁵ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 41 artikla.

²²⁶ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 24 artiklan 6 kohta ja 24 artiklan 8 kohta.

²²⁷ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 10.28 ja suositus 10.2.

Kysymystä siitä, miten elpymis- ja palautumistukivälineessä sovelletaan toimenpiteitä, joilla suojataan EU:n taloudellisia etuja, on edelleen selvennettävä

Koheesiopolitiikan rahastoissa tarvitaan takuupidätyksiä EU:n talousarvion suojaamiseksi

100 Takuupidätykset suojaavat EU:n talousarviota sellaisten virheiden aiheuttamilta taloudellisilta seurauksilta, jotka saatetaan havaita jäsenvaltioiden menoilmoituksissa vasta maksujen suorittamisen jälkeen. Koheesiopolitiikassa komissio soveltaa tällaisia pidätyksiä jokaiseen välimaksuun. Kaudella 2021–2027 prosenttiosuus laski viiteen prosenttiin²²⁸, kun se edellisellä kaudella oli kymmenen prosenttia. Tilintarkastustuomioistuon on aiemmin suositellut lainsäädännön tarkistamista sen varmistamiseksi, että pidätettyä maksua suojataan asianmukaisesti ennen sen vapauttamista²²⁹.

101 Elpymis- ja palautumistukivälineessä ei ole tällaista mekanismia, sillä komissio hyväksyy maksuehdot etukäteen, kun se neuvottelee elpymis- ja palautumissuunnitelmasta. Komissio arvioi ainoastaan, onko asiaankuuluvat välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu ennen maksujen hyväksymistä.

Koheesiopolitiikan rahastoissa komissio voi keskeyttää maksut ja tehdä rahoitusoikaisuja suojatakseen EU:n taloudellisia etuja

102 Toimenpiteillä, joilla EU:n talousarviota suojataan, pyritään varmistamaan, että vain sääntöjenmukaisia menoja rahoitetaan. Sääntöjenvastaisuuksien havaitseminen, korjaaminen ja estäminen on ensisijassa jäsenvaltioiden vastuulla²³⁰. Jos tätä ei tehdä asianmukaisesti, komissio voi ottaa useita lisätoimenpiteitä käyttöönsä suojatakseen EU:n talousarviota.

²²⁸ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 93 artiklan 2 kohta; yhteisiä säännöksiä koskeva asetus kaudella 2014–2020, 130 artiklan 1 kohta.

²²⁹ Erityiskertomus 26/2021, kohta 77 ja suositus 1.

²³⁰ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 103 artikla.

103 Koheesiopolitiikan rahastoissa komissio voi keskeyttää maksut, kunnes jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tarvittavat korjaavat toimenpiteet. Lisäksi komissio voi tarvittaessa tehdä rahoitusoikaisuja (ks. [laatikko 20](#)).

Laatikko 20

Rahoitusoikaisujen ja maksujen keskeytysten käyttö EU:n talousarvion suojaamiseksi koheesiopolitiikassa

Koheesiopolitiikassa tehdään rahoitusoikaisuja, kun jäsenvaltio on ilmoittanut sääntöjenvastaisuudesta tai hyväksynyt sen. Komissio voi tehdä rahoitusoikaisuja, jos jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmässä on vakavia puutteita, jotka ovat johtaneet systeemiin virheisiin. Rahoitusoikaisuja voidaan tehdä myös yksittäisten sääntöjenvastaisuuksien perusteella²³¹. Puutteiden vakavuudesta riippuen komissio voi tehdä viiden prosentin, kymmenen prosentin, 25 prosentin tai jopa sadan prosentin kiinteämääräisen oikaisun²³². Tämä ei kuitenkaan välttämättä johda siihen, että ohjelmalle osoitettu tuki vähenisi, koska muissa toimenpiteissä voidaan ilmoittaa muita sääntöjenmukaisia menoja²³³. Se, käykö näin käytännössä, riippuu kuitenkin siitä, kykeneekö jäsenvaltio ilmoittamaan lisämenoja. Jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on perittävä takaisin kaikki sääntöjenvastaiset määrät, jotka on maksettu edunsaajille²³⁴.

Koheesiopolitiikassa käytetään nettomääräisiä rahoitusoikaisuja silloin, kun jäsenvaltio ei ole asianmukaisesti korjannut sääntöjenvastaisuuksia. Vain nettomääräinen rahoitusoikaisu merkitsee sitä, että jäsenvaltio menettää EU:n talousarviosta osoitetun rahoitustuen²³⁵.

Komissio voi soveltaa ennalta ehkäisevinä toimenpiteinä myös maksujen keskeytyksiä ja lykkäyksiä²³⁶. Näiden seurauksena maksut EU:n talousarviosta lykkääntyvät, mikä lisää jäsenvaltion painetta suorittaa tarvittavat korjaavat toimet²³⁷.

²³¹ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 104 artiklan 1 kohta.

²³² Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 104 artiklan 1 kohta ja liite XXV.

²³³ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 104 artiklan 4 kohta.

²³⁴ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 69 artikla.

²³⁵ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 104 artiklan 1 ja 4 kohta.

²³⁶ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 96 ja 97 artikla.

²³⁷ Erityiskertomus 04/2017, kohdat 14–17 ja laatikko 1.

104 Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin todennut koheesiopolitiikan rahastojen osalta, että komissio käytti kaudella 2007–2013 ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ja rahoitusoikaisuja aiempaa enemmän. Tilintarkastustuomioistuin on myös pannut merkille, että kauden 2014–2020 säännökset paransivat merkittävästi komission kykyä suojata EU:n talousarviota sääntöjenvastaisilta menoilta²³⁸. Kuten tilintarkastustuomioistuin on raportoinut, komissio ei ollut vuoteen 2021 mennessä kohdistanut jäsenvaltioihin yhtään nettomääräistä rahoitusoikaisua kauden 2014–2020 osalta²³⁹.

Elpymis- ja palautumistukivälineessä komissio luottaa enemmän kansallisten järjestelmien vaikuttavuuteen EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa

105 Komissiolla on myös elpymis- ja palautumistukivälineessä valtuudet vähentää suhteellisesti jäsenvaltioille kohdennettua rahoitustukea ja periä palautettavaksi kuuluvat määrät takaisin. Komissio voi myös pyytää lainojen aikaistettua takaisinmaksua. Komissio voi toimia näin sellaisten vakavien sääntöjenvastaisuuksien vuoksi, jotka liittyvät petoksiin, lahjontaan, eturistiriitoihin tai velvoitteiden vakavaan rikkomiseen, samoin kuin sellaisten tapausten vuoksi, joissa jäsenvaltio antaa virheellistä tietoa välitavoitteiden tai tavoitteiden saavuttamisesta²⁴⁰.

106 Jotta komissio voisi periä avustuksia takaisin tai vaatia lainojen ennenaikaista takaisinmaksua, sen on osoitettava, että sääntöjenvastaisuuksia tai velvoitteiden vakavia rikkomisia on tapahtunut. Jos puutteet, jotka koskevat elpymis- ja palautumistukivälineen valvontajärjestelmää jäsenvaltiossa, johtavat rahoitussopimuksen vakavaan rikkomiseen, komissio voi vähentää EU:n rahoitustukea ja periä takaisin viisi prosenttia, kymmenen prosenttia, 25 prosenttia tai jopa 100 prosenttia jäsenvaltiolle kohdennetusta rahoitusosuudesta taikka vaatia lainojen ennenaikaista takaisinmaksua²⁴¹. Koheesiopolitiikan rahastoista poiketen elpymis- ja palautumistukivälineessä ei kuitenkaan ole yhteistä valvontakehystä, sillä jäsenvaltiot käyttävät elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanossa kansallisia

²³⁸ Erityiskertomus 04/2017, kohdat 141–143 ja 149.

²³⁹ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 1.44; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2020, kohta 1.43.

²⁴⁰ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 22 artiklan 5 kohta.

²⁴¹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 22 artiklan 5 kohta; rahoitussopimuksissa oleva 19 artikla.

järjestelmiään. Koska siitä, miten komissio soveltaa takaisinperintöjä, ei ole annettu tarkempia kriteerejä ja ohjeita, vaarana on, että näitä kiinteämääräisiä oikaisuja ei sovelleta jäsenvaltioihin johdonmukaisesti.

107 Hallinnointitavasta riippumatta komissio on viime kädessä vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta²⁴². Komission on erityisesti varmistettava, että EU:n taloudellisia etuja suojataan vaikuttavasti. Tätä varten sen on saatava jäsenvaltioilta riittävä varmuus siitä, että ne panevat elpymis- ja palautumistukivälinettä täytäntöön EU:n ja kansallisten lakien mukaisesti. Komissio myös luottaa elpymis- ja palautumistukivälineessä suuremmassa määrin (verrattuna koheesiopolitiikan rahastoihin) siihen, että kansalliset järjestelmät estävät, havaitsevat ja korjaavat sääntöjenvastaisuudet ja että jäsenvaltiot toimittavat näistä asioista oikea-aikaista tietoa. Komissio katsoo, että vaikka se olisi tietoinen siitä, että varojen käytössä on jäsenvaltiosalla havaittu sääntöjenvastaisuuksia, se voi hyväksyä maksuja, jos välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettu²⁴³.

Kun jäsenvaltiot raportoivat koheesiopolitiikan rahastojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen osalta havaitsemistaan sääntöjenvastaisuuksista, ne voivat käyttää erilaisia raportointijärjestelmiä

108 EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi hyödynnetään lisäksi toimenpiteitä, joilla torjutaan kaikenlaisia EU:n talousarvioon mahdollisesti vaikuttavia laittomia toimia²⁴⁴. Tämä edellyttää, että jäsenvaltioilla on käytössään järjestelmä petosten, lahjonnan ja eturistiriitojen torjumiseksi ja että komissio suorittaa tarkastuksia elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan tarkastusstrategiansa mukaisesti.

109 Koheesiopolitiikan rahastoissa jäsenvaltioiden on tehtävä havaitsemistaan sääntöjenvastaisuuksista ilmoitus komission sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmään (IMS)²⁴⁵ ja tutkinnan kohteena olevat menot poistetaan tileistä²⁴⁶. Vaaditut tiedot sisältävät myös tapaukseen liittyvien edunsaajien henkilöllisyyden. Elpymis- ja palautumistukivälineessä jäsenvaltioilla ei kuitenkaan ole

²⁴² Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 1.33.

²⁴³ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 24 artikla.

²⁴⁴ SEUT-sopimus, 325 artikla.

²⁴⁵ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 69 artiklan 12 kohta.

²⁴⁶ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 98 artiklan 6 kohta ja liite XVIII.

oikeudellista velvollisuutta raportoida sääntöjenvastaisuuksista IMS-järjestelmässä, vaikka ne voivat niin tehdäkin vapaaehtoisuuden pohjalta. Sen sijaan kaikkien jäsenvaltioiden on raportoitava epäilyistä petostapauksista johdon vahvistuslausumissaan, jotka ne antavat maksupyyntöjen yhteydessä.

Koheesiopolitiikassa ja elpymis- ja palautumistukivälineessä ei vielä hyödynnetä integroitujen tiedonlouhinnan ja riskipisteytyksen välineiden mahdollisuuksia täysimääräisesti

110 Lähes kymmenen vuotta sitten komissio perusti yhteisen tiedonlouhinta- ja riskipisteytysvälineen (Arachne), johon syötetään tietoja riskialttiista talouden toimijoista²⁴⁷. Komissio suositteli, että jäsenvaltiot käyttäisivät Arachnea molemmissa välineissä. Sen hyödyllisyys riippuu kuitenkin jäsenvaltioiden syöttämistä tiedoista, ja toistaiseksi kaikki jäsenvaltiot eivät ole ottaneet välinettä käyttöönsä²⁴⁸. Tähän mennessä 19 jäsenvaltiota on sitoutunut käyttämään Arachnea elpymis- ja palautumistukivälineessä. Lokakuuhun 2022 mennessä ei ollut vielä selvää, kuinka moni jäsenvaltio oli sitoutunut käyttämään sitä koheesiopolitiikan ohjelmissa kaudella 2021–2027.

111 Tilintarkastustuomioistuon on aiemmin korostanut Arachnen potentiaalia vaikuttavana petostentorjuntavälineenä²⁴⁹. Tilintarkastustuomioistuon on kuitenkin äskettäin havainnut, että Arachnen hyödyllisyyttä vähentää sen rajoitettu soveltamisala yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin yhteydessä²⁵⁰. Esimerkiksi IMS-järjestelmä ei ole yhteydessä Arachneen. Varainhoitoasetuksen tarkistaminen tarjoaa mahdollisuuden siihen, että integroituun tiedonlouhintaan ja riskipisteytykseen liittyvien välineiden käytöstä tehdään pakollista kaikissa EU:n talousarvion toteuttamismenetelmissä vuoden 2027 jälkeen.

²⁴⁷ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 22 artiklan 4 kohta, ja yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, johdanto-osan 72 kappale.

²⁴⁸ Vuotuinen toimintakertomus 2020 – alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto, s. 55; erityiskertomus 01/2019 EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjunta: toimia tarvitaan, kohta 86.

²⁴⁹ Erityiskertomus 01/2019, kohdat 85–88 ja suositus 3.3; erityiskertomus 10/2015 Toimia EU:n koheesiovarojen käytössä todettujen julkisia hankintoja koskevien ongelmien ratkaisemiseksi olisi tehostettava, kohdat 90–94 ja suositus 6.

²⁵⁰ Erityiskertomus 11/2022 EU:n talousarvion suojaaminen – Mustan listan käyttöä parannettava, kohta 85.

Loppuhuomautukset

112 Tilintarkastustuomioistuimen katsauksesta käy ilmi, että elpymis- ja palautumistukivälineellä ja koheesiopolitiikan rahastoilla on huomattavia samankaltaisuuksia. Samaan aikaan välineet eroavat toisistaan monessa suhteessa erilaisten tarkoitustensa vuoksi. Koheesiopolitiikka on EU:n keskeisin pitkän aikavälin investointipolitiikka, jonka tarkoituksena on edistää jäsenvaltioiden ja alueiden taloudellista, sosiaalista ja alueellista kehitystä. Elpymis- ja palautumistukiväline taas on tilapäinen kriisinhallintaväline, jonka tarkoituksena on lieventää covid-19-pandemian vaikutuksia jäsenvaltioiden talouksiin ja vahvistaa EU:n ja sen jäsenvaltioiden kykyä sietää tulevia häiriöitä.

113 Täytäntöönpano on vasta alkuvaiheissaan sekä vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan rahastoissa että elpymis- ja palautumistukivälineessä. Kun elpymis- ja palautumistukiväline otetaan käyttöön samanaikaisesti koheesiopolitiikan rahastojen kanssa, saadaan lisätietoa siitä, miten sääntelykehysten erot vaikuttavat täytäntöönpanoon ja tuloksiin.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän katsauksen Luxemburgissa 8. joulukuuta 2022 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Tony Murphy
presidentti

Liitteet

Liite I – Euroopan tilintarkastustuomioistuimen aiemmat kertomukset

Erityiskertomukset

- [Eryityskertomus 10/2015](#) *Toimia EU:n koheesiovarojen käytössä todettujen julkisia hankintoja koskevien ongelmien ratkaisemiseksi olisi tehostettava*
- [Eryityskertomus 36/2016](#) *Arvio kauden 2007–2013 koheesioalan ohjelmien ja maaseudun kehittämisohjelmien päättämisjärjestelyistä*
- [Eryityskertomus 02/2017](#) *Koheesioalan kauden 2014–2020 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia koskevat komission neuvottelut – Varat kohdennetaan paremmin Eurooppa 2020 strategian painopisteisiin, mutta tuloksellisuuden mittausjärjestelyt ovat entistä monimutkaisempia*
- [Eryityskertomus 04/2017](#) *EU:n talousarvion suojaaminen sääntöjenvastaiselta varainkäytöltä – Komissio lisäsi ennaltaehkäisevien toimenpiteiden ja rahoitusoiden käyttöä koheesioalalla kaudella 2007–2013*
- [Eryityskertomus 17/2018](#) *Komission ja jäsenvaltioiden ohjelmakauden 2007–2013 viimeisinä vuosina toteuttamalla toimilla puututtiin varojen vähäiseen käyttöön mutta ei keskitytty riittävästi tuloksiin*
- [Eryityskertomus 01/2019](#) *EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjunta – Toimia tarvitaan.*
- [Eryityskertomus 07/2020](#) *Koheesio politiikan täytäntöönpano – Kustannukset ovat suhteellisen alhaiset, mutta tiedot eivät riitä yksinkertaistamisella saavutettavien säästöjen arviointiin*
- [Eryityskertomus 10/2020](#) *EU:n liikenneinfrastruktuurit – Megahankkeiden täytäntöönpanoa on nopeutettava, jotta verkostovaikutukset toteutuvat ajoissa*
- [Eryityskertomus 16/2020](#) *Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso – Maakohtaisissa suosituksissa käsitellään tärkeitä kysymyksiä, mutta suosituksia ei toteuteta riittävän hyvin*
- [Eryityskertomus 14/2021](#) *Interreg-yhteistyö – Euroopan unionin raja-alueiden tarjoamia mahdollisuuksia ei vielä hyödynnetä täysimääräisesti*

- [Erityiskertomus 24/2021](#) *Tulosperusteinen rahoitus koheesiopolitiikassa – Kannatettavien tavoitteiden tiellä oli yhä esteitä kaudella 2014–2020*
- [Erityiskertomus 26/2021](#) *Menojen sääntöjenmukaisuus EU:n koheesiopolitiikassa – Komissio ilmoittaa vuosittain arvioidun vähimmäisvirhetason, joka ei ole lopullinen*
- [Erityiskertomus 11/2022](#) *EU:n talousarvion suojaaminen – Mustan listan käyttöä parannettava.*
- [Erityiskertomus 21/2022](#) *Komission toimet kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioimiseksi – Yleisesti ottaen asianmukaisia, mutta täytöntöönpanoon jää edelleen riskejä*

Katsaukset

- [Aihekohtainen katsaus vuodelta 2018](#) *Future of EU finances – Reforming how the EU budget operates*, helmikuu 2018
- [Aihekohtainen katsaus vuodelta 2018](#) *Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen*, toukokuu 2018
- [Nopea tilannearvio vuodelta 2019](#) *Koheesiopolitiikan määrärahojen jakaminen jäsenvaltioille vuosiksi 2021–2027*, maaliskuu 2019
- [Nopea tilannearvio vuodelta 2019](#) *EU:n talousarvion maksattamatta olevat sitoumukset – lähempi tarkastelu*, huhtikuu 2019
- [Aihekohtainen katsaus vuodelta 2019](#) *Tuloksellisuuden edistäminen koheesioalalla*, kesäkuu 2019
- [Katsaus 05/2021](#) *Suuria liikenneinfrastruktuurihankkeita koskeva EU:n kehys – Kansainvälinen vertailu*

Vuosikertomukset

- [Vuosikertomus](#) varainhoitovuodelta 2016, toinen luku
- [Vuosikertomus](#) varainhoitovuodelta 2019, viides luku
- [Vuosikertomus](#) varainhoitovuodelta 2020, toinen luku
- [Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021](#), ensimmäinen, toinen ja kymmenes luku.

Lausunnot

- [Lausunto 06/2020](#) ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta
- [Lausunto 04/2022](#) ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2021/241 muuttamisesta elpymis- ja palautumissuunnitelmien REPowerEU-lukujen osalta sekä asetuksen (EU) 2021/1060, asetuksen (EU) 2021/2115, direktiivin 2003/87/EY ja päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta [2022/0164 (COD)]

Liite II – Elpymis- ja palautumistukivälineen suunniteltu vaikutus kuuteen pilariin kussakin jäsenvaltiossa

		Pilari 1 <i>Vihreä siirtymä</i>	Pilari 2 <i>Digitaalinen muutos</i>	Pilari 3 <i>Älykäs, kestävä ja osallistava kasvu sekä työpaikat</i>	Pilari 4 <i>Sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus</i>	Pilari 5 <i>Terveystenhoito, taloudellinen, sosiaalinen ja institutionaalinen palautumiskyky</i>	Pilari 6 <i>Seuraavalle sukupolvelle suunnatut toimintapolitiikat</i>
	Belgia	64 %	30 %	32 %	48 %	11 %	15 %
	Bulgaria	64 %	33 %	47 %	27 %	18 %	11 %
	Tšekki	66 %	24 %	40 %	33 %	23 %	14 %
	Tanska	59 %	24 %	86 %	18 %	13 %	
	Saksa	47 %	53 %	51 %	11 %	29 %	9 %
	Viro	42 %	22 %	71 %	21 %	43 %	1 %
	Irlanti	56 %	32 %	40 %	49 %	10 %	13 %
	Kreikka	44 %	23 %	86 %	29 %	12 %	5 %
	Espanja	50 %	30 %	42 %	56 %	14 %	8 %
	Ranska	53 %	21 %	53 %	28 %	21 %	23 %
	Kroatia	76 %	26 %	45 %	26 %	15 %	12 %
	Italia	46 %	30 %	48 %	50 %	15 %	12 %
	Kypros	52 %	25 %	65 %	25 %	19 %	13 %
	Latvia	39 %	22 %	46 %	54 %	26 %	13 %
	Liettua	44 %	36 %	53 %	25 %	25 %	18 %
	Luxemburg	65 %	33 %	43 %	46 %	13 %	
	Unkari						
	Malta	55 %	23 %	28 %	41 %	34 %	19 %
	Alankomaat	71 %	26 %	52 %	37 %	7 %	7 %

		Pilari 1 <i>Vihreä siirtymä</i>	Pilari 2 <i>Digitaalinen muutos</i>	Pilari 3 <i>Älykäs, kestävä ja osallistava kasvu sekä työpaikat</i>	Pilari 4 <i>Sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus</i>	Pilari 5 <i>Terveystenhuolto, taloudellinen, sosiaalinen ja institutionaalinen palautumiskyky</i>	Pilari 6 <i>Seuraavalle sukupolvelle suunnatut toimintapolitiikat</i>
	Itävalta	52 %	41 %	44 %	45 %	9 %	9 %
	Puola	56 %	23 %	24 %	68 %	21 %	9 %
	Portugali	55 %	23 %	48 %	47 %	19 %	8 %
	Romania	57 %	21 %	42 %	46 %	22 %	13 %
	Slovenia	57 %	23 %	33 %	36 %	36 %	15 %
	Slovakia	51 %	21 %	48 %	24 %	38 %	17 %
	Suomi	54 %	35 %	50 %	39 %	21 %	1 %
	Ruotsi	56 %	29 %	18 %	67 %	14 %	15 %
	EU:n keskiarvo	55 %	28 %	47 %	38 %	20 %	12 %

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin sen arvioidun ensisijaisen ja toissijaisen vaikutuksen perusteella, joka kullekin toimenpiteelle suunnitelluilla elpymis- ja palautumisvälineen varoilla on kahdessa pilarissa kuudesta. Vaikutukset esitetään sellaisena kuin komissio on niistä raportoinut [elpymisen ja palautumisen tulostaulussa](#) 25 elpymis- ja palautumissuunnitelman osalta niiden 26 suunnitelman joukosta, jotka neuvosto on hyväksynyt vuoden 2022 lokakuuhun mennessä.

Liite III – Määrärahojen jako vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan varojen, elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten (alustavat ja lopulliset määrärahat) ja elpymis- ja palautumistukivälineestä otettujen lainojen osalta

miljardia euroa

KOHEESIOPOLITIIKAN VARAT 2021–2027						ELPYMIS- JA PALAUTUMISVÄLINEEN AVUSTUKSET*			ELPYMIS- JA PALAUTUMIS- TUKIVÄLINEESTÄ OTETUT LAINAT			Koheesiopolitiikan varat 2021–2027, elpymis- ja palautumis- tukivälineen avustukset (lopulliset määrärahat) ja elpymis- ja palautumis- tukivälineestä otetut lainat		
						Alustavat määrärahat 30.6.2022 asti			Lopulliset määrärahat 30.6.2022 lähtien					
	EAKR	ESR+	KOHEESIO- RAHASTO	EUROO- PAN ALUEEL- LINEN YHTEIS- TYÖ	YHTEENSÄ	70 % käytettävissä olevasta määrästä	30 % käytettävissä olevasta määrästä	YHTEENSÄ	70 % käytettävissä olevasta määrästä	30 % käytettävissä olevasta määrästä	YHTEENSÄ			
Belgia	1,1	1,2		0,4	2,7	3,6	2,3	5,9	3,6	0,9	4,5			7,2
Bulgaria	5,7	2,6	1,3	0,1	9,8	4,6	1,6	6,3	4,6	1,1	5,7			15,3
Tšekki	10,4	2,7	6,4	0,3	19,8	3,5	3,5	7,1	3,5	4,1	7,6			27,4
Tanska	0,1	0,1		0,3	0,5	1,3	0,2	1,6	1,3	0,1	1,4			1,9
Saksa	10,9	6,5		1,0	18,4	16,3	9,3	25,6	16,3	11,7	28,0			46,4
Viro	1,7	0,5	0,8	0,1	3,1	0,8	0,2	1,0	0,8	0,1	0,9			4,0
Irlanti	0,4	0,5		0,3	1,2	0,9	0,1	1,0	0,9		0,9			2,1
Kreikka	11,5	5,8	3,0	0,1	20,4	13,5	4,3	17,8	13,5	3,9	17,4	12,7		50,5
Espanja	23,5	11,2		0,7	35,4	46,6	22,9	69,5	46,6	30,6	77,2			112,6
Ranska	9,1	6,7		1,1	16,8	24,3	15,0	39,4	24,3	13,1	37,4			54,3
Kroatia	5,4	2,0	1,2	0,2	8,7	4,6	1,7	6,3	4,6	0,9	5,5			14,3
Italia	26,6	14,5		1,0	42,1	47,9	21,0	68,9	47,9	21,1	69,0	122,6		233,6
Kypros	0,5	0,2	0,2	0,0	0,9	0,8	0,2	1,0	0,8	0,1	0,9	0,2		2,0
Latvia	2,5	0,7	1,0	0,0	4,3	1,6	0,3	2,0	1,6	0,2	1,8			6,0
Liettua	3,5	1,1	1,4	0,1	6,1	2,1	0,1	2,2	2,1	0,0	2,1			8,2
Luxemburg	0,0	0,0		0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1			0,1
Unkari	13,4	5,5	2,6	0,2	21,7	4,6	2,5	7,2	4,6	1,2	5,8			27,5
Malta	0,5	0,1	0,2	0,0	0,8	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	0,3			1,1
Alankomaat	0,5	0,4		0,4	1,3	3,9	2,0	6,0	3,9	0,8	4,7			6,0
Itävalta	0,5	0,4		0,2	1,1	2,2	1,2	3,5	2,2	1,5	3,7			4,8
Puola	47,4	14,9	9,3	0,6	72,2	20,3	3,6	23,9	20,3	2,3	22,6	11,5		106,3
Portugali	11,5	7,5	3,4	0,1	22,5	9,8	4,1	13,9	9,8	5,8	15,6	2,7		40,8
Romania	17,1	8,2	3,5	0,4	29,2	10,2	4,0	14,2	10,2	1,9	12,1	14,9		56,2
Slovenia	1,5	0,7	0,7	0,1	3,1	1,3	0,5	1,8	1,3	0,2	1,5	0,7		5,2
Slovakia	8,1	2,4	1,6	0,2	12,4	4,6	1,7	6,3	4,6	1,4	6,0			18,3
Suomi	0,9	0,6		0,2	1,7	1,7	0,4	2,1	1,7	0,2	1,9			3,6

KOHEESIOPOLITIIKAN VARAT 2021–2027						ELPYMIS- JA PALAUTUMISVÄLINEEN AVUSTUKSET* Alustavat määrärahat 30.6.2022 asti						ELPYMIS- JA PALAUTUMIS- TUKIVÄLINEESTÄ OTETUT LAINAT			Koheesiopolitiikan varat 2021–2027, elpymis- ja palautumis- tukivälineen avustukset (lopulliset määrärahat) ja elpymis- ja palautumis- tukivälineestä otetut lainat
	EAKR	ESR+	KOHEESIO- RAHASTO	EUROO- PAN ALUEEL- LINEN YHTEIS- TYÖ	YHTEENSÄ	70 % käytettävissä olevasta määrästä	30 % käytettävissä olevasta määrästä	YHTEENSÄ	70 % käytettävissä olevasta määrästä	30 % käytettävissä olevasta määrästä	YHTEENSÄ				
 Ruotsi	0,8	0,7		0,4	1,9	2,9	0,4	3,3	2,9	0,3	3,2				5,2
Tekninen apu	0,8	0,3	0,1	0,0	1,3										1,2
Valtioiden välinen yhteistyö		0,2			0,2										0,2
Alueiden välinen innovointi	0,6				0,6										0,6
Eurooppalainen kaupunkialoite	0,6				0,6										0,6
Alueiden välinen yhteistyö				0,6	0,6										0,6
EU YHTEENSA	217	98	37	9	361	234	104	338	234	104	338		165		864

* **Elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksia koskeva huomautus:** elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 11 artiklan mukaisesti enimmäisrahoitusosuuden laskelmaa – siltä osin kuin se koski 30 prosentin osuutta kullekin jäsenvaltiolle kohdennetusta avustussuorasta – päivitetty 30. kesäkuuta 2022. Näin tehtiin, jotta voitiin ottaa huomioon tuoreimmat BKT-tiedot vuosilta 2020 ja 2021.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen komission tietojen, elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen liitteen IV ja komission neuvostolle ja parlamentille 30. kesäkuuta 2022 antaman tiedonannon *RRF: Update of the maximum financial contribution* perusteella. Määrät on pyöristetty esityksellisistä syistä.

Lyhenteet

BKT: Bruttokansantuote

BKTL: Bruttokansantulo

CRII: Koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskeva investointialoite

EAKR: Euroopan aluekehitysrahasto

ECFIN: Talous- ja rahoitusasioiden pääosasto

EMPL: Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto

ESR+: Euroopan sosiaalirahasto plus

NGEU: Euroopan unionin elpymisväline

OECD: Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö

REGIO: Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto

SEUT: Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

Sanasto

”Ei merkittävää haittaa” -periaate: Periaate, jonka mukaan investointitoimenpiteistä ei saa olla merkittävää haittaa ympäristölle.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari: Kehys, jossa EU:n kansalaisille tarjotaan uusia ja vaikuttavampia sosiaalisia oikeuksia.

Kumppanuussopimus: EU:n meno-ohjelmaan liittyvä sopimus komission ja jäsenvaltion tai komission ja yhden tai useamman kolmannen valtion välillä. Sopimuksessa selostetaan esimerkiksi strategiset suunnitelmat, investointiprioriteetit, kaupan ehdot tai kehitysavun säännöt.

Maakohtaiset suositukset: Vuotuiset suuntaviivat, jotka komissio antaa osana talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa yksittäisille jäsenvaltioille niiden makrotalous-, budjetti- ja rakennepolitiikasta.

Monivuotinen rahoituskehys: EU:n menosuunnitelma, jossa määritetään (toimintapolitiisiin tavoitteisiin perustuvat) painopisteet sekä enimmäismäärät tavallisesti seitsemäksi vuodeksi. Suunnitelman pohjalta laaditaan EU:n vuotuiset talousarviot. Rahoituskehyksessä asetetaan rajat jokaisen menoluokan kuluille.

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

Tavoite: Koheesiopolitiikassa ennalta sovittu lopullinen arvo, joka erityistavoitteeseen liittyvän indikaattorin on saavutettava. Elpymis- ja palautumistukivälineessä kyse on sen seikan määrällisestä mittaamisesta, kuinka uudistuksen saavuttamisessa tai investoinnin toteuttamisessa on edistytty.

Välitavoite: Koheesiopolitiikassa kyse on tavoitearvosta, joka erityistavoitteeseen liittyvän tuotosindikaattorin on saavutettava ennalta määrättyyn päivämäärään mennessä. Elpymis- ja palautumistukivälineessä kyse on sen seikan laadullisesta mittaamisesta, kuinka uudistuksen saavuttamisessa tai investoinnin toteuttamisessa on edistytty.

Yhdennetty hankejatkumo: Niiden hankkeiden lukumäärä, jotka jäsenvaltio aikoo toteuttaa tai jotka se voi toteuttaa. Kyseiset hankkeet ovat kypsyttelyvaiheessa, ja niitä viedään eteenpäin niiden toteuttamiseen tarvittavien tutkimusten avulla.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tiimi

Tämän katsauksen hyväksyi tilintarkastustuomioistuimen II tarkastusjaosto, jonka vastuualueeseen kuuluvat yhteenkuuluvuutta, kasvua ja osallisuutta tukevien investointien menokat. Jaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Annemie Turtelboom. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Ladislav Balkon johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Branislav Urbanic ja kabinettiavustaja Zuzana Frankova sekä toimialapäällikkö Friedemann Zippel, tehtävävastaava Chrysoula Latopoulou, apulaistehtävävastaava Cristina Jianu sekä tarkastajat Marion Boulard, Mariya Zhekova, Francisco Carretero Llorente ja Lena Rangus. Graafiseen suunnitteluun liittyvää tukea antoivat Alexandra Mazilu ja Agnese Balode.



Vasemmalta oikealle: Francisco Carretero Llorente, Lena Rangus, Chrysoula Latopoulou, Branislav Urbanic, Ladislav Balko, Friedemann Zippel, Marion Boulard.

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2023

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

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

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

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

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

- Kaavio 3 – kuvakkeet: tämä kaavio on suunniteltu käyttäen sivustolta [Flaticon.com](#) saatua aineistoa. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.

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

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

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

PDF/Volume_01	ISBN 978-92-847-9404-1	doi:10.2865/419929	QJ-08-23-003-FI-N
---------------	------------------------	--------------------	-------------------

Tässä katsauksessa esitetään koheesiopolitiikan rahastojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen vertaileva analyysi.

Näillä kahdella välineellä on huomattavia yhtäläisyyksiä, mutta ne myös eroavat toisistaan monessa suhteessa. Koheesiopolitiikka on EU:n keskeisin pitkän aikavälin investointipolitiikka, jonka tarkoituksena on edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista kehitystä, kun taas elpymis- ja palautumistukiväline on tilapäinen kriisinhallintaväline. Elpymis- ja palautumistukivälineen tarkoituksena on lieventää covid-19-pandemian vaikutuksia EU:n talouteen ja vahvistaa EU:n ja sen jäsenvaltioiden kykyä sietää tulevia häiriöitä.

Täytäntöönpano on vasta alkuvaiheissaan sekä vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan rahastoissa että elpymis- ja palautumistukivälineessä. Tulevina vuosina nämä kaksi välinettä ovat käytössä samanaikaisesti, ja tällöin selviää, miten välineet erilaisilla lähestymistavoillaan saavuttavat tavoitteensa.

EEUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN